

Ceballos, Marcela; Hoyos, Diana. **El impacto de la descentralización en Colombia: aproximación a la democracia y al desempeño gubernamental en el nivel local, 1988-2000.** *Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe.* Programa Regional de Becas CLACSO. 2002

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2001/ceballos.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE,  
DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - biblioteca@clacso.edu.ar

“El impacto de la descentralización en Colombia: aproximación a la democracia y al desempeño gubernamental en el nivel local, 1988-2000.”

Por

**Marcela Ceballos y Diana Hoyos**

## **Programa regional de Becas para jóvenes investigadores Clacso-asdi 2002-2004.**

Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe.

Bogotá, 15 de Octubre 2002.

ÍNDICE DE CONTENIDO

---

“

|                                                                                                                                                           |                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| <b><u>EL IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA: APROXIMACIÓN A LA DEMOCRACIA Y AL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL EN EL NIVEL LOCAL, 1988-2000.....</u></b> | <b><u>4</u></b>  |
| <b><u>INTRODUCCIÓN .....</u></b>                                                                                                                          | <b><u>4</u></b>  |
| <u>CAMBIOS INDUCIDOS POR LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO.....</u>                                                                             | <u>4</u>         |
| <u>SUPUESTOS TEÓRICOS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL.....</u>                                                               | <u>6</u>         |
| <b><u>OBSTÁCULOS QUE HA ENFRENTADO LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA: HALLAZGOS PRELIMINARES.....</u></b>                                                  | <b><u>7</u></b>  |
| <b><u>COMPOSICIÓN DEL ÍNDICE DE DEMOCRATIZACIÓN Y COMPORTAMIENTO DE LAS VARIABLES POLÍTICAS EN EL PERIODO.....</u></b>                                    | <b><u>9</u></b>  |
| <u>IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SISTEMA DE PARTIDOS Y EN LA RELACIÓN ELECTORES-ELEGIDOS.....</u>                                                 | <u>10</u>        |
| <u>.....</u>                                                                                                                                              | <u>10</u>        |
| <u>CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE DEMOCRATIZACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS ASOCIADAS A LA DEMOCRACIA.....</u>                                      | <u>13</u>        |
| <b><u>RELACIÓN DE LA DEMOCRATIZACIÓN CON EL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL Y CON VARIABLES EXTERNAS A LA DESCENTRALIZACIÓN.....</u></b>                          | <b><u>19</u></b> |
| <b><u>CONCLUSIONES.....</u></b>                                                                                                                           | <b><u>26</u></b> |
| <u>.....</u>                                                                                                                                              | <u>27</u>        |

**NOTAS..... 28**  
**BIBLIOGRAFÍA..... 30**

## **El impacto de la descentralización en Colombia: aproximación a la democracia y al desempeño gubernamental en el nivel local, 1988-2000.**

**Marcela Ceballos \* y Diana Hoyos \*\***

### **Introducción**

#### **Cambios inducidos por la descentralización en el sistema político.**

El objetivo de este trabajo es examinar cuál ha sido el impacto de la descentralización en el nivel local; observando la forma como evolucionan dos procesos específicos que las reformas descentralistas vienen a profundizar: la democratización y el mejoramiento del desempeño gubernamental<sup>1</sup>.

Para abordar el impacto de la descentralización en Colombia, es necesario identificar cuáles son sus objetivos principales y cómo estos se relacionan directamente con la democratización y la gestión de los gobiernos locales. La descentralización en Colombia y en el resto de América Latina, surgió como un *proceso* mediante el cual se han transferido -de forma *gradual*- poderes, funciones y recursos del nivel central del Estado; en favor de una mayor autonomía y protagonismo de las regiones y municipios dentro de la toma de decisiones y ejecución de políticas, así como en favor de una participación más directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos locales (Orjuela, 1992: 37). En esa medida se espera que con la descentralización hayan ocurrido cambios en el funcionamiento del sistema político, específicamente la consolidación de una relación más directa entre gobernantes y gobernados.

Dicha relación está asociada a la creación de espacios que permitan la participación de distintas fuerzas políticas dentro del gobierno y a la expresión de las preferencias e intereses de los ciudadanos. También se asocia al fortalecimiento de las administraciones locales, incrementando su capacidad para responder adecuadamente a las demandas de la comunidad. En este sentido resulta fundamental para el análisis, evaluar el impacto que han tenido reformas como la elección popular de autoridades locales; la creación de instancias y mecanismos de participación ciudadana en el nivel local; las transferencias de recursos encaminadas al fortalecimiento de las finanzas de los municipios, y la asignación de responsabilidades a los gobiernos subnacionales en materia de prestación de servicios y de inversión social. A continuación se presenta un breve análisis de los objetivos de la descentralización en Colombia y de cómo estos se articulan con la profundización de la democratización y el mejoramiento de la gestión pública.

El proceso de descentralización que se inició en Colombia a comienzos de los ochenta, tuvo como propósito general aumentar la legitimidad del Estado mediante la modernización de las estructuras políticas, administrativas y fiscales. Para ello se plantearon dos objetivos específicos: *mejorar la provisión de bienes y servicios públicos* locales, mediante la transferencia de recursos y funciones desde el nivel central del gobierno a los niveles subnacionales, y *profundizar la democracia en el ámbito municipal*, mediante la creación de instancias y mecanismos que permitieran a los ciudadanos participar en las decisiones gubernamentales (Maldonado, 2001).

El primero se planteó como respuesta a dos hechos concretos: el crecimiento acelerado de las finanzas del gobierno central, originado por las crecientes demandas de expansión local de los servicios públicos, y el malestar político generado por el bajo nivel de cobertura de servicios básicos como agua, educación y salud (Bird et al., 1998: 172)<sup>2</sup>. El segundo objetivo reflejaba la necesidad de impulsar una gestión pública local que respondiera adecuadamente a las demandas de los ciudadanos, mediante la creación de instancias que permitieran a la comunidad expresar de forma directa sus “preferencias” (la elección popular de alcaldes y gobernadores) y tener un impacto en los proyectos que se desarrollaran en su beneficio. Además, se buscaba extender la competencia electoral ampliando el abanico de opciones a los electores, incrementando las probabilidades que anteriormente tenían las fuerzas políticas distintas al bipartidismo de ocupar cargos públicos, y generando espacios propicios para la consolidación de nuevos movimientos en la arena política<sup>3</sup>. Así, el componente político de la descentralización perseguía el desarrollo de la democracia representativa, la consolidación de la democracia participativa y el aumento en los niveles de gobernabilidad (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

Complementariamente, “desde la perspectiva de la elección pública (que es la aplicación de la economía política neoclásica al campo de la política), puede entenderse la descentralización como una herramienta mediante la que el gobierno territorial produce los bienes y servicios que su población demanda, a través de una relación directa entre los beneficios que se reciben y el costo de proveer los servicios, garantizando la mayor eficiencia pública” (DNP, 2002: 18). Los enfoques económicos resaltan, además de los objetivos mencionados, el logro de una mayor equidad en la distribución regional y per cápita del ingreso, así como el impulso al desarrollo local (Morris, 1992:9).

Tres etapas del proceso de descentralización en Colombia resumen el desarrollo de reformas encaminadas al cumplimiento de dichos objetivos. La primera, que se inició en los setenta y hasta principios de los ochenta, comprende las medidas de tipo *fiscal* dirigidas a fortalecer las finanzas de los municipios. Las principales reformas aprobadas en esta etapa comprenden la Ley 14 de 1983, que reglamentó el recaudo e inversión de los impuestos municipales por transporte y timbre, y la Ley 12 de 1986 que reglamentó la cesión del IVA a los municipios y estableció parámetros para la inversión de estos ingresos tributarios.

Las reformas en materia *política y administrativa* que se desarrollaron desde mediados de los ochenta y que corresponden a la segunda etapa, consignaron los principales avances en materia de participación y algunas responsabilidades de los municipios en materia de prestación de servicios. Entre las reformas más importantes figuran la Ley 11 de 1986, que reglamentó la elección popular de alcaldes y estableció mecanismos de participación de la comunidad en las decisiones locales (entre ellos las Juntas Administradoras Locales). Otras reformas consignadas en la Constitución de 1991, profundizaron la descentralización política mediante el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana (la iniciativa popular; los Concejos Municipales de Planeación; el cabildo abierto; la revocatoria del mandato; el referendo; la consulta popular y el plebiscito)<sup>4</sup>. La nueva carta también estableció la elección popular de gobernadores.

Durante la tercera etapa, se implementaron leyes que reglamentaban las disposiciones de la Constitución del 91 y otras reformas administrativas y fiscales. Estas delegaron una mayor responsabilidad a los municipios en materia de *prestación de servicios públicos y de inversión social*<sup>5</sup>; acompañada de un incremento en las transferencias de recursos desde el nivel central

a los municipios (monto que actualmente representa más del 50% de sus ingresos, pasando de aproximadamente el 2% del PIB en 1990 a casi el 7% en 1997).

Durante el proceso de descentralización en Colombia se han transferido recursos y funciones principalmente al municipio, convirtiéndolo en el nivel administrativo más importante y fortaleciendo los mecanismos de participación ciudadana como herramienta para recuperar la legitimidad del Estado. Por esta razón, nuestro estudio se concentra en el impacto de las reformas en del ámbito municipal.

#### **Supuestos teóricos sobre la relación entre democracia y desempeño gubernamental.**

De acuerdo con los supuestos teóricos que sustentan la descentralización, se espera que, al desconcentrar poderes de decisión, recursos y competencias (funciones y responsabilidades) del nivel central del gobierno a los niveles subnacionales; se consoliden gobiernos con interés en y capacidad para, responder adecuadamente a las demandas de la comunidad local. En consecuencia, se espera también que dichos gobiernos sean más eficientes y eficaces en la aplicación de políticas públicas (Morris y Lowder: 1992). Según este supuesto teórico, existe una correlación positiva entre democratización o desconcentración de poderes hacia los municipios (toma de decisiones de política y elección popular de autoridades locales) y desempeño gubernamental de los mismos. Dicha correlación está sustentada en que una relación más próxima geográficamente y directa, entre gobernantes y gobernados, resulta en una mayor sensibilidad de los primeros hacia los segundos así como en mecanismos más eficaces de rendición de cuentas sobre las autoridades locales, ejercidos por los ciudadanos.

La literatura sobre los beneficios de la descentralización en relación con la calidad de la gestión pública y con el fortalecimiento de la democracia, cubre un espectro bastante amplio. Desde el modelo de Tibeout del equilibrio competitivo (en el cual la alocación de las elecciones en materia de bienes y servicios públicos, produce una alocación eficiente de determinado bien público), hasta el modelo de Oates (que examina la influencia de la diversidad regional en gustos y preferencias, sobre la elección y eficiencia en la provisión de bienes públicos). Otros autores como Bardhan y Mookherjee examinan las implicaciones de la descentralización en la distribución y efectividad del gasto público (Bardhan et al., 1998) y Pande, de forma más general, estudia los cambios en la política pública cuando los representantes de distintas regiones votan en cuerpos colegiados (Pande, 1999). Persson, Roland y Tabellini hacen un análisis sobre como la separación de poderes puede fortalecer la rendición de cuentas (Persson et al, 1997) y Bernard Manin, Przeworski y Stokes, resaltan la importancia del voto como instrumento de rendición de cuentas, en la medida en que “las elecciones sirven para mantener a los gobiernos responsables por los resultados de sus acciones pasadas” (Przeworski et al., 1999: 29). Dennis C. Mueller y Thomas Stratmann, especificando la importancia de la descentralización política, mencionan la influencia positiva que tienen altos niveles de participación sobre la distribución equitativa del ingreso en democracias con instituciones fuertes.

Otro tipo de análisis como los de Richard M. Bird, Alberto Maldonado y Fabio Sánchez, hacen énfasis en la necesidad de incorporar a los estudios sobre la descentralización, algunos factores externos al diseño de las reformas que pueden afectar su implementación. En este sentido, examinan la relación entre los alcances de la descentralización y aspectos como niveles de violencia, la disponibilidad y manejo de sistemas de información, las condiciones

socioeconómicas de la población municipal y el grado de desarrollo de las distintas localidades, entre otras.

Los hallazgos consignados en la extensa bibliografía muestran la importancia que tienen los mecanismos de participación y los espacios diseñados para la toma de decisiones de política, en la consolidación de gobiernos locales más eficientes. Según este supuesto teórico, existe una correlación positiva entre democratización o desconcentración de poderes hacia los municipios (toma de decisiones de política y elección popular de autoridades locales) y desempeño gubernamental de los mismos. Dicha correlación está sustentada en que una relación más próxima geográficamente y directa, entre gobernantes y gobernados, resulta en una mayor sensibilidad de los primeros hacia los segundos así como en mecanismos más eficaces de rendición de cuentas sobre las autoridades locales, ejercidos por los ciudadanos. En otras palabras, el éxito de la descentralización depende en parte de la articulación entre los procesos de democratización impulsados por las reformas políticas y el mejoramiento de la gestión pública impulsada por las reformas de tipo fiscal y administrativo. Los supuestos teóricos coinciden en que, *a mayor democratización debe darse un mejor desempeño gubernamental*.

El propósito de este trabajo es contrastar el planteamiento anterior con los resultados de nuestro estudio. De otro lado, de acuerdo con la literatura sobre el tema, se quiere mirar en qué medida las características socioeconómicas de los municipios (grado de desarrollo) y los niveles de violencia, inciden en el desarrollo de la democracia y en la gestión pública. Para ello, se plantea construir un índice de democratización de los municipios y hacer un análisis que permita determinar a qué características de los municipios está asociado dicho índice (tamaño poblacional, nivel de desarrollo, indicadores de desempeño gubernamental y de la violencia). La metodología utilizada tiene como objeto hacer un diagnóstico del grado de democratización municipal en el periodo, clasificando las entidades territoriales de acuerdo con la evolución de la democracia observada en ellos. Finalmente, el análisis mediante regresiones múltiples permitirá identificar algunos determinantes del índice de democratización. El análisis plantea la democratización como la variable independiente a ser explicada por factores asociados a la eficiencia y eficacia de los gobiernos locales, por los niveles de violencia y los grados de desarrollo de los municipios. Profundizaremos en la incidencia de los indicadores de desempeño sobre la democratización, ya que hasta el momento los procesos políticos en Colombia no han sido explicados con respecto a la gestión de los gobiernos locales.

### **Obstáculos que ha enfrentado la descentralización en Colombia: hallazgos preliminares.**

Existen numerosos estudios que evalúan la descentralización en Colombia por sus componentes fiscal, administrativo y, en menor medida, político. La mayoría de la literatura está concentrada alrededor de las finanzas de los municipios, seguidos por los estudios que examinan el desempeño gubernamental y la gobernabilidad. Muy pocos se refieren a los efectos en la dimensión política. Los estudios sobre la sostenibilidad fiscal de los municipios y sobre el desempeño para la década de los noventa, concluyen que hay un desbalance en las finanzas públicas del gobierno central y un deterioro de estos indicadores en los municipios. Esto se explica por un incremento de la dependencia de los municipios frente a los ingresos recibidos por concepto de transferencias (Acosta et al., 2001)<sup>6</sup>.

Estos análisis afirman que a pesar de registrarse un incremento de los ingresos por tributación y por transferencias<sup>7</sup>, el gasto público local aumentó (en 5,7 puntos del PIB, más del 50% financiado por las transferencias del gobierno central), y el ahorro corriente disminuyó (en 1990 era del 1,3% del PIB y en 1999 de -4%). Lo anterior muestra que se está utilizando la deuda pública para pagar gastos corrientes, ya que el endeudamiento se extiende al 70% de los gobiernos locales. Entre las causas mencionadas en el estudio figuran la debilidad de los sistemas de información creados para el seguimiento del proceso, el diseño programático de las transferencias, las crecientes deudas pensionales y problemas derivados de la macroeconomía.

El estudio de la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación, evalúa la gestión pública a través de un índice sintético que mide el desempeño municipal en la provisión de los servicios básicos y el en la democratización de la política local (DDT., 2001). La metodología aplicada a una muestra de 150 municipios mide las acciones de los gobiernos locales para atender las demandas de la comunidad y la eficacia con que estas han sido satisfechas, para el periodo 1988-1999. El indicador global de desempeño reúne los principales sectores en los cuales se han asignado responsabilidades y recursos a los municipios; la descentralización política (nivel de participación electoral, ciudadana y los niveles de corrupción); la descentralización fiscal; la capacidad de gestión (fortalecimiento de la planeación y ajuste institucional) y la promoción del desarrollo económico.

Los resultados del trabajo muestran que, tras diez años de proceso descentralista, más de la mitad de los municipios de la muestra están en desarrollo medio con una calificación en el índice entre 40 y 60, sobre 100. El 40% de los municipios obtuvo una calificación entre 20 y 40 y, sólo el 1% se ubica en la categoría alta. De otro lado, los resultados muestran que bajos niveles de desempeño están asociados con altos niveles de corrupción, afectando la democratización local y la legitimidad de las instituciones, especialmente en municipios con presencia de conflicto armado. Los principales determinantes del bajo grado de desempeño en la muestra de municipios son la deficiencia de los sistemas de información y la poca presencia del Estado.

El estudio de Maldonado evalúa el desempeño político de la descentralización, teniendo en cuenta la participación electoral y ciudadana, junto a variables cualitativas como la percepción de la comunidad local respecto a los gobernantes y las dificultades identificadas por las autoridades locales en materia de gestión (Maldonado, 2000). Las conclusiones muestran que existe un avance en la consolidación de la democracia formal -a pesar del escepticismo que frente a estos mecanismos manifestó la comunidad- pero que no hay un interés real de las autoridades locales para hacer que los mecanismos de participación ciudadana se hagan efectivos. Como posible explicación se esbozan algunos factores que no cuentan con evidencia empírica, tales como la existencia de redes clientelistas y la violencia, que impide el ejercicio de los derechos civiles y políticos básicos.

La encuesta realizada por el Departamento Nacional de Planeación a los alcaldes que finalizaban su gobierno en 1997, sobre los principales problemas para el ejercicio de su gestión, muestra que, durante el periodo 1994-1997 las dificultades más comunes y urgentes fueron de tipo económico, de orden público y en materia de servicios públicos. Los factores de éxito mencionados por los alcaldes fueron el liderazgo, la disponibilidad de recurso humano calificado y la participación de la comunidad en la gestión local (UAEDT., 1998).



En 1998, los alcaldes elegidos para el periodo 1998-2000 mencionaron como prioridades de su gestión los servicios públicos, la atención de problemas sociales y la consecución de recursos para ello. Los principales problemas identificados fueron la delincuencia común, la baja calidad y cobertura de los servicios públicos asociados al desplazamiento forzado (47% mencionó este aspecto) el desempleo y la pobreza. (UAEDT., 1998b).

Si bien estos estudios avanzan en la identificación de dificultades relacionadas con la gestión pública (dependencia de las transferencias, baja capacidad de generar recursos propios, poca capacidad para atender las demandas sociales en materia de servicios públicos, problemas de violencia, y una disponibilidad y manejo precario de sistemas de información) dejan por fuera variables como el clientelismo, que juega un papel importante para explicar el manejo adecuado de los recursos públicos. Además, los análisis sobre la descentralización política miden el desarrollo de la democracia sólo por la participación electoral y ciudadana, excluyendo aspectos como la composición del sistema de partidos, la alternancia de los distintos movimientos políticos en los cargos de elección pública y el respaldo electoral con que cuenta el mandatario elegido.

Estas variables políticas no son examinadas como parte del proceso de democratización impulsado por la descentralización, no son explicadas en con relación a otras y tampoco se incluyen en la explicación del desempeño gubernamental. En este sentido, se puede decir que las evaluaciones existentes constituyen un diagnóstico de los avances de los municipios en la gestión y en la democratización, sin examinar la relación entre ambos<sup>8</sup>, ni proporcionar una explicación para la persistente baja participación al interior de la sociedad civil o para los obstáculos del desempeño. El presente trabajo tiene como fin contribuir en este sentido, mediante el análisis de los grados de democratización en los municipios y la identificación de sus determinantes, tomando variables implícitas al diseño de la descentralización en conjunto con factores externos.

### **Composición del índice de democratización y comportamiento de las variables políticas en el periodo.**

El índice de democratización mide el comportamiento de los municipios en el periodo 1988-2000 y está compuesto por cuatro variables relacionadas con los supuestos teóricos de la democracia: participación electoral para elecciones populares de alcaldes, representatividad del alcalde electo, alternancia de partidos o movimientos políticos en las alcaldías y número efectivo de partidos. El análisis toma como punto de partida 1988, ya que la elección popular de alcaldes –principal reforma política del nivel local- comenzó en ese año, siendo imposible observar el impacto político de la descentralización mediante una comparación entre lo que ocurrió antes de esta reforma, con lo que ocurrió después.

Las variables reflejan dos dimensiones de la democracia: la composición del sistema de partidos y la relación entre gobernantes y gobernados. Los cambios en el primero son relevantes en el análisis de la evolución democrática, ya que durante muchos años el sistema colombiano fue fundamentalmente bipartidista. Con las reformas descentralistas y con el cambio constitucional de 1991, se pretendió no sólo la *incorporación* de nuevas fuerzas políticas al sistema político, sino la reconfiguración del sistema de partidos, es decir, la *consolidación* de nuevas fuerzas políticas. Esta investigación examina hasta donde el sistema

de partidos ha permitido o no el acceso de distintos movimientos y partidos a los cuerpos de representación política. Pero no se trata de un “conteo ingenuo” en términos de cuantos partidos logran obtener representación, sino de ver cuál es el número *efectivo de partidos en las instancias de representación*. Para ello utilizaremos el índice desarrollado por Laakso y Taagepera, cuya construcción “requiere de una definición operativa del número de partidos electorales que únicamente dependa de la proporción de votos que obtienen”. A través de la medida que proponen se miden los tamaños relativos de los partidos, dejando que la proporción de votos obtenidos determine sus propias ponderaciones<sup>9</sup>. Este indicador permite medir el número de partidos no en términos netamente formales, sino ponderando siglas y organizaciones respecto de su fuerza y representatividad real en el sistema. El comportamiento de esta variable se observa aquí a la luz de la composición de los Concejos Municipales -cuerpos colegiados del nivel local-, ya que la información sobre los partidos inscritos en la competencia electoral para alcaldes sólo está disponible a partir de 1994. Además, los Concejos Municipales representan también la composición del sistema de partidos del nivel local, teniendo en cuenta la proporción de curules asignadas para el cálculo del número efectivo de partidos.

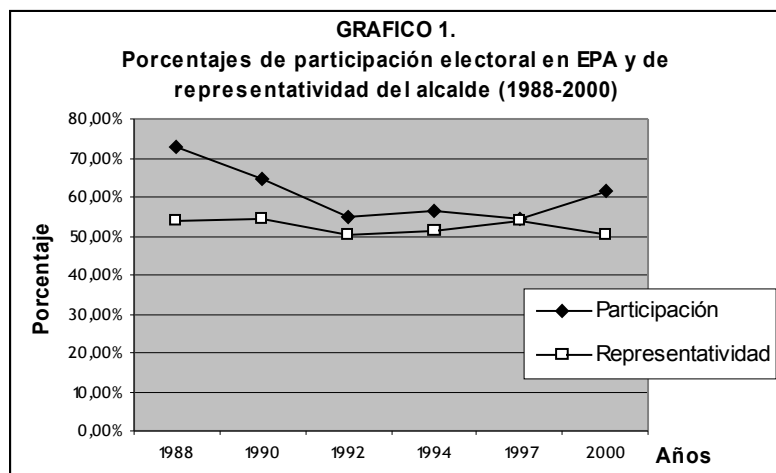
La alternancia en el poder a nivel de alcaldías, entendida como el cambio de partido con relación al periodo anterior (toma valor 0 si en el municipio no hubo rotación y 1 en caso contrario), está asociada a la democracia en tanto que, una mayor rotación en el poder amplía las posibilidades de que un mayor número de fuerzas políticas accedan a los cargos de la administración pública. Además, en la teoría está asociada a la rendición de cuentas o el control de los electores respecto al desempeño de los elegidos (Przeworsky et al., 1999). La participación electoral (medida por el número de votos en proporción al censo electoral) y la representatividad del alcalde o consenso electoral (número de votos con el que quedó elegido respecto al total de votos), permite observar como el sistema se traduce en representación de la población apta para votar. Si bien estas variables no agotan los componentes de la democratización, tienen alguna validez en la medida en que reflejan los resultados y rasgos de la participación formal en el sistema político.

#### **Impacto de la descentralización en el sistema de partidos y en la relación electores-elegidos.**

Durante la década del noventa, contrario a lo que se esperaba con la descentralización, no se observa un crecimiento significativo en la participación política, así como tampoco un importante respaldo electoral a los alcaldes elegidos por voto popular. El gráfico 1 muestra que, tomando el promedio nacional para cada año, entre el 50% y el 60% de las personas en capacidad de votar lo han hecho para elecciones locales, manteniéndose este nivel en todos los años, excepto en 1988. De otro lado, la representatividad de los alcaldes presenta niveles inferiores, manteniéndose el promedio nacional por debajo del 60%. Lo anterior refleja que los electores no se han apropiado del voto como mecanismo de expresión de sus preferencias y que los gobernantes locales no han logrado convocar a los votantes mediante el consenso y el apoyo generalizado a sus propuestas. En cambio, parece haber una dispersión de los votos bastante alta, reflejando posiblemente un espectro numeroso de candidatos (no necesariamente de partidos) en las elecciones para alcaldes, sin una diferenciación aparentemente marcada entre sus propuestas.

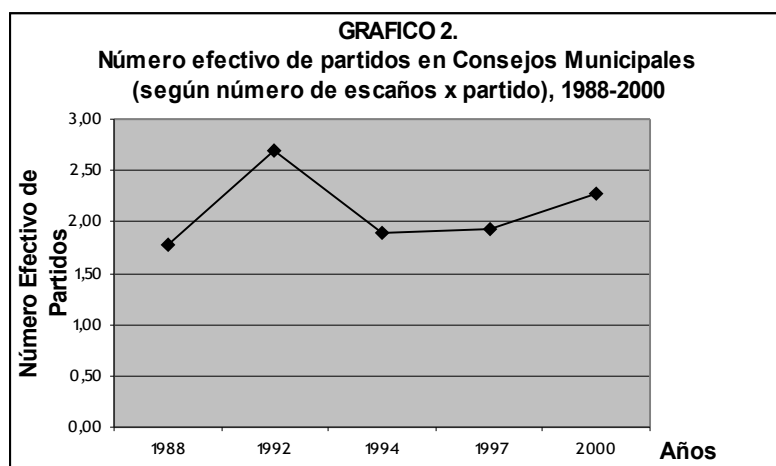
El año 1988 es atípico con respecto a los otros, pues en él se reflejan los porcentajes más altos de participación del periodo<sup>10</sup> que no se recuperaron ni aún en el año 2000, cuando se presentó un repunte después del previo descenso hasta el año 1992. Este año marcó otro punto de

quiebre en el periodo, siendo claro el impacto de la Constitución de 1991 en el impulso a la democracia participativa ligada a la promoción de nuevos movimientos políticos. La representatividad muestra un comportamiento similar, en la medida en que hubo un descenso entre 1988 y 1992, pero a diferencia de lo ocurrido con la participación, en ese año y en el 2000 se presentaron los porcentajes más bajos, asociados al incremento en el número efectivo de partidos en esos años y, por ende, a la dispersión de los votos entre múltiples candidatos. A partir de ese año hay una fragmentación acelerada de listas para las elecciones de cuerpos colegiados (Concejos y Congreso), así como de candidatos al interior de un mismo partido para alcaldes y gobernadores (Ceballos et al., 2001).



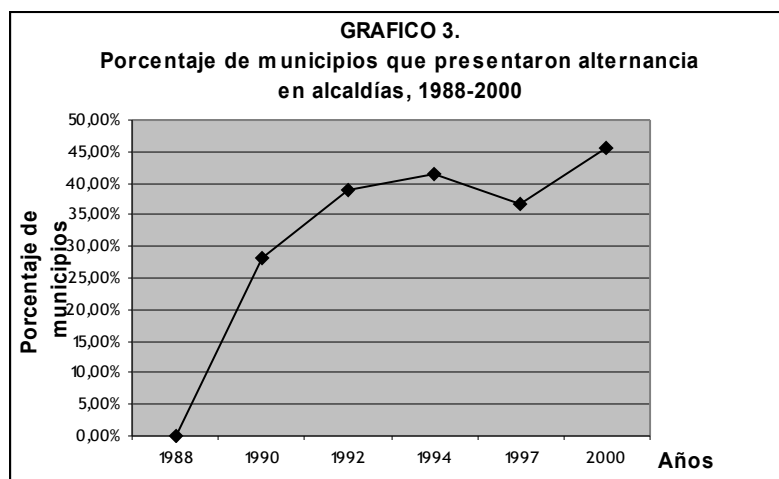
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Cálculos de los autores.

El promedio nacional del número efectivo de partidos (gráfico 2) y de la alternancia (gráfico 3), muestran una tendencia inversa a la de la participación y a la representatividad. En el periodo se observa un crecimiento marcado de ambos, reflejando el impacto significativo de la descentralización política en el sistema de partidos. Si bien el promedio nacional de cada año muestra una tendencia al bipartidismo, e incluso a un sistema casi unipartidista<sup>11</sup>, en el año 2000 el valor del número efectivo de partidos (2,28) expresa un apoyo electoral considerable a más de dos fuerzas políticas, mostrando que al final de la década el país se aproximaba a un sistema multipartidista ‘no equilibrado’ (el en el cual unos movimientos alcanzan más peso que otros).



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, cálculos de los autores.

El valor más alto del número efectivo de partidos a nivel nacional (2,68) se presentó en 1992, sin mayores variaciones hasta el año 2000. Los datos muestran que en este año también hubo un crecimiento en el porcentaje de municipios que registraron alternancia o cambio de partido en las alcaldías. Esta variable política es la única que presenta una tendencia creciente casi constante en el periodo, con cambios abruptos entre 1990 y el 2000 (1988 toma valor 0 porque en ese año comenzaron las elecciones). El gráfico 3 muestra que cada año más municipios probablemente implementaron el voto como mecanismo de control, aunque puede expresar también la volatilidad de los electores (la variabilidad en la intención de voto de acuerdo con la coyuntura electoral) y la estrategia de ‘mimetización’ adoptada por los partidos tradicionales (sobre todo el partido Liberal), mediante la cual estos cambian de rótulo para presentar una apariencia novedosa y captar la atención de un número mayor de electores (o a la joven y escéptica porción que entra a engrosar cada año el potencial de votantes). Los anteriores factores pueden estar afectando también los datos obtenidos del número efectivo de partidos.



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y cálculos de los autores.

De otro lado, es importante tener en cuenta que las variables presentan cambios muy grandes de año a año, especialmente el número efectivo de partidos (el valor mínimo en el periodo es 1 y el máximo es 13) y la alternancia (el valor mínimo es de 28 % de los municipios con alternancia y el máximo es de 45,5%). En este sentido se puede decir, aún asumiendo la incidencia que los aspectos mencionados anteriormente pueden tener sobre los datos, que la democracia fluctúa en el período mostrando cierta sensibilidad de la intención de voto y cierta adaptabilidad de las estrategias electorales, a la coyuntura. Esto refleja que la descentralización no ha logrado incorporar el conjunto de ciudadanos a los mecanismos formales de participación electoral, y que las variaciones en el sistema de partidos no necesariamente expresan un cambio estructural en la capacidad del mismo para albergar las distintas fuerzas políticas<sup>12</sup>.

En conclusión, los años 1992 y 2000 constituyen puntos de inflexión en el periodo, mostrando la influencia de la Constitución de 1991 y, en el último año, la expansión de la diversidad de opciones (número efectivo de partidos) y estrategias electorales en la competencia para acceder a cargos de representación, lo cual resulta en niveles más altos de alternancia y en mayor dispersión de los votos (baja representatividad). En 1994 y con mayor fuerza en el 2000, aumentó el número de candidaturas de líderes no tradicionales, provenientes de campos

externos a la política (la televisión, la academia, la iglesia, entre otros) y con estrategias que resaltaban su independencia de las estructuras partidistas, al menos en su discurso. Probablemente este fenómeno logró captar la atención de los votantes jóvenes o del electorado decepcionado de la política tradicional, aumentando los niveles de participación.

#### **Construcción del índice de democratización y características de los municipios asociadas a la democracia.**

Para la construcción del índice se seleccionó una muestra compuesta por 870 municipios, de aproximadamente 1082 que componen el total nacional, aproximadamente el 80%<sup>13</sup>. Se tuvo cuidado en que la distribución regional y poblacional de la muestra respetara los parámetros del país. Con el fin de tomar valores que mostraran los comportamientos de las entidades territoriales en el periodo, se calcularon los promedios de las variables políticas para cada uno de los años incluidos, correspondientes a los años en que se realizaron elecciones para alcaldes: 1988, 1992, 1994, 1977, 2000<sup>14</sup>. Cada valor (promedio de la variable en el periodo) se sometió a un procedimiento de estandarización, con el fin de trabajar sobre una distribución normal de media 0 y desviación estándar 1, lo cual permite la inclusión en el índice del conjunto de variables que tienen distintas mediciones y presentan variaciones en la dispersión de los datos. A este promedio se le hizo una transformación para hacer más fácil la interpretación de los datos y los valores de la variable pudieran ser leídos en una escala de 0 a 100, donde 100 es el máximo valor *posible*. La fórmula para lograr esta equivalencia es la siguiente,

$$\frac{X_i - \text{Mínimo}}{(\text{Mínimo} - \text{Máximo})} * 100$$

Donde:

X= valor estandarizado del promedio de la variable en cuestión (participación, ó representatividad, ó alternancia, ó número efectivo de partidos)

i = municipio i, en un conjunto de n municipios, luego X<sub>i</sub> equivale al promedio estandarizado de la variable en el municipio i

Mínimo = mínimo valor que toma el promedio estandarizado de la variable en el conjunto de municipios

Máximo = máximo valor que toma el promedio estandarizado de la variable en el conjunto de municipios.

Así, cada variable toma un puntaje entre 0 y 100 en cada municipio, que equivale al puntaje de la variable en el índice global del periodo. Posteriormente, se sumaron los puntajes de las cuatro variables en cada uno de los municipios para obtener el valor del índice global así: puntaje de participación en el municipio X + puntaje de representatividad en el municipio X + puntaje de alternancia en el municipio X + puntaje de número efectivo de partidos en el municipio X = valor del municipio X en el índice global de democratización. Este valor (suma) también fue sometido a la transformación descrita en el procedimiento anterior, para que el índice quedara con una calificación entre 0 y 100.

Transformación de los valores del índice:

$$\frac{X_i - \text{Mínimo}}{(\text{Mínimo} - \text{Máximo})} * 100$$

Donde:

$X$  = suma de los puntajes definitivos (valores entre 0 y 100) de las cuatro variables (participación + representatividad + alternancia + número efectivo de partidos),

$i$  = municipio  $i$ , en un conjunto de  $n$  municipios, luego  $X_i$  equivale al valor del índice global en el municipio  $i$

Mínimo = mínimo valor que toma el índice en el conjunto de municipios

Máximo = máximo valor que toma el índice en el conjunto de municipios.

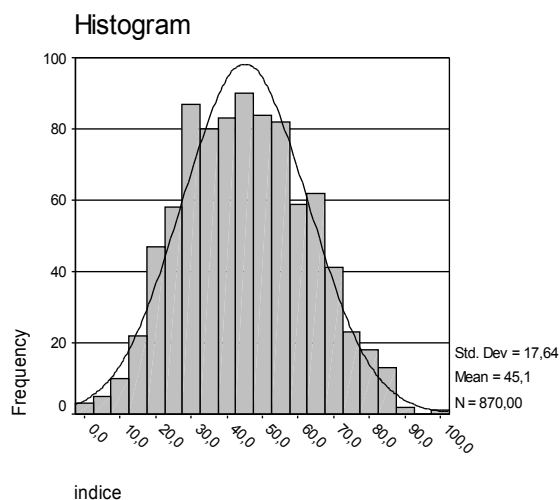
Así, la calificación *definitiva* de cada municipio en el índice toma valores entre 0 y 100. Se sumaron las cuatro variables sin asignárseles un peso específico a una o a otra. En cambio se concedió igual importancia a cada una, ya que en teoría la democracia implica el desarrollo conjunto y articulado de todas. Además, estas variables no están correlacionadas, mostrando que individualmente contienen información distinta y pueden ser tratadas (como aquí) de forma independiente. La Tabla 1 muestra la información de las correlaciones.

**Tabla 1. Correlación de Pearson entre las variables del índice de democratización.**

|                                                   | Número efectivo de partidos | Participación en elecciones populares de alcaldes | Representatividad del alcalde | Alternancia o rotación en las alcaldías |
|---------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------|
| Número Efectivo de Partidos                       | 1,000                       | 0,57                                              | 0,14                          | 0,544                                   |
| Participación en elecciones populares de alcaldes | 0,057                       | 1,000                                             | -0,014                        | 0,096                                   |
| Representatividad del alcalde                     | 0,014                       | -0,014                                            | 1,000                         | -0,021                                  |
| Alternancia o rotación en las alcaldías           | 0,544                       | 0,096                                             | -0,021                        | 1,000                                   |

Ninguna de las variables muestra una correlación cercana a 1 con respecto a las otras, las únicas que muestran valores de asociación mayores a 0,5, son Alternancia en las alcaldías y número efectivo de partidos. Es de esperarse que, a medida que aumenta el número de fuerzas políticas haya mayores probabilidades de rotación en el poder, ya que los votantes tienen un abanico de opciones más amplio y su elección puede dirigirse a partidos diferentes cada vez, en caso de que el desempeño del anterior no haya sido satisfactorio. Sin embargo, cada variable se refiere a un aspecto distinto del sistema de partidos y su nivel de correlación no llega a 0,6. De acuerdo con la información proporcionada por la evolución de las variables en el periodo, un mayor número efectivo de partidos está asociado a bajos niveles de representatividad de los alcaldes o de consenso de los electores en torno al candidato elegido, ya que la diversidad de fuerzas políticas en la competencia electoral resulta casi siempre en mayor dispersión de los datos. Los datos no muestran una articulación sistemática entre los promedios de estas dos variables en el periodo, aunque el comportamiento año a año de cada una muestra comportamientos similares, como se observó anteriormente.

El índice global de democratización presenta una distribución similar a la normal, con algunas desviaciones hacia el lado derecho e izquierdo de la media, que es 45. El 50% de los datos se concentran alrededor de este valor (el percentil 50 está en el valor 44,8) y sólo unos pocos (el 25%) tuvieron puntajes superiores a 57, lo cual refleja que la mayoría de los municipios alcanzaron bajos niveles de democracia en el periodo.

**GRAFICO 4. Estadísticas del índice de democratización global**

Sólo un municipio alcanzó el máximo posible de 100 (San Andrés), sólo uno obtuvo puntaje 0 (Betulia en el departamento de Antioquia) y la mayoría de los municipios tuvieron puntajes entre 30 y 57, mostrando que ha habido un comportamiento más o menos común y generalizado de los municipios respecto a la democratización, ya que los casos extremos son sólo unos pocos. Aunque el índice -al trabajar sobre los promedios- no refleja las fluctuaciones de la democracia en el periodo, expresa sus alcances grosso modo y nos permite identificar cuál es la tendencia del país en la década. Se encontró que el grado de democratización está afectado por el tamaño poblacional de los municipios, que expresa en buena medida el grado de urbanización de los mismos. Para observar más en detalle como se comportan las distintas variables de acuerdo con el número de habitantes e los municipios, es necesario examinar el comportamiento de cada una de ellas en las distintas categorías poblacionales establecidas por el Departamento Nacional de Planeación.

Los datos consignados en la tabla 2, permiten concluir que, en municipios pequeños o con bajas tasas de urbanización, el sistema tiende a ser unipartidista y en consecuencia la alternancia es menos frecuente; de otro lado, la participación y la representatividad son mayores. En este sentido, se puede decir que en las áreas rurales existe una relativa concentración del voto por un partido específico, expresando algún grado de 'control' sobre los votantes por parte de la fuerza política con mayor poder en el sistema. Es posible que en las áreas rurales los partidos tradicionales tengan más fuerza y que las prácticas clientelistas o las relaciones de patronazgo regulen el comportamiento electoral, incentivando a la participación por el intercambio de favores. Sin embargo, es necesario un estudio cualitativo y evidencia empírica adicional para corroborarlo.

Lo contrario ocurre en los grandes centros urbanos (menos del 1% de los municipios del país) que concentran el grueso de la población. En estos son comunes bajos niveles de participación y de representatividad, así como un número efectivo de partidos superior a 2 asociado a una alternancia que se presenta en más de la mitad de los municipios con estas características. La modernización de las estrategias de campaña que involucran cada vez más a los medios de comunicación y el surgimiento de nuevos liderazgos, están asociados a contextos urbanos con un electorado heterogéneo.

Tabla 2. Comportamiento de las variables según tamaño poblacional

| Variables (Promedio de los promedios del periodo) |             |                        |               |                   |
|---------------------------------------------------|-------------|------------------------|---------------|-------------------|
| Tamaño Poblacional                                | Alternancia | # efectivo de Partidos | Participación | Representatividad |
| Menor igual a 5.000                               | 26,80%      | 1,77                   | 66,60%        | 55,50%            |
| > 5.000 y <= 20.000                               | 36,20%      | 2,03                   | 61,80%        | 53%               |
| >20.000 y <= 50.000                               | 39,64%      | 2,26                   | 58,50%        | 51,26             |
| >50.000 y <= 100.000                              | 51%         | 2,34                   | 57,10%        | 48,60%            |
| >100.000 y <=500.000                              | 53,50%      | 2,47                   | 52,40%        | 49,30%            |
| >500.000                                          | 68,50%      | 2,67                   | 45,20%        | 48,10%            |

De todas las variables, la que alcanzó puntajes mayores en una escala de 0 a 100 para el promedio a nivel nacional, fue participación con 58,5; seguida por alternancia con 38; número efectivo de partidos con 33 y representatividad con 35. A pesar de no tener variaciones significativas de año a año, el promedio general de la participación muestra un desempeño aceptable. Al observar los promedios netos del periodo para cada una de las variables (teniendo en cuenta que el porcentaje de la alternancia se refiere al número de municipios que registraron este fenómeno sobre el total de municipios de la muestra) es claro que el sistema de partidos colombiano tiende al bipartidismo, menos de la mitad de los municipios presentaron alternancia en el periodo y la representatividad y participación oscilan entre el 50% de consenso en torno al alcalde elegido y el 60% del potencial electoral que efectivamente votó, respectivamente.

Tabla 3. Estadísticas de las variables del índice de democratización en el periodo.

| Variable                 | Promedio neto en el periodo |           |        |        |
|--------------------------|-----------------------------|-----------|--------|--------|
|                          | Media                       | Desv. St. | Mínimo | Máximo |
| Alternancia              | 38%                         | 0,31      | 0      | 1      |
| No. efectivo de partidos | 2,11                        | 0,62      | 1      | 4,31   |
| Participación            | 60%                         | 0,91      | 0,32   | 0,82   |
| Representatividad        | 52%                         | 0,007     | 0,33   | 0,85   |

En consecuencia con lo anterior, las calificaciones del índice aumentan a medida que aumenta el tamaño de los municipios, como se observa en la tabla 4. Esto explica que la frecuencia con que se presenta la rotación de partidos en las alcaldías y la presencia de sistemas que tienden al multipartidismo, están asociados a elevadas tasas de urbanización; mientras que altos niveles de participación y de apoyo por parte de los votantes al alcalde, se presentan más comúnmente en los municipios con menos habitantes y en áreas rurales.

De la información contenida en la tabla 4, se desprende que el grueso de los municipios del país (aproximadamente el 90%), tienen una media en el índice que refleja puntajes inferiores al promedio nacional (45,09). Estos municipios tienen máximo 50 mil habitantes. Sin embargo, el rango de valores observados en la categoría de población 2 (nótese que este grupo contiene el municipio con menor democratización y el municipio con el máximo) y en la 3, es bastante amplio; lo que significa que la evolución de la democracia no es homogénea al interior de grupos con características demográficas similares y que es necesario observar la



incidencia de otras variables en el índice. Menor heterogeneidad se observa en los grandes centros urbanos clasificados en la categoría 6, pues el máximo valor del índice en estos es de 66,9 y el mínimo de 27,7. En este sentido, se puede decir que las ciudades capitales y ciudades intermedias de la categoría 5, presentan un comportamiento atípico con respecto al resto del país.

**Tabla 4. Estadísticas del índice de democratización según categoría de población (1 el menor tamaño poblacional y 6 el máximo).**

| Cat   | Casos   | Media | Mediar | Moda   | Rang  | Desv. S | Varianza | Mínimo | Máximo |
|-------|---------|-------|--------|--------|-------|---------|----------|--------|--------|
| 1     | 11,03%  | 43,4  | 39,82  | 16.65a | 70,42 | 15,63   | 244,59   | 16,65  | 87,07  |
| 2     | 51,03%  | 44,97 | 44,23  | 0a     | 100   | 17,77   | 315,82   | 0      | 100    |
| 3     | 25,98%  | 45,05 | 46,13  | 1.42a  | 89,42 | 18,52   | 343,07   | 1,42   | 90,84  |
| 4     | 6,90%   | 47,43 | 19,52  | 5.8a   | 78,59 | 17,94   | 322      | 5,8    | 84,39  |
| 5     | 4,25%   | 46,77 | 47,58  | 14.40a | 60,5  | 16,06   | 258,07   | 14,4   | 74,9   |
| 6     | 0,80%   | 48,65 | 51,72  | 57.78a | 39,19 | 12,68   | 160,86   | 27,78  | 66,98  |
| Todos | 100,00% | 45,09 | 44,8   | 0a     | 100   | 17,63   | 311,15   | 0      | 100    |

a Existen múltiples modas. Es mostrado el valor más pequeño.

Uno de los objetivos del análisis sobre los niveles de democratización alcanzados en el periodo, es clasificar los municipios en grupos que presenten características similares respecto a la evolución de la democracia. Para ello, se construyeron intervalos del índice de democratización, de acuerdo con la información de la muestra, de tal forma que cada grupo tuviera igual número de municipios pero que los puntajes entre un grupo y otro fueran significativamente distintos. Los intervalos se construyeron con base en los cuartiles de la muestra, esto es, marcas de valor por debajo de las cuales se ubica el 25% de los municipios que toman valores inferiores o iguales a dicha marca. Así, los cuarteles dividen la muestra en cuatro grupos de municipios iguales, cada uno representa el 25% del total y cada cuartil tiene una marca de valor diferente, dependiendo de la distribución de los datos. El resultado obtenido se muestra en la tabla 5.

**Tabla 5. Estadísticas del índice de democratización según clasificación de los municipios en intervalos.**

| Intervalo-cuartil | Puntos de Corte | Casos | Media | Mediana | Moda   | Desv Est | Rango | Mínimo | Máximo |
|-------------------|-----------------|-------|-------|---------|--------|----------|-------|--------|--------|
| 1                 | 0 a 25          | 217   | 23,00 | 24,75   | 0a     | 6,78     | 31,39 | 0,00   | 31,39  |
| 2                 | 25 a 50         | 218   | 38,19 | 38,02   | 31.66a | 3,82     | 13,11 | 31,66  | 44,78  |
| 3                 | 50 a 75         | 218   | 50,94 | 50,62   | 44.83a | 3,69     | 12,90 | 44,83  | 57,73  |
| 4                 | 75 a 100        | 217   | 68,27 | 66,81   | 57.92a | 8,07     | 42,08 | 57,92  | 100,00 |

Los intervalos pueden ser interpretados a manera de categorías, donde la categoría 1 contiene los municipios con los niveles más bajos de democratización, la 2 contiene aquellos con mayores alcances y así sucesivamente, siendo la categoría 4 la que agrupa a los municipios

con el más alto grado de democratización en el periodo. Es importante mencionar que cada categoría contiene aproximadamente el mismo número de municipios equivalente cada una al 25% del total de la muestra, como se explicó anteriormente. Los cortes del índice indican el valor máximo y el mínimo de cada grupo (valor inferior y superior del intervalo) siendo consecuente que en la categoría 4 el valor más alto del índice es 100 y el más bajo 57,7. Las diferencias entre la media de cada categoría expresa que el grado de democratización en el país es bastante heterogéneo y que aún en los que presentan unos puntajes más altos dentro del índice, esta medida no pasa de 67, siendo 100 el máximo valor posible. Esta información sin embargo no es suficiente para determinar las características de la democracia en cada grupo de municipios. Con el fin de observar en detalle el comportamiento de cada una de las variables políticas dentro de las categorías identificadas, se sacaron los promedios y las estadísticas descriptivas, que muestran de que forma se articulan dichas variables con la democracia.

**Tabla 6. Estadísticas de las variables políticas según clasificación de los municipios en intervalos de democratización.**

| Cuartiles  | Estadís   | No. Ef Part. |         | Representatividad |         | Participación |         | Alternancia |         |
|------------|-----------|--------------|---------|-------------------|---------|---------------|---------|-------------|---------|
|            |           | Promedio     | Puntaje | Promedio          | Puntaje | Promedio      | Puntaje | Promedio    | Puntaje |
| 1 0 a 25   | Media     | 1,6254       | 18,54   | 0,52              | 36,0559 | 0,57          | 50,887  | 0,05622     | 5,6221  |
|            | Desv Está | 0,404        | 11,98   | 0,05821           | 11,2254 | 0,0892        | 17,6687 | 0,1246      | 12,4612 |
|            | Mínimo    | 1            | 0       | 0,38              | 9,06    | 0,33          | 2,89    | 0           | 0       |
|            | Máximo    | 3,06         | 60,97   | 0,71              | 71,83   | 0,78          | 91,92   | 0,8         | 60      |
| 2 25 a 50  | Media     | 1,9347       | 27,7213 | 0,5402            | 39,6804 | 0,6064        | 57,01   | 0,2339      | 23,3945 |
|            | Desv Está | 0,4203       | 12,4644 | 0,08462           | 16,3177 | 0,94          | 18,61   | 0,2141      | 21,4119 |
|            | Mínimo    | 1            | 0       | 0,33              | 0       | 0,32          | 0       | 0           | 0       |
|            | Máximo    | 3,29         | 67,98   | 0,85              | 100     | 0,78          | 92,28   | 0,8         | 80      |
| 3 50 a 75  | Media     | 2,2207       | 36,2035 | 0,5153            | 34,878  | 0,6058        | 56,8921 | 0,5064      | 50,6422 |
|            | Desv Está | 0,4932       | 14,6266 | 0,06709           | 12,9363 | 0,0855        | 16,9353 | 0,1751      | 17,5071 |
|            | Mínimo    | 1            | 0       | 0,38              | 8,96    | 0,37          | 10,56   | 0           | 0       |
|            | Máximo    | 4,37         | 100     | 0,83              | 96,36   | 0,79          | 93,09   | 1           | 100     |
| 4 75 a 100 | Media     | 2,6663       | 49,4186 | 0,5155            | 34,9096 | 0,6389        | 63,4472 | 0,7272      | 72,7189 |
|            | Desv Está | 0,6142       | 18,2169 | 0,07225           | 13,931  | 0,867         | 17,1852 | 0,1857      | 18,5712 |
|            | Mínimo    | 1,42         | 12,58   | 0,36              | 5,39    | 0,38          | 12,92   | 0,2         | 20      |
|            | Máximo    | 4,3          | 97,93   | 0,84              | 98,32   | 0,82          | 100     | 1           | 100     |

Puntaje: valor de la variable entre 0 y 100

Promedio: valor neto del promedio de la variable en el periodo

Cuartiles: concentración de los datos en intervalos que incluyen ascendentemente el 25% de los casos observados

De acuerdo con la información contenida en la tabla 6, se puede afirmar que la democracia está asociada a mayores niveles de participación, mayor rotación en el poder y un número efectivo de partidos cercano a 2 en los intervalos inferiores, y próximo a 3 en los superiores. La representatividad en cambio muestra un valor más alto en los intervalos inferiores y menor en los intervalos 3 y 4, lo cual quiere decir que, si bien esta variable es importante en términos de apoyo electoral al gobernante, el que no varíe mucho de una categoría a otra refleja que su peso no es menos significativo con respecto a las otras. Además, de acuerdo con las asociaciones examinadas anteriormente, es normal que a medida que crezca el número efectivo de partidos, la representación del elegido sea menor.

Las medias de las variables en los intervalos 1 y 2, reflejan el predominio de un sistema bipartidista, con un partido concentrando el peso relativo dentro del sistema en la categoría 1 (con media 1,6) y un equilibrio en la dos (con media 1,9). En los intervalos 3 y 4 el sistema tiende al multipartidismo (con medias 2,2 y 2,6 respectivamente) aunque con una concentración del peso en torno a dos partidos claramente dominantes. Los valores mínimos y

máximos expresan esto de forma diferente. En las primeras categorías el voto llega a distribuirse de forma más o menos equitativas en torno a tres partidos y en las categorías superiores, en torno a cuatro partidos, aunque hay municipios con sistemas en los que predomina un solo partido. En conclusión, el número efectivo de partidos refleja una polarización en el país entre sistemas bipartidistas y sistemas multipartidistas, con tendencias al predominio de un partido en los primeros y de dos en los segundos, lo cual puede estar asociado a la hegemonía que aún revisten los partidos tradicionales y sobre todo el partido liberal.

La alternancia también muestra diferencias significativas entre una categoría y otra. En la primera la media cercana a 0 corrobora la tendencia observada con respecto al número efectivo de partidos, ya que el peso considerable de una determinada fuerza política en el sistema de partidos local, refleja su capacidad para mantenerse sucesivamente en las alcaldías. En los grupos superiores el porcentaje de municipios donde ocurre alternancia varía en una proporción del 25%, alcanzando niveles superiores al 70% en la categoría 4, donde más de la mitad registró este fenómeno. Esta variable presenta un comportamiento bastante heterogéneo en el total de municipios del país, siendo muy grandes las diferencias entre un grupo y otro.

El impacto de la descentralización ha sido significativo en la democratización de los municipios con respecto a los cambios observados en el sistema de partidos de las categorías superiores del índice. Dentro de estas categorías el voto como mecanismo de control, refleja mayores probabilidades para que las nuevas fuerzas políticas distintas al bipartidismo accedan a cargos públicos. Estas tendencias no se registran de forma generalizada en el país y posiblemente sea necesario un periodo de tiempo más largo que una década para observar la consolidación de nuevos movimientos -asociada al surgimiento de un sistema multipartidista con al menos un número efectivo de 3 partidos-, y la permanencia de estos en el tiempo -asociada a la identificación de alternativas políticas sólidas por parte de los electores, que sean capaces de incidir positivamente en los niveles de participación y representatividad.

### **Relación de la democratización con el desempeño gubernamental y con variables externas a la descentralización.**

La democratización está relacionada -en teoría- con el mejoramiento de la gestión local, en la medida en que la expresión de las demandas de los ciudadanos, su participación en la toma de decisiones y en la elección de los gobernantes; contribuye a consolidar gobiernos más responsables y eficientes en el manejo de los recursos. Además, los alcances de la democracia dependen de factores externos a la descentralización, como los niveles de violencia y el grado de desarrollo de los municipios. Un análisis completo del impacto de la descentralización requiere la consideración de estos aspectos, razón por la cual el presente estudio examina el comportamiento de dichos factores y su relación con la democratización.

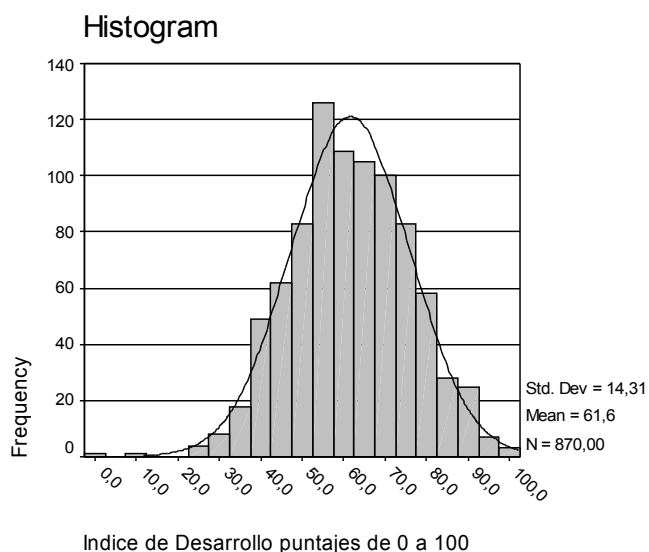
Para el análisis del desempeño gubernamental, se tuvo en cuenta el índice de desarrollo municipal elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, actualizado a 1999 (el último). La clasificación de las entidades territoriales de acuerdo con las variables incluidas en el índice de desarrollo, obedece a objetivos particulares como la asignación de los recursos de cofinanciación y el cumplimiento de normas específicas, como las leyes 136 de 1994 y 617 del 2000 (DNP, 2001 a). Esta metodología de categorización de los municipios ha sido

utilizada en años anteriores para la distribución de recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación y para orientar la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Regalías entre municipios y departamentos. El cálculo del índice refleja el comportamiento de variables de tipo social (cobertura en educación, salud, acueducto, alcantarillado, energía, necesidades básicas insatisfechas, población alfabeto, hacinamiento) y variables de tipo financiero (ingresos tributarios per cápita, inversión pública municipal per cápita y grado de dependencia de las transferencias).

Los resultados de la categorización “evidencian una alta heterogeneidad territorial y revelan un bajo nivel de desarrollo de la mayor parte de los municipios colombianos, toda vez que la calificación del desarrollo está por debajo de 40% en la mayoría de ellos -95% del total de municipios del país” (DNP, 2001 a: 3). Con respecto a las finanzas de los municipios, se observa que a medida que aumenta la categoría de desarrollo, el peso de las transferencias es menor y los ingresos tributarios crecen, igual comportamiento presenta la cobertura de servicios públicos. Lo anterior muestra los niveles de desarrollo están asociados a la capacidad de los municipios para financiar el gasto corriente con recursos propios.

El índice de desarrollo municipal refleja características inherentes a la gestión de los alcaldes que además inciden directamente en la asignación de los recursos a los municipios. Las variables incluidas reflejan la eficiencia en la destinación de los recursos públicos de acuerdo con la cobertura de los servicios públicos; el impulso al desarrollo local según el porcentaje de población alfabeto, con necesidades básicas insatisfechas y la asistencia escolar; y la distribución equitativa de los recursos observando la inversión pública municipal per cápita. Además incluye variables relacionadas con la capacidad de las entidades territoriales para generar recursos propios, tales como los ingresos tributarios per cápita y la no dependencia de las transferencias. Con el fin de trabajar sobre medidas similares a las del índice de democratización, a la calificación neta del índice de desarrollo se le aplicó el mismo procedimiento descrito anteriormente para obtener valores entre 0 y 100, siendo 100 el máximo valor posible. El gráfico 4 muestra que el índice de desarrollo municipal tiene una distribución similar a la normal, con un promedio nacional de 61,6 y mayor número de municipios con puntaje 51, por debajo de ese promedio.

**GRAFICO 4. Estadísticas del índice de desarrollo municipal.**

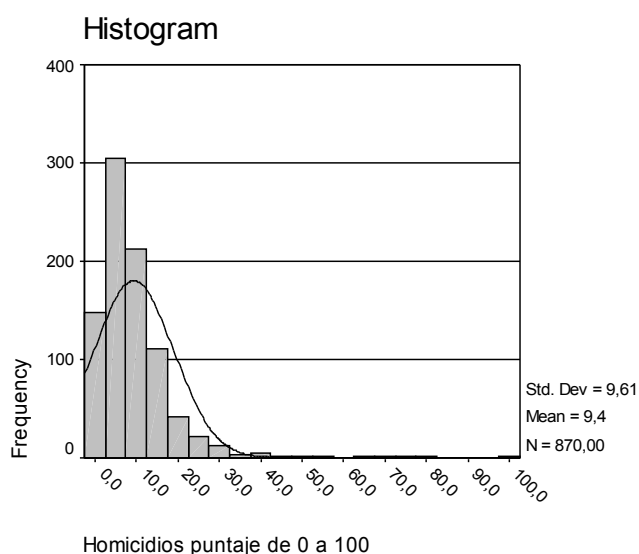


De la misma manera que en el índice de democratización, hay un solo municipio que toma el valor 100 en el índice de desarrollo (Envigado, en el departamento de Antioquia) y uno sólo que toma el valor 0 (Urbilla en el departamento de la Guajira). Los resultados reflejan la realidad de Antioquia, uno de los departamentos con más riquezas en términos de materia prima explotable y presencia de megaproyectos para transporte de mercancías y de recursos naturales. De igual forma se reflejan las condiciones de vida de la Guajira, ubicada en la parte nororiental del país y departamento fronterizo, con una pobre infraestructura para la provisión de los servicios públicos y eje del desarrollo del conflicto en los últimos dos años.

Para examinar los niveles de violencia de los municipios en el periodo, se tomó el promedio de la tasa anual por cien mil habitantes, para los años comprendidos entre 1990 y 2000. Si bien este indicador no expresa diferencialmente las acciones de grupos armados de derecha (paramilitares) y de izquierda (guerrillas), puede ser considerado como una variable proxy, en la medida en que la violencia tiene un efecto de difusión espacial, manifiesto en un “contagio” de este tipo de comportamientos o mecanismos para ‘resolver’ las diferencias, en jurisdicciones afectadas por el conflicto armado (o áreas cercanas geográficamente). Así, la tasa de homicidios es el indicador más próximo de esta realidad, mientras que la tasa por cien mil habitantes permite identificar su impacto respecto al tamaño de la población, toda vez que en términos estadísticos una muerte violenta no tiene el mismo significado en grandes ciudades con más de 4 millones de habitantes que en las veredas o áreas rurales reducidas. Los valores de esta variable también se transformaron en

La tasa promedio de la década en los municipios tiene un comportamiento aún más heterogéneo que el grado de desarrollo. En el gráfico 5 se puede observar que los valores altos se concentran en muy pocos municipios, mostrando elevados niveles de dispersión, mientras hay un gran número que permanece relativamente ‘pacífico’ en comparación con el resto del país. El promedio más alto de la tasa de homicidios se presentó en el municipio de Sabaneta, departamento de Antioquia con 686,6 homicidios cada 100 mil habitantes. Cabe mencionar que las dinámicas del conflicto armado en Colombia varían mucho de un año a otro, e incluso de un semestre a otro. La geografía de la

**GRAFICO 5. Estadísticas de la tasa promedio por 100 mil habitantes (1990-2000).**

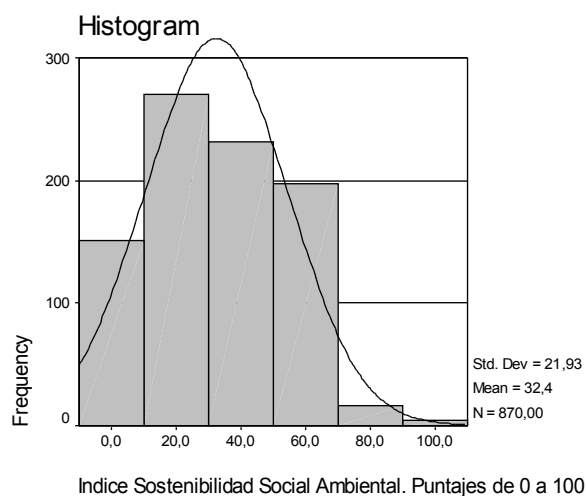


violencia, muestra que la presencia de un actor armado no necesariamente se traduce en una confrontación armada más intensa, ya que esto depende del tipo de presencia y de la relación que cada grupo mantiene con el territorio (Echandía, 1998). Sin embargo, una tendencia generalizada en los últimos años es la expansión de la disputa territorial hacia áreas estratégicas que abarcan cada vez más extensiones, donde se sitúan el grueso de los recursos naturales, corredores geográficos, megaproyectos y cultivos de coca (Sarmiento, 2002). En los últimos tres años el conflicto ha afectado principalmente a los departamentos fronterizos, siendo el eje Chocó-Antioquia uno de los más afectados debido a su ubicación en la zona de más alta biodiversidad en el mundo y en puntos clave de conexión entre el océano Pacífico y el Atlántico. Los departamentos de Putumayo en la frontera con Ecuador, y Norte de Santander, Guajira y Cesar en la frontera con Venezuela, también están siendo afectados por esta dinámica.

De los diez municipios con menor calificación en el índice de democratización, cuatro son de Antioquia, uno de Cundinamarca, dos de Meta en los llanos orientales, uno de Norte de Santander, uno del Valle del Cauca en la costa pacífica y uno en Vichada en la frontera con Venezuela. Entre los diez con puntaje más alto hay cuatro del departamento de Nariño en la frontera con Ecuador, uno de Cauca, uno de Cundinamarca, uno de Boyacá, uno de Cesar en la frontera con Venezuela, uno de Sucre y la isla de San Andrés. Es necesario examinar si la violencia puede estar afectando el desarrollo de la democracia o si, factores como la estructura de la sociedad civil y su grado de organización tienen un peso más relevante.

Para examinar el desarrollo en un sentido más amplio (social, político, económico, cultural), se incluyó en este estudio el índice de sostenibilidad social-ambiental elaborado por la Fundación Social (1998). Este índice sintético clasifica a los municipios en seis categorías a partir de la medición en cuatro subíndices: de desarrollo económico, de presencia de instituciones del Estado, de riqueza social y de medio ambiente. Cada uno de los subíndices involucra un grupo de indicadores muy amplio, asociados no sólo a los factores de calidad de vida como desempleo, ingreso per cápita; sino que se refiere a factores específicos como la productividad industrial, el número y tipo de organizaciones de la sociedad civil, la diversidad étnica, la presencia de reservas naturales y áreas protegidas, entre otras. Es así como la tipología resultante mide aspectos de tipo estructural, asociados a características de los municipios que tienen poca variabilidad en el tiempo. Los tipos de municipios resultantes de esta categorización son: frágiles, incipientes, potenciales, consolidados y ciudades región; siendo los primeros los menos “sostenibles” y los últimos los que tienen un mayor potencial en términos sociales, económicos y ambientales. El valor mínimo que puede tomar un municipio en este índice es de 1 y el máximo es de 6, la equivalencia de los datos a puntajes entre 0 y 100 respeta este comportamiento, cambiando únicamente la escala de valores.

En el gráfico 6 se puede observar que hay una desviación estándar muy alta, siendo evidente que la distribución regional del desarrollo es heterogénea. La mayoría de los municipios (75%) apenas sobrepasan el promedio nacional, que es 32,4 (tienen un puntaje de 35), sólo unos pocos se ubican en las categorías superiores correspondientes a la 4 y la 5 (menos del 1% del total nacional), mientras una proporción grande está clasificada en las categorías 1 y 2 de frágiles e incipientes respectivamente (aproximadamente el 50% de los municipios del país). De otro lado, el promedio nacional muestra un bajo desempeño, corroborando la desigualdad entre las distintas regiones.

**GRAFICO 6. Estadísticas del índice de sostenibilidad social-ambiental.**

Para determinar si existe una relación sistemática entre el grado de democratización y estas variables, es necesario mirar si hay una correlación estadística entre ellas y posteriormente elaborar modelos de regresión múltiple que permitan identificar los determinantes de la democratización. La tabla 7 resume los coeficientes de correlación de las variables con el índice y la tabla 8 muestra, en dos modelos distintos, que la evolución de la democracia en la década no está significativamente asociada a un solo factor. De forma general, la correlación negativa entre violencia y grado de democracia, expresa que en los municipios con tasas altas de homicidios, el índice de democratización es menor. Esto puede mostrar que los mecanismos de coerción utilizados por los actores armados para manipular los espacios de representatividad y participación (específicamente las elecciones), están afectando el impacto de la descentralización en municipios con problemas de orden público.

Las elecciones se han convertido en los últimos cuatro años en escenarios de presión por parte de los actores armados hacia el gobierno y en mecanismos mediante los cuales buscan expandir su control político sobre la población civil. Los atentados, quema de papelería, amenazas y presiones a los votantes, paros armados durante periodos electorales; son estrategias recurrentes de los grupos guerrilleros y de autodefensas. Estos hechos han debilitado la participación formal de la sociedad civil, ya que el miedo y el escepticismo respecto a los resultados que pueda arrojar la participación política, pueden estar contribuyendo al abstencionismo electoral, actualmente cercano al 50%. Por ejemplo, en el Valle del Guaméz, departamento de Putumayo (la zona con mayor número de hectáreas cultivadas de coca en el país y con presencia histórica de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC), la participación para elecciones de alcaldes fue de 0 en 1997. En este sentido, sería importante complementar los hallazgos de la investigación con un estudio cualitativo mediante el cual se recogiera evidencia sobre el tipo de presencia de los distintos actores armados, registrando los cambios en el tiempo y las estrategias utilizadas para el control territorial y político. Factores como el confinamiento o bloqueo total de las comunidades en zonas de conflicto, así como el desplazamiento, tienen una incidencia directa sobre los resultados de las elecciones, pues afectan no solamente la proporción de votantes (y en esa medida la participación) sino también la intención del voto.

La violencia parece estar afectando también los niveles alcanzados de desempeño en el periodo y esto tiene que ver con el redireccionamiento “forzado” de los recursos públicos y el

impacto negativo que esto tiene en su distribución equitativa. Estudios de caso en los municipios con bajo grado de democratización y altos niveles de violencia que se concentren en estos aspectos, son de gran utilidad.

**Tabla 7.**  
**Correlaciones**

|                     | Variables                   | indice dem. | Indice de desarrollo | Indice global de desarrollo | Promedio tasa de homicidios |
|---------------------|-----------------------------|-------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Pearson Correlation | indice dem.                 | 1,000       | ,023                 | ,034                        | -,160**                     |
|                     | Indice de desarrollo        | ,023        | 1,000                | ,457**                      | ,260**                      |
|                     | Ind. global de desarrollo   | ,034        | ,457**               | 1,000                       | ,267**                      |
|                     | Promedio tasa de homicidios | -,160**     | ,260**               | ,267**                      | 1,000                       |

\*\* . Significativa al nivel de 0.01 (2-tailed).

**Tabla 8. Determinantes del índice de democratización**

**Resumen de los modelos**

| Model | R                 | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate | Change Statistics |          |     |     |               | Durbin-Watson |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|-------------------|----------|-----|-----|---------------|---------------|
|       |                   |          |                   |                            | R Square Change   | F Change | df1 | df2 | Sig. F Change |               |
| 1     | ,160 <sup>a</sup> | ,026     | ,025              | 17,4215                    | ,026              | 22,882   | 1   | 868 | ,000          | 1,695         |
| 2     | ,179 <sup>b</sup> | ,032     | ,030              | 17,3747                    | ,006              | 5,678    | 1   | 867 | ,017          |               |

a. Predictores: (Constante = 47,863), Promedio Tasa de homicidios x 100 mil.

b. Predictores: (Constante = 46,091), Promedio Tasa de Homicidios x 100 mil, tipología de desarrollo.

c. Variable dependiente: índice de democratización.

Los modelos de regresión reflejan que los niveles de democracia alcanzados en el periodo están asociados, en orden de importancia, con la violencia y el grado de desarrollo global de los municipios (social, ambiental y económico). El coeficiente de correlación múltiple en los modelos (denominado R) expresa que factores estructurales de los municipios aportan información relevante, adicional a la que aporta la violencia, en la explicación de la democracia. El grado de desarrollo de los municipios es un aspecto que debe tenerse en cuenta en el diseño e implementación de programas cuyo objetivo sea impulsar la democracia en las regiones más frágiles. Resulta significativo que el índice de desarrollo de los municipios elaborado con base en indicadores de desempeño gubernamental, no tenga un peso significativo en la explicación de los alcances de la democracia, a pesar de que en la teoría estos dos procesos no son independientes. Es posible que las variables asociadas a la democracia dependan en mayor medida de las estrategias electorales o de hechos coyunturales que motiven al potencial elector a participar. También es posible que los cambios lentos en el sistema de partidos o las dificultades del sistema de representación colombiano, impidan que los votos se reflejen en escaños o cargos públicos que reflejen los intereses de los electores. En los últimos cuatro años los intentos por aprobar una reforma política en el Congreso, que modifique el estatuto de partidos en ese sentido, han sido fallidos.



En consecuencia, para entender el impacto político de la descentralización a profundidad y partiendo de los datos examinados en este trabajo, es urgente desarrollar estudios cualitativos cuyo objetivo sea el análisis de la consolidación de nuevas fuerzas políticas en el sistema de partidos, diferenciando este proceso de los casos en que ocurra un cambio de siglas o en que se logren camuflar candidaturas de líderes articulados a los partidos tradicionales. También es importante profundizar en el clientelismo, las metodologías para aproximarse a este fenómeno tan complejo y difícil de medir o identificar, a sus formas de operar y a las posibles transformaciones que haya tenido con la descentralización. Por último, es necesario ahondar en las características del sistema de representación colombiano en cuerpos colegiados, observando su evolución desde 1988 hasta hoy y examinado en que medida las políticas públicas y la composición de estos espacios, se ve alterada por el diseño de dicho sistema. Los análisis de coyuntura sobre intención de voto, considerando series de tiempo amplias, son útiles en la caracterización del electorado. En todos los casos, un análisis regional puede dar luces sobre la variabilidad de los aspectos mencionados, a la luz de contextos culturales, biofísicos y geográficos.

La hipótesis de que a mayores niveles de democracia, mayores niveles de desempeño gubernamental, puede ser probada mediante una regresión que intente explicar, a la inversa, la incidencia de la democratización en la gestión pública (estos son los supuestos generales de la descentralización). La tabla 9 resume la información de los modelos obtenidos y permite afirmar que el desempeño no puede ser explicado por la democracia, sino que en principio son más relevantes los grados de desarrollo global (que influye en los porcentajes de ingresos tributarios per cápita y en la capacidad para generar nuevos recursos) y en segunda instancia la violencia. En conclusión se puede decir que la implementación de las reformas descentralistas no muestra una articulación entre el desempeño y la democracia, más bien parece ser que el primero está más afectado por la disponibilidad de recursos de los municipios y la segunda por la violencia como factores principales. Lo anterior puede explicarse porque, en el diseño de las transferencias el gasto de inversión social está predeterminado, dejando poca libertad a los alcaldes para decidir sobre el destino de los recursos de acuerdo con necesidades particulares. Además, este diseño ha generado una mayor dependencia de las transferencias y una distribución de los recursos que no responde a las características demográficas de los municipios. Estos aspectos pueden estar afectando los indicadores de desempeño.

**Tabla 9. Determinantes del índice de desarrollo construido en base a indicadores de desempeño gubernamental**

Resumen de los modelos

| Model | R                 | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate | Change Statistics |          |     |     |               | Durbin-Watson |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|-------------------|----------|-----|-----|---------------|---------------|
|       |                   |          |                   |                            | R Square Change   | F Change | df1 | df2 | Sig. F Change |               |
| 1     | ,457 <sup>a</sup> | ,209     | ,208              | 12,7313                    | ,209              | 229,550  | 1   | 868 | ,000          | 1,606         |
| 2     | ,479 <sup>b</sup> | ,230     | ,228              | 12,5733                    | ,020              | 22,952   | 1   | 867 | ,000          |               |

a. Predictores: (Constante = 51,955), Índice global de desarrollo

b. Predictores: (Constante = 50,715), Índice global de desarrollo, Promedio Tasa x 100 mil

c. Variable dependiente: Índice de desarrollo con base en indicadores de desempeño gubernamental

## Conclusiones

La información recogida refleja que el impacto de la descentralización en Colombia durante el periodo 1988-2000, ha sido heterogéneo, no sólo regionalmente hablando sino en cada una de las variables consideradas. En primer lugar, la descentralización ha tenido mayor impacto en la democratización que en el desempeño gubernamental. El promedio nacional del primero en un puntaje de 1 a 100, es de 45 y el del segundo es de 32,4. Si bien con las reformas políticas de la descentralización no se han registrado cambios significativos en la participación electoral, el sistema de partidos muestra una dinámica asociada a la rotación en el poder (con un promedio de 38% de los municipios del país que han registrado este fenómeno en la década) y a la apertura hacia un sistema multipartidista compuesto por tres partidos, en los municipios con mayor democracia. Aunque en los casos extremos de menor democratización es claro el predominio de un solo partido, se puede decir que el sistema de partidos colombiano tiene en promedio un sistema bipartidista (el promedio en el periodo es de 2,11). La representatividad no presentó cambios importantes en la década, ni en los municipios con grados diferentes de democratización, puede ocurrir que este aspecto no tenga gran relevancia cuando la cultura participativa no es muy fuerte, como en el caso colombiano. De acuerdo con el comportamiento del desempeño y con la relación observada entre este índice y los niveles de democracia alcanzados en el periodo, se puede decir que este aspecto está siendo afectado principalmente por factores externos a la descentralización, tales como el grado de desarrollo de los municipios y por factores intrínsecos al diseño de las reformas fiscales, como la ley que rige la asignación y asignación de las transferencias. Este aspecto impide hablar de un impacto de la descentralización que ocurra de forma paralela o articulada en los procesos de democratización y de mejoramiento del desempeño gubernamental. Al parecer, este impacto se da de forma independiente en cada uno de los campos mencionados.

En segundo lugar, se identifican ciertas características de los municipios, asociadas al comportamiento de la democracia. El tamaño poblacional tiene una relación con los niveles de participación, la alternancia en las alcaldías, el número efectivo de partidos y, en menor medida, la representatividad. En los municipios pequeños y áreas rurales la participación es más alta y el sistema tiende a ser unipartidista, en consecuencia se presenta con menor frecuencia la rotación de fuerzas políticas en cargos públicos. Reflejando una tendencia contraria, en los grandes centros urbanos y en ciudades intermedias, la participación es más baja pero el sistema es multipartidista con un número efectivo de partidos aproximadamente de 3. Relacionado con esto, la rotación de movimientos políticos en el poder es más frecuente y la representatividad es menor. La violencia es un factor que afecta principalmente el desarrollo de la democracia, seguido por las características estructurales de los municipios, en las cuales es necesario ahondar más mediante estudios posteriores de corte cualitativo que incluyan análisis regionales y sobre la cultura política. Estos aspectos afectan más al desempeño, aunque la violencia aporta información significativa al análisis al ser considerada en conjunto con esta.

Por último, y de acuerdo con lo descrito en los puntos anteriores, para que el impacto de la descentralización sea significativo y contribuya al desarrollo de la democracia, es necesario adelantar programas que promuevan la participación en los grandes centros urbanos; reevaluar los mecanismos e instancias de participación ciudadana para que tengan una incidencia directa sobre la planeación, diseño y ejecución de políticas, y mejorar las condiciones de seguridad así como la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos en las zonas más afectadas por el conflicto. De otro lado, es esencial diseñar programas e

instrumentos que permitan un mayor control y vigilancia de la sociedad civil sobre la gestión pública, con el fin de disminuir los niveles de corrupción y el clientelismo. En su lugar, deben promoverse incentivos relacionados con los beneficios que la *comunidad* obtiene al incorporarse a los mecanismos de participación política, adelantar campañas educativas que den a conocer las distintas instancias y herramientas de participación, cómo utilizarlas; así como la importancia de informarse sobre los programas de gobierno de los candidatos y la forma de hacerlos efectivos en caso de quedar elegidos.

## Notas

\* Politóloga e investigadora de la Universidad de los Andes; investigadora asociada al Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional y al Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO) de la Universidad de los Andes.

\*\* Politóloga; con Maestría en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia. Actualmente cursa la Maestría en ciencias Económicas en la Universidad Nacional de Colombia.

1. Si bien los cambios en estos procesos son consecuencia no solamente de la implementación de reformas descentralistas, sino de otras adicionales y más amplias como las contempladas en la Constitución del 91; el diseño de la descentralización en general, creó y transformó las estructuras formales de la participación política; los marcos legales que regulaban las relaciones intergubernamentales; las finanzas y las funciones administrativas de los municipios.
2. Más del 90% de los paros cívicos ocurridos entre 1971 y 1981, exigían una mejor cobertura y calidad de los servicios públicos (Santana, 1983).
3. Antes de la implementación de la elección popular de alcaldes en 1988 y de los gobernadores en 1991, estos eran designados por el nivel central del gobierno y pertenecían a uno de los dos partidos tradicionales (liberal o conservador).
4. Con la nueva Constitución también se crearon herramientas para que los usuarios de servicios públicos pudieran conocer y vigilar la gestión de las empresas encargadas de prestar dichos servicios, y los contratos entre las administraciones y organizaciones cívicas.
5. La Ley 60 de 1993 establece que los municipios deben destinar el 30% de sus transferencias de inversión forzosa a educación, 20% a salud, 20% agua potable y saneamiento, 15% a vivienda y el restante 20% a la inversión en los sectores mencionados (Sánchez et al: 2000). La Ley 100 del mismo año asigna nuevas responsabilidades a los municipios y crea comités de participación para los asuntos relacionados con la salud, y la Ley 115 de 1994 modifica las funciones en materia de educación.
6. Según el estudio de Acosta, el proceso de descentralización produjo muy poca autonomía financiera local, derivada de bases tributarias poco dinámicas y un crecimiento elevado del gasto territorial (que no pudo financiarse con las transferencias y produjo endeudamiento).
7. Las transferencias territoriales consisten en el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación. Los gastos obligatorios derivados de las leyes de la descentralización en municipios pequeños llegan a representar hasta el 13% del total de las transferencias y el 15% en municipios medianos, lo que origina problemas para financiar gastos corrientes (Acosta et al., 1995: 15).
8. Incorporan los aspectos político, fiscal y administrativo a un índice global de desempeño, pero no se incluye el análisis de cada uno por separado, para mirar la relación de unos con otros. Otros estudios consignan la importancia de la aparición de terceras fuerzas y de los líderes independientes (no partidistas) en el sistema político (Sánchez G., 1999), (Ceballos et al., 2000).
9. De acuerdo con Taagepera y Laakso “En un sistema bipartidista con dos partidos igual de fuertes, el número efectivo de partidos es exactamente 2,00. Si un partido es considerablemente más fuerte que el otro, con un porcentaje de votos o escaños respectivo de, por ejemplo, un 70% y un 30%, el número efectivo de partidos es de 1,72, una cifra que concuerda con nuestro juicio intuitivo de que nos alejamos de un sistema bipartidista puro

en dirección hacia un sistema unipartidista. De modo similar, con tres partidos exactamente iguales, la fórmula del número efectivo da un valor de 3.00. Si uno de estos partidos es más débil que los otros dos, el número efectivo de partidos tendrá un valor entre 2,00 y 3,00, dependiendo de la fuerza relativa del tercer partido”. (Lijphart, 1994: 114-118). Para una crítica de este indicador, ver Molinar, (1991: 1383-1391).

10. Los altos índices de participación registrados en 1988 pueden ser explicados por el auge de la elección popular de alcaldes en sus inicios.
11. Los estudios sobre la presencia de los partidos en los cargos de elección popular muestran una predominancia del partido Liberal en alcaldías, Congreso y Consejos Municipales. Esta relativa monopolización de los cargos públicos y sobre - representación del partido Liberal, ha sido explicada por el diseño del sistema de representación. En el sistema colombiano, la asignación de curules se hace por cuociente electoral (mínimo de votos requeridos por la lista para obtener un escaño) y, una vez terminadas las listas cuyos votos alcanzan este tope, la asignación de curules se hace identificando aquellas listas que más se aproximan al cuociente (el llamado ‘residuo’), otorgando los cargos de acuerdo con su grado de aproximación al número establecido como cuociente. Este sistema ha ocasionado la llamada ‘operación avispa’, que consiste en una estrategia mediante la cual el mismo partido presenta múltiples listas (o candidatos), con el fin de obtener el mayor número de escaños por residuo y no necesariamente por cuociente. Con esta creciente fragmentación de listas y multiplicación de candidatos a elecciones de cargos uninominales, los partidos, sobre todo los tradicionales, se han convertido en ‘maquinarias electorales’.
12. Incluso puede expresarse que no ha habido una consolidación de nuevos movimientos políticos, ya que estos aparecen y desaparecen con mucha facilidad en el periodo, lo cual puede incidir en los altos niveles de alternancia (de existir opciones ‘permanentes’ y satisfactorias para los electores, probablemente las reelecciones serían más frecuentes).
13. Se incluyeron municipios con valores perdidos en no más de 2 variables diferentes para el mismo año (no se incluyeron municipios con valores perdidos en la variable alternancia, ya que su naturaleza ‘impredecible’ no permite calcular este valor). Se estimaron 38 datos en 13 municipios, ningún valor del primer año de la serie (1988), ya que no es posible establecer parámetros de comportamiento para el primer dato de cualquier periodo. La estimación de los datos faltantes se llevó a cabo mediante dos métodos: el método de SPSS de regresión lineal para los valores del lado derecho (2000), incluyendo en la ecuación como variables independientes, los valores de la variable en cuestión para los años anteriores (el valor de la  $r$  ajustada mayor a 0,6 en la ecuación, permite utilizar este procedimiento sin problema). Un procedimiento similar se aplicó para los valores intermedios (1992, 1994, 1997), utilizando el método de splines cúbicos. Este método calcula los datos con base en la curva de regresión de la variable, tomando los valores del año inmediatamente anterior y posterior al que se quiere estimar, para disminuir al máximo el error en la tendencia de la curva.
14. Aunque en 1990 hubo elecciones, este año no se incluyó porque la Registraduría Nacional del Estado Civil, ente encargado de manejar la información electoral, no publicó estos datos. Sólo hay información para 40 municipios y ciudades capitales, lo cual no es significativo en términos de la muestra utilizada.
15. Se utilizó el método “Stepwise” en SPSS que incluye paso a paso cada una de las variables independientes, teniendo en cuenta su correlación con la dependiente y estableciendo criterios de entrada y de salida de las variables en el modelo, de acuerdo con la información adicional aportada por ellas a los modelos establecidos en los pasos anteriores.

## Bibliografía.

Acosta, Olga Lucía et al. 2001 “¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios durante la década de los noventa?”, en *Documento Territorial N° 47* (Bogotá).

Bardhan, P. et al (1998) *Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries*, Working Paper No. C-98104 (Berkeley: Center for International and Economic Research).

Bird, Richard M et al. 1998 (1998) “Colombia: the central role of the central government in fiscal decentralization”, en Bird, Richard and Vaillancourt, François (eds.) *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).

Ceballos, Marcela et al. 2000 “Los líderes *outsiders*, el impacto de la elección popular de alcaldes”, en *Economía Colombiana y Coyuntura Política* (Bogotá), Edición N° 282.

Da C.B Garman, Christopher et al. 1999 “The politics of decentralization in Latin America”, en *Latin American Research Review* (California) Volume 34, N° 1.

Departamento Nacional de Planeación 2002 *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década* Tomo I (Bogotá: DNP).

Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial 2001 “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década”, en *Documento Territorial N° 53* (Bogotá).

Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial 2001 “Modelo de Jerarquización y Categorización de los Departamentos y Municipios”, en *Documento Territorial No. 44* (Bogotá).

Departamento Nacional de Planeación, UAEDT 1998 “¿Qué hicieron los alcaldes entre 1995-1997?”, en *Planeación y Desarrollo* (Bogotá), Volumen XXIX, N° 4.

Departamento Nacional de Planeación, UAEDT 1998 “Problemas y Prioridades de los alcaldes electos Periodo 1998-2000”, en *Planeación y Desarrollo* (Bogotá), Volumen XXIX, N° 4.

Departamento Nacional de Planeación, UDT 1999 “Resultados de la Encuesta a los alcaldes en 1999”, en *Boletín N° 19* (Bogotá).

ECHANDIA, Camilo (2002) ponencia presentada al Seminario La Crisis Política Colombiana: más que un conflicto armado y un proceso de paz organizado por la Universidad de los Andes en Bogotá el 10, 11 y 12 de abril del 2002.

Fundación Social (1998) *Municipios y Regiones de Colombia* (Bogotá: Fundación Social).

Instituto Nacional de Estadística. Selección de Variables a través de la Técnica de Componentes Principales. *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* {online}. México, fecha de publicación desconocida {citado 12 de abril 2002} Disponible

en

Internet:

[gopher://inegi.gob.mx/difusión/espanol/niveles/JLY/nivbien/componentes.html](http://inegi.gob.mx/difusión/espanol/niveles/JLY/nivbien/componentes.html).

Li, Hongyi et al. 1998 “Explaining International e Intertemporal Variations in Income Inequality”, en *Economic Journal*, Vol 108.

Lijphart, Arendt 1995 (1994) *Sistemas electorales y sistemas de Partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales).

Lijphart, Arendt 1997 “Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma”, en *American Political Science Review*, Vol. 91, N° 1.

Maldonado, Alberto 2001 *Documento Territorial N° 52: Avances y resultados de la descentralización política en Colombia*, (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación).

Mill, John Stuart 1958 (1861) *Considerations on Representative Government* (New York: Bobbs-Merrill).

Molinar, Juan 1991 “Counting the Number of parties: alternative index”, en *American Political Science Review*, Volume 85, N° 4.

Morris, Arthur. 1992 (1992) “Decentralization : the context“, en Morris, Arthur y Lowder, Stella (eds.) *Decentralization in Latin America. An Evaluation* (New York: Praeger Publisher).

Mueller, Dennis C. et al. 2002 “The Economic Effects of Democratic Participation”, en *CES-Ifo Working Papers* (Munich), Working Paper N° 656 (2).

Oates, W. E 1972 (1972) *The Political Economy of Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich).

Orjuela, Luis Javier 1992 (1992) “La descentralización en Colombia: paradigma para la eficiencia y legitimidad del Estado” en Dugas, John; Ocampo, Angélica et al *Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal* (Bogotá: Universidad de Los Andes – Departamento de Ciencia Política).

Pande, R (1999) *Minority Representation and Policy Choices: The Significance of Legislator Identity*, Development Economics Discussion Paper No. 16 (London: STICER, London School of Economics).

Persson, T et al (1997) *Separation of Powers and Political Accountability*, Working Paper No. 136 (Munich: Center for Economic Studies, University of Munich).

Przeworski, Adam et al. 1999 (1999) “Elections and Representation”, en Przeworski, Adam; Stokes, Susan y Manin, Bernard (eds.) *Democracy, Accountability and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press).

Sánchez, Fabio et al. 2000 *Diagnóstico de la capacidad de los gobiernos locales en Colombia* (Bogotá: Informe de Consultoría presentado al BID).

Sánchez, Fabio et al. 2001 *La economía política del gasto público municipal* (Bogotá: Mimeo).

Sánchez, Miguel 1999 *La elección popular de alcaldes y las terceras fuerzas. Un análisis del sistema de partidos colombiano en el ámbito municipal, 1988-1997* (Bogotá: Mimeo).

Santana, Pedro 1983 (1983) "El desarrollo desigual de las regiones y el movimiento cívico en Colombia", en *Revista Controversia* (Bogotá), No. 107-108.

SARMIENTO Libardo (2000). "Desarrollo societal, conflicto y territorio", ponencia presentada al Seminario internacional Desplazamiento, Conflicto, Paz y desarrollo, mayo 30 a junio 2 de 2000.

Tabellini, Guido 2000 (1999) *Constitutional determinants of government spending* (Italy: IGER and Department of Economics, Bocconi University; CEPR; CES-Ifo).

Tiebout, C. M (1956) "a Pure Theory of Local Expenditures" en *Journal of Political Economy*, Volume No. 64.

Zachary, Elkins 2000 "Gradations of Democracy? Empirical Tests of Alternative Conceptualizations", en *American Journal of Political Science*, Volume 44, Issue 2.