

**CEDE****DOCUMENTO CEDE 2006-15
ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica)
MARZO DE 2006**

DESCENTRALIZACIÓN Y PROGRESO EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS SOCIALES DE EDUCACIÓN, SALUD Y AGUA Y ALCANTARILLADO

FABIO SÁNCHEZ*

Resumen

El objetivo del presente trabajo es determinar la contribución del proceso de descentralización de la última década al avance en los indicadores de acceso a los servicios sociales. La descentralización aumentó las competencias y los recursos de los municipios para la prestación de servicios sociales de educación, salud y agua potable y alcantarillado. Se parte del principio que los dirigentes locales tienen más conocimiento de las necesidades de servicios sociales de la población, y por consiguiente, pueden asignar los recursos fiscales de forma tal que reflejen esas necesidades. No obstante lo anterior, el desempeño en la prestación y aumentos en cobertura en los servicios sociales difiere dramáticamente entre municipios, a pesar de que el marco legal sea idéntico. El origen de esas diferencias es múltiples: recursos, capacidad fiscal, capacidad técnica, participación política, conflicto interno, etc. El trabajo encuentra que –en adición al monto de los recursos- el esfuerzo propio como proporción del gasto total es la variable que tiene el mayor efecto en el aumento de las coberturas educativas y de salud. Por su parte, las transferencias a los municipios como proporción del gasto tienen efecto nulo o negativo en el aumento de las coberturas. El trabajo elabora un conjunto de tipologías municipales basadas en las variables asociadas al desempeño en la provisión de servicios sociales y señala un conjunto de recomendaciones para la futura reforma del Sistema General de Participaciones que es el marco vigente de transferencias intergubernamentales.

Palabras clave: Descentralización, recursos propios, participación, educación, salud, acueducto y alcantarillado

Clasificación JEL: H51, H52, H54, H77.

* Director del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes. Se agradecen los comentarios y sugerencias de Alejandro Gaviria, Hugo López, Jairo Núñez, Olga Lucía Acosta y Oswaldo Porras. Se agradece también al Departamento Nacional de Planeación por la eficiente provisión de la información, en especial, a Giovanni Cortés, José Fernando Arias y Félix Nates. Colaboraron en este informe Armando Armenta, Antonella Fazio, Gloria Patricia Rincón, Victoria Soto, Camila Torrente del CEDE de la Universidad de los Andes.

DECENTRALIZATION AND PROGRESS IN THE PROVISION OF SOCIAL SERVICES OF EDUCATION, HEALTH, POTABLE WATER AND SWAGE

Abstract

This paper intends to determine the impact of the decentralization policies of the last ten years to the growth of access to social services. The recent decentralization process increased the responsibilities and resources of the municipalities for the provision of social services such as education, health, potable water and sewage. According to the decentralization theory local leaders know better the social services needs of the local population and allocate fiscal resources according with those needs. Nevertheless the performance in the provision of social services differs a great deal between municipalities in spite of they are ruled by the same legal framework. The source of such differences comes from monetary resources, fiscal strength, technical capacity, political participation, domestic conflict, etc. This work finds that –in addition to the amount of monetary resources- municipalities' own resources as proportion of total spending is the variable that has the greatest impact on the expansion of education enrollment and health coverage. Besides, transfers to municipalities as proportion of spending have null or negative impact on social services provision. The paper proposes a set of municipal typologies based on the variables associated with performance in the provision of social services and discusses recommendations for the future reform of the current Colombian system of intergovernmental transfers.

Key Words: Decentralization, own resources, participation, education, health, potable water, sewage.

JEL Classification: H51, H52, H54, H77

Tabla de Contenido

| | |
|--|----|
| 1. Introducción | 4 |
| 2. Marco legal e institucional de la descentralización en Colombia..... | 5 |
| 2.1. Ley 60 de 1993: | 6 |
| 2.1.1. <i>Responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno</i> | 6 |
| 2.1.2. <i>Mecanismo de asignación de recursos y financiación.</i> | 7 |
| 2.1.3. <i>Control político y rendición de cuentas</i> | 9 |
| 2.2. Ley 715 de 2001 | 9 |
| 2.2.1. <i>Responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno</i> | 9 |
| 2.2.2. <i>Mecanismo de asignación de recursos y financiación.</i> | 11 |
| 3. Revisión de la literatura sobre descentralización y provisión de servicios sociales..... | 13 |
| 3.1. Estudios sobre descentralización en los servicios de educación, salud y agua potable en Colombia..... | 18 |
| 4. Marco Teórico..... | 21 |
| 5. Avances o retrocesos en educación, salud y agua potable..... | 25 |
| 5.1. Evolución en la provisión del servicio educativo | 25 |
| 5.1.1. <i>Matrícula y número de docentes</i> | 25 |
| 5.1.2. <i>Cobertura Neta por zonas y niveles de ingreso.</i> | 28 |
| 5.1.3. <i>Gasto en Educación</i> | 30 |
| 5.1.4. <i>La provisión del servicio educativo y las variables relacionadas.</i> | 33 |
| 5.1.5. <i>Resultados Económicos.</i> | 37 |
| 5.2. Evolución de la provisión del servicio de salud | 43 |
| 5.2.1. <i>Cobertura</i> | 43 |
| 5.2.2. <i>Financiación</i> | 45 |
| 5.2.3. <i>Variables asociadas a la cobertura del régimen subsidiado de salud</i> | 47 |
| 5.2.4. <i>Resultados Económicos.</i> | 50 |
| 5.3. Evolución de la cobertura en Acueducto y Alcantarillado | 54 |
| 5.3.1. <i>Cobertura</i> | 54 |
| 5.3.2. <i>Financiación</i> | 54 |
| 5.3.3. <i>Resultados Económicos.</i> | 58 |
| 6. Tipología de los municipios con respecto a variables políticas, fiscales y administrativas | 59 |
| 7. Conclusiones | 65 |
| 8. Bibliografía..... | 68 |
| Apéndices | 71 |

1. Introducción

Los avances en la provisión de los servicios sociales durante los últimos veinte años en Colombia se hayan ligados al proceso de descentralización tanto fiscal y política como administrativa emprendido desde mediados de los años ochenta y profundizado en los noventa. Uno de los aspectos más importantes de la descentralización fue el aumento de las competencias de entes territoriales, en particular de los municipios, para la prestación de servicios sociales de educación, salud y agua potable y alcantarillado. Para ello se aumentaron las transferencias a esos entes destinadas a los sectores mencionados. Se parte del principio que los dirigentes locales tienen más conocimiento de las necesidades de servicios sociales de la población, y por consiguiente, pueden asignar los recursos fiscales de forma tal que reflejen esas necesidades. Al final, un mayor acceso a la educación, a la salud y a otros servicios sociales contribuirá a la formación de capital humano y a la reducción de la pobreza.

No obstante lo anterior, el desempeño en la prestación y aumentos en cobertura en los servicios sociales difiere dramáticamente entre municipios, a pesar de que el marco legal sea idéntico. El origen de esas diferencias es múltiples: recursos, capacidad fiscal, capacidad técnica, elecciones, participación política, conflicto interno, etc. Capturar la influencia de estas y de otras variables permitirá determinar el tipo de restricciones que enfrentan los gobiernos locales para la provisión de servicios sociales.

El presente trabajo muestra los principales avances (o retrocesos) en la prestación de los servicios sociales de educación, salud, agua potable y alcantarillado durante la última década y pretende determinar en que medida el proceso de descentralización ha contribuido al avance en los indicadores de acceso a los servicios sociales. El documento esta dividido en seis secciones siendo la primera esta introducción. La segunda hace un breve recuento de la evolución del marco

legal e institucional de la descentralización en lo relacionado con las competencias de cada nivel de gobierno y la forma como se distribuyen los recursos a las entidades territoriales. La tercera sección presenta un breve marco teórico donde que relaciona el avance en el acceso a los servicios sociales con la fortaleza de la rendición de cuentas por parte tanto de los proveedores de los servicios como de la dirigencia política del nivel local. En la cuarta sección se presenta una revisión de la literatura internacional y nacional de la relación entre los avances en la cobertura y la calidad en los sectores de educación salud y agua potable y alcantarillado y el proceso de descentralización. La quinta sección presenta la relación entre los distintos indicadores de descentralización fiscal con los avances en los sectores sociales con datos municipales para el período 1994-2004. En la misma sección se muestran los resultados de distintos modelos econométricos de los determinantes de los avances en educación, salud, y agua y alcantarillado, capturando con distintas variables el papel que juega la descentralización en esos resultados. La sexta y última sección concluye y presenta las recomendaciones de política derivadas del trabajo.

2. Marco legal e institucional de la descentralización en Colombia

Los cambios evidenciados en el sistema de provisión de los servicios sociales se enmarcan en el proceso de descentralización fiscal, política y administrativa iniciado a mediados de la década de 1980. En esta sección se revisan los principales cambios legales e institucionales llevados a cabo en la descentralización de la provisión de los servicios de educación, salud y saneamiento básico (acueducto y alcantarillado). Aunque este proceso ha seguido la misma dirección en los tres sectores, y sin duda la promulgación de la Constitución de 1991 tuvo el mayor efecto en el mismo, el marco legal e institucional de cada uno ha evolucionado de manera distinta. Es así como a la transformación consagrada en la Constitución, le siguieron algunas reformas normativas como la Ley 100 de 1993 que reformó el sistema de seguridad social, la Ley 60 de 1993 que desarrolló el marco legal de la descentralización de la Constitución de 1991 expresados en su artículo 357 y la Ley 715 de 2001 que

modificó –a partir del Acto Legislativo 01 de 2001 sobre el Sistema General de Participaciones (SGP)- la forma de repartición de los recursos y la estructura de incentivos para obtenerlos de la Ley 60 de 1993.

Los artículos constitucionales y leyes mencionados conforman el marco normativo para el desarrollo de la descentralización y la prestación de los servicios sociales. En esta sección se revisa el marco de referencia institucional para prestación pública de los servicios de salud, educación y acueducto y alcantarillado, mostrando las características (provisión del servicio, financiación y mecanismo de rendición de cuentas) del sistema tanto bajo la ley 60 de 1993 como bajo la ley 715 de 2001.

2.1. Ley 60 de 1993:

2.1.1. *Responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno*

El esquema de competencias de la Ley 60 de 1993 le asignó a los municipios la tarea de administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria, secundaria y media. Para el sector salud, le otorgó al municipio la competencia de dirigir el sistema local de salud; asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación en el primer nivel de atención (aunque también podían prestar servicio de segundo y tercer nivel). La provisión del servicio de acueducto y alcantarillado podría ser brindada por el municipio de manera directa, o asociándose con otras entidades de contratación (pública, comunitaria o privada). Los distritos especiales (Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta) por ser unidades territoriales con un régimen especial tenían además de las responsabilidades del resto de municipios- el deber de asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a las instituciones prestadoras de cada uno de los servicios. En adición, debían cumplir funciones administrativas y de distribución de los recursos del situado fiscal destinados a la provisión de los servicios anotados.

Las competencias de los departamentos en educación la ley 60 consistían en dirigir y administrar conjuntamente con sus municipios la prestación del servicio en todos los niveles y administrar y distribuir los recursos del Situado Fiscal proveniente de la Nación. En el sector salud, la competencia de los departamentos era la dirección del Sistema Seccional de Salud. La Nación, por su parte, debía contribuir a la formulación de políticas; brindar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, a las instituciones prestadoras de los servicios y a la distribución del Situado Fiscal. En los lugares en que hubiese insuficiencia en la prestación del servicio educativo el Estado podría contratar para suplirla a entidades privadas sin ánimo de lucro.

2.1.2. Mecanismo de asignación de recursos y financiación.

Según la Ley 60 los municipios debían financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación educativa, además de los costos de mantenimiento de las mismas. En el sector salud el municipio se encargaba de pagar los salarios y honorarios a médicos y enfermeras, de otorgar subsidios a la población no cubierta, de llevar a cabo inversiones en infraestructura y vacunación, además de programas de nutrición infantil y de tercera edad. En agua potable las competencias se concentraban en la inversión en estudios, construcción y mantenimiento de acueducto y alcantarillado, saneamiento básico rural, y limpieza de agua.

Las fuentes de estas inversiones eran, por un lado, el Situado Fiscal que era un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación cedidos a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta para la atención de los servicios públicos de educación y salud. La distribución de estos recursos debía ser hecha por los departamentos y distritos de la siguiente forma: 60% para educación, 20% para salud y el resto en cualquiera de estos sectores según las metas individuales de cobertura. Al menos la mitad de los recursos destinados a la salud debían ser transferidos al primer nivel de atención.

La Nación repartía los recursos del Situado Fiscal de la siguiente forma:

- 15% por partes iguales entre las diferentes entidades territoriales.
- 85% restante, (1) un porcentaje variable equivalente a la suma de los gastos de atención de los usuarios actuales de los servicios de salud y educación de todos los departamentos y distritos del país. (2) El porcentaje restante una vez efectuada la distribución por Situado Fiscal mínimo para salud y educación y al esfuerzo fiscal ponderado.

La otra fuente de recursos para las entidades departamentales y distritales era la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Las llamadas transferencias tenían un valor inicial del 15% de los ingresos corrientes de la Nación para el año de 1994 y debían aumentar un punto porcentual por año hasta el 22% en 2001. La repartición de estos recursos entre las distintas entidades territoriales se hacía de la siguiente manera: el 40% en proporción al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, el siguiente 20% en proporción al grado de pobreza de cada municipio, en relación con el nivel de pobreza promedio nacional. Por su parte, del 40% restante el 22% de acuerdo con la proporción de la población del municipio en de la población del país y el 18% dividido así: 6% por la eficiencia fiscal, 6% por eficiencia administrativa, establecida como un premio al menor costo administrativo y 6% de acuerdo con el progreso demostrado en calidad de vida de la población del municipio.

A su vez, cada departamento debía distribuir para la prestación de los diferentes servicios los recursos provenientes de la Nación, bajo discreción de las asambleas departamentales, siguiendo los criterios de equidad, cobertura, calidad y descentralización de las responsabilidades (en salud). Los municipios debían asignar un 30% de los recursos en educación, un 25% en salud y un 20% en agua potable en aquellos municipios donde no se hubiese cumplido la meta de un 70% de cobertura en este servicio.

2.1.3. *Control político y rendición de cuentas*

El mecanismo de rendición de cuentas diseñado por la ley 60 de 1993, estaba constituido por una vigilancia e inspección directa de la Nación y la supervisión de la evaluación de los planes y programas. Para lograrlo se creó una Comisión Veedora de Transferencias que ejercía vigilancia sobre la liquidación y distribución del situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Esta comisión estaba conformada por un delegado de la Federación Colombiana de Municipios, uno de la Asociación de Gobernadores y una de la Comisión tercera del Senado.

2.2. Ley 715 de 2001

2.2.1. *Responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno*

Las competencias de la Nación en la prestación de la educación, bajo la ley 715 de 2001 son las siguientes: formular las políticas y objetivos para el desarrollo del sector educativo, y dictar las normas correspondientes para la organización y prestación del servicio; regular la prestación del servicio; impulsar, financiar, coordinar y evaluar los programas de inversión de orden nacional con recursos diferentes a los del Sistema General de Participaciones (SGP) (no se pueden utilizar para pagar el personal administrativo, directivo o docente); evaluar la gestión financiera y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y su impacto en la comunidad; prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales; distribuir los recursos del SGP; y definir anualmente la asignación por alumno para la prestación del servicio que se va a financiar con el SGP.

Las competencias de los departamentos, distritos y municipios certificados en el sector educativo son: prestar asistencia técnica (educativa, financiera y administrativa) a los municipios, administrar y responder por el funcionamiento, la oportunidad y la calidad de la información del sector. También es función de los

departamentos administrar y distribuir en sus diferentes municipios los recursos financieros provenientes del SGP para educación, participar con recursos propios en la financiación del servicio y de la infraestructura educativa, además de ejercer inspección y vigilancia en el sector. Por su parte, los municipios no certificados tienen las responsabilidades de administración y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, manejar los traslados de plazas y docentes entre sus instituciones educativas, además de participar con recursos propios en la financiación del servicio educativo y de las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Por último, la Ley 715 le da a estas entidades la responsabilidad de suministrar la información al departamento y a la Nación de calidad y en forma oportuna.

En lo relativo al sector salud, la Nación tiene la función de formular políticas y programas de interés para el sector, ejecutar las políticas cuando sean de su competencia, y evaluar el desempeño del sector. Además, la Nación debe impulsar, financiar y evaluar los programas, planes y proyectos de inversión con recursos distintos a los del SGP; evaluar y hacer control técnico, financiero y administrativo a las distintas entidades territoriales e instituciones prestadoras del servicio.

Por su parte, en el sector salud los departamentos deben dirigir, coordinar y vigilar el sector y los recursos del SGP de los municipios no certificados de su jurisdicción. Entre sus funciones están las de dirigir el sector en el departamento así como supervisar y controlar el recaudo y la aplicación de los recursos propios, los transferidos por la Nación y los recursos del SGP y vigilar los recursos del Fondo Departamental de Salud. A su vez, deben apoyar la prestación de los servicios de salud a la población de escasos recursos mediante subsidios a la demanda; difundir, implementar y evaluar la política de prestación de servicios de salud según lo estipulado por la Nación; financiar las inversiones necesarias para el funcionamiento de las instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo

y coordinar y controlar las acciones de salud pública que se hagan en su jurisdicción.

Los municipios bajo ley 715 de 2001 deben dirigir y coordinar el sector y administrar los recursos del SGP en su jurisdicción a través de la formulación, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos de salud en consonancia con las políticas departamentales y nacionales; gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación para salud del municipio y administrar los recursos del Fondo Local de Salud; financiar la afiliación al Régimen Subsidiado de los más pobres y ejecutar de manera eficiente los recursos destinados para este objetivo; y promover la afiliación al Régimen Contributivo del SGP en su localidad.

2.2.2. Mecanismo de asignación de recursos y financiación.

Los recursos para educación del SGP (58.5% del total de los recursos del SGP) se tienen por objeto a financiar la prestación del servicio educativo en lo relativo al pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas; construcción de la infraestructura y otros gastos (mantenimiento y pago de servicios públicos), la evaluación y promoción de la calidad educativa; una vez se hayan cubierto los costos de la prestación de servicios las entidades territoriales podrán destinar parte de los recursos al pago del transporte escolar.

La participación del SGP será distribuida por municipios y distritos según los siguientes criterios:

a) Población atendida (población financiada con recursos del SGP en el año anterior): se hace la asignación por alumno según lo estipulado por la Nación por

nivel educativo y tipo de zona¹. La Nación es la encargada de determinar el cálculo para la asignación por alumno teniendo en cuenta los recursos del SGP.

b) Población por atender en condiciones de eficiencia: a cada municipio o distrito se le otorga una suma residual, que es un porcentaje del número de niños en edad de estudiar que no están siendo atendidos en los establecimientos públicos, multiplicado por la asignación del niño por atender que se determine. La asignación por cada niño por atender se obtiene como porcentaje de la asignación por niño atendido y es fijado por la Nación cada año. La transferencia de los recursos se da de la siguiente forma: los distritos y municipios certificados² reciben directamente los recursos de la participación en educación mientras que el departamento recibe los recursos para los no certificados pagando directamente la nómina y los gastos administrativos de esos municipios.

Los recursos para salud (24.5% del total del SGP) se destinan a financiar los subsidios a la demanda (hasta lograr el 100% de la cobertura) y las diferentes acciones de salud pública y se distribuyen entre distritos, municipios y corregimientos departamentales de acuerdo con la población en el régimen subsidiado del año inmediatamente anterior. Los recursos producto del crecimiento real del SGP (es decir, adicionales a la inflación causada), servirán para el financiamiento de nueva población por atender (urbana y rural) en el Régimen Subsidiado.

La ampliación de cobertura a la población pobre, a través de subsidios a la demanda realizados con recursos propios de cada entidad territorial, se financia mediante ingresos corrientes de libre destinación cuando se garantice su continuidad por lo menos durante 5 años. Esta ampliación también se puede financiar con recursos del Fosyga. Por su parte, la distribución de los recursos de

¹ La asignación por alumno en condiciones de equidad y eficiencia financiado con recursos públicos está compuesta por los costos del personal docente y administrativo (incluyendo prestaciones), los recursos destinados a la calidad (dotaciones escolares, mantenimiento de infraestructura, administración departamental y sistemas de información).

² Los distritos especiales de Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta y los municipios de más de cien mil habitantes.

la participación, para la prestación del servicio de salud a la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda (los llamados vinculados), se realiza con los recursos del SGP en salud, restándole lo destinado a los subsidios a la demanda y a la salud pública³.

2.2.3. *Control político y rendición de cuentas*

Si bien entre las competencias de la Nación se especifica que una de estas es la de la evaluación y el monitoreo de los diferentes programas que lleven a cabo las entidades territoriales, bajo este esquema no existe un mecanismo de rendición de cuentas claro, mediante el cual las instituciones prestadoras de salud sean evaluadas, a diferencia de la Ley 60. El control político a los gobernantes ejercido por los concejos municipales y las asambleas departamentales se constituye como el principal instrumento de rendición de cuentas. No obstante, en la medida en que los recursos a transferir dependen del desempeño en las afiliaciones al régimen subsidiado, el alcalde tiene el incentivo a promover los aumentos en cobertura.

3. Revisión de la literatura sobre descentralización y provisión de servicios sociales.

La literatura que evalúa los resultados de la descentralización en la provisión de los servicios sociales ha sido extensa. Sin embargo, no existe aún consenso sobre los factores que influyen en el éxito o fracaso en alcanzar los objetivos de estos procesos, en particular los de cobertura y calidad en la provisión de los mencionados servicios. Crook et al (2001) examinan para países africanos, asiáticos y latinoamericanos, la hipótesis de que la existencia de gobiernos locales

³ Para la distribución de los recursos entre las entidades territoriales se toma el monto total de los recursos para este componente, dividido por la población por atender nacional ajustada por dispersión poblacional y por ajustes que ponderen los servicios no incluidos en el plan obligatorio de salud subsidiado. Este valor se multiplicará por la población pobre por atender de cada localidad ajustada por dispersión poblacional, y por un factor de ajuste que pondere los servicios no incluidos en el plan obligatorio de salud. A cada departamento le corresponde el 59% de este cálculo. El 41% se deberá destinar a la atención en el primer nivel de complejidad de cada uno de los municipios y corregimientos de los departamentos respectivos.

próximos a los ciudadanos, incrementa los incentivos para desarrollar políticas que satisfagan las necesidades básicas de los individuos de más bajos recursos. Según los autores el éxito de los programas de descentralización depende del grado de fortaleza de las relaciones entre el gobierno local y el central, y de la existencia de un partido político que promueva los intereses de los más pobres en cada región (caso de Brasil y de Este de Bengal).

Enikolopov y Zhuravskaya (2003) verifican la hipótesis que relaciona los resultados del impacto de la descentralización con las características de las instituciones públicas. Utilizando datos del Fondo Monetario Internacional sobre las instituciones políticas, la descentralización fiscal, y la provisión de bienes públicos para 95 países durante el período 1975 a 2000 concluyen que los resultados de la descentralización (en la provisión de bienes públicos, calidad, etc.) dependen positivamente de la fortaleza de las políticas del gobierno central. De esta manera, para que el proceso de descentralización sea exitoso es indispensable la existencia de regulaciones constitucionales y administrativas que relacionen a los gobiernos locales con una autoridad más fuerte (gobierno central).

El trabajo de Ahmad J. et.al (2005) evalúa los costos y beneficios del proceso de descentralización en la distribución de los servicios públicos, explicando los avances y fallas de este sistema. La principal conclusión del trabajo consiste en que deben existir fuertes relaciones de responsabilidad entre el gobierno central y el local para que la distribución de los servicios sea eficiente⁴. Así para los autores la descentralización en la distribución de los servicios públicos solo es eficiente cuando existe un alto grado de información política por parte de sus votantes locales, un mayor nivel de homogeneidad social, coordinación en las preferencias de los servicios públicos, y que las promesas de los políticos sean creíbles⁵.

⁴ Ahmed J. et al. (2005) concluye que existen ciertos problemas a nivel local causados por las imperfecciones en el mercado político, como lo son la falta de información de los votantes sobre los proyectos políticos y el clientelismo que tiende a favorecer un grupo reducido de ciudadanos.

⁵ Ahmed J. et al (2005) encuentra que en la medida en que cada localidad conoce más sus necesidades en la provisión de los servicios públicos, la descentralización provee una mejor distribución de éstos. Los autores

Nupia (2005) evalúa, mediante un modelo teórico, los efectos de la descentralización en la corrupción en los países en desarrollo. La mayoría de la literatura que abarca este tema, concluye que la descentralización disminuye la corrupción debido a la mayor capacidad de los habitantes de las localidades de monitorear las acciones de sus gobernantes. Sin embargo, este autor muestra que este resultado no se mantiene en los países subdesarrollados por la concentración del poder en los gobiernos locales, la desigualdad en términos de distribución del ingreso entre municipios, y el diseño de las transferencias. Además, por la corrupción que facilita que se favorezcan ciertos grupos de interés en detrimento de los menos favorecidos y que exista menos profesionalización política por parte de los gobernantes locales.

Resultados alentadores respecto al papel de la descentralización han sido encontrados por Faguet (2004) para el caso de Bolivia. Después de realizar varios ejercicios econométricos encuentra que la descentralización reasignó recursos de inversión pública en producción económica e infraestructura hacia servicios social y educación. En adición, la descentralización contribuyó a distribuir la inversión pública más igualitariamente espacialmente, hizo que la inversión respondiera más a las necesidades locales y focalizó la inversión en los distritos más pobres.

Al analizar los trabajos que exponen la relación entre la descentralización y los avances en el sector educativo, cabe resaltar el trabajo de Ontiveros et al (2002). Este autor encuentra que en la medida en que el nivel de los salarios de los profesores públicos afecta la calidad de la educación, Ontiveros et al (2002) tiene como propósito analizar el mercado de los profesores públicos mexicanos, antes y después del proceso de descentralización de 1992. Los autores encuentran que hubo un incremento tanto en el número de los docentes de las instituciones

por tanto, ven la necesidad de diseñar un modelo ideal de descentralización, el cual consiste en que cada localidad posea dos características esenciales para que la distribución sea efectiva: claridad sobre sus responsabilidades presupuestales (diseño de impuestos y sistema de transferencias) y acceso al mercado financiero.

públicas como en sus salarios relativos mientras que los alumnos oficiales no aumentaron en la misma proporción⁶. Los autores explican este resultado por la apropiación de la renta económica que los docentes llevan a cabo⁷. Por lo tanto, Ontiveros et al (2002) concluyen que la descentralización puede empeorar la provisión de los servicios públicos cuando los intereses por parte de las elites locales superan las capacidades administrativas de los gobiernos locales. La apropiación de la renta económica tiene fuertes implicaciones en términos de política económica. En efecto, ésta disminuye la inversión en capital humano desacelerando así el crecimiento económico del país.

El trabajo de Galiani et al (2001) evalúa empíricamente el impacto de la descentralización en lo que respecta a la calidad de la educación secundaria en Argentina. A partir del método de diferencias en diferencias analizan el resultado del proceso de descentralización en las pruebas de aptitud académica (matemáticas y lenguajes) en los colegios públicos y privados. De esta manera el trabajo encuentra que en promedio la descentralización mejoró el rendimiento de los colegios públicos en las pruebas de aptitud académica. Sin embargo, observan que el impacto de la descentralización en los resultados académicos difiere según las características de las localidades. En efecto, los autores hallan que el efecto es negativo en las localidades con un nivel mayor de déficit fiscal, mientras que es positivo en las provincias que tienen un cierto grado de estabilidad fiscal. Es por esto que concluyen que no existe evidencia empírica sobre el efecto causal de la descentralización en términos de calidad, debido a que los avances en esta se encuentran ligados al desempeño de las autoridades locales.

Behrman et al. (2002) propone una de las primeras contribuciones sobre la manera como la descentralización en el sector educativo promueve sistemas más eficientes para el caso de Bangladesh, Indonesia y Filipinas. A pesar de la

⁶ Ontiveros et al (2002), observan una disminución del cociente número de estudiantes oficiales/número de profesores públicos.

⁷ Los autores encuentran que este resultado puede ser generalizable a otros trabajadores públicos.

transferencia de responsabilidades que trae consigo la descentralización, según los autores, no existe evidencia de que sus efectos en educación sean siempre exitosos. Lo anterior puede deberse a que para los tres países las medidas descentralización están incompletas y que aún no hay una total comprensión de las condiciones económicas e institucionales requeridas por el fenómeno para lograr un sistema educativo más eficiente. De esta manera los autores concluyen que los tres países mejoraron su cobertura en educación primaria a diferencia del nivel secundario. Además encuentran que no existe evidencia que demuestre que la descentralización ha sido exitosa, en gran medida debido a la forma de utilización de los datos para la evaluación del proceso, y porque las medidas sobre el mismo se encuentran incompletas.⁸

De los estudios dedicados a estudiar los resultados de la descentralización en el sector salud, cabe resaltar el trabajo de Mushfiq et al (2004), que evalúa el impacto de la descentralización en los municipios de Brasil y la organización del gobierno en la provisión de los servicios de salud pública (hospitales, enfermeras y médicos), y examina la manera en que ésta afecta la probabilidad de que los individuos no asegurados que requieran atención médica la obtengan. El trabajo concluye que los municipios donde existía una mayor cantidad de servicios médicos aumentó la probabilidad de que un individuo no asegurado recibiera atención médica. Además, encuentran que la descentralización solo es efectiva cuando está acompañada de unas fuertes políticas gubernamentales que aumentan el gasto público en salud en los distintos municipios.

El estudio de Hutchinson et al. (2004) propone una guía para los países subdesarrollados, que permite evaluar el impacto de la descentralización en los programas de salud pública (eficiencia, acceso, equidad y participación). Los

⁸ Para Behrman (2002) esto reside en que la descentralización es un fenómeno que se correlaciona con las características no observadas de las localidades (v. gr. estructura gubernamental, motivación de sus líderes y la calidad de los profesores) por lo que es importante controlar el análisis por estas variables analizando así el impacto de la descentralización por estudiante.

autores encuentran que para que la descentralización sea exitosa debe ir acompañada de un gobierno fuerte, además de un buen manejo y suministro de la información. A su vez concluyen que la descentralización no siempre conlleva a situaciones más eficientes que en el caso de una política centralizada. Los autores recomiendan que para el éxito de la descentralización se requiere definición de las responsabilidades a través de legislación, información sobre los costos de servicios y revelación de las preferencias por parte de los individuos.

3.1. Estudios sobre descentralización en los servicios de educación, salud y agua potable en Colombia

Diversos trabajos han evaluado los logros del proceso de descentralización en Colombia en la provisión de los servicios sociales. El más detallado de estos es “*Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*” realizado por el Departamento Nacional de Planeación. Con respecto a los temas de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, el estudio concluye que se han evidenciado avances en términos agregados gracias al proceso de descentralización. En el capítulo dedicado al sector educativo Vergara y Simpson (2002) muestran un crecimiento en las tasas de cobertura, una disminución en el analfabetismo así como un aumento en el número de docentes. Sin embargo, identifican varias fuentes de ineficiencia e inequidad que no permiten unos mejores resultados en el sector y concluyen que el diseño de la descentralización “(...) *no promueve, pero tampoco impide, que el sector tenga un mejor desempeño.*”⁹ Los resultados surgen de comparar los años de 1993 y 1997, cuando los municipios, por lo reciente del proceso estaban en etapa de aprendizaje.

Sobre la descentralización en el sector salud, Jaramillo (2002) identifica 4 etapas: inicio (1990-1991), despegue (1992-1993), auge (1994-1997) y crisis (1998-1999). Concluye que el efecto neto de estas etapas ha sido positivo, tanto en el

⁹ Vergara y Simpson (2002).

financiamiento como en el aumento de la oferta pública del servicio durante la década. El autor encuentra que los recursos financieros en salud aumentaron, en términos per-cápita cerca de seis veces. Sobre la provisión de agua potable y saneamiento básico Maldonado y Forero (2002) encuentran que la cobertura de los servicios de agua y alcantarillado sigue siendo modesta y que el crecimiento evidenciado durante la década no alcanza a cubrir la expansión demográfica. Identifica a la localización de algunos municipios como la causa de la persistencia por la falta de cobertura, pues podrían ser zonas de riesgo o con restricciones topográficas. Además encuentran que existe un atraso en las condiciones de salubridad en el que se prestan los servicios, ya que en la mayoría de los municipios incluidos en el estudio el agua está expuesta a la contaminación.

El informe presentado por el DNP (2003), *Evaluación del sistema general de participaciones (SGP)*, examina la evolución de las reformas del sistema de transferencias al sistema intergubernamental, a partir de los resultados obtenidos por el SGP en los servicios de salud, educación y agua potable, en su segundo año de reforma (2003). El documento muestra que con relación a 2001, se logró un avance considerable en términos de equidad en la distribución de salud y agua potable en las zonas rurales. Por otra parte, en lo que respecta al financiamiento de salud y educación aumentó la importancia de las transferencias a partir de la ley 715, mientras que lo que concierne el agua potable los recursos propios tomaron más importancia. Los autores encontraron que el aumento de los recursos produjo una tendencia positiva en cobertura y calidad de los servicios, pero concluyen que aún persiste un cierto grado de ineficiencia que se requiere corregir.

El trabajo de Sánchez et al. (2004) examina el impacto de la descentralización en Colombia analizando el efecto que tienen las variables políticas locales sobre la asignación presupuestal en inversión y gasto, evalúa la inversión realizada en salud y educación para 950 municipios durante el período 1993-2002. Los autores

también examinan la relación existente entre las variables políticas y los resultados de la descentralización en términos de acceso y cobertura mostrando que la inversión municipal se incrementó en forma considerable. Se encuentra que las mayores transferencias a la educación ha mejorado los indicadores de cobertura mientras no ocurre lo mismo con las transferencias para salud. Se evidencia, además, que los grupos armados ilegales afectan negativamente la provisión de servicios públicos.

Rodríguez (2005) evalúa el efecto de la descentralización en la calidad de la educación en Colombia y encuentra que durante la descentralización la brecha entre alumnos privados y públicos en los resultados del ICFES aumentó 1.2 puntos por año. Concluye que este resultado negativo está explicado por el *trade-off* que enfrentan los tomadores de decisiones a nivel local entre aumentar la cobertura y la calidad de la educación, y muestra que los alumnos que los nuevos alumnos que se incorporan al sistema tiene menores habilidades y, por tanto, sus resultados en las pruebas son inferiores.

Rozo (2005) explora el impacto de la descentralización en las tasas de asistencia en distintos rangos de edad en las ocho principales áreas metropolitanas del país. Utilizando una metodología de diferencias en diferencias y la información de entidades certificadas y no certificadas, encuentra que la descentralización (la certificación) no ha tenido un efecto significativo en las tasas de cobertura de los diferentes niveles educativos. Melo (2005) evalúa el impacto de la descentralización en la provisión de la educación pública¹⁰. Concluye que el aumento de la eficiencia por parte de los departamentos conlleva a mejoras en la prestación del servicio educativo y a un ahorro considerable en el gasto público. Barrera (2003) estudia la relación entre descentralización y calidad de la educación. El autor concluye que en términos de eficiencia y equidad, un sistema centralizado consigue mejores resultados al lograr una prestación del servicio más

¹⁰ Para esto Melo (2005) utiliza técnicas de frontera estocástica para estimar funciones de costo y de producción que le permiten calcular las ineficiencias evidenciadas en el sector.

homogénea en todos los municipios. No obstante, Barrera (2003) encuentra que la descentralización incrementa la calidad del sistema educativo¹¹ aunque exista la posibilidad de disminuir su equidad y eficiencia.

En lo concerniente al tema de agua potable, Domínguez y Uribe (2005) exploran las consecuencias de las reformas legales, que descentralizaron el suministro de agua potable y alcantarillado, como lo son la Constitución de 1991 y la Ley 142 de 1994. En primer lugar, los autores encuentran que las reformas permitieron un aumento de la cobertura y calidad del servicio gracias al incremento de la inversión privada y del número de operadores especializados para la prestación del servicio. No obstante esta mejoría, los autores encuentran que aún persiste una gran injerencia estatal en la provisión del servicio pues muchas regiones pobres requieren de recursos públicos e inversiones públicas del gobierno central.

En síntesis entre los resultados de los estudios que relacionan los procesos de descentralización con la provisión de los servicios sociales, tanto a nivel internacional como nacional, no existe un consenso sobre los factores que influyen en el éxito o fracaso de los mismos. Sin embargo, los factores de la administración de los recursos, factores del orden político y de los procesos de rendición de cuentas se constituyen como los principales en el momento de explicar las razones de los resultados de estos procesos. No obstante, ninguno de los estudios mencionados para el caso colombiano toma en cuenta, en forma empírica, los aspectos de orden institucional y político para explicar los avances (o retrocesos) en la provisión de servicios sociales.

4. Marco Teórico

La descentralización tiene como objetivo hacer que la provisión de servicios y bienes públicos refleje las necesidades de la población. Para ello el gobierno central realiza transferencias a los gobiernos regionales y locales de asignación

¹¹ Barrera (2003) argumenta que esto se debe a que las municipalidades conocen más las preferencias individuales de sus ciudadanos, que saben más sobre los problemas inherentes de cada colegio, y porque se les facilita la fiscalización y evaluación de sus establecimiento educativos.

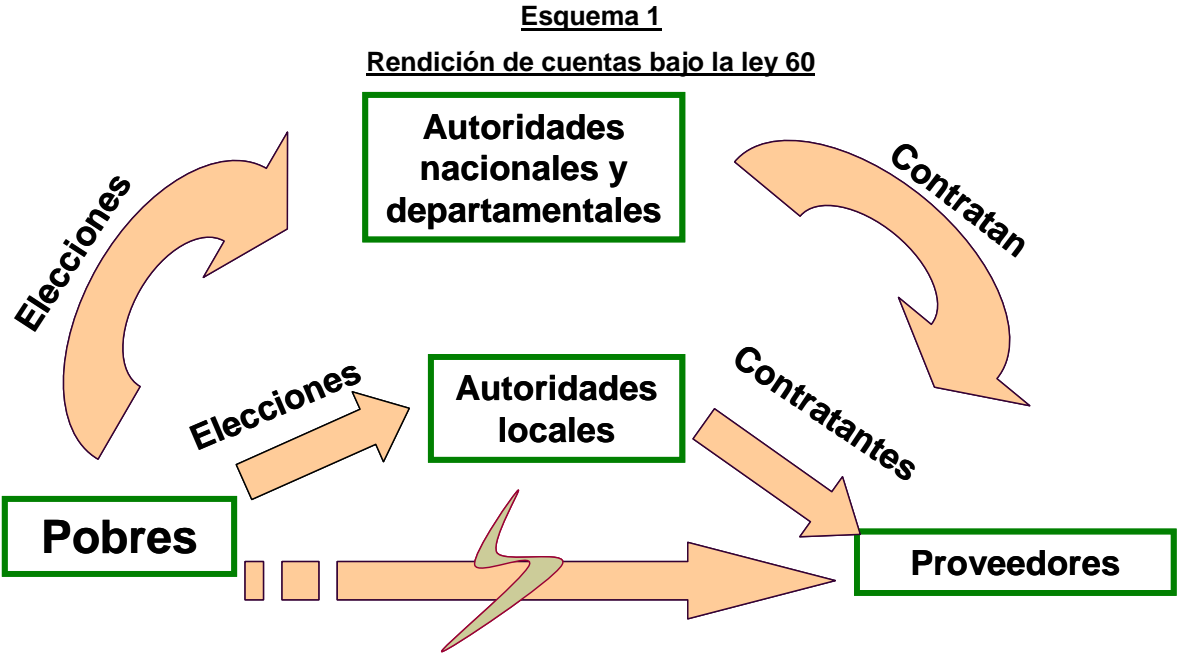
libre o específica. Algunas veces esos fondos son complementados con recursos propios del gobierno regional o local.

Según las teorías de la descentralización, las elecciones de gobernantes locales permiten la agregación de preferencias sociales, las que a su vez determinan –en alguna medida– la asignación del presupuesto local. Así con descentralización y un mercado político competitivo habrá un calce cercano entre necesidades de la población, asignación de recursos y provisión de bienes públicos y sociales. Si la población tiene carencias de servicios sociales, su provisión en un marco de descentralización coadyuvará a la superación de la pobreza.

La literatura sobre descentralización ha identificado por los menos tres razones por las que el anterior marco ideal puede no cumplirse por: a) baja capacidad técnica de los gobiernos locales; b) desalineación de responsabilidades en la provisión de servicios por razones políticas (sindicatos, clientelismo nacional); c) captura por parte de las elites locales del gobierno y del presupuesto local (esto incluye a los grupos irregulares).

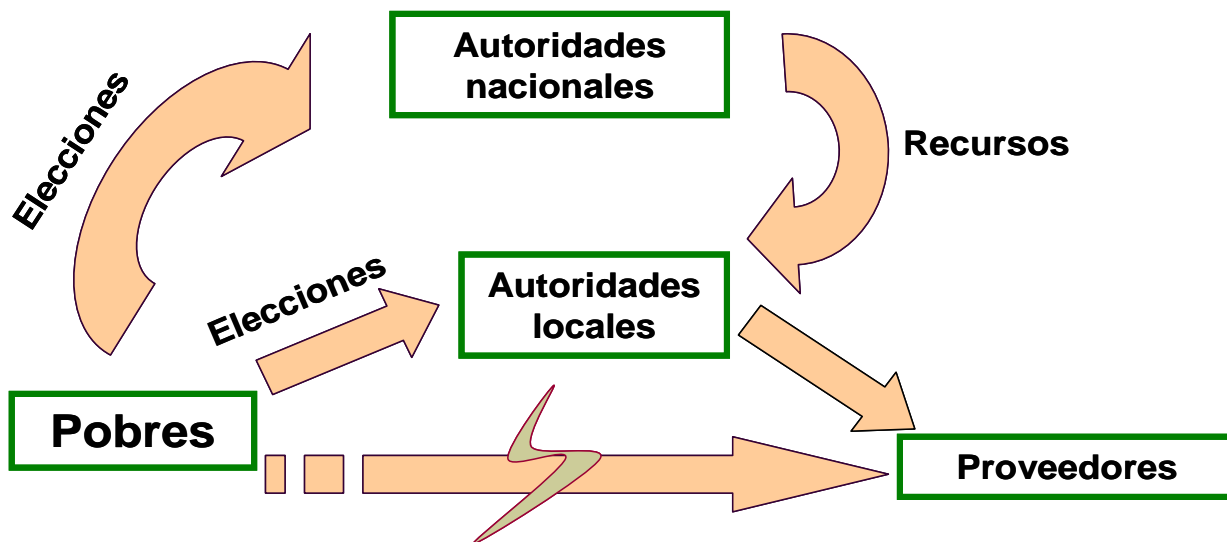
Para que la descentralización funcione se requiere una fuerte relación de rendición de cuentas entre los distintos actores involucrados en la cadena de provisión de servicios. Cuando existen fallas en la cadena de rendición de cuentas la provisión de servicios es débil e ineficiente. Los esquemas de la descentralización en Colombia, que han estado fundamentados en la ley 60 de 1993 y la ley 715 de 2001, aunque le han dado a las autoridades locales un mayor nivel de responsabilidad en la provisión de los servicios sociales han fallado debido al pobre desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas de los proveedores tanto a la comunidad global y a los más pobres como a las autoridades locales. El Esquema 1 muestra el esquema de rendición de cuentas de la ley 60 de 1993. Bajo este esquema existen dos proveedores de educación, las autoridades locales y las departamentales y nacionales, luego la rendición de cuentas es parcial. El

proveedor, que es contratada ya sea por el gobierno nacional o departamental, no es *accountable* completamente ante la autoridad local. Además por esa desalineación la autoridad local tampoco es *accountable* ante los electores completamente. Debido a esto las autoridades locales tienen incentivos para “desviar” recursos del gasto social hacia gastos más focalizados y que les generen un mayor rendimiento político.



Como muestra el Esquema 2, bajo la Ley 715, el proveedor en los municipios certificados es *accountable* ante la autoridad local. Sin embargo los mecanismos de la relación entre pobres y proveedores son inexistentes. Los pobres eligen a las autoridades locales, pero la rendición de cuentas es baja por: a). Falta de información de los votantes y b). Falta de credibilidad en los procesos. Ambos aspectos se reflejan en baja participación electoral, en particular, de los sectores más pobres de la población.

Esquema 2
Rendición de cuentas bajo la ley 715



Estas fallas en los mecanismos de rendición de cuentas, determinan el fracaso o el éxito de los procesos de descentralización en la provisión de los servicios sociales a la población más pobre. Por tanto, al evaluar la evolución en la cobertura resulta necesario mostrar las características de cada uno de los municipios en diferentes temas. Ahmad J. et.al (2005) muestran que los principales aspectos a tener en cuenta en las relaciones de *accountability* entre el nivel nacional y el nivel local se encuentran en los temas de independencia fiscal, la posibilidad de buscar diferentes fuentes de financiamiento como préstamos autónomos en los mercados de capitales a los municipios, y las capacidades administrativas de los municipios para manejar de manera eficiente los recursos. Por otro lado, descentralizar la oferta de los servicios sociales puede presentar problemas o fallas en el mecanismo de rendición de cuentas si entre los más necesitados y las autoridades locales existen ya sea problemas de información y monitoreo de las decisiones de las autoridades o de polarización de clases representada por grupos de interés que se apropian de los beneficios de los recursos (*local capture*) o si existe una baja credibilidad en las acciones de los

políticos elegidos (o una baja representación de los más pobres en los cargos de elección popular. En adición, un factor que no es incluido en los estudios internacionales, y que resulta clave al estudiar el caso de Colombia es el conflicto armado como un factor que puede desviar los recursos hacia otros fines.

5. Avances o retrocesos en educación, salud y agua potable.

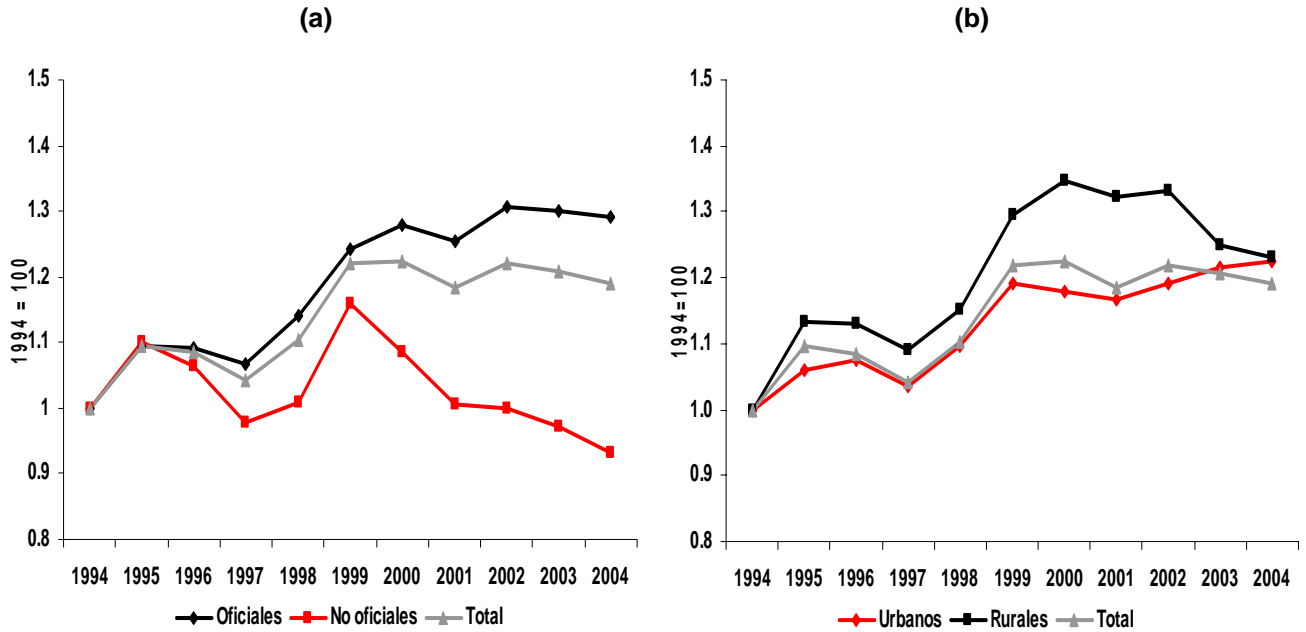
5.1. Evolución en la provisión del servicio educativo

5.1.1. Matrícula y número de docentes

La evolución de los alumnos matriculados por tipo de institución educativa se muestra en el Gráfico 1 (Panel a). El comportamiento de estos índices muestra un crecimiento total de alumnos matriculados cercano al 20% entre 1994 y 2004 ya que pasaron de aproximadamente 8 millones a 9.6 millones. Este resultado fue el producto combinado del crecimiento de los alumnos del sector oficial cercano al 30% (que aumentó de casi 6 millones a más de 7 millones y medio) y de una disminución del 10% de los matriculados en instituciones no oficiales.

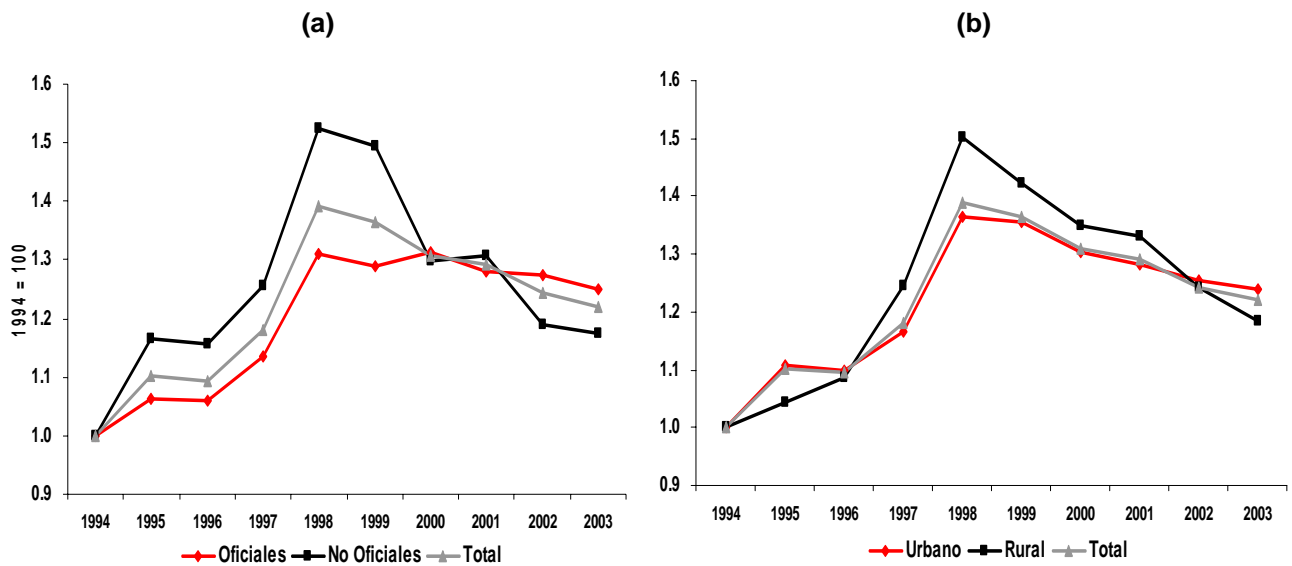
El índice de los alumnos matriculados por zonas rurales y urbanas (Gráfico 1, Panel (b)) muestra una tendencia creciente. No obstante, la zona urbana muestra un estancamiento en la matrícula para los años comprendidos entre el 2002 y el 2004. Lo anterior muestra que los avances más significativos se dieron en las zonas rurales, donde los alumnos matriculados crecieron de cerca de 1 millón 800 mil a más de 2.3 millones.

Gráfico 1: Índice de Alumnos matriculados
(Por sector y zona geográfica)



El índice del número de docentes muestra se incrementa cerca de 40% hasta 1998, año a partir del cual comienza a descender. Esta tendencia se da tanto para el sector oficial como el no oficial, como lo muestra el Gráfico 3 Panel (a). En cifras absolutas el número de docentes en el sector oficial pasó de ser cerca de 250 mil a 314 mil en los últimos 10 años. La evolución del número de docentes por zonas geográficas (Gráfico 2 Panel (b)) resulta parecida a la evidenciada por sectores: crecimiento hasta el año de 1998 y una fuerte disminución caída hasta el último año.

**Gráfico 2: Índice de Docentes
(Por sector y zona geográfica)**

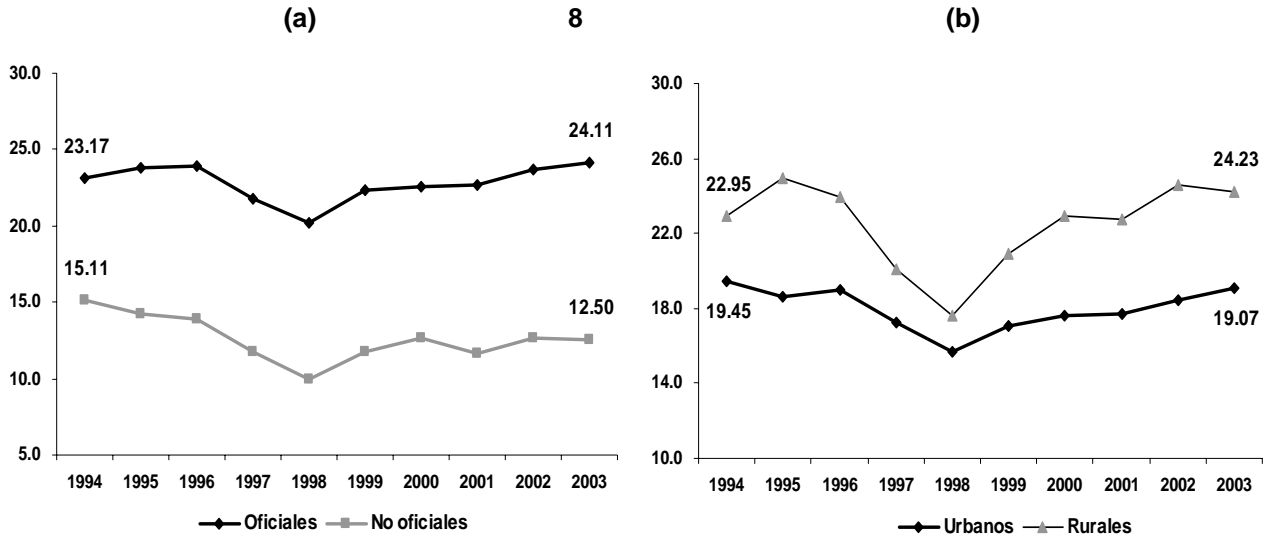


Fuente: Ministerio de Educación. Cálculos CEDE

La relación alumno-docentes (Gráfico 3 Panel (a)) muestra una diferencia considerable entre las instituciones no oficiales y las oficiales. Esta diferencia se hace mayor en el tiempo, debido tanto a un aumento en la relación para las instituciones oficiales como a una disminución en las no oficiales, producto del aumento en la cantidad de alumnos en el sector oficial y de la caída en el número de docentes en ambos sectores producto de la crisis económica.

Al analizar los datos discriminados por zona geográfica, es posible observar como el aumento de la relación alumno docente se evidencia principalmente en las zonas rurales mientras que en las urbanas esta relación permanece casi igual en el año 2003 a la de principios del período.

Gráfico 3: Relación Alumno-Docente
(Por sector y zona geográfica)



Fuente: Ministerio de Educación. Cálculos CEDE

En síntesis el crecimiento en los alumnos matriculados ha estado concentrado en el sector oficial y en las zonas rurales, pero este incremento ha estado acompañado de un aumento del número de docentes en el sector oficial, como lo muestra la relación alumno docente para este sector y esta zona geográfica.

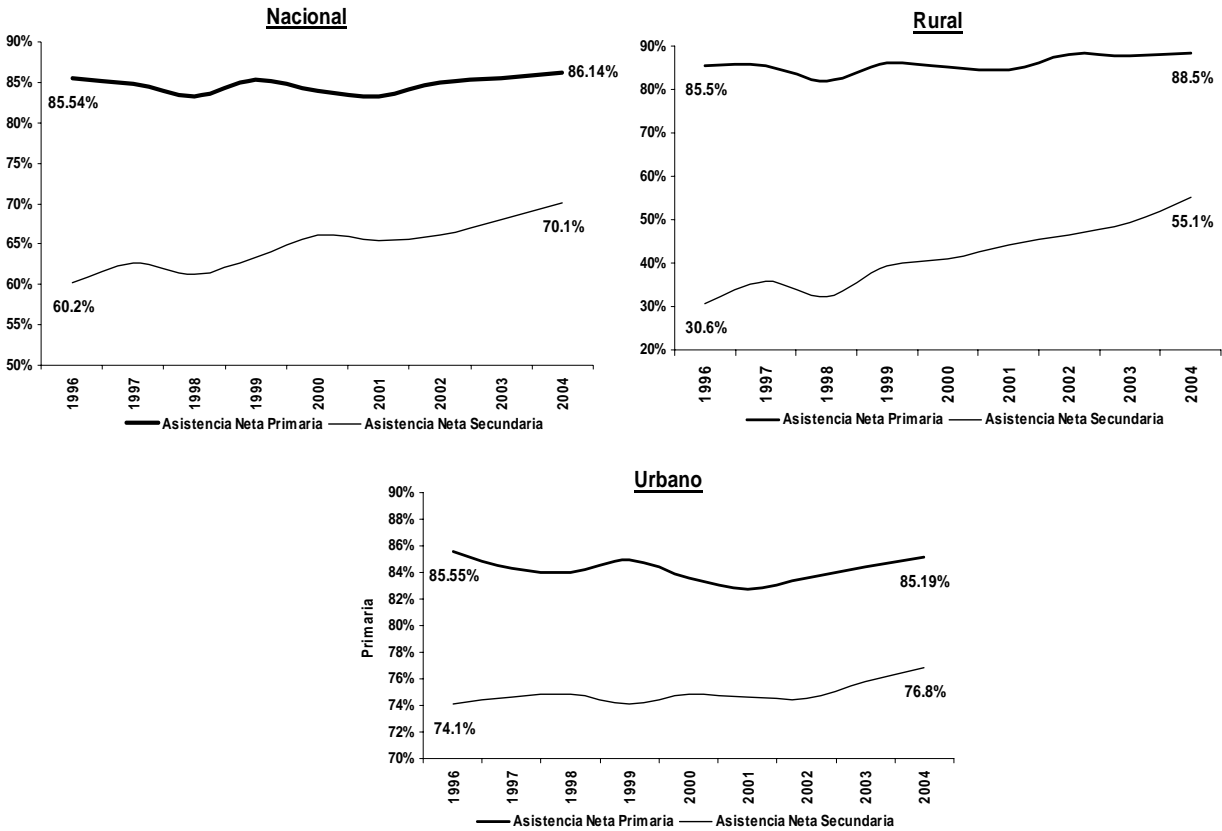
5.1.2. Cobertura Neta por zonas y niveles de ingreso.

El Gráfico 4 muestra la evolución de la cobertura neta nacional y por zona rural y urbana¹². Los resultados muestran como la cobertura neta en primaria no ha evidenciado un avance significativo durante los últimos 10 años. Por su parte, la cobertura neta en secundaria ha aumentado aún después de la crisis económica de finales de la década. Sin embargo estos cálculos muestran unos resultados en cobertura aún por debajo de los deseables, ya que la cobertura educativa alcanza el 86% en primaria y alrededor de 70.1% en secundaria.

¹² La cobertura neta de primaria se define como la proporción de la población entre 7 y 11 años que tiene entre 0 y 4 años de educación. La cobertura neta de secundaria se define como la proporción de la población entre 12 y 17 años que tiene entre 5 y 10 años de educación

Los resultados para la zona rural muestran un comportamiento de la cobertura en primaria similar al agregado nacional. La principal diferencia radica en la significativa mejora en la cobertura neta en secundaria para la población rural. Sin embargo, aún la cobertura neta en secundaria se encuentra lejos de alcanzar a los niveles evidenciados en las zonas urbanas, donde las coberturas se mantienen prácticamente constantes durante estos años.

Gráfico 4
Cobertura Neta



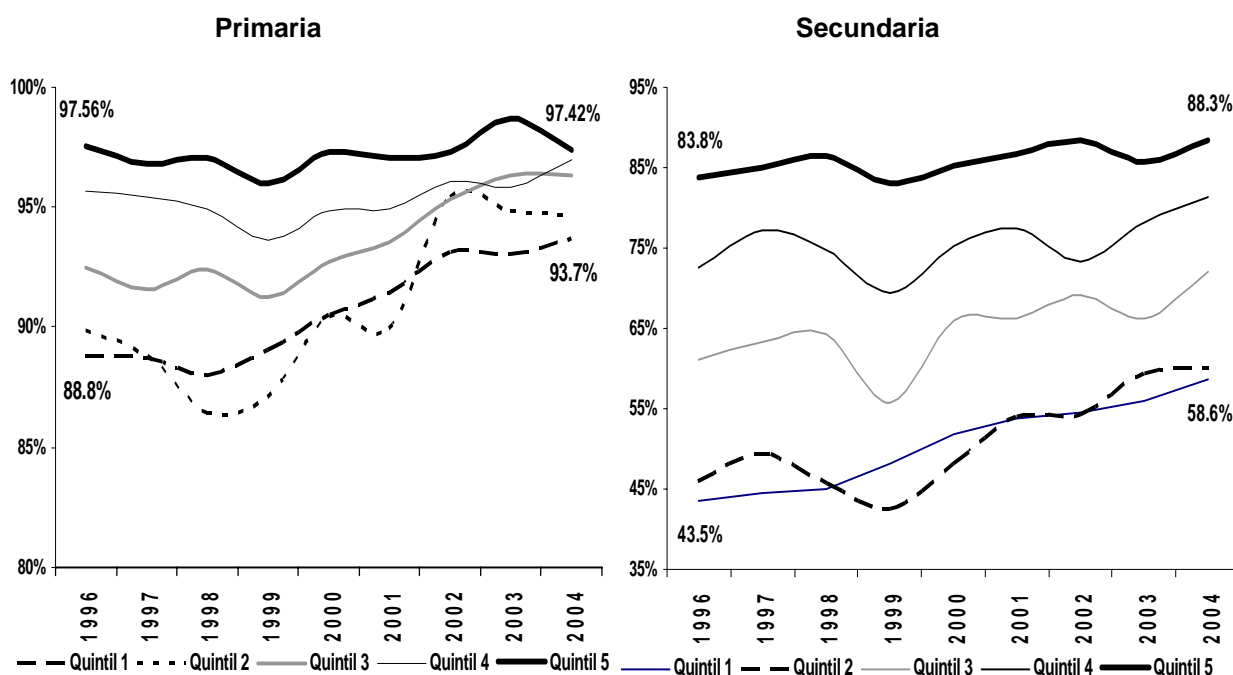
Fuente: ECH, ENH y Cálculos del Autor

Al evaluar la cobertura neta para los diferentes niveles de ingreso en primaria y secundaria, es posible observar un aumento en la equidad en el sector educativo para el primer nivel. Como es posible observar en el Gráfico 5, la diferencia en cobertura entre el quintil de menor ingreso y el quintil de mayor ingreso se ha

reducido de un 9% a estar cercana al 4%. Esta disminución en la inequidad del sistema resulta aún después de la caída en la cobertura que experimentaron los quintiles con menor ingreso debido a la crisis de finales de la década. Sin embargo, los resultados en la educación secundaria no resultan igual de positivos a los evidenciados en primaria, ya que como muestra el Gráfico 6 la diferencia en cobertura neta entre el quintil de mayor ingreso y el de menor ingreso para el año 2005 fue cercana al 30%.

Gráfico 5

Coberturas netas por Nivel de Ingreso

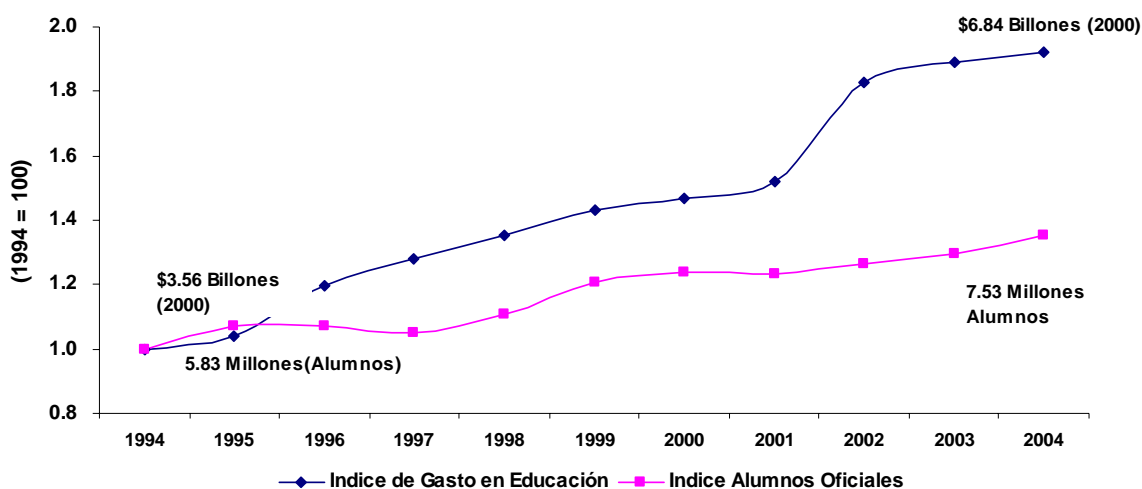


5.1.3. Gasto en Educación

La financiación de la educación para el período de análisis se divide en dos etapas, ya que antes del año 2001 esta se sustentaba en la ley 60 bajo la cual las fuentes de recursos eran el Situado Fiscal (SF), las transferencias territoriales (TT) y el Fondo Educativo de Compensación (FEC). Luego de la derogación de esta ley, y la promulgación de la ley 715, la financiación de la educación cambio hacia el Sistema General de Participaciones (SGP) con recursos de calidad y

alimentación. El Gráfico 6 muestra la evolución del gasto total en educación durante los últimos 10 años y la evolución de los alumnos matriculados en colegios oficiales. Estos resultados muestran una baja reacción de la cobertura oficial ante el crecimiento de los recursos destinados a la educación por el Estado.

Gráfico 6 Índices de Gasto en Educación y Alumnos oficiales



El Gráfico 7 muestra el comportamiento de las variables de financiación para educación como porcentaje del PIB. Debido a que los componentes del gasto cambian partir de 2001, la serie de SF continúa con SGP, la de Transferencias municipales continúa con los recursos de calidad y el esfuerzo propio se calcula durante 1994 y 2001 como la diferencia entre la inversión y las transferencias. Por tanto el esfuerzo propio, para el período entre 2002 y 2004 se calcula restando a la inversión el rubro de calidad y alimentación. La variable total muestra el gasto total en educación calculado como:¹⁴

$$\text{GastoTotal}_{94-01} = \text{SF}_{94-01} + \text{Transferencias}_{94-01} + \text{FEC}_{94-01} + \text{Esfuerzo propio}_{94-01}$$

¹⁴ En el Apéndice metodológico 1 se encuentra la explicación de la construcción de estas series con más detalle.

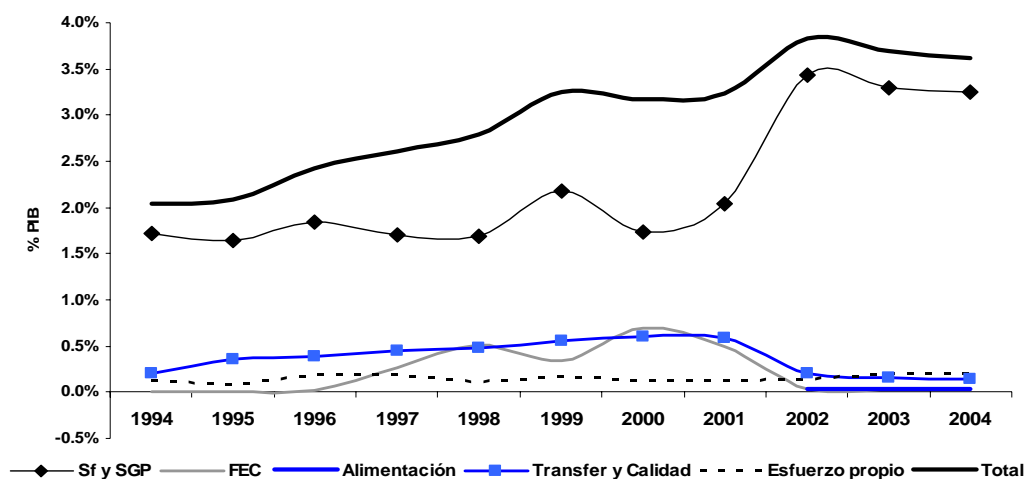
$$\text{Esfuerzo propio (Educ)}_{94-01} = \text{Inversión Educación}_{94-01} - \text{Transferencias}_{94-01}$$

$$\text{Gasto Total}_{02-04} = \text{SGP}_{02-04} + \text{Calidad}_{02-04} + \text{Esfuerzo propio}_{02-04} + \text{Alimentación}_{02-04}$$

$$\text{Esfuerzo propio (Educ)}_{02-04} = \text{Inversión Educación}_{02-04} - \text{Calidad-Alimentación}_{02-04}$$

Al analizar la evolución de las fuentes de financiación de la educación entre 1994 y 2001 (Gráfico 7) se observa como el gasto creció de 2.0% a 3.2% del PIB y al 3.6% hasta 2004. Por componentes se encuentra que el rubro de mayor crecimiento fue la financiación del gobierno central (Situado Fiscal y Sistema General de Participaciones) que aumento de 1.7% a 3.2% del PIB en el período mencionando. Por su parte, el esfuerzo propio también aumentó pasando de un promedio de 0.13% del PIB en los noventa a cerca de 0.2% a comienzos del siglo.

Gráfico 7 Financiación de la Educación primaria y secundaria (%PIB)

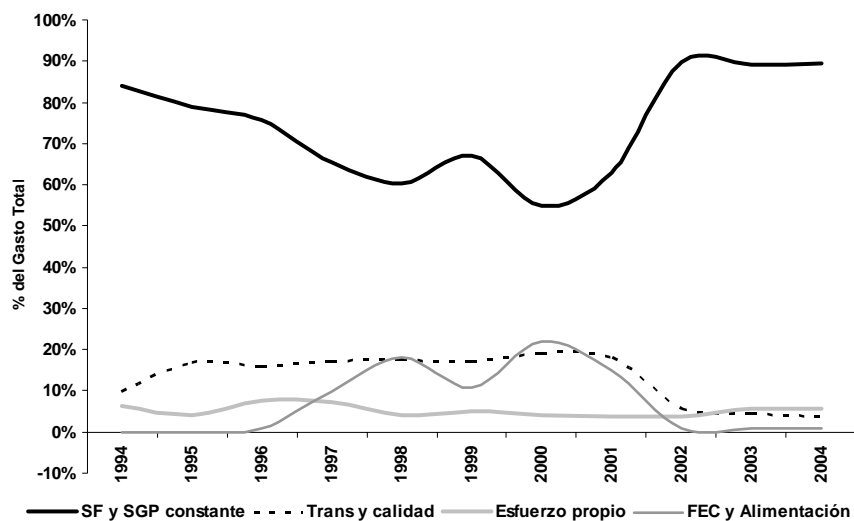


Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Cálculos CEDE

El Gráfico 8 muestra la evolución de las diferentes fuentes del gasto en educación. Como es posible observar, a partir del año 2001 los recursos del SGP se convierten en la mayor de las fuentes, básicamente porque recogen el situado fiscal, el FEC y parte de las transferencias. Los recursos de esfuerzo propio de los

municipios, que llegaron a ser cercanos al 6% del gasto total, disminuyeron a partir del año de 1998 para terminar en un poco más del 5% en 2004.

Gráfico 8 Fuentes del Gasto en Educación



5.1.4. La provisión del servicio educativo y las variables relacionadas

En esta sección se muestra la relación entre las diferentes variables de financiamiento educativo con el crecimiento del número de alumnos oficiales a nivel municipal. Los Cuadros 1 y 2 muestran las principales estadísticas descriptivas a nivel municipal, organizadas por deciles de crecimiento de los alumnos oficiales, para el período comprendido entre 1994 y 2001 y entre 2002 y 2004, respectivamente. En ambos casos el crecimiento de los alumnos oficiales se encuentra asociado a variables que miden la magnitud de la financiación, la estructura institucional del gasto (descentralización), variables que miden la capacidad administrativa y otras de orden socioeconómico.

Cuadro 1 Estadísticas Municipales
(1994-2001)

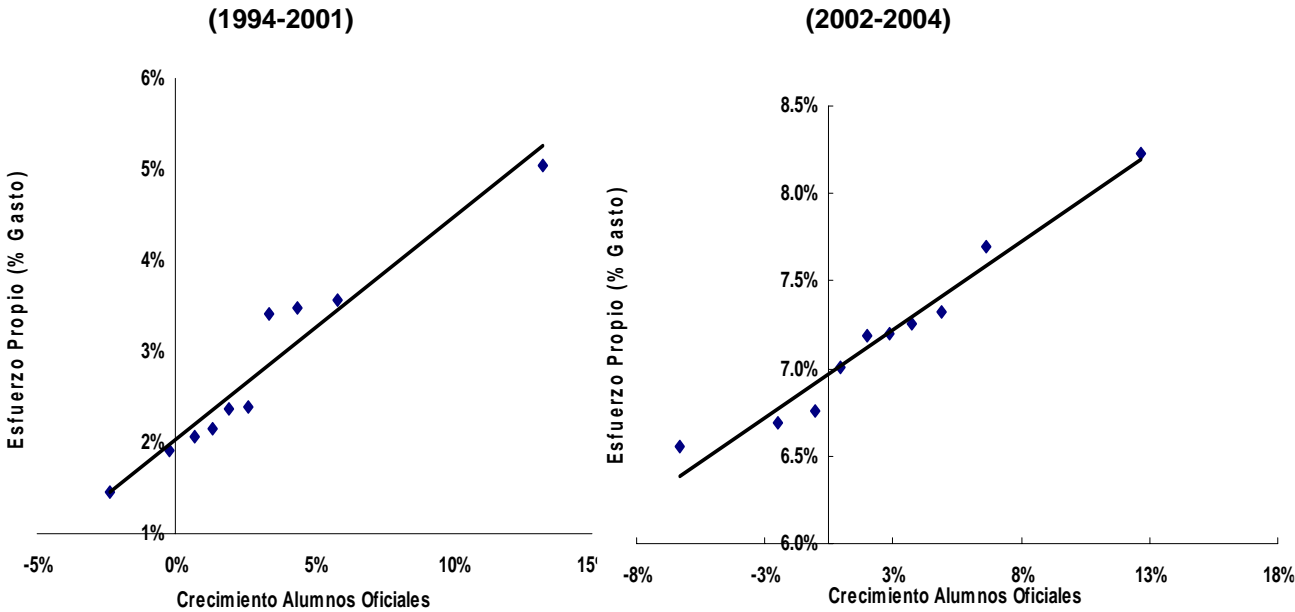
| DECIL | Crecimiento de Alumnos Oficiales | Esfuerzo Propio (%GASTO) | Gasto Per cápita municipal en Educación (Miles de Pesos) | Ingresos Tributarios Per Cápita (Miles de Pesos) | Crecimiento del Gasto Municipal en Educación (%) | NBI | Profesionales/Cargos Administrativos Municipales |
|-------|----------------------------------|--------------------------|--|--|--|---------|--|
| 1 | -2.39% | 1.46% | 482.41 | 11.487 | 5.55% | 45.6224 | 5.66% |
| 2 | -0.24% | 1.91% | 839.45 | 16.479 | 5.70% | 44.0468 | 6.31% |
| 3 | 0.66% | 2.15% | 872.99 | 18.726 | 6.20% | 43.8488 | 7.48% |
| 4 | 1.33% | 2.23% | 874.94 | 19.585 | 6.26% | 46.9745 | 7.65% |
| 5 | 1.89% | 2.37% | 880.16 | 20.324 | 6.67% | 44.4207 | 7.94% |
| 6 | 2.59% | 2.40% | 922.07 | 22.084 | 7.01% | 42.6967 | 8.19% |
| 7 | 3.36% | 3.38% | 926.10 | 23.253 | 7.21% | 43.9406 | 8.46% |
| 8 | 4.36% | 3.48% | 1004.86 | 26.465 | 8.08% | 53.0033 | 8.78% |
| 9 | 5.85% | 3.57% | 1024.80 | 26.847 | 9.57% | 52.5042 | 8.98% |
| 10 | 13.24% | 4.98% | 1089.52 | 29.127 | 14.19% | 65.1786 | 9.54% |

Cuadro 2 Estadísticas Municipales
(2002-2004)

| DECIL | Crecimiento de Alumnos Oficiales | Esfuerzo Propio (%GASTO) | Gasto Per cápita municipal en Educación (Miles de Pesos) | Ingresos Tributarios Per Cápita (Miles de Pesos) | Crecimiento del Gasto Municipal en Educación (%) | NBI | Profesionales/Cargos Administrativos Municipales |
|-------|----------------------------------|--------------------------|--|--|--|---------|--|
| 1 | -5.85% | 6.92% | 951.45 | 21.596 | -1.67% | 46.3728 | 3.44% |
| 2 | -2.01% | 7.00% | 952.87 | 22.243 | -0.96% | 38.7879 | 6.60% |
| 3 | -0.56% | 7.06% | 976.29 | 22.887 | 0.00% | 39.8787 | 6.79% |
| 4 | 0.45% | 7.19% | 978.38 | 29.672 | 0.44% | 39.3116 | 6.84% |
| 5 | 1.46% | 7.28% | 1027.11 | 31.237 | 0.55% | 37.7554 | 7.47% |
| 6 | 2.36% | 7.57% | 1041.59 | 31.295 | 1.23% | 36.1043 | 7.59% |
| 7 | 3.22% | 7.66% | 1046.14 | 33.691 | 1.33% | 40.6512 | 8.21% |
| 8 | 4.40% | 7.68% | 1080.01 | 33.978 | 1.36% | 41.9020 | 8.37% |
| 9 | 6.12% | 7.72% | 1166.14 | 37.660 | 1.58% | 47.0787 | 8.73% |
| 10 | 12.14% | 8.38% | 1227.05 | 38.345 | 6.77% | 52.8765 | 9.80% |

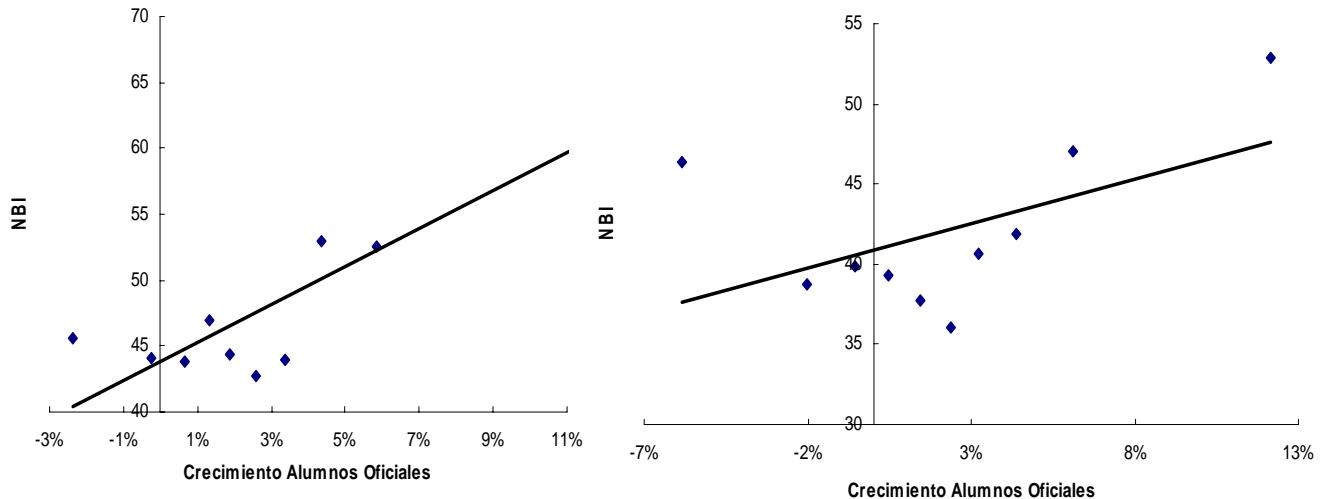
Al evaluar los recursos de esfuerzo propio como proporción del gasto municipal en educación se evidencia una relación positiva con el crecimiento de los alumnos oficiales (Gráfico 10), como ya se había sugerido antes. Este resultado puede explicarse debido a que el gasto del municipio en educación, proveniente de sus propias finanzas, parece ser invertido de manera más eficiente por los gobernantes locales para aumentar la cobertura educativa.

**Gráfico 10 Esfuerzo propio/Gasto
y Crecimiento de Alumnos Oficiales**



El Gráfico 11 muestra la relación entre el crecimiento de los alumnos oficiales y el índice de necesidades básicas insatisfechas. Esta relación positiva implica que en los municipios más pobres la cobertura oficial tuvo un mayor crecimiento durante los dos períodos de estudio.

Gráfico 11. NBI y Crecimiento de Alumnos Oficiales
(1994-2001) (2002-2004)



5.1.5. Resultados Econométricos

Con el fin de encontrar los principales determinantes del crecimiento de los alumnos oficiales matriculados en el período 1994-2004, se propone una especificación econométrica dada por la siguiente ecuación:

$$\Delta \text{Cobert. Educat.}_{it} = \beta_1 + \beta_2 \text{Descent}_{it} + \beta_3 \text{Oferta y Recursos}_{it} + \beta_4 \text{Política}_{it} + \beta_5 \text{Socioeco}_{it} + \xi_{it}$$

$i = \# \text{ de Municipios (1101)}$
 $t = 1994-2004$

Donde Descent reúne el conjunto de variables que indican el grado de descentralización del municipio e incluye las transferencias como proporción del gasto, el esfuerzo propio de los municipios como proporción del gasto y el gasto que proviene del gobierno central. Por último se incluyó una variable *dummy* para los municipios certificados, es decir, los que reciben la totalidad de los recursos provenientes del SGP, interactuada con el monto de SGP que recibe el municipio como proporción del gasto total en educación del municipio.

El grupo de variables de Oferta y Recursos esta compuesta por el crecimiento del Gasto Municipal dividido entre el período anterior y el posterior a la expedición de la ley 715, el gasto per cápita del municipio en educación y la relación alumno docente con un período de rezago. El grupo de variables Política busca controlar por la diversidad del sistema político municipal e identificar la relación que existe entre las características del sistema político y los resultados de las políticas públicas. Con este fin se construyeron variables como participación electoral en las elecciones para alcalde, representatividad en el Concejo Municipal, una *dummy* que identifica a que partido pertenece el alcalde elegido (liberal o conservador) y una *dummy* que controla por los años en los que hubo elecciones. Otra de las variables incluidas en este grupo es la proporción de profesionales en los cargos públicos administrativos a nivel municipal como indicador de la calidad administrativa del municipio.

El grupo de variables socioeconómicas incluye variables como la población municipal, el coeficiente de Gini, el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el número de desplazados recibidos por el municipio –que se utiliza como proxy de conflicto, el número de desplazados expulsados por el municipio, la tasa de desempleo departamental y una *dummy* que controla por los efectos de la crisis económica del año 1999.

Los resultados de esta regresión, se encuentran en el Cuadro 3 (a). Se utilizaron dos métodos de estimación: mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y datos panel. Las columnas 1, 2 y 3 recogen los resultados encontrados bajo el método de MCO, en donde la segunda y tercera columna incluyen la variable instrumento de esfuerzo propio en relación al gasto municipal en educación, con y sin ponderación poblacional respectivamente. Las columnas 4 y 5 muestran los resultados bajo encontrados bajo la estimación panel con efecto aleatorios. La columna 5 incluye la variable instrumento de esfuerzo propio como proporción del gasto municipal. En todos los casos el ejercicio econométrico muestra una relación

positiva y significativa entre el crecimiento de los alumnos matriculados en el sector oficial y la variable que mide el esfuerzo propio del municipio como proporción del gasto total en educación. Sin embargo, las transferencias como proporción del gasto municipal –que mide el grado de dependencia del municipio para la financiación de la educación- tienen un efecto negativo y significativo. Respecto al efecto del SGP de municipios certificados, sobre el crecimiento de los alumnos matriculados, los resultados muestran una relación positiva y significativa. Esto implica que el manejo autónomo de los recursos provenientes del SGP acelera el incremento de la cobertura educativa. Respecto a las variables de Oferta y Recursos, el crecimiento del gasto municipal, antes y después de la expedición de la ley 715, tienen un efecto positivo y significativo en el crecimiento de la cobertura, aunque el efecto es más alto antes de 2002. La relación alumno/docente –que mide las restricciones o la capacidad instalada de la oferta pública educativa- tiene un efecto negativo y significativo en el crecimiento de alumnos oficiales. Respecto al efecto de las variables políticas, los resultados señalan una relación positiva y significativa con el crecimiento de la cobertura educativa, conforme a lo que se estableció en la parte teórica del trabajo. Al ponderar las regresiones por la población del municipio, se obtiene que la variable de representatividad entre 1994 y el 2001 tiene un efecto negativo sobre el crecimiento de alumnos oficiales matriculados. En cuanto a la variable de capacidad técnica municipal (profesionales/total cargos administrativos), los resultados señalan una relación positiva, entre mayor número de profesionales en cargos administrativos municipales mayor el crecimiento de alumnos. Los resultados del grupo de variables socioeconómicas muestran que el número de alumnos oficiales creció más en los municipios más pobres (medido por el índice de NBI) y que la tasa de desempleo tuvo un efecto negativo y significativo.

Para descartar la posible endogeneidad existente entre la variable esfuerzo propio/gasto y el crecimiento del número de estudiantes, se instrumenta esfuerzo propio/gasto utilizando los ingresos tributarios municipales (además de otras de las

variables antes descritas para controlar por las características municipales) y se utilizan los valores estimados del esfuerzo propio en la especificación inicial Cuadro 3 (b). La columna 1 muestra los resultados de estimación del esfuerzo propio con el método tobit, la columna 2 muestra el resultado de dicha estimación ponderada por la población municipal. Al incluir la variable instrumentada, los resultados (Columnas 2, 3 y 5, Cuadro 3 (a)) son similares a los antes encontrados. Sin embargo, el coeficiente que relaciona el crecimiento de los alumnos oficiales con la proporción de esfuerzo propio como porcentaje del gasto es aún mayor y continúa siendo significativo.

**Cuadro 3 (a) Determinantes del Crecimiento de los Alumnos Oficiales
(1994-2004)**

| Variable Dependiente | MCO | MCO | MCO | Efectos Aleatorios | Efectos Aleatorios |
|--|---|---|---|---|---|
| | Crecimiento Alumnos Oficiales Total (1) | Crecimiento Alumnos Oficiales Total (2) | Crecimiento Alumnos Oficiales Total (3) | Crecimiento Alumnos Oficiales Total (4) | Crecimiento Alumnos Oficiales Total (5) |
| VARIABLES DE DESCENTRALIZACIÓN | | | | | |
| Transferencia/Gasto (95-01) | -0.12 [6.85]*** | -0.13 [7.47]*** | -0.028 [1.60] | -0.12 [6.85]*** | -0.13 [7.47]*** |
| Esfuerzo propio/Gasto | 0.096 [6.00]*** | 0.293 [8.17]*** | 0.357 [16.48]*** | 0.096 [6.00]*** | 0.293 [8.17]*** |
| Transferencia Calidad /Gasto (02-04) | -0.16 [7.41]*** | -0.18 [8.47]*** | 0.076 [3.48]*** | -0.16 [7.41]*** | -0.18 [8.47]*** |
| SGP*Dummy Certificados | 0.033 [3.13]*** | 0.092 [6.90]*** | 0.082 [14.36]*** | 0.033 [3.13]*** | 0.092 [6.90]*** |
| VARIABLES DE OFERTA Y RECURSOS | | | | | |
| Crec. del Gasto Municipal (94-01) | 0.175 [20.33]*** | 0.181 [21.40]*** | 0.155 [20.52]*** | 0.175 [20.33]*** | 0.181 [21.40]*** |
| Crec. del Gasto Municipal (02-04) | 0.122 [13.46]*** | 0.12 [13.30]*** | 0.101 [14.50]*** | 0.122 [13.46]*** | 0.12 [13.30]*** |
| Gasto per cápita en educación oficial (Ln) | -0.091 [23.84]*** | -0.092 [24.05]*** | -0.09 [24.25]*** | -0.091 [23.84]*** | -0.092 [24.05]*** |
| Relación alumnos/docentes rezagada | -0.001 [10.67]*** | -0.002 [12.00]*** | -0.003 [16.47]*** | -0.001 [10.67]*** | -0.002 [12.00]*** |
| VARIABLES POLÍTICAS | | | | | |
| Participación (94-01) | 0.012 [1.47] | 0.014 [1.73]* | 0.009 [0.91] | 0.012 [1.47] | 0.014 [1.73]* |
| Participación (02-04) | 0.052 [3.76]*** | 0.039 [2.80]*** | -0.079 [5.12]*** | 0.052 [3.76]*** | 0.039 [2.80]*** |
| Representación (94-01) | 0.02 [2.15]** | 0.036 [3.76]*** | 0.011 [1.10] | 0.02 [2.15]** | 0.036 [3.76]*** |
| Representación (02-04) | -0.021 [1.49] | -0.057 [3.78]*** | 0.042 [2.81]*** | -0.021 [1.49] | -0.057 [3.78]*** |
| Dummy alcalde liberal | -0.005 [2.06]** | -0.007 [3.04]*** | -0.007 [3.22]*** | -0.005 [2.06]** | -0.007 [3.04]*** |
| Dummy alcalde conservador | -0.007 [2.69]*** | -0.006 [2.37]** | 0.005 [1.66]* | -0.007 [2.69]*** | -0.006 [2.37]** |
| Profesionales/Cargos Administrativos Municipales | 0.018 [1.68]* | 0.024 [2.22]** | 0.045 [6.42]*** | 0.018 [1.68]* | 0.024 [2.22]** |
| Alumnos Privados /Población (t-1) (Ln) | 0.364 [7.88]*** | 0.259 [5.30]*** | -0.162 [5.01]*** | 0.364 [7.88]*** | 0.259 [5.30]*** |
| Cobertura Bruta Oficial Rezagada | -0.037 [13.39]*** | -0.041 [14.62]*** | -0.05 [18.69]*** | -0.037 [13.39]*** | -0.041 [14.62]*** |
| Impuestos per Capita (Ln) | | | | | |
| VARIABLES SOCIOECONÓMICAS | | | | | |
| Población Municipal (Ln) | -0.016 [10.38]*** | -0.019 [12.07]*** | -0.013 [8.85]*** | -0.016 [10.38]*** | -0.019 [12.07]*** |
| Gini | -0.036 [4.53]*** | -0.044 [5.53]*** | -0.046 [5.58]*** | -0.036 [4.53]*** | -0.044 [5.53]*** |
| NBI | 0.0005 [9.46]*** | 0.001 [12.06]*** | 0.001 [9.84]*** | 0.0005 [9.46]*** | 0.001 [12.06]*** |
| Desplazados municipio receptor | -0.095 [0.73] | -0.101 [0.78] | -0.435 [2.85]*** | -0.095 [0.73] | -0.101 [0.78] |
| Desplazados municipio expulsor | -0.205 [4.32]*** | -0.204 [4.30]*** | -0.24 [3.72]*** | -0.205 [4.32]*** | -0.204 [4.30]*** |
| Tasa de desempleo departamental | -0.023 [1.83]* | -0.016 [1.23] | -0.034 [3.34]*** | -0.023 [1.83]* | -0.016 [1.23] |
| Dummy año 1999 | 0.052 [15.08]*** | 0.051 [14.65]*** | 0.064 [20.20]*** | 0.052 [15.08]*** | 0.051 [14.65]*** |
| Constant | 1.485 [23.13]*** | 1.541 [23.79]*** | 1.518 [24.74]*** | 1.485 [23.13]*** | 1.541 [23.79]*** |
| Observaciones | 10294 | 10294 | 10294 | 10294 | 10294 |
| R-squared | 0.13 | 0.14 | 0.2 | | |
| Numero of codigo | | | | 1042 | 1042 |

Valor Absoluto del estadístico t en paréntesis

* significativo al 90%; ** significativo al 95%; *** significativo al 99% de confiabilidad

† Las columnas 2 y 3 muestran los resultados de la estimación por mínimos cuadrados ordinarios ponderando por la población municipal.

‡ Las columnas 3 y 5 muestran los resultados de las estimaciones por MCO y Efectos Aleatorios al introducir el instrumento de esfuerzo propio como proporción del gasto municipal.

**Cuadro 3 (b) Determinantes del Esfuerzo Propio Municipal
(1994-2004)**

| Variable Dependiente | Tobit | Tobit |
|--|---------------------------|---------------------------|
| | Esfuerzo (%) Gasto (1) | Esfuerzo (%) Gasto (2) |
| Variables de Descentralización | | |
| Transferencia/Gasto (95-01) | | |
| Esfuerzo propio/Gasto | | |
| Transferencia Calidad /Gasto (02-04) | | |
| SGP*Dummy Certificados | | |
| Dummy Certificados | -0.196 [34.03]*** | -0.228 [15.79]*** |
| Gasto Nacion/Gasto | 2.663 [13.45]*** | -0.34 [1.72]* |
| Variables de Oferta y Recursos | | |
| Crec. del Gasto Municipal (94-01) | | |
| Crec. del Gasto Municipal (02-04) | | |
| Gasto per cápita en educación oficial (Ln) | | |
| Relación alumnos/docentes rezagada | 0.002 [6.87]*** | 0.001 [4.35]*** |
| Variables Políticas | | |
| Participación (94-01) | 0.07 [4.00]*** | 0.022 [1.87]* |
| Participación (02-04) | 0.222 [8.54]*** | 0.079 [4.79]*** |
| Representación (94-01) | -0.102 [6.05]*** | -0.038 [2.90]*** |
| Representación (02-04) | -0.052 [2.03]** | 0.157 [9.32]*** |
| Dummy alcalde liberal | 0.014 [3.53]*** | 0.007 [2.31]** |
| Dummy alcalde conservador | -0.01 [1.96]* | -0.001 [0.30] |
| Profesionales/Cargos Administrativos Municipales | | |
| Alumnos Privados /Población (t-1) (Ln) | 0.258 [5.01]*** | 0.24 [4.14]*** |
| Cobertura Bruta Oficial Rezagada | | |
| Impuestos per Capita (Ln) | 0.049 [19.60]*** | 0.031 [20.73]*** |
| Variables Socioeconómicas | | |
| Población Municipal (Ln) | 0.041 [28.53]*** | 0.01 [5.98]*** |
| Gini | 0.002 [0.15] | -0.001 [0.12] |
| NBI | 0.001 [4.62]*** | 0.00008 [1.12] |
| Desplazados municipio receptor | | |
| Desplazados municipio expulsor | | |
| Tasa de desempleo departamental | 0.043 [2.52]** | -0.018 [1.09] |
| Dummy año 1999 | 0.012 [2.07]** | 0.003 [0.69] |
| Constant | -0.392 [13.31]*** | -0.032 [1.49] |
| Observaciones | 10295 | 10295 |

Valor Absoluto del estadístico t en paréntesis

* significativo al 90%; ** significativo al 95%; *** significativo al 99% de confiabilidad

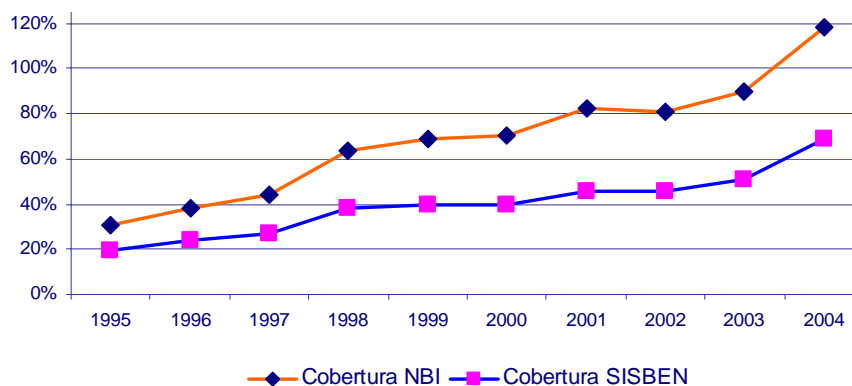
†La columna 2 muestra los resultados de la estimación al ponderando por la población municipal.

5.2. Evolución de la provisión del servicio de salud

5.2.1. Cobertura

El Gráfico 12 muestra la tasa de cobertura en salud del régimen subsidiado para el período 1995-2004 utilizando dos medidas. La primera muestra la tasa de cobertura utilizando la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), en la cuál se evidencia una tendencia creciente a lo largo de todo el período, pasando de 31.1% en 1995 a 118% en 2004, lo que significó un aumento de poco más de 4 millones de afiliados a más de 15 millones. La segunda medida calcula la cobertura como los afiliados como porcentaje de la población SISBEN. Al igual que la tasa de cobertura por NBI, esta presenta una tendencia creciente durante todo el período, pasando de 19.8% a 69.1%.

Gráfico 12
Tasa de cobertura: NBI/ SISBEN

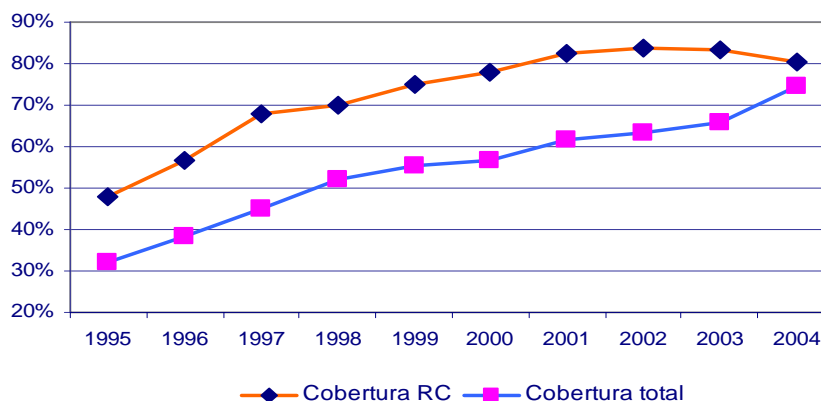


El Gráfico 13 muestra la tasa de cobertura en salud del régimen contributivo en comparación con la tasa de cobertura total para el período 1995-2004. La tasa de cobertura de los afiliados al régimen contributivo¹⁵ muestra una tendencia creciente durante el período 1995-2003, pasando de 43% a 83% y tiene una leve disminución de 3.35% para el año 2004. Por su parte, la tasa de cobertura total

¹⁵ La tasa se calcula como los afiliados al régimen contributivo dividido por la población de SISBEN 3 a 6.

muestra una tendencia creciente durante todo el período pasando de 32% a 75%, manteniéndose constante solamente durante la crisis (en 55%).

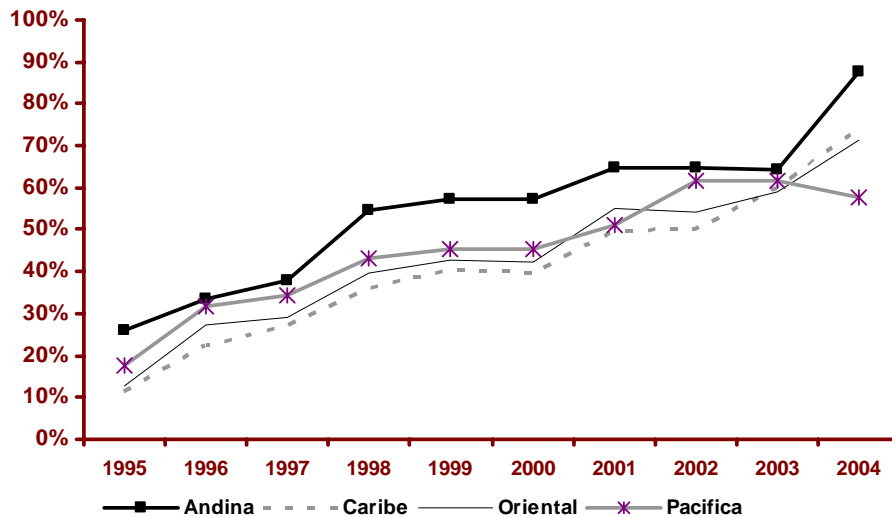
Gráfico 13
Tasa de cobertura: Régimen Contributivo y Total



Se observa en el gráfico 13 que la tasa de cobertura del régimen contributivo presenta un crecimiento mayor que la tasa de cobertura total. En efecto, esta tasa se calcula como los afiliados al régimen subsidiado dividido por la población de SISBEN 1 a 6. La tasa de cobertura total se construye suma los afiliados a los dos regímenes los divide por la población total.

El Gráfico 14 muestra la evolución de la tasa de cobertura en las diferentes regiones geográficas durante los últimos 10 años. La cobertura en la región andina es la mayor durante el período de estudio con una aceleración en 2004. Por su parte, la región caribe es la que tiene una menor cobertura en salud (excepto por el año de 2004 donde supera a la región pacífica), sin embargo presenta una tendencia creciente durante estos años. De cualquier manera, las diferencias regionales entre las tasas de cobertura han disminuido, exceptuando a la región pacífica que muestra un deterioro al final del período.

Gráfico 14
Tasa de Cobertura total por regiones

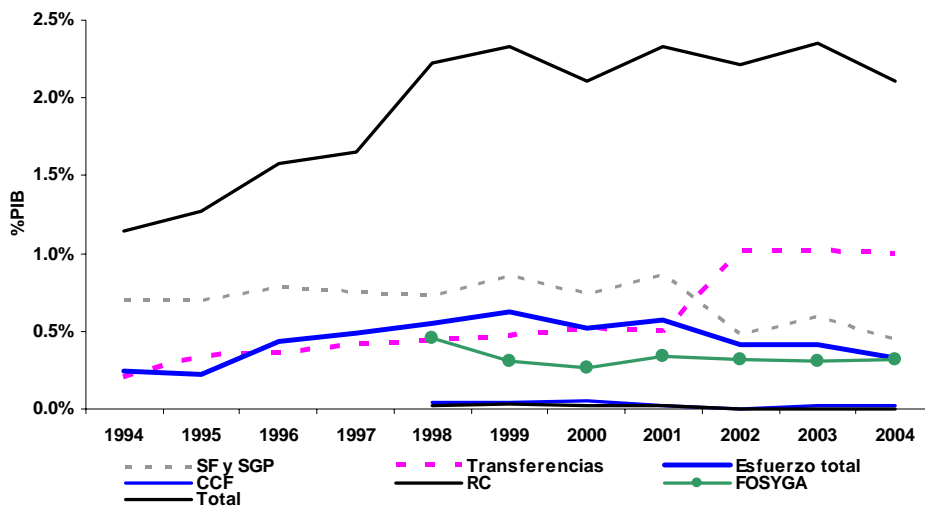


5.2.2. Financiación

El Gráfico 15 presenta las fuentes de financiación de la salud pública como porcentaje del PIB. A lo largo del período 1998-2004, el situado fiscal y el sistema general de participaciones fueron la mayor fuente de financiación. Hasta el año 2001, fue seguido por la financiación del Esfuerzo Propio (en promedio 0.65%). Sin embargo durante el período 2000 -2004, los recursos de Esfuerzo Propio disminuyeron su participación. La fuente de financiación con menor participación en la financiación del régimen subsidiado fue el Fondo de Solidaridad y Garantías del sistema (FOSYGA), contribuyendo en promedio 0.32% del PIB. El total de financiación del sector salud fue mayor entre los años de 1998 y 1999, cuándo alcanzó el 2.4% del PIB.

Gráfico 15

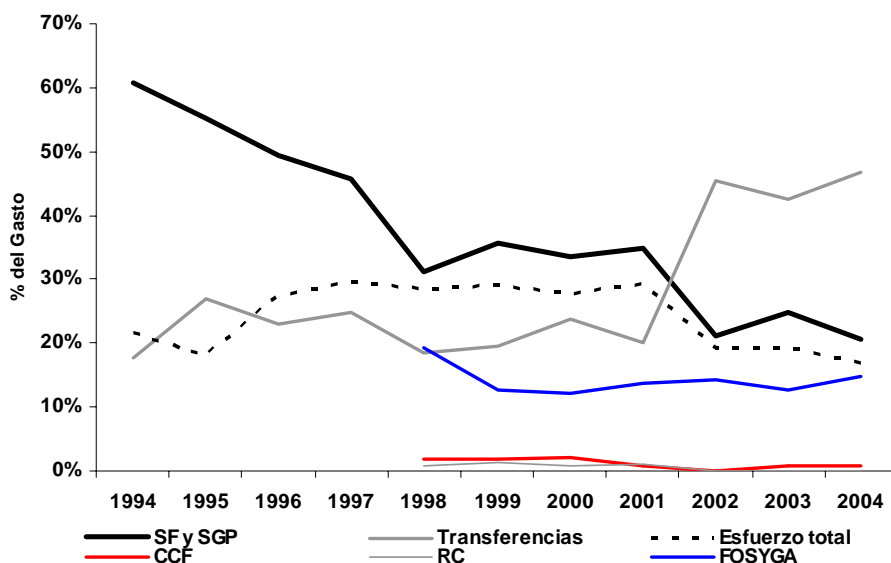
Fuentes de financiación del sistema del sistema de salud/PIB:



El Gráfico 16, presenta las fuentes de financiación durante el período 1998-2004, con relación al gasto total, donde es posible observar que el Situado Fiscal y el Sistema General de Participaciones son las mayores fuentes de financiación (en promedio 49%). En segundo lugar, se encuentran los recursos del Esfuerzo Propio de los municipios, contribuyendo en promedio un 31%. Sin embargo, hasta el año 2001 los recursos de esta fuente disminuyeron hasta llegar al 20% del total del gasto. La tercera fuente de financiación fue el FOSYGA (en promedio 18%), pero al igual que esfuerzo propio, su contribución fue decreciendo a lo largo del período. Finalmente los recursos provenientes de las Cajas de Compensación familiares (CCF) y el Régimen Contributivo (RC) son los que menos contribuyeron en la financiación del régimen subsidiado representando una financiación en promedio de 1% con relación al gasto total.

Gráfico 16

Fuentes de financiación del sistema de salud/Gasto Total



5.2.3. Variables asociadas a la cobertura del régimen subsidiado de salud

En esta sección se presenta la relación entre distintas variables de gasto, descentralización y socioeconómicas y el crecimiento a los afiliados en el régimen subsidiado a nivel municipal. Al igual que en educación, los municipios están agrupados por deciles. Los cuadros 4 y 5 muestran una relación positiva entre los afiliados al régimen subsidiado y las variables de financiación de la salud como el gasto total, los recursos de transferencias del gobierno central y el esfuerzo propio. La variable que mide la capacidad administrativa de los municipios, así como el crecimiento del gasto total municipal en salud muestran una relación positiva con el crecimiento de los afiliados¹⁶.

¹⁶ El apéndice metodológico 1 contiene la forma como se calculó el gasto municipal en salud.

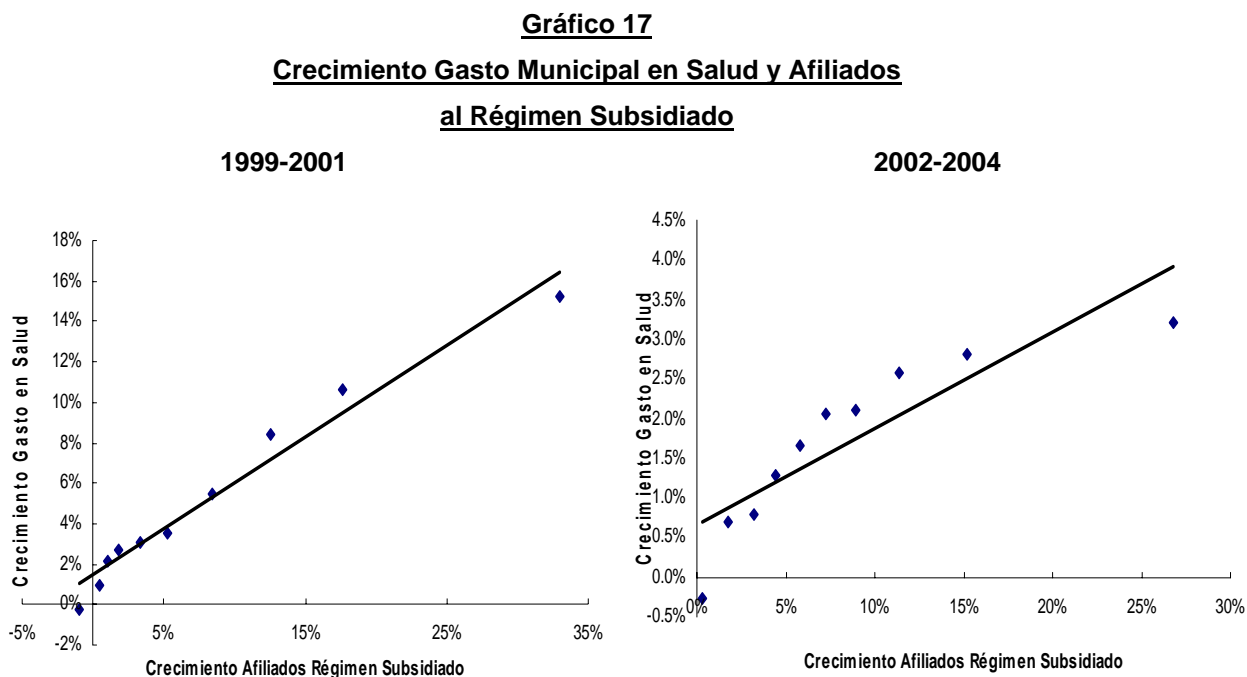
Cuadro 4
Estadísticas Municipales
1999-2001

| DECIL | Crecimiento Afiliados al Regimen Subsidiado | Transferencias Demanda (%Gasto) | Esfuerzo Propio Dda (%GASTO) | FOSYGA/GASTO | Profesionales/Cargos Administrativos | Crecimiento del Gasto Municipal en Salud (%) | NBI |
|-------|---|---------------------------------|------------------------------|--------------|--------------------------------------|--|-------|
| 1 | -0.95% | 27.52% | 0.08% | 13.98% | 5.52% | -0.21% | 35.80 |
| 2 | 0.46% | 27.94% | 0.15% | 15.77% | 6.44% | 0.99% | 38.37 |
| 3 | 1.03% | 28.05% | 0.27% | 16.40% | 6.64% | 2.18% | 43.67 |
| 4 | 1.77% | 28.35% | 0.27% | 16.90% | 7.81% | 2.70% | 44.44 |
| 5 | 3.30% | 29.07% | 0.56% | 16.92% | 8.15% | 3.07% | 47.73 |
| 6 | 5.29% | 29.20% | 0.71% | 16.94% | 8.35% | 3.50% | 48.20 |
| 7 | 8.40% | 29.29% | 0.71% | 17.20% | 8.68% | 5.44% | 52.03 |
| 8 | 12.55% | 29.71% | 0.87% | 18.20% | 8.86% | 8.40% | 52.43 |
| 9 | 17.62% | 30.91% | 0.94% | 18.25% | 9.35% | 10.63% | 54.15 |
| 10 | 32.97% | 32.00% | 1.69% | 20.55% | 10.03% | 15.28% | 54.35 |

Cuadro 5
Estadísticas Municipales
2002-2004

| DECIL | Crecimiento Afiliados al Regimen Subsidiado | Transferencias Demanda (%Gasto) | Esfuerzo Propio Dda (%GASTO) | FOSYGA/GASTO | Profesionales/Cargos Administrativos | Crecimiento del Gasto Municipal en Salud (%) | NBI |
|-------|---|---------------------------------|------------------------------|--------------|--------------------------------------|--|-------|
| 1 | 0.3% | 21.78% | 0.93% | 22% | 5.7% | -0.27% | 36.32 |
| 2 | 1.8% | 22.87% | 0.95% | 24% | 6.4% | 0.70% | 37.72 |
| 3 | 3.2% | 24.16% | 0.99% | 24% | 7.2% | 0.79% | 38.45 |
| 4 | 4.4% | 24.27% | 1.03% | 24% | 7.3% | 1.28% | 39.83 |
| 5 | 5.8% | 24.50% | 1.15% | 25% | 7.6% | 1.65% | 41.45 |
| 6 | 7.3% | 24.91% | 1.15% | 25% | 7.7% | 2.05% | 43.19 |
| 7 | 8.9% | 25.18% | 1.20% | 25% | 7.8% | 2.11% | 44.24 |
| 8 | 11.4% | 26.05% | 1.29% | 26% | 7.8% | 2.58% | 44.25 |
| 9 | 15.2% | 27.79% | 1.45% | 28% | 10.9% | 2.81% | 45.52 |
| 10 | 26.8% | 29.11% | 1.71% | 29% | 12.0% | 3.21% | 48.54 |

El Gráfico 17 muestra una relación positiva entre el crecimiento en el gasto total en salud municipal y el crecimiento de los afiliados al régimen subsidiado tanto para el período 1999-2001 como para el 2002-2004



Al observar la relación entre la transferencia realizadas por el Gobierno Central para salud, como proporción al gasto total, se observa tanto para ambos períodos una relación positiva. Por su parte, el Gráfico 19 muestra de la misma forma una relación positiva entre los recursos de esfuerzo propio en salud y el crecimiento de los afiliados al régimen subsidiado, tanto para el período anterior como el posterior a la ley 715 de 2001.

Gráfico 18
Transferencias (%Gasto) y Crecimiento
en los afiliados al régimen subsidiado
(1999-2001) (2002-2004)

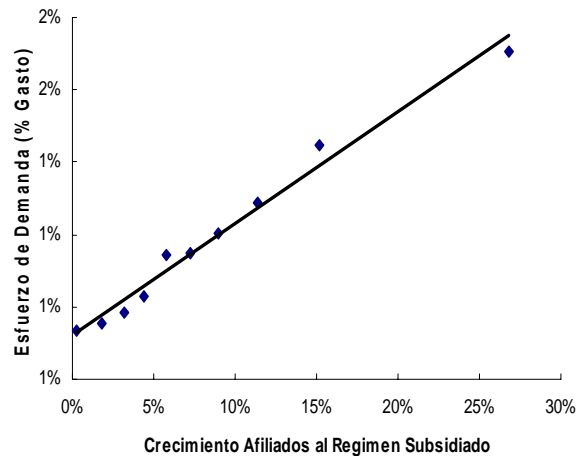
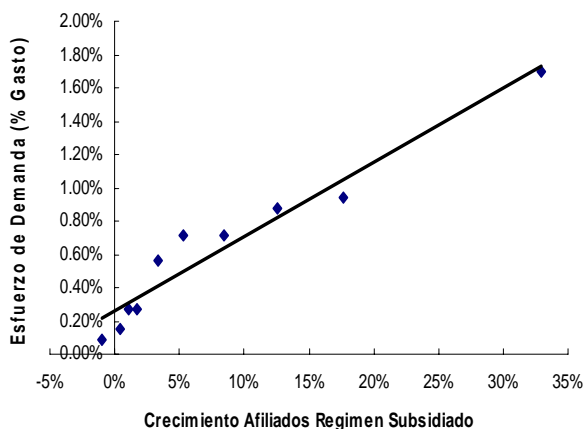
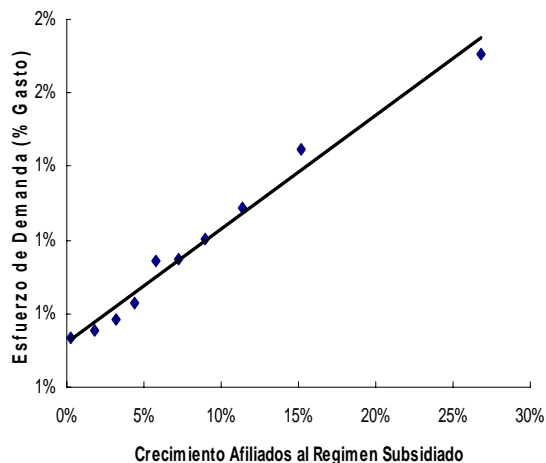
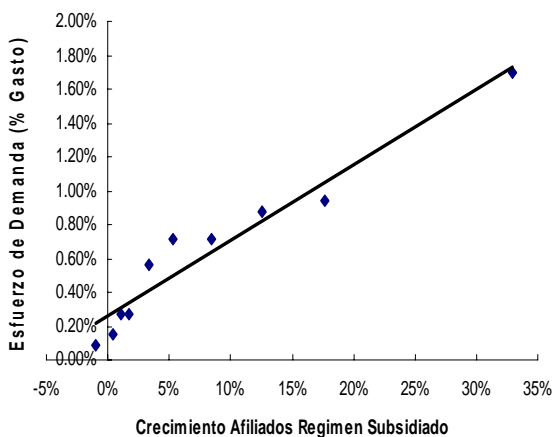


Gráfico 19
Esfuerzo Propio (%Gasto) y Crecimiento Afiliados
al Régimen Subsidiado



5.2.4. *Resultados Econométricos*

La especificación planteada para encontrar los diferentes determinantes del crecimiento en la cobertura de salud resulta similar a la utilizada en la sección de

educación. El crecimiento de los afiliados al régimen subsidiado se plantea como una función de las variables que miden el grado de descentralización, variables políticas, variables de oferta del servicio y recursos además de algunas variables socioeconómicas, como lo muestra la siguiente ecuación.¹⁷

$$\Delta \text{Cobert. Salud}_{.it} = \beta_1 + \beta_2 \text{Descent}_{it} + \beta_3 \text{Política}_{it} + \beta_4 \text{Oferta y Recursos}_{it} + \beta_5 \text{Socioeco}_{it} + \xi_{it}$$

i = # de Municipios (1039)
t = 1999-2004

Los resultados de esta regresión (Cuadro 6) muestran una relación positiva entre el crecimiento de los afiliados y las variables que miden los recursos destinados a la salud pública. Por ejemplo, el efecto del esfuerzo propio como proporción del gasto, así como las transferencias del gobierno central evidencia un efecto positivo y significativo en el crecimiento de los afiliados. La variable *dummy* muestra que el crecimiento fue mayor en los municipios certificados (mayores de 100 mil habitantes). Sin embargo las transferencias del FOSYGA como proporción del gasto muestran una relación negativa con el crecimiento de los afiliados. Por su parte, el esfuerzo propio tiene un efecto importante en magnitud sobre el aumento de las coberturas del régimen subsidiado. De la misma forma, el incremento en el gasto total muestra un efecto positivo y significativo de la cobertura en salud.

Por el lado de las variables políticas, la participación electoral esta positivamente asociada con el incremento de los afiliados. Al parecer, mayor participación política incentiva a los gobernantes locales a proveer mayor cobertura en salud. No obstante, sus esfuerzos se ven menguados durante el año electoral como lo muestra el signo negativo del coeficiente de esa variable.

Los coeficientes de las variables socioeconómicas muestran como los municipios con un mayor nivel de pobreza (medida por el índice de NBI), presentaron un crecimiento mayor de la cobertura de los afiliados, lo que es consistente con la

¹⁷ En esta regresión se controla por la intensidad del conflicto armado a nivel municipal, pero como en el caso de la regresión de educación no se reportan estos coeficientes.

forma de repartición de los recursos que privilegiaba a los municipios más pobres. Por su parte, los municipios de mayor cobertura inicial (desde 1998) crecieron más lentamente, lo que indica que existe un proceso de convergencia en las coberturas. Los desplazados como proporción de la población (variable de conflicto interno) tienen un efecto negativo en el crecimiento de los afiliados. De nuevo, el conflicto interno merma la capacidad operativa del gobierno local en cuanto a la prestación de servicios sociales. La tasa de desempleo también presenta una relación negativa y significativa sobre el crecimiento de la cobertura, lo que indica que, pesar de la pérdida de empleos formales que conlleva el aumento del desempleo –lo que implicaría aumentos en el número de afiliado al régimen subsidiado-, el efecto neto del aumento del desempleo es negativo. Esto mostraría que la menor actividad económica podría disminuir los recursos potenciales del gobierno central o local para afiliaciones. Esto se corrobora con el signo negativo de la *dummy* 1999, año de la peor crisis económica de la historia reciente.

Cuadro 6 Determinantes del Crecimiento Afiliados al régimen subsidiado (1999-2004)

| | OLS | OLS Ponderado | Efectos Aleatorios | OLS Ponderado-Instrumentado | Tobit Ponderado |
|---|--|--|--|--|----------------------------|
| Variables Dependiente | Tasa de Crecimiento de afiliados al regimen subsidiado | Tasa de Crecimiento de afiliados al regimen subsidiado | Tasa de Crecimiento de afiliados al regimen subsidiado | Tasa de Crecimiento de afiliados al regimen subsidiado | Esfuerzo Demanda (%) Gasto |
| Variables de descentralización | | | | | |
| Transferencias Gbno Central /Gasto | 0.151 [5.83]*** | 0.054 [1.42] | 0.151 [5.83]*** | 0.065 [1.66]* | |
| Transferencias FOSYGA/Gasto | -0.048 [1.80]* | -0.052 [1.34] | -0.048 [1.80]* | -0.477 [2.70]*** | 0.136 [21.94]*** |
| Esfuerzo Propio Subsidios de Demanda /Gasto | 1.124 [17.56]*** | 1.542 [15.50]*** | 1.124 [17.56]*** | 2.863 [2.26]** | |
| SGP*Dummy Municipios Certificados | -1.482 [13.37]*** | -1.457 [26.19]*** | -1.482 [13.37]*** | -1.465 [25.82]*** | |
| Dummy Municipios Certificados | 0.397 [13.22]*** | 0.44 [29.76]*** | 0.397 [13.22]*** | 0.436 [28.27]*** | -0.003 [1.99]** |
| Variables de Oferta y recursos | | | | | |
| Gasto (Ln) | 0.01 [1.74]* | 0.001 [0.05] | 0.01 [1.74]* | 0.006 [0.84] | |
| Crecimiento de Gasto en Salud | 0.108 [10.86]*** | 0.05 [4.29]*** | 0.108 [10.86]*** | 0.042 [3.54]*** | |
| Variables Políticas | | | | | |
| Representatividad Alcalde | -0.01 [0.57] | -0.012 [0.50] | -0.01 [0.57] | 0.051 [1.42] | -0.02 [4.11]*** |
| Participación Electoral | 0.059 [3.86]*** | 0.061 [2.48]** | 0.059 [3.86]*** | -0.051 [0.88] | 0.041 [8.18]*** |
| Dummy Año Electoral | -0.047 [10.15]*** | -0.057 [10.34]*** | -0.047 [10.15]*** | -0.05 [8.94]*** | |
| Profesionales / Total de Cargos Publicos | -0.019 [0.89] | -0.061 [3.34]*** | -0.019 [0.89] | -0.024 [1.29] | |
| Variables Socioeconómicas | | | | | |
| Población (Ln) | 0.034 [12.69]*** | 0.005 [1.53] | 0.034 [12.69]*** | -0.032 [1.92]* | 0.013 [24.53]*** |
| Tasa de Urbanización | 0.002 [0.15] | 0.037 [2.19]** | 0.002 [0.15] | -0.017 [0.55] | 0.021 [5.92]*** |
| Tasa de Desempleo Departamental | -0.12 [4.12]*** | -0.126 [4.27]*** | -0.12 [4.12]*** | -0.127 [4.21]*** | |
| Impuestos per Capita (Ln) | | | | | -0.081 [3.82]*** |
| Desplazados municipio receptor | -0.118 [0.58] | -0.912 [2.88]*** | -0.118 [0.58] | -1.045 [3.24]*** | |
| Desplazados municipio expulsor | -0.249 [3.32]*** | -0.308 [2.30]** | -0.249 [3.32]*** | -0.319 [2.34]** | |
| Gini de Avalúo de Tierras | 0.016 [1.04] | 0.087 [4.36]*** | 0.016 [1.04] | 0.042 [1.51] | 0.015 [3.28]*** |
| NBI | 0.001 [5.00]*** | 0.001 [5.02]*** | 0.0004 [5.00]*** | 0.001 [5.53]*** | 0.0001 [2.26]** |
| Dummy Año 1999 | -0.012 [2.02]** | -0.043 [5.90]*** | -0.012 [2.02]** | -0.067 [4.79]*** | 0.009 [5.90]*** |
| Cobertura del Regimen Subsidiado (t-1) | -0.025 [4.13]*** | -0.005 [0.68] | -0.025 [4.13]*** | -0.006 [0.79] | |
| Constante | -0.428 [5.24]*** | -0.04 [0.47] | -0.428 [5.24]*** | 0.498 [1.86]* | -0.217 [26.94]*** |
| Observaciones | 6215 | 6215 | 6215 | 6209 | 10367 |
| Numero de Municipios | | | 1039 | | |
| Periodo | 0.17 | 0.25 | | 0.23 | |

*Significativo al 90%; ** Significativo al 95%; *** Significativo al 99%

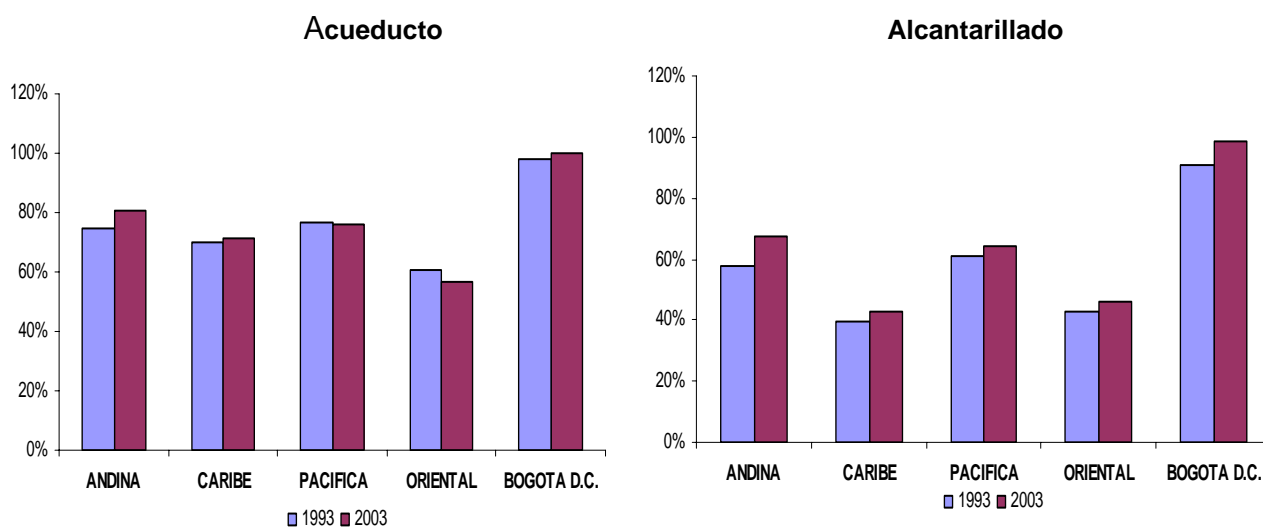
Método de estimación: Efectos aleatorios

5.3. Evolución de la cobertura en Acueducto y Alcantarillado

5.3.1. Cobertura

La cobertura en acueducto y alcantarillado no ha mostrado un avance significativo durante los últimos 10 años, como lo muestra el Gráfico 21, ya que la diferencia entre la cobertura en acueducto y alcantarillado entre el año 1993 y el 2003 no resulta significativa para ninguna de las regiones. Sin embargo la diferencia en cobertura de saneamiento básico entre Bogotá (donde es cercana al 100%) y el resto de regiones del país es significativa. El resto de regiones del país muestra tasas de cobertura similares en acueducto y alcantarillado, alrededor del 60% y del 30% respectivamente.

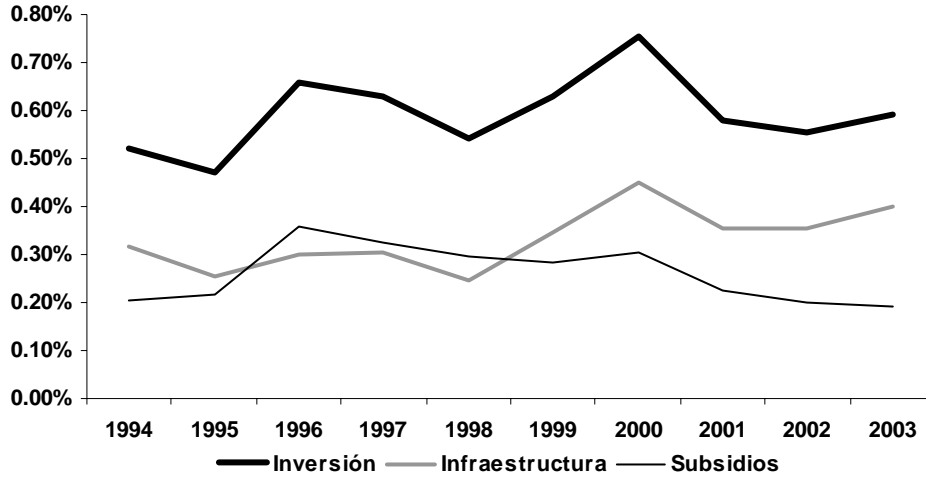
Gráfico 21
Tasas de Cobertura



5.3.2. Financiación

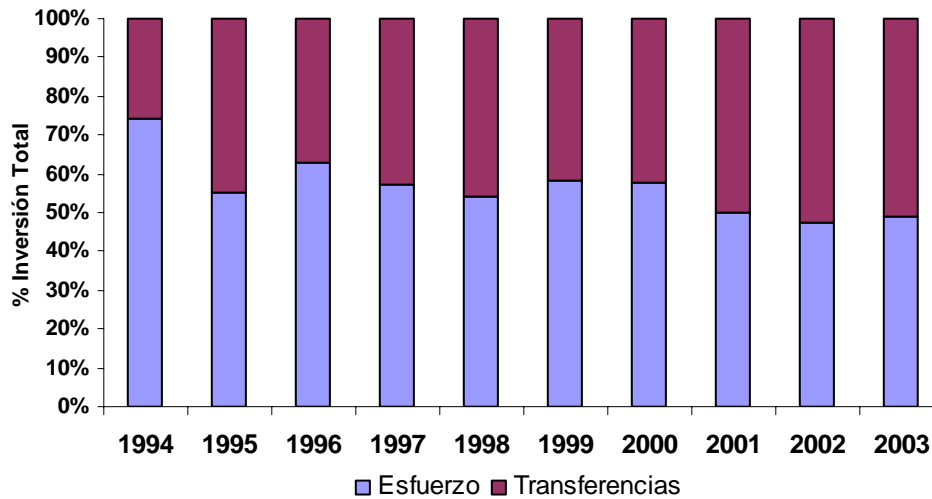
La inversión en acueducto y alcantarillado durante los últimos 10 años ha fluctuado entre 0.5% del PIB y cerca de 0.8% en el año 2000 (Gráfico 22). Estos recursos han estado divididos casi en la misma proporción entre la inversión en infraestructura y los subsidios hasta el año 2000, donde los primeros superan a los segundos para el resto de períodos.

Gráfico 22
Inversión Total y usos de Acueducto y Alcantarillado
(%PIB)



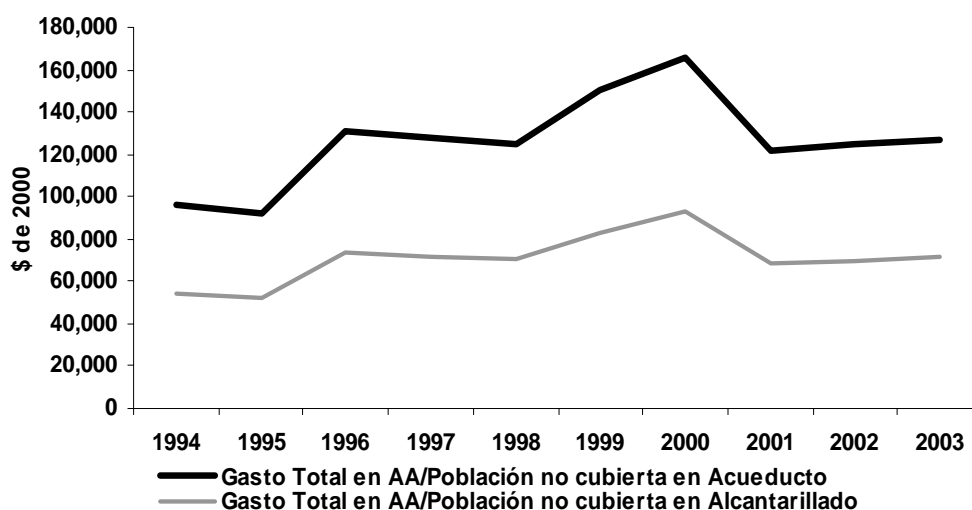
La principal fuente de inversión en acueducto y alcantarillado, hasta el año 2000, la constituyó el esfuerzo propio de los municipios, y es a partir de este año cuándo los recursos de transferencias adquieren una mayor importancia en la financiación de la inversión, como lo muestra el Gráfico 23.

Gráfico 23
Fuentes de la Inversión en Acueducto y
Alcantarillado



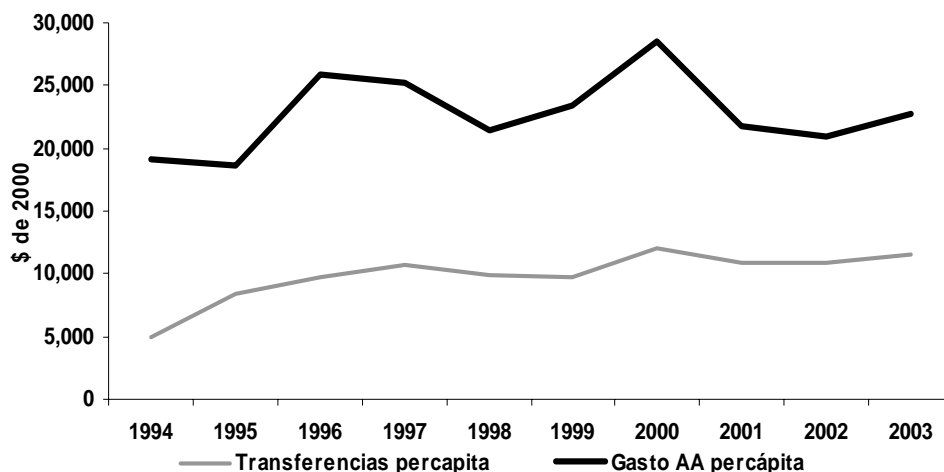
El Gasto Total (por Población No Cubierta) en Acueducto y Alcantarillado tuvo una tendencia creciente hasta el año 2000 (Gráfico 24), pero cayó a partir del año 2001 a niveles similares a los de 1994. Resulta significativo anotar la persistencia de la diferencia entre el gasto en acueducto y el gasto en alcantarillado durante todo el período. En el año 2000 el gasto por población no cubierta en acueducto fue cercano a \$160.000 y en alcantarillado fue de \$80.000.

Gráfico 24
Gasto Total (por población no cubierta)
en Acueducto y Alcantarillado



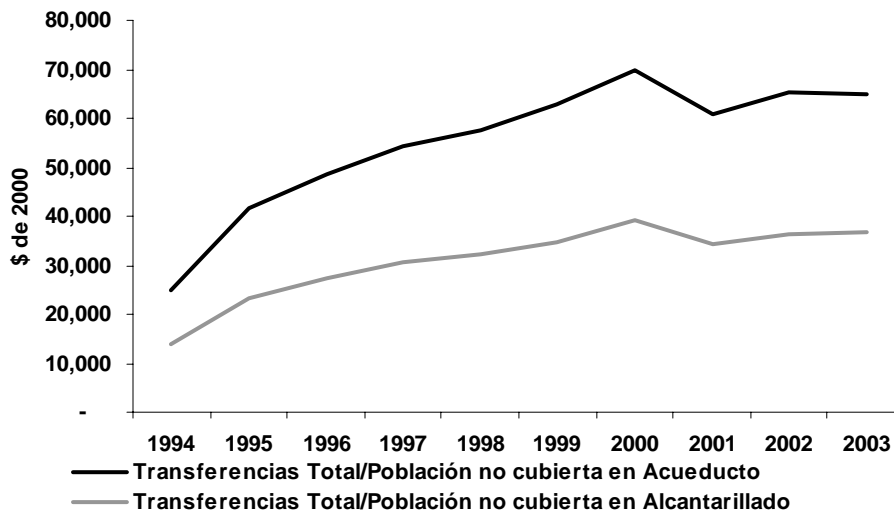
El Gráfico 25 muestra la evolución de las Transferencias y el Gasto per cápita durante los últimos 10 años. Mientras que las Transferencias per cápita tienen una tendencia creciente, el gasto muestra una caída a partir del año 2001.

Gráfico 25
Transferencias y Gasto
en Acueducto y Alcantarillado (per cápita)



Al dividir las transferencias en las utilizadas a acueducto y a alcantarillado se evidencia la tendencia creciente hasta el año de 2001. Sin embargo, las transferencias en acueducto pasaron de \$25.000 a \$60.000 y en alcantarillado de \$12.000 a \$30.000 (Gráfico 26).

Gráfico 26
Transferencias Acueducto y Alcantarillado
(por población no cubierta)



5.3.3. Resultados Econométricos

Con el fin de analizar la evolución de la cobertura en acueducto y alcantarillado se propone un ejercicio similar al ya mostrado en los sectores educativos y de salud. Sin embargo, este difiere en que la variable dependiente es el crecimiento de la cobertura entre acueducto y alcantarillado entre el año de 1994 y el 2004, en función del promedio para el período 1994-2004 de los diferentes grupos de variables antes definidos. La siguiente ecuación describe la especificación utilizada:

$$\Delta\text{Cobertura Acu y Alca}_i = \beta_1 + \beta_2 \text{Descent}_i + \beta_3 \text{Política}_i + \beta_4 \text{Oferta y Recursos}_i + \beta_5 \text{Socioeco}_i + \xi_i$$

$i = \#$ de Municipios (990)

El Cuadro 7 resume los resultados de los diferentes factores que explican cobertura conjunta entre acueducto y alcantarillado. A diferencia de los resultados encontrados en educación y salud, el esfuerzo propio de los municipios como proporción del gasto total en acueducto y alcantarillado tiene un efecto negativo sobre la cobertura en acueducto y alcantarillado. Sin embargo, los recursos de infraestructura y de subsidios, invertidos en la población no cubierta, tienen un efecto positivo y significativo en el crecimiento de la cobertura. Los municipios con una mayor proporción rural presentaron una mayor diferencia entre las coberturas, como lo muestra el coeficiente positivo y significativo de la tasa de ruralización. Por su parte, el efecto de la cobertura conjunta entre acueducto y alcantarillado en 1993 tiene un efecto negativo y significativo, lo que implica que ha existido una convergencia en el diferencial.

**Cuadro 7 Determinantes de la evolución de la cobertura
en acueducto y alcantarillado**

| Variables | Crecimiento Cobertura Conjunta Acueducto y Alcantarillado | Crecimiento Cobertura Conjunta Acueducto y Alcantarillado Ponderado | Crecimiento Cobertura Acueducto | Crecimiento Cobertura Acueducto Ponderado | Crecimiento Cobertura Alcantarillado | Crecimiento Cobertura Alcantarillado Ponderado | Crecimiento Cobertura Conjunta Acueducto y Alcantarillado Ponderado Instrumentado | Esfuerzo Propio (%) Gasto |
|---|---|---|---------------------------------|---|--------------------------------------|--|---|---------------------------|
| Variables de descentralización | | | | | | | | |
| Esfuerzo/Gasto | -0.483 [6.29]*** | -0.42 [6.23]*** | -0.449 [5.89]*** | -0.369 [5.54]*** | -0.048 [1.63] | -0.05 [1.89]* | -0.141 [3.60]*** | |
| Variables de Oferta y recursos | | | | | | | | |
| Recursos de infraestructura por población no cubierta | 0.094 [3.83]*** | 0.097 [4.58]*** | 0.127 [5.81]*** | 0.129 [6.67]*** | -0.007 [0.74] | -0.001 [0.16] | 0.034 [2.71]*** | |
| Recursos de Subsidios por población no cubierta | 0.083 [3.06]*** | 0.09 [3.76]*** | | | 0.007 [0.73] | 0.018 [1.93]* | 0.013 [0.97] | |
| Cobertura conjunta Acueducto y Alcantarillado | -0.774 [31.12]*** | -0.718 [29.49]*** | -0.754 [31.20]*** | -0.688 [29.68]*** | | | | |
| Cobertura Acueducto 1993 | | | | | -0.939 [39.58]*** | -1.004 [37.51]*** | | |
| Cobertura Alcantarillado 1993 | | | | | | | -0.664 [19.31]*** | |
| Impuestos per Capita (Ln) | | | | | | | | 0.123 [10.44]*** |
| Variables Políticas | | | | | | | | |
| Participación Electoral | -0.694 [6.14]*** | -0.709 [6.97]*** | -0.686 [6.06]*** | -0.689 [6.75]*** | -0.066 [1.53] | -0.083 [2.07]** | -0.292 [5.05]*** | 0.284 [3.65]*** |
| Representatividad del Alcalde | 0.258 [1.44] | -0.001 [0.01] | 0.299 [1.67]* | 0.047 [0.29] | 0.119 [1.72]* | 0.028 [0.43] | 0.077 [0.85] | 0.168 [1.38] |
| Variables Socioeconómicas | | | | | | | | |
| Tasa de Ruralización | 0.559 [7.58]*** | 0.56 [9.00]*** | 0.53 [7.23]*** | 0.543 [8.70]*** | 0.079 [2.84]*** | 0.061 [2.50]** | 0.427 [11.63]*** | -0.163 [3.86]*** |
| GINI | -0.115 [1.06] | -0.125 [1.33] | -0.12 [1.11] | -0.125 [1.32] | 0.123 [2.95]*** | 0.123 [3.25]*** | -0.16 [2.92]*** | -0.257 [3.49]*** |
| NBI | -0.015 [20.53]*** | -0.013 [18.67]*** | -0.015 [20.81]*** | -0.013 [18.96]*** | -0.004 [12.70]*** | -0.003 [10.91]*** | -0.008 [21.53]*** | 0.002 [3.98]*** |
| Constante | 0.745 [2.62]*** | 0.575 [2.32]** | 1.215 [5.07]*** | 1.095 [5.29]*** | 0.883 [8.01]*** | 0.801 [8.06]*** | 0.479 [3.31]*** | 0.588 [6.51]*** |
| Observaciones | 990 | 960 | 991 | 961 | 991 | 961 | 990 | 962 |
| R ² | 0.64 | 0.64 | 0.63 | 0.64 | 0.68 | 0.67 | 0.53 | |

*Significativo al 90%; ** Significativo al 95%; *** Significativo al 99%

6. Tipología de los municipios con respecto a variables políticas, fiscales y administrativas

El mejoramiento en la provisión de los servicios sociales y su efecto sobre la superación de la pobreza enfrenta distintas restricciones en los municipios. Estas últimas se pueden clasificar en general como de recursos propios, de capacidad técnica y de mercado político. Para realizar recomendaciones de política adecuadas para cada tipo de municipio es importante identificar las características de cada uno de estos e identificar la relación de las restricciones mencionadas con los resultados en la expansión en servicios sociales. Así será posible identificar las restricciones que enfrenta cada municipio y así determinar el tipo de políticas o

acciones que deben implementarse. Las recomendaciones que se desprenden *no envuelven la asignación per se de recursos adicionales* para el sector social sino el diseño de incentivos institucionales para que los gobiernos locales incrementen la oferta de servicios sociales¹⁸. Si hay nuevos recursos, ellos dependerán de los incentivos y del desempeño municipal en el sector social.

A partir de las estadísticas descriptivas y de los resultados econométricos se encontró que las variables que diferencian *institucionalmente* el desempeño municipal son el esfuerzo propio y capacidad fiscal, la capacidad técnica y la participación política. Con esta información se procederá a conformar grupos de municipios que combinen distintos valores de las variables mencionadas. Para este fin se realiza un análisis de grupos entre municipios de acuerdo al promedio entre 2002 y 2004 de las variables de participación política, capacidad técnica y el impuesto per capita municipal. Se construyeron dos tipos de grupos: el primero; se construyó a partir de la mediana de cada variable y de acuerdo con ella se dividió a los municipios en dos sub-conjuntos así: municipios con alta participación electoral o alta capacidad fiscal o alta capacidad técnica son los municipios que se encuentran por encima del valor de la mediana de la variable. Por otro lado los municipios que presentan baja participación, baja capacidad fiscal y técnica son aquellos municipios, cuyo promedio entre 2002 y 2004 se encuentra por debajo de la mediana de la variable. El segundo tipo de análisis, se realizó a partir de la media de las variables antes mencionadas al tiempo que los sub-conjuntos se hicieron de igual forma que para el caso de la mediana.

A partir de las características mencionadas los municipios pueden dividirse en ocho subconjuntos (Cuadro 8). Por ejemplo el grupo octavo son aquellos

¹⁸ Una visión en esta dirección ha sido desarrollada para el caso de Estados Unidos por Clingermayer y Feiock (2001). Los autores argumentan que uno de los determinantes primarios de la decisión de la comunidad de tener como meta una estrategia de política específica es el ambiente político institucional de la ciudad. Entre las instituciones se incluyen elecciones, fortaleza de los alcaldes, profesionalismo de los gerentes de proyectos. Son esos factores y no los puramente socioeconómicos o demográficos los que impulsan a los tomadores de decisiones a escoger ciertas políticas y no otras.

municipios que tienen –al mismo tiempo- alta participación electoral, alta capacidad fiscal y técnica mientras que el primer grupo son municipios que exhiben –al mismo tiempo- baja participación electoral, baja capacidad técnica y fiscal. El grupo ocho está por encima de la mediana (o media según el caso) en las tres variables mientras que el grupo uno está por debajo de la mediana o media en las tres variables. Los grupos dos a siete combinan alta y baja en una o dos variables.

El Cuadro 8 muestra los resultados obtenidos en el ejercicio de análisis de grupos. Los resultados señalan que los municipios con alta participación electoral, alta capacidad fiscal y técnica tiene en promedio un crecimiento de afiliados al régimen subsidiado y crecimiento de alumnos oficiales, dos puntos porcentuales mayor entre el 2002 y 2004, que aquellos municipios con baja participación, baja capacidad fiscal y técnica.

Cuadro 8

Tipologías Municipales para el avance de la provisión de servicios sociales

| | | GRUPO POR MEDIA | | GRUPO POR MEDIANAS | |
|---|---------|---|--|---|--|
| | | Crecimiento Alumnos Oficiales 2002-2004 | Crecimiento Afiliados Regimen Subsidiado 2002-2004 | Crecimiento Alumnos Oficiales 2002-2004 | Crecimiento Afiliados Regimen Subsidiado 2002-2004 |
| Baja Participacion-Baja Capacidad Fiscal-Baja Capacidad Tecnica | MEDIA | 2.045% | 8.829% | 1.720% | 7.835% |
| | MEDIANA | 1.398% | 6.529% | 1.045% | 6.711% |
| Baja Participacion-Baja Capacidad Fiscal-Alta Capacidad Tecnica | MEDIA | 2.226% | 8.221% | 2.028% | 9.555% |
| | MEDIANA | 1.173% | 6.998% | 1.415% | 7.016% |
| Baja Participacion-Alta Capacidad Fiscal-Baja Capacidad Tecnica | MEDIA | 1.753% | 8.289% | 1.377% | 7.769% |
| | MEDIANA | 1.991% | 6.231% | 1.209% | 6.053% |
| Baja Participacion-Alta Capacidad Fiscal-Alta Capacidad Tecnica | MEDIA | 2.671% | 15.132% | 2.596% | 10.428% |
| | MEDIANA | 2.611% | 10.346% | 2.380% | 7.279% |
| Alta Participacion-Baja Capacidad Fiscal-Baja Capacidad Tecnica | MEDIA | 2.006% | 6.853% | 2.292% | 5.975% |
| | MEDIANA | 1.616% | 5.892% | 1.880% | 4.349% |
| Alta Participacion-Baja Capacidad Fiscal-Alta Capacidad Tecnica | MEDIA | 2.076% | 7.350% | 2.085% | 7.239% |
| | MEDIANA | 1.686% | 6.197% | 1.686% | 6.211% |
| Alta Participacion-Alta Capacidad Fiscal-Baja Capacidad Tecnica | MEDIA | 1.920% | 9.091% | 1.766% | 7.732% |
| | MEDIANA | 2.059% | 5.947% | 1.494% | 5.641% |
| Alta Participacion-Alta Capacidad Fiscal-Alta Capacidad Tecnica | MEDIA | 3.163% | 12.250% | 2.523% | 11.112% |
| | MEDIANA | 3.244% | 8.332% | 2.603% | 8.235% |

La capacidad fiscal muestra estar relacionada con el crecimiento de alumnos oficiales matriculados. Por ejemplo el grupo de municipios con baja participación, alta capacidad fiscal y baja capacidad técnica tiene una mediana de crecimiento de alumnos entre el 2002 y 2004 mayor a aquellos municipios con baja participación baja capacidad fiscal y alta capacidad técnica. Este patrón se presenta también entre los municipios de alta participación electoral, alta capacidad fiscal y baja capacidad técnica, cuya mediana de crecimiento de alumnos oficiales es mayor, a los municipios con alta participación electoral, baja

capacidad fiscal y alta capacidad técnica. La participación electoral parece tener una relación débil con el crecimiento de alumnos oficiales ya que la diferencia entre la media del crecimiento entre los municipios con baja participación, baja capacidad fiscal y técnica y los municipios con alta participación electoral, alta capacidad fiscal y técnica es más bien pequeña. El mismo resultado se obtiene al comparar los municipios con baja participación, baja capacidad fiscal y técnica y los municipios con baja participación electoral, baja capacidad fiscal y alta capacidad técnica, pues la diferencia en la mediana del crecimiento de alumnos oficiales es reducida.

A diferencia del crecimiento de alumnos oficiales, el crecimiento de afiliados al régimen subsidiado está influenciado por la capacidad técnica municipal. Los municipios con baja participación, baja capacidad fiscal y alta capacidad técnica tienen una mediana de crecimiento de afiliados al régimen subsidiado mayor que los municipios con baja participación, alta capacidad fiscal y baja capacidad técnica. El mismo patrón se presenta entre los municipios con alta participación, baja capacidad fiscal y alta capacidad técnica y los municipios con alta participación, alta capacidad fiscal y baja capacidad técnica. El impacto de la participación electoral sobre el crecimiento de los afiliados al régimen subsidiado tiene un resultado ambiguo. Los municipios con baja participación, baja capacidad fiscal y técnica tienen un crecimiento de afiliados al régimen subsidiado mayor que los municipios con alta participación, baja capacidad técnica y fiscal. Lo que indica que el impacto de la participación sobre el crecimiento de afiliados no es concluyentemente negativo. No obstante, el análisis econométrico mostró que la participación influye positivamente el crecimiento tanto de los alumnos oficiales como de los afiliados al régimen subsidiado.

El diseño de una estrategia para una mejor asignación de los recursos debe tener en cuenta las restricciones mencionadas y en este contexto dar los incentivos correctos a los hacedores de política.

Se proponen los siguientes mecanismos de acción para incentivar los aumentos en las coberturas en educación como en salud en los distintos grupos de municipios.

Mecanismos de acción

| Tipología | | | Rendición de cuentas | Transferencias |
|-----------------------|-----------------------------|------------------------|--|--|
| Alta capacidad fiscal | Alta participación política | Alta capacidad técnica | A través de organismo de control fiscal y político | Condicionadas a resultados y a esfuerzo propio |
| Baja Capacidad fiscal | Baja participación política | Baja capacidad técnica | Directa a través de la relación entre usuarios y proveedores | Condicionada a construcción de rendición de cuentas, resultados y mejoras en capacidad técnica |
| Alta capacidad fiscal | Baja participación política | Alta capacidad técnica | Directa a través de la relación entre usuarios, proveedores y burocracia local | Condicionada a mejoría en rendición de cuentas y esfuerzo propio |
| Baja Capacidad fiscal | Alta participación política | Alta capacidad técnica | | |

El cuadro sugiere que en los municipios con baja participación política deben primar los incentivos para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en *forma directa*, es decir, a través de la relación entre el proveedor y el usuario o cliente. Por su parte, los municipios con baja capacidad técnica deben promover la vinculación de personal con mayor calificación y el gobierno central debe premiar los esfuerzos en esa dirección.

Para incentivar a las entidades territoriales se propone, además, la creación de un fondo nacional en el que concursarán entidades territoriales con baja capacidad

fiscal y bajos mecanismos de rendición de cuentas que muestren reales avances en cobertura educativa, de salud o alcantarillado y acueducto financiados con esfuerzo propio. Podrá ser un fondo de cofinanciación ex post que premiará los esfuerzos realizados por las entidades territoriales con menos recursos.

Para lograr en mejor forma los objetivos de aumento en el acceso a los servicios sociales se propone la creación de la oficina del Superintendente de Desarrollo Social en cada municipio, quién debe tener bajo su responsabilidad el diseño de los mecanismos de rendición de cuentas de los resultados de la política social en el nivel municipal. Este cargo debe ser ocupado por un funcionario de que no pertenezca al ejecutivo municipal que organice a los usuarios de los servicios sociales donde la participación política sea baja. A su vez, debe ser el encargado de vigilar el cumplimiento de las metas de política social y de las mejoras en la capacidad técnica. Los resultados de su labor deben ser reportados ante los Ministerios de cada uno de los sectores con las principales estadísticas. Esta labor podría ser desempeñada por el Personero Municipal o por el Contralor.

Una lista de los municipios pertenecientes a cada una de las categorías se presenta en el apéndice 2.

7. Conclusiones

El objetivo del presente trabajo fue el de evaluar la evolución de los servicios sociales de educación, salud y saneamiento básico, durante el período 1994 a 2004, y su relación con el proceso de descentralización política, financiera y administrativa.

En lo que respecta el tema de la educación, se puede apreciar que aunque la cobertura ha mejorado aún se está lejos de coberturas universales principalmente en secundaria. Al analizar la cobertura por los diferentes niveles se observa un avance significativo en la cobertura de educación secundaria, principalmente en

las zonas rurales. La educación primaria se encuentra cerca de la cobertura universal, aunque existe aún una brecha importante en las zonas rurales. Identificar si se deben implementar políticas de oferta o demanda corresponde al Ministerio de Educación o las Secretarías de Educación departamentales o locales. Los recursos destinados a la educación básica y media aumentaron en forma significativa pasando del 2% al 3.5% del PIB. Los ejercicios econométricos muestran que algunas variables que reflejan el grado de descentralización, como lo son el esfuerzo propio y la certificación de los municipios, contribuyen positivamente a la mejora de la cobertura mientras que las transferencias como proporción al gasto municipal se constituyen en un factor negativo de la tasa de cobertura educativa. Por otra parte, las variables de oferta y recursos, así como los de representatividad y participación política evidencian una relación positiva con el crecimiento en la cobertura.

La afiliación al régimen subsidiado en salud ha tenido un avance significativo durante el período 1995-2004. Se observa, en adición que las diferencias interregionales han disminuido, exceptuando la región Pacífica. Durante prácticamente todo el período el situado fiscal y las transferencias del SGP han sido los recursos que más han aportado a la mejora en la prestación del servicio. Los resultados econométricos reflejan que los determinantes que contribuyeron en mayor medida a la variación de los afiliados al régimen subsidiado fueron los recursos invertidos en el financiamiento de la salud pública (situado fiscal y transferencias del SGP). Sin embargo, el efecto de mayor magnitud influencia en el crecimiento de los afiliados la constituye el esfuerzo propio de los municipios. Las variables políticas también influyen los aumentos en cobertura, en particular la participación electoral.

Para acueducto y alcantarillado, se evidencia que la cobertura no ha tenido grandes progresos en ninguna región del país. En efecto, aún existe una brecha significativa entre la cobertura en la capital con las demás zonas geográficas. En

cuanto a la financiación se observa que los recursos que los municipios destinan a este rubro han fluctuado entre el 0.5% y el 0.6% del PIB aunque la composición de las fuentes ha variado privilegiándose las transferencias sobre el esfuerzo propio a partir de 2001. Los resultados econométricos sugieren que el esfuerzo propio con relación al gasto total no determina los avances en la cobertura del servicio de agua y alcantarillado –en contraste con educación y salud. Por el lado de los usos, es claro que los recursos destinados a la infraestructura tienen un efecto positivo sobre los incrementos en cobertura tanto en acueducto como en alcantarillado.

Diferentes características municipales *institucionales* se conjugan para que los resultados de los esfuerzos para mejorar la provisión de servicios sociales sean o no exitosos. En este sentido se requieren incentivos distintos para marcos institucionales distintos a nivel municipal. Para este fin se proponen ocho grupos o tipologías de municipios diferenciando por capacidad fiscal, participación política y capacidad técnica. Con base en las tipologías se sugieren diferentes mecanismos de acción para cada una de las tipologías evidenciadas como lo son el mejoramiento en los mecanismos de rendición de cuentas, y la creación de una institución de carácter municipal que vigile los logros de las metas trazadas en el campo social.

8. Bibliografía

- Ahmad, J. Devarajan, S, Khemani S. Shah, S (2005). Decentralization and service delivery. World Bank Policy Research. Working Paper 3603.
- Barrera, F. (2003). Decentralization and education: an empirical investigation. Universidad de Maryland.
- Behrman, J. Deolalikar, A. (2002). Conceptual issues in the role of education decentralization in promoting effective schooling in asian developing countries. ERD Working paper No. 22
- Clingermayer, J y Feiock. R. (2001) Institutional Constraints and Policy Choice. An Exploration of Local Governance, State University of New York Press.
- Crook ,R. Sverrison A (2001). Decentralization and poverty-alleviation in developing countries: A comparative analyses or is West Bengal unique? IDS at the University of Sussex, UK
- Departamento Nacional de Planeación (2004). Evaluación del sistema general de participaciones 2003. DNP.
- Domínguez, C. Uribe, E. (2005). Evolución del servicio de acueducto y alcantarillado durante la última década. Documento CEDE, 2005-19. Universidad de los Andes.
- Enikolopov, R. Zhuravskaya, E. (2003). Decentralization and political institutions. Cefir.
- Faguet, J. P., 'Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia', Journal of Public Economics, 88 (2004), pp.867-894
- Galiani, S. Schargrotsky, E. (2001). Evaluating the impact of school decentralization on education quality. Jel: H40, H52, H70, I20
- Gordillo, D. Ariza N. (2005). Evolución de los resultados de la educación en Colombia (1997-2003). Estudio realizado por el programa nacional de desarrollo humano. DDS-DNP. Archivos de economía, documento No. 286.

- Hutchinson, P. LaFonf A. (2004). Monitoring and evaluation of decentralization reforms in developing country health sectors. *Partners for Health Reformplus*
- Jaramillo, I. (2002). "Evaluación de la descentralización en salud en Colombia". En *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo II. Análisis y resultados sectoriales*. Departamento Nacional de Planeación
- Maldonado, M. Forero G. (2002). "La descentralización en el sector agua potable y saneamiento básico". En *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo II. Análisis y resultados sectoriales*. Departamento Nacional de Planeación.
- Melo, L. (2005). Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana. Borradores de economía, No. 350. Banco de la República.
- Mushfiq, A. Cropper, M. (2004). The political economy of health services provision and access in Brazil.
- Nupia, O. (2005). Corruption, Political Accountability, and decentralization in developing countries. Mimeo. Pompeu Fabra University
- Ontiveros, M. Meza, L. (2002). Decentralization and economic rents. Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Iberoamericana.
- Rodríguez, C. (2005) Political economy, trade-offs and households' schooling behavior after decentralization. Universidad de Boston.
- Rozo M. (2005). Estudio de los efectos de la descentralización en el sector educativo. Artículo realizado como tesis de maestría en economía de la universidad de los Andes.
- Vergara, C. Simpson, M. (2002). "Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el sector educativo". En *Evaluación de la descentralización*

municipal en Colombia: balance de una década. Tomo II. Análisis y resultados sectoriales. Departamento Nacional de Planeación.

Apéndices

Apéndice 1

Cálculo del gasto municipal y per cápita en educación y salud

En esta sección se muestra la clasificación de los municipios según las diferentes tipologías propuestas en el Cuadro 8. Si los municipios se encuentran por debajo de la media de las diferentes variables (Participación, Capacidad Fiscal y Capacidad Técnica), se clasifican en el grupo “Bajo” y en el grupo “Alto” de lo contrario.

Cálculos para el gasto municipal en salud.

Los gastos municipales en salud se determinaron vía fuentes y usos así:

Período de ley 60 (Situado fiscal) 1994-2001

Por fuentes

$$Gastomunicipalpercapita_i = \frac{SF_{-}A_i + Transferencias_1 + Esfuerzopropio}{PoblaciónSISBEN}$$

$$\text{Donde } SF_{-}A_i = \left(\frac{SF_k}{PoblaciónNBI_k} \right) * PoblaciónNBI_i \quad \text{y} \quad Esfuerzopropio_i = GastoSalud_i - Transferencia_i$$

Por Usos

$$Gastomunicipalpercapita_i = \frac{SF_demanda_i + Transferenciasdemanda_i + Esfuerzodemanda_i + Rentascedidas_i + Fosyga_i + CCF_i + SF_oferta_i + Transferenciasdeoferta_i + EsfuerzoOferta_i}{PoblaciónSISBEN}$$

$$Transferenciasdeoferta_i = Transferencias_i - Transferenciasdemanda_i$$

$$Esfuerzooferta_i = Esfuerzoopio_i - Esfuerzodemanda_i$$

$$SF_oferta_i = SF_salud_i - SF_demanda_i$$

Donde $i=1,2,\dots,n$ igual al número de municipios en el país, y $K=1, 2,\dots$, igual al número de departamentos

Período de ley 715 (Sistema General de Participaciones)

Por fuentes

$$Gastomunicipalpercapita_i = \frac{SGP_A_i + Transferencias_1 + Esfuerzoopio_i}{PoblaciónSISBEN}$$

Donde $SGP_A_i = \left(\frac{SGP_k}{PoblaciónNBI_k - PoblaciónNBICertificados} \right) * PoblaciónNBI_i$ para los no certificados

$SGP_A_i = \left(\frac{SGP_i}{PoblaciónNBI_i} \right) * PoblaciónNBI_i = SGP_i$ para los certificados y $Esfuerzoopio_i = GastoSalud_i - Transferencia_i$

Por Usos

$$Gastomunicipalpercapita_i = \frac{SF_demanda_i + Transferenciasdemanda_i + Esfuerzodemanda_i + Rentascedidas_i + Fosyga_i + CCF_i + SGP_oferta_i + Transferenciasdeoferta_i + EsfuerzoOferta_i}{PoblaciónSISBEN}$$

$$Transferenciasdeoferta = Transferencias_i - Tranferenciasdemanda_i$$

$$Esfuerzodeoferta = Esfuerzopropio_i - Esfuerzodemanda_i$$

$$SGP_oferta = SGP_salud_i - SGP_demanda_i$$

Donde $i=1,2,\dots,n$ igual al número de municipios en el país, y $K=1, 2,\dots$, igual al número de departamentos

Cálculos para el gasto municipal en educación.

Período de ley 60 (Situado fiscal) 1994-2001

$$GastoMunicipalpercapita_i = \frac{SF_{-A_k} * Docentesoficiales_i}{Alumnosoficiales_i} + \frac{Transferencias_i}{Alumnosoficiales_i} + \frac{Esfuerzopropio_i}{Alumnosoficiales_i} + \frac{FEC_{-A_k} * Docentesoficiales_i}{Alumnosoficiales_i}$$

$$\text{Donde } SF_{-A_k} = \left(\frac{SF_k}{Docentesoficiales_k} \right) \quad FEC_{-A_k} = \left(\frac{SF_k}{Docentesoficiales_k} \right) \text{ y } Esfuerzopropio_i = GastoEducación_i - Transferencia_i$$

Los docentes y alumnos oficiales están compuestos por la suma de los sectores oficiales de primaria, secundaria y media vocacional.

Período de ley 715 (Sistema General de Participaciones)

$$GastoMunicipalpercapita_i = \frac{SGP_{-A_k} * Docentesoficiales_i}{Alumnosoficiales_i} + \frac{Calidad_i}{Alumnosoficiales_i} + \frac{Esfuerzopropio_i}{Alumnosoficiales_i} + \frac{Alimentación_i}{Alumnosoficiales_i}$$

$$\text{Para los municipios certificados } SGP_{-A_{Cert}} = \left(\frac{SGP_{Cert}}{Docentesoficiales_{Cert}} \right) + Calidad_{Cert} + Esfuerzopropio_{Cert} + Alimentación_{Cert} +$$

$$Esfuerzopropio_i = GastoEducación_i - Calidad_i$$

Apéndice 2

| Baja Participacion -Baja Capacidad Fiscal-Baja Capacidad Tecnica | Baja Participacion -Baja Capacidad Fiscal-Alta Capacidad Tecnica | Baja Participacion -Alta Capacidad Fiscal-Baja Capacidad Tecnica | Baja Participacion -Alta Capacidad Fiscal-Alta Capacidad Tecnica |
|--|--|--|--|
| ANORI | ABEJORRAL | ALEJANDRIA | MEDELLIN |
| ANZA | ABRIQUI | AMAGA | ANDES |
| ARGELIA | CAICEDO | AMALFI | ANTIOQUIA |
| BELMIRA | CAMPAMENTO | ARBOLETES | APARTADO |
| BETULIA | DABEIBA | ARMENIA | BELLO |
| CAÑASGORDAS | EBEJICO | BARBOSA | BETANIA |
| COCORNA | EL BAGRE | BOLIVAR | BRICEÑO |
| HELICONIA | FRONTINO | CACERES | CALDAS |
| ITUANGO | SAN JUAN DE URABA | CARAMANTA | CALDAS |
| NARINO | URRAO | CAREPA | CARACOLI |
| NECOCLI | ZARAGOZA | CARMEN DE VIBORAL | CAUCASIA |
| PEQUE | CAMPO DE LA CRUZ | CAROLINA | CONCORDIA |
| SAN FRANCISCO | PIOJO | CHIGORODO | COPACABANA |
| SAN LUIS | SANTA LUCIA | CISNEROS | ENVIGADO |
| SAN PEDRO DE URABA | BARRANCO DE LOBA | DONMATIAS | GIRARDOTA |
| SAN ROQUE | EL CARMEN DE BOLIVAR | FREDONIA | HISPANIA |
| TOLEDO | MAHATES | GOMEZ PLATA | ITAGUI |
| URAMITA | RIO VIEJO | GUADALUPE | JERICO |
| LURUACO | SAN FERNANDO | GUATAPE | LA ESTRELLA |
| CALAMAR | SAN JUAN NEPOMUCENO | LA UNION | MARINILLA |
| MARGARITA | SAN PABLO | MACEO | MURINDO |
| MORALES | CAMPOHERMOSO | MONTEBELLO | PENOL |
| ZAMBRANO | CHITA | OLAYA | PTO NARE |
| MUZO | CHIVOR | PUEBLORRICO | PUERTO TRIUNFO |
| OTANCHE | QUIPAMA | PUERTO BERRIO | REMEDIOS |
| SAN PABLO DE BORBUR | ALBANIA | SAN PEDRO | RIONEGRO |
| MARQUETALIA | BELEN DE ANDAQUIES | SAN RAFAEL | SABANETA |
| PENSILVANIA | FLORENCIA | STA ROSA DE OSOS | SALGAR |
| SALAMINA | LA SIERRA | SANTO DOMINGO | SAN JERONIMO |
| SAMANA | PATIA(EL BORDO) | SANTUARIO | SAN JOSE DE LA MONTAÑA |
| LA MONTAÑITA | SAN SEBASTIAN | SONSON | SAN VICENTE |
| MILAN | SILVIA | TITIRIBI | SANTA BARBARA |
| MORELIA | CURUMANI | VALPARAISO | SEGOVIA |
| SAN VICENTE DEL CAGUAN | EL COPEY | VEGACHI | SOPETRAN |
| VALPARAISO | PELAYA | VENECIA | TAMESIS |
| ALMAGUER | TIERRALTA | YALI | TARAZA |
| BOLIVAR | VALENCIA | YARUMAL | TARSO |
| BUENOS AIRES | CHAGUANI | YONDO | TURBO |
| CAJIBIO | JUNIN | TURBACO | VALDIVIA |
| CALDONO | LA PALMA | CHIQUEQUIRA | VIGIA DEL FUERTE |
| EL TAMBO | PULI | CUBARA | YOLOMBO |
| GUAPI | SAN BERNARDO | GUATEQUE | BARRANQUILLA |
| MORALES | TOPAIP | MONQUIRA | JUAN DE ACOSTA |
| PAEZ | CONDOTO | BELALCAZAR | MALAMBO |
| SOTARA | TADO | NEIRA | PUERTO COLOMBIA |
| SUAREZ | UNGUIA | RISARALDA | SABANAGRANDE |
| AGUSTIN CODAZZI | URIBIA | VICTORIA | SOLEDAD |
| BOSCONIA | ARACATACA | VITERBO | BOGOTA |
| CHIMICHAGUA | ARIGUANI | CARTAGENA DEL CHAIRA | CARTAGENA |
| CANALETE | EL BANCO | CURILLO | SANTA ROSA DE LIMA |
| LOS CORDOBAS | FUNDACION | EL DONCELLO | SANTA ROSA DEL SUR |
| SAN CARLOS | PEDRAZA | PUERTO RICO | CALDAS |
| BITUIMA | PLATO | SAN JOSE DE LA FRAGUA | IZA |
| GUATAQUI | PUEBLOVIEJO | SOLANO | PUERTO BOYACA |
| JERUSALEN | EL CASTILLO | CORINTO | SOGAMOSO |
| VENECIA | URIBE | PIENDAMO | MANIZALES |
| SAN JUAN DE RIOSECO | CUMBITARA | PUERTO TEJADA | RIOSUCIO |
| TIBACUY | LOS ANDES | TIMBIO | FLORENCIA |
| UTICA | CHINACOTA | BECERRIL | EL PAUJIL |
| VILLAGOMEZ | CONVENCION | ANAPOIMA | POPAYAN |
| YACOPI | HERRAN | ANOLAIMA | CALOTO |
| BAGADO | SANTIAGO | CAQUEZA | VALLEDUPAR |
| SAN JOSE DEL PALMAR | SARDINATA | GACHALA | AGUACHICA |
| ALGECIRAS | MACARAVITA | GACHETA | EL PASO |
| PIVIJAY | RIONEGRO | GUACHETA | SAN ALBERTO |
| MAPIRIPAN | BUENAVISTA | PACHO | MONTERIA |
| MESETAS | COLOSO | PARATEBUENO | PLANETA RICA |
| LEJANIAS | SAN ONOFRE | PASCA | PUERTO LIBERTADOR |
| ARBOLEDAS | ATACO | SILVANIA | CACHIPAY |
| DURANIA | COYAIMA | TIBIRITA | CAJICA |
| EL CARMEN | DOLORES | TOCAIMA | CHIA |
| EL TARRA | FALAN | UBALA | FACATATIVA |
| HACARI | ICONONZO | VIANI | FUNZA |
| LABATECA | NATAGAIMA | BOJAYA | FUSAGASUGA |

| Baja Participacion -Baja Capacidad Fiscal-Baja Capacidad Tecnica | Baja Participacion -Baja Capacidad Fiscal-Alta Capacidad Tecnica | Baja Participacion -Alta Capacidad Fiscal-Baja Capacidad Tecnica | Baja Participacion -Alta Capacidad Fiscal-Alta Capacidad Tecnica |
|--|--|--|--|
| LA PLAYA | RIOBLANCO | JURADO | GIRARDOT |
| PUERTO SANTANDER | SAN LUIS | RIOSUCIO | GUAYABAL DE SIQUIMA |
| RAGONVALIA | PUERTO RONDON | CAMPOALEGRE | LA MESA |
| SALAZAR | PUERTO GUZMAN1992 | GIGANTE | MOSQUERA |
| SAN CALIXTO | PUERTO LEGUIZAMO | LA PLATA | PUERTO SALGAR |
| TEORAMA | SAN MIGUEL | RIOHACHA | SESQUILE |
| TIBU | | GRANADA | SOACHA |
| CORDOBA | | LA MACARENA | UBATE |
| MISTRATO | | PUERTO CONCORDIA | VILLETA |
| PUEBLO RICO | | PUERTO GAITAN | QUIBDO |
| QUINCHIA | | PUERTO RICO | ITSMINA |
| BETULIA | | SAN JUAN DE ARAMA | NEIVA |
| CONCEPCION | | BARBACOAS | BARRANCAS |
| EL PLAYON | | OCAÑA | SANTA MARTA |
| JESUS MARIA | | PAMPLONA | CIENAGA |
| CHALAN | | TOLEDO | VILLAVICENCIO |
| ANZOATEGUI | | VILLA DEL ROSARIO | ACACIAS |
| CUNDA | | BUENAVISTA | CABUYARO |
| FRESNO | | PIJAO | PUERTO LOPEZ |
| HERVEO | | QUIMBAYA | PUERTO LLERAS |
| MURILLO | | BELEN DE UMBRIA | SAN MARTIN |
| ORTEGA | | LA VIRGINIA | VISTA HERMOSA |
| PLANADAS | | MARSELLA | PASTO |
| RONCESVALLES | | GAMBITA | EL CHARCO |
| ROVIRA | | PUENTE NACIONAL | POLICARPA |
| SAN ANTONIO | | PUERTO WILCHES | TUMACO |
| SANTA ISABEL | | VELEZ | CUCUTA |
| VILLARRICA | | ZAPATOCA | LOS PATIOS |
| ARAUQUITA | | ALPUJARRA | SAN CAYETANO |
| FORTUL | | ALVARADO | ARMENIA |
| TAME | | CHAPARRAL | CALARCA |
| HATO COROZAL | | FLANDES | CIRCASIA |
| PUERTO CAICEDO(1992) | | VENADILLO | FILANDIA |
| SANTIAGO | | ANSERMANUEVO | GENOVA |
| VILLAGARZON | | ARGELIA | MONTENEGRO |
| CALAMAR | | BOLIVAR | SALENTO |
| CARURU | | CAICEDONIA | PEREIRA |
| TARAIRA1992 | | CALIMA(DARIEN) | DOSQUEBRADAS |
| LA PRIMAVERA | | EL AGUILA | SANTA ROSA DE CABAL |
| CUMARIBO | | EL CAIRO | BUCARAMANGA |
| | | EL DOVIO | BARRANCABERMEJA |
| | | FLORIDA | CIMITARRA |
| | | OBANDO | GIRON |
| | | RESTREPO | SABANA DE TORRES |
| | | RIOFRIO | IBAGUE |
| | | SAN PEDRO | CAJAMARCA |
| | | SEVILLA | COELLO |
| | | TORO | ESPINAL |
| | | TRUJILLO | GUAMO |
| | | YOTOCO | HONDA |
| | | ZARZAL | LIBANO |
| | | SARAVENA | MARIQUITA |
| | | VALLE DEL GUAMUEZ | MELGAR |
| | | SAN JOSE DEL GUAVIARE | PRADO |
| | | EL RETORNO | CALI |
| | | MITU | ALCALA |
| | | PUERTO CARREÑO | BUENAVENTURA |
| | | | BUGA |
| | | | BUGALAGRANDE |
| | | | CANDELARIA |
| | | | CARTAGO |
| | | | DAGUA |
| | | | EL CERRITO |
| | | | JAMUNDI |
| | | | LA CUMBRE |
| | | | PALMIRA |
| | | | PRADERA |
| | | | ROLDANILLO |
| | | | TULUA |
| | | | ULLOA |
| | | | VERSALLES |
| | | | VIJES |
| | | | YUMBO |
| | | | ARAUCA |
| | | | ORITO |
| | | | PUERTO ASIS |
| | | | PROVIDENCIA |
| | | | INIRIDA |

| Alta Participacion -Baja Capacidad Fiscal-Baja Capacidad Tecnica | Alta Participacion -Baja Capacidad Fiscal-Alta Capacidad Tecnica | Alta Participacion -Alta Capacidad Fiscal-Baja Capacidad Tecnica | Alta Participacion -Alta Capacidad Fiscal-Alta Capacidad Tecnica |
|---|---|---|---|
| GIRALDO | BURITICA | ENTRERRIOS | GUARNE |
| BARANOA | SABANALARGA | RETIRO | JARDIN |
| POLONUEVO | PALMAR DE VARELA | ARCABUCO | LA CEJA |
| PONEDERA | SABANALARGA | BUENAVISTA | LIBORINA |
| REPELON | EL GUAMO | CUCAITA | TUBARA |
| ACHI | MAGANGUE | FIRAVITIBA | TUNJA |
| CORDOBA | PINILLOS | GACHANTIVA | BELEN |
| MOMPOS | SAN ESTANISLAO | GARAGOA | BERBEO |
| REGIDOR | SOPLAVIENTO | NOBSA | BOYACA |
| SAN MARTIN DE LOBA | TALAIQUA NUEVO | PAIPA | BUSBANZA |
| SANTA CATALINA | TURBANA | PAYA | CHINAVITA |
| ALMEIDA | VILLANUEVA | SABOYA | COMBITA |
| BRICEÑO | AQUITANIA | SAMACA | DUITAMA |
| CHISCAS | BETEITIVA | SANTANA | JENESANO |
| CHITARAQUE | BOAVITA | SANTA MARIA | VILLA DE LEIVA |
| CHIVATA | CERINZA | SANTA ROSA DE VITERBO | MIRAFLORES |
| CIENEGA | COVARACHIA | SUTATENZA | OICATA |
| CORRALES | CUITIVA | TENZA | PAEZ |
| CHIQUIZA | GUAYATA | TOCA | RAMIRIQUI |
| EL COCUY | JERICO | TOPAGA | SACHICA |
| FLORESTA | LABRANZAGRANDE | TUTA | SAN JOSE DE PARE |
| GAMEZA | LA VICTORIA | UMBITA | SAN LUIS DE GACENO |
| GUACAMAYAS | LA UVITA | VENTAQUEMADA | SAN MIGUEL DE SEMA |
| GUICAN | MARIPI | VIRACACHA | SIACHOQUE |
| NUEVO COLON | MONGUA | ARANZAZU | SORA |
| PANQUEBA | MOTAVITA | SUPIA | SOTAQUIRA |
| PAUNA | PACHAVITA | MIRANDA | SUTAMARCHAN |
| PAZ DE RIO | PESCA | PADILLA | TIBANA |
| PISBA | RAQUIRA | SAN DIEGO | TIBASOSA |
| RONDON | SAN MATEO | MONTELIBANO | TINJACA |
| SAN EDUARDO | SATIVANORTE | AGUA DE DIOS | TUNUNGUA |
| SANTA SOFIA | SATIVASUR | ALBAN | MARULANDA |
| SOATA | SOMONDOCO | BELTRAN | VILLAMARIA |
| SOCOTA | SORACA | BOJACA | TORIBIO |
| SOCHA | SUSACON | CARMEN DE CARUPA | GAMARRA |
| TOGUI | TASCO | CHOACHI | LA GLORIA |
| TOTA | TIPACOQUE | CHOCONTA | LA JAGUA IBIRICO |
| ZETAQUIRA | TURMEQUE | FOMEQUE | RIO DE ORO |
| FILADELFIA | TUTAZA | FOSCA | SAN MARTIN |
| MANZANARES | MARMATO | FUQUENE | CERETE |
| INZA | PACORA | GAMA | CHINU |
| JAMBALO | ARGELIA | GRANADA | MOMIL |
| TIMBIQUI | BALBOA | GUASCA | SAN ANTERO |
| MANAURE | LA VEGA | GUAYABETAL | CHIPAQUE |
| TAMALAMEQUE | LOPEZ | LA CALERA | COGUA |
| BUENAVISTA | ROSAS | NILO | COTA |
| PURISIMA | TOTORO | APULO | GACHANCIPA |
| ARBELAEZ | ASTREA | SAN FRANCISCO | GUADUAS |
| CAPARRAPI | CHIRIGUANA | SIMIJACA | GUATAVITA |
| EL PEÑON | AYAPEL | SUTATAUSA | LA VEGA |
| GUTIERREZ | CHIMA | TABIO | LENGUAZAQUE |
| LA PENNA | CIENAGA DE ORO | TAUSA | MACHETA |
| NIMAIMA | LORICA | TENA | MADRID |
| PAIME | MONITOS | AGRADO | NARIÑO |
| PANDI | PUEBLO NUEVO | AIPE | NEMOCON |
| QUEBRADANEGRA | PUERTO ESCONDIDO | ALTAMIRA | SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA |
| UBAQUE | SAHAGUN | BARAYA | SIBATE |
| VERGARA | SAN ANDRES SOTAVENTO | HOBO | SOPO |
| ALTO BAUDO | SAN BERNARDO DEL VIENTO | PALERMO | SUESCA |
| NUQUI | SAN PELAYO | RIVERA | SUPATA |
| COLOMBIA | MANTA | SUAZA | SUSA |
| GUADALUPE | SAN CAYETANO | TESALIA | TENJO |
| LA ARGENTINA | PALESTINA | VILLAVIEJA | TOCANCIPA |
| NATAGA | SANTA MARIA | YAGUARA | UNE |
| OPORAPA | TARQUI | EL MOLINO | VILLAPINZON |
| PITAL | TELLO | FUENTE DE ORO | ZIPACON |
| SALADOBLANCO | SAN JUAN DEL CESAR | GUAMAL | ZIPAQUIRA |
| SAN AGUSTIN | URUMITA | RESTREPO | LORO |
| TIMANA | VILLANUEVA | SAN CARLOS DE GUAROA | GARZON |
| CERRO SAN ANTONIO | EL PIÑON | GUACHUCAL | PAICOL |
| CHIVOLO | SALAMINA | FRANCISCO PIZARRO | TERUEL |
| SAN SEBASTIAN DE BUENAVISTA | SAN ZENON | MUTISCUA | BARRANCA DE UPIA |
| SITIONUEVO | SANTA ANA | APIA | CASTILLA LA NUEVA |
| TENERIFE | EL CALVARIO | BALBOA | CUBARRAL |

| Alta Participacion -Baja Capacidad Fiscal-Baja Capacidad Tecnica | Alta Participacion -Baja Capacidad Fiscal-Alta Capacidad Tecnica | Alta Participacion -Alta Capacidad Fiscal-Baja Capacidad Tecnica | Alta Participacion -Alta Capacidad Fiscal-Alta Capacidad Tecnica |
|---|---|---|---|
| ALDANA | ALBAN | ARATOCA | CUMARAL |
| BUESACO | ANCUYA | CABRERA | CHACHAGUI(1992) |
| CONSACA | ARBOLEDA | CAPITANEJO | GUALMATAN |
| CONTADERO | BELEN | CHIMA | PUPIALES |
| CUASPUD | COLON | CONFINES | TAMINANGO |
| EL ROSARIO | CORDOBA | EL CARMEN | TANGUA |
| EL TABLON | CUMBAL | EL GUACAMAYO | TUQUERRES |
| EL TAMBO | FUNES | ENCINO | YACUANQUER |
| GUAITARILLA | IMUES | GUEPSA | LA TEBAIDA |
| ILES | LA CRUZ | LOS SANTOS | SANTUARIO |
| LA LLANADA | LA FLORIDA | OCAMONTE | BARBOSA |
| LA TOLA | LA UNION | PALMAR | CHARALA |
| LEIVA | MOSQUERA | PALMAS DEL SOCORRO | FLORIAN |
| LINARES | OLAYA HERRERA | PARAMO | FLORIDABLANCA |
| MAGUI | OSPINA | PINCHOTE | LANDAZURI |
| MALLAMA | PUERRES | PUERTO PARRA | LEBRIJA |
| POTOSI | SAMANIEGO | SAN JOSE DE MIRANDA | MALAGA |
| PROVIDENCIA1992 | SANDONA | SOCORRO | OIBA |
| ROBERTO PAYAN | SAN LORENZO | TONA | PIEDRECUESTA |
| SAN BERNARDO | SAN PEDRO DE CARTAGO | TOLUVIEJO | SAN BENITO |
| SAN PABLO | BOCHALEMA | AMBALEMA | SAN GIL |
| SANTA BARBARA | CHITAGA | CARMEN DE APICALA | SAN VICENTE DE CHUCURI |
| SANTACRUZ | CUCUTILLA | LERIDA | SUAITA |
| SAPUYES | PAMPLONITA | PIEDRAS | SINCELEJO |
| ABREGO | SILOS | PURIFICACION | COROZAL |
| BUCARASICA | LA CELIA | ANDALUCIA | TOLU |
| CACOTA | AGUADA | GINEBRA | SALDAÑA |
| CACHIRA | CONTRATACION | GUACARI | YOPAL |
| GRAMALOTE | COROMORO | LA UNION | AGUAZUL |
| LOURDES | EL PEÑON | LA VICTORIA | MANI |
| VILLA CARO | GALAN | NUNCHIA | MONTERREY |
| GUATICA | LA BELLEZA | SABANALARGA | OROCUE |
| ALBANIA | LA PAZ | | SAN LUIS DE PALENQUE |
| BOLIVAR | MOLAGAVITA | | TAURAMENA |
| CALIFORNIA | ONZAGA | | TRINIDAD |
| CARCASI | SAN ANDRES | | VILLA NUEVA |
| CEPITA | SAN JOAQUIN | | LETICIA |
| CHARTA | SIMACOTA | | |
| CHIPATA | SURATA | | |
| CURITI | GALERAS | | |
| ENCISO | LA UNION | | |
| GUACA | OVEJAS | | |
| GUADALUPE | SAMPUES | | |
| GUAVATA | SAN JUAN DE BETULIA | | |
| HATO | SAN MARCOS | | |
| JORDAN | SAN PEDRO | | |
| MATANZA | SINCE | | |
| MOGOTES | SUCRE | | |
| SAN MIGUEL | VILLAHERMOSA | | |
| SANTA BARBARA | PAZ DE ARIPORO | | |
| SANTA HELENA OPON | PORE | | |
| VALLE SAN JOSE | RECETOR | | |
| VETAS | TAMARA | | |
| VILLANUEVA | | | |
| CAIMITO | | | |
| LOS PALMITOS | | | |
| MAJAGUAL | | | |
| MORROA | | | |
| PALMITO | | | |
| SAN BENITO ABAD | | | |
| CASABIANCA | | | |
| VALLE DE SAN JUAN | | | |
| CHAMEZA | | | |
| COLON | | | |
| SIBUNDOY | | | |
| SAN FRANCISCO | | | |
| PUERTO NARIÑO | | | |

