

00482
4



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

VISION INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS
LOCALES EN COLOMBIA

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
CON ORIENTACION EN CIENCIA POLITICA

QUE PRESENTA:

JESUS CARRILLO RODRIGUEZ

TUTORA PRINCIPAL: DRA. ALICIA ZICCARDI C.

COMITE TUTORAL:

DR. J. MARIO HERRERA R.

DR. JUAN CARLOS LEON Y R.

MEXICO, D. F.

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Jesús Carrillo R.

Agosto 18 de 2003

Jesús Carrillo

VISIÓN INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN COLOMBIA

Tesis para obtener el grado de doctor en Ciencias Políticas y Sociales,
con orientación en Ciencia Política que presenta:

JESÚS CARRILLO RODRÍGUEZ

TUTORA PRINCIPAL
Dra. ALICIA ZICCARDI C.

COMITÉ TUTORAL
Dr. J. MARIO HERRERA R.
Dr. JUAN CARLOS LEON Y R.
Dr. CARLOS MARTÍNEZ A.
Dr. DAVID ARRELLANO G.
Dr. CARLOS SIRVENT
Dra. SOCORRO ARZALUZ

México D.F. Junio de 2003

13

A LA MEMORIA DE MIS PADRES

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo es el resultado de casi cuatro años de investigación y dedicación para dar cumplimiento, aunque de manera parcial, al antiguo propósito de estudiar los gobiernos municipales en Colombia. Como funcionario del Plan Nacional de Rehabilitación tuve la oportunidad inmejorable de conocer de primera mano la dinámica local, así como de compartir algunas de las apremiantes necesidades y limitaciones de pequeños municipios, desde cuando fueron elegidos popularmente por primera vez sus alcaldes. Desde entonces, el régimen municipal en toda su extensión y por todos sus atributos, ha sido una de las aficiones académicas que más ha atraído mi atención y que desde entonces intento cultivar. La descentralización, puede considerarse como uno de los grandes fenómenos del siglo pasado, con grandes implicancias para la vida nacional en todas sus manifestaciones.

El recorrido por la vida municipal intentado desde esta investigación, fue posible gracias al apoyo de importantes instituciones educativas, como la Universidad Nacional Autónoma de México, desde su programa de posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y la Dirección General de Estudios de Posgrado. También de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede académica de México, desde su maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. El apoyo logístico, tecnológico y económico de estas entidades fue definitivo para el desarrollo del proyecto de investigación. He de reconocer, igualmente, la valiosa colaboración de la Presidencia de la República en Colombia, de la Contraloría General, del Departamento Nacional de Planeación y otras agencias gubernamentales

que proporcionaron información y documentos de central importancia para el abordaje del tema.

Más allá del apoyo institucional, durante este proceso tuve la fortuna de contar con el estímulo y la amistad de muchas personas. La doctora Judit Bokser M., coordinadora del Programa de Posgrado, la doctora Alicia Ziccardi C., tutora principal, así como el grupo de académicos quienes formaron parte del Comité tutorial, todos ellos merecen mi especial reconocimiento por su apoyo y buen consejo para el cumplimiento de éste propósito. Las Ciencias Sociales encuentran en ellos dignos representantes y serios cultivadores de sus disciplinas. Especial agradecimiento a Patricia Covarrubias y Jorge Lecumberri, mis profesores de estadística y consejeros en el análisis multivariado de la información municipal.

En lo personal, reconozco la amistad de mi compañero de generación Hemán Yáñez Q. y la de su querida familia, quienes compartí gratos momentos. Agradezco a mi amada esposa, fuente de toda inspiración, todo su apoyo, consejo e incondicionalidad durante este proceso; sin ellos, no hubiera disfrutado de esta realización ni hubiera encontrado la motivación para seguir adelante. A mi hijo, espero que este esfuerzo sea un buen estímulo para continuar en su formación. En general, a todos quienes contribuyeron a este propósito, mis mejores deseos para que Dios y la vida les compensen por ello.

INDICE

| | Pág. |
|--|------|
| PERSPECTIVAS ANALÍTICAS PARA EL ESTUDIO DE LOS GOBIERNOS LOCALES | 1 |
| 1.1 LOS GOBIERNOS MUNICIPALES COMO UNIDAD DE ANÁLISIS | 1 |
| 1.2 PERSPECTIVAS PARA EL ESTUDIO DE LOS MUNICIPIOS | 6 |
| 1.2.1 Federalismo fiscal | 6 |
| 1.2.2 El Enfoque de las Políticas Públicas | 9 |
| 1.2.3 Las Relaciones Intergubernamentales | 10 |
| 1.2.4 El enfoque de Governance | 12 |
| 1.2.4.1 La gobernación local | 18 |
| 1.2.4.2 Otras Consideraciones y Campos de Aplicación | 21 |
| 1.2.5 El Institucionalismo | 24 |
| 1.2.5.1 Orígenes del nuevo institucionalismo | 26 |
| 1.2.5.2 El concepto de institución | 29 |
| 1.2.5.3 La utilidad de las instituciones | 32 |
| 1.5.5.4 Análisis institucional | 33 |
| 1.3 LA VIEJA NOVEDAD DE LA BUENA GOBERNACIÓN | 36 |
| 1.3.1 Génesis de la buena gobernación | 38 |
| 1.3.2 La perspectiva multilateral | 39 |
| 1.3.3 Las dimensiones de la buena gobernación | 41 |
| 1.3.4 La buena gobernación y el desarrollo | 43 |

| | | |
|---------|---|-----|
| II | VISIÓN INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO COLOMBIANO | 48 |
| 2.1 | ANTECEDENTES INSTITUCIONALES | 49 |
| 2.1.1 | La época de la independencia | 55 |
| 2.1.2 | Cambio constitucional | 64 |
| 2.2 | INSTITUCIONES MUNICIPALES CONTEMPORÁNEAS | 69 |
| 2.2.1 | Dimensión política | 69 |
| 2.2.1.1 | La elección popular de alcaldes | 69 |
| 2.2.1.2 | Democracia participativa | 72 |
| 2.2.2 | Dimensión administrativa | 77 |
| 2.2.2.1 | Finanzas públicas municipales | 79 |
| 2.2.2.2 | Relaciones fiscales intergubernamentales | 82 |
| 2.2.2.3 | Estructura orgánica | 87 |
| 2.2.3 | Caracterización de los municipios colombianos | 93 |
| 2.2.4 | Problemática actual de los municipios colombianos | 95 |
| 2.2.5 | Significado y alcance del cambio institucional | 98 |
| III | INDICADORES DE DESEMPEÑO MUNICIPAL | 101 |
| 3.1 | DESEMPEÑO INSTITUCIONAL: CONCEPTOS Y EXPERIENCIAS | 102 |
| 3.2 | EL DESEMPEÑO MUNICIPAL EN COLOMBIA | 105 |
| 3.2.1 | Desempeño administrativo | 106 |
| 3.2.1.1 | Indicador de independencia fiscal | 107 |
| 3.2.1.2 | Indicador de austeridad administrativa | 110 |
| 3.2.1.3 | Indicador de ahorro corriente | 112 |
| 3.2.1.4 | Indicador de endeudamiento | 113 |
| 3.2.1.5 | Indicador del tamaño funcional | 115 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 3.2.1.6 | Indicador de esfuerzo fiscal | 116 |
| 3.2.1.7 | Indicador de gasto municipal per cápita | 118 |
| 3.2.1.8 | Indicador de factibilidad administrativa | 120 |
| 3.2.2 | Desempeño político | 121 |
| 3.2.2.1 | Indicador de participación electoral | 128 |
| 3.2.2.2 | Indicador de presencia guerrillera | 130 |
| 3.2.2.3 | Indicador de sociedad civil | 132 |
| 3.2.2.4 | Indicador de violencia local | 134 |
| 3.2.3 | Desempeño socioeconómico | 137 |
| 3.2.3.1 | Indicador de calidad de vida | 138 |
| 3.2.3.2 | Indicador de desarrollo institucional | 140 |
| 3.2.3.3 | Indicador de ocupación laboral | 141 |
| 3.2.3.4 | Indicador de operaciones financieras | 142 |
| 3.3 | LIMITACIONES DE UN SISTEMA DE INDICADORES DE DESEMPEÑO | 144 |
| IV | HACIA UN INDICE DE BUEN DESEMPEÑO LOCAL | 147 |
| 4.1 | EL DEBATE RECIENTE SOBRE LA BUENA GOBERNACION | 149 |
| 4.2 | MODELO GENERAL DE BUEN DESEMPEÑO | 156 |
| 4.2.1 | Buen desempeño administrativo | 158 |
| 4.2.2 | Buen desempeño político | 159 |
| 4.2.3 | Buen desempeño socioeconómico | 161 |
| 4.3 | ANÁLISIS MULTIVARIANTE DEL BUEN GOBIERNO | 163 |
| 4.3.1 | Análisis de factores del buen desempeño local | 170 |
| 4.3.1.1 | Desempeño administrativo | 172 |
| 4.3.1.2 | Desempeño político | 186 |

| | | |
|---------|-------------------------------------|-----|
| 4.3.1.3 | Desempeño Socioeconómico | 193 |
| 4.3.2 | Índice de buen desempeño Municipal | 196 |
| 4.3.2.1 | Visión integral de la gestión local | 197 |
| V | COMENTARIOS Y REFLEXIONES FINALES | 205 |
| | BIBLIOGRAFÍA | 224 |
| | ANEXOS | 233 |

LISTA DE FIGURAS

| | Pág. | |
|------------|--|-----|
| Figura 1.1 | El movimiento hacia nuevos escenarios | 11 |
| Figura 2.1 | Mapa regional de Colombia | 58 |
| Figura 2.2 | Organización territorial colombiana | 63 |
| Figura 2.3 | División territorial de Colombia | 64 |
| Figura 2.4 | Estructura de la administración municipal | 85 |
| Figura 2.5 | Organismos y funciones de control en los municipios colombianos | 88 |
| Figura 2.6 | Categorización de los municipios colombianos | 92 |
| Figura 3.1 | Comportamiento de los recursos propios de los municipios y las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación | 107 |
| Figura 3.2 | Relación del ingreso y el funcionamiento | 109 |
| Figura 3.3 | Indicador de ahorro corriente | 111 |
| Figura 3.4 | Inversión per cápita 1989-1997 | 118 |
| Figura 3.5 | Comportamiento de las captaciones y la cartera | 142 |
| Figura 3.6 | Captaciones promedio según categoría municipal | 143 |
| Figura 4.1 | Interdependencia y multidimensionalidad de la gestión local. | 154 |
| Figura 4.2 | Geometría del análisis multivariado | 163 |
| Figura 4.3 | Esquema de análisis de la información | 171 |
| Mapa 4.1 | Desempeño administrativo | 185 |
| Mapa 4.2 | Desempeño político | 192 |
| Mapa 4.3 | Desempeño socioeconómico | 195 |
| Mapa 4.4 | Índice de Buen Desempeño Municipal | 201 |

LISTA DE TABLAS

| | Pág. | |
|------------|---|-----|
| Tabla 2.1 | Composición porcentual de los ingresos municipales | 79 |
| Tabla 2.2 | Composición porcentual de los ingresos no tributarios | 80 |
| Tabla 2.3 | Estructura del gasto municipal | 85 |
| Tabla 3.1 | Estructura del servicio de la deuda | 112 |
| Tabla 3.2 | Tamaño funcional de los municipios en Colombia | 115 |
| Tabla 3.3 | Análisis del esfuerzo fiscal municipal | 117 |
| Tabla 3.4 | Comportamiento de la abstención electoral | 128 |
| Tabla 3.5 | Participación promedio (% en elecciones de autoridades locales) | 129 |
| Tabla 3.6 | Acciones guerrilleras en Colombia | 132 |
| Tabla 3.7 | Organizaciones sociales según categoría municipal | 133 |
| Tabla 4.1 | Modelos estáticos de buen desempeño administrativo 1988-1989 | 173 |
| Tabla 4.2 | Ponderaciones de los indicadores segundo componente | 174 |
| Tabla 4.3 | Modelos dinámicos por indicador | 177 |
| Tabla 4.4 | Resumen de los modelos alternativos | 179 |
| Tabla 4.5 | Desempeño administrativo 1988-1997 | 184 |
| Tabla 4.6 | Desempeño político 1988-1997 | 191 |
| Tabla 4.7 | Desempeño socioeconómico 1988-1997 | 194 |
| Tabla 4.8 | Modelos de buen desempeño municipal 1988-1997 | 196 |
| Tabla 4.9 | Correlaciones | 198 |
| Tabla 4.10 | Calificaciones de los componentes principales | 202 |
| Tabla 4.11 | Desempeño municipal por categoría | 203 |

INTRODUCCIÓN

Desde comienzos de la década de los 80, un nuevo *pacto local* empezó a configurarse en Colombia. Inicialmente, con medidas tendientes a la delimitación precisa de las responsabilidades de los gobiernos municipales en los aspectos administrativos y con un claro fortalecimiento de los fiscos municipales. Avanzada la década, le fueron reconocidas funciones políticas con la elección popular de alcaldes, reforzando con ello la autonomía de las entidades territoriales. Todas estas iniciativas han configurado un nuevo esquema de gobernación y de relaciones con el nivel nacional.

El inicio de los 90 trajo nuevas oportunidades de ajuste institucional con la expedición de la Constitución Política de 1991, en donde el proceso de descentralización se profundizó y quedó como uno de los grandes postulados que desde entonces configuran la nueva institucionalidad constitucional. A partir de entonces Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, según reza el artículo primero del texto constitucional.

Durante casi diez años, de manera incremental, enfrentando y salvando distintos obstáculos, el municipio colombiano, recuperó para sí una condición y rol importante en el orden político, económico y social, condiciones que le fueron negadas durante los años de hegemonía centralista. Muchos estudios concuerdan que las raíces del cambio se

encontraron en la crisis social que vivió el país a mediados de los setenta. Esto alentó el desarrollo de cientos de paros cívicos, marchas campesinas y de maestros, tomas de dependencias oficiales y la deslegitimación de las autoridades municipales y departamentales. Durante este periodo, fue evidente la incapacidad del gobierno central para atender las demandas en materia de servicios públicos, educación, salud, vivienda, etc. Todas ellas necesidades crecientes y con escasas posibilidades de ser atendidas localmente ante la fragilidad de los fiscos municipales.

Es un hecho que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 profundizó la descentralización con claros propósitos políticos y administrativos. En cuanto a los primeros, se ratificaron las intenciones de la apertura democrática con la ampliación de las posibilidades para que distintas corrientes políticas participaran, permitiendo liderazgos y la presencia de nuevos actores en la arena política de las ciudades. En cuanto a los segundos, aumentaron los recursos en sectores sociales y los ingresos de los municipios, viabilizado al determinar la necesaria distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, estipulando los porcentajes de participación en los ingresos corrientes de la nación.

A pesar de la naturaleza unitaria del Estado Colombiano, el proceso de cambio institucional lo cataloga como uno de los países más descentralizados en América Latina, desafortunadamente bajo condiciones riesgosas, en lo político como en lo económico. Sin desconocer los logros obtenidos y la valiosa experiencia acumulada, el diseño institucional del régimen local -y esta es la hipótesis central que guía la investigación-, no ha logrado generar los incentivos apropiados y las condiciones adecuadas para erradicar los vicios tradicionales y propiciar un desempeño destacado de las administraciones

locales. Todavía no son notables las mejoras en el uso y el impacto de los recursos públicos; ni la necesaria y decidida participación de las organizaciones sociales y de los ciudadanos en los asuntos del fuero municipal.

Siendo un proceso de vital importancia para la difusión de la democracia local y para el bienestar de las comunidades, se plantea un análisis crítico del proceso durante sus primeros años de experiencia, se indaga sobre la capacidad o incapacidad del nuevo arreglo institucional para producir los resultados esperados y su impacto real en términos de la generación de consecuencias inesperadas o no buscadas.

La investigación se divide en cinco capítulos, el primero de ellos, presenta las perspectivas analíticas adoptadas para el estudio de los gobiernos locales. La teoría de la gobernación (*governance*) y del nuevo institucionalismo, son consideradas como telones teóricos para poner de relieve la importancia de las reglas de juego en el desempeño de los gobiernos. Junto a estos enfoques, se problematiza el ámbito municipal como unidad de análisis y se dimensiona su importancia.

Un segundo capítulo intenta registrar con buen detalle la evolución institucional del municipio colombiano desde la época prehispánica hasta nuestros días. Especial énfasis se da a su posición frente al gobierno central, a sus estructuras, políticas y a sus competencias durante los distintos periodos. Se trata de establecer su realidad, sus posibilidades y su papel desde sus primeros días hasta la presente época. Esta visión histórica de los gobiernos locales es un importante referente para conocer aspectos de la evolución institucional y una manera crucial para entender el significado y alcance del cambio.

Un sistema de indicadores de desempeño municipal es puesto a consideración en el capítulo tres, conformados desde las tres dimensiones del ámbito local: la dimensión política, administrativa y socioeconómica -institucional-. El objetivo de este apartado se centra en proponer un conjunto de indicadores de desempeño para calificar la actuación municipal. En esta sección, además de poner en consideración algunas hipótesis relativas al manejo de los recursos y de la actuación de los municipios, se busca determinar los efectos esperados del nuevo ambiente institucional, así como también aquellos no buscados y en ocasiones, indeseados.

En un cuarto capítulo se realiza el análisis de los indicadores de desempeño, utilizando técnicas de Análisis Multivariado, especialmente el Análisis de Componentes Principales y el de Conglomerados. Se persigue fundamentalmente, configurar un Índice de Buen Desempeño Municipal para un conjunto de 1056 municipios del país, durante una década de referencia (1988-1997). Inicialmente se consideran las dimensiones de competencia municipal, identificando los indicadores más adecuados para el desempeño a través de modelos estáticos y dinámicos en cada una de ellas. Finalmente, se integran dichas dimensiones en índice para toda la década, mediante el cual se intenta conocer de manera sintética los efectos del esquema de gobernación.

El capítulo cinco presenta las principales conclusiones, retomando los enfoques teóricos considerados, se analizan sus implicaciones e inclusive se proponen algunas acciones correctivas tendientes a fortalecer el proceso.

I. PERSPECTIVAS ANALITICAS PARA EL ESTUDIO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

La presente investigación intenta ampliar el conocimiento sobre los gobiernos locales en Colombia a la luz de los nuevos arreglos institucionales promovidos por los procesos de reforma estatal iniciados en décadas anteriores. Dichos procesos otorgaron un nuevo papel a los gobiernos municipales, establecieron nuevas relaciones intergubernamentales; concedieron nuevos incentivos a los actores y transformaron sustancialmente la estructura del gasto público.

La investigación abarca la década comprendida entre 1988 y 1997 y hace uso de algunas técnicas cuantitativas para conocer cómo un entramado institucional determina las conductas sociales. A la vez, intenta conocer cómo puede dicho entramado institucional convertirse en un determinante del desempeño de la gestión pública. Partiendo de la consideración de las categorías municipales, es posible afirmar que, en cierto sentido, la investigación tiene pretensiones comparativas, al intentar identificar las condiciones que conllevan a un nivel de desempeño en un conjunto heterogéneo de entidades territoriales infranacionales. El primer desafío consiste en encontrar los argumentos que justifiquen la elección de los gobiernos locales como fenómeno de estudio. Supone además adoptar los enfoques teóricos que convengan a dicho estudio, así como las técnicas más apropiadas y finalmente, determinar las perspectivas metodológicas que orienten adecuadamente la investigación.

1.1 LOS GOBIERNOS MUNICIPALES COMO UNIDAD DE ANALISIS

Antes de justificar la elección de los gobiernos locales como unidad de análisis, es menester advertir que, son diversas las interpretaciones que la instancia municipal ha

PAGINACION

DISCONTINUA

recibido y distintos los significados que han emanado desde las esferas que intentan resaltar su papel. Su definición presenta ambigüedades según la perspectiva que la oriente, por lo que puede o no tomar relevancia. Se encuentran definiciones que ubican la mencionada instancia como la unidad sociopolítica por excelencia; como el edificio social inmediatamente después de la familia que se asienta con otras en un mismo territorio, buscando atender nuevas necesidades e intereses. Territorio y comunión aparecen como los elementos articuladores para su formación, distinguiéndolo como una institución de milenaria tradición, central para la historia de la humanidad.

Es en el ámbito jurídico donde el municipio ha podido presentar mayor resistencia y en él ha encontrado una fuente para preservar su condición. Los marcos constitucionales se convierten en su principal salvaguarda, declarándolo como la unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. Posición que no ha podido ser sostenida en la dimensión, ni en las prácticas políticas. Para nadie es un secreto que, bajo una perspectiva histórica, el gobierno local ha tenido que sortear épocas de olvido y sumisión frente a un estado central que lo limita, supedita y, por supuesto, lo relega al cumplimiento de papeles secundarios. Invocando esta realidad, se pone muchas veces en duda, su relevancia política.

Brugué y Gomà¹ proponen dos tesis para interpretar la poca o nula importancia política de los gobiernos locales en España durante las décadas pasadas. La primera, *la tesis nacionalista*, explica que no son políticamente relevantes en tanto no tienen la posibilidad

¹Quin Brugué y Ricard Gomà (coord.). Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio. España: Ariel, 1998. Para los autores es sorprendente que los gobiernos locales no hayan despertado demasiado entusiasmo entre los politólogos, especialmente al recordar que son instituciones democráticas con políticos electos, ejerciendo responsabilidades de dirección.

de intervenir en asuntos de interés general. Esta se ve como una potestad reservada con cierta exclusividad al Estado central; una manera de percibir el sometimiento a las directrices de un centro decisor, o bien, una forma de poner de relieve la carencia de recursos y capacidades de actuación. La tesis gerencialista o administrativa, expone por su parte que, dado que los municipios concentran todos sus esfuerzos en la prestación de servicios o en las tareas administrativas, no pueden alcanzar un lugar políticamente destacado. Estas tesis tratan de explicar la posición desventajosa en que se encontraba el ámbito local. Son formuladas como dos extremos y seguramente resulten válidas desde el punto de vista teórico, pero que probablemente desvirtúan en mucho la realidad de las entidades territoriales. Sin desconocer la arrogancia centralista característica de muchas naciones, las tesis contrarían el papel político-administrativo que ha ganado el ente local, desconociendo con ello su verdadero papel.

Importancia del gobierno local. Ningún país del mundo está gobernado por un único centro de poder nacional. Paralelamente al gobierno central existen gobiernos desconcentrados, dislocados en la periferia, que permiten a la comunidad local (villas, ciudades o regiones enteras) autogobernarse, al menos en parte². Por ello, la presencia de instancias intermedias de gobierno constituye un antídoto a la concentración del poder y favorece ante todo el pluralismo. Este último impone una continua mediación entre los intereses nacionales y los de la comunidad. Aunque considerados gobiernos menores, existen razones para estudiar atentamente el gobierno local, a saber:

² Luigi, Bobbio. I governi locali nelle democrazie contemporanee. Roma: Guis. Laterza & Figli: 2002.

- **La democracia:** Por su posición directa y privilegiada con los ciudadanos los gobiernos locales promueven potencialmente la participación de las personas en la vida pública y la acción colectiva, algo que otras instituciones (nacionales o supranacionales) jamás permitirían. Las prácticas democráticas encuentran en pueblos y ciudades el ámbito idóneo para implementar de manera ágil, algunas estrategias democráticas y quienes las promulgan encuentran en él un pilar de la democracia.
- **Los servicios públicos:** Los principales servicios que los ciudadanos requieren (educación, salud, vivienda, recolección de basuras, etc.) son en todos los países del mundo casi de modo exclusivo una responsabilidad de los municipios. La efectiva provisión tiene un enorme impacto en el bienestar y en la calidad de vida de los ciudadanos. Por esta vía, dichos gobiernos tienen una influencia directa sobre la vida diaria de sus comunidades.
- **Fenómenos contemporáneos.** Las reformas del Estado, los ajustes institucionales y en general las tendencias y fenómenos contemporáneos hacen del municipio una institución poderosa política, social y económicamente, con influencia creciente en las cuestiones nacionales e incluso internacionales. A la par que la globalización es una tendencia cada vez más aceptada, la localización opera como fuerza complementaria, valorizando lo municipal.
- **Problemas y acción colectiva.** Por el hecho de pertenecer a un entramado gubernamental de varios niveles los gobiernos locales asumen cierta importancia en la solución de problemas colectivos, mediante el proceso de las políticas públicas. Es creciente la importancia local en la decisión y ejecución en las iniciativas gubernamentales y en el logro de los principios de una gestión pública eficiente y eficaz.

- La innovación. Por sus características, en cuanto tamaño, cantidad y agilidad los gobiernos locales contribuyen de manera importante a la solución de problemas y demuestran tener una capacidad innovativa mayor que los gobiernos centrales. Muchas de las mejoras a las políticas públicas emergen desde la periferia y posteriormente son reelaboradas por los niveles centrales.

Sin pretender magnificar la condición local, se puede esperar -en condiciones adecuadas- un aporte significativo para muchas cuestiones de trascendencia política y social. Quienes desprecian el ámbito municipal están equivocados, pues a pesar de ser pequeños, no son menores y su contribución resulta definitiva para el desarrollo de un país como un todo.

Una vez aclarada, al menos en parte, la relevancia de estos niveles de gobierno, es necesario puntualizar sobre el significado de gobierno local. El ámbito local por excelencia es la ciudad (villas, municipios, pueblos, etc.) y, por consiguiente, los gobiernos locales son los gobiernos municipales. Existen, sin embargo, instituciones denominadas igualmente locales que comprenden a otras villas, ciudades y territorios rurales: denominadas comúnmente provincias o departamentos y constituyen otros gobiernos intermedios. Para efectos del presente trabajo, se considera gobierno local aquellas instituciones que ejercen atribuciones en un área delimitada, son electas directa y periódicamente y en general se ocupan, en principio, de cualquier tipo de problema, por lo que se consideran generalistas. Gozan de cierta autonomía para imponer tributos de acuerdo a la ley que los rige y decidir las políticas, con mayor o menor grado de discrecionalidad. Tienen la tarea de gobernar, contribuyendo a la realización de las políticas públicas, sin desconocer que en ello pueden concurrir otros niveles de gobierno, así como actores que no pertenecen a las instituciones gubernamentales.

1.2 PERSPECTIVAS PARA EL ESTUDIO DE LOS MUNICIPIOS

El estudio de los gobiernos municipales puede ser abordado desde cualquier ciencia social, lo cual puede ser corroborado al encontrar investigaciones de tipo sociológico, jurídico y económico, entre muchas otras disciplinas. El presente análisis parte de considerar como fijas las instituciones que rigen el espacio local, esto es, son variables exógenas. Otra importante consideración es, que las instituciones configuran e influyen sobre la conducta de los participantes y por esta vía, determinan el desempeño local como un todo. El análisis tiene presente tres ámbitos de competencia: lo administrativo, lo político y lo contextual-institucional, al hacer esto, el estudio de la gestión municipal se efectúa de manera integral. El federalismo fiscal, el enfoque de las políticas públicas, las relaciones intergubernamentales, la perspectiva del governance y el institucionalismo, son los enfoques que auxilian el análisis. A continuación un breve esbozo de sus principios rectores.

1.2.1 *Federalismo fiscal.* No es fácil determinar el significado exacto de federalismo fiscal: por un lado, lo federal, tiene una larga tradición en la ciencia política y hace referencia a una de las distintas y posibles formas y niveles de gobierno. Por otro, lo fiscal, tiene sus antecedentes en aquella rama de la teoría económica relacionada con las finanzas públicas y la tributación. La vinculación explícita de estos términos, tiene un desarrollo relativamente reciente. Se relaciona básicamente con la capacidad de los gobiernos –y sus distintos niveles- para utilizar eficientemente los recursos públicos a su disposición. Dentro de los aportes al federalismo fiscal, se encuentran los realizados por uno de sus

más destacados representantes Charles Tiebout³, con su célebre análisis sobre cómo buscar eficiencia en la asignación de los recursos públicos a nivel local. El segundo, lo hizo W. Oates⁴, cuando examinó en detalle los aportes que los principios económicos pueden hacer al diseño y evaluación de una estructura de gobierno. Siguiendo a este último autor, podría decirse que el federalismo fiscal generalmente hace referencia a un sector público con dos o más niveles de decisión. En esencia, el federalismo fiscal trata la estructura vertical del aparato público y las interrelaciones que existen entre sus diferentes niveles. Estudia los problemas de asignación de funciones y la distribución de instrumentos tributarios y fiscales.

Las preguntas de que parte el federalismo fiscal son en sí mismas generadoras de controversia y sensibles a las posturas ideológicas. Inicia este enfoque, cuestionando la existencia del gobierno y preguntando por qué no dejárselo todo al mercado; dicho de otra manera: ¿hasta qué punto conviene dejar que sea el mercado el que organiza y distribuye los recursos de una sociedad, y hasta qué punto tal función la cumple mejor el gobierno? Complementariamente, ¿bajo qué condiciones, la intervención del gobierno conducirá a una mayor eficiencia? En relación a esta última pregunta, la respuesta más directa que ofrece el federalismo fiscal, es que la provisión de bienes públicos locales debe ser descentralizada. Esto se debe a que a nivel de las localidades se sabe más sobre las necesidades de los ciudadanos, pero además, son ellos mismos quienes financian los

³ Charles M. Tiebout "A pure theory of local expenditure". *Journal of Political Economy*, octubre, pp. 416-424. 1956. Según el autor, para ser eficiente en este aspecto, se debe dejar que los ciudadanos "revelen sus preferencias caminando hacia ellas". es decir, mediante la selección del sitio donde quieren vivir. Bajo esta lógica, las ciudades que no logran atraer consumidores perderán población, se reducirán sus catastros en valor, sus ingresos tributarios, por tanto caerán, mientras aquellas que suministren eficientemente los bienes públicos locales ganarán población o consumidores, verán subir sus ingresos tributarios y tendrán prosperidad

⁴ William Oates *Fiscal Federalism* USA Harcourt Brace. 1991.

servicios públicos y sus demandas básicas, con mayor razón estarán atentos a vigilar que sus impuestos sean bien utilizados. La provisión de bienes públicos locales en forma descentralizada debe tomarse como un punto de referencia, ya que el problema de la eficiencia es mucho más complejo. En realidad los municipios tienen características heterogéneas, con distintos tamaños, diferentes tasas de crecimiento económico y poblacional y por su puesto, con preferencias cambiantes.

El federalismo fiscal presenta dos postulados relevantes para la obtención de la eficiencia. El primero es tener en cuenta que los mercados y los gobiernos son instituciones compatibles. Hay autores que van más allá y las presentan como instituciones complementarias y necesarias entre sí. Según Wiesner "Su relación y combinación en unas proporciones dadas –y cambiantes-, resulta más de una análisis técnico, que de preferencias ideológicas"⁵. El segundo postulado tiene que ver con el vínculo entre los ciudadanos y sus gobernantes, pues para que el federalismo fiscal funcione adecuadamente debe estimular la revelación de preferencias de los ciudadanos y facilitar la estimación de la demanda local. A pesar de estas importantes recomendaciones, es necesario reconocer que el énfasis exclusivo del federalismo fiscal en los dominios fiscales y tributarios le otorga un importante sesgo que deja de lado otras dimensiones del desarrollo a nivel local. Para todos es claro que la gestión municipal o la pública van mucho más allá de lo presupuestal y financiero, e involucra cuestiones sociales y políticas que a la postre son importantes determinantes del nivel de desempeño alcanzado.

⁵ Eduardo Wiesner D. Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe final de la misión para la descentralización. Santa fe de Bogotá. Departamento nacional de Planeación. 1992.

1.2.2. El enfoque de las políticas públicas. Como es sabido, es responsabilidad de los gobiernos locales la provisión de importantes bienes públicos, mismos que tienen un significado especial para el bienestar de las comunidades. De ahí que el enfoque de las políticas públicas bien pudiera servir para abordar el estudio del desempeño local, perspectiva que, en verdad, no dista mucho del federalismo fiscal y por el contrario comparte algunos intereses. La literatura sobre las políticas públicas presenta conceptualizaciones sencillas como las de Dye, para quien representan el estudio de lo que hace el gobierno, por qué lo hace y qué diferencia hace esto. Definiciones alternativas como la de Guy Peters, presentan las políticas públicas como la suma de actividades gubernamentales, actuando directamente o por medio de sus agentes y que tienen una gran incidencia sobre la vida de los ciudadanos⁶.

Se reconoce entonces, la arena gubernamental como plataforma sobre la cual operan las políticas, dando la sensación que el aparato gubernamental es único. Por ello se hace necesario introducir el concepto de proceso de las políticas públicas para hacer justicia con semejante enfoque. Cuando se considera un conjunto de pasos en las políticas públicas, es inevitable pensar en ellas como una secuencia de etapas donde es importante quién problematiza y hace posible que un tema forme parte de la agenda gubernamental, como también quién recomienda y quién toma la decisión. No dejan de ser importantes las cuestiones referentes al responsable por la ejecución y la evaluación de las mismas. El enfoque de las políticas públicas, por tanto, puede resultar vulnerable y ser capturado para beneficio de unos cuantos, si no existen las garantías institucionales para que sea amplio e inclusivo. Todo depende de los mecanismos considerados para

⁶ Las definiciones son aportadas por Thomas A. Birkland en su libro: *Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Policy Making* USA: M.E. Sharpe: 2001.

escoger o decidir, bien sea colectiva, privada, democrática o jerárquicamente. Una de las cuestiones relevantes del contenido de las políticas es que intenta preservar las cuestiones de la efectividad y la eficiencia.

Desde comienzos de los 80, el enfoque de las políticas públicas ha atraído la atención en el contexto de la llamada crisis de gobernabilidad, como un eficiente método para desarrollar acciones públicas. Ha resultado ser mucho más conveniente que el tradicional modo de gobierno; más ajustado a la complejidad de los asuntos y a la pluralidad de los actores públicos y privados que participan en el proceso de la toma de decisiones. Dada la creciente incertidumbre y riesgos de las sociedades contemporáneas, el proceso de las políticas públicas requiere incrementar las interacciones Estado-sociedad así como la cooperación horizontal entre los múltiples agentes. A pesar de tener una concepción "estadocéntrica", dicha perspectiva proporciona interesantes pistas para el estudio de los gobiernos locales, pues se centra en la creación de las reglas, leyes, metas y normas que determinan qué hace el gobierno y qué no, para crear recursos, beneficios, costos y gravámenes.

1.2.3 Las relaciones intergubernamentales. Otro enfoque comúnmente considerado en el estudio de los gobiernos locales consiste en el estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG's). No se puede considerar una perspectiva exclusiva para la esfera municipal pues se efectúa en relación a los otros niveles de gobierno. Es valiosa para determinar su posición frente a otros niveles y las consecuencias de ellas derivadas. La conceptualización inicial de D. Wright, parte de la efectuada por William Anderson en 1960, donde las relaciones intergubernamentales se refieren a ese "cuerpo importante de

actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos [los] tipos y niveles dentro del sistema federal [de los Estados Unidos]"⁷.

El enfoque de las relaciones Intergubernamentales constituye una óptica interesante para comprender los distintos arreglos y sus interacciones cuando existen distintos niveles de gobierno que comparten el mismo territorio y una misma población; también cuando, presenta soluciones a otros interrogantes relacionados con cómo distribuir las funciones y enfrentar los inevitables conflictos. Por tanto, es un enfoque muy utilizado para estudiar las relaciones "centro-periferia"

Son muchas las justificaciones encontradas por quienes adoptan esta perspectiva, siendo especialmente relevante por el hecho de que existen muchos centros y muchas periferias cuando de entidades territoriales se trata. Una región o un municipio en determinado momento pueden ser uno u otro, dependiendo de la relación que esté conformando. También es necesario reconocer que ni el centro ni la periferia son entes compactos y que por tanto, las políticas se resuelven a través de las relaciones específicas y particulares. Finalmente, se puede argumentar que resulta pertinente pues brinda la oportunidad para aclarar que las relaciones no son exclusivamente verticales, pues existen interacciones horizontales establecidas por instancias de un mismo nivel, las cuales revisten cierta importancia.

A pesar de estas aportaciones, las relaciones intergubernamentales presentan dos características que le dan un carácter restringido. La primera de ellas es que las

⁷ Deil S. Wright. Para entender la Relaciones Intergubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

relaciones son presentadas como una característica casi exclusiva de los gobiernos federales, con la pretensión en algún momento, de sustituir el concepto de federalismo, pues según las palabras de Wright, "la óptica de las RIG's hace visibles y aclara el panorama político que antes estaba oscurecido". Esta reducida y equivocada presentación, descarta que existan relaciones bajo sistemas distintos al federal, lo cual es falso. De otra parte, se presentan las RIG's como una cuestión entre funcionarios, agencias y niveles de gobierno motivados por la preocupación en la prestación eficaz de servicios públicos a sus clientes, sin importar si son grupos particulares de la sociedad o toda la ciudadanía. Para el medio latinoamericano sería una aseveración que daría pie a mucha controversia, pues en realidad, la preocupación por una prestación adecuada de los servicios está ausente en casi todas las agencias gubernamentales, una situación que ha generado un mayor involucramiento de los grupos sociales en la gestión de lo público. Las RIG's, vistas así, serían un medio de exclusión con poca validez para los tiempos actuales.

1.2.4 El entoque de *governance*. En las últimas décadas del siglo, el concepto de *governance* ha emergido desde la virtual oscuridad para tomar un lugar central en los debates de las ciencias sociales. Aunque problemático, por los distintos usos y significados, su popularidad es enorme, quizá por la capacidad para cubrir el amplio espectro de instituciones y relaciones comprometidas en el proceso de gobernar⁸.

La fascinación despertada por el término, sin embargo, puede ser peligrosa, temiéndose que de tanto ser invocada en vano se manille y pierda todo su valor, como ha sucedido

⁸ Jon Pierre y B. Guy Peters. *Governance, Politics and the State*. USA: St Martin's Press. 2000.

con muchos otros. Obviamente, *governance* significa diferentes cosas para diferentes personas, por que generalmente se construye desde diferentes narrativas. Amadeu Solà, establece su génesis teórica en 1985, año en el que J.R. Hollingsworth y L. N. Lindberg, publican el artículo "*The governance of the American Economy*", usando un término que prácticamente había caído en el olvido a fines del siglo XVII, una palabra de origen francés tan en desuso como su equivalente "gobernanza" en castellano⁹. La traducción que de ella se hace es ambigua y poco cuidadosa; es así que se encuentra como equivalente a sistema de gobierno, administración, capacidad de gobierno, función de gobierno, gobernabilidad e incluso buen gobierno¹⁰. Tal situación ha generado confusión y poca precisión en su significado, obligando a remitirse a los escritos en inglés para rastrear su esencia. Así por ejemplo, se refiere a

"Los procesos por los cuales los elementos en una sociedad ejercen el poder y la autoridad, influyen y proclaman políticas y decisiones concernientes a la vida pública y al desarrollo económico y social. Governance es una noción más amplia que gobierno (Government). Involucra la interacción entre éstas instituciones formales y aquellas de la sociedad civil". (The governance Working Group of the International Institute of Administrative Sciences, 1996)

Governance puede ser visto como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para dirigir las relaciones de un país en todos sus niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias¹¹. Por ello, pensar en *governance* es pensar en cómo guiar la sociedad y la economía y en cómo alcanzar metas colectivas. Su atractivo como concepto radica en

⁹ Amadeu Solà. La Traducción de *Governance*, consultada el 14/03/2003 en: <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>

¹⁰ David de Ferrari. *Governance o las tribulaciones de un terminólogo* 1995, consultado el 14/03/2003, en: <http://europa.eu.int/Translation/bulletins/puntoycoma/40/pyc403.htm>.

¹¹ Naciones Unidas. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Conceptos de Governance y Desarrollo Humano Sustentable* Nueva York, 1994.

que vincula al sistema político con su medio ambiente, bajo nuevas perspectivas de gobierno. De manera general, comprende todos los métodos -buenos y malos- que la sociedad usa para distribuir el poder y manejar los recursos y problemas públicos.

Desde luego no siempre existió claridad frente a su significado, pues la palabra inglesa ha sido equiparada por largo tiempo a *governing*, el elemento procesal de la acción de gobernar y asimilada por tanto a la dinámica propia de estas instancias. El concepto en principio gravitó en torno a la planificación del proceso socioeconómico, en el intento gubernamental de conducir el cambio, enfoque que predominó al final de los años sesenta. El soporte de esta perspectiva radicó en la planeación normativa, -aquél estilo tradicional donde el plan era el indicativo de toda la acción-, por lo que la rigidez fue su rasgo fundamental. Posteriormente, se asimiló a la llamada planeación reactiva, cuando lo expresado en los planes de gobierno no recogía el sentir general de la opinión pública¹². Ante las dificultades y deficiencias enunciadas, el énfasis de la acción fue trasladado a la formulación de las políticas públicas, considerado un enfoque alternativo para las nuevas realidades que modificaron las reglas (escritas o no), procedimientos (formales o no), expectativas (legales o no), concepciones (medidas o desmedidas) de la relación entre sociedad y gobierno. En esencia se redefinieron los linderos del ámbito político y del ámbito privado¹³.

En estos movimientos evolucionarios, el rasgo distintivo fue una perspectiva "arriba-abajo", esto es, desde el punto de vista del legislador, desde donde se irradiaba toda la

¹² Camilo Calderón. Planeación Estatal y Presupuesto Público. Niveles Nacionales, Departamental y Municipal, Santafé de Bogotá: Legis, 2000.

¹³ Luis Aguilar Villanueva. (Ed.). El estudio de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.

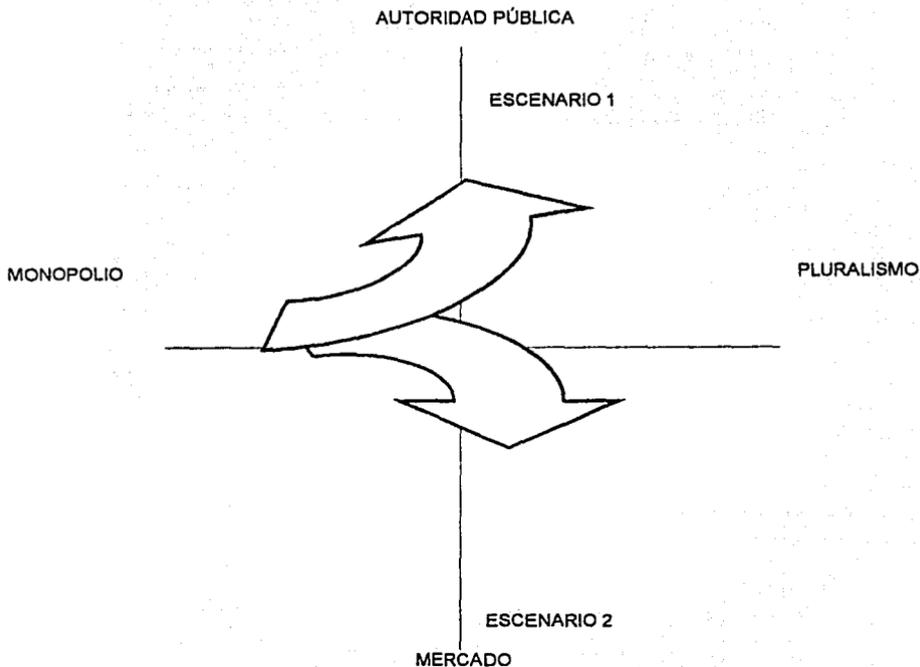
acción política, transformándose y deslizándose hacia nuevos espacios e iban apareciendo otros radios de acción. Este des-centramiento de la acción pública ha sido estudiado e interpretado desde diversas ópticas, en donde subyacen nuevos paradigmas políticos, aspiraciones sociales y condiciones económicas. Por tanto, la característica particular de los gobiernos modernos es que disponen de formas políticas y sociales alternativas, en las cuales los actores públicos y privados no actúan separadamente sino en unión (Kooiman, 1994)¹⁴, ante una realidad de acuerdos conjuntos y de coproducciones en escenarios de coordinación y cooperación. Se ha buscado, antes que nada, mantener un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y la marcha de la economía, involucrando un rango de actores y redes más amplio de las acostumbradas instituciones gubernamentales.

Estamos desde hace algún tiempo ante la emergencia de novedosos escenarios de la actividad gubernamental con el abandono de la vieja relación jerárquica entre el Estado, la comunidad y la iniciativa privada. Actualmente, siguiendo a Amorós, la pérdida de preponderancia del papel estatal puede ser representada por movimientos de izquierda a derecha hacia dos posibles escenarios (Ver figura 1.1)¹⁵. El escenario uno está caracterizado por un principal, pero no exclusivo, papel de la autoridad pública. Se reconocen otros actores, organizados o no, y se crea y fomenta un ambiente de pluralidad. Alternativamente, el escenario dos, es un posible punto de llegada caracterizado por una dominante posición de la autoridad privada o del mercado, que sin reclamar exclusividad, propone de igual manera un contexto plural.

¹⁴ Citado por Renate Maintz, *La teoría della Governance: sfide y prospettive*. En: Rivista Italiana di Scienza Politica Anno XXIX, Aprile de 1999 No 1, pp 3-21

¹⁵ Moisés Amorós *Decentralization and New Governance: A Comparison between Barcelona and Birmingham* Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, 1995.

FIGURA 1.1 EL MOVIMIENTO HACIA NUEVOS ESCENARIOS



Fuente: Amorós, 1995.

La diferencia clave entre estos dos escenarios es la clase de autoridad legitimada para regular la sociedad, así que los sistemas de gobernación pueden ser construidos sobre cualquiera de estos los dos. Los resultados de momento no se pueden anticipar, ya que nos encontramos en medio del cambio. Estos cambios son los que sustentan la esencia que el término *governance* pretende expresar, ante un modificado rol del gobierno y su también cambiante capacidad para perseguir intereses colectivos bajo nuevas y severas

restricciones de origen interno y externo. Lo más atractivo desde el punto de vista conceptual es que *governance* es democrática, participativa y responsable (*accountable*) para los participantes.

Son varias las propuestas sobre la equivalencia al idioma castellano de la palabra en mención. José A. Tapia propone que si se quiere producir el mismo shock en el hispano parlante que el termino produce en el angloparlante, lo mejor es que se use algo raro como "governanza" o como "governatura". Ambos términos tienen la raíz que permite asumir la vaga idea de que lo que oye o lee, manteniendo relación con el gobierno o el gobernar, aunque con otro significado. Dice el traductor: "si se quiere utilizar un término que no cause especial extrañeza en el lector y que sea semántica y etimológicamente equivalente a *governance* en ingles, creo que *governación* es lo más adecuado"¹⁶. Sin embargo, la Real Academia de la Lengua Española adoptó "governanza", como equivalente a *governance*, refiriéndose a la acción y el efecto de gobernar o gobernarse. Aún así, se está proponiendo una segunda acepción que corresponda con los significados en francés e inglés y que se refiera al método o sistema de gobierno; que admita un amplio abanico de supuestos y tenga afinidad histórica con el *governace* inglés, el *gouvernance* francés y el portugués *governança*. Para los fines de la presente investigación se adopta el término *governación*.

El uso frecuente del término está vinculado en gran parte a las reformas del sector público promovidas en los países, para tener un aparato estatal más reducido y más eficiente,

¹⁶ José A. Tapia G. Gobierno, *governanza*, *governancia*, *governatura*, *governación*. Comentarios a al artículo de Amadeu Solà. Puntoycoma No 65. Consultado el 14/03/03 en: <http://europa.eu.int/comm/traslation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.html>.

que promuevan sistemas de gobernación que introducen los cambios deseados en la prestación de los servicios públicos. Esta idea holística del gobierno, tiene como componentes básicos la legitimidad democrática de los gobernantes, la participación política de los gobernados, la transparencia en la gestión, la articulación horizontal de los intereses y voluntades en los diferentes niveles administrativos y entre los diversos agentes económicos y sociales¹⁷.

Similarmente, se pueden identificar espacios alternativos donde la gobernación opera, establece importantes relaciones y determina niveles de desempeño. Así por ejemplo, se pueden identificar por los menos tres diferentes tipos de desplazamiento del poder y del control estatal: Ascendente, hacia los actores y organizaciones internacionales (*global governance*); descendente, hacia regiones, ciudades y comunidades (*local governance*); y hacia fuera, a instituciones que operan bajo considerable discreción del Estado (*corporate governance*)¹⁸. Para los propósitos del presente trabajo es pertinente hacer un pequeño paréntesis sobre el significado de la gobernación local (*local governance*) que se viene configurando, producto de la descentralización de la autoridad en décadas pasadas hacia instituciones regionales y locales.

1.2.4.1 La Gobernación local. Con mayor intensidad en unos, con distintos ritmos en otros, la descentralización ha sido un proceso compartido por una gran mayoría los países de América Latina desde 1983. Todas éstas medidas culminaron con la asignación de responsabilidades, funciones administrativas, prestación de servicios y ejecución de obras

¹⁷ La identificación de estos componentes corresponde al presidente de la Unión Europea, Romano Prodi ante el pleno del Comité de las Regiones el 17/02/2000. Citado por Amadeu Solà. Op cit.

¹⁸ Para una descripción de cada una de ellas ver: Jon Pierre y B. Guy Peters. *Governance, politics and the state*. New York, USA: St. Martin's Press, 2000

a los entes locales. Al pensar en las circunstancias que orientaron este proceso, muchos autores han coincidido que en la experiencia latinoamericana, las fuerzas motivantes fueron las condiciones políticas, ante una decreciente credibilidad del estado centralizado, el fracaso económico, la presencia de guerras y disturbios civiles y la emergencia de clases medias urbanas instruidas¹⁹. Por tanto, a la luz de la experiencia de la región, la descentralización ha sido interpretada como una estrategia para asegurar estabilidad política o como un mecanismo institucional para integrar a los grupos de oposición a un proceso de negociación formal y ritualizado. Como tal, una alternativa a la guerra civil y otras formas de oposición violenta²⁰.

Las reformas estatales, por tanto, han conducido a nuevos esquemas de gobernación, las cuales han tenido su máxima expresión en los municipios. En la reunión del grupo de estudio sobre este aspecto en Vaasa (Finlandia), se recordaba que a comienzos de la década de los 80 se sufrieron severas restricciones y presiones fiscales principalmente debido a la inestabilidad de los ingresos tributarios y a las crecientes demandas por servicios municipales²¹. Sin embargo, desde ese tiempo algunas municipalidades han alcanzado alguna posición presupuestaria más favorable, por lo que la cuestión financiera que -sin ser superada-, ha perdido centralidad. No obstante el ámbito local ha enfrentado desde entonces otros desafíos que han emergido a comienzos del presente siglo:

- La municipalidad, por tanto, tiene que responder proactivamente a las oportunidades económicas, como también reaccionar defensivamente a las presiones económicas

¹⁹ O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1986,

²⁰ Shahid, Perry y Dillinger. Más allá del centro. La descentralización del Estado. Washington: Banco Mundial, 1999.

²¹ Issues in local governance in Europe, en www.uwe.ac.uk/bbs/sglg

negativas. En la era de la *globalización y la localización*, las municipalidades tienen un importante y difícil rol como agentes económicos. El desafío para las autoridades locales es posicionarse dentro de una economía global volátil, lo cual hace más inestable el nivel local en la economía nacional. En muchos casos, se ha visto que la esfera nacional traslada responsabilidades a niveles locales en el dominio de las políticas económicas.

- El sector público, a su vez, tiene que tratar con un nuevo conjunto de expectativas de los ciudadanos en sus localidades. En general, estos están más informados y educados que antes. Dado que existe una mayor cercanía entre estas dos partes, el impacto es mayor sobre la dirigencia local. Una importante dimensión en la cual las autoridades locales necesitan cambiar es el involucramiento social, creando posibilidades para que todos participen efectivamente en los asuntos de su incumbencia.
- La disponibilidad de tecnologías modernas permite nuevos enfoques para la comunicación, para consultar procesos y prestar servicios en el nivel local y otros niveles de gobierno. El potencial del e-government es más grande en este ámbito, ofreciendo múltiples interacciones entre las autoridades locales y sus socios.
- Adicionalmente, los cambios demográficos en muchos países afectan a los municipios como empleadores y prestadores de servicios.

Aunque formuladas para las municipalidades europeas, muchas de las consideraciones anteriores son válidas para sus similares latinoamericanas. Teniéndolas presentes, se llegó a la siguiente definición de gobernación local²²:

"El conjunto de reglas formales e informales, estructuras y procesos, los cuales definen las formas en las que los individuos y las organizaciones pueden ejercer el poder sobre las decisiones (determinadas por otros), las cuales afectan su bienestar en los niveles locales".

En consideración a la definición anterior, la buena gobernación local requiere más que un buen gobierno. Socios como empresarios y los medios de comunicación también tienen influencia para mejorar la calidad de vida y bienestar global de las comunidades a través de sus interacciones con otros. Tiene que verse como algo que va más allá de la de administración y provisión de servicios municipales, ya que implica procesos de inclusión y educación en torno a la problemática y por tanto, un nuevo paradigma para la resolución de problemas. Se aspira a que, siendo procesos de coordinación con aspectos conflictivos implícitos, sean de cooperación y de suma positiva; que permitan que, en últimas, todos ganen.

1.2.4.2 Otras consideraciones y campos de aplicación. En la perspectiva organizacional, el término gobernación ha sido utilizado para hacer referencia al "sistema por el cual las organizaciones son dirigidas y controladas"²³. Desde este enfoque los aportes son numerosos con la idea central de entender lo relacionado con la teoría de la empresa.

²² Bovaird y Löffler. 2001.

²³ Citado por R. A. W. Rhodes. Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability. UK: Open University Press, 1999.

Mientras los economistas ortodoxos la describen en términos tecnológicos, como una función de la producción, la economía de los costos de transacción lo hace en términos organizacionales, como estructura de gobernación.

Por ello, formas alternativas de organización —empresas, mercados, híbridos, bureaus—, son examinados comparativamente. La acción analítica reside en los detalles de las transacciones y los mecanismos de gobernación²⁴. Representa también un ejercicio de evaluación de la eficacia de medios alternativos de organización (Corporate Governance). En Alemania el término en uso es *Steuerungstheorie* (Teoría de la Dirección) que también se viene utilizando como sinónimo de *politice steuerung* -dirección política²⁵. Otras relaciones encontradas al término, en cierto momento y desde algunos enfoques, es su asimilación al Estado mínimo, especialmente cuando de recortar el tamaño del estado se trata. Ha sido vinculado con el *New Public Management*, cuando se refiere a la introducción de métodos del sector privado al sector público. En otra interpretación, es equiparado a un sistema socio-cibernético, resultado de un cúmulo de interacciones de todos los actores involucrados. Finalmente, con él también se refieren a la coordinación y la gerencia de vínculos inter-organizacionales, donde el Estado es uno más entre iguales.

Una mala traducción del término *governance* ha sido aquella donde se equipara con gobernabilidad. Si bien ambos términos han estado estrechamente relacionados, sus cronologías indican muy bien la necesidad de diferenciarlas. El primero ha hecho regularmente referencia a una técnica o método de gobierno, mientras que el segundo, ha invocado la estabilidad que garantiza a los gobernantes la preservación del poder. La

²⁴ Oliver Williamson. *The Mechanism of Governance*. New York: Oxford University Press, 1996.

²⁵ Renate Mayntz. *Op cit*.

asimetría de sus significados, por tanto, invalida la equivalencia. Aunque la definición ideal de gobernabilidad no parece posible, el estudio de esta categoría conceptual la reconoce como un fenómeno pluridimensional, con definiciones elementales, como la capacidad de gobernar²⁶. O mediante algunas definiciones, algunas más sofisticadas, donde la presentan como aquella situación caracterizada por una serie de condiciones favorables para la acción del gobierno, de carácter medio- ambiental o intrínsecas a esta²⁷. Alternativamente, otros autores la conciben como el proceso de hacer frente a las tensiones entre necesidades crecientes -situaciones problemáticas o aprovechamiento de oportunidades- y capacidades de conducción, creando tipos de solución o desarrollando estrategias.

Es más fácil, por ello, hablar de ingobernabilidad, aquella situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental²⁸. Se puede identificar el fenómeno cuando una sociedad es incapaz de proteger su integridad, de satisfacer sus necesidades y expectativas y para adaptarse al cambio. Las dificultades son frecuentemente relacionadas con los recursos y las presiones del ámbito económico y con la capacidad para mantener el orden y en menor medida con el diseño institucional. Se da entonces una importancia –seguramente inmerecida– a la capacidad financiera para atender las demandas de la sociedad y para conseguir su control.

²⁶ Xavier y Giner Salvador. La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. España: Siglo XXI de España, 1996

²⁷ Definición tomada de Manuel Alcántara, 1995 Manuel Alcántara. Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos par ale estudio de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Chile: Fondo de Cultura Económica, 1995.

²⁸ Manuel Alcántara, 1995. Op cit

Sin desconocer los problemas originados en su polisemia, la importancia de los sistemas de gobernación descansa en el hecho que llaman la atención sobre la existencia de muchos y variados esquemas, diferentes a las tradicionales formas de gobierno. Mucho más importante, es que reflejan las relaciones de poder existentes en cualquier grupo social e indica, de paso, que tan democrático se es.

1.2.5 El institucionalismo. Cualquier esquema de gobernación tiene una expresión institucional y por ello, no se puede omitir esta referencia. No resulta un enfoque sencillo, pues se encuentra alimentado de muchas disciplinas. Son numerosas las aristas que pueden ser atendidas desde sus postulados, como también notables las escuelas que lo cultivan. Recientemente, ha habido una explosión de literatura concerniente a las instituciones, donde los temas del desarrollo y la pobreza, han tomado para sí el institucionalismo, como una de sus formulas de intervención.

El enfoque goza de gran tradición en la ciencia política, reconociéndose como una importante corriente en su análisis en Gran Bretaña y en los Estados Unidos. En sus inicios -y eso ha sido una de las principales razones de crítica-, el énfasis del institucionalismo estuvo fuertemente arraigado en lo descriptivo. Se partía del marco constitucional que guiaba a los países, sin generar metodologías para su soporte. A pesar de estas posibles deficiencias metodológicas se ha ubicado como uno de los pilares de la ciencia política, lugar central donde se dan las reglas, los procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobernación. Las instituciones han sido de permanente interés desde tiempos antiguos, pero los teóricos recientemente han

abordado sus cuestiones bajo el nombre de "nuevo institucionalismo"²⁹, mismo que tiene su correspondiente corriente en la economía, la sociología y las ciencias de la organización.

Hoy en día, el nuevo institucionalismo (neo-institucionalismo, para algunos), constituye una corriente notable para el campo del desarrollo económico, político y social. Su importancia radica, según algunos estudios, en que las instituciones son un determinante del desarrollo sostenible y una condición definitiva para el combate exitoso de la pobreza. Bajo estas perspectivas, las reglas, normas y procedimientos que rigen una sociedad, contribuyen a su desempeño y las recomendaciones de política efectuadas, apuntan a conseguir o mejorar la calidad de las mismas³⁰. A nivel macro, por ejemplo, el énfasis recae en un marco institucional compatible con las aspiraciones de desarrollo, que brinde seguridad, confianza y no obstaculice o distorsione las decisiones privadas. También es deseable que sea equitativo. Una precondition para la preservación del Estado de derecho y para la rendición de cuentas es la disponibilidad y acceso a la información sobre las fuentes y usos de los recursos públicos. De manera semejante, en el nivel micro, el interés primario o el compromiso es con la eficiencia en la producción y provisión de bienes y servicios públicos. Propósitos directamente concatenados con la capacidad administrativa de los niveles municipales. En últimas, englobando los dos niveles

²⁹ Robert Putnam. *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*. USA: Princeton University Press, 1993.

³⁰ El Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) centran sus estrategias de intervención en el aspecto institucional y en el beneficio que trae este para grupos sociales en desventaja. El Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2003, *Desarrollo sostenible en un mundo dinámico, está basado en recomendaciones para efectuar una transformación radical de las mismas, como vía para el crecimiento y la calidad de vida*. Ver: Banco Mundial Informe sobre el desarrollo mundial, 2003. Washington: Banco Mundial, 2002.

mencionados, es necesario fomentar la transparencia en todos los procesos de toma de decisiones³¹.

Recientemente, -y esto es definitivo para la presente investigación-, un papel preponderante ha sido asignado a las instituciones en el logro de una buena gobernación. Con ello se hace referencia a la calidad del sistema existente, a las reglas de juego o sistema de incentivos que generan, las instituciones, por tanto, constituyen un determinante para el desempeño y la calidad de la gestión de los gobiernos. A continuación se presenta una breve referencia sobre los aspectos relevantes sobre institucionalismo y un referente conceptual de las distintas disciplinas que lo cultivan.

1.2.5.1 Orígenes del nuevo institucionalismo. Son cuatro las revoluciones que según Kenneth Shepsle (1998), han marcado la historia intelectual de los últimos tiempos: 1) La revolución del comportamiento, que puso un premio en la ciencia y un enfoque en el individuo; 2) La rebelión de la opción social, que mantuvo el compromiso con la ciencia y el enfoque del comportamiento sobre el individuo, pero importó el método del actor racional de la economía por una parte y buscó sus aplicaciones a los procesos colectivos

³¹ Frente a este desafío para que el estado participe en forma más creíble y eficaz en el proceso de desarrollo de cada país, el Banco Mundial propone dos estrategias, mismas que son compatibles con lo anteriormente planteado. 1) *Acomodar la función del Estado a su capacidad*. Cuando la Capacidad del estado es pequeña, éste debe sopesar cuidadosamente cómo y donde intervenir. Muchos estados tratan de hacer demasiado con pocos recursos y escasa capacidad, y con frecuencia los perjuicios son mayores que los beneficios. La adopción de un criterio más selectivo centrado en los aspectos fundamentales incrementaría la eficacia de la acción estatal. Pero no se trata de elegir entre lo que se puede y se debe hacer, hay que decidir también cómo hacerlo. 2) *Aumentar la capacidad del estado mediante la revitalización de las instituciones públicas*, lo que comprende los siguientes elementos: establecer normas y controles eficaces para poner coto a las medidas arbitrarias y luchar contra la corrupción arraigada, exponer a las instituciones a una competencia mayor a fin de incrementar su eficiencia, mejorar el desempeño de las mismas mediante el aumento de las remuneraciones e incentivos, y hacer que el sector estatal responda más eficazmente a las necesidades de la población, cerrando la brecha entre gobierno y pueblo mediante una mayor participación y descentralización. La aplicación de tales recomendaciones, de ninguna manera se puede interpretar como una pérdida de poder o del control estatal, sino principalmente como un cambio en la manera de proceder, en las formas de acción. Esta nueva perspectiva ha generado una mayor función de legitimación y ha permitido la emergencia de varias formas de autogobierno.

de decisión fuera del mercado; 3) La revolución de la teoría de juegos permitió que el comportamiento estratégico se acomodara, enfatizó la importancia de la discreción y la credibilidad y brindó un marco en el cual colocar el fenómeno a través del tiempo y 4) La revolución neoinstitucional.

Considerado de esta manera, el neoinstitucionalismo surge como una de las corrientes de pensamiento de gran importancia en distintos campos de aplicación, cuyos desarrollos indican principalmente que las instituciones importan y que son un determinante para el desempeño -entiéndase éste de tipo económico, político o social³². Hoy por hoy, se dice que no basta con tener las políticas correctas sino que además se requiere de instituciones adecuadas que las hagan viables. Pocos cuestionan hoy, la idea que uno de los principales determinantes del éxito económico de un país es la calidad de sus instituciones y de sus políticas. Debido a que son los vehículos por donde ellas transitan, la existencia de buenas instituciones es una condición necesaria, si no suficiente, para la implementación de buenas políticas³³.

Las definiciones formales sobre el institucionalismo lo presentan como una corriente de pensamiento, -no una teoría en su tradicional concepción-, que parte del estudio del comportamiento y las elecciones individuales y el modo en que ambos procesos son moldeados por las instituciones existentes³⁴. También lo definen como una línea de investigación que se aparta, pero no abandona, la economía neoclásica cuyo énfasis se

³² El institucionalismo, nuevo o viejo, se reconoce como un enfoque con desarrollos en las Ciencias de la Administración, la Ciencia Política, las Ciencias Económicas y la Sociología. Para ver los desarrollos en cada una de las anteriores disciplinas remitirse a Richard Scott, *Institutions and organizations*, Sage, 1995.

³³ Vito Tanzi y Anthony Pellechio, *The Reform of Tax Administration*, en: Clague Christopher. *Institutions and development. Grow and governance in less developed and post socialist countries*. USA: The Johns Hopkins University Press, 1997.

³⁴ José Ayala Espino. *Instituciones y Economía*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

puede centrar, bien en los derechos de propiedad, los costos de transacción -de medirlos y obligarlos- y la información incompleta³⁵.

Como se ha hecho mención, para la ciencia política el institucionalismo es uno de sus pilares, centrándose en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno. Bajo esta disciplina, su metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico comparativo. Pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra, de qué modo las reglas, los procedimientos y organizaciones determinan el comportamiento político³⁶.

Desde el punto de vista de las ciencias económicas y considerando las premisas anteriores, el análisis institucional intenta explicar cómo las instituciones evolucionan en respuesta a los incentivos individuales, las estrategias y las decisiones. Estudia además, cómo las instituciones afectan el desempeño de los sistemas políticos y sociales. A su vez, en las ciencias de la organización el análisis institucional tiene características sociológicas. Destaca que los ambientes organizacionales se componen de elementos culturales, es decir de creencias que se dan por hechas y reglas ampliamente promulgadas que sirven como patrones para organizar³⁷. Una perspectiva institucional de la política es realizada por March y Olsen, para explorar algunas maneras en que las instituciones políticas (en particular las administrativas), ponen orden e influyen en el cambio político. Es así como el institucionalismo demuestra su importancia y su rico

³⁵ Alston y otros, 1996

³⁶ Rod, Rodhes. *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Great Britain: Open University Press, 1999.

³⁷ *Walter W. Powell, y Paul J. Dimaggio, El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.*

potencial de aplicación en las ciencias sociales, integrando lo social, lo económico y lo político en áreas donde la interdependencia es evidente³⁸.

1.2.5.2 El concepto de institución. Al discurrir por diversas disciplinas del conocimiento el institucionalismo se convierte en un campo denso, rico en postulados y enfoques, diversidad que lo torna ambiguo en su lenguaje y poco preciso en ciertas ocasiones, algo que se evidencia al intentar precisar su principal concepto. Antes de ello, es pertinente advertir que en la gran mayoría de los conceptos existe un inevitable sesgo según sea la disciplina que lo enuncia o la perspectiva analítica que lo sustenta.

En su nivel más elemental, la institución es identificada como el establecimiento o fundación de una cosa³⁹. También puede utilizarse para hacer referencia al organismo que desempeña una función de interés público benéfico o docente; presenta significados en relación con cada una de las organizaciones fundamentales del estado, nación o sociedad, usándose, por ejemplo, para referirse a la institución monárquica o la institución del feudalismo. Puede igualmente invocarse al modelo bien establecido y estructurado de comportamiento o de las relaciones que son aceptadas como parte fundamental de la vida cultural, por ejemplo la familia y el matrimonio; es posible encontrar la institución como referente a cualquier ley o costumbre establecida o al acto de instituir o establecer algo, es el caso de la institución de la ley.

³⁸ James March, y Johan P. Olson. El redescubrimiento de las instituciones. México: Fondo de Cultura Económica, 1997

³⁹ Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Lengua Española. España: BROSMAC, S.L. 1996. Vigésima primera edición. También se hace referencia a una nota de pie de página de Ayala Espino, Instituciones y Economía (1998).

En la bibliografía relacionada con las instituciones se encuentra uno de los conceptos más difundidos, cuyo origen se encuentra en las ciencias económicas, y acuñado por uno de sus exponentes más representativos, Douglas C. North⁴⁰. Para el citado autor, las instituciones son reglas formales e informales que restringen la conducta individual y configuran la interacción humana. Por consiguiente, desempeñan un papel primordial ya que estructuran los incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. En general se dice que son las reglas del juego: las restricciones humanamente ideadas para la interacción social.

Las instituciones son identificadas con reglas formales o informales. Las primeras denotan todos aquellos constructos conscientemente diseñados o articulados⁴¹. Se encuentran en esta agrupación las reglas políticas (constituciones, regulaciones), las económicas y los contratos, mientras que las informales son las normas sociales, las convenciones, códigos morales y en general normas no escritas que configuran la interacción social. Entre las dos clases de instituciones se reconoce la tensión existente y la influencia mutua ejercida. Tensiones remarcadas que, muchas veces, impiden el cambio de actitud de los individuos de manera expedita. La dificultad para tener cambios en las cuestiones culturales, es una de las principales razones para obtener resultados satisfactorios en el corto plazo. Aunque de manera primordial se hace referencia a las reglas formales e informales, las organizaciones son una variante institucional encontrada y uno de los motivos para la existencia de la teoría de las organizaciones como campo de estudio.

⁴⁰ Douglas C. North. Op Cit.

⁴¹ Masahiko Aoki. Toward a Comparative Institutional Analysis. USA: Cambridge: MIT Press, 2001.

Es importante destacar la estrecha relación de las instituciones con el intercambio económico, político y social; actividades centrales a todas luces en el quehacer humano. Como los marcos institucionales moldean la conducta y establecen los cánones de comportamiento de quienes intervienen en una relación de intercambio, en últimas, determinan el nivel de desempeño alcanzado. Por ello, al analizar o evaluar cualquier permuta, resalta el papel de las instituciones como determinante en la eficiencia, efectividad y eficacia de la misma.

En la ciencia política el concepto de institución nunca desapareció de su ámbito de estudio, aunque en algún momento fue reemplazado por una distinta concepción de la vida política. No se ha apartado de las instituciones como reglas, -al fin que los procesos políticos han sido el germen de buena parte de las instituciones formales que rigen al conjunto social-. Su importancia reposa generalmente en los elementos de orden por ellas conferido. La estabilidad, entonces es valorada desde aquí como un importante elemento para la convivencia y preservación de los grupos humanos.

Un intento por retomar para sí o redescubrir las instituciones en la política, dejando los enfoques contextuales, reduccionistas, utilitarios, instrumentalistas y funcionalistas desarrollados a partir de 1950, es el propósito de la obra de James G. March y Johan P. Olsen, la misma se estructura en torno a la preocupación por entender qué lugar ocupan en la estabilidad y cambio político. En particular, se basa en la investigación de las organizaciones formales, razón por la cual le atañen directamente los parlamentos, los ministerios, los tribunales y las dependencias administrativas. Todo ello, para ambientes democráticos.

Desde la teoría de juegos las instituciones son vistas de distinta manera y pueden ser interpretadas como un equilibrio obtenido como resultado de un juego en cuestión. Más que una conceptualización, desde aquí se presenta una manera de dar origen, obtener o llegar a una institución como tal. Lo que se reconoce aquí es que una institución formal - cualquiera que ella sea- es el resultado de un proceso de interacción entre diversos actores con distintos niveles de poder. Estos se enfrentan en una arena para dirimir cuestiones de su interés, llegando finalmente a un resultado. En algunos casos dicho resultado no será satisfactorio para algunos, sin embargo lo reconocerán, lo adoptarán y observarán, pero esperarán una nueva oportunidad para alterar el equilibrio alcanzado. De esta manera se produce lo que se conoce en la literatura como la dinámica del diseño y del cambio institucional⁴².

1.2.5.3 La utilidad de las instituciones. ¿Para qué sirven estos arreglos? Son muchas las respuestas proporcionadas a este interrogante y diversas las interpretaciones otorgadas según la perspectiva que se adopte o la disciplina interpelada. Richard Scott, presenta una propuesta que recoge buena parte de los ámbitos por donde transita el nuevo institucionalismo, a través de tres pilares: regulativo, prescriptivo y cognitivo. En primera instancia, las instituciones restringen y regulan la conducta humana; bajo este enfoque, por tanto, las instituciones constituyen un pilar regulativo. Esto nos remite necesariamente a la capacidad de establecer reglas, inspeccionar o revisar su cumplimiento y por ende manipular las sanciones y recompensas o castigos en un intento por influir sobre conductas futuras. Se deben considerar mecanismos formales e informales, sustentados

⁴² Para profundizar sobre la perspectiva de las instituciones como equilibrios remitirse al trabajo de Masahiko Aoki Ibidem.

en la fuerza y el temor, situación que implica la consideración de los costos de la regulación y los problemas de la agencia⁴³.

Una segunda visión sobre la utilidad de las instituciones indica que éstas sirven para introducir dimensiones prescriptivas, evaluativas y obligatorias, esto es, conforman una base normativa. Son expectativas normativas de lo que se supone deban hacer los actores. Dado el papel de un actor en una situación, se debe reflexionar en torno a lo que se espera de él y por tanto actuar en consecuencia. Esta visión es relevante a la hora de querer la introducción de valores deseados socialmente, por ejemplo, la honestidad. Finalmente, desde una visión cognitiva, las instituciones constituyen la naturaleza de la realidad y los marcos a través de los cuales los significados son construidos. Aquí se considera al individuo dotado de un *software* que procesará cualquier estímulo y por tanto emitirá una cierta respuesta. Bajo estas consideraciones se puede afirmar que las instituciones importan, pues enseñan y son determinantes en el desempeño de las organizaciones, los grupos sociales y las elecciones individuales.

1.2.5.4 Análisis institucional. Si lo dicho es cierto, la siguiente cuestión a resolver, entonces es: ¿cómo emprender un análisis de las instituciones? En este campo se han realizado esfuerzos importantes para discernir los procedimientos metodológicos que permitan abordar el estudio de las instituciones de manera sistemática y poder encontrar una manera adecuada para su estudio.

⁴³ Richard Scott. *Institutions and organizations*. New York: Sage, 1995.

Según la propuesta de Alston, Eggertsson y otros (1996) existen por lo menos tres maneras para abordar las instituciones, con implicaciones metodológicas importantes: 1) En un esquema de corto plazo, se intenta explicar cómo las variaciones en los arreglos institucionales afectan los resultados económicos o el bienestar. En este análisis, las instituciones, organizaciones y arreglos contractuales son tratados como variables exógenas. 2) De una manera más amplia, se intenta explicar cómo el marco institucional afecta la estructura económica y los arreglos contractuales, bajo la noción básica de que en cada caso el marco institucional define y limita el conjunto de las formas practicables por los actores. Los estudios realizados bajo este enfoque enfatizan en los costos de transacción y muy pocos en el ajuste de las organizaciones a los arreglos institucionales. 3) Dado que un marco institucional está constituido de reglas formales e informales, así como de su propia observación, esta metodología intenta explicar los elementos constitutivos de dicho marco y la estructura de los derechos de propiedad. Para lograrlo es necesario entender el proceso de decisión y la estructura de la organización política que produce el conjunto de reglas formales. A través de este esquema nos introducimos en el dominio de la ciencia política, la sociología, las leyes y la historia.

De otra parte, el cambio institucional se considera como un proceso circular que involucra transformaciones, originadas generalmente por un cambio exógeno, bien sea tecnológico o en el mercado mundial. Dicho cambio el cual genera un nuevo equilibrio político por medio de reformas en la política económica, por ejemplo, (cambio institucional), lo cual comúnmente determina ganadores y perdedores. Sin embargo, la retroalimentación y el *lobbying* ejercido por los actores sobre el sistema político y las organizaciones promueven y facilitan la emergencia de otro equilibrio. Generan así lo que se podría denominar como la dinámica del cambio institucional. No siempre los resultados son los

mejores, pues la dinámica podría dirigirse en ciertas ocasiones hacia estructuras alejadas de la eficiencia y hacia aparentes ciclos irracionales de política, irregularidades que han sido observadas en varios países de América Latina. Con las transformaciones institucionales se refleja el poder y las restricciones de los hacedores de leyes. Estos están frecuentemente sometidos -por los costos de transacción-, a seleccionar instituciones que no siempre maximizan la riqueza nacional y mejoran la condición de sus habitantes. Esta falta de habilidad para acordar nuevos arreglos, es la preocupación central de los institucionalistas, quienes exhortan para que se preste una mayor atención al estudio del cambio.

Como pudo apreciarse, son muchas las cuestiones que se pueden atender bajo la perspectiva de las instituciones. Aún había que esperar nuevas aportaciones desde sus estudios, pues quedan cuestiones por resolver. Independientemente de las dificultades conceptuales y de las muchas múltiples versiones que puedan existir sobre las instituciones y su manera de comprenderlas, importa para los propósitos del presente estudio, el éxito que las mismas tengan. Éxito que permita y facilite a los distintos actores, resolver sus diferencias tan eficientemente como sea posible, dadas las preferencias divergentes que se presentan. De modo especial, importan las instituciones públicas que rigen el funcionamiento de los gobiernos locales y la calidad de su desempeño. La frase clave es, por tanto, desempeño institucional.

Puestas en consideración algunas perspectivas para el estudio de los gobiernos locales, es importante observar cómo cada una de ellas ofrece líneas sólidas para el análisis y evaluación de su papel. Por razones prácticas se elige la perspectiva de la gobernación por ser más comprensiva y por ser coincidente con los propósitos de la reforma estatal.

Facilita además, que los principios rectores sean puestos a prueba con cierta facilidad. El enfoque institucional se adopta, igualmente, en aras de los argumentos esgrimidos y porque todo sistema de gobernación tiene implícita una expresión institucional que obliga a considerar su papel. Los restantes enfoques no se abandonan totalmente, se tienen como referentes en algunos aspectos de la vida municipal y son guías de importancia. Las cuestiones administrativas, por ejemplo, van a ser analizadas bajo la perspectiva del federalismo fiscal. La gestión local, a la vez, estará referida al proceso de las políticas públicas y a las relaciones intergubernamentales.

1.3 LA VIEJA NOVEDAD DE LA BUENA GOBERNACIÓN

Teniendo el enfoque de la gobernación y las instituciones como referentes teóricos centrales, la presente investigación toma como punto de partida las reformas emprendidas en años anteriores, donde el ámbito local fue alterado, por lo menos en cuatro áreas: los aspectos fiscales, la vida política, los vínculos administrativos y lo pertinente al desarrollo regional. Estos nuevos diseños son un avance importante para la autonomía municipal y representan una oportunidad única para el desarrollo económico y social del país. Nuevas responsabilidades, atribuciones y recursos considerables son condiciones que caracterizan al gobierno local en Colombia, con claras intenciones para mejorar las relaciones con los otros niveles de gobierno, para promover la vinculación de la comunidad con sus asuntos y por supuesto, para mejorar el desempeño de la administración pública municipal.

Inicialmente, el proceso de cambio enfatizó en lo fiscal, creyendo que la transferencia de recursos financieros era suficiente para redimir la vida de pueblos y ciudades. Sin

embargo, el paso del tiempo identificó nuevas necesidades y oportunidades para la gestión del desarrollo. Hoy por hoy, se tiene conciencia que la capacidad es un factor importante y que la gestión municipal es un proceso exigente. ¿Qué es lo que pretende, realmente, la reforma del régimen municipal? De manera simple se puede argumentar que detrás del proceso de ajuste institucional, existe una abierta intención por avanzar hacia esquemas de gestión pública distintos a los tradicionales. Con otras actitudes y niveles de interacción, se intenta transitar hacia nuevos esquemas de gobernación. Si los argumentos esgrimidos son válidos, también es pertinente preguntar: ¿qué es una buena gobernación?

La importancia de la buena gobernación viene siendo reconocida desde siempre en la ciencia política y, últimamente, por otras áreas de las ciencias sociales. El deseo por contar con un esquema de gobernación que satisfaga en cierta medida las expectativas y necesidades de las personas aún persisten y son difíciles de conseguir. Se llega a afirmar que la tarea de gobernar en la actualidad es desafiada por los fenómenos y las tendencias reinantes. Según Norberto Bobbio, la teoría de las formas de gobierno (gobernación), es un tema recurrente en el pensamiento político y en las ciencias sociales. Se entienden como recurrentes, aquellos temas que son propuestos y discutidos por la mayor parte de los escritores políticos (de manera particular por quienes han elaborado o delineado teorías generales o parciales de la política) y que por tanto, forman parte de una teoría general de la política. Y es que la relación entre gobernantes y gobernados representa una gran riqueza para la filosofía, la ciencia política, la jurisprudencia o la economía desde los clásicos griegos hasta nuestros días. Ello no quiere decir que se hayan sido resueltos todos los enigmas que conllevan y que se tenga pleno conocimiento sobre su naturaleza. Por el contrario, en los momentos actuales y

ante las nuevas circunstancias, es necesario replantear muchos enfoques y buscar nuevas explicaciones para los fenómenos ocurridos en el mundo de la política. Definido desde distintos ángulos, dotado de cualidades propias, la buena gobernación, es algo en permanente evolución y construcción con vínculos específicos en el tiempo y en el espacio. Pero, ¿a qué hace referencia?, ¿qué la caracteriza? Estos son los dos interrogantes que se abordan a continuación.

1.3.1 Génesis de la buena gobernación. La preocupación por encontrar una forma de gobernación adecuada para los propósitos del ser humano ha sido una constante a lo largo de la historia universal. El estudio de sus formas ha atraído la atención de diversas civilizaciones, denotando así la importancia de la actividad política y el impacto sobre el bienestar de las personas. Desde luego, esta supuesta importancia no es un reconocimiento exclusivo de los tiempos actuales, pues ya desde los pensadores griegos, en el vivir político y en lo político no se veía una parte, o un aspecto de la vida; se veía el todo y la esencia⁴⁴. Bajo estas primeras inquietantes consideraciones de los antepasados y con los planteamientos sobre la ciudad óptima y la *res pública* que practicaba el bien público, devinieron las propuestas o el estudio de las formas de gobierno⁴⁵.

En ciencia política el desarrollo de las teorías enfatizó inicialmente en el punto de vista de los gobernantes. Los temas esenciales se refirieron al arte gobernar bien, a las virtudes,

⁴⁴ Giovanni Sartori, 1992

⁴⁵ Una tipología de las formas de gobierno puede llegar a una toma de posición tal que le permita indicar la forma óptima y la peor. Bobbio nos advierte que no son raros los casos de los escritores políticos que hayan elaborado una teoría de la óptima república o del óptimo Estado (al lado del peor), distinguiendo por lo menos tres maneras de lograrlo. Construyendo un modelo de Estado óptimo mediante la idealización de una forma histórica, o bien combinando en una síntesis ideal los diversos elementos positivos de todas las formas buenas para eliminar los vicios y conservar las virtudes. Finalmente, la construcción de la óptima república puede ser confiada a la elaboración intelectual pura, abstraída completamente de la realidad histórica o incluso a la imaginación, a la visión poética, que se complace en diseñar los estados ideales que jamás existieron y que jamás existirán. Ver, Norberto Bobbio 1997

habilidades o capacidades que se exigían a quien ejercía el poder; a la distinción entre buen y mal gobierno; a las distintas funciones del Estado y los poderes necesarios para desempeñarlas y todos los conceptos fundamentales que ello implicaba. En los últimos tiempos se ha dado especial atención al otro componente de la relación, -el gobernado-, dejando así de ser éste el sujeto pasivo y reconociendo que el pueblo o la ciudadanía en general, son también determinantes en el desempeño del gobierno, como de la sociedad en su conjunto.

Hablar de buena gobernación resulta relevante hoy en día frente a hechos como la crisis del Estado, la creciente complejidad y consecuente ingobernabilidad de las sociedades y al fenómeno del poder difuso que dificulta la unidad decisional. Ante esta preocupante realidad, se invocan las cuestiones relacionadas con ella, con las necesarias adaptaciones que imponen los tiempos de la globalización y la interdependencia. Desde los años setenta cuando se enfrenta la crisis de la democracia, cuando se cuestiona el rendimiento de los sistemas políticos, se retoma el tema con el ánimo de construir un modelo capaz de lograr la prosperidad y el bienestar de los países. Para América Latina, el tema es más que una dimensión académica, especialmente cuando casi todos ellos incursionan en la senda democrática.

1.3.2 La perspectiva multilateral. La perspectiva multilateral también ha invocado la buena gobernación (*good governance*). Desde allí, se ha promovido y en cierto grado impuesto como requisito para la asistencia y la cooperación financiera en países en vía de desarrollo. Para el Banco Mundial, es el modo en que el poder es ejercido en la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo, Naciones Unidas por su parte, realiza una vinculación importante del término con el

desarrollo sustentable, definiéndola como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de las relaciones de un país en todos los niveles. Poder y autoridad son los elementos esenciales en estas definiciones, atributos inherentes al nivel gubernamental, sin embargo, es menester resaltar el énfasis que subyace en la forma en como ellos son utilizados. En general, se reconoce que la acción gubernamental no se efectúa en un vacío institucional y por tanto, es necesaria su consideración. La observancia o acatamiento de las reglas invocan y dan una idea del estado de derecho que se quiere preservar⁴⁶.

Diversas estrategias para mejorar la capacidad democrática de los países con instituciones y procesos más sensibles a las necesidades de los ciudadanos, vienen siendo implementadas en el marco de los programas de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En ellos existe la pretensión de apoyar la transición democrática de los países mediante asesoría en políticas y apoyo técnico para fortalecer la capacidad y calidad de las instituciones. A su vez, el Banco Mundial facilita programas de acción participativa para promover la buena gobernación y combatir la corrupción en los países asociados. El BID enfoca sus acciones a través de la Red de Desarrollo Municipal (RDM) para dar respuesta a los problemas derivados de la descentralización de las funciones gubernamentales, centrándose en la construcción de organizaciones democráticas locales fundadas en la transparencia, eficiencia y responsabilidad fiscal⁴⁷.

⁴⁶ En la misma línea, Hettler y Shah, plantean que la gobernación es el ejercicio de la autoridad a través de las instituciones formales e informales en la gestión de recursos de dotación de un Estado. (Hettler y Shah, 1998).

⁴⁷ Para ver los respectivos enfoques estratégicos de las organizaciones mencionadas ver: www.un.org/governance, www.worldbank.org/governance y www.iadb.org/extr/topics/qurban.htm.

1.3.3 Dimensiones de la buena gobernación. En el proceso de repensar el papel del Estado, se han planteado recomendaciones para asegurar la efectividad en su actuar. El paradigma ha girado en torno de la consecución de un Estado eficaz, promotor y regulador. Esto no resulta sencillo, pues se requiere demasiada voluntad y constancia, como también la consideración de las particularidades del contexto; sin embargo, se deberá pasar en primera instancia por una redefinición de las responsabilidades de las agencias públicas a fin de que consideren estrategias para promover la participación comunitaria en la prestación de los servicios y bienes colectivos. Esta será el medio que amplíe la capacidad del Estado para promover y emprender acciones de interés colectivo en forma eficiente.

Quizás una manera más fácil de comprender la buena gobernación, es identificando algunos rasgos de lo que ésta no es. Según el Banco Mundial, un inadecuado desempeño gubernamental se reconoce por: 1) Un fracaso en hacer una clara separación entre lo público y lo privado, lo que deriva en una tendencia por orientar recursos públicos en beneficio privado, 2) El fracaso para establecer un marco legal predecible que promueva el desarrollo, o la aplicación arbitraria de las leyes y reglas, 3) Prioridades inconsistentes con el desarrollo económico y social o una mala distribución de los recursos, 4) Excesivas reglas y regulaciones que impiden el funcionamiento de los mercados y 5) Un proceso de toma de decisiones poco transparente. Estos problemas tienen raíz en la ausencia de autoridad, mala voluntad o en una combinación de los dos, que en caso de ser persistentes o severas erosionarían la acción gubernamental, llevando a la adopción de medidas de corte populista o autoritario las que a su vez imponen altos costos a la sociedad. Las desviaciones de una deficiente gobernación son atribuidas también al bajo

nivel económico, a un deficiente desarrollo humano e institucional, a la concentración del poder político y a la corrupción asociada.

Las características de una buena gobernación, entonces, hacen referencia a la capacidad, al atributo o a la cualidad para gobernar, para llevar a cabo un proceso de interacción en donde se toman decisiones, se resuelven conflictos y se conserva el poder. Aquella que hace lo que debe hacer y que tiene por lo menos tres virtudes: eficiencia, efectividad y legitimidad⁴⁸. Esta última se adquiere en las urnas, pero requiere de su conservación, buscando obtener un mínimo de obediencia ciudadana y de aceptación popular.

La eficiencia y la efectividad constituyen dos aspectos más complicados que demandan un ejercicio adecuado del poder, con una gestión oportuna que dé cumplimiento al programa de gobierno y se obtengan los objetivos propuestos a unos costos razonables. Esto es lo que algunos autores han denominado las esferas del buen gobierno o de la gobernabilidad, esferas que tendrían que ver con el funcionamiento formal del aparato del sistema político y con el rendimiento de la política económica. Es un equilibrio exigente que demandaría simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo socioeconómico⁴⁹.

⁴⁸ Citado en: Victoria Camps: *La ética del buen gobierno*. En: Salvador Giner y Sebastián Sarasa (editores). *Buen gobierno y política social*, Madrid: Ariel, 1997. Naciones Unidas desde su Programa para el Desarrollo tiene una extensa lista de las características de la buena gobernación: es participativa, sustentable, legítima y aceptada por la gente, transparente, promueve la equidad y la igualdad; es capaz de desarrollar los recursos y los métodos de gobernación, promueve el balance de género, tolera y capta diversas perspectivas, capaz de movilizar recursos para propósitos sociales, entre muchas otras más UNDP, 1996.

⁴⁹ Alcántara, Op cit

En la actualidad se plantean las dimensiones de la buena gobernación resumidas en tres criterios fundamentales⁵⁰: *Accountability* concepto definido como la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas y responder por sus acciones; *Estructura legal para el desarrollo*, conformada por reglas y normas claras y que deben ser aplicadas por la autoridad; por último, *Información y transparencia*, es decir, proporcionar información confiable y oportuna a los ciudadanos, contribuyendo en parte a minimizar la corrupción y el despilfarro. Los ciudadanos deben saber cómo trabaja la administración y cuáles son las limitantes de las acciones de los servidores públicos.

1.3.4 La buena gobernación y el desarrollo. Los esquemas de buena gobernación son centrales para la adaptación y supervivencia en un ambiente globalizado e interdependiente, así como para promover un desarrollo adecuado y equitativo de la sociedad. En últimas, importa para el bienestar general sin ser una responsabilidad exclusiva del nivel central sino una tarea compartida con otros niveles de gobierno, ya que sus acciones y contribuciones se refuerzan entre sí. De ninguna manera se puede considerar como una tarea única del sector público, la buena gobernación, como ha sido expuesto, trasciende e involucra a la sociedad civil y al sector privado⁵¹.

Las propuestas sobre cómo alcanzar un mayor desarrollo económico y social han variado de manera sustancial en los últimos tiempos. Del énfasis exclusivo en la infraestructura y la transferencia de tecnología, se ha pasado al capital humano y al ambiente institucional,

⁵⁰ World Bank. The Governance Dimension. Washington D.C.: World Bank, 1991.

⁵¹ Para Naciones Unidas todos los sectores son críticos para el desarrollo sustentable, mientras el estado crea un ambiente conducivo político-legal, el sector privado genera trabajo e ingreso. De otra parte, la sociedad civil facilita la interacción política y social movilizandolos grupos para participar en actividades económicas, políticas y sociales y se reconoce que cada uno de ellos tiene fortalezas y debilidades. Para el *Good Governance*, un nuevo objetivo, se requiere promover la interacción constructiva entre los tres.

al comprobar que existen numerosas instituciones y organizaciones públicas y privadas, con consecuencias positivas y sobre las cuales es necesario actuar para procurar un desarrollo más equitativo⁵².

La búsqueda de la prosperidad ha generado planteamientos teóricos recientes que indican que una posibilidad de éxito está al conformar el círculo virtuoso de buena gobernación. En este esquema el papel del Estado es determinante en la provisión de instituciones adecuadas que favorezcan la prosperidad por medio de la protección de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y de manera importante la protección contra cualquier forma de predación derivada de sí mismo (evitar la tentación de la confiscación de la propiedad). Es por ello que el papel del estado en la prosperidad es determinante especialmente con la provisión de estructuras de buena gobernación. Estas deben proporcionar los incentivos para el crecimiento y para encontrar las instituciones que lo promuevan.

En este sentido el planteamiento de Mancur Olson, advierte sobre la ineficiencia e inequidad de los mercados dejados a la libre negociación. Dicha razón exige de instituciones públicas operadas por un tercer partido que mantenga, mejore y fomente los mercados. Contrariamente a la vieja distinción entre Estado y mercado, la idea sintetizada por el autor es que el mercado debe aumentar al gobierno, es decir, que para que los mercados florezcan se requiere un mejor y más fuerte gobierno. La prosperidad, a la vez, será el resultado de la conformación de intereses superincluyentes y de largo plazo, en una dirección que favorezca los intereses de todos.

⁵² Enrique Iglesias. Prologo al Libro de Carlos Losada. De burócratas a gerentes, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999

Para América Latina y el Caribe, donde se emprendieron sendas y profundas transformaciones en décadas pasadas, el tema de la buena gobernación tiene mayor relevancia. Ante las nuevas exigencias de legitimidad de los sistemas políticos y de las instituciones estatales y ante la imperiosa necesidad de políticas públicas eficientes y efectivas, se implementaron medidas de alivio fundamentadas en nuevos arreglos institucionales que contribuyeran a la racionalización de la gestión pública y a la dotación de nuevas capacidades a los niveles de gobierno. La crisis enfrentada daba prueba de la insuficiencia de las instituciones existentes y la estrategia para avanzar hacia la buena gobernación fue la reforma estatal o el cambio institucional formal.

Buena parte de las transformaciones ocurridas en los países de la región recayó sustancialmente sobre el nivel municipal o tuvieron un impacto significativo para la vida local. Tras décadas de relativo olvido y total subordinación a los niveles nacionales de gobierno, el municipio encontraba una nueva oportunidad para el comando y control de los aspectos relativos a su desarrollo. Son casos ilustrativos las iniciativas para la descentralización política, fiscal, administrativa y de planificación regional que emprendieron muchos países, entre ellos Colombia. Emergieron así, novedosas posibilidades, responsabilidades y retos para los gobiernos locales.

La elección popular de autoridades en pueblos y ciudades ha servido para reconfigurar las relaciones entre las comunidades y sus autoridades y para generar cambios en la posición de los alcaldes. De un agente del gobierno central, designado con criterios partidistas y removidos al antojo, el alcalde ha pasado a ejercer un papel protagónico en la gestión política, económica y social. Hoy por hoy, encarna un papel de gerente con funciones y responsabilidades precisas, sometido a la vigilancia y control social, sobre

quien reposan expectativas y de quien dependen aspectos relevantes del bienestar social. Con todo, han surgido actores que se interrogan sobre la efectividad de sus mandatarios y personas que siguen imaginando y demandando un gobierno más acorde a sus aspiraciones y a sus necesidades.

En otro aspecto, una vigorización de los fiscos municipales ha tenido lugar. La flaqueza fiscal y la dependencia han sido, en parte, atenuadas, minando la condición mendicante a que había sido sometido el gobierno local. En la actualidad, gracias al sistema de transferencias y a las posibilidades de recaudación, los entes locales gozan de competencias propias para promover y planificar su desarrollo de una manera más autónoma y acorde a la situación particular y a las prioridades establecidas. A la par con el fortalecimiento fiscal, la estructura administrativa municipal fue modificada. La debilidad institucional, el desgüeño administrativo y la incapacidad técnica se diluían ante las nuevas circunstancias.

En suma, un cambio institucional de grandes magnitudes en torno al gobierno local tomó lugar en Colombia durante los últimos tiempos, creó nuevos incentivos y posibilitó mejores niveles de desempeño de la gestión municipal. Ha mejorado la autonomía y se han creado las condiciones para el control social, potenciando la eficiencia y la eficacia, pero ¿han sido aprovechadas estas condiciones por los gobiernos locales?, ¿en qué medida y bajo qué circunstancias?, ¿quiénes avanzan en la dirección de la buena gobernación? Son estos algunos interrogantes que motivan la presente investigación. No obstante, antes de intentar cualquier respuesta, es necesario reconocer el camino institucional recorrido por los municipios colombianos hasta los últimos tiempos.

II. VISION INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO COLOMBIANO

A muy breves períodos de bonanza de los municipios en Colombia le han sucedido otros más prolongados de decaimiento y vasallaje que los han sumido en el estancamiento y el olvido. La lucha por la autonomía territorial fue una constante durante los primeros años de emancipación, cuando se intentaba la conformación de un entramado institucional republicano donde se dieron las más álgidas controversias en torno a la definición de un esquema de gobierno entre centralistas y federalistas. Los directamente afectados fueron los más débiles, los gobiernos locales. Tuvieron que transcurrir cerca de doscientos años para que se dieran las condiciones que les permitiera guiar su propio destino.

En el presente capítulo se examinan los aspectos históricos del municipio en Colombia hasta el inicio del proceso descentralizador en la época de los ochenta. El énfasis recae en el aspecto institucional, destacando las dificultades para el diseño como también para el cambio. ¿Cómo establecer reglas y organizaciones, formales e informales que promuevan un buen desempeño? Este es uno de los desafíos que frecuentemente deben resolver las sociedades y Colombia no es la excepción. En un apretado recuento se registran algunos eventos de la vida nacional caracterizados, en su mayoría, por las discordias en torno a las preferencias individuales o de grupo, mismas que propiciaron sendos enfrentamientos, políticos y militares que cobraron muchas vidas.

Se busca configurar la instancia municipal a lo largo de períodos claramente distinguibles como la colonia, la independencia y principios de la república, hasta llegar la década de

los ochenta, periodo que ofrece nuevas posibilidades para el desarrollo local. La vía de la dependencia (*path dependency*), es el concepto clave para entender las dificultades para abandonar un estilo de régimen o un esquema de relaciones una vez han sido elegidos e interiorizados, como fue el centralismo en el caso colombiano y de la gran mayoría de los países de la región.⁵³ En el trasfondo subyace la premisa de que la historia importa para la conformación de las instituciones, como también para explicar los comportamientos sociales presentes.

2.1 ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

Antes de la fundación de los nuevos asentamientos españoles, dos grandes complejos culturales destacaron en territorio colombiano: los Tairona de la Sierra Nevada de Santa Marta, en la zona del litoral Atlántico y los Muisca de las tierras altas de Cundinamarca y Boyacá, en el interior del país. En ambos casos, se trataba de grandes agrupaciones indígenas de habla Chibcha cuyo avance cultural fue notable y se acercaron a una etapa de desarrollo que señala el nivel de una incipiente organización estatal. "Se trataba más bien de dos grandes federaciones de aldeas que estaban sometidas bajo la autoridad de jefes, los cuales combinaban en su persona funciones políticas, administrativas y aún religiosas"⁵⁴.

⁵³ El uso de la vía de la dependencia en la economía, significa para la mayoría de las partes que las distribuciones decididas hoy exhiben alguna memoria; ellas están condicionadas sobre decisiones pasadas. Para una revisión de otros significados ver: Paul A. David. *Path dependence, its critics and the quest for "historical economics"*. Oxford and Stanford University. 2000.

⁵⁴ Gerardo Reichel-Dolmatoff. *Colombia Indígena. Periodo Prehispánico*, en Manual de Historia de Colombia. Instituto Colombiano de Cultura –Colcultura–, 1984. pp. 33-115.

Bonda y Pocigüeica fueron los nombres de los centros urbanos Tairona con rasgos predominantemente urbanos. Aunque incipientes, tenían grandes obras públicas que apoyaron principalmente las actividades agrícolas. La ruralidad, por el contrario, fue el rasgo predominante en los Chibchas, aunque nucleados en dos centros ubicados en los altiplanos y valles de la cordillera oriental. La zona sur oriental, dominio del Zipa, con su centro en la actual Bogotá (Bacatá, Mequetá) y en el nororiente, con centro en la región de Tunja (Hunza), jurisdicción del Zaque.

La presencia española inicialmente afectó las zonas costeras del país y obligó el refugio indígena en las partes altas de la Sierra Nevada de Santa Marta, para dar paso a los primeros asentamientos de los inmigrantes y conquistadores. San Sebastián de Urabá fue el primer poblado fundado por Alonso de Ojeda en 1509, pero prontamente destruido por la resistencia indígena. Vasco Núñez de Balboa, fue el segundo fundador de colonias españolas en tierras colombianas en lo que llamó Santa María la Antigua del Darién, poblado que rápidamente floreció al contar con la colaboración indígena. Posteriores fundaciones dieron nacimiento a Santa Marta (1526) y Cartagena en 1532. Al concederse las capitulaciones para la exploración y conquista del interior del territorio, remontando el río Grande, los españoles lograron llegar al centro del territorio y en 1538 fundaron Santafé de Bogotá.

La exploración, el sometimiento y extinción notable de población indígena y la afluencia de colonizadores, dieron vida a nuevos asentamientos poblacionales. Estos rápidamente surgieron en los nuevos territorios bajo dominio español. Hasta el año de 1550 eran ya numerosas las poblaciones a lo ancho y largo del país, registrándose las fundaciones de Tolú (1535) Cali, Popayán y Pasto en 1536, Timaná (1537), Neiva y Anserma, Tunja y

Vélez (1539), Cartago y Mompo (1540), Antioquia (1541), Málaga (1542), Pamplona, Mariquita y La Plata (1549) e Ibagué en 1550.

Junto a la fundación de nuevos asentamientos poblacionales se fue instaurando un entramado institucional y se configuró una estructura administrativa para el dominio de los territorios, bien en los ámbitos políticos, como en los económicos y sociales. Dichos elementos de cierta manera trazan y explican la ruta institucional seguida posteriormente por la gran mayoría de los países del continente americano.

Desde los primeros momentos, el proceso de descubrimiento y conquista estuvo signado por la experimentación y el tanteo. Los adelantados impusieron su voluntad en un proceso de explotación y rapiña, que muy poco tuvo que ver con la organización institucional⁵⁵. Posteriormente, con la promulgación de las primeras Leyes de Indias, la monarquía española asumió el control sobre los nuevos territorios. Un tercer momento del proceso de instauración o desarrollo institucional se identifica a principios del siglo XVIII, que se extendió hasta el período de emancipación, con las reformas introducidas por los reyes Borbones.

Los estudios sobre la administración colonial resaltan el centralismo como un rasgo predominante, donde el imperio estaba dirigido administrado desde Madrid a través de órganos creados para el ejercicio del control político y económico. Estos eran auxiliados por una legislación unitaria en sus principios, instrumentada por una burocracia de

⁵⁵ La Fundación de las primeras audiencias por Carlos V en 1542 y la expedición de las primeras leyes de Indias inaugura una etapa donde el estado español asume el control sobre los nuevos territorios. Ver, Jaime Jaramillo Urbe, *La Administración Colonial*, en Colcultura, *Ibidem*. p.349-385.

organización jerárquica, hasta cierto punto, especializada en sus funciones y en última instancia controlada desde la dirección central. En la cúspide estaba el rey, luego el Consejo de Indias, las Audiencias de América, los Virreyes, los cabildos y los tribunales reales. Luego venía una cadena de funcionarios políticos y fiscales que iban desde los capitanes generales, los gobernadores y los corregidores, hasta los alcaldes, los escribanos y los alguaciles.

De otra parte, se destacaba el reglamentarismo observado durante esos momentos. Todas las actividades, funciones, obligaciones y derechos estaban de alguna manera sujetos a leyes, reales cédulas, acuerdos de audiencia y resoluciones de los cabildos. Desde las cuestiones de la hacienda real hasta las minúsculas cuestiones de competencias jurisdiccionales y protocolo estuvieron reglamentadas. Como un efecto derivado de lo anterior, se puede hablar de un intervencionismo, en el más amplio sentido de la palabra, no solamente por la doctrina dominante de la soberanía real absoluta, sino también por las características de una sociedad de castas que se pretendía mantener en América.

Primó durante este tiempo la necesidad de dar ocupación y prebendas a los españoles peninsulares por su aversión a las actividades innobles y el prestigio del cargo público. Esto, conjuntamente con un limitado desarrollo de la economía privada, alentó el burocratismo en donde el ciudadano debía contar para casi todas sus actividades públicas con el funcionario estatal. Estas circunstancias, aunadas al escaso desarrollo educativo, la inexistencia del espíritu de servicio, un control lento y limitado, alentaron los rasgos corruptos e ineficientes de la administración colonial. En resumen, pese a la ocupación de las tierras, España desarrolló frente a sus colonias una política casuística, improvisada,

mediante leyes y provisiones sueltas, variables y no pocas veces contradictorias. No ofrecía un cuerpo legislativo definitivo que abarcara todos los problemas que exigía la obra colonizadora.

En relación con la administración de las poblaciones, cada una de ellas poseyó un cabildo que fue designado inicialmente por el caudillo de la hueste conquistadora. Con el transcurso del tiempo, su elección recayó en quienes habían adquirido la calidad de vecinos y luego por dignatarios vitalicios que habían comprado el cargo⁵⁶. Otras veces, el título provino del gobernador de una provincia y finalmente de las Audiencias o de su presidente. Las funciones que se atribuyeron inicialmente a los cabildos, descansaban en la facultad de otorgar estancias, caballerías y solares. En virtud de ello se observó un enorme control de los encomenderos sobre los mismos. Una antigua institución democrática arraigada en Castilla fue trasladada a tierras americanas y utilizada en situaciones descomunales en donde todos tenían en la misma voz y voto, el Cabildo Abierto. Son famosas las circunstancias donde fue utilizado, sirviendo como instancia para tomar decisiones ante el abuso de los conquistadores o ante situaciones de apremio.

Paralelamente al desarrollo administrativo fueron implementadas otras instituciones para intervenir las esferas económicas, políticas y sociales. Para la exploración, conquista o simplemente el reconocimiento del territorio continental o isleño, se otorgaron licencias bajo la denominación de Capitulaciones. Con ellas se otorgaba a los capitulantes, personas particulares esencialmente, prerrogativas y derechos para dichas actividades,

⁵⁶ Germán Colmenares. *La economía y la Sociedad Coloniales. 1550-1800*, en Colcultura, *ibíd.* pp. 225-300.

donde la Corona se reservaba la jurisdicción civil y criminal a cambio del 20% del botín, el denominado "Quinto Real".

De especial significancia para las actividades económicas, fue la encomienda, con la cual se asignaban tierras a los españoles. Algunos de ellos se propusieron explotarla y acrecentarla, otros se contentaron con percibir los productos que los indígenas estaban obligados a cultivar para ellos. Desde el punto de vista social, el resguardo constituyó mecanismo para nuclear la población indígena, aboliendo el patrón de poblamiento disperso, acrecentado el control y de paso, liberar vastas zonas que fueron objeto de nuevas mercedes a través de las audiencias y gobernaciones. Divergentes son las apreciaciones sobre la vida municipal durante los años de la colonia, en los cuales se encuentran rasgos distintivos de un optimismo y desmesurada importancia del papel de los asentamientos poblacionales, con particular relación a los aspectos políticos, pues en lo económico y social está demás reconocerlos como tal.

La institución de mayor importancia dentro del régimen colonial vino a ser la de los cabildos o Concejos (Bermúdez, 1934:42); dice el autor, "nos persuadimos íntimamente que ellos venían a constituirse en verdaderas repúblicas, con autoridades libremente elegidas por el pueblo". En esta misma línea, Juan Bautista Alberti, declara por su lado que "antes de la proclamación de la república, la soberanía del pueblo existía en Sur América, como hecho y como principio, en el sistema municipal que nos había dado la España"⁵⁷.

⁵⁷ Citado por José Alejandro Bermúdez en: Manual de Historia de Colombia, tercera Edición, Bogotá: Editorial Cromos, 1934. pp. 49.

Por supuesto que era una soberanía restringida, ya que el dominio de las instituciones estaba en manos españolas. Buena parte de la población local se encontraba relegada, sometida y, esclavizada en el peor de los casos. Por otra parte, al ser comparados los municipios de Hispanoamérica con los de Norteamérica, los primeros pierden cierto grado de importancia. También es criticada su condición después de transcurrido el tiempo y cuestionado el sistema político impuesto por España. Esto por su formación centralizada del poder y el ostensible predominio de las autoridades nacionales o seccionales sobre las propiamente locales. Todo lo anterior refleja la precariedad de las instituciones municipales en tres siglos de régimen colonial (Henao, 1998:2). Indudablemente, los procesos de la conquista española e inglesa tienen rasgos políticos, culturales y religiosos, que los hacen totalmente diferentes y donde las comparaciones son casi impracticables. Aun así, la constitución de los municipios (formados a imitación de los de España y partidarios, por ende, de la autonomía), es considerada una de las causas que promovió la independencia de América Latina.

2.1.1 La época de la independencia. Es bien reconocido el papel de los cabildos en el proceso independentista que, aunado a otros factores, internos y externos, propiciaron la separación de España. El Cabildo de Santa Fe de Bogotá, a solicitud del pueblo, decretó en la noche del 20 de Julio de 1810 la instalación de la Junta Suprema para el Gobierno de la Nueva Granada. Desde ésta se reclama mayor autonomía para los territorios y se clamaba por un sistema federal. A pesar de ello, los hechos venideros debieron enfrentar dilemas que fluctuaron entre la independencia o el dominio español, pero también frente a las tendencias o preferencias que mantenían unos y otros por el sistema de gobierno que debiera adoptarse.

Las *Provincias Unidas* (1810-1815) fue el primer escenario donde enfrentaron las discrepancias, entre quienes abogaban por un esquema federal y quienes preferían el centralismo. Las primeras iniciativas estuvieron orientadas a mantener la unidad de las provincias de la Nueva Granada para hacer frente a la riposta española, sin embargo, "el genio del mal y un espíritu de vértigo se apoderó de las provincias, embriagándolas con las ideas halagüeñas de soberanía, independencia y federación" (Restrepo, 1858: 82)⁵⁸. Antonio Nariño advertía sobre la necesidad de mantener la unión esgrimiendo la debilidad económica de las provincias para enfrentar el proceso de emancipación. La Junta de Santa fe de Bogotá acogió una posición centralista, lo que a la postre generó los primeros enfrentamientos con las demás provincias que animaban la idea federal y al poco tiempo Cundinamarca, al no encontrar eco en sus propuestas, decidió darse su propia organización. A este propósito se erigió en cuerpo representativo su Junta y expidió el 30 de Marzo de 1811 la Constitución del Estado de Cundinamarca, considerado como la piedra angular del edificio constitucional colombiano.

Cundinamarca, al no aceptar el esquema gubernamental propuesto por las demás provincias sostuvo sendos enfrentamientos durante estos tres años defendiendo la unidad, hasta el sitio de Santafé de Bogotá en diciembre de 1814, por Simón Bolívar, cuando fue sometida al régimen federal. Para su gobernación se constituyó un triunvirato y posteriormente se nombraron presidentes únicos; entre ellos Camilo Torres, José Fernández Madrid y Liborio Mejía, último presidente de las Provincias Unidas.

⁵⁸ Citado en: De la Vega, José. La federación en Colombia. 1810-1912. Madrid: Editorial América. pp. 34.

Tras la reconquista española y la Guerra de Independencia culminada con la batalla del puente de Boyacá el 7 de Agosto de 1819, las disposiciones del Congreso de Angostura (17 de Diciembre de 1819) unieron las repúblicas de Venezuela y de la Nueva Granada, en una sola bajo el Nombre de República de Colombia, dividida en tres departamentos, a saber: Venezuela, Quito y Cundinamarca, con Caracas, Quito y Bogotá como capitales. Dos años después en el Congreso en la Villa del Rosario de Cúcuta, predominó la idea del centralismo político, como estrategia para enfrentar los problemas de orden externo que entonces se presentaron.

Simón Bolívar fue elegido presidente y Francisco de Paula Santander vicepresidente. Este último fue el encargado de organizar administrativamente la nueva Granada. Organizó las rentas públicas de las 10 provincias, restableció los tribunales de Justicia; aumentó considerablemente el ejército para la defensa. Mientras tanto, Bolívar iniciaba la campaña libertadora del sur. A su regreso y por los problemas presentados, asumió la dictadura en 1828 lo cual provocó levantamientos de algunas provincias con Obando y López en el Cauca y Córdoba en Antioquia. Hacia 1830, Venezuela inició un proceso que culminó con su segregación.

Ante esta nueva configuración territorial se dio cita la Convención de las Provincias Granadinas y el 7 de Mayo de 1832 se expidió la Ley Fundamental de la Nueva Granada. Fue suprimida la entidad departamental por las provincias, las cuales a su vez se dividieron en Cantones y estos en distritos parroquiales. La autoridad provincial residía en el gobernador nombrado por el gobierno nacional de senarias, escogidas por la Asamblea Provincial, estas últimas encargadas de decretar las contribuciones y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de las rentas municipales.

"En la Constitución se ha procurado fijar la importancia de las provincias del estado, concediendo a cada una de ellas una Cámara que cuide de sus propios intereses, que vigile sus establecimientos, que fomente la industria, que difunda la ilustración y que tenga la intervención conveniente en el nombramiento de sus empleados y de los de la Nueva Granada entera. En adelante ya el centralismo no será el obstáculo de la felicidad de los pueblos, y la prosperidad de cada uno de ellos estará en manos de sus inmediatos mandatarios", fue lo expresado por el presidente de la Convención a los granadinos.

En 1843, se gestó una nueva constitución que, aunque mantuvo la estructura general de la vigente, introdujo importantes reformas para el régimen territorial. Se dispuso que los gobernadores de provincia fueran de libre nombramiento y remoción a voluntad del poder ejecutivo. Se dejó al legislador el cuidado de regular todo lo referente al régimen municipal, de las provincias, cantones y distritos parroquiales. Fue durante este periodo que se dio un florecimiento y estabilización de la república una época de adelanto en educación y obras de infraestructura, como también de la descentralización de las rentas y gastos. Se demarcaron en forma clara cuáles serían las rentas nacionales, determinando que las demás serían de las provincias, pudiendo éstas suprimirlas, variarlas o disminuirlas. Todas estas medidas pusieron en armas al partido conservador y una nueva guerra tuvo que enfrentar el país.

La influencia de la revolución del pensamiento liberal generó medidas aun más extremas para los tiempos que se vivían. Se insistía en las libertades individuales, la separación entre la iglesia y el Estado, se abogaba por el sufragio universal, el municipio autónomo y la soberanía provincial, ideas que en buena medida fueron recogidas en la Constitución de 1853 (21 de Mayo), donde se acotaron de manera significativa las funciones del poder

central. Ninguna constitución de Hispano-América, excepto las netamente federales –dice el señor Arosemena- había avanzado tanto en la descentralización del gobierno y sus principios no estaban abonados por la práctica de ningún país⁵⁹.

El territorio de la república continuó dividido en provincias, pero con la competencia constitucional de juzgar lo que juzgare conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del Gobierno General. Subyacía entonces la soberanía de las provincias, cediendo ciertas facultades al gobierno central. Con ello se abrió la puerta al régimen federal y nuevos enfrentamientos entre las facciones políticas llenaron el ambiente de zozobra, haciendo imposible la tranquilidad pública. La situación no pudo ser mas complicada, algunos de los recién establecidos estados soberanos se aliaron y conformaron una confederación aparte bajo el nombre de *Estados Unidos de Nueva Granada*. A la misma se ligaron otros y propiciaron una de las más largas y cruentas guerras que han assolado el territorio nacional en pos de defender la soberanía de las provincias, hasta la entrada victoriosa de Tomás Cipriano de Mosquera a la capital de la República en 1861.

El Congreso de plenipotenciarios, reunido en Bogotá, expidió el pacto de unión el 20 de septiembre de 1861, con el nombre de Estados Unidos de Colombia: Este hecho fue validado en Rionegro (Antioquia) cuando la Convención de 8 de Mayo de 1863 proclamó la Constitución Política de los Estados Únicos de Colombia, conformado por los estados soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima. Dichos Estados sin lugar a duda, ejercieron una política de absorción

⁵⁹ Arosemena. Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de América Latina. Citado por: De la Vega, ibidem p.191

y generaron un visible decaimiento de la vida municipal. Los problemas de la acción colectiva bajo este nuevo esquema no se hicieron esperar y ocasionaron nuevos enfrentamientos fratricidas, golpes de estado, contra-revoluciones y serios trastornos que, aunados a la difícil situación económica, dieron al traste con el esquema federal.

Cuando los centralistas guiados por Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro triunfaron militarmente, el país retornó al régimen centralista por medio de la constitución de 1886 con la cual se declaró a Colombia como una república unitaria. Previo a ella, se conformó el Consejo Nacional de delegatarios convocado para deliberar sobre los términos en que debía procederse a la reforma constitucional, el cual derivó en el Acuerdo sobre la reforma constitucional sancionado el 1 de Diciembre de 1885. "Hoy por el contrario, triunfante un gobierno que sostiene la nacionalidad y pide que se fortifique, y cuando los insurrectos mismos no proclamaron el imperio autonómico de los estados, es natural, es forzoso edificar sobre el principio de la unidad nacional que ha sido y es una realidad", expresó el Consejo Nacional de Delegatarios en respuesta al presidente de la nación.

Con las principales medidas de la Constitución de 1886, sancionada el 6 de agosto, se regresa la soberanía de los estados a la nación, que a partir de ese momento se denomina República de Colombia. En cuanto al régimen territorial se adopta nuevamente la figura de departamentos, fundamentalmente bajo el principio de centralización política y descentralización administrativa. Este esquema de gobernación es considerado como un resultado de las fuerzas históricas distintas y aun contrarias que vivió el país, pero que constituía para el momento, la fórmula sobre la cual se sustentaba un nuevo diseño institucional.

El artículo 183 consagró todo lo concerniente al régimen local. En primer término estableció que los departamentos, para el servicio administrativo, se dividirían en provincias (tal medida fue suprimida en 1910) y estas en distritos municipales. A partir de este momento, se da comienzo a una total sujeción de los municipios a las instancias departamentales y nacionales, a pesar de las amplias facultades municipales que se quisieron preservaren las bases de la reforma constitucional. Así las Asambleas Departamentales tienen atribuciones para crear y suprimir municipios de acuerdo a la ley. El gobernador departamental fue encargado de revisar los actos de las municipalidades, con potestades para suspender los Concejos Municipales y revocar a los alcaldes, quienes eran sus agentes.

A pesar de las dificultades para enfrentar cambios, la constitución sufrió varias enmiendas durante su periodo de existencia. Las principales tuvieron lugar en 1910, 1936, 1945, 1957, 1968 y 1986. Mediante la reforma de 1910, la república unitaria devolvió a las entidades territoriales una importante autonomía fiscal: Se restablecieron igualmente sus asambleas departamentales, hecho que en últimas fortaleció políticamente al nivel central pues suprimió el periodo fijo de los Gobernadores y los señaló como agentes del presidente y jefes de las administraciones seccionales.⁶⁰ La fijación de tributos la asignó exclusivamente al Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.

El plebiscito de 1957 estableció un sistema de gobierno pactado por los dos partidos tradicionales, el liberal y el Conservador. El Frente Nacional como se denominó, determinó la responsabilidad conjunta y la colaboración de estas dos organizaciones

⁶⁰ Rubén Sánchez David. *Democracia y Política en Colombia*, en: *Modernidad, Democracia y Partidos Políticos*. Fescol, Santafé de Bogotá, 1993. Páginas 115-158.

políticas durante dieciséis años. El esquema ideado, motivo de muchos estudios⁶¹, buscó extirpar la violencia de entonces, lográndolo parcialmente, sin embargo, constituyó un serio obstáculo para la participación de los ciudadanos e incrementó el centralismo.

Una nueva reforma en 1968 fue concertada, donde el constituyente giró una vez más hacia el robustecimiento del poder ejecutivo nacional. Con ella, se persiguió la modernización del Estado con un importante papel de la planeación en el sistema institucional del país, fortaleciendo aún más la toma de decisiones en el ejecutivo nacional. Se crearon, por ejemplo, institutos nacionales especializados con acción directa sobre el espacio regional. En lo fiscal, los recursos se concentraron significativamente en la nación (84.6%), mientras que los departamentos solo conservaron el 9.7% y los municipios el 5.7%⁶². Con los años, la burocratización y la incapacidad mostrada para la atención de las demandas crecientes de las regiones, llevaron al cuestionamiento de la visión del Estado central respecto a su papel en el desarrollo social y económico. En el ambiente político de estos tiempos se empezó a cuestionar la vigencia de la constitución de 1886 ante las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales que viviera el país.

Fue así como se promovieron a partir de este momento movimientos reformistas para encarar las transformaciones necesarias. Entre ellos, Alfonso López (1974-1978), propuso al país la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente para revisar los aspectos de la administración local, proponiendo nuevamente una descentralización administrativa

⁶¹ Solo para mencionar algunos de ellos, ver: Santamaría, Ricardo y Gabriel Silva. Proceso político en Colombia. Del Frente Nacional a la apertura democrática. Bogotá, 1984; Antonio Caballero. La república conservadora y el Frente Nacional. Bogotá, 1987. Francisco Butrago. Estado y política en Colombia. Bogotá, 1984.

⁶² Javier Henao Hidrón, El poder Municipal. Santafé de Bogotá: Temis, pp 36.

para aumentar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, manteniendo una centralización política, y a la vez una revisión de la Administración de Justicia. La providencia de la Corte Suprema de Justicia llevó al fracaso tales iniciativas y las reformas tuvieron que adelantarse a través del Congreso.

Durante el mandato del presidente Belisario Betancur C. (1982-1986) se buscó incorporar a las regiones al proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. En 1985 se crearon los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social –CORPES-, para apoyar de igual manera la participación de las regiones en la programación del presupuesto de las entidades centrales. La reforma al régimen local mediante la elección popular de alcaldes (1986), buscó dar consistencia a la democracia local abriendo canales de participación ciudadana, fortaleciendo las medidas del estatuto básico municipal y trasladando funciones a las administraciones locales. En este sentido se dio una reforma trascendental a la vieja constitución de 1886.

Entre 1986 y 1992 fue el lapso de tiempo determinado para que los municipios asumieran la plena responsabilidad de la administración de un conjunto de servicios sociales y económicos, los cuales hasta el momento habían sido función de la nación. Las reformas introducidas se enmarcaban en aspectos administrativos, políticos, fiscales y de planeación del desarrollo, con miras a mejorar la eficiencia y aumentar la cobertura de los servicios básicos del Estado; a estimular el acercamiento del ciudadano a dichos servicios y hacerlo más responsable del gobierno municipal; a facilitar la vigilancia y el control por parte de los usuarios de los servicios que recibían⁶³.

⁶³Jorge Vivas Reyna. Descentralización administrativa, Política, Fiscal y de la Planificación Regional. Una Visión General. Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros, Editolaser, Septiembre de 1987, pp. 19.

2.1.2 El cambio constitucional. La urgencia por transformar profundamente el marco constitucional de 1886 continuó durante estos tiempos. Urgencia que alarmaba y ponía en evidencia la profunda crisis del sistema, ante las nuevas condiciones que vivía el país y ante la grave situación de orden público que enfrentó el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990). Fue así como, después de muchas vicisitudes e impedimentos para actualizar el marco institucional, la corte suprema de Justicia autorizó al ejecutivo nacional para escrutar los votos de un "movimiento por la séptima papeleta", llevada a cabo por iniciativa de un grupo de estudiantes y el posterior respaldo de otros sectores de la población, que condujo a la convocatoria e integración de la Asamblea Nacional Constituyente, el 9 de diciembre de 1990. Ello dio origen a la Constitución Política de 1991 que fue sancionada el 4 de julio de 1991.

Si bien es cierto que el nuevo articulado pretendió atender muchos aspectos de la vida institucional del país, cabe resaltar y para los propósitos del estudio en torno a los municipios, que con ella se profundizó la descentralización administrativa iniciada en años anteriores. Se reconocía, igualmente, la autonomía política, fiscal y administrativa de las entidades territoriales, se fortalecieron los departamentos y se permitió la expresión territorial de nuevas fuerzas sociales tales como las minorías étnicas y las comunidades indígenas.⁶⁴ La constitución política de 1991 lleva la impronta de la descentralización, la autonomía de las entidades descentralizadas, y la participación directa del ciudadano en la gestión y el control de los asuntos públicos, especialmente en el nivel local de gobierno (Orjuela: 1993).

⁶⁴ Luis Javier Orjuela *Aspectos Políticos del Nuevo Ordenamiento Territorial*. En, John Dugas: *La Constitución de 1991: ¿Un Pacto Político Viable?* Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, Bogotá: CEREC, 1993 134-161.

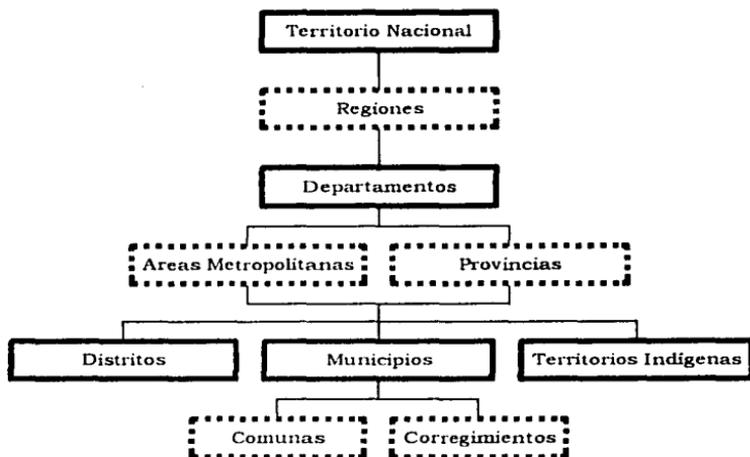
Desde su primer artículo se declararon las características de ese nuevo modelo de Estado que estaba configurando, un nuevo modelo institucional basado principalmente en la descentralización y la participación. Al debatir sobre la naturaleza del nuevo Estado colombiano, la Asamblea Constituyente llegó al consenso de que se debía reconocer autonomía a las entidades territoriales pero sin caer en el extremo del federalismo. Vale decir, que estas entidades tendrían relativa libertad para decidir sobre sus propios asuntos, pero la forma del estado seguiría siendo unitaria⁶⁵.

Siendo Colombia un país de regiones fuertemente diferenciadas el debate en torno a la nueva configuración territorial fue álgido y rico en propuestas. En ellas se discutió en torno a la necesidad de adaptar la división territorial bajo criterios económicos y socio-culturales, más que los tradicionalmente geográficos, abogando por la provincia y el polo de desarrollo. De otra parte se presentó una fuerte defensa por el esquema departamental. Este nivel, que aunque politizado e ineficiente, gozaba de tradición y arraigo entre la población, y el texto constitucional debía "reconocer lo que existe y no reinventar la realidad", según lo expresaba en su ponencia sobre las competencias de las entidades territoriales Juan Gómez Martínez. Es así como la organización territorial está dada básicamente por la división del territorio en departamentos, los cuales a su vez se dividen en distritos y municipios.

⁶⁵ Dos concepciones en del derecho administrativo colombiano se han mantenido en permanente discusión sobre el concepto de la autonomía de las entidades territoriales y su coherencia o articulación entre autonomía, descentralización y república unitaria. La primera se presenta como un contrasentido al hablar de autonomía de las entidades territoriales en una república unitaria, ya que según ésta solo se presenta en los estados federales. Es una concepción rígida. Presenta solo dos alternativas: se tiene o no se tiene autonomía, sin opciones intermedias. La segunda concepción se presenta como la capacidad o facultad para determinar parámetros de conducta y regularse por ellos, la cual es inherente a toda persona jurídica. Desde esta óptica no hay descentralización sin autonomía y, además, toda autonomía es de carácter relativo o gradual, lo cual permite encontrar entidades más autónomas que otras, de acuerdo al punto de referencia que se adopte para compararlas. Para una visión mas precisa del concepto, ver, Pedro Alfonso Hernández. Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia. Santafé de Bogotá. Legis Editores, 1999.

De manera secundaria, los departamentos se pueden unir para dar lugar a las regiones, mientras que los municipios y distritos también podrán hacerlo para dar nacimiento a las provincias. Además, la constitución prevé que los municipios y distritos también podrán unirse a través de la figura de las áreas metropolitanas (Rodríguez: 1994) (Ver figura 2.2).

FIGURA 2.2 ORGANIZACIÓN TERRITORIAL COLOMBIANA



A partir de este momento desaparecen las Intendencias y Comisarías. Estas eran vastas porciones del territorio nacional que no tuvieron la calidad de departamento bajo el régimen de 1886 y que permanecían bajo la tutela del gobierno nacional. Fueron territorios tradicionalmente desarticulados del desarrollo del país, con economías de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

colonización que explotaron los recursos naturales y sirvieron para la expansión de la frontera agrícola. Con la nueva división territorial todos fueron elevados de categoría y el territorio del país quedó dividido en 32 departamentos. (Ver figura 2.3).

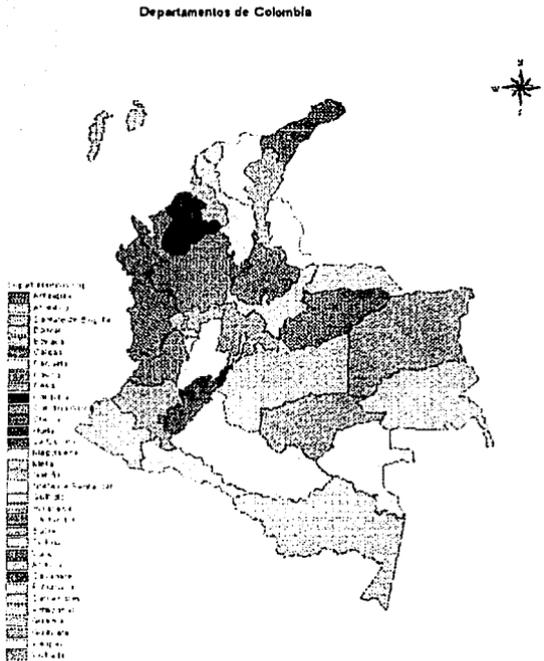
El régimen municipal colombiano fue fortalecido durante el proceso constitucional de 1991. Las reformas emprendidas desde la década anterior se retomaron, en ciertos aspectos se profundizaron y fueron objeto de un amplio desarrollo constitucional. Como entidad territorial reconocida, el municipio goza de autonomía para la gestión de sus intereses y en tal virtud tiene derecho a: gobernarse por sus propias autoridades, ejercer las competencias que les corresponde, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios par el cumplimiento de sus funciones.

Como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado le compete prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la constitución y las leyes. Las disposiciones para el nuevo régimen municipal fueron establecidas en la ley 60 de 1993, la cual reglamenta los artículos 151 y 288 de la Carta Política relacionados con la distribución de competencias, así como el 356 y 357 sobre la asignación de recursos a las entidades territoriales.

La Ley 60 es el marco que regula la gestión de las entidades territoriales y el foco central para el análisis del desempeño local, pues determina el ámbito de competencia de cada nivel gubernamental y configura todas las relaciones intergubernamentales. Sus pretensiones son: la asignación de un conjunto de responsabilidades básicas a cada uno

de los niveles de gobierno; la complementariedad entre y articulación entre las acciones de la Nación, los departamentos y los municipios; el equilibrio permanente entre funciones transferidas y recursos asignados; un mayor nivel de inversión social de acuerdo con las solicitudes directas de la comunidad; y más equidad en la distribución de los recursos públicos.

FIGURA 2.3



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2 INSTITUCIONES MUNICIPALES CONTEMPORÁNEAS

Por ser una república unitaria, el ajuste institucional efectuado en Colombia tuvo hondas repercusiones para la vida política, social y económica. Las nuevas disposiciones afectaron de manera sustancial arenas relacionadas con los fueros políticos y fiscal-administrativo, extendiéndolo al desarrollo socio-económico y al medio ambiente. Competencias en las que muy pocos municipios tenían experiencia o alguna ventaja técnica, pues fueron durante largo tiempo responsabilidad de la nación. El análisis del cambio institucional en el orden municipal que a continuación se realiza, se concentra en un pequeño conjunto de campos de acción: el político y el administrativo⁶⁶.

2.2.1 Dimensión política. Uno de los grandes impactos conseguidos por la reforma municipal emprendida repercutió en la política del ámbito local. De ser un espectador de los eventos nacionales la esfera municipal ha pasado ser uno de los protagonistas de la vida nacional y buena parte de la suerte nacional se juega y determina en las localidades. Dos hechos avalan esta afirmación: la elección popular de los alcaldes municipales y los preceptos de la democracia participativa, que posibilita la participación de la ciudadanía en los asuntos que le competen.

2.2.1.1 La elección popular de alcaldes. Por muchos años, la designación de los jefes de la administración municipal fue parte del botín que disponía el ejecutivo nacional para el pago de los correspondientes favores políticos. Considerando las tradiciones partidistas,

⁶⁶ Sigo las recomendaciones para el análisis institucional presentado por Giandomenico Majone (1997), sobre un modelo presentado por Victor Golberg. Ver: Majone, Evidencia, argumentación y persuasión en las políticas públicas. México: Fondo de Cultura Económica: 1997. p. 141 y ss.

la composición de las fuerzas en el Congreso de la nación y algunos compromisos electorales, la instancia presidencial nombraba a los gobernadores en los departamentos y éstos a su vez, designaban a los alcaldes municipales. Bajo la condición de ser un funcionario de libre nombramiento y remoción, El alcalde estaba, no solamente supeditado al respaldo de su superior y a la circunstancia de que el gobernador continuara en el desempeño de su cargo, sino también al vaivén de los intereses y de las presiones de los directorios políticos.

Fue así como, durante muchas décadas llegaron a los pueblos funcionarios con la misión de conducir los asuntos municipales, sin mayor conocimiento de la tradición y la realidad local. No poseían mayor legitimidad ni apoyo político frente a las comunidades y a la dirigencia municipal. Con escasos recursos económicos y sin ninguna estabilidad laboral, estuvieron sujeto a los permanentes traslados de un municipio a otro, comenta Henao (Henao, 1998). Convertidos en funcionarios errantes, los alcaldes, aun los de mejor voluntad y preparación, poco pudieron hacer para administrar adecuadamente y mucho menos para liderar, la empresa de servicio público que se les asignaba. Bajo esta modalidad y con la inestabilidad de los alcaldes como factor preponderante, no existieron los incentivos adecuados para emprender una gestión acorde a las necesidades y por el contrario, generaron una cultura de la improvisación que se preserva actualmente.

Por medio del Acto legislativo No 1 de 1986, se estableció que la primera elección de alcaldes se llevaría a cabo el segundo domingo de Marzo de 1988, para un periodo de dos años, prohibiendo su reelección para el siguiente. Posteriormente, bajo los designios de la constitución del 91, todas las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y por tanto tienen derecho a gobernarse por sus propias

autoridades (C.N., Art. 287). Desde allí mismo, el Alcalde es tipificado como el jefe de la administración municipal y representante legal del municipio, elegido popularmente para periodos de tres años, no reelegible para el siguiente (Artículo 314). El título VI de la ley 136, efectúa el desarrollo sobre el cargo, estableciendo la naturaleza del cargo, las calidades para ser elegido, el régimen salarial, funciones, inhabilidades e incompatibilidades, las prohibiciones y causales para su suspensión o destitución. Las funciones están referidas al Concejo Municipal, a la Nación, al departamento y a las autoridades jurisdiccionales; con relación a la administración municipal y a la ciudadanía.

En relación con el Concejo, la alcaldía asume un doble papel, político y administrativo. Presenta proyectos de acuerdos Municipales para la buena marcha del municipio, expresados en planes y programas de desarrollo económico y social, y de obras públicas; presupuestos de rentas y gastos. En relación con el orden público, al ser el jefe de la policía, debe hacer lo pertinente para preservarlo, dictando las medidas necesarias para su mantenimiento. Dirige la acción administrativa, nombra y remueve a funcionarios bajo su dependencia, ordena el gasto y celebra contratos y convenios. Adelanta acciones encaminadas a promover el mejoramiento económico de los habitantes del municipio. Desarrolla acciones encaminadas a garantizar la promoción de la solidaridad y la convivencia entre los habitantes. Para ello diseña mecanismos que permiten la participación de la comunidad en la planeación del desarrollo, la concertación y la toma de decisiones municipales. A este tenor, constituye el Plan de Desarrollo Municipal un ejercicio central para propiciar la relación del alcalde con la ciudadanía.

Los procesos electorales de autoridades locales han sido efectuados en 1988, 1990, 1992, 1994, 1997 y 2000. En 1992 fueron elegidos 1024 hombres y mujeres, de los

cuales 387 pertenecían al partido liberal, 262 al Conservador y los restantes 375 a diversas fuerzas y coaliciones. Una de las novedades introducidas en el régimen municipal es el voto programático (Ley 131 de 1994). Por medio de él, quienes elijan alcaldes, imponen por mandato al elegido, el programa que presentó al inscribirse como candidato. Si lo prometido y comprometido en el programa de gobierno no se cumple, existe para la comunidad, un nuevo mecanismo complementario al voto programático: la revocatoria del mandato. Su invocación permite, a quienes participaron en el proceso de elección de alcalde, llamarlo a cuentas y separarlo del cargo, cuando se presente incumplimiento de los compromisos adquiridos en su programa de gobierno. Dicho de otra forma, es la manera de exigir que cumplan los compromisos de campaña⁶⁷.

2.2.1.2 Democracia participativa. La reforma municipal ha sido interpretada como una respuesta a la necesidad política de resolver el histórico problema del centralismo. Una solución para un país caracterizado por una diversidad y realidad regional cada día menos dispuesta a la subordinación. El excesivo papel del nivel nacional condujo al agotamiento de su capacidad de respuesta, por un lado, con las nefastas consecuencias para el desarrollo regional y al desgaste de las instituciones gubernamentales, por el otro.

Las implicaciones derivadas de esta doble situación han sido desastrosas para el sistema político nacional. De éstas el país no se ha podido reponer y lamentablemente persisten en la actualidad. Víctima de esquemas y prácticas excluyentes el país caminó hacia una

⁶⁷ La solicitud de revocatoria del mandato se realiza con el respaldo del 40% del total de votos registrados el día en que se eligió al mandatario, después de haber transcurrido un año como mínimo, por intermedio de un memorial debidamente firmado por los peticionarios. Después de ser certificada la participación de los firmantes en el proceso de elección, se convoca a Pronunciamiento Popular, en un plazo no mayor a dos meses. Si el pronunciamiento a favor de la revocatoria es un 60%, se informará al gobernador para que proceda a la remoción del Alcalde en cuestión. Mientras tanto, se encarga a un miembro del mismo grupo, movimiento, sector o partido, mientras que se convoca a elecciones.

"democracia sin pueblo", donde los asuntos públicos se tratan por elites cerradas y donde lo nacional superpone y eclipsa lo local. Donde el desarrollo obedece a cuestiones tecnocráticas o a situaciones fortuitas, bajo la conducción caprichosa de los políticos que en su mayoría representan exclusivamente intereses particulares. Sin haberse resuelto de manera total, por lo menos la descentralización ha proporcionado opciones para desatar el yugo centralista, mediante la adopción de la democracia participativa como aspiración y como remedio a los males del sistema. En la actualidad, la esfera municipal dispone y eventualmente utiliza mecanismos e instancias para la gestión democrática bien en la planeación, en la ejecución o el control de los asuntos públicos. Todas ellas, posibilidades con fuertes implicaciones en lo económico, lo político y lo social para las comunidades inmersas.

En realidad son generosas las posibilidades acumuladas para el ejercicio de la participación en lo municipal. Esencialmente se pueden identificar cuatro categorías de participación: social, comunitaria, ciudadana y política. La participación social se refiere al proceso de agrupación de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil, primordialmente para la defensa y representación de sus intereses. La participación comunitaria, por su parte, engloba las acciones colectivas de los ciudadanos para mejorar sus condiciones de vida y se encuentra directamente vinculada al desarrollo comunitario. A su vez, la participación ciudadana está determinada por la intervención de los ciudadanos en ámbitos en que se tiene injerencia colectiva (las empresas públicas, por ejemplo). Finalmente, mediante la participación política, los ciudadanos buscan influir en el diseño y funcionamiento del sistema político, sus reglas de juego, sus funcionarios o sus metas. Las formas de participación están preservadas constitucionalmente en lo social (artículos 38 y 79), en lo económico (artículo 57) y en lo político (artículos 40 y 103).

De otra parte, son identificados diferentes momentos de la participación que varían según la etapa de la gestión pública donde ocurre y según la influencia que tiene en el diseño global de la política pública. Es posible, por tanto, identificar participación en el diseño y planeación de la acción pública, en la implementación y ejecución y posteriormente en la operación o funcionamiento. Entre las instancias consideradas para el ejercicio de la participación en los asuntos municipales se encuentran, entre otros: el Consejo Territorial de Planeación, El Consejo Municipal de Desarrollo Rural, El Consejo Ciudadano de Control y Gestión de Resultados y el Consejo Municipal de Cultura. Todas estas instancias poseen el respectivo soporte legal y por tanto, caracterizan la participación institucionalizada a la que se tiene acceso.

Así por ejemplo, la Ley 52 de julio de 1994 faculta a los alcaldes municipales para conformar por decreto el Consejo Territorial de Planeación de temas presentadas por las organizaciones del nivel municipal, jurídicamente reconocidas. Esta instancia sirve como foro de discusión del Plan Municipal (distrital) de Desarrollo durante su preparación y ejecución, promueve la participación ciudadana, formula recomendaciones y emite conceptos sobre si la gestión municipal se ajusta al mismo plan. En general, constituye una instancia plural de apoyo y fomento de la planeación participativa, a la vez de control de la gestión del desarrollo local.

Las comunidades campesinas (rurales) se integran al desarrollo local y sus autoridades a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural –CMDR-. En ellos, los campesinos definen y priorizan los programas y proyectos, conjuntamente con sus organizaciones y autoridades municipales, que constituyen el Plan. La conformación del CMDR indica que el alcalde Municipal ejerce la presidencia e interactúa con representantes

del Concejo Municipal, representantes de los gremios económicos del municipio, representantes de las comunidades rurales —que deben ser mayoría—, representantes de entidades públicas del orden departamental y nacional que actúan en la jurisdicción y los representantes de las organizaciones campesinas legalmente establecidas allí.

El esquema de funcionamiento prevé la conformación de comités de trabajo en torno a la tecnología y la asistencia técnica agropecuaria, la reforma agraria, la comercialización campesina, de vivienda rural, de fomento de proyectos empresariales y agroindustriales campesinos, de reforestación y preservación de las fuentes de agua; comité de seguridad social campesina y de veeduría rural. Constituye, por tanto, una instancia superior para la concertación, la racionalización y la coordinación de las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural⁶⁸. Complementan la acción social, los Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y Resultados y el Consejo Municipal de Cultura.

La contrapartida a las instancias y mecanismos de participación la constituye las formas de organización social que se pueden presentar a nivel municipal. En Colombia, las asociaciones tradicionales subsisten y en algunos casos se entrelazan con formas de organización relativamente nuevas. El espectro actual de la organización popular planteado por Rocio Londoño (Londoño, 1994), abarca desde mutualidades e instituciones de caridad, -cuyo origen está en el siglo XIX-, hasta los grupos ecológicos de muy reciente fundación. Sin embargo, los problemas y las reivindicaciones alrededor del trabajo y del hábitat continúan siendo los ejes centrales de la organización social, aunque

⁶⁸ Las particularidades de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural están contemplados en la ley 101 de 1993, ley general de desarrollo Agropecuario y Pesquero

algunas de sus expresiones presentan variaciones importantes. Así por ejemplo, las constituidas en torno a las afinidades y reivindicaciones de género, culturales, étnicas, ecológicas, generacionales, etcétera, han venido cobrando fuerza, pero aún no alcanzan la influencia de las más tradicionales. Es necesario mencionar que el derecho de asociación está salvaguardado por el artículo 38 constitucional y en virtud de él los ciudadanos podrán constituir organizaciones en los más diversos campos de la actividad social.

En Colombia se encuentran asociaciones formales para el desarrollo comunitario, representadas principalmente por las Juntas de Acción Comunal⁶⁹ –JAC–; para la representación de interés étnico (Consejo Comunitario de Comunidades Negras, Consejo Consultivo para la Planificación de Territorios Indígenas); para el control y la auditoría social (Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, Juntas de Vigilancia de los Servicios Públicos, veedurías ciudadanas); para la promoción y el fomento de la Cultura, el deporte y la recreación (Casas de la Cultura, Consejo Municipal de Cultura, Junta Municipal de Deportes, Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora y la Televisión Comunitaria); para el desarrollo rural (CMDR); para el ejercicio empresarial de manera solidaria a través de las empresas de economía solidaria. En los municipios es común también encontrar esquemas asociativos en educación

⁶⁹ Constituye uno de los esquemas más tradicionales para el ejercicio de la acción social en Colombia. Se encuentra que la Ley 19 de 1958 dio origen y posteriormente fueron reformadas por el decreto 1930 de 1979, el decreto 330 de 1987, la Resolución 2070 de 1987 y 110 de 1996. Fundamentalmente son esquemas de participación integrados por los vecinos con funciones diversas para el apoyo, control y vigilancia de obras de reducido impacto. El decreto 1930 las define como una corporación cívica sin ánimo de lucro compuesta por los vecinos de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar la solución de las necesidades más sentidas de la comunidad. La misión determinada a ellas es la participación activa, organizada y consciente, para la planeación, evaluación y ejecución de programas de desarrollo de la comunidad. Para una identificación de los canales formales de participación, ver. Miguel Cebados y Gerad Martin. Participación y Fortalecimiento Institucional a Nivel Local en Colombia Bogotá. CEJA, 2001.

(Asociaciones de padres de familia, la Junta Municipal de Educación, los gobiernos escolares); para la atención infantil con los Hogares Comunitarios de Bienestar, los Consejos Municipales de la Juventud; para la defensa del medio ambiente a través de las Audiencias Públicas para el otorgamiento de licencias Ambientales o el Consejo Municipal Ambiental. La prevención de desastres está atendida por el Consejo Municipal de Prevención de Desastres.

La salud tiene posibilidades de organización en los Comités de Participación Comunitaria en Salud, el Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud, las alianzas o Asociaciones de Usuarios de la salud o los Comités de Ética Hospitalaria. La seguridad y la convivencia, temas álgidos para la realidad nacional son atendidos por la Comisión Municipal de Policía y Participación Ciudadana, el Consejo Municipal de Paz, entre otros. Existen otros esquemas, como las Juntas de vivienda comunitaria.

2.2.2 Dimensión administrativa. Complementariamente, el nivel municipal fue dotado de nuevas competencias y responsabilidades, acompañado de un sustancial incremento de los recursos bajo su administración. La reforma implicó un deslinde en las responsabilidades y competencias de los niveles gubernamentales. La prestación de servicios fue considerada como una actividad inherente a la función social del Estado y cuya acción debe estar encaminada a la solución de las necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Al municipio, por tanto le corresponde por mandato constitucional, la prestación de servicios domiciliarios de manera directa, ello cuando las características técnicas y económicas así lo permitan y aconsejen.

El desarrollo legal (Ley 136 de 1994) indica que los municipios tienen la función de administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos domiciliarios establecidos por ley; ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el desarrollo local; promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y solucionar las necesidades básicas insatisfechas. Todo ello directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades estatales en los aspectos de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte y atención a grupos vulnerables: niñez, mujer, tercera edad y sectores discapacitados.

La ley de competencias (ley 60 de 1993), establece que corresponde a los municipios la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento básico rural, matadero público, aseo público, plazas de mercado, centros de acopio. La prestación del servicio público de la salud está a cargo de la nación en asocio con las entidades territoriales.: Corresponde a los municipios y áreas metropolitanas la dirección y la prestación de los servicios de salud de primer nivel, el que comprende los hospitales locales, los centros y los puestos de salud.

Complementariamente, en la educación, los gobiernos locales deben atender lo relacionado con la construcción, dotación y mantenimiento de los planteles escolares e instalaciones deportivas, de educación física y de recreación. Así mismo, deben los alcaldes nombrar, trasladar, remover, controlar y administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados y las plazas oficiales de los colegios cooperativos y privados.

También son responsables por la prestación de servicios de asistencia técnica agropecuaria directa a los pequeños productores; servicio que se viene prestando a través de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAs). Estas son organismos que a su vez apoyan los programas de desarrollo rural integrado dirigido a las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización asentadas en la jurisdicción. Los monumentos nacionales, los puertos y las vías y caminos vecinales están a cargo de los municipios para su construcción, conservación y mejoramiento, responsabilidad compartida con instancias de orden nacional. Como parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, los municipios podrán crear un fondo municipal de vivienda de interés social. Finalmente, los municipios cuentan con un fondo de fomento y desarrollo al deporte destinado para la construcción, dotación y mantenimiento de las instalaciones deportivas y recreativas, la capacitación para los deportistas, entrenadores y personal auxiliar del deporte, el financiamiento de eventos deportivos y la consecución de implementos.

2.2.2.1 Finanzas públicas municipales. Dos aspectos relacionados con las finanzas públicas deben ser resueltos cuando se enfrentan procesos de descentralización: la recaudación de los recursos y las potestades para decidir sobre el gasto. Teóricamente y cuando se trata de un sistema totalmente centralizado, todos los impuestos son recaudados por la autoridad central, a la vez que se toman las decisiones sobre su uso o destino.

Cuando se opta por un esquema descentralizado, desde el punto de vista fiscal, se pueden tener dos modelos extremos. 1) Todos los ingresos son recolectados nacionalmente y posteriormente transferidos a los distintos niveles de gobierno, quienes

deciden su destino. En el extremo opuesto, 2) los ingresos se captan localmente y allí mismo se decide sobre el ejercicio del gasto. En el esquema de descentralización colombiano se instaura un modelo intermedio donde las competencias sobre la recaudación son compartidas por los niveles de gobierno así como la potestad sobre el gasto. Enseguida, algunas fuentes de ingresos para los fiscos locales.

Para dar soporte a las nuevas responsabilidades municipales, las relaciones fiscales del país fueron transformadas para que la nación tuviera competencias sobre los impuestos al consumo, a la renta y al comercio exterior. A su vez, al nivel departamental compete imponer tributos sobre el consumo de alcohol, cerveza y tabaco, lo que constituye un 70% aproximadamente y el restante 30% originado por los impuestos sobre los vehículos automotores y algunos otros conceptos marginales.

Por su parte, a los municipios -dando cumplimiento al propósito de fortalecer la capacidad financiera para atender las nuevas responsabilidades asignadas-, se concedió la exclusividad para gravar la propiedad inmueble. Un hecho refrendado constitucionalmente desde 1991 (artículo 317), y fuente que constituye la principal fuente de los ingresos locales⁷⁰. Una de las acciones realizadas para mejorar la recaudación local estuvo soportada por la actualización de los catastros municipales durante los primeros años de

⁷⁰ La recaudación, administración y control de los municipios sobre este tributo fue un hecho desde 1983 a fin de fortalecer las finanzas locales y desde entonces ha sido materia de regulación especialmente a través de la ley 14 de 1983, 55 de 1985, 75 de 1986, 14 de 1990, lo mismo que por los Decretos 3070 de 1983, 1333 de 1986 y 1339 de 1994. Desde 1990 los impuestos prediales, de parques y arborización y la sobretasa de levantamiento catastral fueron fusionados en el llamado Impuesto Predial Unificado (IPU). Existe la posibilidad de establecer sobretasas por los municipios que le permitan atender sus necesidades o con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) destinada para atender proyectos de carácter ambiental. Las tarifas del IPU son fijadas por los Concejos Municipales oscilando entre el 1 y el 16 por mil del respectivo avalúo catastral. La sobre tasa ambiental fluctúa entre el 1.5 y el 2.5 por mil.

iniciada la reforma. Desde entonces, los municipios tienen la facultad para revisar y actualizar los catastros municipales y ajustar las tarifas del impuesto predial.

En segundo lugar de importancia, el impuesto sobre las actividades comerciales industriales y de servicio constituye otra fuente de recursos al fisco municipal. Por tal razón, son gravadas todas las actividades de estos géneros que se ejerzan en las respectivas jurisdicciones de manera directa o indirecta, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos⁷¹. Impuestos de avisos, tableros y vallas, circulación y tránsito y timbre y estampillas, espectáculos, etc., constituyen fuentes menores de ingresos tributarios de los municipios (Ver tabla 2.1). Otras posibilidades de ingresos, son los derivados por las contribuciones, tasas, derechos, tarifas, rentas ocasionales etc., derivados en su mayoría de la recuperación de los costos de los servicios prestados por las agencias gubernamentales locales. Nacen en este caso de una relación servicio-pago y que son denominados generalmente ingresos corrientes no tributarios.

TABLA 2.1 COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS MUNICIPALES 1988-1997

| Cuenta | 88 | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ingresos tributarios | 44.71 | 43.40 | 41.32 | 39.60 | 33.90 | 36.60 | 41.61 | 38.89 | 38.83 | 37.02 |
| Ingresos no tributarios | 55.29 | 56.60 | 58.68 | 60.40 | 61.10 | 63.40 | 58.39 | 61.11 | 61.17 | 62.98 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República.

⁷¹ Disposiciones establecidas mediante el decreto 3070 del 3 de Noviembre de 1983. El impuesto de Industria y Comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior obtenidos por las personas o las sociedades aplicadas sobre una tarifa determinada por el Concejo que oscila entre el 2 y el 7 por mil para las actividades industriales, del 2 al 10 por mil para actividades de comercio y servicios. La base de liquidación de la tarifa para las corporaciones de Ahorro y Vivienda y demás entidades financieras, son los ingresos operacionales anuales

2.2.2.2 Relaciones fiscales intergubernamentales. Complementan las posibilidades de ingreso el sistema de participaciones proveniente del gobierno departamental y nacional, mismas que constituyen un gran porcentaje de las rentas municipales. Los gobiernos departamentales transfieren recursos por concepto del degüello de ganado mayor, consumo de tabaco, consumo y producción de licores, consumo de cerveza y juegos y apuestas permanentes, entre otras.

Las participaciones de origen nacional están constituidas principalmente por dos componentes: La Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN), las Regalías y los fondos de Cofinanciación. Desde 1991, la constitución estableció la manera cómo deberían estos recursos ser distribuidos entre los municipios y los sectores que deberían ser atendidos prioritariamente⁷².

TABLA 2.2 COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS 1988-1997

| Cuenta | 88 | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Tasas y tarifas | 4.85 | 5.21 | 4.87 | 4.26 | 3.93 | 4.89 | 6.13 | 5.31 | 5.18 | 3.76 |
| Transferencias corrientes | 73.47 | 72.56 | 67.75 | 73.17 | 74.59 | 45.22 | 42.15 | 29.18 | 22.30 | 13.87 |
| Transferencias de capital | 12.50 | 13.16 | 19.61 | 15.07 | 13.85 | 42.49 | 44.56 | 57.75 | 66.52 | 76.20 |
| Rentas contractuales | 1.02 | 0.93 | 1.09 | 0.92 | 0.62 | 0.63 | 0.61 | 0.59 | 0.66 | 0.76 |
| Rentas ocasionales | 4.52 | 4.01 | 3.22 | 3.11 | 3.71 | 4.99 | 3.45 | 3.97 | 2.06 | 2.31 |
| Otros ingresos no tributarios | 3.65 | 4.14 | 3.44 | 3.48 | 3.31 | 1.78 | 3.09 | 3.19 | 3.28 | 3.09 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República.

⁷² Los criterios de distribución entre los municipios establecen que el 5% corresponde a los municipios menores de 50 000 habitantes. El 1.5% para aquellos que tienen ribera con el río Magdalena; 37.4% según el número de habitantes con NBI, 18.7% según el grado de pobreza de cada municipio respecto del promedio de pobreza nacional. 20.5% de acuerdo con la participación de la población del municipio dentro de la población del país. 5.6% según la eficiencia fiscal. El mismo porcentaje según la eficiencia fiscal y según el proceso demostrado en la calidad de vida de la población del municipio. A la par, el destino de las participaciones debería ser para educación (30%), 25% para salud, 20% para agua potable y saneamiento básico y el 20% para libre inversión. En las áreas rurales se destinarán los recursos de acuerdo con el % de población rural en el total del municipio. Donde la población rural sea superior al 40% deberá invertirse un 10% adicional.

También estableció el crecimiento de las transferencias hacia los municipios, comenzando en un 14% en 1994, llegando a un 22% como mínimo en el año 2002, con un aumento del uno por ciento anualmente (Ver tabla 2.2).

Las regalías son recursos adicionales que pudieran llegar a los entes territoriales por concepto de la explotación de recursos naturales no renovables, las cuales constituyen sumas considerables de dinero, que muchas veces llegan a triplicar el presupuesto de algunos municipios. En verdad, se trata de una vieja disposición regulada por sus propias leyes y según los sistemas de exploración y explotación que se utilizara. Así por ejemplo, antes de 1974 los contratos se hacían por concesión y las regalías pactadas no llegaban a sumar en promedio el 15% de la producción.

El Código de Petróleos de 1956, ordenaba repartir las regalías pactadas en 65% para el departamento productor, el 15% para los municipios productores y el porcentaje restante para la nación⁷³. El sistema de contratos por asociación (Decretos 1246 y 2310 de 1974), fijó el 20% de la producción de hidrocarburos líquidos como monto de la regalía, repartido en 47.5% al departamento, 12.5% al municipio y el 40% restante a las arcas de la nación. Las participaciones de otros recursos, como el carbón, se establecieron con la Ley 61 de 1979. Posteriormente, en 1994 con la ley 141 se crea el Fondo Nacional de Regalías, Comisión Nacional de Regalías y se establecen las regulaciones sobre las regalías.

El Fondo Nacional de Regalías (FNR) fue creado con los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y a los municipios productores y portuarios. Lo

⁷³ *Regalías ¿La salvación de los municipios?* En: Cabildo. La Revista del Nuevo Municipio. No 47, Santa fe de Bogotá, Febrero de 1993.

anterior se realizó según las indicaciones del artículo 361 de la constitución nacional, los cuales se aplican a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los respectivos planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. La Comisión, a su vez, tiene la misión de controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado y la administración de los recursos del Fondo⁷⁴. Mediante las disposiciones de la ley, se estableció el régimen de las regalías y las compensaciones generadas por la explotación de los recursos naturales no renovables⁷⁵. Los entes territoriales utilizan los recursos para proyectos prioritarios, principalmente para atender la mortalidad infantil, para ampliar la cobertura básica en salud y educación, agua potable y alcantarillado.

Se reseñan finalmente, los fondos de cofinanciación como una última fuente de recursos para los entes territoriales. Desde 1987, el mecanismo de la cofinanciación estaba entendido como la inversión que, a través de varias instancias del orden nacional hacía el nivel central en las regiones. La descentralización requería de la armonización de las fuentes de ingreso, del estímulo al esfuerzo local y de la armonización intergubernamental. Por tanto, puede considerarse en esencia como un mecanismo de financiación de inversión complementaria a los recursos propios y a las transferencias. Tiene la virtud de servir como instrumento apropiado para orientar la inversión pública

⁷⁴ La Comisión se encuentra adscrita al Ministerio de Minas y energía y está conformada por el Ministro de Minas y Energía, quien la preside, el Jefe de Departamento Nacional de Planeación, el Ministro del Medio Ambiente, el Ministro del Transporte, sendos gobernadores, un alcalde de los municipios portuarios y el alcalde de Bogotá, quien funge como principal y su suplente elegido por la Federación Nacional de Municipios. Los aspectos administrativos de la Comisión son atendidas por un Secretario Ejecutivo.

⁷⁵ Se establecieron los siguientes porcentajes: 20% hidrocarburos; carbón 10% para explotaciones superiores a los tres millones de toneladas al año, 5% par explotaciones menores a este nivel; Niquel 12%; hierro y cobre 5%, Oro y plata 4%, oro en aluvión 6%, sal 12%, calizas, yesos arcillas y gravas 1%; minerales radiactivos 10%, minerales metálicos 5% y no metálicos 3%

territorial hacia los sectores prioritarios, en los cuales la nación tiene interés particular, pero su ejecución es del ámbito local.

El Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC), empezó a operar en 1994. Se intentaba organizar y unificar este mecanismo, canalizando los recursos del presupuesto general de la nación, destinados para tal fin. Dicho sistema está conformado por el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI), el Fondo para la Cofinanciación de la Inversión Social (FIS), el Fondo de Cofinanciación de Vías (FCV), y el Fondo para la Cofinanciación para la Infraestructura Urbana (FIU). Estos tres últimos fondos se encuentran bajo la responsabilidad administrativa, técnica y financiera de FINDETER. Todos ellos, orientados por los principios de apoyo a la descentralización y autonomía territorial, la articulación con las políticas nacionales, la promoción y consolidación de la cultura de proyectos, la promoción de la equidad regional y la participación comunitaria⁷⁶.

Las potestades sobre el gasto fueron fuertemente condicionadas según lo establecido por la constitución y las leyes, donde se realiza una definición tanto por sectores como territorial, de la forma como los municipios deben invertir los recursos. El gasto municipal, por tanto, se puede sustentar en tres grandes pilares: El funcionamiento, la inversión y los servicios de la deuda. Mediante estos grandes rubros, se atienden las obligaciones derivadas de las actividades realizadas. El gasto de funcionamiento considera las obligaciones de su aparato burocrático, los gastos generales o logísticos y las transferencias que obligatoriamente deben realizar los municipios por concepto de las cargas prestacionales y la previsión social de sus trabajadores. A su vez, la inversión está

⁷⁶ Para ver el estudio sobre el desempeño de los Fondos de Cofinanciación para los años 1995-1997 consultar la página www.dnp.gov.co

regulada según la fuente de financiamiento de que se trate. Así por ejemplo, la inversión social que deben atender con las transferencias provenientes de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) en educación no deben ser inferiores al (30%); en salud, el 25%, en agua potable y saneamiento básico 20%. Finalmente, en cultura y tiempo libre, educación física, recreación y deporte el 5%. El 20% restante es de libre de asignación y debe ser invertido en los "otros sectores"⁷⁷.

Las regalías y compensaciones otorgadas a los municipios por la explotación de recursos naturales no renovables deben contribuir al desarrollo de proyectos de desarrollo municipal. Un 80% debe destinarse para alcanzar coberturas mínimas en salud, educación, electricidad, agua potable y alcantarillado. Los recursos obtenidos del Fondo Nacional de Regalías deben apoyar proyectos ambientales, de promoción de la minería y proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios. Los recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación atienden de manera general la inversión social, la inversión rural, la infraestructura vial, la urbana. Por tanto, cualquier proyecto de iniciativa municipal deberá enmarcarse en los sectores mencionados para la obtención de recursos.

La atención de las obligaciones financieras del orden municipal, es el siguiente rubro en el que se puede identificar el gasto municipal. Al respecto, es importante anotar que los gobiernos locales tienen la potestad de adquirir deuda con la banca comercial, como también con las instancias gubernamentales destinadas para atender las necesidades

⁷⁷ Son ellos: Servicios Públicos domiciliarios, grupos de población vulnerable, justicia, protección al ciudadano, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, servicio a la deuda, vías. Ver ley 60 de 1993.

crediticias locales⁷⁸. Finalmente, existe una cláusula territorial que condicional el gasto municipal.

TABLA 2.3 ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL 1988-1997 (%)

| Cuenta | 88 | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Funcionamiento | 52.23 | 47.50 | 48.62 | 46.57 | 48.07 | 40.70 | 37.87 | 33.20 | 31.87 | 27.37 |
| Inversión | 36.07 | 39.60 | 39.51 | 40.92 | 37.92 | 47.24 | 50.25 | 51.37 | 55.44 | 62.30 |
| Deuda | 11.70 | 12.90 | 11.87 | 12.51 | 14.01 | 12.06 | 11.88 | 15.43 | 12.69 | 10.33 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República

La ley 60 define una distribución de los recursos para el área rural que debe corresponder como mínimo al equivalente de la proporción rural sobre la población total del respectivo municipio. En aquellos municipios donde la población rural represente más del 40% del total de la población, deberá adicionarse un 10% más en el área rural (Ver tabla 2.3).

2.2.2.3 Estructura Orgánica. La estructura administrativa asumida por las entidades territoriales es diferente regularmente, en cuanto ésta debe determinarse según las características, condiciones y necesidades particulares. La estructura básica de un municipio está constituida por el despacho del alcalde, constituida por las diferentes secretarías y entes descentralizados y el Concejo Municipal, del cual dependen la personería y la contraloría. (Ver figura 2.4).

⁷⁸ Los municipios cuentan con varias fuentes de financiamiento. Así por ejemplo, se encuentran los Institutos de fomento, entidades especializadas o crédito institucional, entre los que se destaca la Financiera para el Desarrollo Territorial -FINDETER-, el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo -FONADE- y los Institutos de Desarrollo Departamental. La Banca Comercial o el sector financiero, constituye una importante fuente de recursos, así como la posibilidad de emisión de títulos y bonos de deuda Pública.

FIGURA 2.4 ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

| Concejo | | Despacho del Alcalde | |
|----------------------|-----------------------|---|-------------------------------|
| Personería Municipal | Contraloría Municipal | Secretarías del despacho | Departamentos Administrativos |
| | | Institutos Descentralizados Municipales | |

Fuente: Pedro Alfonso Hernández M.

Dentro de las características importantes concedidas a las entidades territoriales se encuentra la autonomía administrativa, aquella facultad para tomar decisiones, dentro del marco establecido por la Constitución y la ley, que les permite dar cumplimiento a las funciones públicas, la prestación de servicios y demás responsabilidades. La autonomía administrativa se manifiesta en la determinación de su estructura, la aprobación del Plan de Desarrollo, la aprobación del presupuesto, la determinación de las escalas salariales, la aprobación de las plantas de personal, el señalamiento de las funciones por cargo y por dependencias (Hernández, 1999).

La competencia para determinar la estructura en la administración departamental, municipal o distrital es diferente a la aprobación de la planta de personal. La primera es una atribución de las corporaciones públicas respectivas y consiste en establecer las dependencias necesarias para dar cumplimiento a las funciones asignadas a la entidad territorial. La segunda es competencia de la autoridad ejecutiva: el alcalde y gobernadores. Según esto, el Concejo determina la estructura distrital o municipal y las Asambleas departamentales la estructura de la administración departamental. De otro lado, la creación, supresión y fusión de los empleos de las diferentes dependencias, el señalamiento de las funciones específicas y la fijación de los emolumentos le corresponde, según el caso, a los gobernadores y alcaldes.

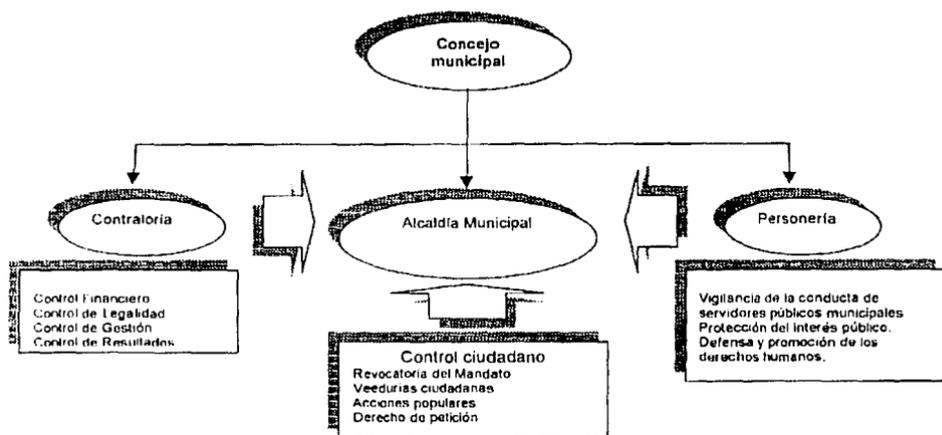
Considerando la naturaleza unitaria de Colombia, es importante anotar que la autonomía concedida a los entes territoriales no puede ir hasta la independencia total del poder central y por tanto las facultades otorgadas se consideran delegadas por éste, el cual se reserva en todo tiempo el derecho de concederlas, modificarlas, vigilar cumplimiento o recuperarlas, conservando para estos efectos el poder legislativo. Este es el llamado "control de tutela", reconocido al poder central, encabeza de las autoridades administrativas nacionales (Naranjo, 1995)⁷⁹. En virtud de ello, la constitución establece el control de las entidades territoriales por organismos nacionales como el Congreso, quien puede citar incluso a funcionarios territoriales. El gobierno nacional verifica el cumplimiento de las normas legales y constitucionales y funge como instancia para el nombramiento de alcaldes o gobernadores en determinados eventos de faltas absolutas o temporales; las autoridades judiciales, deciden sobre la constitucionalidad o legalidad de los actos de las autoridades territoriales.

El Ministerio Público realiza las investigaciones disciplinarias, la Contraloría General de la República y las Territoriales ejercen la vigilancia de la gestión fiscal y finalmente, las autoridades electorales atienden la organización, dirección y vigilancia de las elecciones en el nivel territorial, además del acompañamiento a los formales como improbables mecanismos de participación ciudadana. A pesar de ello, no implica la posibilidad para dar órdenes, ya que las autoridades controladas se regulan por leyes y reglamentos, ya que el fin del control es hacer respetar la legalidad y procurar una buena administración. Aparte del control ciudadano, internamente los municipios disponen de instancias de control a través de la corporación administrativa denominada Concejo Municipal, con claras

⁷⁹ Citado por Pedro Alfonso Hernández M, p. 115.

competencias para el control administrativo y por tanto, podrá citar a los secretarios, jefes de departamento y representantes legales de entidades descentralizadas⁶⁰.

FIGURA 2.5 ORGANISMOS Y FUNCIONES DE CONTROL EN LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS



⁶⁰ El Concejo Municipal es elegido popularmente para un período de tres años e integrada por no menos de siete (7) ni más de (21) miembros. El número de concejales está determinado por la población municipal y se encuentra determinado en el artículo 22 de la ley 136. Tiene de igual manera determinado un número de sesiones anuales ordinarias en donde, principalmente se ventilan los asuntos municipales relacionados con el desarrollo, la gestión municipal, los tributos de acuerdo a la ley. De igual forma tiene competencias para disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, determinar las áreas urbanas y suburbanas de la cabecera municipal, dictar normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. Es una de las instituciones más representativas del derecho constitucional y administrativo. Constituye el espacio democrático por naturaleza, en cuanto allí se discuten y analizan los problemas del municipio y se imparten las orientaciones políticas, administrativas y económicas específicas para atender las necesidades básicas de la población. Para un detallado estudio del Concejo municipal, ver Pedro Alfonso Hernández. El Concejo Municipal. Fundación Instituto de la Administración Pública. Santafé de Bogotá. Antares Editores, febrero de 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La contraloría y la personería municipales, instancias organizadas y normalizadas por los Concejos Municipales, complementan las funciones de control en lo financiero, en lo legal, en los resultados y en la revisión de cuentas por la primera de ellas. Por su parte, las personerías ejercen vigilancia en la conducta de los servidores públicos municipales, velan por la protección del interés público y promueven la defensa de los derechos humanos (Ver figura 2.5).

Son tradicionales los esfuerzos en Colombia para apoyar la planeación en el ámbito gubernamental. Los antecedentes más próximos se remontan a la creación del Departamento Nacional de Planeación en 1958⁸¹. Con las nuevas disposiciones municipales, la planeación vuelve a ser considerada como elemento primordial para el cumplimiento de las nuevas tareas encomendadas a los gobiernos locales. Bajo esta nueva coyuntura, la planeación toma un nuevo enfoque y una distinta articulación, donde se espera que la planeación apoye el reto de las autoridades para desarrollar un proyecto de gobierno con énfasis en lo social, bajo el conjunto de limitaciones conocidas y potenciando los recursos existentes a nivel humano, institucional y financiero (Rodríguez, 1996).

El Sistema Nacional de Planeación instituido actualmente, visto de manera integral es una propuesta amplia que abarca todo el proceso administrativo. Este es un conjunto de instancias, autoridades, instrumentos y procedimientos que, en los distintos niveles de la administración pública, intervienen para definir las prioridades, objetivos y metas de

⁸¹ Mediante la ley 19 de ese mismo año se da una vasta reforma de tipo administrativo, por medio de la creación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos y el Consejo Nacional de Política económica y Planeación. Ver Camilo Calderón Rivera. Planeación estatal y presupuesto público. Niveles nacional, departamental y municipal. Santa fe de Bogotá. Legis, 2000.

desarrollo, para ejecutar las estrategias, programas y proyectos y hacer el seguimiento y la evaluación de los mismos (Villareal, 2001)⁸².

El escenario municipal es el encargado de concretar la participación comunitaria y ciudadana, en torno al ejercicio de planificación. Se manifiesta a través del plan de desarrollo municipal, el cual es un instrumento escrito y legalizado para un período de gobierno, donde se establecen los objetivos de desarrollo, la metas que se pretenden alcanzar y los medios y recursos técnicos, financieros y humanos requeridos para su cumplimiento. Está constituido de una parte estratégica y otra de inversiones. La primera considera aspectos centrales sobre la misión, la visión y las estrategias identificadas. La segunda debe discriminar las inversiones en los distintos sectores sociales definidos por la ley.

La concepción de la planeación se articula alrededor de la idea de proyecto, que es el mecanismo a través del cual los municipios destinan recursos y comprometen la participación de los distintos niveles de gobierno. Por ello, es deseable que los municipios creen su Banco de Proyectos de Inversión, sitio en donde deben estar registrados todos aquellos proyectos susceptibles de financiación, una vez hayan sido declarados viables técnica, económica, política y ambientalmente factibles⁸³.

⁸² La planeación participativa tiene sustento constitucional y desarrollo en la ley 152 de 1994. Los niveles de responsabilidad identificados establecen que el nivel central es el encargado de la planificación global del desarrollo económico, social, de las obras públicas y del medio ambiente. En este nivel se establecen las directrices que guiarán las acciones de las entidades territoriales. El nivel departamental-Distrital debe actuar en correspondencia con lo nacional y atiende las necesidades de su respectivo territorio. El nivel local debe concretar la participación de los ciudadanos y las comunidades en las actividades de planeación. Contempla, aunque con limitaciones en sus funciones, la creación de los Consejos Territoriales de Planificación.

⁸³ La creación del Banco de Proyectos de Inversión Nacional fue establecido inicialmente por la ley 30 de 1989. En ella se dispuso que cualquier iniciativa que quisiera obtener recursos del presupuesto general de la nación debería utilizar una metodología específicamente desarrollada para tal fin y debería ser evaluado y declarado factible.

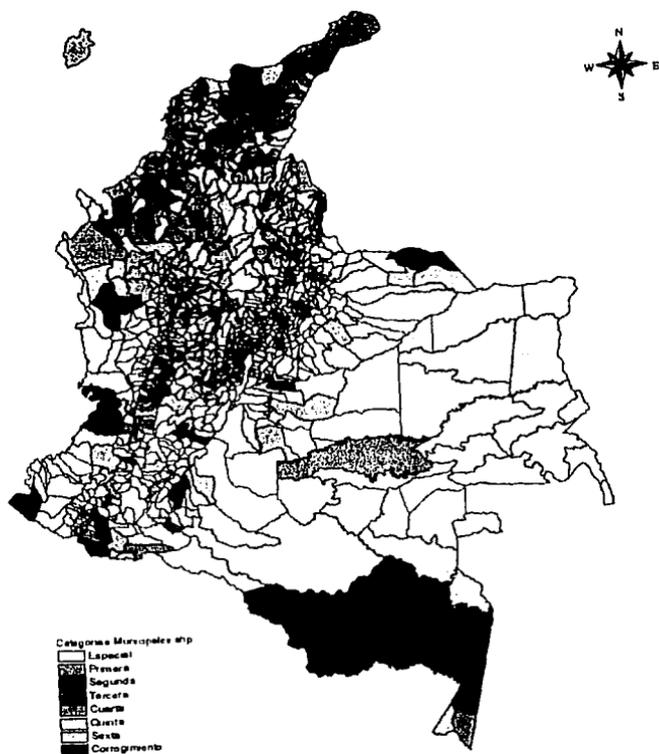
2.2.3 Caracterización de los municipios colombianos. Por razones de distinto orden, entre las que vale la pena destacar las de carácter geográfico, histórico y cultural, Colombia siempre ha sido considerado un país de regiones y ciudades (Castro, 2001). Son notorios y diferenciados los contrastes que se dan entre las diversas áreas y zonas geográficas que conforman nuestro territorio. Buena parte de la diferenciación se encuentra soportada en la pobreza y la marginalidad de extensas zonas que durante mucho tiempo fueron abandonadas a su suerte por un régimen equivocadamente centralista. Intentar por tanto, una clasificación de los municipios es una riesgosa actividad dada la diversidad existente. Por ello, el nivel de población y los recursos obtenidos por su propio esfuerzo son los dos criterios comúnmente utilizados para establecer conglomerados municipales. Un ejercicio legalmente respaldado desde los inicios del proceso y con implicaciones administrativas importantes a nivel local. Así por ejemplo, la categorización tiene implicaciones para las sesiones del Concejo Municipal; también es un factor para determinar el salario de los alcaldes, los contralores y los personeros municipales, como también los honorarios de los concejales.

Finalmente, la categorización es importante porque con base en ella se determina el porcentaje máximo de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación que podrá destinarse libremente para inversión u otros gastos. La categorización es un proceso que realizan autónomamente los municipios a través de las sesiones del tercer periodo de los Concejos distritales o municipales y su decisión es expedida anualmente por medio de acuerdo municipal varíe ésta o no⁸⁴.

⁸⁴Para realizar tal proceso se requiere certificación de los recursos fiscales del año inmediatamente anterior expedida por la Contraloría departamental, distrital o municipal según sea el caso. Conjuntamente, se debe tener la certificación de la población del año anterior y del valor del salario mínimo legal que rige, expedidas por el DANE. Una vez realizado este proceso se debe comunicar la información a la respectiva Oficina Departamental de Planeación, dentro del mes siguiente a su sanción.

FIGURA 2.6

Categorías Municipales



El número de municipios considerados para la presente investigación es de 1056 y la distribución de las categorías se presenta en la figura 2.6. De la totalidad de municipios colombianos un 45% se ubica en la sexta categoría, 34% en la quinta, 13% a la cuarta, 4% a la tercera, 3% a la segunda, 1% a la primera y menos del 1% a la especial (Ver anexo de criterios para la categorización).

2.2.4 Problemática actual de los municipios colombianos. La profundización de la descentralización ha permitido desarrollar instrumentos para generar información sobre la realidad de la gestión territorial, como la encuesta anual que se realiza con los alcaldes desde 1996. Generalmente aplicada al final de su periodo de gobierno, la encuesta se propone indagar sobre la problemática local y las dificultades que afrontaron durante su gobierno, sobre los principales logros, los factores de éxito, las fuentes de financiación, las estrategias de desarrollo y algunas recomendaciones que deben tener en cuenta los futuros mandatarios⁸⁵.

La primera batería de preguntas indaga sobre la percepción sobre la situación local (preguntas 1 a 7), identificando problemáticas de orden público, en materia social, económica, ambiental, infraestructura y equipamiento urbano y finalmente en materia de prestación de servicios. En cada una de estas áreas se consideran opciones calificadas de acuerdo a su gravedad (1) menos grave hasta 10 (más grave). Así por ejemplo, el componente sobre la prestación de servicios tiene aspectos como la cobertura en acueducto o su falla en la continuidad en la prestación y potabilización. Similarmen-

⁸⁵ Los alcaldes fueron consultados vía telefónica entre el 20 de Octubre y el 15 de noviembre de 1997. En total fueron consultados 907 alcaldes de todo el país, de las diversas regiones y de municipios de distintos tamaños poblacionales. Regionalmente, se consideraron el 87% de los municipios de la Amazonia, 87% del Centro-Oriente, de Occidente al 87% de la Costa Atlántica 84% y de la Orinoquia el 73%. Las encuestas sobre la gestión local pueden consultarse en [http // www.dnp.gov.co/publicac/ud/Encuestas/EncuetasGestionLocal.htm](http://www.dnp.gov.co/publicac/ud/Encuestas/EncuestasGestionLocal.htm).

investiga sobre el alcantarillado, la electricidad, líneas telefónicas, recolección de basura o gas natural.

El segundo paquete de preguntas, califica la importancia de los logros obtenidos, en opinión de la autoridad municipal, (pregunta 8 a 14). La tercera parte, presenta un listado de factores que contribuyeron al éxito de su gestión. Entre las opciones se encuentra el liderazgo, la calificación del recurso humano o la participación de la comunidad, entre otros. La cuarta sección explora sobre las fuentes del financiamiento para las estrategias de desarrollo llevadas a cabo y por último, se ofrece un espacio abierto para que se realicen las recomendaciones pertinentes a las administraciones entrantes.

Los problemas más graves afrontados por los alcaldes fueron, en primer lugar, los de tipo económico, seguidos por los de orden público y de prestación de servicios. Los menos mencionados fueron los ambientales y paradójicamente, los de gestión municipal. Este último, solamente reportado en 11 municipios, 10 de los cuales son de menor población. En relación con la escasa importancia dada a ellos se debe probablemente al insuficiente conocimiento y conciencia sobre la administración ambiental que no permiten una verdadera valoración de la situación reinante. De otra parte, las administraciones municipales han hecho, durante mucho tiempo, demasiado énfasis en la cuestión de las finanzas municipales; han creído equivocadamente, que los problemas se solucionan con la disposición de mayores recursos fiscales, sin embargo, a la hora de presentar recomendaciones a las futuras administraciones el tema de la gestión toma importancia.

Efectivamente, 384 alcaldes (42.3%), coincidieron en que los problemas de orden económico fueron el principal obstáculo encontrado durante sus tres años de gobierno.

Estado problemas se manifestaron, según ellos, en los altos índices de desempleo, pobreza, la falta de créditos blandos para el cultivador y de estrategias de producción, así como de comercialización. Vista esta problemática según las categorías municipales establecidas, se determina que los problemas económicos preocupan al 43% de los municipios, de los cuales el 77% tiene una población entre 5 y 20 mil habitantes. Dentro de esta problemática se encuentra que el desempleo es el que atrae la mayor atención, 70 municipios lo califican con 10. Solamente 57 no se manifiestan al respecto, todos ellos pertenecen a los de menor rango poblacional. El segundo factor económico que preocupa son los altos niveles de pobreza, con 65 municipios que los califican como grave (10). La falta de créditos blandos para el cultivador merece la calificación de 808 municipios, dentro de los cuales 144 le dan el nivel superior de gravedad. Este es el tercer factor de preocupación.

Las dificultades de orden público fueron apoyadas por 177 alcaldes (19.5%). Dentro de sus principales orígenes se encuentra la delincuencia común reseñada en el 65% de los municipios, en donde 13 lo consideran muy grave; sigue en orden de importancia el abigeato (56 %) y los grupos al margen de la ley 52 %. El 15.1%, (137) de las alcaldías entrevistadas mostró inquietudes sobre las dificultades encontradas en la prestación de servicios públicos. El primer lugar lo ocupa la insuficiente cobertura en los servicios de alcantarillado y de líneas telefónicas y, en segundo lugar, la falta de cobertura en electricidad y potabilización del agua en el 74% y 73% de los municipios, respectivamente.

Los factores de éxito identificados por los alcaldes durante su gestión fueron su liderazgo, la disponibilidad de recurso humano calificado en la administración municipal y la

participación de la comunidad en la gestión local. Los alcaldes salientes, hicieron alusión a algunos aspectos que debieran considerar los alcaldes recientemente elegidos y que los sucederán en la conducción del desarrollo local. Las recomendaciones se orientaron básicamente hacia cuatro aspectos: el mejoramiento de la gestión, la disponibilidad de recursos, las calidades del gobernante y la consolidación del proceso de descentralización.

2.2.5 Significado y alcance del cambio institucional. De manera incremental, utilizando los mecanismos legalmente establecidos -algunas veces enfrentando y venciendo fuertes inercias-, durante la década de los 80 un nuevo pacto local fue configurado en Colombia. Se aspiraba con él dar respuesta a muchos aspectos de la problemática nacional, que sirviera de válvula para desfogar múltiples tensiones y vicios acumulados durante décadas. Con formulas para repolitizar un sistema cada día más desvalorizado y sin adeptos auténticos, la reforma municipal imprime una nueva dinámica al ejercicio político del país. Acciones como la elección popular de alcaldes resultaron adecuadas -aunque poco novedosas- para dar legitimidad a un sistema político fuertemente cuestionado, que no respondía a las principales necesidades del país y que no constituía una guía creíble para conducir destinos nacionales.

En medio de esta profunda crisis, era necesario reconciliar y normalizar el estado con sectores políticos y sociales cada día más distantes. Algunos de estos habían encontrado el camino de las armas como única alternativa ante la pertinaz indiferencia del gobierno central. La ausencia de Estado en muchas regiones justificó durante muchos años la presencia y el discurso que los subversivos utilizaron como pretensión a las reivindicaciones sociales que enarbolaban. Era tal la distancia entre la nación, que

algunas regiones requirieron especial atención y se desplegaron nuevamente acciones para buscar su rehabilitación. A su vez, se dieron estrategias eficiencia en el uso de los recursos públicos, teóricamente justificadas desde la teoría del federalismo fiscal y el modelo de elección local, principalmente al constatar las dificultades para atender las demandas, el gobierno central no tuvo más argumentos que trasladar responsabilidades cruciales al ámbito municipal.

De ninguna manera un cambio institucional puede asimilarse a una nueva reestructuración administrativa. No se trata de crear una nueva configuración de las organizaciones y una redistribución de funciones con las mismas ideas y conceptos de siempre. El nuevo régimen municipal implica como todo cambio institucional, un nuevo esquema de gobernación, con la modificación de algunos postulados axiomáticos que deben afectar convicciones y actitudes que operan implícitamente. Debe constituirse, por tanto, en un cambio de paradigma.

Al dar una nueva configuración a las relaciones entre el centro y la periferia se reduce de manera considerable la hegemonía del centro que permitió vicios y prácticas indecorosas; esas que generaron malestar social durante décadas y dieron argumentos a los detractores del sistema. Al fortalecer la autonomía de los entes territoriales y permitir la elección popular de sus autoridades son varios los males atacados. En primera instancia, el municipio en teoría deja de ser un botín del ejecutivo nacional para pagar sus favores políticos, generalmente alimentando el caciquismo regional y el clientelismo secular del sistema político colombiano. En segunda instancia, las nuevas relaciones configuradas deben servir para enfrentar la abstención electoral y la apatía social que fueron la respuesta natural de la sociedad ante la preponderancia del gobierno central.

Los actores de la reforma fueron los mismos que durante años impusieron la modalidad centralista y quienes usufructuaron las ventajas que ella les permitía. El trasfondo del cambio obedece a la crisis política y económica de la época, con algunas presiones externas y regionales para iniciar procesos democratizadores y buscar mejores estándares de la gestión gubernamental. Aunque el ejecutivo nacional cede buena parte de sus atribuciones, los legisladores no perciben en ella un peligro mayor. Al fin y al cabo, su razón de ser está en clara conexión con los intereses regionales favorecidos por el cambio.

De manera radical, el escenario municipal fue transformado mediante un proceso incremental de reformas que ofrecen nuevas oportunidades e imponen grandes desafíos. ¿Cómo observar la evolución y cómo establecer, de manera diferencial, si el cambio es asimilado por los gobiernos locales? Un sistema de indicadores de desempeño municipal se propone en el siguiente capítulo, para conocer los avances obtenidos en tres dimensiones de competencia municipal. Aunque imperfecto, constituye un mecanismo que brinda pistas sobre la manera en que las localidades asimilan esta nueva condición.

III. INDICADORES DE DESEMPEÑO MUNICIPAL

Medir el desempeño de las instancias y agencias gubernamentales no es una práctica reciente. En las pasadas décadas, los países han experimentado una buena cantidad de técnicas de evaluación de sus políticas públicas, con algunos relativos éxitos mientras que otros han enfrentado serias decepciones. Aún así, la cuestión de saber cómo se están haciendo las actividades, permanece como una necesidad central para los encargados de tomar las decisiones en el sector público. Ello es especialmente relevante cuando enfrentan crisis fiscales, o cuando se está frente a sociedades que demandan servicios públicos de buena calidad.

El presente capítulo se dedica a la conformación de un sistema de indicadores de desempeño municipal, intentando capturar algunos atributos de su gestión durante distintos periodos. Es una propuesta de análisis y como tal presenta las limitaciones, propias de la información escasa y del limitado desarrollo teórico que presenta el desempeño municipal. Plantea inicialmente un recorrido del desempeño y su medición como respuesta a la crisis en los países de la región; se destacan avances y dificultades generales para un proceso de evaluación. Posteriormente, se presenta una propuesta de indicadores de desempeño para los municipios colombianos, teniendo en cuenta sus principales funciones y sus dimensiones de competencia. Finalmente, se reflexiona en torno a la información, su análisis y las implicaciones derivadas.

3.1 DESEMPEÑO INSTITUCIONAL: CONCEPTOS Y EXPERIENCIAS

Los responsables de la toma de decisiones en América Latina están respondiendo a las presiones fiscales y a la demanda de servicios municipales de diversas maneras, es común encontrar la medición del desempeño de las organizaciones públicas como una manera de atender estas situaciones⁸⁶. Sobre este particular, muchos países vienen estableciendo normas para que las organizaciones del sector público establezcan los respectivos programas para evaluar su desempeño. Así por ejemplo, en Colombia la construcción de indicadores es un mandato legal contenido en distintas disposiciones, incluso en la misma Constitución Política. Derivada de los preceptos de ésta última, la Contraloría General de la República tiene la atribución para prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas quienes sean responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación. Igualmente para indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deben seguirse (Artículo 268, C.N.). Complementariamente, los Sistemas de Evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión, estarán bajo la responsabilidad de los organismos departamentales de planeación (Artículo 344).

Sinergia -Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública-, ha sido concebido como una herramienta gerencial que suministra información pertinente y oportuna para los procesos de toma de decisiones. Es utilizado por los gerentes de las

⁸⁶ La literatura sobre la medición del desempeño en las organizaciones del sector público es creciente y diversificada. Se encuentran ejemplos de programas en el gobierno central, subnacional y local, así como en distintos sectores de la educación, la salud, el sector eléctrico y de telecomunicaciones, entre otros. Para consultar algunas aplicaciones, ver OCDE, PUMA. Performance Management No 5. 1994, No 9. 1996; Bernardo Baraona y otro. Modelo de Medición del Desempeño de Empresas Industriales y Comerciales del Estado, ILPES. 1994; David Ammos. Medidas de Desempeño en los Gobiernos Estatales y Locales, 1999, José Luis Méndez y otro (coord.). Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales, 2000, Martin Cave y otros. *The use of performance indicators in higher education*. 1998

entidades públicas para mejorar su gestión y orientarla hacia el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), sobre los cuales tienen responsabilidad⁸⁷.

De manera sencilla se puede afirmar que las medidas del desempeño nos indican en qué forma estamos actuando; cuáles son nuestras destrezas y dónde necesitamos mejorar. La utilidad de su aplicación estriba en su utilidad como fuente de información para las decisiones relativas a la gestión y a las políticas, y en su importancia como herramienta de rendición de cuentas. También se le reconocen funciones en las actividades de planeación y presupuesto, dirección de operaciones, mejoramiento operativo, evaluación de programas y reubicación de recursos. Se sabe que es una tarea que encarna muchas dificultades, pues medir el desempeño significa, en muchos casos, modificar inercias muy fuertes, superar el miedo a ser medido y generar compromiso con metas concretas. En su forma habitual, consta de una serie de escalas en las que se describen diversas características a evaluar del trabajo, sea éste realizado por personas, equipos o agencias.

El proceso de medición del desempeño, está estrechamente vinculado a las funciones de planeación y evaluación de la gestión. A la primera, pues es desde allí donde se configuran los objetivos que desean lograrse y a las formas y criterios como serán calificados posteriormente. Una vez desplegada la gestión y alcanzados algunos resultados, éstos serán contrastados con las metas propuestas. Desafortunadamente,

⁸⁷ Para revisar los preceptos del Sistema Nacional de Evaluación, ver: www.dnp.gov.co/01_con/EVALUACI/sinerg.htm

esta es una condición que no siempre se cumple y en la realidad es común encontrar ejercicios de planeación sin la conformación de indicadores de evaluación.

Un indicador es definido, comúnmente, como un valor numérico que proporciona una medida para evaluar el logro cualitativo o cuantitativo de un sistema (Cave, 1998)⁸⁸. La bibliografía sobre la medición del desempeño establece generalmente tipologías de indicadores según su naturaleza, según su propósito o su exigencia. En la primera categoría se pueden distinguir los indicadores cualitativos y los cuantitativos. Según el propósito, éstos pueden ser indicadores de impacto, de resultado, de productividad, de satisfacción y de calidad; por último, en función de la exigencia, pueden ser ideales, normales o mínimos.

La construcción de indicadores enfrenta algunas dificultades, según sea la pretensión o el fenómeno en observación. La mensurabilidad no siempre está garantizada, pues algunos fenómenos no son susceptibles de ella, y la medida puede ser usada para establecer una escala, mientras que otros solamente pueden ser juzgados cualitativamente. Tal circunstancia, pone de relieve la objetividad de los indicadores, cualidad no siempre alcanzada y constituye, por tanto, un llamado para intentar escapar de los juicios subjetivos a la hora de evaluar y comparar. De igual manera, el responsable de la actividad se encuentra atrapado entre lo normativo y lo positivo, entre la teoría y la aplicación. Al parecer la relación entre las dos dimensiones es complementaria, pues la misión de la teoría descansa en determinar cuáles son los criterios, mientras que la

⁸⁸ Por ejemplo, el ratio entre *outputs* e *inputs* –beneficios obtenidos y recursos consumidos–, puede ser un indicador de desempeño. Cualitativamente pueden ser binarios o gradatorios. Cuantitativamente pueden expresarse en cifras absolutas, en porcentajes, en tasas o en medidas estadísticas. Ver: Octavio Barbosa. Los indicadores de gestión y su contenido. Santafé de Bogotá, ESAP, 2001.

aplicación se encargaría de recolectar evidencia y evaluarla contra los criterios establecidos. (Saward, 1994).

Los propósitos para los cuales se diseñan indicadores generalmente recaen en el ámbito de la evaluación, aún si su propósito primario sea explicativo. Se pretende con ello, establecer un conjunto de referentes que posibiliten la comparación y la búsqueda de "mejores prácticas" o estándares que puedan ser alcanzados. Los indicadores, en todo caso, deben representar de manera preferencial un *continuum*, sobre el cual sea posible establecer un progreso o retroceso. Deben estar también en plena correspondencia con los valores que se fomenten o pretendan alcanzar. Así por ejemplo, los indicadores bajo un sistema democrático deben corresponder a las preferencias expresadas por una mayoría de ciudadanos.

3.2 EL DESEMPEÑO MUNICIPAL EN COLOMBIA

El desempeño se reconoce como un resultado multidimensional, sustentado en las adecuadas actuaciones en los ámbitos administrativos, políticos, con efectos sustantivos para la calidad y las condiciones de vida de sus habitantes. En cuanto a su configuración, la mayoría de indicadores construidos se presenta en forma de razón o relación de dos o más variables y son calculados con base en la información fiscal, electoral e institucional observada a nivel municipal. Siendo así, constituye la dimensión positiva de la gestión local. Posteriormente, se contrastan con los principios que constitucionalmente se reservan a la función pública, esto es, la parte normativa. Siendo así, la eficiencia y la efectividad constituyen atributos que los indicadores intentan capturar. La inclusividad, la transparencia y la equidad forman también parte de las premisas orientadoras, como

régimen democrático que se aspira ser. La responsabilidad, la sensibilidad y la publicidad complementan los atributos que la gestión local debiera observar, pero que dada su naturaleza, no es fácil de encontrar medidas que capturen su esencia. A continuación una breve descripción de los indicadores obtenidos.

3.2.1 Desempeño administrativo. Es la primera dimensión que debe observarse según las nuevas responsabilidades y competencias conferidas a los gobiernos municipales. Producto de ellas, las estructuras municipales, se dice, han sufrido notables modificaciones en lo administrativo como en lo fiscal, con un creciente efecto sobre la autonomía municipal. Sin embargo, debe constatarse la ganancia en eficiencia, equidad y efectividad que en teoría se lograría bajo un esquema descentralizador. Para los propósitos de la presente investigación, se construyeron sendos indicadores en relación con el uso de los recursos municipales tomando como base la información fiscal de la Contraloría General de la República, cuyos montos fueron calculados a pesos constantes de 1997⁸⁹.

Con la ayuda de los indicadores de desempeño, se someterán a prueba las siguientes Hipótesis: 1) El esquema de transferencias a los municipios ha acrecentado el nivel de dependencia fiscal y ha inhibido la consecución de recursos propios, por tanto, no se vanaza en la autonomía municipal. 2) El aparato burocrático local ha crecido considerablemente, distraendo recursos de la inversión y generando condiciones adversas para la factibilidad (viabilidad) del correspondiente municipio. 3) La deuda municipal acumulada pone en peligro el proceso de municipalización en Colombia. 4) El

⁸⁹ Para efectos de dicho proceso se utilizó el Índice de precios implícitos al consumidor construido por el Departamento Nacional de Planeación.

gasto municipal per-cápita no ha crecido en términos reales a pesar del incremento de las transferencias nacionales.

3.2.1.1 Indicador de independencia fiscal (IIF). El aspecto fiscal de las entidades territoriales es uno de los más controvertidos en la reforma territorial colombiana. Para algunos, el grado de autonomía de las entidades territoriales lo define el aspecto fiscal. Por ello, cualquier alteración en el orden fiscal tiene profundas repercusiones sociales y políticas. La estabilidad fiscal de los municipios fue algo que pretendió salvaguardar la Constitución de 1991.

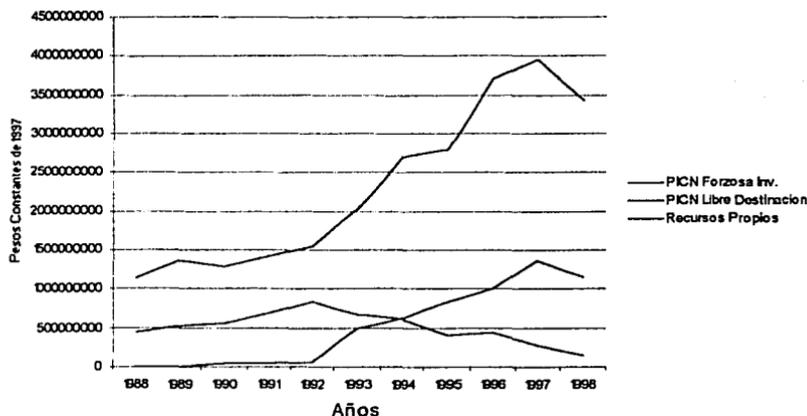
Como las posibilidades tributarias municipales son una fuente complementaria de recursos, es interesante establecer su contribución al total de sus recursos disponibles para una vigencia presupuestal. El indicador de independencia fiscal está definido como la relación entre los recursos propios, es decir aquellos generados por el uso de las atribuciones y la gestión de las autoridades locales, y el total de los ingresos percibidos durante un año. Se encuentra calculado como el porcentaje de contribución a sus ingresos y responde a la pregunta: ¿del total de los ingresos municipales, qué cantidad es conseguida autónomamente? Su valor oscila entre 0 y 1, donde cero representa una dependencia financiera total, y uno una independencia total. Dado el sistema de transferencias establecido constitucionalmente, así como la situación municipal, ninguno alcanzaría dicha condición⁹⁰.

⁹⁰ Mucho de la independencia fiscal se encuentra relacionado con la autonomía de las entidades territoriales. La coherencia de la autonomía en una república unitaria ha sido concebida desde dos puntos de vista. La primera parte de una concepción rígida y anacrónica, afirmando que en esta materia se presentan únicamente dos alternativas: hay o no autonomía, y el contrasentido de hablar de ella en una república unitaria ya que solamente se presentaría en las federativas. La segunda considera la capacidad como la capacidad o facultad para determinar parámetros de conducta y regularse por ellos. Desde esta óptica no hay descentralización sin autonomía, y además, toda autonomía es de carácter relativo o gradual, lo que permite encontrar entidades u organismos más autónomos que otros. La autonomía, finalmente se consolida en la potestad de expedir sus propias leyes, mientras heteronomía significa, obedecer las leyes de otros. Para ampliar la discusión sobre el tema, ver: Pedro Alfonso Hernández M. Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia. Santafé de Bogotá: Legis, 1999.

$$\text{IIF} = \frac{\text{Recursos Propios Municipales}}{\text{Total Recursos Municipales}}$$

La primera hipótesis alternativa de investigación planteada en el presente trabajo con respecto al comportamiento fiscal, es que el sistema de transferencias nacionales hacia los municipios ha acrecentado el nivel de dependencia y ha inhibido, por tanto, la consecución de recursos propios, afectando la autonomía municipal. Por eso los interrogantes pertinentes son: ¿Crecieron los recursos propios de los municipios? ¿En qué proporción con respecto a las transferencias?

FIGURA 3.1 COMPORTAMIENTO DE LOS RECURSOS PROPIOS DE LOS MUNICIPIOS Y LAS PARTICIPACIONES EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN 1988-1998



La figura 3.1 presenta la relación de los Recursos Propios del total de los municipios del país, los cuales presentan un incremento sostenido durante el periodo de observación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1997, en donde inicia un decremento. A la par los ingresos transferidos como participación en los ingresos Corrientes de la Nación (PICN), presenta un contrastante comportamiento. Mientras los de forzosa destinación, crecen permanentemente, los de libre destinación descienden desde el año 92. La política ha sido, entonces dejar menos recursos para las administraciones locales los orienten de manera discrecional. La disminución observada en 1998, obedece a la profunda crisis económica y política que sufrió el país en ese periodo.

El indicador de independencia fiscal calculado para la vigencia 1988-1997 a pesos constantes, muestra una relación directa con la categoría a que se pertenece. Los municipios de categoría especial, son los que presentan mejores indicadores ya que por su condición tienen mayor población y mayores posibilidades de obtener más recursos. Oscila entre 0.64 (1995) y 0.88 (1989/1991). El promedio de la independencia para el periodo en observación, oscila entre 0.73 (1995) y 0.80 (1993). De aquí en adelante los indicadores, en promedio, emplezan a perder valor mostrando con ello, una pérdida de independencia. Desde 0.64 desciende hasta un 0.43 en la primera y segunda categoría, y así sucesivamente llegando a encontrar localidades totalmente dependientes en las categorías quinta y sexta. Sin embargo, es menester resaltar que no es una condición generalizada ya que existen municipios que pueden contribuir de manera sustantiva a sus gastos sin importar la categoría a la cual pertenecen. Lo único que se puede anticipar es la necesidad estudiarlos con mayor cuidado y encontrar las razones que pudieran explicar el alcance de dichos resultados.

3.2.1.2 Indicador de austeridad administrativa (IAA). El proceso de municipalización trajo para la administración local un conjunto de nuevas responsabilidades en la prestación de

servicios básicos y en la atención de algunos sectores sociales. Al ocurrir esto, es lógico pensar en el incremento de gastos de funcionamiento del aparato administrativo municipal. ¿En qué proporción creció?, ¿Con qué implicaciones? Son los interrogantes que subyacen a este indicador.

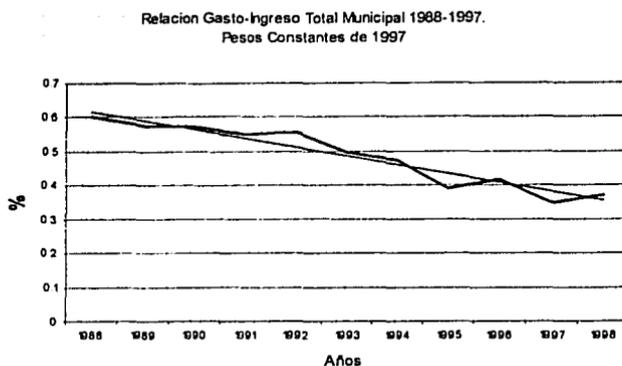
Se define como la relación existente entre los gastos de funcionamiento causados en una vigencia presupuestal y los recursos totales percibidos durante la misma.

$$IIA = \frac{\text{Gastos de Funcionamiento}}{\text{Ingresos Corrientes}}$$

El temor de algunos es que se ha crecido desmesuradamente distraendo recursos de inversión y poniendo en peligro la factibilidad de determinados gobiernos locales. El indicador oscila entre cero, una total austeridad, y 1 situación que indicaría que solamente se atiende el asunto burocrático.

El comportamiento de la proporción del ingreso destinado para atender el funcionamiento, es a la baja durante los años de observación. Este resultado debe tomarse con cuidado, pues no se sabe si se está realizando una sustitución entre la inversión que antes se hacía con recursos propios y la que ahora se hace con transferencias, si los ingresos crecen a una mayor tasa, o si realmente la austeridad del gasto viene fomentado por las autoridades locales. (Ver figura 3.2).

FIGURA 3.2 NO RELACION DEL INGRESO Y EL FUNCIONAMIENTO 1988-1998



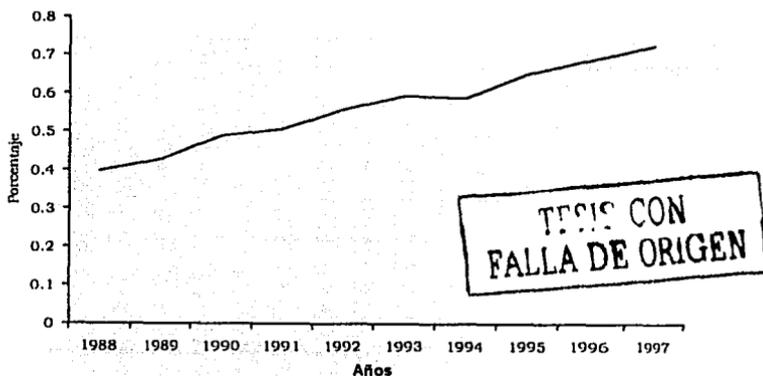
Fuente: Elaboración propia.

La hipótesis secundaria planteada con respecto al crecimiento desmedido del aparato gubernamental municipal, -con las consecuencias negativas para la inversión en programas de desarrollo local-, es contrastada con la evolución del gasto de funcionamiento con respecto a los ingresos totales. Se observa una tendencia a la baja del gasto de funcionamiento como proporción de los ingresos. Al respecto es necesario advertir que tanto los ingresos como el mismo gasto han crecido durante la década de análisis, pero los primeros, los ingresos, crecen a una mayor velocidad producto del mandato constitucional. Tal situación, de mantenerse, no es un indicativo del crecimiento desmesurado del tamaño del gobierno municipal. Cuando se inviertan, las tasas de crecimiento deben entrar en programas de ahorro para mantener un equilibrio razonado.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.2.1.3 Indicador de ahorro corriente (IAC). La generación de volúmenes importantes de ahorro corriente y en forma permanente es una condición deseable para cualquier entidad territorial. Pero también básica para que la entidad pueda cumplir su función social de provisión de servicios a la comunidad (inversión social) y no de una simple circunscripción administrativa y política. El ahorro corriente es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes. Si la diferencia es positiva indica un excedente de recursos con los cuales se financian pagos de inversión y/o se apalancan recursos del crédito. Caso contrario, un valor negativo, indica la presencia de un déficit corriente, una situación que puede ser originada por varias causas, entre las que se encuentran el bajo esfuerzo fiscal, excesivos pagos generales, burocratización o altos niveles de endeudamiento.

FIGURA 3.3 INDICADOR DE AHORRO CORRIENTE (% DEL INGRESO CORRIENTE)



Fuente: Elaboración propia

Una vez establecido el nivel de Ahorro corriente, se construye una razón con los ingresos corrientes. Mediante este indicador se observa la capacidad de generar ahorro corriente en términos de los ingresos corrientes, (*Ahorro Corriente/Ingreso Corriente*). Entre más cercano sea del uno mayores posibilidades de programas de inversión. La tendencia observada, vistos los municipios en su conjunto, es que el promedio del ahorro generado durante 1988-1997 presenta un crecimiento sostenido. (Ver figura 3.3). Al interior de las categorías establecidas, es sorprendente encontrar que el ahorro promedio sea mejor en los municipios con poca población y menores recursos que los que tienen mejores posibilidades. Tal comportamiento permite afirmar que la propensión al ahorro se presenta de mejor manera en los municipios más pobres.

3.2.1.4 Indicador de endeudamiento (IEM). El crédito es un aspecto sumamente sensible para las relaciones intergubernamentales ante las consecuencias que puede generar. El endeudamiento a nivel sub-nacional puede desestabilizar los sistemas financieros nacionales y generar un déficit en el estado central. Ante esto, el nivel nacional ejerce una permanente vigilancia.

En Colombia el aspecto de la deuda ha variado con el tiempo. Hasta la década de los ochenta y durante ella, todo intento de endeudamiento debía tener la aprobación del Ministerio de Hacienda y por eso, rara vez se otorgaba. A fines de la década y durante los noventa, a medida que aumentó la autonomía política y fiscal, el proceso de aprobación caso por caso permitió gradualmente más libertad para el endeudamiento interno. Una práctica común llevada por algunas administraciones municipales es adquirir compromisos, especialmente con la banca comercial, con base en las participaciones de los ingresos corrientes de la nación.

TABLA 3.1 ESTRUCTURA DEL SERVICIO DE LA DEUDA 1988-1987

| CUENTA | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| % R. del Crédito | 66.11 | 77.84 | 76.19 | 79.05 | 79.96 | 81.85 | 78.69 | 69.11 | 52.10 | 52.94 |
| % R. del Balance | 30.01 | 18.06 | 18.08 | 14.54 | 14.93 | 13.87 | 14.32 | 14.42 | 22.22 | 15.57 |
| % R Inversiones | 3.46 | 3.81 | 5.52 | 5.89 | 4.51 | 4.15 | 6.81 | 13.14 | 17.56 | 11.79 |
| % Otros I Capital | 0.42 | 0.29 | 0.21 | 0.51 | 0.60 | 0.13 | 0.18 | 3.33 | 8.12 | 19.70 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General

La tabla 3.1 presenta la estructura del servicio de la deuda, la cual muestra la participación de sus principales cuentas. Es notable el porcentaje de gastos destinados a la atención de los recursos del crédito, superiores al 52% durante la década e indica las posibilidades reales del endeudamiento a nivel municipal, sobre todo al principio del periodo⁹¹. Para estudiar el comportamiento de la deuda se construyó un indicador tomando como base la cuenta "Servicio de la Deuda", compuesta principalmente por los intereses y las amortizaciones del crédito, bien sea éste interno o externo, y se dividió por los ingresos corrientes de la correspondiente vigencia.

$$IEM = \frac{\text{Servicio de la Deuda}}{\text{Ingresos Corrientes}}$$

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Considerando los niveles máximos de deuda encontrados en cada categoría, el nivel de endeudamiento de las principales ciudades fluctúa a lo largo del periodo de un 27% en 1988 a un 36% en 1993. Para la primera categoría los máximos niveles observados de endeudamiento oscilaron entre el 23% (1988) y el 42% en 1996. En la segunda, se

⁹¹ La ley 358 –Ley de semáforos como la llamaban algunos–, llegó para regular la deuda subnacional, ya que el desequilibrio financiero de municipios y departamentos, fue llenado con los recursos del crédito que contrataron con toda libertad. Como el sistema financiero considera que el estado no se quiebra, no esperaba que le solicitaran los créditos sino que los ofrecía a manos llenas. Ver: Jaime Castro. ¿Transferencias = déficit fiscal? ¿Regiones o departamentos? Corporación Viva la Ciudadanía, FESCOL: Bogotá Servigraphic, 2001.

encuentran municipios que han alcanzado deudas superiores al 100% con relación a sus ingresos corrientes, en el año 1989 y 1997. En suma, a pesar de las restricciones y en algunos casos la baja capacidad de endeudamiento, es común que los municipios acudan al crédito bancario para acometer sus planes de desarrollo. Ello incluso ocurre en ciertas ocasiones de manera temeraria e irresponsable, comprometiendo recursos de futuras vigencias con mayor frecuencia al término de su periodo de gobierno. Lo anterior permite validar la tercera hipótesis que hace referencia a que la deuda municipal acumulada está poniendo en peligro el proceso de municipalización en Colombia y afecta de manera notoria los fiscos municipales.

3.2.1.5 Indicador del tamaño funcional (ITF). El traslado de nuevas competencias al nivel local presupone una adaptación funcional para la prestación de los nuevos servicios a su cargo. En teoría el tamaño funcional de la estructura organizativa bajo un esquema descentralizado aumentaría.

Para observar esta dimensión se plantearon dos indicadores. El primero, es el número de funcionarios municipales, el cual presenta una concentración importante en las grandes ciudades, llegando al 38% del total de funcionarios municipales sobre la base de un total de 101.328. La sexta categoría, a la cual pertenecen un total de 449 municipios, solamente concentra el 7.3 % de los empleados y en promedio existen 16 funcionarios adscritos a la administración. El anterior comportamiento permite afirmar sobre la relación directa que existe entre el tamaño del gobierno local, el de la localidad y la capacidad financiera. El segundo, es la cantidad de funcionarios por cada mil habitantes, indicador que puede atenuar las diferencias y ser un poco más objetivo a la hora de la comparación.

Visto el tamaño funcional con relación a la población, los promedios observados en cada categoría presenta poca dispersión, lo cual indica cierta similitud de las administraciones locales, independientemente del tamaño o categoría a la que pertenece. De contarse con la información anual de los empleados por cada municipio, la hipótesis del crecimiento desmesurado del tamaño del gobierno municipal podría ser monitoreada y puesta a comprobación. Desafortunadamente la información no se encuentra disponible de esa manera.

TABLA 3.2 TAMAÑO FUNCIONAL DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA

| Categoría | N | Suma | Media | Mínimo | Máximo |
|--------------|--------------|----------------|-----------|----------|---------------|
| Especial | 4 | 39,125 | 9,781 | 663 | 24,551 |
| Primera | 13 | 10,817 | 832 | 70 | 2,683 |
| Segunda | 34 | 18,215 | 535.7 | 37 | 1,350 |
| Tercera | 43 | 5,611 | 130.49 | 24 | 504 |
| Cuarta | 135 | 8,573 | 63.50 | 7 | 350 |
| Quinta | 356 | 11,623 | 32.65 | 4 | 508 |
| Sexta | 449 | 7,364 | 16.40 | 2 | 321 |
| Total | 1,034 | 101,328 | 98 | 2 | 24,551 |

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE 1991.

3.2.1.6 Indicador de esfuerzo fiscal. Una de las dudas que recae sobre el nuevo marco institucional, es si éste genera compromiso municipal para la contribución al desarrollo o si por el contrario, la instancia local se ha convertido en una ejecutora de recursos provenientes del nivel central. Para dar respuesta a esta inquietud es necesario estudiar el esfuerzo fiscal, definido como la variación positiva del recaudo real entre un año y otro sucesivo, según la siguiente fórmula:

$$\Delta \gamma_t = \left[\left(\frac{\gamma_t}{\gamma_{t-1}} \right) - 1 \right] * 100$$

El temor que existe es que el proceso de transferencias nacionales no conduzca a una mayor eficiencia en el gasto regional bajo el modelo del *local public choice* que induzcan a un menor esfuerzo fiscal propio y a una sustitución de la inversión que antes se hacía con recursos propios, con el consecuente efecto desfavorable para economía y sobre su crecimiento.

Para conceptuar sobre la pereza fiscal, los recursos propios y las transferencias fueron analizados mediante un modelo de regresión simple, donde los primeros son la variable dependiente y las transferencias totales (transferencias corrientes más transferencias de capital), fueron consideradas como variable independiente⁹².

$$RP_i = \beta_0 + \beta_1 TT_i + \varepsilon_0$$

Donde:

RP_i = Recursos propios de un municipio durante el año i

TT_i = Total de las Transferencias recibidas en el año i

β_0, β_1 = Parámetros

ε_0 = Residuales

El procedimiento del análisis de regresión simple pretende establecer el tipo de relación que probablemente existe entre dos variables, esto es, si es negativa o positiva. También

⁹² Si el resultado es positivo, se dice que la administración territorial realizó un esfuerzo fiscal por incrementar el recaudo real entre dos años consecutivos. En cada caso se deberán estudiar las razones por las cuales el recaudo creció o decreció de un año a otro. Otra manera es medir la repuesta positiva que experimentan los ingresos propios (tributarios o no) de la administración territorial frente a un incremento de los ingresos por transferencias. La relación puede calcularse de otra manera, según el analista defina una relación de causalidad entre los ingresos propios y las transferencias recibidas, sustentando una relación de tipo $y_p = f(tr)$, $D(y_p)$, donde la causalidad se da de las transferencias hacia el ingreso propio. Una elasticidad (pendiente) positiva indica un posible esfuerzo fiscal, mientras que si es negativa, implica lo contrario. Entre más se acerca a cero, el efecto de las transferencias en la generación de recursos propios es cada vez más pequeña. Una elasticidad positiva más grande implica una respuesta cada vez más satisfactoria por parte de la administración, es decir implica que las transferencias causan un efecto positivo en el recaudo. Lo contrario ocurre con una pendiente negativa cada vez más grande.

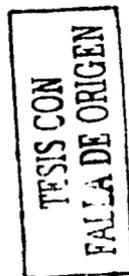
persigue determinar el grado de asociación entre ellas y el valor de los parámetros β_0 , β_1 .

Los resultados obtenidos se presentan en la tabla 3.3.

TABLA 3.3 ANÁLISIS DEL ESFUERZO FISCAL MUNICIPAL 1988-1997

| Año | β_0 | β_1 | R | R ² | N |
|------|---------------|-----------|-------|----------------|-------|
| 1988 | -1.336.824.40 | 3.537 | 0.909 | 0.827 | 1.046 |
| 1989 | -1.578.276.92 | 3.411 | 0.879 | 0.772 | 1046 |
| 1990 | 1.301.212.03 | 2.654 | 0.786 | 0.617 | 1046 |
| 1991 | 1.963.440.49 | 3.004 | 0.827 | 0.883 | 1046 |
| 1992 | 2.698.111.41 | 3.297 | 0.871 | .759 | 1046 |
| 1993 | 3.124.636.89 | 3.030 | 0.915 | 0.838 | 1046 |
| 1994 | 3.847.514.43 | 3.480 | 0.912 | 0.832 | 1046 |
| 1995 | 2.426.382.98 | 2.220 | 0.940 | 0.884 | 1046 |
| 1996 | 2.496.726.92 | 1.964 | 0.981 | 0.962 | 1046 |
| 1997 | 2.437.895.53 | 1.683 | 0.982 | 0.965 | 1046 |

Fuente: Elaboración propia.



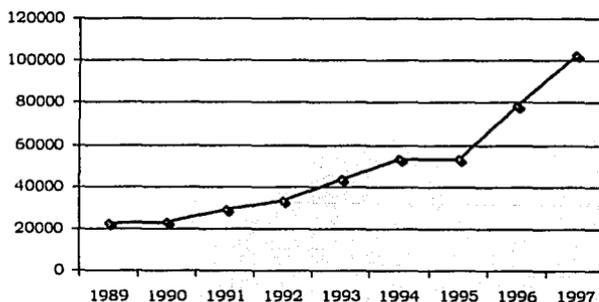
El análisis de regresión nos indica una relación positiva durante todos los años observados. Esto indica que al crecer las transferencias crecen los recursos propios. Por tanto, no hay pereza fiscal en el nivel local. Lo que si es notorio, es la disminución del valor de la pendiente (β_1) a través del tiempo, lo que indicaría un menor aporte de los municipios respecto a las crecientes transferencias. Lo anterior es comprensible, pues la base gravable de los municipios es limitada.

3.2.1.7 Indicador de gasto municipal per cápita. El sustento teórico de la descentralización es la inducción de mayor eficiencia en el gasto público acercando las preferencias a las administraciones locales. Tomando como base la cuenta de gastos de inversión, los cuales consideran todas las erogaciones destinadas a la generación de infraestructura y

servicios de tipo social, dividiéndolas por la población municipal se obtiene el mencionado índice. Su principal importancia es constatar los efectos de la nueva condición municipal para responder ante las demandas y necesidades planteadas por la sociedad. El análisis de la inversión per-cápita permite observar que la inversión a nivel local ha venido incrementándose desde el inicio de la descentralización a una tasa media anual de 0.40.

Los municipios de la categoría especial son aquellos que logran un mayor nivel de inversión, alcanzando \$136.4 por habitante en 1997. No es, sin embargo, una diferencia tan significativa pues los más pequeños alcanzan \$102. Solamente los pertenecientes a la segunda y tercera categoría han presentado decrementos importantes a lo largo de la serie de tiempo observada. Los de cuarta, quinta y sexta presentaron un crecimiento sostenido hasta 1997 (Ver figura 3.4). La tendencia creciente de la inversión per cápita desvirtúa la hipótesis cuarta que la inversión per cápita no ha crecido en términos reales a pesar del incremento de las transferencias nacionales.

FIGURA 3.4 INVERSIÓN PERCÁPITA 1989-1997 (MILES DE PESOS CONSTANTES DE 1997)



Fuente: Elaboración propia

3.2.1.8 Indicador de factibilidad administrativa. Una de las cuestiones más álgidas en Colombia, tiene que ver con la factibilidad o viabilidad de los municipios como entes territoriales. Actualmente, se cuestiona la existencia de un gran número de municipios que carecen de recursos económicos propios para sostenerse. En octubre de 2001 por ejemplo, la sentencia del gobierno central con respecto a la desaparición de más de una tercera parte de los municipios (1.102) y su posibilidad de ser asimilados por sus vecinos más grandes, produjo gran revuelo. La iniciativa de ley reorganiza de forma drástica el mapa de las regiones colombianas, básicamente por la eliminación de aquellos municipios que hoy por hoy no cumplen con los requisitos mínimos para serlo⁹³.

El indicador permite establecer la viabilidad municipal y está representado por la relación entre los gastos de funcionamiento y los recursos propios, es decir aquellos recolectados por la administración local.

$$IFA = \frac{\text{Gastos de funcionamiento}}{\text{Recursos propios}}$$

Si el resultado es uno (1) o menos, significa que el municipio es factible, pues lo que recauda autónomamente es suficiente para cubrir los gastos de funcionamiento. Niveles superiores a uno (1), indican que la entidad territorial distrae recursos de inversión en el funcionamiento y puede volverse problemática su situación. De acuerdo al indicador calculado se observa que los municipios de categoría especial (4), pueden considerarse viables, en tanto recaudan lo suficiente para atender su funcionamiento. Los municipios de primera categoría, presentan igualmente algunos resultados positivos. Los 33

⁹³ www.eltiempo.terra.com.co/actualidad/nacional/28-10-2001/nota_41742.html.

municipios de segunda categoría presentan resultados disímiles en su conjunto. Se encuentran algunos con muy buenos resultados, mientras otros tienen resultados preocupantes. En general, los municipios con preocupantes indicadores de viabilidad se encuentran en los departamentos de Nariño, Chocó, Cauca, al sur occidente del país, y algunos municipios de Bolívar, Sucre y la Guajira en la Costa Norte del país. Todos ellos pertenecientes en su mayoría a la sexta categoría.

3.2.2 Desempeño político. La reforma institucional en Colombia, -como se había anotado anteriormente-, pretende mejorar la calidad del sistema democrático de los gobiernos municipales mediante una nueva forma de gobernación y con un claro propósito de fortalecer la democracia local. Un propósito de gran impacto dadas las cuestiones de orden público reinantes en el país por más de cincuenta años. Un objetivo expresado en distintos programas de gobierno y sin lugar a dudas acorde con los anhelados propósitos de paz nacional. Antes de dar comienzo a la conformación de indicadores de desempeño político municipal, se requiere hacer dos paréntesis al respecto. El primero, la democracia local y enseguida sobre el régimen político colombiano.

DEMOCRACIA LOCAL. Hablar de democracia local resultaría redundante en condiciones normales, pues fue en la *polis* donde se gestaron y ejercieron sus principios. Sin embargo, ante las vicisitudes mencionadas es por demás necesario recuperar tal denominación y actualizar su connotación. La actual coyuntura, su notoriedad política y su dinámica, hacen pensar en el redescubrimiento del ámbito local, no solamente como un espacio social y económico privilegiado, sino como la instancia estratégica para dar respuesta a las crecientes demandas democráticas. Vuelve a resurgir el énfasis en la

democracia local, el nivel más cercano a la gente, allí donde la vida realmente toma forma y significado.

El gobierno local, -comparado con otras instancias políticas- parece en principio más flexible en cuanto a su capacidad de percibir cambios en la opinión y en las expectativas ciudadanas. Se considera a la vez más apto para reaccionar -e incluso de anticiparse- a la variación de circunstancias en la gestión de los conflictos sociales que reclaman una respuesta política. Son ellos -o deberían ser- organizaciones con la mayor facilidad para la innovación y el aprendizaje, en sus éxitos y en sus errores. Debería igualmente ser como las buenas organizaciones, capaces de aprender mientras actúan. Así, el gobierno local podría asumir el papel de laboratorio de práctica democrática (Vallés, 1999).

El renovado proceso hacia la democracia local puede entenderse de dos aspectos básicos: 1) Las instituciones del gobierno local y 2). Las organizaciones y actividades de la sociedad civil. Sin lugar a dudas, dos dimensiones distintas, con lógica y dinámica propias que a pesar de ello se reclaman y alimentan mutuamente. Consecuentemente, no es posible pensarlas desarticuladamente y en niveles diferenciados. Recuperando su significado y vinculándolas nuevamente, se llega al mencionado concepto de gobernanación local (*local governance*), término acuñado para denominar esa nueva manera de gobernar que va más allá de la función tradicional, que desborda los procesos oficiales centrados en funciones de recaudación y administración de la ciudad, proveyendo servicios públicos domiciliarios, educación básica, transporte o vivienda (Sisk, 2001). Es un concepto mucho más amplio que involucra ciudadanos y sociedad civil, generando un ambiente democrático donde los ciudadanos tienen la efectiva oportunidad para practicar activa y

directamente la toma de decisiones. Implica ampliar la tradicional participación en los procesos oficiales del gobierno, involucrando a todos los ciudadanos y las diversas organizaciones en la provisión de los bienes públicos locales demandados⁹⁴.

Se puede apreciar que los nuevos esquemas de gobernación y la democracia local se encuentran estrechamente vinculados. Se parte del supuesto que los habitantes de un territorio específico tienen el derecho y la responsabilidad de tomar decisiones sobre aquellos asuntos que los afecta y les compete directamente. Bajo sus directrices, las autoridades y la sociedad civil tienen la oportunidad de trabajar juntas, en una relación reforzada mutuamente para identificar problemas y dar soluciones creativas a los mismos.

La experiencia reciente de los países de la región en sus diferentes modalidades de reforma estatal, han apuntado hacia tópicos específicos atribuidos al mejoramiento de la gobernación. El énfasis ha recaído especialmente en el ámbito municipal con reformas de gran intensidad y amplio espectro, tanto en lo político, como en lo administrativo y en lo fiscal. Bajo nuevos arreglos institucionales, los gobiernos locales han avanzado en la conformación de condiciones adecuadas para la democracia local. Se advierten, asimismo, potencialidades para irradiar prácticas incluyentes a nivel nacional. Una de las principales referencias sobre el cambio institucional, es la concerniente a la elección de autoridades locales mediante sufragio popular, la misma que ha contribuido al fomento de los valores democráticos. En periodos regulares de tiempo, los habitantes de una entidad

⁹⁴ Vale la pena señalar que la provisión de bienes públicos tiene restricciones según la naturaleza del bien público demandado. Así por ejemplo, la defensa es competencia del gobierno nacional, mientras que otros pueden ser provistos eficientemente por los gobiernos estatales y municipales.

territorial tienen la buena oportunidad para ejercer la toma de decisiones sobre los asuntos de su inmediata incumbencia.

Consecuentemente, dos nuevas posibilidades surgen a partir de la elección local de autoridades: el ejercicio de la oposición y las posibilidades de alternancia. Efectivamente, bajo la primera premisa, los políticos oponentes y las minorías tienen el derecho a expresar su opinión y buscar ejercer influencia en el proceso de las políticas públicas a nivel local. Complementariamente, se dispone de marcos institucionales adecuados para el ejercicio de la oposición de manera legal, sin necesidad de recurrir a la violencia o a otros medios extra-institucionales. La alternancia en el poder bajo la democracia local es una posibilidad real que debe ser reconocida en su justo valor. En tal situación los votantes pueden renovar aquellas opciones políticas contrarias a sus aspiraciones e intereses, reemplazándolas con nuevas opciones de liderazgo, cuando éstos no dan cumplimiento a las expectativas y promesas realizadas.

Desde la esfera administrativa, la apertura hacia la democracia local ha sido reforzada con iniciativas para la planeación participativa como también para el fomento del control y la vigilancia ciudadana sobre las actuaciones de sus gobernantes. Actividades con fuertes distintivos democráticos que inducen el buen desempeño de quienes están a cargo. Con ellos son plausibles los avances hacia la responsabilidad y transparencia de las acciones gubernamentales de las autoridades. Atributos determinantes en la calidad de la gestión e indispensables para mejorar la opinión actual sobre el ejercicio de la política. El ejercicio irrestricto de los preceptos democráticos a nivel local, está en línea con las características del buen gobierno y constituye, por ende, una condición necesaria para su consecución.

Finalmente, El proceso esencial de la democracia local, como en todas sus variedades, implica un inapelable y continuo respeto y protección de los derechos civiles y políticos, elementos indispensables para la convivencia y para el desarrollo comunitario.

RÉGIMEN POLÍTICO COLOMBIANO. Con respecto al sistema político es necesario advertir que Colombia en apariencia es un régimen democrático y se dice en apariencia porque de lo expresado en sus normas -la formalidad-, a la realidad hay una gran brecha. Este desencuentro entre la doctrina y la realidad convierten al régimen político en algo enigmático y paradójico y ha sido el motivo de las múltiples denominaciones que posee el régimen colombiano⁹⁵. Para la democracia la participación es uno de sus ingredientes fundamentales. Este es sin duda alguna, uno de los pilares que la sustentan, pero en el país la subordinación de la acción social a la acción del Estado ha primado por mucho tiempo y al parecer cada día más se insiste en mantener tal situación.

Una segunda advertencia es que la participación goza de un estatuto constitucional con diversas formas para su ejercicio. Así por ejemplo, las urnas posibilitan una participación en la elección de autoridades locales, regionales o nacionales. La conformación de grupos de interés también es indicativo de la dinámica social y del nivel de involucramiento en las distintas dimensiones de la "cosa" local pública. También pudiera decirse que las tensiones políticas y sus formas para dirimir los conflictos son expresiones que dicen sobre el interés y la toma de partida en los asuntos de interés municipal. Antes de una

⁹⁵ Son muchas las denominaciones acuñadas cuando de estudiar se trata el régimen político colombiano. Así por ejemplo se hace referencia a una democracia sin pueblo (González, 1993), a un régimen típicamente oligárquico (Sánchez, 1993), a una democracia consociacionista y limitada (Hartlyn, 1993), una democracia enigmática (Zuleta, 1991), etcétera.

descripción de cada uno de los indicadores de orden político, un breve recuento de los aspectos relacionados con la participación social en Colombia.

Aunque a todas luces existen dificultades para hacer ejercicio de la expresión social, no se puede afirmar tajantemente que la participación ha sido negada sistemáticamente o que ha estado alejada de la mente de los dirigentes. Por el contrario, su invocación ha estado continuamente presente en programas gubernamentales. Ha sido también manifiesto el interés a través del fomento de las organizaciones sociales o por medio de la creación de instancias o mecanismos para su ejercicio. Los derechos a la participación, a la expresión y a la asociación han sido salvaguardados constitucionalmente desde por lo menos la Constitución de finales del siglo XIX. En los últimos tiempos, cuando el país pudo poner al día sus instituciones formales, estos principios participativos fueron recuperados y avalados por los constituyentes. Consecuentemente, manifiestos por la participación de vastos sectores sociales en el mismo proceso constituyente a través de las mesas de preparación. Una vez concluido el proceso constitucional, todos los colombianos constatamos una posición realmente "generosa" con los principios participativos y la voluntad para el acceso de los ciudadanos en los asuntos públicos en varios niveles de gobierno. Efectivamente, como en un arrebató de euforia, la Asamblea Nacional Constituyente estipuló que Colombia fuera a partir de ese momento un Estado participativo, entre muchas otras características, igualmente importantes, que le fueron asignadas⁹⁶.

⁹⁶ Según el artículo primero de la Constitución política, Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. República de Colombia. Constitución Política de Colombia. Ministerio de la Justicia y el Derecho. Santa fe de Bogotá: Imprenta Nacional, 1996.

Este rango constitucional de la participación ciudadana no es un hecho aislado. A ciencia cierta obedece a las necesidades de un régimen político en crisis creciente, desgastado, que buscaba expiar sus culpas tras años de marginación y exclusión de grandes sectores de la población. En verdad, desde la década de los ochenta, el sistema político enfrentaba la más cruda de las crisis y hubo la necesidad de "repolitizar" al país, buscando un mayor y mejor cercanía entre la sociedad y el Estado. Fueron estas algunas de las estrategias y las características de los programas de gobiernos emprendidos por los gobiernos de Belisario Betancur C. y Virgilio Barco V.

En ellos, la participación ciudadana constituía el pilar de los programas de atención a la pobreza y las estrategias de reconciliación, normalización y rehabilitación que fueron diseñadas para enfrentar las grandes tensiones sociales que se originaron en su momento y ante la pérdida de credibilidad en las instituciones públicas. También fueron soporte para las estrategias de los procesos de paz y el combate de la violencia. Desde entonces, la participación ciudadana constituye un importante ingrediente de los procesos de descentralización administrativa, política y fiscal de la que fueron sujetos los municipios colombianos.

Fueron épocas críticas para el régimen político cuando el narcotráfico desafió las instituciones y cobró la vida no solamente de personajes importantes de la política nacional, sino también de sociedad civil inerte que permanecía por fuera de la confrontación. Fue a comienzos de la década de los noventa, cuando se tuvo la oportunidad de actualizar la constitución política después de vencer dificultades legales que habían mantenido la imposibilidad de hacerlo durante muchos años. La constitución sentó las bases para que el pueblo ejerciera su soberanía, bien en lo individual o bien en

lo colectivo; en lo social, como en lo económico, en lo ambiental como en lo político. La participación desde entonces goza de un desarrollo formal excepcional y se esperaría que tuviera sus manifestaciones positiva, especialmente en el escenario municipal donde las condiciones -también en apariencia-, están dadas. Pero se requiere, sin embargo, verificar algunos niveles de manifestación o presencia. Considerando la participación electoral, el comportamiento en la conformación de grupos sociales y sus expresiones, el fenómeno de la violencia y la presencia guerrillera, como indicadores de la actividad social y el grado de involucramiento, se analizan los aspectos del buen desempeño municipal en su dimensión política.

3.2.2.1 Indicador de participación electoral. Una de las grandes características del régimen político colombiano es el elevado nivel de abstención que se presenta en cada proceso electoral. No es un fenómeno reciente y socava de manera sustancial las bases de cualquier régimen democrático. Solamente en contadas excepciones la tasa de abstención ha sido menor a la de votación, situación que dice mucho sobre el régimen de partidos políticos, la oferta ideológica que se presenta y últimamente la intensidad del conflicto, a pesar del elevado número de actos electorales de cobertura nacional realizados desde la época de la independencia. La tabla 3.4 muestra el comportamiento de la abstención durante los últimos eventos electorales según los datos oficiales de las votaciones.

La elección de autoridades locales desde 1988, abrió nuevas posibilidades a la expresión social y ha contribuido a abatir las preocupantes cifras del comportamiento electoral. En cierta manera ha minado el bipartidismo y nuevas opciones se presentan. La tasa de participación electoral a nivel municipal, (calculada como el cociente encontrado entre el

número de votantes potenciales y los votantes efectivos), permite estudiar la evolución de la participación electoral en torno al cargo de jefe de la administración municipal. En promedio las grandes ciudades son las que presentan menores niveles de participación electoral para los años 88, 90 y 92 y 94. De un 41% de participación promedio en el 88 pasó a un 44% y desde allí se presentó un notorio descenso hasta un 30%.

TABLA 3.4 COMPORTAMIENTO DE LA ABSTENCIÓN ELECTORAL

| Año | Votación | Abstención |
|-------------|----------|------------|
| 1970 | 41.7 | 58.3 |
| 1974P | 49.3 | 50.7 |
| 1978C | 31.4 | 68.6 |
| 1978P | 38.1 | 61.9 |
| 1982C | 38.4 | 61.6 |
| 1982P | 47.1 | 52.9 |
| 1986C | 40.9 | 59.1 |
| 1986P | 42.8 | 57.2 |
| 1988Concejo | 39.1 | 60.9 |
| 1990Sen | 39.7 | 60.3 |
| 1990P | 31.2 | 58.8 |
| 1990ANC | 19.1 | 80.9 |
| 1991Sen | 27.8 | 72.2 |
| 1992Concejo | 24.5 | 75.5 |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fuente. Oscar Delgado. 1993.

Estos niveles se mejoran en la siguiente categoría y hasta la sexta donde se encuentran niveles de participación de un 61% en los años 88 y 90 (Ver tabla 3.5). Al parecer en estos municipios el proceso de descentralización política ha logrado un mayor impacto, movilizand o a la ciudadanía en torno a la elección de sus autoridades. La comparación entre la participación en las elecciones locales (municipales) y las nacionales, para presidente, senado y cámara de representantes, es bien diferenciada. Permite afirmar que en el caso de Colombia los asuntos locales atraen más que los nacionales y por ende la

gente asiste más a los comicios de las autoridades municipales. De esta manera queda comprobada una de las hipótesis planteadas sobre la participación electoral.

TABLA 3.5 PARTICIPACIÓN PROMEDIO (%) EN ELECCIONES DE AUTORIDADES LOCALES, SEGÚN CATEGORÍA MUNICIPAL

| Categoría | 1988 | 1990 | 1992 | 1994 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Especial | 41 | 44 | 30 | 32 |
| Primera | 40 | 50 | 40 | 41 |
| Segunda | 46 | 49 | 45 | 47 |
| Tercera | 47 | 54 | 49 | 49 |
| Cuarta | 50 | 55 | 52 | 52 |
| Quinta | 55 | 59 | 54 | 57 |
| Sexta | 61 | 61 | 58 | 60 |
| Total | 56 | 59 | 55 | 57 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Fundación Social.

3.2.2.2 Indicador de presencia guerrillera. Buena parte de los conflictos actuales en Colombia se originan en la conformación de los grupos subversivos a finales de la década de los cincuenta, en los sesenta y setenta todavía. Con diferentes propósitos, con distintas ideologías de soporte y con diversos radios de acción, los grupos guerrilleros han sido determinantes del desarrollo y bienestar de las comunidades. Esto es, su presencia no es neutra y la intensidad del conflicto necesariamente afectará el desarrollo político, económico y social. Mediante el registro de las acciones armadas de los grupos guerrilleros, se intenta apreciar el impacto y las secuelas ocasionadas para el ámbito de las localidades.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–, fieles a su tradición por las luchas agrarias ha concentrado sus acciones en los municipios más pequeños y en algunos casos, desarticulados de los circuitos económicos y de infraestructura. Por eso se observa que casi un cincuenta por ciento de las acciones registradas fueron efectuadas en municipios con poblaciones menores de treinta mil habitantes. Similares comportamientos se presentan para los siguientes años, encontrando que de las 2.960 acciones guerrilleras realizadas entre 1985 y 1994, el 72% acaeció en este tipo de municipios. La categoría quinta (entre 7 y 15.000 habitantes), recibe un 34% del total.

El M-19 fue un movimiento de carácter urbano en sus inicios, que con visos nacionalistas apareció el 19 de Abril de 1973. El nombre se refiere a la fecha de las elecciones de 1970, en las que Gustavo Rojas Pinilla estuvo apunto de derrotar y, según el M-19 derrotó a los candidatos tradicionales. Como movimiento populista intenta el más alto contacto con las masas urbanas y sus acciones así lo confirman. En 1984 por ejemplo, 32% de sus acciones fueron realizadas en las cuatro grandes ciudades, seguida de un 14% realizado en las ciudades de primera categoría (mayores de 100.000 pero menores de 500.000). Para los años siguientes mantiene esta condición, pero la pierde a partir de 1987 y lentamente se va "ruralizando" su accionar hasta entrar en el proceso de negociación en 1990, que lo llevó a firmar un acuerdo de paz y continuar su lucha política por los canales institucionales establecidos.

El Ejército Popular de Liberación, EPL, se formó como brazo armado del partido Comunista Marxista-Leninista, línea Mao, que en 1980 pretendió la creación de un movimiento político de masas en la ciudad. Ha firmado acuerdos de paz, pero su dirigente William Calvo, que se había acogido a la amnistía, fue asesinado en 1985. En parte por

esto y por su incapacidad para generar un movimiento político y un programa partidista, regresó a la guerrilla con métodos similares a los del ELN.

El Ejército de Liberación Nacional, ELN se formó en 1965. La teoría del foco insurreccional, de la propaganda armada, la esperanza de que los alzados en armas se convertirían naturalmente en representantes y líderes de un pueblo oprimido (Zuleta, 1991), fueron sus móviles iniciales. A lo anterior se añadió una política de financiación a gran escala por medio del chantaje a grandes empresas mineras y petroleras y el secuestro de sus empleados. Según datos de Centro de Estudios para la Educación Popular (CINEP), las acciones registradas para los movimientos subversivos son los siguientes:

TABLA 3.6 ACCIONES GUERRILLERAS EN COLOMBIA 1984-1994

| Grupo | 84 | 85 | 86 | 87 | 88 | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | Total |
|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-------|
| FARC | | 95 | 153 | 238 | 209 | 150 | 283 | 668 | 423 | 352 | 389 | 2.960 |
| M-19 | 156 | 135 | 68 | 45 | ND | 25 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 432 |
| EPL | | 80 | 102 | 103 | 149 | 81 | 34 | 15 | 59 | 70 | 29 | 722 |
| ELN | | 56 | 162 | 197 | 357 | 314 | 385 | 316 | 426 | 327 | 310 | 2.850 |
| Total | 156 | 366 | 485 | 583 | 715 | 570 | 704 | 1000 | 908 | 749 | 728 | 6.964 |

Fuente: Elaboración propia con datos de CINEP

3.2.2.3 Indicador de sociedad civil. El artículo 103 de la Constitución establece los mecanismos de participación política, mismos que pretenden ser los canales para tomar parte en los asuntos de interés de la comunidad. Con ellos se espera "desbloquear" la sociedad colombiana de manera ordenada y por los canales institucionales, en un esquema de democracia participativa, dar una salida a la crisis de legitimidad,

manifestada en la falta de credibilidad y desconfianza de parte de la población en la administración y en los gobernantes (Sánchez, 1993)⁹⁷.

La dinámica social se representa por la cantidad de organizaciones que están presentes en la localidad. Estas pueden tener distintas motivaciones y perseguir variados propósitos, como también utilizar distintos medios para conseguirlos. Los registros presentan por tanto, diversas modalidades de organizaciones, bien sea mixtas, aquellas que se conforman conjuntamente con el Estado o bien sea "independientes" representadas por las organizaciones de la sociedad civil. Su carácter puede ser deliberativo o no.

Los sectores donde se presenta la acción social están enmarcados como: de beneficencia, desarrollo, empoderamiento, etarios, cultura o de política. Para un total de 182.245 organizaciones contabilizadas, el 16.7% son mixtas, el 80% de la sociedad civil y el resto organizaciones de deliberación. Un total de 1.860 movilizaciones ocurrieron en el periodo de 1990 a 1996, de las cuales el 29% fueron movimientos rurales, el 46% movimientos urbanos y 24% huelgas. La categoría municipal que registró mayor cantidad de movilizaciones fue la quinta con un 21.5%, seguido por la categoría especial 17.6%. la primera y la tercera son las que presentan las menores, 10.5% y 7.5%, respectivamente.

⁹⁷ Son mecanismos de participación política considerados constitucionalmente son: el voto, el plebiscito, la consulta popular, el referéndum, el cabildo abierto, la iniciativa popular y el cabildo abierto. Sin embargo recaen sobre ellos muchas críticas ya que la reglamentación establecida para su ejercicio los ha llevado a la total inoperancia ya que por medio de su desarrollo impuso serios obstáculos a su ejercicio. Es así como el derecho de huelga, la acción de tutela o los mecanismos de participación comunitaria han venido sufriendo importantes recortes que en ocasiones lo único que proporcionan es el congelamiento o la inoperancia de los mismos. Mecanismos como la revocatoria del mandato después de diez años de existencia constitucional han perdido toda posibilidad de aplicación ante los engorrosos procedimientos y requisitos para su cabal cumplimiento. Producto del inextricable imperio de la ley, mecanismos como la iniciativa legislativa, a consulta popular, el referendo y demás mecanismos diseñados para el fomento de la acción social presentan serios obstáculos para su aplicación

La presencia de las organizaciones según la categoría indica que estas se encuentran concentradas en los municipios de mayor población. Ello indica que las organizaciones no se fomentan adecuadamente en todos los municipios o bien que en las grandes ciudades existen las condiciones adecuadas para la conformación de organizaciones civiles y existen los móviles para llevar adelante la organización civil (Ver tabla 3.7).

TABLA 3.7 ORGANIZACIONES SOCIALES SEGÚN CATEGORÍA MUNICIPAL

| Categoría | Especial | I | II | III | IV | V | VI | Total |
|-----------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Suma | 15651 | 10605 | 21139 | 12017 | 22737 | 39125 | 27488 | 148762 |
| Promedio | 3913 | 816 | 622 | 279 | 168 | 109 | 59 | 141 |
| Mínimo | 863 | 138 | 143 | 67 | 31 | 0 | 0 | 0. |
| Máximo | 8269 | 3197 | 1745 | 761 | 510 | 428 | 273 | 8269 |
| N | 4 | 13 | 34 | 43 | 135 | 360 | 466 | 1056 |

Fuente: Realización propia con datos de la Fundación Social.

3.2.2.4 Indicador de violencia local. Por todos es conocida la situación de orden público y la violencia que asola al país. Los estudios en torno a la problemática advierten de las múltiples manifestaciones del fenómeno y del gran impacto en todos los sentidos y ámbitos que impone a la sociedad colombiana. Genera costos económicos directos representados en pérdidas de capital físico y humano, además de generar una mayor incertidumbre que se traduce en costos indirectos adicionales, con los consecuentes desestímulos a la inversión interna o externa y las ineficiencias en la asignación de los recursos al tener que dedicar factores productivos a combatir la criminalidad y a protegerse de ella. Para todos es claro las consecuencias nefastas de la criminalidad sobre la productividad de la economía y el freno que es para el crecimiento.

Los estudios sobre la violencia en Colombia constituyen uno de los frentes más prolíficos de las ciencias económicas y sociales, por citar solo algunas disciplinas que han cultivado la investigación en estos aspectos. Cito a continuación algunas cifras relevantes sobre este fenómeno que constituye uno de los peores desafíos para la sociedad colombiana y una de las peores lacras que pueda enfrentar cualquier sociedad. Antes de ello es necesario advertir que la violencia en Colombia es un fenómeno multifacético. Hay violencia oficial, subversiva, común, intrafamiliar, etc., que le dan al país un nada honroso lugar entre los más violentos del mundo, además que su estudio no deja de presentar algunas imprecisiones en cuanto a su magnitud y sus supuestos.

Dos fases distintas se pueden apreciar al estudiar la tendencia en las cifras sobre la criminalidad en el país a partir de la década de los sesenta. Las primeras desde este momento y hasta principios de los ochenta, presentaba como principal característica un aumento continuo en el número de delitos, llegando a triplicarse: de aproximadamente 70 mil delitos en 1960 se pasó a más de 210.00 a esa fecha⁹⁶.

A partir de ese momento, se denota una segunda fase donde la principal característica es su estabilidad alrededor de dicha cifra (210.00) con un marcado descenso en 1993; repuntando sin excederlo hasta 1996. Dentro del total de los delitos llevados a cabo, los de mayor participación son aquellos contra el patrimonio económico y contra la vida. Un hecho destacable es que más del 80% de ellos puede clasificarse como violentos (terrorismo, fabricación y tráfico de armas, secuestro, homicidio, lesiones personales, atraco, robo, hurto de automotores, amenaza personal o familiar y tortura). Por su

⁹⁶ Los datos que se presentan son los correspondientes al estudio "Costos de la Violencia en Colombia", realizado por el Departamento Nacional de Planeación en: www.dnp.gov.co

naturaleza, estos delitos tienen obviamente un gran impacto social, una gran resonancia y un consecuente repudio más generalizado por parte de la sociedad.

Dentro de los delitos contra la vida, el homicidio, el de mayor participación dentro de este grupo, muestra un comportamiento alarmante. Desde los ochenta presenta una escalada vertiginosa, tanto en número como en tasa de homicidios, hasta el comienzo de la década de los noventa, cuando empieza a descender ligeramente. A pesar de ello, mantiene uno de los niveles más altos del mundo. Consecuentemente, la década de los ochenta representa un quiebre en la criminalidad que se sucede en Colombia: se dispara la tasa de homicidios y los costos unitarios de los delitos contra el patrimonio económico. Aunque en los noventa la situación tendió a estabilizarse, los niveles actuales son alarmantes, pues no tienen comparación en el ámbito latinoamericano y seguramente continúa creciendo el costo que acarrea la sociedad.

Durante 1996, fueron 26.510 homicidios (con una tasa de 67/por cada cien mil habitantes). Eran hombres el 93%. Prevalecía el estado civil soltero (43%), sobre un 36% de casados y 23% en unión libre. En su mayoría, los hechos sucedieron en la vía pública (59%) y la concentración en los estragos socioeconómicos uno, dos y tres supera el 90%. Los móviles por los que presuntamente fueron estos delitos cometidos indican principalmente que un 31% obedeció a ajuste de cuentas, riña 21%, atraco 16%, enfrentamiento armado 9%. Las principales ciudades donde acontecieron los hechos presentan en orden de importancia a Medellín (Antioquia), Guaviare (Guaviare), Arauca (Arauca) y Cali (Valle).

A la par de los homicidios, el secuestro ocupa un lugar destacado dentro de la criminalidad que azota al país, alimentados desde las connotaciones políticas a las extorsivas con fines económicos, siendo el único que posee su propio estatuto. De los 6204 ocurridos entre 1991 y 1996, el 57% fue atribuido a la delincuencia común y el restante 43% a los grupos guerrilleros. Aunque no se le da un tratamiento central en este trabajo es imposible dejar de hacer referencia a otra fuente de violencia que se ha venido incrementando en los últimos tiempos y sobre las cuales no se poseen muchas cifras: el fenómeno del paramilitarismo. Considerando la tasa de homicidios a nivel municipal, se estudiará el impacto de dicho fenómeno en los demás aspectos de la vida local.

3.2.3 Desempeño socioeconómico. El desarrollo económico colombiano ha sido un proceso excluyente. El crecimiento ha sido relativamente exitoso y los indicadores sociales presentan importantes avances pero al examinar la composición del crecimiento y la localización de sus beneficios, poca duda cabe sobre que aquel y estos se han concentrado en unas pocas regiones, en ciertas actividades económicas y en algunos grupos sociales. Entre las explicaciones encontradas para esta realidad se citan la concentración poblacional y del capital, la centralización de la toma de decisiones, el apoyo a ciertas actividades económicas en detrimento de otras y el desfase entre el desarrollo económico e institucional. Los anteriores han determinado una brecha entre regiones pobres y ricas, constituyendo por tanto desequilibrios inter e intra-regionales.

En general, aquellas regiones y centros urbanos donde ha existido una actividad de interés para el crecimiento económico nacional, han sido beneficiadas por la acción estatal. En aquellas regiones menos desarrolladas, tal acción no solo las ha mantenido marginadas, sino que en muchos casos las ha afectado negativamente. Particularmente,

los instrumentos diseñados, directa o indirectamente han incentivado el desplazamiento de los flujos de población y de capital hacia regiones prósperas (Presidencia, SIP, 1987)

Se presenta realmente divergencia en el proceso regional de desarrollo? ¿Cuáles son los determinantes de dicha divergencia? Los anteriores interrogantes se responderán a través de un modelo de regresión múltiple donde la variable dependiente es el nivel de desarrollo medido por el PIB departamental y las variables independientes son los indicadores de calidad de vida, violencia social y desarrollo institucional, principalmente.

3.2.3.1 Indicador de calidad de vida. Desde 1986 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, estableció un grupo especial para estudiar y medir la pobreza a través del Sistema de Indicadores Sociales para la medición de la Pobreza Absoluta (SIPA). A partir de ese momento, tres han sido las metodologías principalmente utilizadas para este propósito: Necesidades Básicas Insatisfechas, Línea de Pobreza y el Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIP)⁹⁹. Algunos desarrollos posteriores permiten que hoy en día se dispongan de otros indicadores sociales como el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Desarrollo relativo al Género o el Índice de Pobreza Humana¹⁰⁰.

⁹⁹ La Pobreza Absoluta es la situación en la que se encuentran cierto grupo de personas que no tienen recursos suficientes para satisfacer las necesidades mínimas. En este aspecto se identificaron condiciones indispensables en los hogares relacionados con la vivienda inadecuada, servicios básicos inadecuados, hacinamiento crítico, inasistencia escolar y alta dependencia económica. Los criterios indican que un hogar está en pobreza absoluta si presenta alguna de estas situaciones, mientras que un hogar está en miseria si presenta dos o más de estas situaciones. La línea de la pobreza se calculó con base en una canasta básica de alimentos, cuyo costo determina la línea de indigencia que multiplicada por un coeficiente (el inverso de la proporción de lo que gastan los hogares en alimentos) arroja la LP. Ver: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Las Estadísticas Sociales en Colombia, Santa fe de Bogotá, 1993.

¹⁰⁰ Para conocer los elementos constitutivos de cada uno de estos índices referirse a los informes del Banco Mundial que desde 199 vienen proponiendo metodología y aplicaciones en cada país. Para conocer la adoptada en Colombia ver el sitio Web del Departamento Nacional de Planeación: www.dnp.gov.co

Para los propósitos del presente trabajo se toma como referencia el Índice de Calidad de Vida (ICV), calculado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Constituye un aporte destinado a facilitar la identificación de las necesidades fundamentales de una entidad territorial, las prioridades y las urgencias. Para su construcción se toman como base 12 características. Cada una recibe un puntaje máximo asignado, en aspectos primordiales como la educación y el capital humano (4), la calidad de la vivienda (2), el acceso y la calidad de los servicios y el tamaño y la composición del hogar (2). El indicador toma valores entre 0 y 100 puntos. Al ser mayor el puntaje, las condiciones de vida son mejores. Es necesario, en este momento, precisar que la unidad de referencia es el hogar, según los resultados del Censo 1993 en donde se contabilizaron un total de 7.253.595 hogares considerando la población indígena y 7.146.186 sin ella.

Los índices observados dejan ver que las condiciones de vida en las cuatro grandes ciudades en promedio, son mejores (83.29), nivel que se reduce según la categoría a la que se pertenece. Así por ejemplo, la primera categoría llega a 80.21, la segunda disminuye a un ritmo mayor y alcanza 71.18 puntos, 64.08 la tercera, 58.6 la cuarta, 53.02 la quinta y finalmente, los municipios que pertenecen a la sexta categoría poseen en promedio 48.96 de los 100 posibles puntos.

A la par del anterior referente, se presenta el Índice de Pobreza Humana calculado para el año 1996, y corregido por la desigualdad de los ingresos. Se centra principalmente, en tres elementos a saber: longevidad, conocimientos y niveles de vida decentes. El primero toma la esperanza de vida como forma de representación, en el supuesto de que ésta medida es sustituta de muchas variables importantes para el desarrollo humano (Ej. la nutrición adecuada, buena salud, educación y otros logros valiosos). En cuanto al

segundo componente clave, los conocimientos, las cifras sobre alfabetismo son solo un crudo reflejo del acceso a la educación, particularmente a la de buena calidad, pero según la concepción del desarrollo humano, el analfabetismo merece el mayor énfasis. El tercer componente, el manejo de recursos que se requieren para una vida decente, es quizás el más difícil de medir, motivo por el cual se utiliza el indicador más común que se dispone, el ingreso per-cápita. Varía entre 0 y 1, donde 1 es la peor situación.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, el índice calculado a nivel municipal permanece en el nivel más bajo en las primeras categorías, solamente a partir de la cuarta comienza a moverse, alcanzando 0.224 en promedio, la quinta y sexta 0.339 y 0.504 respectivamente y en cada una de ellas se encuentran municipios que llegan a 1.

3.2.3.2 Indicador de desarrollo institucional. La presencia institucional es considerada como un signo de buena salud en el ámbito municipal. Obviamente relacionadas con el nivel de desarrollo alcanzado, en donde las instituciones públicas constituyen son un determinante importante. Para conocer sobre la cantidad de instituciones que hacen presencia a nivel local se tomaron como base las estadísticas de 1990 en donde se especifican la cantidad de puestos de policía, juzgados, notarias, oficinas de telecomunicaciones, oficinas bancarias, iglesias, hospitales, centros y puestos de salud, bibliotecas, planteles educativos, puestos de bomberos, cárceles, casas de la cultura, etc. En general, se quiere hacer mención a toda la infraestructura y servicios que se ofrecen a nivel local, bien sea de carácter público o privado, bien sea del nivel nacional departamental o local.

Acorde con el modelo de desarrollo imperante en el país, lo anterior sirve para resaltar la concentración institucional en las cuatro principales ciudades, un 23.8% del total (37.631). Los servicios financieros denotan también una alta concentración (49.4%), con el 41.3% de los bancos, 66.5% de las Corporaciones Financieras y el 62.9% de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. Aún así, las diferencias con las categorías quinta y sexta, no es tan prominente. Estas agrupan el 20 y el 17.8%, indicándonos cierta oferta, aunque sea básica de servicios institucionales.

3.2.3.3 Indicador de ocupación laboral. Considerando la importancia del trabajo en los niveles de bienestar de la población y las consecuencias nefastas de su ausencia, se consideran a nivel municipal indicadores que tienen que ver con la situación de la fuerza laboral. Se asume el supuesto que niveles bajos de desocupación indicarían condiciones locales relacionadas, aunque de manera indirecta, con el buen gobierno. Claramente no es una responsabilidad exclusiva de las administraciones municipales, pero el fomentar el empleo queda como una actividad implícita en tanto que las administraciones locales tienen la función de llevar a cabo actividades encaminadas a promover el mejoramiento económico de los habitantes del municipio.

Los indicadores de empleo parten de la consideración de la población, captada a través de los censos y su distribución por grupos de edad y sexo, por regiones y ciudades, lo que permite el cálculo de la población en edad de trabajar (PET), base para determinar la población económicamente activa (PEA), a partir de la cual se calculan las respectivas tasas de participación, desempleo, bien sea en la cabecera o en el área rural.

Considerando el Censo de 1993, el total de la Población Económicamente Activa¹⁰¹ (PEA) era de 11.609.877 personas. De las mismas el 31.1% se encontraban asentados en las ciudades de categoría especial; el 12.4% en localidades de primera categoría, 16% en las de segunda, 6.5% en tercera, 10.6% en cuarta, 14.5% en quinta y 8.8% en los municipios de sexta categoría. La Tasa Bruta de Participación (TBP), una relación entre la PEA y la población total presenta un comportamiento muy similar para las distintas categorías municipales. Su estructura determina niveles que oscilan entre el 40% para las grandes ciudades y 32.9% para los municipios más pequeños.

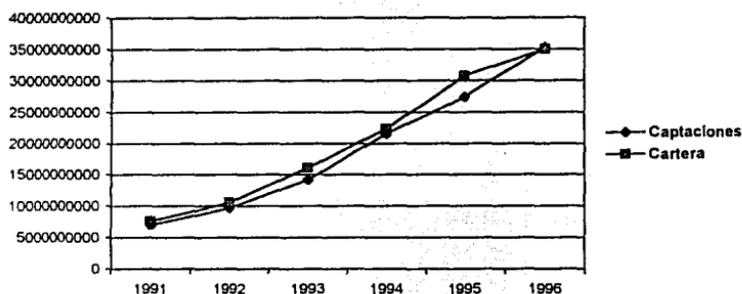
A su vez, la Tasa Global de Participación (TGP), (una relación entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar de 12 años y más), representa la estructura de la fuerza laboral y se encuentra entre el 52.5% para las grandes ciudades y el 48% para los municipios menores. La tasa de ocupación medida por la relación entre los ocupados y la población en edad de trabajar (*Ocup./PET*), se encuentra ente 50 y el 46.3 % para el mismo referente.

3.2.3.4 Indicador de operaciones financieras. Basado en las cifras del sector financiero se consideran los niveles provenientes de las transacciones financieras en términos de las captaciones (1991-1996) y el nivel de la cartera la final del año correspondiente para el mismo periodo de años.

¹⁰¹ La PEA se define como la proporción de una población que está dispuesta a trabajar por un salario o a establecerse por cuenta propia para conseguir un ingreso por la venta de bienes y servicios. Se excluye de este concepto la población que se dedica a otras actividades que pueden ser socialmente valiosas, pero que no generan ingresos como las fuerzas armadas conscriptas, el trabajo voluntario, los oficios del hogar o la asistencia escolar, y las actividades que generan ingresos pero que no son socialmente productivas, como la delincuencia

Posteriormente se calculan las tasas de crecimiento anual. Al incorporar estas cifras se pretende conocer sobre la "dinámica" financiera a nivel local, mismo que expresaría las condiciones favorables bajo las cuales se desempeña, responsabilidad importante para las autoridades locales.

FIGURA 3.5 COMPORTAMIENTO DE LAS CAPTACIONES Y LA CARTERA 1991-1996



Fuente: Elaboración propia

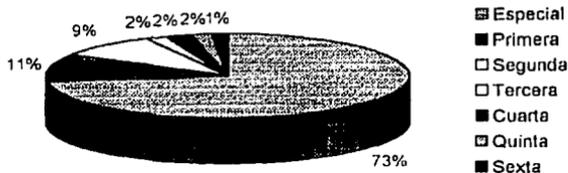
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El comportamiento para las captaciones financieras y la cartera, considerando el total de los municipios en su conjunto se aprecia en la figura 3.5, cuyas principales características son, el crecimiento constante y el nivel superior de la cartera con respecto a las captaciones a lo largo de la serie anual. Las captaciones promedio para el periodo en cuestión presentan una estructura donde la concentración está en las grandes ciudades, acorde con la presencia institucional financiera y las mismas condiciones de vida, observadas. Las grandes ciudades concentran el 73%, con una gran distancia para la

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

segunda proporción (11%). La importancia de las demás categorías se torna muy pequeña (Ver figura 3.6).

FIGURA 3.6 CAPTACIONES PROMEDIO SEGÚN CATEGORÍA MUNICIPAL 1991-1998



Fuente: Elaboración propia

3.3 LIMITACIONES DE UN SISTEMA DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

El éxito de un programa de descentralización va a depender de que se cumplan cinco condiciones principales, según lo expresado por Wiesner, en su informe al presidente de la República en 1992. Una de ellas es la disponibilidad oportuna y confiable de información estadística sobre lo que ocurre a nivel municipal. Al respecto, es necesario reconocer que existen grandes dificultades para la generación de sistemas de información a nivel municipal y ello constituye una de las restricciones más grandes para el ejercicio

de evaluación de las políticas diseñadas para su fuero y por ende, para la conformación de indicadores sobre su desempeño¹⁰².

La cuestión de la información es, pues, una de las grandes restricciones a superar. En primera instancia, los datos no siempre se encuentran con la oportunidad, la confiabilidad y en la secuencia que el investigador deseara. Aún con la disposición de datos, siempre se podrá cuestionar su validez. Su representatividad podrá estar influida por el método de recolección empleado, la capacidad del operador y muchos otros resultados que podrían conducir a resultados que cuestionarían su representatividad. De igual manera, la producción de información presenta riesgos que conducen a la pérdida de detalles importantes o a la pérdida de información demasiado grande. La bondad de ajuste y su significancia estadística, siempre será algo por preservar en todo proceso de análisis de problemas y generación de información. Finalmente, la evidencia será en su mayoría un punto de discordia, pues no siempre logrará persuadir la mente de que una posición fáctica es cierta o falsa¹⁰³. En general, la cuestión de la información encarna grandes dificultades, bien sea por exceso o por defecto, por método de recolección y procesamiento, como también por los juicios a los que se arriba.

¹⁰² La primera condición habla sobre la necesidad de que la autonomía fiscal sea real, en el sentido de que se delegue toda la autoridad y toda la responsabilidad a los gobiernos locales. El ejercicio de esta libertad será lo que conducirá a una mejor gerencia del sector público local. La segunda condición advierte sobre la necesidad de una transparencia "hacia abajo" y "hacia arriba", queriendo decir con esto que se logre responsabilidad (*accountability*) sobre el uso de los recursos y frente a quien suministra los recursos. La tercera establece el efecto esperado de las transferencias, las cuales deben actuar como un incentivo al esfuerzo fiscal propio a nivel municipal. La quinta, derivada de la cuarta, que se efectúen las evaluaciones de resultados de las políticas de descentralización. Ver Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Santafé de Bogotá: DNP, 1992.

¹⁰³ Para una distinción entre los significados y diferencias de los datos, la información y las evidencias, ver: Giandomenico Majene. Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas. Op cit.

Para la conformación de indicadores, la información disponible establece una gran división entre lo ideal y lo factible. Para el caso de un sistema de indicadores de desempeño municipal, lo ideal sería contar con un registro de cada una de las obras que acomete la administración local durante cada vigencia fiscal. Se expresaría las cantidades de obra realizadas, los costos unitarios incurridos, las coberturas sociales alcanzadas, etc., de tal manera que se puedan establecer comparaciones al interior del municipio como en cada grupo de categorías municipales.

El sistema de indicadores conformado sirve para conocer diferencialmente el efecto de la nueva estructura institucional sobre los municipios, sin embargo, queda por establecer, cuál(es), representa(n) de manera más conveniente el concepto de buen desempeño, desde el punto de vista teórico y estadístico. El siguiente capítulo desarrolla un modelo de buena gobernación, sometiendo los indicadores de desempeño a un análisis estadístico multivariante para la construcción de un índice de buen desempeño municipal.

IV. HACIA UN INDICE DE BUEN DESEMPEÑO LOCAL

El intento por medir fenómenos sociales resulta a todas luces un hecho controvertido que alimenta intensos debates, ya sea en torno a la información utilizada, a las técnicas empleadas o incluso por las conclusiones alcanzadas. Aún así parece ser una labor inevitable, especialmente cuando se abordan fenómenos y se cae en la tentación de los enfoques comparados. La medición de cuestiones y condiciones políticas es de vieja data y se remonta a los estudios sobre la democracia realizados por Robert Dahl (1971) y su clasificación de los regímenes políticos. Desde entonces, es familiar encontrar propuestas de medición y clasificación de los sistemas políticos y sus aspectos conexos, así por ejemplo, Bollen (1980, 1991), Gastel (1991) y Hadenius (1992) han desarrollado y consolidado índices para el estudio de los procesos electorales, su efectividad o inclusividad. Igualmente, Beetham (1994), destaca el renovado interés por la cuestión de la definición y medición de la democracia, fenómenos de estudio especialmente relevantes después de los años 80¹⁰⁴.

En ámbitos sociales se encuentran las mediciones realizadas en torno a la pobreza y al bienestar de los grupos, técnicas y perspectivas cuantitativas para conocer la evolución de la calidad de vida, así como para el diseño de programas para su mejoramiento. Desde la óptica multilateral es bien sabido que desde 1990 el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), viene trabajando en la configuración de un Índice de Desarrollo Humano (IDH) para conocer la evolución de las condiciones de vida y efectuar estrategias

¹⁰⁴ Los índices desarrollados por dichos autores tienen propósitos explicativos, evaluativos y comparativos. El primer propósito intenta encontrar las respuestas sobre el nivel y la durabilidad de la democracia de un país, si es por ejemplo determinado por el desarrollo económico o la igualdad social. La evaluación o *policy-oriented* es necesaria para los actores políticos dentro o fuera de un país quienes quieren saber cómo se ubican en comparación con otros. Ver Beetham *Defining and measuring democracy*. London: Sage, 1994.

de intervención. A la fecha se tienen interesantes avances que permiten comparaciones entre los distintos países¹⁰⁵.

Bajo diferentes enfoques y con propuestas alternativas, la medición de los fenómenos sociales presenta importantes ventajas y permite la sistematización de información para los responsables de la toma de decisiones en el ámbito público. A pesar de las exigencias y las dificultades derivadas, la medición resulta ser un medio adecuado para una investigación de rigor, con múltiples oportunidades para el conocimiento de asuntos sociales. Bajo estas consideraciones es oportuno formular interrogantes como: ¿Es posible medir el desempeño del gobierno local? ¿Mediante qué técnicas? ¿Cuáles son sus posibilidades y restricciones?

El presente capítulo aproxima algunas propuestas a los anteriores interrogantes mediante dos secciones. La primera recoge los detalles en el debate reciente sobre la buena gobernación, así como los enfoques metodológicos para su medición. La segunda, presenta la utilización del Análisis Multivariado como técnica para el análisis de los indicadores y para el estudio del Buen Desempeño Local en Colombia, aplicando Análisis de Factores (Componentes Principales) y Análisis de Conglomerados (*Cluster Analysis*), así como una propuesta metodológica para la construcción de un Índice de buen desempeño municipal (IBDM).

¹⁰⁵ El Informe sobre el Desarrollo Humano, del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas ha presentado desde 1990 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como una medición compuesta del desarrollo humano. A partir de entonces se han propuesto tres índices complementarios, el Índice de la Pobreza Humana, el Índice Relativo al Género, y el Índice de Potenciación de Género, aunque el concepto de desarrollo humano es mucho más amplio que lo expresado por ellos. Se reconocen, igualmente, las dificultades para crear un índice integral y ni siquiera un conjunto integral de indicadores, ya que no es fácil cuantificar muchas dimensiones esenciales. El IDH mide el progreso nacional medio y por tanto es una medida sinóptica del desarrollo, considerando tres aspectos: una vida larga y saludable, conocimientos y una vida decorosa. Para ver sobre su conceptualización y los principales resultados ver, Informe sobre el Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) México Mundi-Prensa, Julio de 2001.

4.1 EL DEBATE RECIENTE SOBRE LA BUENA GOBIERNACION

Mucho se ha escrito en los últimos años sobre "good governance" y en estudios recientes se identifican claramente dos etapas o fases. La primera vio el redescubrimiento del "governance" con especial énfasis en la importancia que reviste para el desarrollo. Esta etapa inicial buscó llamar la atención para tratar de manera amplia el fenómeno, reconociendo en forma sistemática las consecuencias que tiene el buen o mal gobierno sobre el desarrollo. La segunda, ubicada según algunos autores en 1998, atestigua el explosivo surgimiento en el número y tipo de indicadores para su medición¹⁰⁶.

Muchos autores que participaron de la discusión consideraron que el debate sobre el rol del Estado había sido típicamente desarrollado sobre evidencias anecdóticas y con notable ausencia de medidas cuantitativa de "good governance". Huther y Shah, tratando de dar respuesta a este vacío, desarrollaron una medida de la calidad del gobierno mediante la construcción de un índice para la acción gubernamental de 80 países. La calidad estaba determinada por el impacto del ejercicio del poder sobre la calidad de vida disfrutada por los ciudadanos, bajo dimensiones que hacían referencia a la "salida y la voz" de los ciudadanos, a la orientación gubernamental, al desarrollo social y la administración económica. Bajo este esquema, el papel del gobierno es preponderante, ya que el índice reflejaría la habilidad gubernamental para asegurar transparencia política y la voz de todos los ciudadanos; lo mismo en la provisión de servicios públicos; la destreza para promover la salud y el bienestar de los ciudadanos y para crear un clima favorable al crecimiento económico estable. Bajo estos argumentos, si el buen gobierno

¹⁰⁶ Knack and Mannig Towards consensus on governance indicator. Selecting public management and broader governance indicators. Washington: World Bank, 2000.

es un determinante del desarrollo, éste descansa exclusivamente en los buenos o malos resultados de la acción gubernamental. Dicho argumento que puede ser cuestionado, especialmente cuando la supremacía gubernamental, ante los cambios sociales y tecnológicos que actualmente enfrenta la humanidad, ha sido alterada, -si no debilitada-. Son cada vez menos quienes dan la omnipotencia gubernamental como un hecho. El índice propuesto está construido sobre la base de las cuatro dimensiones establecidas, cada una de ellas a su vez, constituida por indicadores que intentan capturar la esencia del buen gobierno en los aspectos claves observables. Está conformado por la participación ciudadana, la orientación Gubernamental, el desarrollo social y la dirección económica¹⁰⁷.

Kauffman, Kraay y Zoido-Lobaton, en trabajos posteriores proporcionaron una nueva evidencia sobre la importancia del buen gobierno (*governance matters*), en el sentido de que existe una fuerte relación causal entre el buen gobierno y los logros del desarrollo, tales como altos ingresos per cápita, baja mortalidad infantil y altas tasas de alfabetización¹⁰⁸. El trabajo se enfocó en la recolección de datos clasificados en un conjunto de indicadores, los cuales medían percepciones subjetivas sobre la calidad de la acción gubernamental en diferentes países. Las fuentes consultadas fueron residentes del país, empresarios, inversionistas extranjeros y sociedad civil en general.

A partir de la noción de *governance* los autores en mención, organizaron un subconjunto de indicadores en 6 grupos. Dos de sus aspectos claves hacen referencia al proceso por

¹⁰⁷ El índice de Calidad Gubernamental (GQI) = $CP^{1/3} \cdot GO^{1/3} \cdot SD^{1/3} \cdot EM^{1/3}$, donde CP es participación ciudadana, GO orientación gubernamental, SD desarrollo social y EM dirección económica.

¹⁰⁸ Kauffman et al. *Governance Matters*. Washington: World Bank, 1999.

el cual las autoridades son seleccionadas y reemplazadas, bajo grupos etiquetados, el primero como "voz y rendición de cuentas", (*Voice and Accountability*) e "inestabilidad política y violencia", (*political instability and violence*), el segundo. La capacidad del estado para implementar exitosamente políticas públicas fue condensada en otros dos grupos denominados "efectividad del gobierno" y carga regulatoria (*Regulatory burden*). Finalmente, los grupos denominados "Estado de derecho" y "Soborno", expresan el respeto de los ciudadanos y del mismo Estado por las reglas con las que se gobiernan sus interacciones. Los grupos mencionados fueron utilizados para construir indicadores agregados para 155 países, con fines explícitamente comparativos y con la intención de proporcionar evidencia sobre la importancia del *governance* en las cuestiones del desarrollo.

A principios del año 2000 Knack y Mannig, presentaron una propuesta con miras a consensar sobre los indicadores de *governance*, ante el dramático incremento -en número y tipo- de indicadores existentes. Los autores llamaron la atención al respecto, pues consideraban que dicho auge ha confundido el debate y no ha estado acompañado por mejoras en las prácticas gubernamentales, teniendo, así, poca relevancia para las políticas públicas. Dicho trabajo define cinco dimensiones importantes¹⁰⁹ a lo largo de las cuales los indicadores pueden estar localizados y a la vez estar de acuerdo con las investigaciones del Comité para la Asistencia para el Desarrollo (DAC). Estos últimos insisten en que los indicadores deben puntualizar específicamente sobre los arreglos institucionales, que se puedan apropiar gubernamentalmente. Adicionalmente, su

¹⁰⁹ Los indicadores fueron propuestos para la administración pública y hacen referencia a: 1) La volatilidad de las políticas públicas, 2) el tiempo de espera por líneas telefónicas, 3) La intensidad de los contratos Monetarios 4) El pago relativo del servicio civil de carrera con relación al sector privado y 5) el crédito del sector privado

aspiración básica es que estos indicadores sean replicables, transparentes y demostrables con precisión.

Sin lugar a dudas, los últimos años han servido para superar, en buena forma, la etapa inicial basada en evidencias anecdóticas sobre el papel del estado, las políticas e instituciones apropiadas para mejorar su papel. Se transita hacia una nueva fase basada en una definición cuantificable del buen gobierno y del desempeño de las instituciones gubernamentales, ambas echando mano y sustentadas en una fuerte evidencia empírica. En la actualidad se cuenta con sendas propuestas de índices que intentan medir la calidad institucional y el desempeño gubernamental, en un intento por evaluar las políticas implementadas. El debate ha permitido revisar y concretar definiciones, identificar dimensiones, generar información sectorial e institucional y precisar indicadores para estudiar la calidad de la gestión, bajo una perspectiva comparativa entre las naciones.

A pesar de estos importantes logros, todavía quedan tareas pendientes y subyacen condiciones a superar. El hecho de que el debate haya sido en la esfera nacional no deja de ser una limitación, pues en este nivel la información es agregada y puede inducir sesgos que distorsionan el estado real de la acción gubernamental. Introducir la perspectiva regional y local sobre el desempeño y la calidad de la acción gubernamental, no elimina los sesgos, pero permite hacer evaluaciones y determinar resultados diferenciados, muchos más cercanos a la realidad del impacto de las políticas llevadas a cabo. De otra parte, la explosión de información ha constituido una fuente de confusión para el debate académico y ha hecho perder de vista el estudio del impacto y la relevancia para las políticas públicas.

A su vez, la enorme generación de información ha conducido a la intervención de algunas agencias en un intento para depurar y precisar la información requerida para la construcción de indicadores apropiados. Como punto final, es importante advertir que buena parte de la información utilizada tuvo su origen en encuestas basadas eminentemente en las percepciones subjetivas de residentes, empresarios, inversionistas y representantes de la sociedad civil, con la carga contextual y cultural que ello implica. Es inevitable reconocer que ello constituye una limitación y que, por tanto, existirán algunas reservas en la construcción e interpretación de los índices propuestos. Con todo, el debate presenta importantes avances y la construcción de índices ha reconfigurado la teoría y ha permitido estudiar el efecto neto de las estructuras institucionales imperantes.

4.1.1 Los gobiernos locales. Como se mencionó anteriormente, las mediciones sobre el desempeño gubernamental a más bajos niveles de gobierno resultan escasas frente a las realizadas a nivel nacional. Adicionalmente, son reducidas las propuestas supranacionales para la elaboración de índices y la sistematización de la información sobre su desempeño. En este último aspecto destacan dos iniciativas en curso para fortalecer la gestión de los gobiernos locales: la primera es la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Consiste en un sistema de indicadores para la medición continua del desempeño municipal que pretende facilitar la toma de decisiones relacionadas con la gestión y la política municipal. La segunda es el decidido apoyo europeo para fortalecer la gobernación en los niveles primarios de gobierno en Inglaterra, especialmente, con el Programa de Evaluación Comprensiva (CPA), efectuado por la Comisión de Auditoría. Últimamente con la introducción del "mejor valor" los gobiernos locales vienen enfatizando

la importancia del uso de buenos indicadores de desempeño como parte de la administración y la evaluación del sector público¹¹⁰.

Para los gobiernos locales mexicanos es importante mencionar los aportes realizados por Ziccardi y Saltalamacchia (1997), quienes presentan una perspectiva metodológica para evaluar el desempeño de los gobiernos locales en relación con las demandas ciudadanas. El objetivo inicial de esta evaluación se limita a conocer la disposición en las autoridades locales a ejercer un buen gobierno, creando un marco conceptual para la actividad evaluativa que permita delimitarla y comprenderla. El esquema conceptual hace una representación de las principales variables de la investigación, define sus componentes conceptuales y delimita las conjeturas de interacción. De igual manera, otorga una visualización de las variables a investigar y la relación que se pretende establecer entre ellas.

Según los autores, el gobierno que promueve el bienestar general mediante el cumplimiento de ciertos requisitos, es reconocido como un buen gobierno. Entre los atributos identificados se encuentra la eficiencia, la eficacia y la responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas. Se suman a ellos, la honestidad y la transparencia en el manejo de la hacienda local. Finalmente, son atributos deseables del buen gobierno la atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas y la

¹¹⁰La Comisión Auditora (Audit Commission) es una agencia independiente encargada de asegurar que el dinero público sea utilizado económica, eficiente y efectivamente. Buscando orientar el mejoramiento de las autoridades locales, ayudando a establecer fundamentos firmes de una buena administración. Haciendo esto, ayuda a funcionarios gerentes y demás a hacer el mejor uso de los recursos disponibles y a buscar cómo la experiencia de los usuarios sirva a la organización. Tiene un amplio rango de acción en los campos de la educación, la salud, el medio ambiente, la vivienda, servicios sociales, como en los ámbitos administrativos y de recursos. Complementariamente, los gobiernos locales de Inglaterra y Gales encuentran apoyo en la Agencia de Mejoramiento y Desarrollo (Improvement and Development Agency (IDeA) para compartir prácticas, modernizar la gestión y diseñar estrategias. Para conocer más de estas dos organizaciones consultar www.audit-comision.gov.uk y www.idea.gov.uk

aceptación y/o el aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción. El concepto central en dicho trabajo es la disposición al buen gobierno que enfatiza en las estructuras y comportamientos aptos para el cumplimiento de los objetivos mencionados. Advierte que si durante la evaluación se encuentran estructuras y comportamientos institucionales aptos para la acción gubernamental, se puede establecer que existe disposición al buen gobierno. La investigación efectúa una distinción entre la dimensión administrativa y la política a la vez exhorta a una revisión de las variables contextuales, mismas que puedan proceder del gobierno federal o estatal. El índice de disposición al buen gobierno intenta una síntesis de los resultados de la evaluación, es decir, proporciona una impresión general de lo encontrado durante la misma con miras a realizar comparaciones entre un gobierno local y otro¹¹¹.

Sin lugar a dudas el planteamiento realizado por los autores reviste gran importancia para el estudio de los gobiernos locales y constituye una guía teórica y metodológica de gran valor. A pesar de ello, la metodología presenta apreciables restricciones. Por ejemplo, para su aplicabilidad a estudios de gran envergadura o de nivel nacional implica evaluar in situ cada administración local, lo que demandaría grandes esfuerzos técnicos y económicos. De igual manera, la asignación de la puntuación puede convertirse en un ejercicio eminentemente subjetivo lo que conllevaría a la introducción de notables sesgos en la evaluación.

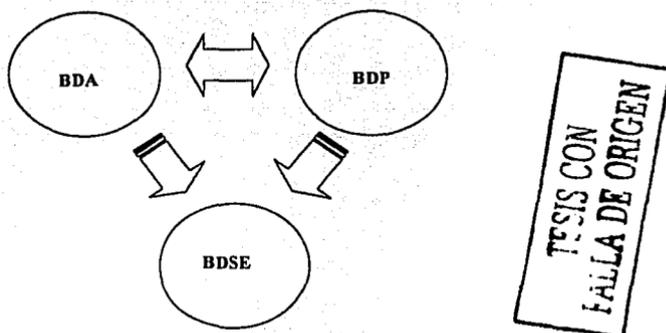
¹¹¹ Sobre la base de indicadores de disposición a la eficiencia, a la eficacia, la disposición para el desempeño responsable, la disposición para atender las demandas y la disposición a promover la participación ciudadana, es construido el índice de disposición al buen gobierno, el cual contempla tres niveles de acuerdo con la puntuación obtenida en el proceso de evaluación. Si se obtiene entre 13 y 15 puntos se tiene una alta disposición, entre 8 y 12 una disposición media y entre 5 y 7 una baja disposición al buen gobierno. Existen distintas valoraciones en cada una de las dimensiones identificadas.

Para la conformación de índice de buen desempeño local en Colombia el esquema no pudo ser adoptado en su totalidad por dos razones fundamentales: La primera es que los propósitos investigativos se encuentran en direcciones opuestas. La disposición del buen gobierno refleja las posibilidades de ser alcanzado y por tanto constituye una suerte de evaluación ex ante, mientras que el estudio aquí pretendido, constituye un ejercicio de evaluación ex post a la luz de la calificación del desempeño alcanzado durante épocas pasadas. La segunda razón es que las variables contextuales hacen referencia a la influencia que ejerce el gobierno federal y estatal sobre las localidades. Una condición que no es tan preponderante para el caso colombiano. Es preciso, por tanto, efectuar una conceptualización propia y establecer estrategias para el análisis de los indicadores construidos.

4.2 MODELO GENERAL DE BUEN DESEMPEÑO

El modelo aquí considerado, conserva las características de un fenómeno multidimensional e interdependiente, rasgos fundamentales en la gestión del desarrollo local particularmente, pero que pueden ser extendidos o corroborados en otros fenómenos sociales. La multidimensionalidad se refleja cuando la buena gobernación es definida como la resultante de acciones administrativas y políticas, que afectan el ámbito socioeconómico y contribuyen al bienestar y al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Complementariamente, la interdependencia se evidencia cuando se analiza el impacto recíproco en estas tres dimensiones íntimamente, ya que las decisiones políticas tienen efectos administrativos y socioeconómicos, en tanto que, las cuestiones administrativas, a su vez, necesariamente impactan las otras dos dimensiones.

FIGURA 4.1 INTERDEPENDENCIA Y MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA GESTIÓN LOCAL



Las consideraciones sobre la multidimensionalidad e interdependencia son cuestiones metodológicamente relevantes, básicas para abordar los estudios municipales y permiten proponer un modelo general de dinámica del desarrollo local (Ver figura 4.1). Para estudiar el desempeño local como un enfoque de buena gobernanación, es preciso que su expresión recaiga sobre las principales competencias y responsabilidades para que la gestión sea analizada integralmente. Bajo estas consideraciones, el modelo general para el análisis del desempeño municipal se encuentra dado por:

$$BDM = f(BDA, BDP, BDSE)$$

Donde:
BDM = Buen Desempeño Municipal
BDA = Buen Desempeño Administrativo
BDP = Buen Desempeño Político
BDSE = Buen Desempeño Socioeconómico.

Con esta estructura, el buen desempeño es un atributo que logra un municipio cuando presenta niveles destacados en el cumplimiento de las funciones que le fueron asignadas,

considerando las tres dimensiones más importantes en las cuales tiene responsabilidad. Con ello se considera, implícitamente, el desempeño institucional como variable dependiente. Quizás la dimensión administrativa es la de más fácil reconocimiento, ya que por años los gobiernos locales han venido desempeñando tareas en este ámbito. En la actualidad y bajo los postulados de las nuevas modalidades de la gobernación local se reconocen competencias en lo político y en lo económico, soportadas en las relaciones que establezca con otros actores localmente destacados. Cabría agregar, el buen tino para lograr que sean fructíferas y propositivas.

4.2.1 Buen desempeño administrativo. Por excelencia las competencias administrativas han estado asignadas desde siempre a los gobiernos de las ciudades bajo esquemas descentralizados. Dichos esquemas les ha encargado de la provisión de los servicios básicos para la comunidad, como también el manejo de recursos físico-técnicos y económicos disponibles. Ratificando lo planteado en el capítulo dos, corresponde a los municipios colombianos dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente en el sector educativo, en el área de salud, en el sector de agua potable y saneamiento básico, en materia de vivienda y en el sector agropecuario. Teóricamente, (especialmente de acuerdo con los postulados de Christopher Hood), las autoridades despliegan las herramientas de gobierno y entran en contacto con la sociedad y con otras instancias de gobierno en el cumplimiento de sus responsabilidades. Por tanto, usarán la información, el tesoro, la organización y el poder de que disponen para cumplir su papel. De todas maneras, el ámbito administrativo es un campo extenso con múltiples interacciones de personas, recursos y eventos propios de la organización municipal, signada por su naturaleza pública. Para los propósitos de la presente investigación el "Buen Desempeño Administrativo" será un resultante de los siguientes indicadores:

$$BDA = g (IIF, IAA, IAC, IE, INVpc)$$

Donde:

| | | |
|-------|---|--|
| IIF | = | Indicador de Independencia Fiscal |
| IAA | = | Indicador de Austeridad Administrativa |
| IAC | = | Indicador de Ahorro Corriente |
| IE | = | Indicador de Endeudamiento |
| INVpc | = | Inversión Municipal per-cápita |

Los indicadores establecidos son de carácter cuantitativo con especial énfasis en las cuestiones financieras, donde cada indicador intenta explicar cómo fueron utilizados los recursos durante una vigencia presupuestal; pretenden en esencia capturar aspectos relacionados con la eficiencia y la efectividad de la acción gubernamental municipal durante un periodo.

4.2.2 Buen desempeño político. Los nuevos modelos de gobernación en el ámbito local tienen como rasgo distintivo la participación social, en el más amplio sentido de la palabra. Existe un propósito expreso para que existan las condiciones y se propicie un auténtico involucramiento de los ciudadanos y de las organizaciones locales en los asuntos que les conciernen y en los cuales estén facultados para tomar partido. La conducción de los destinos municipales ya no es una función exclusiva de sus autoridades. En forma creciente, es considerada una responsabilidad compartida con otros actores locales. Existe, por tanto, la necesidad de asociar el mayor número de organizaciones y de sectores en la formulación y aplicación de las políticas de desarrollo local.

Involucrar los componentes de la sociedad civil en la toma de decisiones y en su seguimiento tiene enormes connotaciones para la política local, adicionalmente con un

significativo impacto sobre la gerencia del desarrollo local. Inicialmente, los beneficios esperados deben tener una manifestación en la transparencia de la gestión de los asuntos públicos y en la forma como se orientan los recursos disponibles. Deben inducir, a la vez, una buena dosis de responsabilidad por las decisiones tomadas. Con modelos de gobernación incluyente se pretende, de igual manera, superar la lejanía entre ciudadanía y gobierno. Del mismo modo, combatir la apatía que los ciudadanos sientan con relación a los asuntos públicos, logrando la legitimidad de los acuerdos alcanzados. En últimas, la interacción entre la sociedad civil y las autoridades municipales es la que sienta las bases del pluralismo, la coherencia social, generando mecanismos y modalidades de entendimiento y convivencia. De alcanzar estos propósitos, los modelos alternativos de gestión local, contribuyen de manera importante al logro de la democracia.

Desde la década de los ochenta han sido muchos los intentos para modernizar el Estado y para consolidar una reforma gubernamental compatible con el mercado y con el bienestar social. Desde entonces, la esfera política municipal ha sido nutrida con reformas que han generado muchos frutos aunque también grandes decepciones. Aún así, el déficit democrático permanece y la democracia local todavía es un proyecto en construcción. La devolución del poder político a las autoridades locales permanece como una de las grandes esperanzas en el proceso democratizador del país. No obstante, persisten los peligros a los que se expone este proceso y la permanencia de prácticas políticas, a todas luces censurables, como el clientelismo y la corrupción.

La reforma municipal realizada en Colombia posee un gran contenido de orden político, con medidas que se apoyan en la elección popular de sus alcaldes, la participación y el

control social. Con base en estas condiciones, el buen desempeño político está definido como:

$$BDP = h(IPE, IPG, IMS, IOS)$$

Donde:

| | | |
|-----|---|--------------------------------------|
| IPE | = | Indicador de Participación Electoral |
| IPG | = | Indicador de Presencia Guerrillera |
| IMS | = | Indicador de Movimientos Sociales |
| IOS | = | Indicador de Organizaciones Sociales |

Aquella entidad territorial que logro los mejores niveles en esta dimensión estará en condiciones para ejercer un proceso de gestión incluyente y legítimo, con posibilidades de obtener en corto plazo, resultados satisfactorios para el bienestar de sus habitantes.

4.2.3 Buen desempeño socioeconómico. Subyace a las nuevas propuestas de gestión local un afán por mejorar la eficacia de la acción gubernamental. Se espera obtener así un impacto positivo sobre la calidad de vida de sus habitantes, en el entendido que los modelos de gobernación importan para el desempeño, favorecen a los pobres y tienen un papel fundamental para el desarrollo humano sostenible. Esta ha sido, precisamente la visión de las Naciones Unidas desde su programa para el desarrollo y otras agencias multilaterales con responsabilidades para el bienestar de las comunidades. Tales agencias declaran que "la construcción de capacidad para una efectiva y sólida *governance* debe ser el medio primario para la erradicación de la pobreza"¹¹². Más que una estrategia de acción, es un claro reconocimiento de la importante influencia que ejerce ésta sobre aspectos como la equidad y la calidad de vida.

¹¹² Ver: WWW.worldbank.org/governance

Naciones Unidas, por ejemplo, vislumbra en los gobiernos locales una excelente oportunidad para encontrar un balance entre los excesos del gobierno central y la irresistible atomización de los individuos. En su reporte de 1996, resalta que los gobiernos locales tienen el poder real para dirigir sus intereses, como también para ejercer una verificación sobre las operaciones realizadas en su territorio por los más altos niveles de autoridad. Los argumentos anteriores, sustentan la necesidad de encontrar nuevas modalidades de governance. Postula también expandir sus capacidades para guiar las acciones públicas y de las organizaciones sociales como un medio para alcanzar objetivos sociales, culturales, económicos y ambientales que beneficien a las comunidades.

Las condiciones de vida de vastos sectores de las sociedades latinoamericanas constituyen uno de los más importantes obstáculos para el desarrollo de los países de la región, fuente permanente de los estallidos sociales e inestabilidad. Disminuir la desigualdad y superar las condiciones de pobreza constituyen grandes retos durante los años venideros, pues son fines esenciales del Estado colombiano servir a la comunidad y promover la prosperidad general, según los mandatos constitucionales. El municipio constituye, entonces, un eslabón importante en la superación de estos desafíos. Al mismo le han sido trasladadas responsabilidades importantes en materia de prestación de servicios públicos con eficiencia y calidad, según los mismos enunciados constitucionales.

Buena parte de las transferencias realizadas desde el nivel central han estado destinadas a la inversión en sectores sociales orientados a mejorar los estándares de vida de la población. Por ello, debe brindar solución a las necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, principalmente. No obstante

surgen algunas inquietudes: ¿han hecho buen uso las administraciones locales de los recursos dispuestos para ello?, ¿Cómo han evolucionado los indicadores sociales? Por otra parte, en las actuales circunstancias el municipio colombiano tiene un papel significativo en la planeación y el desarrollo regional. ¿Cómo ha sido su contribución?, ¿Hay convergencia en el desarrollo regional? Es precisamente el índice de buen desempeño socioeconómico el que intenta integrar los aspectos mencionados y está representando de la siguiente manera:

$$BDSE = f(ICV, IDI, IOL, IOF)$$

Donde:

| | | |
|-----|---|---------------------------------------|
| ICV | = | Indicador de Calidad de Vida |
| IDI | = | Indicador de Desarrollo Institucional |
| IDO | = | Indicador de Ocupación Laboral |
| IOF | = | Indicador de Operaciones Financieras |

4.3 ANÁLISIS MULTIVARIANTE DEL BUEN DESEMPEÑO LOCAL

En su gran mayoría, los fenómenos políticos y sociales pueden considerarse como multidimensionales, esto es, su complejidad puede estar originada en sendas interacciones e interrelaciones, sean éstas de orden económico, legal, político y tecnológico. Así por ejemplo, fenómenos como la pobreza, la natalidad, la discriminación, las creencias religiosas o bien el manejo de los conflictos entre las parejas, son reconocidos por su complejidad y como un resultado de muchos factores interactuantes que deben ser plenamente identificados. El reconocimiento de sus características conduce a la construcción de un sistema complejo de relaciones que conforma la

estructura subyacente y permite el avance hacia el conocimiento del fenómeno o el problema de investigación.

Con este reconocimiento se tiene conciencia de que el análisis multivariado constituye una forma adecuada para conseguir una mejor comprensión de los fenómenos emergentes. Tales métodos estadísticos analizan simultáneamente mediciones múltiples de cada individuo u objeto sometido a investigación¹¹³. Por tanto, en sentido estricto, para ser verdaderamente multivariados, todas las variables deben ser aleatorias y estar interrelacionadas, de tal forma que sus diferentes efectos no pueden ser interpretados separadamente con algún sentido. Siempre que un investigador mide o evalúa más de un atributo o característica de cada unidad experimental está en posibilidad de aplicar técnicas de esta naturaleza. Según la literatura especializada, dos objetivos soportan la utilidad de estas herramientas: uno es la posibilidad de resumir grandes cantidades de datos por medio de pocos parámetros, por lo que la simplificación es el tema subyacente a este tipo de técnicas. Un segundo objetivo encuentra que muchas técnicas ayudan a los investigadores a la creación de nuevas variables con propiedades deseables para el análisis, de modo que se puedan comparar entre sí con mayor facilidad¹¹⁴.

Es preciso determinar también que el fundamento del análisis multivariado descansa en el valor teórico, constituido por aquella combinación lineal de variables con ponderaciones determinadas empíricamente. En este proceso, el investigador especifica las variables mientras que las ponderaciones son el objetivo específico de determinación por parte de

¹¹³ Hair y otros. Análisis Multivariante. España: Prentice Hall, 1999. pagina 1-5.

¹¹⁴ Johnson, Dallas E. Métodos multivariados aplicados al análisis de datos, México: Internacional Thomson editores, 2000.

la técnica multivariante elegida. Dicho valor teórico, puede expresarse matemáticamente de la siguiente manera:

$$\text{Valor teórico} = \omega_1 \chi_1 + \omega_2 \chi_2 + \dots + \omega_n \chi_n$$

$$\chi_i, i = 1, 2, \dots, n$$

$$\omega_i, i = 1, 2, \dots, n$$

Donde χ_n es la variable observada y ω_n es la ponderación determinada y el resultado es un valor único que representa una combinación de todo el conjunto de variables que mejor representan las características del objeto de investigación.

Existe una variedad de técnicas multivariadas clasificadas principalmente bajo dos categorías, en tanto se considere la dependencia o interdependencia. Esta última categoría es aquella en que ninguna variable o grupo de variables es definido como independiente o dependiente, sino que el procedimiento implica un análisis de todas las variables del conjunto simultáneamente. En la primera categoría son destacadas las técnicas de Análisis de Regresión Múltiple, Regresión Canónica, Análisis de Conjunto, Análisis Discriminante, Modelos de Probabilidad Lineal, Modelos de Ecuaciones Estructurales y Análisis Multivariante de la Varianza. Dentro de las técnicas de interdependencia se agrupan el Análisis de Factores, el Análisis de Conglomerados, el Análisis Multidimensional y el de Correspondencia.

Particularmente, el Análisis Factores (AF) es un nombre genérico que se da a una clase de métodos estadísticos multivariantes, cuyo principal propósito es definir la estructura subyacente a una matriz de datos. Es una técnica de interdependencia en la que se

consideran todas las variables simultáneamente, cada una relacionada con todas las demás, empleando desde luego el concepto de valor teórico. Bajo esta técnica, los valores teóricos (los factores o los componentes principales) se forman para maximizar su explicación de la serie de variables entera y no para predecir una variable dependiente o más. Es una técnica con una reconocida tradición que fue originalmente desarrollada por psicólogos, en conexión con el estudio de atributos mentales¹¹⁵. Sus usos se han venido popularizando y ampliado su aplicación de manera sorprendente, en buena parte por el desarrollo de la computación y de rutinas que facilitan la enorme cantidad de cálculos. Recientes aplicaciones reportan su utilidad en el cálculo del Índice de Marginalidad Municipal en México (CONAPO, 1991 y años posteriores), en los estudios de la imagen de diferentes tipos de negocios detallistas y a su posicionamiento en mercados geográficos determinados (Vásquez, 1989) o al estudio del Capital Social en Colombia (Sudarzky, 2001), entre otras. Similarmente se registran usos en la segmentación digital en México (Herrera, 2001) y en el desarrollo agropecuario y su nivel tecnológico (Lecumberi y otro, 2002)¹¹⁶.

El uso del AF encarna tres decisiones básicas previas al análisis de la información, a saber: En primera instancia, el cálculo de los datos de entrada para alcanzar los objetivos específicos de la agrupación de variables o encuestados. Una vez superado este requisito es necesario efectuar el diseño del estudio en términos del número de variables, las propiedades de medición y los tipos de variables permisibles. Al respecto es necesario

¹¹⁵ La referencia es efectuada en: Irma Adelman y Cynthia Taft Society, Politics and economic development. A Quantitative approach. Baltimore, USA: The John Hopkins press, 1967.

¹¹⁶ El Consejo Nacional de Población –CONAPO, tiene publicaciones sobre el Índice de Marginación para los años 1995 y 2000. Para la aplicación en la segmentación digital consultar la revista Perfiles Latinoamericanos No 18, junio de 2001, de la Facultad de Ciencias Sociales, FLACSO, sede académica de México, p. 29-58. El trabajo de Jorge Lecumberri y Rafael Trueta S, hace una "propuesta Metodológica y caracterización municipal del desarrollo agropecuario y de su nivel tecnológico.

enfatar que las variables a incluir, en la mayoría de las veces, tiene escala métrica; en algunos casos se pueden utilizar variables dicotómicas (codificadas como 0-1), aunque se consideran como no métricas. Finalmente, la técnica exige un tamaño de la muestra superior a 50 observaciones, aunque preferiblemente el tamaño debería ser de 100 o más. Como regla general el número de observaciones debe ser cinco (5) veces mayor que el número de variables a ser analizadas, siendo el tamaño aceptable una razón de $10/1$ ¹¹⁷.

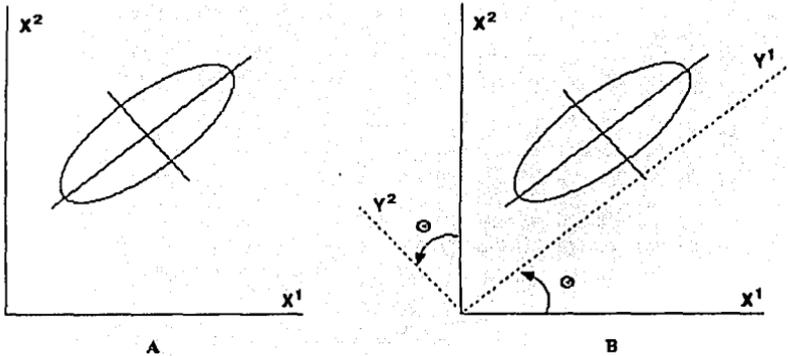
Posteriormente, para el análisis de la información es pertinente considerar: a) El estudio de la matriz de correlaciones, asegurando que la matriz tenga correlaciones suficientes altas para justificar su aplicación. Si la inspección visual revela que no hay un número sustancial de correlaciones mayores que 0.30, entonces el Análisis de Factores es probablemente inapropiado¹¹⁸. b) La estimación de factores o componentes principales, es decir, una vez determinada la pertinencia del Análisis de Factores, se aplica para identificar la estructura subyacente de las relaciones. Dentro de esta etapa es necesario elegir el método de extracción de factores y los criterios para determinar el número de factores seleccionados¹¹⁹.

¹¹⁷ Se supone que con anterioridad al uso de las técnicas multivariantes se ha desarrollado un modelo conceptual que no necesariamente tiene que ser complejo y detallado, sino una simple representación de las relaciones a estudiar. Si se propone una relación de dependencia como objetivo de la investigación, el investigador debe especificar los conceptos dependientes e independientes. Para la aplicación de una técnica de interdependencia, se deberían determinar las dimensiones de la estructura o similitud. Otros pasos del procedimiento de aplicación tienen que ver con el desarrollo del proyecto de análisis, la evaluación de los supuestos básicos de la técnica multivariante, la estimación efectiva del modelo y una valoración global de su ajuste, la interpretación del valor teórico y finalmente, la validación del modelo multivariante. Para ver en detalle el desarrollo de cada uno de estos pasos, remítase a: Hair y otros, *ibidem*, pp. 83.

¹¹⁸ El contraste de esfericidad de Bartlett proporciona la probabilidad estadística de que la matriz de correlaciones de las variables sea una matriz identidad. La medida de suficiencia de muestra KMO se extiende de 0 a 1, llegando a 1 cuando cada variable es perfectamente predicha sin error por las otras variables. 0.60 o superior se considera sobresaliente, 0.70 o superior regular, 0.50 o superior, mediocre; 0.50 o superior despreciable y 0.50 hacia abajo despreciable.

¹¹⁹ Dentro de las posibilidades de elección se encuentra el método de extracción por componentes principales y el análisis factorial común. El primero considera la varianza total y estima los factores que contienen proporciones bajas de la varianza única y, en algunos casos, la varianza de error. Es apropiado cuando el interés primordial se centra en la predicción o el mínimo número de factores necesarios para justificar la porción máxima de la varianza representada en la serie de variables original y cuando el conocimiento previo sugiere que la varianza específica y de error representan una porción relativamente pequeña de la varianza total. Ambas técnicas llegan a resultados esencialmente idénticos si el número de variables excede de treinta o las varianzas compartidas exceden de 0.60 para la mayoría de las variables. Ver, Análisis multivariante pp 92.

FIGURA 4.2 GEOMETRÍA DEL ANÁLISIS MULTIVARIADO

A) X^1 y X^2 ESTÁN CORRELACIONADASB) Y^1 y Y^2 NO ESTÁN CORRELACIONADAS

Para la extracción de factores es necesario considerar un conjunto de patrones que tengan cierto grado de correlación (figura 4.2), representado en la figura, por simplicidad, por una elipse, en lugar de una nube de puntos. Si representamos estos patrones en un nuevo espacio generado por las variables Y_1 y Y_2 que se corresponden con los ejes de la elipse y observamos Y_1 , la proyección de los patrones sobre este eje hace que su dispersión sea mayor que sobre cualquier otro eje (particularmente sobre cualquiera de las originales). El método de Componentes Principales se usa para encontrar un nuevo conjunto de ejes ortogonales en el que la varianza de los datos sea máxima respecto del primer componente. En la gráfica anterior, estos están representados por Y_1 y Y_2 , respectivamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En esencia, se trata de obtener los componentes principales a partir del cálculo de los valores propios (eigenvalores) y los vectores propios (eigenvectores) asociados a la matriz¹²⁰. Estos componentes explican mucho de la variabilidad de las variables originales, reducen la complejidad y ayudan a detectar la redundancia que pudiera presentarse entre ellas. El primer componente principal puede contemplarse como el mejor resumen de las relaciones lineales que los datos manifiestan. El segundo factor se define como la segunda mejor combinación lineal de las variables sujeta a la restricción de que sea ortogonal al primer factor. Un componente principal se define por:

$$\gamma_{rj} = \hat{a}'_j (x_r - \mu) \quad \begin{matrix} r = 1, 2, \dots, N \\ j = 1, 2, \dots, p \end{matrix}$$

Donde \hat{a}_j (el eigenvector asociado) se elige de modo que la varianza de $\hat{a}_j (x - \mu)$, se maximice sobre todos los vectores \hat{a}_j que satisfagan $\hat{a}_j' \hat{a}_j = 1$. Se puede demostrar que el valor máximo de la varianza $\hat{a}_j (x - \mu)$ entre todos los vectores \hat{a}_j que satisfacen $\hat{a}_j' \hat{a}_j = 1$ es igual a λ_1 , el eigenvalor más grande de la matriz de varianza-covarianza, Σ y que este máximo ocurre cuando \hat{a}_1 es un eigenvector de Σ , correspondiente al eigenvalue λ_1 y que satisface $\hat{a}_1' \hat{a}_1 = 1$ ¹²¹. Cuando se realiza el ACP sobre una matriz de correlaciones, las calificaciones de los componentes principales debe calcularse a partir de los valores

¹²⁰ El problema puede formularse como un problema de maximización (varianza) con restricciones de ortogonalidad. La técnica adecuada es la utilización de los multiplicadores de Lagrange que trata de dar solución al sistema de ecuaciones $(\Sigma - \lambda I)W = 0$. La solución (los valores de λ) se conoce como los eigenvalores de Σ . Cuando se sustituyen en la ecuación se calculan los vectores asociados a cada valor λ , que se conocen como los eigenvectores de Σ . Cada eigenvalor tiene asociado un eigenvector que define la dirección de un eje en el espacio formado.

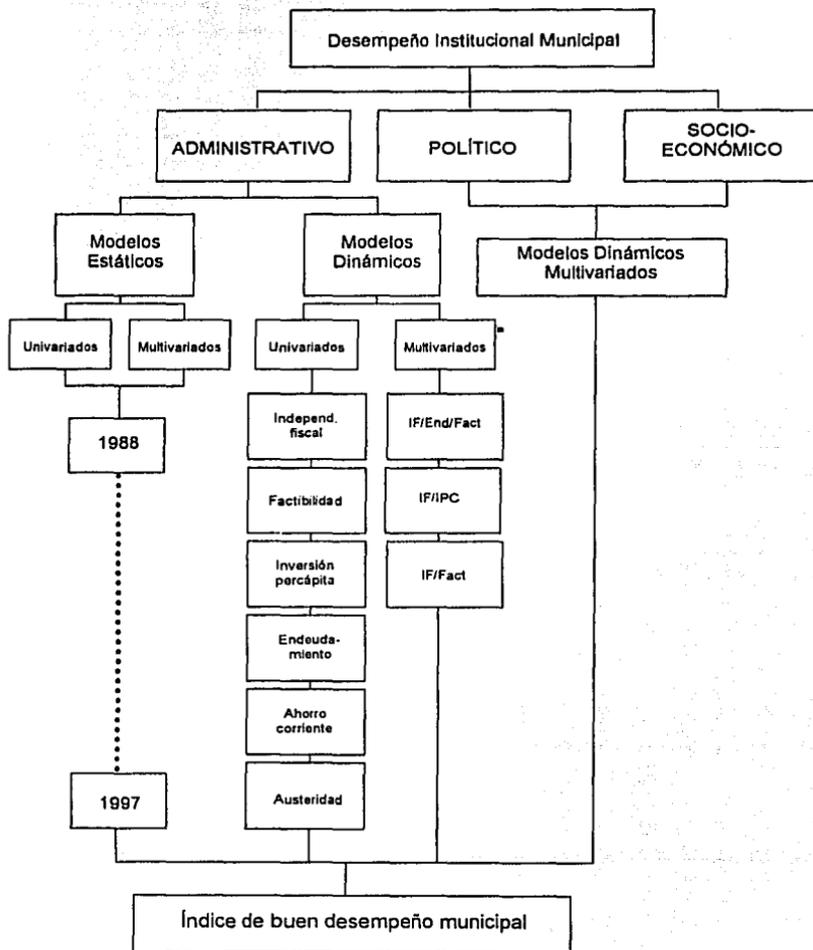
¹²¹ Casi todos los métodos de Análisis Multivariado dependen de las funciones de los elementos de una matriz de covarianzas de la muestra, por lo común denotada por Σ , o bien por los elementos de una matriz de correlaciones de la muestra, normalmente denotada por R . Las funciones más importantes de los elementos de una matriz son su traza, su determinante y sus eigenvalores y eigenvectores.

estandarizados, Z . En este caso, la calificación de j -ésima componente principal para la r -ésima unidad experimental se define por $y_{1j} = a_j Z^*_r$.

4.3.1 Análisis de factores del desempeño municipal en Colombia. La complejidad del estudio del desempeño local recomienda la necesidad de una estrategia de análisis que considere especialmente la naturaleza de la información recabada. La *temporalidad* de los datos, por ejemplo, indica la necesidad de distinguir los datos anualizados de aquellos que representan condiciones que permanecen durante un mayor periodo de tiempo. Esto resulta especialmente cierto en los aspectos de las finanzas locales en relación con otras dimensiones, como la política. En esta última dimensión los registros no están tan regularmente espaciados en el tiempo, pues en su mayoría están determinados por los calendarios electorales o por las coyunturas políticas o sociales. Así mismo, las condiciones socioeconómicas obedecen a una lógica de más larga duración y a la confluencia de muchos factores. La calidad de vida y la generación de infraestructura social, por tanto, son condiciones de lenta gestación y cuya evolución, difícilmente, puede percibirse de manera continua. Por tanto, obedeciendo a las características de la información y la definición teórica del buen desempeño municipal, se propone un análisis independiente de las dimensiones de competencia municipal para dar un tratamiento estadístico adecuado, evitando la mezcla de las distintas frecuencias de ocurrencia.

Así, observando el comportamiento administrativo por periodos de tiempo, se llegará a modelos estáticos multivariantes de desempeño (10). De manera complementaria, con cada indicador administrativo se conforman "modelos dinámicos univariados" que sirven esencialmente para estudiar el comportamiento de cada uno de ellos a lo largo del tiempo.

FIGURA 4.3. ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN



En total se obtienen seis modelos de esta naturaleza. Finalmente, se conforman "modelos dinámicos multivariados", en virtud de la definición teórica del desempeño y de acuerdo a la importancia estadística observada. En relación con las otras dimensiones del gobierno local, la política y la socioeconómica, se estructuran modelos dinámicos multivariados. El siguiente esquema sintetiza la estrategia de análisis. (Ver Figura 4.3)

4.3.1.1 Desempeño Administrativo. El análisis parte de la conformación de los modelos estáticos multivariados para cada vigencia presupuestal en consideración de seis indicadores. Se pretende conocer la estructura de las relaciones internas en cada uno de los modelos y la dirección, positiva o negativa, que asume cada indicador. Los diez modelos conformados presentan una estructura similar y nueve de ellos son condensados en dos componentes principales y solamente uno (1991) en tres. El primero de ellos está asociado con el ahorro corriente y la austeridad administrativa, mientras el segundo con la independencia fiscal siempre, alternando con la factibilidad y el endeudamiento, principalmente, según se reporta en la Tabla 4.1 y el anexo 1.1.

Interesa, de igual modo, conocer el signo de cada variable, pues a través de este se conoce la dirección que asume y la influencia en los resultados. Así, por ejemplo, cuando el ahorro es positivo, como en 1988, la clasificación de los municipios presenta en los primeros lugares aquellos cuya diferencia entre ingresos y egresos es grande y tienen superávit. Por el contrario, cuando su valor es negativo, la clasificación de los municipios presenta en los primeros lugares a aquellos con notable déficit anual. Por tanto, la clasificación es de peor a mejor desempeño, como es el caso de la serie de años 1989 a 1993 y en 1997.

TABLA 4.1 MODELOS ESTÁTICOS DE BUEN DESEMPEÑO ADMINISTRATIVO 1988-1997

| Año | No | Componentes | | | % Explicación |
|------|----|--------------------------------|---------------------------------------|------------------------------|---------------|
| | | Primero | Segundo | Tercero | |
| 1988 | 2 | Austeridad Ahorro | Independencia Fiscal Factibilidad | | 59.54 |
| 1989 | 2 | Austeridad Ahorro, Endeudam | Independencia Fiscal, Factibilidad | | 64.0 |
| 1990 | 2 | Austeridad Ahorro | Independencia Fiscal, Factibilidad | | 58.80 |
| 1991 | 3 | Austeridad Ahorro | Independencia Fiscal, Endeudam. | Factibilidad Inversión-pc | 74.62 |
| 1992 | 2 | Austeridad Ahorro | Independencia Fiscal, Factibilidad | | 60.05 |
| 1993 | 2 | Austeridad Ahorro | Independencia Fiscal Factibilidad | | 62.59 |
| 1994 | 2 | Austeridad Ahorro | Independencia Fiscal, Endeudam. | | 60.97 |
| 1995 | 2 | Austeridad Ahorro | Independencia Fiscal Endeudam. | | 60.08 |
| 1996 | 2 | Austeridad Ahorro | Independencia Fiscal, Endeudam. | | 63.38 |
| 1997 | 2 | Austeridad Ahorro | Independencia Fiscal Endeudam. | | 63.06 |

De igual manera importante, se debe observar la ponderación asociada a cada variable, porque de ella depende la calificación para cada observación. A este respecto es pertinente referirse a la inversión per cápita, la cual presenta una destacada influencia en la mayoría de los modelos bajo estudio. Aparecen en los primeros lugares aquellos municipios que son beneficiados por el sistema de transferencias y reciben regalías por la explotación de algún recurso natural, en este caso del petróleo, es el caso de Arauca (Arauca), por nombrar solo uno de ellos. El efecto de las regalías es notorio, pues dados sus montos, estos municipios no tienen necesidad de endeudarse, generan importantes montos de ahorro y sus tamaños funcionales son reducidos. Desafortunadamente, esta abundancia de recursos les ha llevado a incurrir en prácticas censurables, donde el

despilfarro es su principal característica y ha hecho que la guerrilla ejerza una fuerte presencia en su territorio.

El segundo componente está relacionado permanentemente con la independencia fiscal, presenta signo positivo, mientras que la factibilidad es negativa. Dadas estas características, cualquier clasificación de acuerdo con este componente clasifica en los primeros lugares los desempeños más destacados y en los últimos los menos. Las ponderaciones asociadas se muestran a continuación.

TABLA 4.2 PONDERACIONES DE LOS INDICADORES DEL SEGUNDO COMPONENTE PRINCIPAL.

| Variable | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---------------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Independencia | 0.540 | 0.526 | 0.547 | 0.504 | 0.480 | 0.501 | 0.561 | 0.537 | 0.527 | 0.553 |
| Factibilidad | - .415 | - .471 | - .447 | - | - .439 | - .463 | - .389 | - .346 | - .349 | - .316 |
| Endeudamiento | 0.376 | - | 0.405 | 0.519 | 0.356 | - | 0.456 | 0.418 | 0.472 | 0.482 |
| Inversión pc | - | 0.245 | - | - | 0.290 | 0.299 | - | - | - | - |

Fuente: elaboración propia

Es de advertir que este segundo componente muestra características conceptuales ideales desde el punto de vista teórico para el buen desempeño. La variable más importante es la independencia fiscal, seguida de la factibilidad y el endeudamiento, según se aprecia en la tabla anterior.

El análisis de modelos estáticos conduce a la identificación de las variables estadísticamente relevantes, que conjuntamente con la definición normativa del buen desempeño, ayuda a la selección de los indicadores ideales. Así por ejemplo, se vislumbra la importancia de la independencia fiscal, la factibilidad y la inversión. Con estos últimos, se conformarán modelos dinámicos multivariados para juzgar el desempeño a lo

largo de la década. De esta manera, la gestión y sus resultados trascienden las fronteras de un periodo gubernamental.

Conformando modelos en torno a cada variable administrativa se obtienen "modelos dinámicos univariados", los que permiten el estudio de cada indicador durante la década. De esta manera se induce un estudio dinámico de cada variable con miras a estudiar su comportamiento y evolución en el tiempo. Los resultados obtenidos (ver anexo 1.2) muestran que el ahorro corriente durante el periodo 1988-1997 puede reducirse a tres componentes principales que explican el 60.41% de la varianza, el primero explica el 38.65% y el segundo la complementa hasta el 50.18%. El primero asocia siete observaciones y los tres restantes con el segundo y el tercero; tiene un KMO de 0.841 y el determinante es cercano a cero. Los resultados presentan en los primeros lugares bien a municipios con grandes recursos que no alcanzan a agotar el presupuesto dejando recursos de una vigencia a otra o bien a pequeñas localidades que recurren al ahorro "forzado", pues tienen pocos recursos y tienen que ahorrar para sobrevivir, son los casos, por ejemplo, de El Peñol (Santander), Providencia (Nariño), el Litoral del San Juan (Chocó).

El endeudamiento es una variable restrictiva, pues sus niveles tienen que estar en línea con la capacidad real, se requiere que sea un endeudamiento responsable. La serie de observaciones se simplifica en dos componentes (50.95%), en donde el primero encuentra asociación con nueve de sus observaciones y presenta un KMO aceptable de 0.868. De otra parte, la inversión per-cápita se condensa en tres componentes con un porcentaje considerable de explicación (87.31%, el primero de ellos llega al 51.57% y el segundo hasta el 77.3). El primer componente se asocia a cinco observaciones, el

segundo a tres y el último a las dos restantes. Todas sus ponderaciones son positivas y por tanto, aquellos municipios que presentan niveles importantes de inversión se ubican en los primeros lugares, como en el caso de Barrancas (Guajira, Candelaria (Valle), Ciénaga (Magdalena) e Itagüí.

Continuando con el análisis dinámico, la austeridad administrativa, a su vez, puede resumirse en tres componentes principales que en total explican el 60.54%: Su primer componente vincula siete de las diez observaciones, aunque presenta un KMO menor (0.843). De acuerdo con este indicador, los municipios en los primeros lugares son pequeños en población y tienen un tamaño funcional relativamente reducido. La factibilidad administrativa se explica mediante dos componentes principales que representan el 75.81% de la varianza. El ordenamiento de los municipios revela la poca factibilidad de muchos de ellos, ya que no tienen capacidad financiera para asumir por cuenta propia los gastos del funcionamiento. Probablemente será una de las razones por las cuales se alterará la configuración territorial en los próximos años.

Finalmente, la independencia fiscal se condensa en un solo componente principal que explica el 68.66% de la varianza; es una variable estadísticamente significativa que clasifica adecuadamente a los municipios que han logrado más autonomía presupuestal, como Itagüí, Yumbo, Santafé de Bogotá, Cali y Bello, principalmente. Contrariamente, en los últimos lugares aparecen municipios pequeños con una gran dependencia de las transferencias nacionales. El ejercicio permitió conocer más sobre las variables que expresan de manera adecuada las características de un buen desempeño administrativo, así como su relevancia estadística.

TABLA 4.3 MODELOS DINÁMICOS POR INDICADOR

| Variable | No Componentes | %Explicación | KMO | Signif. |
|---------------------------|----------------|--------------|-------|---------|
| Ahorro Corriente | 3 | 60.41% | 0.841 | .000 |
| Independencia Fiscal | 1 | 68.66% | 0.954 | .000 |
| Austeridad Administrativa | 3 | 60.54% | 0.868 | .000 |
| Endeudamiento | 2 | 50.95% | 0.868 | .000 |
| Inversión pc | 3 | 87.31 | 0.865 | .000 |
| Factibilidad | 2 | 75.81 | 0.876 | .000 |

Fuente: elaboración propia

Dado que la independencia fiscal, la austeridad administrativa, el endeudamiento y la factibilidad explican una mayor proporción de la varianza con el número menor de componentes, se adoptan como variables iniciales para estudiar modelos alternativos de buen desempeño durante la década. La intención aquí, es construir *Modelos Dinámicos Multivariados Administrativos*, que tengan el mayor porcentaje de explicación de la variabilidad y la más simple estructura. Para lograrlo se intentaron tres combinaciones, un primer modelo considera tres variables (IF, Endeud, FACT), y dos modelos alternativos con dos variables (IF, FACT) y (IF, INVpc), (ver Anexo 1.3).

La combinación de independencia y factibilidad, representa en gran medida una forma de autonomía y característica ideal de un gobierno local. No depender de las transferencias en mayor grado, tener un tamaño funcional poco oneroso y realizar un manejo adecuado de sus recursos propios son condiciones que, en cierto sentido, se encuentran bajo el control de las autoridades locales o que pueden ser mejoradas por ellas. El endeudamiento responsable, a la vez, es una forma de acometer obras de cierta magnitud y una situación a la que no se puede escapar cualquier administración. El modelo parte de 30 variables (diez por cada indicador) y con el análisis multivariado se reduce a cinco

componentes que explican en conjunto el 65.71% de la varianza. Aquí el primer componente explica el 32.79%, el segundo incrementa este porcentaje hasta el 48.84% y el tercero hasta 56.52 %. El primer componente se encuentra vinculado totalmente a la Independencia, con cargas factoriales altas, a la factibilidad para los años 1988, 89, 92 y 96 y al endeudamiento en 1990-96 y 97; el segundo componente se asocia con la factibilidad en los años 1991, 93, 94, 95, 96 y 97; el tercero con el endeudamiento de 1991 a 1995; la factibilidad durante 1990 en el cuarto componente y al quinto el endeudamiento en los años 1988 y 1989.

Conformando modelos bivariados a partir de las combinaciones entre la independencia, la factibilidad y el endeudamiento se obtienen atributos de buen desempeño administrativo: ser independiente fiscalmente y tener autosuficiencia con un endeudamiento en niveles permisibles, que apalanque el desarrollo. Si se combinan la independencia y el endeudamiento las 20 variables iniciales se condensan en tres componentes que en total explican el 60.3% de la varianza total, (42.26% el primero y 53.73% el segundo). El primer componente está asociado a la independencia durante todos los años y al endeudamiento en cinco; el segundo y el tercero al endeudamiento en los años restantes. La combinación de la independencia y la factibilidad expresan el 72.57% del porcentaje de la varianza en tres componentes (43.43% y 65.17%), asociados a la totalidad de la independencia y a seis vigencias de factibilidad. El segundo a tres factibilidades (1991, 95 y 97) y el tercer a una (1990). En el primer componente las ponderaciones de la independencia son positivas, mientras que la factibilidad es negativa.

Esta estructura presenta unas características conceptuales interesantes sobre el buen desempeño, pues destaca la autonomía y la capacidad propia para conseguir recursos.

Subraya la independencia frente al gobierno central, pues la factibilidad mide la capacidad del municipio para atender su funcionamiento sin ser una carga para otros niveles de gobierno. La inclusión de la austeridad administrativa, conjuntamente con la independencia, pierde poder de explicación (64.94%) y se condensa en cuatro componentes. Las principales características de los dos modelos en cuestión se muestran a continuación.

TABLA 4.4 RESUMEN DE LOS MODELOS ALTERNATIVOS DE DESEMPEÑO ADMINISTRATIVO.

| | Atributo | Modelo 1 (IF/Inv-pc) | Modelo 2 (IF/Fact) |
|----|---------------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| 1 | KMO | 0.91 | 0.91 |
| 2 | Primer factor | 35.73 | 43.43 |
| 3 | Segundo factor | 60.43 | 65.17 |
| 4 | Tercer factor | 73.12 | 72.57 |
| 5 | Primer eigenvalue | 7.147 | 8.687 |
| 6 | Segundo eigenvalue | 4.940 | 4.348 |
| 7 | Tercer eigenvalue | 2.537 | 1.480 |
| 8 | Asociación al primer componente | IF 10 | IF FACT5 |
| 9 | Asociación al segundo componente | INVpc 6 | FACT 3 |
| 10 | Asociación al tercer componente | INVpc 4 | FACT1 |
| 11 | Cargas factoriales primer componente | 0.751 A 0.848 | .540 a 0.759 |
| 12 | Cargas factoriales segundo componente | 0.456 a 0.884 | .607 a 0.665 |
| 13 | Cargas Factoriales tercer componente | 0.466 a 0.801 | 0.532 |

Fuente: elaboración propia

El dilema, a partir de este momento, está en elegir un modelo que contenga las características de un buen desempeño. Los modelos presentan características deseables para los municipios y potencialmente pueden ser alcanzadas por ellos si efectúan las provisiones necesarias. El primer modelo, aunque presenta un buen nivel de explicación, lo alcanza con mayor número de componentes con relación a los otros dos. Por tanto, bajo este criterio se descarta del análisis. Los modelos restantes, presentan en esencia las mismas características deseables de un buen desempeño y sus principales atributos se presentan en la Tabla 4.4. Para llegar a una elección se establecieron criterios que

facilitaran dicho proceso. Aunque pudieran ser discrecionales, estos consideraron: el porcentaje total de explicación; el porcentaje de explicación del primer componente; el buen desempeño normativo; estabilidad del ordenamiento y distancia entre las calificaciones obtenidas. El atributo de independencia fiscal es deseable y se deja como referencia obligada, sin embargo cuando se analizan las variables que lo complementan, la inversión y la factibilidad, el análisis presenta cuestiones discrepantes. Por ejemplo, en Colombia se tiene un sistema de regalías como compensación a la explotación de recursos naturales no renovables que pone en desventaja a la mayoría de los municipios y favorece a unos pocos. En razón de ello, se elige el criterio de la factibilidad como aquel que complementa el buen desempeño administrativo.

Considerando la independencia y la factibilidad como criterios de buen desempeño administrativo, las calificaciones ubican en el primer lugar a dos ciudades intermedias de los departamentos de Antioquia y del Valle del Cauca, -Itagüí y Yumbo respectivamente-, van seguidas por las dos principales ciudades del país, Santafé de Bogotá y Cali (Valle)., Luego se encuentran Bello (Antioquia), Tocancipá (Cundinamarca) y Envigado (Antioquia). Posteriormente, Medellín (Antioquia), Palmira (Valle), Bucaramanga (Santander), Pereira (Risaralda), Mosquera (Cundinamarca), Rionegro, Girardota y Sabaneta, todos últimos municipios de Antioquia, (ver anexo 5).

La importancia de estos resultados, descansa en dos hechos. El primero que la clasificación registra tres de las principales ciudades del país, caracterizadas como centros económicos, industriales y educativos. Situación que de alguna manera da consistencia al análisis efectuado. El segundo, es la aparición de ciudades intermedias

con un desarrollo industrial notable, como rasgo característico que los ubica como municipios distinguidos de la geografía nacional. Efectivamente, Itagüí, es una ciudad antioqueña situada al sur occidente del Valle de Aburrá, distante 11 kilómetros de Medellín con una importante dinámica comercial e industrial, lo que le ha merecido el reconocimiento de "polo industrial y comercial de Colombia"¹²².

En el segundo lugar se encuentra Yumbo, municipio del Calle del Cauca, considerado como la ciudad industrial más importante del departamento, proceso iniciado en 1940 y hasta 1965. Es sede de empresas como Cementos del Valle, Cartón de Colombia, y Eternit, entre otras. Actualmente hay instaladas 461 grandes empresas, debido principalmente a las múltiples ventajas que ofrece su clima y ubicación al aeropuerto internacional y al primer puerto del pacífico colombiano, además de los incentivos tributarios ofrecidos por el municipio¹²³. Bello, es la quinta ciudad ubicada en la escala de buen Desempeño Administrativo. Distante solamente diez kilómetros de la capital del departamento, Medellín, no se considera un municipio pequeño, pues las proyecciones para el año 2000 indican que tiene 354.925 habitantes. Hace parte de la zona

¹²² La actividad económica de Itagüí fue inicialmente agropecuaria hasta que llegó la industrialización y con ella el crecimiento urbanístico. A finales de los años 30 fueron fundadas varias industrias como Sedeco y Tejunión. Más adelante llegaron Coltejer, Furesa, Delmatz y Polímeros Colombianos, entre otras. Dentro del conjunto, la industria cervecera tiene especial importancia. De manera general la actividad económica se puede clasificar en marroquinería, madera, cerveza, química, textil y de confección. Par el año 1999 el sistema productivo estaba estructurado con base en famiempresas, micro, medianas y gran industria. Clasificadas en 373 sociedades, 373 de servicios, 18 agropecuarias, 48 de la construcción. Manufactura con 479 sociedades, minas y canteras 4, seguros y finanzas 139, electricidad y gas 1 y transporte y comunicaciones 43. Para más detalles de la ciudad ver www.itagui.gov.co

¹²³ Yumbo es uno de los 42 municipios del Valle del Cauca. Está situado al norte de la ciudad de Cali. El municipio está totalmente cruzado por vías de comunicación y por consiguiente con todos los municipios circunvecinos, el departamento y la nación. La vía férrea cruza su territorio en toda su extensión y comunica con el importante puerto marítimo a nivel nacional de Buenaventura. Entre 1900 y 1949, se apreció una significativa etapa de despegue, en la que se marca la incorporación del Departamento del Valle del cauca al mercado nacional y regional. Esto se logró gracias al auge de las obras públicas, logrando así una completa dotación de una compleja infraestructura vial que a la postre resultó estratégica para el despegue regional, tal es el caso de la construcción del ferrocarril del pacífico.

metropolitana del Valle de Aburrá con un importante desarrollo en la industria textil y en el sector comercial¹²⁴.

Tocancipá es un una pequeña población del departamento de Cundinamarca, ubicado en el sector nororiental de la Sabana de Bogotá a 41 Km., de origen precolombino con una población de 11.354 habitantes, según los datos del censo de 1993. El área municipal es de 72 km², limitando los municipios de Zipaquirá y Gachancipá por el norte, con Guasca y Sopó por el sur. Las actividades de mayor importancia son la agricultura, la ganadería y el comercio, aunque tiene registrado 12 establecimientos industriales, algunos de ellos de notable importancia. Es una localidad con tradición histórica, pues el oidor Miguel de Ibarra, por auto del 21 de septiembre de 1593, dispuso la fundación del nuevo pueblo¹²⁵.

Envigado, otro municipio antioqueño perteneciente al Valle de Aburrá, dista 10 Kilómetros al sudeste de Medellín, considerado, hoy por hoy como uno de los centros industriales del país. Así mismo, es considerado uno de los municipios con el más alto nivel de vida, pues tiene resuelta sus necesidades básicas, cuya inversión presupuestal es una de las más altas del país y con una cobertura plena en educación. Brinda subsidios para vivienda, tercera edad y servicios públicos¹²⁶.

¹²⁴ Denominado así en honor a don Andrés Bello, la población dista 10 kilómetros de Medellín, creado por ordenanza No 48 de 29 de Abril de 1913. El 1 de Enero de 1995 tenía registrado 418 predios urbanos y 1095 rurales. Su economía depende principalmente de la industria y en menor grado de la agricultura y la ganadería. Los principales cultivos son el café, caña de azúcar, yuca y maíz. Están instaladas en su territorio muchas factorías, sobresaliendo la producción de textiles; tiene registrados 441 establecimientos industriales y 1970 comerciales.

¹²⁵ Se cree que Tocancipá o Toquenzipá en lengua chibcha quiere decir "alegrías del zipa", el territorio era habitado por esta cultura indígena que tenían tres asentamientos: Unta, Toquencipá y Cuna. En la actualidad la cabecera municipal cuenta con dos establecimientos de preescolar, 127 alumnos y tres profesores; dos establecimientos de primaria, 808 alumnos y 30 profesores, dos establecimientos de educación media, 766 alumnos y 38 profesores. Aunque los cultivos de flores continúan a la vanguardia, industrias como cervecera Leona, Colpapel, Agafano, Evel y Mallerías Unidas se han posicionado fuertemente en la región.

¹²⁶ Algunas de las empresas localizadas en Envigado son Sofasa (ensambladora de autos), Peidar (fabrica de vidrio), Proquident (cuidado oral), entre otras. Además, Susaeta ediciones, El Colombiano, un periódico regional de mucha importancia y Almacenes Éxito, una cadena comercial. Es conocido también por sus cristalerías.

En los últimos lugares se encuentran municipios con reducido tamaño poblacional, con altos niveles de dependencia de las transferencias de la nación y con reducida capacidad tributaria propia. Comparando los dos grupos de municipios, los primeros y los últimos, se pueden apreciar la gran distancia que los separa. Mientras los primeros han alcanzado una importante independencia fiscal, los últimos presentan una dependencia total de los recursos nacionales, una situación que persiste durante toda la década y que, bajo el actual esquema, difícilmente va a ser superada. Al parecer las razones de este adelanto en la autonomía administrativa no descansa en el tamaño población ni en la dimensión territorial de los municipios, por ejemplo, existen municipios con distintos tamaños que van desde las más grandes ciudades (Bogotá, Cali y Medellín) a pequeñas como Tocancipá, pasando por las medianas (Itagüí, Yumbo, Envigado y Bello). Tampoco es la dimensión territorial pues, de igual manera, se encuentran municipios con territorios de distintas dimensiones. La Tabla 4.5 pone de relieve las diferencias entre los primeros y los últimos lugares con relación a la independencia fiscal.

TABLA 4.5 DESEMPEÑO ADMINISTRATIVO 1988-1997

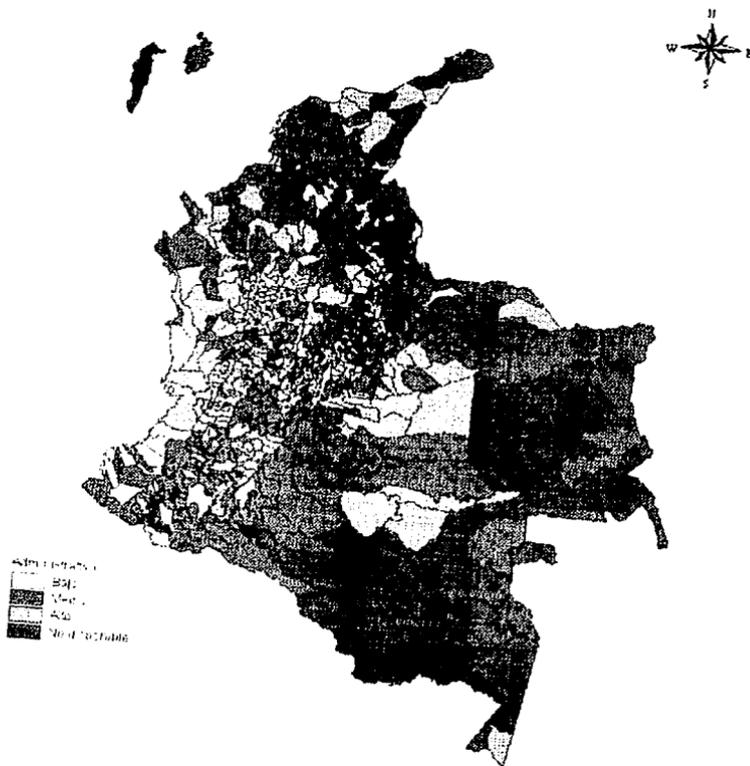
| Variable | Primeros Lugares | | | | | Últimos lugares | | | | |
|----------|------------------|-------|--------|------|-------|-----------------|----------|-------|----------|---------|
| | Itagüí | Yumbo | Bogotá | Cali | Bello | Nombre | El Peñol | López | Timbiquí | Jambaló |
| IF 88 | 0.91 | 0.90 | 0.87 | 0.79 | 0.95 | 0.01 | 0.01 | 0.02 | 0.01 | 0.01 |
| IF89 | 0.87 | 0.89 | 0.88 | 0.84 | 0.88 | 0.01 | 0.00 | 0.04 | 0.01 | 0.01 |
| IF90 | 0.89 | 0.84 | 0.87 | 0.85 | 0.85 | 0.01 | 0.14 | 0.04 | 0.02 | 0.00 |
| IF91 | 0.88 | 0.81 | 0.88 | 0.83 | 0.84 | 0.01 | 0.27 | 0.00 | 0.02 | 0.015 |
| IF92 | 0.89 | 0.82 | 0.86 | .80 | 0.77 | 0.01 | 0.00 | 0.00 | 0.01 | 0.04 |
| IF93 | 0.92 | 0.81 | 0.85 | 0.83 | 0.74 | 0.01 | 0.08 | 0.02 | 0.02 | 0.08 |
| IF94 | 0.9 | 0.85 | 0.85 | 0.82 | 0.79 | 0.01 | 0.06 | 0.02 | 0.02 | 0.05 |
| IF95 | 0.87 | 0.88 | 0.80 | 0.79 | 0.75 | 0.01 | 0.08 | 0.02 | 0.02 | 0.05 |
| IF96 | 0.89 | 0.88 | 0.77 | 0.83 | 0.67 | 0.01 | 0.08 | 0.02 | 0.02 | 0.03 |
| IF 97 | 0.86 | 0.83 | 0.72 | 0.78 | 0.67 | 0.01 | 0.08 | 0.02 | 0.03 | 0.05 |

Fuente: elaboración propia

Lo que sí, al parecer, resulta definitivo para el adelanto administrativo es la presencia de la actividad industrial en su territorio, característica común para los lugares más destacados, junto con su cercanía a los centros urbanos importantes. Todo parece indicar que los procesos de urbanización han influido definitivamente en la localización de las actividades empresariales buscando sedes alternas a las ciudades capitales, beneficiando con ello a pequeñas y medianas ciudades; el ser sede de estas actividades industriales genera importantes externalidades positivas para los fiscos municipales, además del beneficio en generación de empleo y de los efectos de la responsabilidad social que orienta la actividad de las empresas allí asentadas. Para el caso colombiano los municipios que no son capitales destacados administrativamente, se encuentran en las cercanías de Bogotá, Cali o Medellín, articulados por servicios de transporte terrestre lo que les permite el uso de la infraestructura propia de las grandes ciudades.

Los municipios en los niveles inferiores de desempeño administrativo tienen como rasgo común un distanciamiento a los más importantes centros urbanos del departamento, la desarticulación es tal que muchos de ellos utilizan comunicación marítima o fluvial, presentan una escasa población, aunque están dotados de grandes extensiones territoriales. No se puede afirmar que no tienen recursos para explotar, pues paradójicamente su economía está basada en la minería de cobre, plata y oro, como es el caso de Achí, López, Timbiquí. Un rasgo común, es que estos municipios son de fundación reciente y algunos de ellos han sido segregados de otros municipios. El municipio más antiguo es de fundación en 1911(López) y los más recientes Pizarro y Policarpa en 1971 y 1972, respectivamente. Finalmente, son sede de grupos étnicos asentados en resguardos indígenas pertenecientes a la familia Embera y Páez, como en el caso de López, Timbiquí y Jambaló.

Mapa 4.1 Desempeño Administrativo



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3.1.2 Desempeño político. Un buen desempeño político en el ámbito local desde el punto de vista normativo tiene que ver con las posibilidades reales de los ciudadanos para tomar parte en las decisiones sobre los asuntos que les concierne y sobre los cuales tengan competencia. Tiene que ver adicionalmente con los valores democráticos que inspiran el papel de las autoridades, de su aparato burocrático y con la actitud de los actores sociales frente a los asuntos públicos. No se puede hacer una valoración de un buen desempeño político concentrándose exclusivamente a alguna de sus partes, pues éste se gesta en la interacción de la sociedad civil y el gobierno municipal y su valor descansa en su reconocimiento. El desempeño político adecuado se acrecienta cuando esta interacción se refuerza y se reclama mutuamente.

Las variables consideradas para el estudio de esta dimensión de los gobiernos locales están representadas mediante indicadores de participación electoral, indicadores sobre la actividad social, representados por las organizaciones sociales que hacen presencia en el área local y por sus manifestaciones, indicadores sobre las expresiones sociales, las huelgas, etc. Los anteriores intentan revelar un mejor desempeño y por tanto cuanto más grandes mejor, pues indican un buen grado de involucramiento de los actores sociales. De otra parte, existen condiciones que en teoría obstaculizan el buen desempeño local y el grado de bienestar social, tal es el caso de la presencia guerrillera, la violencia local y las prácticas corruptas del sector público. Como se había anticipado, son indicadores de lenta maduración y su generación descansa en la mayoría de los casos en condiciones o hechos coyunturales.

Existen inquietudes sobre las variables que mejor revelan el buen desempeño político a nivel local, especialmente con relación a los grupos subversivos que tienen presencia en

el nivel ¿Es su presencia positiva o negativa? Desde el punto de vista teórico, la conformación de grupos guerrilleros en Colombia ha sido motivo de muchos estudios y aproximaciones teóricas, que dan una valoración positiva o no a su presencia, según el status otorgado. Una primera lectura de la subversión colombiana registra los orígenes políticos de la guerrilla cuando tomaron las armas para hacer frente a la hegemonía de los partidos tradicionales que negaba sistemáticamente la participación política, auspiciaba la injusticia social, sin presencia efectiva en vastas zonas del territorio nacional, sumiéndolas en el atraso y en el olvido. Esta constituye una manera de entender la presencia territorial de los grupos guerrilleros en zonas desarticuladas, donde el estado no ejercía ningún control legal o administrativo, buscando sustituir esta ausencia y organizar la vida social y política de las comunidades donde tienen presencia. Bajo estas consideraciones la presencia de grupos subversivos ejercería un efecto positivo sobre el desarrollo local, demandando presencia estatal, activando la organización social en procura de algunos servicios sociales y ejerciendo de alguna manera control sobre las actividades administrativas. Una segunda interpretación de la presencia guerrillera, la califica como desfavorable para los intereses locales y regionales, sobre todo a la luz de las transformaciones ideológicas y financieras de sus actividades que ha convertido la acción guerrillera en grandes y empresas criminales exitosas, con el secuestro, la extorsión, el narcotráfico, el asalto y demás como principales fuentes de recursos para su expansión territorial y capacidad de reclutamiento. El desarrollo de estas prácticas tiene un efecto económico desastroso para el avance de los municipios, inhibe la inversión, fomenta la violencia y el desplazamiento de los habitantes. Con estas consideraciones en mente la variable de la presencia guerrillera será sometida al análisis estadístico para evaluar su verdadera importancia.

Tres modelos alternativos fueron considerados para el estudio del buen desempeño político. El primero de ellos considera la participación electoral como el número de votos obtenidos en la elección popular de alcaldes municipales, conjuntamente con las expresiones sociales -movimientos urbanos y huelgas-, la presencia guerrillera y las organizaciones sociales con presencia local, según el sector de incidencia. El modelo, presenta un porcentaje importante de explicación (71.66%), concentrado en tres componentes principales, en donde el primero de ellos se asocia principalmente con el total de las movilizaciones para el periodo 90-96 y la votación obtenida en sus cuatro eventos electorales; el segundo con el número de organizaciones sociales y el tercero con las acciones guerrilleras ocurridas en los respectivos años.

El segundo modelo es una variante del anterior que mantiene las mismas variables a excepción de las votaciones las cuales son reemplazadas por el indicador de participación electoral, o sea el número de votos para alcalde dividido por el potencial de votantes en cada municipio. De esta manera se corrige el posible sesgo inducido por el tamaño poblacional de los entes locales. El modelo pierde poder de explicación y se reduce a un 62.88%, expresado por cuatro componentes principales, el primero asociado a las acciones guerrilleras, a las organizaciones sociales el segundo, al total de las movilizaciones el tercero y el cuarto la participación electoral.

El tercer modelo se construye a partir de dudar de la presencia de la guerrilla como un indicador de desempeño político (ver anexo 2), el cual presenta un mayor poder de síntesis, pues reduce 16 variables consideradas a dos componentes principales, con importantes cargas factoriales. A través de estos dos componentes se expresa el 80.05% del total de la varianza, en donde el primero presenta el mejor nivel observado en el

ejercicio de análisis (68.03%), asociado con las organizaciones civiles y sus manifestaciones, mientras el segundo con la participación electoral durante los cuatro eventos electorales. Dadas sus características se adopta este modelo para evaluar el buen desempeño político.

La clasificación de los municipios bajo este esquema presenta en los primeros lugares de desempeño político a las grandes ciudades del país y las ciudades capitales de departamento. La primera ciudad sin estos atributos, Buenaventura (Valle), aparece en el lugar decimoquinto y posteriormente se encuentran Apartadó (21), Turbo (25), Chigorodó (26) y Carepa (27), todos estos municipios de Antioquia, (ver anexo 6).

Vistos en conjunto los municipios que ocupan las primeras posiciones en desempeño político y descartando las ciudades capitales, que por su condición pueden presentar un desarrollo evidente en tal esfera, la referencia es sobre aquellas ciudades intermedias que presentan posiciones destacadas, resaltando aquellas características que pueden constituir los determinantes de dicho desempeño. Un rasgo común importante es su destacado papel regional como polos de desarrollo económico y social. Así por ejemplo, Buenaventura es el puerto colombiano más importante sobre el océano pacífico y por tanto, ejerce un importante papel para la economía nacional.

Similarmente, los municipios de Apartadó, Turbo, Chigorodó y Carepa, están asentadas en la región conocida como el Urabá antioqueño, una de las regiones más privilegiadas del país pues se encuentra entre los océanos pacífico y atlántico, identificada como un importante corredor de intercambio en el continente americano. La parte central del Urabá

es la sede del eje bananero, que concentra la principal actividad de la región y constituye un importante renglón en la economía colombiana. Por tanto, la importancia económica de éstas localidades y su área de influencia es una de las razones para entender la presencia de los grupos insurgentes y el intenso conflicto social que los caracteriza, como también la fuerte dinámica social y política derivada de las organizaciones laborales allí presentes, las cuales ejercen una sobresaliente influencia y un papel trascendente para las reivindicaciones de los trabajadores, como también un papel concientizador de sus afiliados.

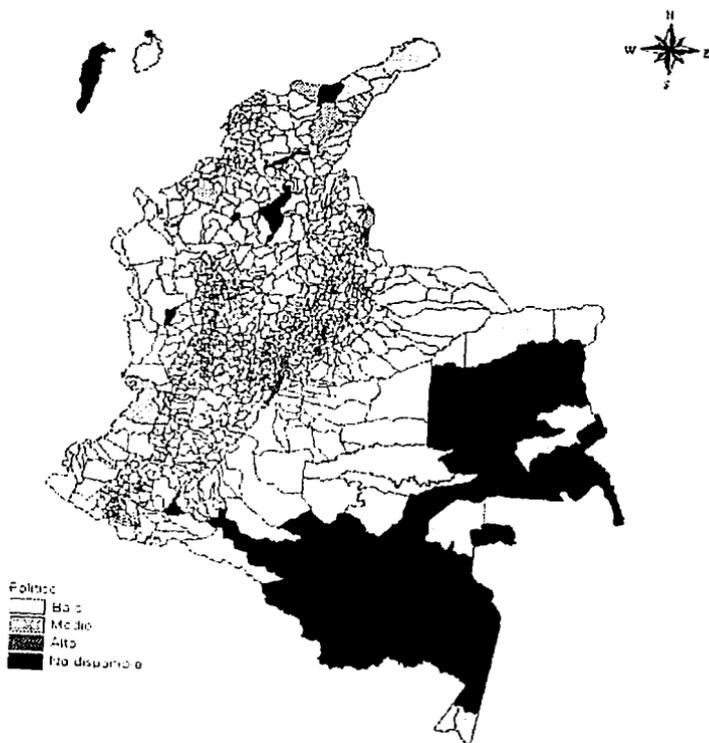
TABLA 4.6 DESEMPEÑO POLÍTICO 1988-1997

| Variable | Primeros Lugares | | | | | Últimos lugares | | | | |
|------------------|------------------|----------|--------|----------|---------|-----------------|--------|--------|----------|---------|
| | Nombre | Nombre | Nombre | Nombre | Nombre | Nombre | Nombre | Nombre | Nombre | Nombre |
| | Bogotá | Medellín | Cali | B/quilla | B/manga | Mosquera | Guamo | Tutazá | Busbanzá | Almeida |
| T.Organizaciones | 8.269 | 3.302 | 3.217 | 3.197 | 863 | 52 | 31 | 8 | 8 | 38 |
| T. Movimient | 194 | 62 | 35 | 61 | 37 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| P. Electoral88 | 0.43 | 0.36 | 0.38 | 0.52 | 0.46 | 0.45 | 0.78 | 0.60 | 0.47 | 0.72 |
| P. Electoral90 | 0.41 | 0.42 | 0.44 | 0.50 | 0.49 | 0.82 | 0.88 | 0.74 | 0.80 | 1.0 |
| P. Electoral92 | 0.26 | 0.29 | 0.1 | 0.41 | 0.33 | 0.65 | 0.72 | 0.63 | 0.61 | 0.69 |
| P. Electoral94 | 0.3 | 0.28 | 0.29 | 0.42 | 0.42 | 0.82 | 0.77 | 0.69 | 0.61 | 0.61 |

Fuente: elaboración propia

Las posiciones menos destacadas de la clasificación de los municipios de acuerdo a su dinámica social y organizativa son para Mosquera (Cundinamarca), El Guamo (Tolima), Tutazá, Busbanzá y Almeida, todos estos últimos en el departamento de Boyacá. Todos pueden considerarse municipios pequeños en atención a su población y con excepción de Mosquera, la característica compartida por los demás es la ruralidad, determinada ésta cuando la proporción de habitantes de la cabecera municipal es menor en relación con el

Mapa 4.2 Desempeño Político



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

resto de la población del territorio¹²⁷. Esta condición los determina como municipios con fuerte actividad agropecuaria, actividad que en Colombia se ejerce principalmente y tradicionalmente bajo esquemas individuales, intuyéndose como la razón principal para presentar bajos niveles organizativos. Para una visión de conjunto ver el Mapa No 2.

4.3.1.3 Buen desempeño socioeconómico. Los atributos socioeconómicos a nivel municipal son de larga duración y en ocasiones de difícil seguimiento, sin embargo, son reconocidos como una de las principales responsabilidades en la gestión del desarrollo local que sin ser una tarea exclusiva de la dirigencia local, representan uno de los más importantes atributos del buen desempeño y del buen gobierno. Este se manifiesta a través de las condiciones de vida de la población, de su desarrollo institucional y del ambiente económico local reinante. Para la experiencia colombiana fueron consideradas 41 variables, que intentan reflejar la calidad de vida de sus habitantes valorada a través de las calificaciones en la cobertura y calidad de los servicios públicos, por el desarrollo de infraestructura de servicios sociales alcanzada y por un indicador de operaciones financieras realizadas anualmente.

El análisis multivariado redujo estas 41 variables a cuatro componentes principales que en total explican el 87.9% de la varianza. El primero de ellos está asociado con la infraestructura y con ambiente económico local. El segundo vinculado a las condiciones de vida de sus habitantes y el último a las condiciones laborales de la población económicamente activa (ver anexo 3). De acuerdo con la dimensión socioeconómica los

¹²⁷ Las proporciones calculadas según los datos del censo de 1993 presentan un 39% de la población asentada en la cabecera de El Guamo, un 6% en Tutazá, 26% en Busbanzá y 11% en Almeida.

municipios que ocupan los lugares más destacados son nuevamente las grandes ciudades y la mayoría de las capitales del país y reflejan, en consecuencia, el modelo de desarrollo regional que ha primado en el país. La primera ciudad intermedia que aparece es Espinal (Tolima), ocupando la posición 20 y posteriormente San Gil (22), Barrancabermeja (25) y Envigado (26). A la par, en los lugares menos destacados están los municipios de Providencia (San Andrés), La Uribe (Meta), El Rosario (Nariño), Sipí (Chocó) y El Peñol (Bolívar), (ver anexo 7).

Como se verá posteriormente, existe una fuerte y positiva relación entre la dimensión política y socioeconómica municipal, esto hace prever que los municipios con destacado desarrollo político presenten a la vez altos niveles de vida, o viceversa. Los resultados de la experiencia colombiana en lo relacionado con el desarrollo institucional, la calidad de vida, la ocupación laboral y la dinámica económica local, presentan en los primeros lugares las ciudades capitales y algunas ciudades intermedias a las cuales se hará una breve referencia.

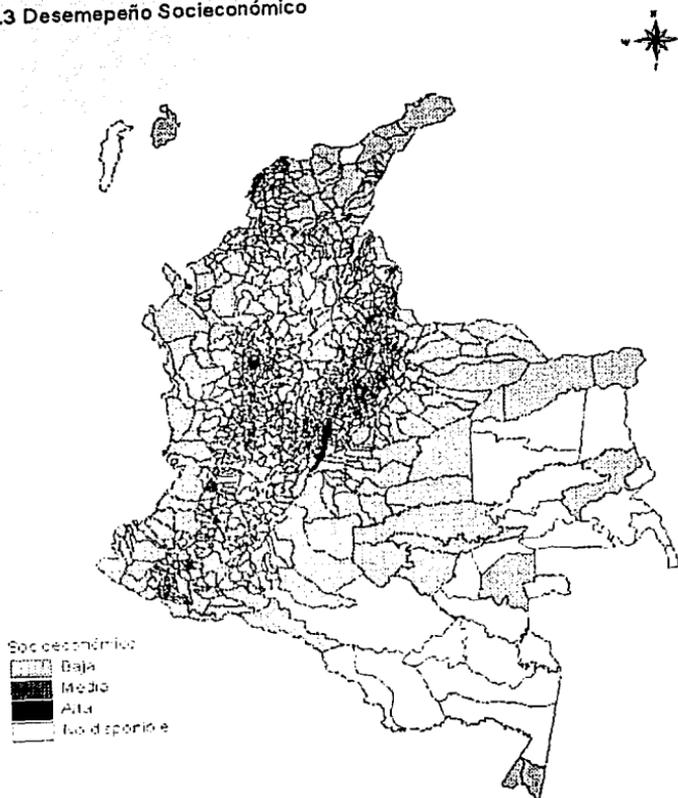
TABLA 4.7 DESEMPEÑO SOCIOECONÓMICO 1988-1997

| Variable | Primeros Lugares | | | | | Últimos lugares | | | | |
|--------------|------------------|-------|----------|----------|---------|-----------------------|----------|------------|------|----------|
| | Bogotá | Cali | Medellín | B/quilla | B/manga | Nombre providencia | La Uribe | El Rosario | Sipí | El Peñol |
| T. Instituc. | 5.176 | 1.726 | 1.626 | 1.040 | 424 | 0 | 0 | 12 | 9 | 6 |
| ICV | 84 | 82 | 82 | 80 | 82 | 23 | 26 | 21 | 24 | 29 |
| Cartera 91 | 960 | 527 | 594 | 284 | 500 | 0 | 0 | 27 | 0 | 0 |
| Cartera 92 | 1.278 | 773 | 869 | 424 | 788 | 0 | 0 | 18 | 0 | 0 |
| Cartera 93 | 1.411 | 990 | 1099 | 559 | 1.101 | 0 | 0 | 8.25 | 0 | 0 |
| Cartera 94 | 1.943 | 1.417 | 1.519 | 785 | 1.686 | 0 | 0 | 14.99 | 0 | 0 |
| Cartera 95 | 2.686 | 1.905 | 1.970 | 1.032 | 2.223 | 0 | 0 | 12.99 | 0 | 0 |
| Cartera 96 | 2.891 | 2.339 | 2.282 | 1.322 | 2.699 | 0 | 0 | 1.327 | 0 | 0 |

Fuente: elaboración propia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mapa 4.3 Desempeño Socioeconómico



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Espinal, segunda ciudad del departamento del Tolima tiene un notable crecimiento población y de actividad económica en los últimos tiempos. Sus ramas de actividad económica están centradas en la producción agrícola e industrial de gran importancia en el departamento y en la nación. San Gil (Santander) está ubicado en una zona con un intenso proceso de cambio, con relevancia regional basada en las actividades agropecuarias, industriales y turísticas. Estas, conjuntamente con un tradicional sistema cooperativo de origen campesino, son el sustento económico y social para que ocupe un lugar sobresaliente departamentalmente.

Los municipios con menor desarrollo socioeconómico comparten características como la desarticulación a los centros urbanos, la ruralidad y su tamaño poblacional reducido. Providencia es una isla del Caribe, municipio del Departamento de San Andrés, con un incipiente desarrollo de infraestructura y con algunas dificultades para la prestación de servicios públicos. La Uribe, en el Meta, es un municipio recientemente segregado de Mesetas, en 1990, dedicado a las actividades agropecuarias y con una fuerte presencia guerrillera. Rosario (Nariño) y Sipí (Chocó), comparten estas mismas características. En general estas localidades tienen dificultades para la provisión de bienes públicos locales. (Ver Mapa 4.3)

4.3.2. Índice de Buen Desempeño Municipal. El análisis multivarado efectuado con los indicadores de desempeño municipal ha generado "nuevas variables", las cuales en realidad son combinaciones lineales de las variables seleccionadas en cada dimensión y constituyen la base para el establecimiento del índice de buen gobierno municipal.

TABLA 4.8 MODELOS DE BUEN DESEMPEÑO MUNICIPAL 1988-1997

| Modelo | Variables | No Componentes | % Explicación |
|----------------|----------------------------|----------------|---------------|
| Administrativo | Independencia Fiscal | 3 | 1). 43.43% |
| | Factibilidad | | 2). 65.17% |
| | | | 3). 72.57 % |
| Político | Organizaciones sociales y | 2 | 1) 61.18% |
| | Movimientos sociales | | 2). 80.05% |
| | Participación electoral | | |
| Socioeconómico | Desarrollo institucional y | 4 | 1). 61.18% |
| | Ambiente económico local | | 2). 79.58% |
| | Calidad de Vida | | 3). 84.54% |
| | Ocupación laboral | | 4). 87.90% |

Fuente: elaboración propia

Como inicialmente se realizaron análisis independientes, es el momento de considerar todas las dimensiones en su conjunto, pues al fin y al cabo, la gestión municipal es un concepto integral, resultante de los logros obtenidos en cada una de ellas y de sus interacciones. La Tabla 4.8 resume los principales obtenidos.

4.3.2.1. Visión integral de la gestión local. La consideración simultánea del modelo administrativo, político y socioeconómico conduce a la obtención de un resultado global de la gestión municipal, a través de la construcción de un Índice sintético de buen desempeño. La primera posibilidad y seguramente la más adecuada, es efectuar un análisis factorial, considerando los primeros componente principales de cada dimensión, encontrando un modelo de las combinaciones lineales de las tres dimensiones de competencia municipal. Antes de efectuar dicho análisis es recomendable establecer empíricamente el grado de asociación que existe entre los componentes, pues la investigación desde un principio planteó una relación teórica entre las dimensiones de

responsabilidad municipal, según lo representado en la figura 4.1. Dichas relaciones deben ser constatadas para lo cual se calculó el índice de correlación bivariado, el cual proporciona una medida de asociación entre las variables y los resultados se presentan en la Tabla 4.9. Derivado de las anteriores relaciones, vale la pena resaltar los siguientes aspectos:

- 1) la vinculación positiva entre lo administrativo, lo político y lo socioeconómico
- 2) la fuerte vinculación positiva entre lo político y lo socioeconómico
- 3) la relación negativa entre las cuestiones administrativas y lo electoral y entre éste último y la calidad de vida.

TABLA 4.9 CORRELACIONES ENTRE LOS COMPONENTES PRINCIPALES

| | | Correlaciones | | | | | | | | |
|--------|---|-------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------|
| | | admon1 | admon2 | admon3 | polit1 | polit2 | sec1 | sec2 | sec3 | sec4 |
| admon1 | Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N | | | | | | | | | |
| admon2 | Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N | .000 1.000 1056 | | | | | | | | |
| admon3 | Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N | .000 1.000 1056 | .000 1.000 | | | | | | | |
| polit1 | Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N | .221** .000 1056 | .160** .000 1056 | .073* .017 1056 | | | | | | |
| polit2 | Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N | -.144** .000 1056 | -.119** .000 1056 | -.051 .099 1056 | .000 1.000 1056 | | | | | |
| sec1 | Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N | .297** .000 1056 | .225** .000 1056 | .068* .027 1056 | .970** .000 1056 | .027 .389 1056 | | | | |
| sec2 | Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N | .348** .000 1056 | .273** .000 1056 | .032 .292 1056 | -.136** .000 1056 | -.130** .000 1056 | .000 1.000 1056 | | | |
| sec3 | Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N | .001 .875 1056 | .927 .818 1056 | .003 .913 1056 | .083** .007 1056 | -.036 243 1056 | .000 1.000 1056 | .000 1.000 1056 | | |
| sec4 | Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N | .023 .485 1056 | .044 .149 1056 | -.084* .038 1056 | -.010 .756 1056 | -.011 713 1056 | .000 1.000 1056 | .000 1.000 1056 | .000 1.000 1056 | |

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En cuanto al primer aspecto, el componente administrativo, independencia fiscal y la factibilidad, está relacionado positivamente con lo político, representando primordialmente lo social y sus organizaciones (0.221 y 0.196, respectivamente). Lo anterior significa, que aquellos municipios con mayor autonomía financiera tendrán un mayor número de organizaciones y mayores expresiones sociales. Esto también es válido en lo socioeconómico, ya que los componentes administrativos presentan una relación positiva (0.297 y 0.225), con el desarrollo institucional y la dinámica económica local, por tanto, aquellos municipios con autonomía financiera presentarían un desarrollo importante en bienes públicos locales y su economía tendrá un dinamismo notable. A su vez, existe una vinculación positiva entre lo administrativo, en su primer y segundo componente, y la calidad de vida, el segundo componente socioeconómico. Entre ellos existe una correlación positiva de 0.546 y 0.273, respectivamente, en el entendido que cuando un municipio sea más independiente administrativamente, en promedio éste tendrá mejor calidad de vida.

La experiencia colombiana presenta otro importante hallazgo determinado por la fuerte relación positiva (0.970), entre la dimensión política y la socioeconómica. La vinculación positiva indica que cuando un municipio presenta una gran organización social presentará, a su vez, un buen desarrollo institucional y una economía local satisfactoria, o viceversa, cuando se tiene una buena infraestructura y economía local en auge, la organización y dinámica social serán favorecidas. Aunque no puede establecerse una relación de causalidad, es importante tener en cuenta esta vinculación para efectos del diseño de política y para validar los nuevos esquemas de governance, los cuales introducen el componente social como algo definitivo para la gestión del desarrollo local.

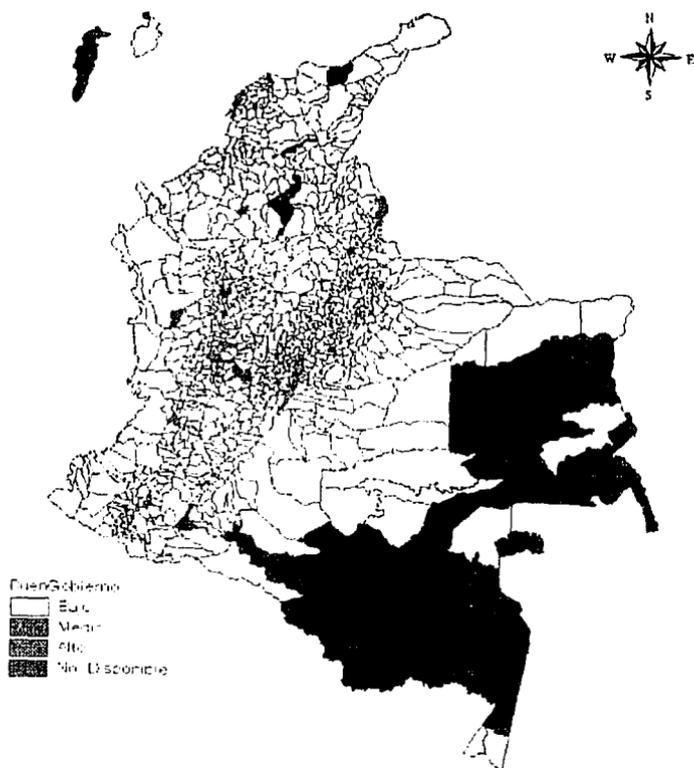
Mejorando la organización y la dinámica social existen condiciones favorables para el desarrollo institucional.

El tercer aspecto hace referencia a las relaciones inversas entre lo administrativo, (la independencia y la factibilidad), y la participación electoral a nivel local y de ésta última con la calidad de vida. Cuando se relacionan el primer y segundo componentes administrativos con el segundo de la dimensión política (participación electoral) se encuentran correlaciones negativas, estadísticamente significativas (-0.144 y -0.119). Similarmente, cuando se establece una relación entre el primer y segundo componente político, la organización social y la participación electoral, con la calidad de vida (segundo componente socioeconómico), se encuentran valores negativos (-0.138 y -0.130, respectivamente). Estos resultados constituyen evidencias importantes para entender el comportamiento electoral a nivel local. De acuerdo con ellos, los municipios con alta independencia fiscal presentan altos nivel de abstención o baja participación electoral, o alternativamente, aquellos con dependencia fiscal participarían más electoralmente. La relación inversa entre lo político y la calidad de vida puede entenderse de dos maneras: los municipios con menor calidad de vida presentan mayor nivel de organización social y votan más. En contrario, los de mejor calidad de vida tienen incipiente organización social y votan menos.

Tras conocer estas importantes relaciones entre las dimensiones de competencia municipal, el siguiente paso es calcular el índice general de buen desempeño local. Partiendo de los tres principales componentes en cada dimensión se efectúa un nuevo análisis factorial, el cual condensa las dimensiones en un solo componente principal, el

cual explica el 69.75% de la varianza y determina las ponderaciones para cada

Mapa 4.4 Buen Desempeño Municipal



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dimensión. La mayor de ellas es asignada a los asuntos socioeconómicos, seguido de la dimensión política y por última la dimensión administrativa (Anexo 4).

La clasificación ubica en el primer lugar a Santa fe de Bogotá, seguido de Medellín, Cali y Barranquilla, reconocidas como las principales ciudades del país y posteriormente, la mayoría de ciudades capitales de departamento. Las primeras ciudades intermedias son Buenaventura (Valle), Apartadó (Antioquia), Yumbo y Palmira en el Valle del Cauca, Envigado e Itagüí en Antioquia. Los últimos lugares están ocupados por Bojayá (Chocó), Achí y El Peñol en Bolívar y López y Timbiquí en el Cauca, posteriormente se encuentran dos municipios de Nariño, Pizarro y Policarpa. Estos últimos presentan la desarticulación a los centros económicos, el reducido tamaño poblacional, el incipiente desarrollo en infraestructura y baja calidad de vida, como rasgos característicos.

El índice de buen desempeño municipal (Anexo 8), constituye un elemento para reflexionar sobre el proceso, sus bondades y limitaciones, así como para tener una visión integral de la gestión municipal. Sin pretender ser una medida de convergencia del desarrollo municipal, el índice llama la atención sobre ella y sobre los limitados propósitos conseguidos en esta materia. Dicha convergencia va más allá de los tradicionales enfoques económicos, explora e incorpora sensibles aristas de la cosa pública en sus expresiones político-administrativas.

Teniendo presentes las imperfecciones propias de una medida del desempeño, una visión conjunta de los resultados permite apreciar ciertas propiedades sobre las cuales es necesario profundizar ya que constituyen la base para conjeturar sobre la política en cuestión. Antes que nada es importante recordar que al tener origen en un análisis

multivariado, las calificaciones obtenidas tienen media aritmética igual a cero y desviación estándar y varianza equivalentes a uno. Considerando el rango y los valores negativos existentes se pueden inferir importantes conclusiones. La tabla presenta los datos obtenidos en cada dimensión.

TABLA 4.10 CALIFICACIONES DE LOS COMPONENTES PRINCIPALES

| Dimensión | Rango | Mínimo | Máximo | Negativos |
|----------------|-------|--------|--------|-----------|
| Administrativa | 13.93 | -10.86 | 3.064 | 523 |
| Política | 31.62 | -2.956 | 28.67 | 870 |
| Socioeconómica | 27.23 | -0.693 | 26.54 | 691 |
| Buen Desempeño | 28.78 | -2.59 | 26.19 | 691 |

Existe mayor homogeneidad en la dimensión administrativa que en la política y la socioeconómica, resultado determinado por la distancia entre sus valores extremos. Por tratarse de valores estandarizados, los números negativos de las calificaciones indican que el valor real está por debajo de la media aritmética de la respectiva variable, por lo que son 523 municipios que no alcanzan el valor promedio de la calificación administrativa, 870 que no lo hacen en la política y 691 que se encuentran por debajo del promedio socioeconómico obtenido.

En función de su categoría los resultados reflejan una jerarquía municipal basada en el tamaño poblacional y la capacidad fiscal. Así por ejemplo, las ciudades capitales presentan un mejor promedio en las distintas dimensiones, seguidas de las ciudades intermedias y por último los más pequeños. Estos pueden observarse en tabla siguiente.

TABLA 4.11 DESEMPEÑO MUNICIPAL POR CATEGORÍAS

| Categoría/ Dimensión | Especial n= 4 | 1 ^{era} n= 13 | 2 ^{da} n= 34 | 3 ^{era} n= 43 | 4 ^{ta} n= 135 | 5 ^{ta} n= 360 | 6 ^{ta} n= 466 |
|-------------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Administrativa | 2.59 | 2.33 | 1.19 | 0.50 | 0.33 | 0.03 | -0.28 |
| Política | 11.65 | 1.48 | 0.81 | 0.15 | 0.009 | -0.84 | -0.15 |
| Socioeconómica | 12.44 | 1.55 | 0.73 | 0.21 | 0.05 | -0.085 | -0.17 |
| IBG* | 49.78 | 15.68 | 12.42 | 9.99 | 9.37 | 8.71 | 8.27 |

* Promedio de la categoría

La descentralización como proceso genera resultados disímiles, acrecentando, por tanto, las diferencias municipales que en sus inicios pretendía atenuar. Dicha diferenciación fue corroborada mediante un Cluster Analysis realizado con los primeros componentes de cada dimensión. El proceso de agrupación establece tres grupos bien diferenciados, sirviendo de sustento para confirmar los desequilibrios regionales en el desarrollo municipal colombiano. Santa Fe de Bogotá se encuentra en el primero, en el segundo hay 84 ciudades capitales y ciudades intermedias con algún reconocimiento regional. El tercero concentra los 971 municipios restantes donde se encuentran tres ciudades capitales (Arauca, Quibdo y Mocoa) y un gran conjunto de municipios menores. Para estudiar estas diferencias, se invoca el concepto de convergencia intra-regional que sirve para entender la escasa armonía en el desarrollo municipal.

La convergencia es un concepto utilizado en los estudios sobre el desarrollo económico donde los especialistas interpretan los datos reales de renta y producto en las distintas economías a fin de establecer si la brecha entre países ricos y pobres está disminuyendo o no. Los modelos teóricos sobre el desarrollo tienden a predecir que los países pobres aumentan sus rentas a mayor velocidad que los ricos -habría convergencia- pero, los

datos en la realidad parecen indicar justamente lo contrario¹²⁸. En una economía donde se comparten las mismas instituciones y se analizan los datos de diversas jurisdicciones es posible estudiar la convergencia intra-regional. En Colombia, por ejemplo, existe un debate con resultados que no permiten asegurar nada en definitiva. Así, los resultados de Cárdenas et. al., sugieren que el país es un hecho exitoso de convergencia regional al tomar como referencia el ingreso per cápita a través de las regiones e intentando identificar los factores que explican los crecimientos diferenciales en las distintas zonas del país. Aun así, no ha sido explorada la relación entre la descentralización y la convergencia entre las entidades territoriales.

¹²⁸ En algunas zonas o regiones si se está produciendo convergencia, los países de la Unión Europea convergen. Algunos países pobres tan importantes como China o la India, están convergiendo con los ricos de forma sostenida desde hace más de veinte años. Lo mismo se puede decir de los países industriales de sudeste asiático. Ver www.umed.net/cursecon/18/convergencia.htm. Consultada el 13 de marzo de 2003.

V. COMENTARIOS Y REFLEXIONES FINALES

Sin lugar a dudas el esquema bajo el cual operan los municipios colombianos brinda renovadas posibilidades a la autonomía, al progreso y al fortalecimiento de sus capacidades administrativas, otorgando un papel definitivo en la mejora de los niveles de bienestar social, en áreas como la educación, la salud y la prestación de servicios públicos domiciliarios. Este panorama institucional constituye uno de los grandes avances hacia la democracia participativa, sirviendo como laboratorio para el descubrimiento de nuevos liderazgos e iniciativas en el orden local. En general, se puede asegurar que ha sido una gran oportunidad para la actualización del régimen político colombiano y configuración de nuevas relaciones entre gobierno y sociedad.

Los resultados del desempeño municipal indican, sin embargo, que el proceso de descentralización en Colombia dista mucho de ser una política óptima, reflejando carencias que deben ser superadas de manera urgente, caso contrario, crearán distorsiones mucho más graves que las que intentaban corregir. Así por ejemplo, la dependencia fiscal crece a lo largo del tiempo y los municipios no cuentan con mecanismos y competencias tributarias que les permitan mejorar su capacidad de gasto en el corto plazo. Dicha dependencia se acrecienta pues en 1988, en promedio los municipios tenían un indicador equivalente a 0.32 y al finalizar 1997 obtienen 0.24. Este atributo no es sólo una cuestión de magnitud pues el análisis pone en evidencia que algunos municipios alcanzan la independencia sin importar su tamaño poblacional.

De otra parte, la capacidad para atender autónomamente los gastos de funcionamiento es una característica alcanzada únicamente por el 25% de los municipios, los demás representan una carga para la nación, pues ni siquiera son capaces de asumir su propio funcionamiento. Esto conlleva a la desviación de recursos para el pago del funcionamiento gubernamental, recursos que bien podrían apoyar la inversión social. La descentralización en su conjunto no ha progresado, por el contrario ha retrocedido y día a día socava la calidad de vida de los colombianos, pues los entes locales presentan una gran dispersión en los indicadores, una heterogeneidad fiscal y encaran dificultades para lograr niveles aceptables de desempeño. La gestión local debe establecer nuevos derroteros y exigir mejores parámetros de desempeño, única manera de conjurar sus enemigos del proceso de municipalización.

De otra parte, si un proceso no promueve la movilización social en torno al desarrollo local ni genera actores organizacionales se intuye, por tanto, que adolece de grandes inconvenientes. Si no fomenta la influencia de las comunidades sobre el sector público se desvanecen las posibilidades de tener una dirigencia sensible y responsable por sus actos. Los niveles de organización social, de participación institucionalizada y electoral presentan un balance pobre en el contexto colombiano. Con gran pesar se tiene que afirmar que el esquema institucional de las localidades dista mucho de ser una alternativa para la democracia nacional, a pesar de su efecto positivo sobre los procesos electorales. Es desalentador que un 75% de los municipios presente una participación electoral del 65% o menos para las elecciones efectuadas entre 1988 y 1994 y no existan indicios de mejora. A pesar que uno de los fundamentos de la descentralización sea el mejoramiento de los niveles de calidad de vida, el 75% de los municipios tienen una calificación máxima

de 62.1, sobre un máximo posible de 100 puntos, lo que implica que en servicios públicos queda mucho por hacer.

A lo largo de la investigación se han conocido los rasgos que garantizan el sistema de gobernación de los municipios colombianos bajo un esquema descentralizado, por medio de un conjunto de indicadores construidos en sus áreas de responsabilidad. La pretensión central fue presentar evidencia sobre las disfuncionalidades institucionales, sobre la poca efectividad para generar incentivos apropiados y condiciones adecuadas para erradicar vicios políticos y propiciar un desempeño local destacado. Sin desconocer que estos procesos de reforma exigen un periodo de maduración, las oportunidades de la descentralización no han sido potenciadas por todos los entes locales. Sus limitados logros sugieren un proceso de revisión, pues presentan serias dificultades que pueden generar severas crisis en el corto plazo y por supuesto, no permiten allanar el camino hacia la buena gobernación. En este apartado final se plantearán algunas razones conceptuales que sustentan estas apreciaciones y se ventilarán, a la vez, algunas sugerencias para un ajuste institucional. Los interrogantes de partida son: ¿Las instituciones crean incentivos perversos? o por el contrario ¿las reglas del juego no permiten a los actores la ventaja y el oportunismo? Con esto en mente se aplica criterios evaluativos al marco institucional para justificar la presencia de desviaciones.

Los resultados obtenidos en esta investigación sugieren que el nuevo esquema institucional municipal no ha conseguido la convergencia entre las distintas entidades territoriales. Por el contrario, está perpetuando los desequilibrios que intentaba en algún momento superar. La persistencia de notables diferencias entre regiones alimenta la existencia de demandas políticas a favor de un mayor grado de igualdad y aumenta los

conflictos, imposibilitando un esfuerzo colectivo y en consecuencia un aporte regional significativo al desarrollo nacional. Bajo las actuales tendencias se necesita, por tanto, un esfuerzo considerable de armonización; sin duda, uno de los retos más desafiantes del desarrollo económico. En la actualidad, bajo los contextos de la globalización y de integración económica, el tema de la convergencia ha propiciado la reapertura de un viejo debate entre los defensores de una intervención correctora de las disparidades regionales y los que, bajo los postulados neoclásicos, están en contra de la misma, por la existencia de mecanismos que acaban conduciendo a la convergencia¹²⁹. Esperar que esto último suceda, requiere de altas dosis de optimismo y paciencia, condiciones que seguramente el bienestar social y el desempeño económico no estarían dispuestos a aportar.

Como hallazgo fundamental se observa que Santa Fe de Bogotá se diferencia notablemente de las demás ciudades del país. El desempeño alcanzado indica que la Capital del país está dejando de ser un símbolo del caos y de politiquería rampante. En un análisis conjunto no se parece a ningún otro municipio, ya que la Bogotá de fin de siglo aparece como una ciudad que resuelve positivamente sus problemas y está cambiando radicalmente su gestión. Se perfila como un nuevo modelo de gobernabilidad, ejemplo para todo el país y una experiencia destacada en América Latina¹³⁰. Algunos, sin embargo, llaman la atención sobre las inequidades que la descentralización impone a la capital. Esto es cierto en algún sentido, pues no se premia el aporte significativo que

¹²⁹ Tomás Mancha Navarro, Daniel Sotelsek S (coord). *Convergencia económica e Integración. La experiencia en Europa y América Latina*. Madrid: Pirámides, 2001

¹³⁰ Fabio Zambrano. *Diez Años de Revolución Cachaca. ¿Qué explica que Bogotá haya pasado de ser un símbolo del caos a un ejemplo de gestión y convivencia?* Revista Semana, 22 de Diciembre de 2002. las razones expuestas son: la introducción de mecanismos fiscales que aseguran la solidez financiera; la separación de poderes entre la Alcaldía y el Concejo Distrital, la continuidad de los programas en tres periodos gubernamentales; el fomento de la participación ciudadana, el trabajo sobre la identidad de los capitalinos y los programas de cultura ciudadana

efectúa al PIB nacional ni valora que es la sede de más del 15% de la población nacional. Tampoco tiene presente que es una de las principales receptoras de la población desplazada por la violencia. Esta supuesta o real discriminación de la que Bogotá ha sido víctima puede convertirla -en opinión de algunos-, en una bomba social de tiempo y puede echar a perder el exitoso proceso de los últimos tiempos¹³¹.

Justos como pueden ser estos reclamos, la verdad es que Bogotá ha podido ajustarse a las nuevas condiciones, alcanzando indicadores que explican las diferencias abismales con las demás ciudades del país. Así por ejemplo, sus ingresos totales por habitante empezaron a mejorar sustancialmente desde 1993 superando a Medellín y Cali, ciudades que le siguen en orden de importancia. Estos ingresos son superiores: 1.62 veces a los de un municipio de segunda categoría y 2.4 a los de uno de sexta. La fortaleza fiscal bogotana no está sustentada en las transferencias de la nación ni en los ingresos no tributarios: está en la capacidad tributaria desarrollada en los últimos tiempos. Así por ejemplo, en 1990 ya recauda 1.77 veces más por este concepto que Medellín. En relación con Cali, aunque ésta ha mejorado su capacidad tributaria, en 1988 la capital del Valle del Cauca recibía 2.24 veces menos que Bogotá y en 1997 1.72 veces. La capacidad recaudatoria de la Capital es evidente cuando se contrasta con otras categorías municipales. Esta recauda 3.63 veces más que un municipio de segunda categoría y casi ocho veces que uno de quinta; las cifras son abismales con relación a municipios de sexta y pueden ser superiores hasta en cuarenta veces.

¹³¹ Se resalta el aporte bogotano al PIB nacional, en promedio del 23.1% durante última década, el 34% de los impuestos recaudados por el gobierno nacional que tienen origen allí y el 50% que la ciudad contribuye al SENA y al ICBF. Ver: Bogotá, la Cenicienta, editorial del periódico el Tiempo, 7 de Marzo de 2003.

Es cierto que la elección popular de autoridades locales ha permitido el surgimiento de movimientos cívicos que accedieron al poder y gobernaron por fuera de los partidos tradicionales, pero con excepción de Medellín, la crisis de liderazgo, el estancamiento económico y la violencia son algunas condiciones que problematizan la descentralización en ciudades como Cali, Barranquilla y Medellín. Otras ciudades capitales, enfrentan serios problemas con el manejo de recursos, especialmente con las regalías petroleras y están siendo investigadas por el manejo irregular de estos fondos. Al respecto se dice que están desviándose a otros fines e incluso van a parar a las arcas guerrilleras. Tales hechos ponen de relieve las condiciones que permiten el manejo discrecional de los recursos públicos y advierten además que el éxito en la gestión va mucho más allá de la disposición de recursos. A pesar de estos resultados disímiles, existen algunas ciudades intermedias y pequeñas que han sabido sacar ventaja del proceso y muestran un desempeño promisorio, como fueron resaltadas en el capítulo anterior.

Los resultados alcanzados en esta investigación, puestos bajo la perspectiva institucional, deben contrastarse con los patrones de comportamiento, los procedimientos y las normas y leyes en uso, a fin de valorar la política como un todo. En este ejercicio no debe perderse de vista que una de las razones básicas para entender las diferencias en el desempeño, es la estructura de incentivos que enfrentan los individuos en un marco de acción determinado¹³². El supuesto es que la calidad institucional tiene un impacto positivo

¹³² Los incentivos son los resultados positivos o negativos que los actores esperan de sus acciones dentro de un conjunto de reglas funcionando en un marco físico y social dado; incluyen recompensas y castigos financieros, pero no se limitan a ellos. Las reglas que influyen en cómo los individuos son reclutados, monitoreados y compensados son entre otras importantes fuentes de incentivos. Los valores internos de los individuos y los valores de la cultura en general compartidos por los individuos en una comunidad son también fuente de ellos. Existe una amplia literatura al respecto ya que desde los escritos de A. Smith se viene hablando del tema, lo citado corresponde al trabajo de Elinor Ostrom, "Capital, Institutions and Incentives", presentado en Christopher Clague (ed.), *Institutions and economic development. Grow and governance in less-developed and post-capitalist countries*. Baltimore, USA: Johns Hopkins University Press, 1997. Otras referencias al tema son Laffont, Jean (2000), Pérez A. Miguel (1992), Serguey Braguinsky y otro (2000), Pagano M. (2001) y Moo T. (1980), entre otros.

en el desempeño en tanto, permita o fomente comportamientos oportunistas de algunos actores y aliente la persecución exclusiva de intereses particulares en detrimento del bienestar colectivo. Un análisis institucional, por tanto, establece criterios evaluativos que son aplicados a los procesos, a los resultados alcanzados y al probable conjunto de resultados que podrían alcanzarse bajo arreglos institucionales alternativos¹³³.

Es pertinente insistir que la descentralización se cimienta sobre algunas ventajas para el uso apropiado de los recursos públicos, aumentando la capacidad de respuesta y la transparencia. En este sentido, la proximidad física hace que a los ciudadanos les resulte más fácil obligar a los funcionarios locales a rendir cuentas de sus actos. Comúnmente en el caso colombiano, los estudios sobre la descentralización la plantean como una acción multipropósito regularmente referida como una opción para corregir los desequilibrios fiscales y regionales en los tiempos de la crisis de la deuda externa. También como una oportunidad para legitimar y repolitizar el sistema político nacional o como una estrategia para hacer transito hacia una democracia participativa. Otras razones más imaginativas manifiestan que los dirigentes de los partidos recurrieron a la descentralización para obtener el apoyo de las organizaciones de base, sobre todo en las zonas controlados por los rebeldes (Hommes, 1966). Si se toman como ciertos estos argumentos, la descentralización en Colombia tiene que calificarse como un verdadero fracaso al constatar que en la realidad nacional persisten en su mayoría tales condiciones. La divergencia regional perdura y se acrecienta. El sistema político no se levanta de su ancestral crisis y las organizaciones de base en zonas de conflicto, no sólo no apoyan a

¹³³ Existen muchos criterios evaluativos de los cuales se pueden escoger los más pertinentes, así por ejemplo Ostrom Elnor (1999), presenta la eficiencia económica, la equidad en la equivalencia fiscal, la equidad distribucional, la rendición de cuentas, la conformidad con la moralidad general y la adaptabilidad.

los partidos tradicionales, sino permanecen al margen ante la acción devastadora de los grupos armados que intimidan, realizan proselitismo armado e imponen autoridades locales, además de usufructuar recursos destinados para la descentralización.

Para reflexionar en torno a este proceso, el primer criterio evaluativo a considerar es el origen y características del financiamiento disponible para la inversión y el funcionamiento de los gobiernos locales, pues en ellos descansan o se sustentan los niveles de eficiencia alcanzados. Desde la teoría se dice que cuando el recurso proviene de los mercados o de condiciones similares, se puede anticipar que habrá mayor eficiencia que cuando el financiamiento proviene de fuentes como impuestos de orden nacional, rentas de destinación específica o transferencias automáticas sin mayor condicionalidad. En Colombia a nivel territorial, las transferencias de recursos ocurren de manera previa, automática y creciente por disposición constitucional. En consecuencia resulta difícil que este gasto sea eficientemente utilizado, rigurosamente evaluado, gerenciado en su ejecución y que esté cumpliendo plenamente con los objetivos para los cuales fue establecido¹³⁴.

Las rentas de destinación específica generan distorsiones y conllevan inconvenientes presupuestales. Sobre todo en cuanto a flexibilidad, ya que la restringe e impide tener discrecionalidad en el gasto, por objetivos específicos medibles y susceptibles de valoración. En 1991, el Constituyente tuvo una manifestación expresa frente a las rentas "atadas" -como también se les designa- y de modo tajante las prohibió bajo los

¹³⁴ Se plantea que las transferencias conllevan impactos negativos sobre el comportamiento de sus receptores, que los políticos locales los consideran las transferencias como "dinero de otros" y que por ende se mostrarían más inclinados a malgastarlo que si hubiera sido recaudado mediante impuestos locales.

enunciados del artículo 359 constitucional, pero a renglón seguido realizó excepciones y las justificó cuando se tratara de participaciones a los entes territoriales, las destinadas a la inversión social, a la previsión social y a los compromisos con los antiguos territorios nacionales.

Dicha ambigüedad, dio origen al Sistema de Transferencias, principal fuente de financiamiento de la descentralización, con rasgos negativos pues conduce a que ciertos programas obtengan más recursos de los que requieren. Ello significa que el exceso se despilfarran, mientras que otros, obtienen recursos insuficientes. Otra imperfección de este tipo de renta es que supone que las prioridades del gasto no cambian en el tiempo y en consecuencia cualquier prioridad presupuestal, por importante que sea, es poco factible. Más allá de los inconvenientes de carácter técnico, existen restricciones de carácter político. Por ejemplo, si los recursos son asignados constitucional y legalmente, ningún gobierno tendría la capacidad para reorientar el gasto público de acuerdo con su plataforma electoral y en últimas no podrían diferenciarse unos a otros. No tendría mucho sentido realizar procesos electorales para cambiar a los gobernantes si la constitución y las leyes han dado por sentada la distribución de la renta¹³⁵.

Desafortunadamente, las consecuencias de las rentas de destinación específica no son un padecimiento exclusivo del gobierno nacional y a la vez afectan las urgencias locales.

¹³⁵ Tales son las distorsiones e inconvenientes generados por las rentas de destinación específica que prácticamente se puede establecer como un principio presupuestal la abolición de éstas. Fueron identificadas como un inconveniente de las finanzas públicas del siglo XIX, donde según el secretario de Hacienda de entonces sólo el 15.6% del total de los ingresos se podía disponer libremente. Aunque los propósitos pueden ser loables, por que en teoría favorecen a sectores pobres, son consideradas como un catástrofe para las finanzas públicas y permiten conductas clientelistas e inclusive corruptas. Para una referencia histórica ver: Luis Fernando López Garavito. Hacienda y el Tesoro en Colombia, 1821-1900. Santa fe de Bogotá: Banco de la República, 1992.

Es pertinente recordar que la ley establece los sectores hacia los cuales las administraciones locales deben destinar los recursos dejando al ente local con poco margen de acción y convirtiendo las transferencias en una camisa de fuerza. En resumen, inflexibilizan los presupuestos nacionales y locales, fortalecen la inercia presupuestal que obliga a destinar recursos, incluso a necesidades que han expirado; introducen sesgos de inequidad entre los sectores, en detrimento de aquellos que no tienen partidas aseguradas. Finalmente, -y no por ello esto menos importante para el proceso en sí-, las mencionadas rentas poco estimulan la eficiencia del gasto en la entidad receptora y alimentan una dinámica perversa en los sectores políticos, sociales e institucionales que compiten por traducir todas sus demandas y aspiraciones para que sean aseguradas con anticipación y legalmente. Como si fuera poco, la constitución de 1991 al establecer los montos de los ingresos de la nación a distribuir, sembró un incentivo perverso: las entidades territoriales conocen de antemano su participación y siendo agentes racionales, generan compromisos burocráticos, estimulan el endeudamiento desmedido y pueden realizar esfuerzos insuficientes para aumentar sus propios recursos.

El segundo criterio evaluativo -y en buena parte determinante de la eficiencia del gasto público-, es el modelo de gestión pública bajo el cual funciona el régimen municipal. Algunos autores consideran que dicho proceso puede ser entendido en Colombia a través del Modelo Principal-Agente¹³⁶. En éste el gobierno central (principal) determina los usos prioritarios de los recursos transferidos a los gobiernos locales (agente) para su provisión local, permitiendo a éstos cierta libertad en la ejecución y presumiblemente premiando su

¹³⁶ Es abundante la literatura al respecto, ver: Laffont (2000), Perez A. (1992), Miller et. al. (2001).

eficiencia. En teoría, este modelo de gestión establece una relación contractual entre un principal que busca asegurar que un agente cumpla con determinada tarea. Se parte del supuesto que ambas partes salgan ganando en el proceso pues intercambian ventajas que el otro no posee, como pueden ser la información, la cercanía al proyecto o la actividad específica a desarrollar, como también el presumible interés específico en el éxito del contrato o los recursos disponibles. Dicho convenio exige que se cumplan un mínimo de condiciones para que tenga éxito: Por ejemplo, puede darse el caso que no coincidan los intereses de cada una de las partes, que la información necesaria para el desarrollo del contrato sea imperfecta y que los incentivos y sanciones respectivas no funcionen adecuadamente¹³⁷.

Alternativamente, el Modelo de Escogimiento Público Local, puede constituirse como opción para entender un proceso de descentralización. Está constituido por el mandato directo de un contribuyente o comprador de servicios públicos para que el gobierno local o inmediato le suministre algunos bienes públicos. El principal en este caso es el contribuyente primario, y el gobierno local o inmediato es el agente, no hay un contrato sino una transacción directa como tampoco intermediarios. Se supone que este modelo, por sus características, genera eficiencia al reducir a un mínimo la distancia entre el consumidor y el productor. Dentro de este modelo se resuelven, -al menos parcialmente-, los problemas de revelación de preferencias y se permite mejor un ajuste entre la oferta y la demanda. En cuanto a la perspectiva política este modelo fomenta y anima la

¹³⁷ En conexión con las rentas de destinación específica anteriormente mencionadas, la selección de estos sectores o bienes por el Gobierno central son reconocidos como bienes preferentes o meritorios, es decir, aquellos que toda la población debería acceder para estar en condiciones de vincularse, de manera competitiva, en el mercado. Tales bienes generan externalidades positivas más allá de la entidad territorial en donde se presta el servicio, por ejemplo, la salud y la educación.

participación ciudadana, el proceso democrático de definición de prioridades públicas y, en consecuencia, el buen gobierno.

Pero, ¿por qué no se transita de un modelo a otro? La respuesta institucional indica que la estructura de incentivos imperante no lo permite. El gobierno central intenta mantener el control, pues cede recursos de manera importante y su transferencia le resta margen de acción. Prefiere, en todo caso, continuar siendo el principal en esta relación y entenderse con las autoridades locales, a quienes de todas maneras considera incapaces. Los mandatarios locales, a su vez, no están dispuestos a una interlocución directa con el pueblo y sus organizaciones, pues con ello lesionarían sus intereses de manera significativa. Para todos es claro que las alcaldías municipales son trampolines políticos y económicos que brindan la oportunidad para surgir de manera rápida y con cierta seguridad: las ganancias son sustanciales y las probabilidades de castigo son reducidas y en muchos casos nulas. La sociedad civil está en un periodo de conformación y son escasos los ejemplos de involucramiento en las cuestiones del desarrollo local. Las organizaciones sociales han sido utilizadas y manipuladas por siempre y fueron atrapadas por el pesimismo frente a la acción política y la participación social. Actualmente son mayores las dificultades a superar que las posibilidades reales para actuar comunitariamente a pesar de la democracia participativa que desde 1991 se proclama. Existen muchos obstáculos institucionales para ejercer una participación y un control ciudadano efectivos, sin mencionar el papel y los efectos derivados de la presencia y actuación de grupos armados.

Más que una estrategia administrativa, el nuevo esquema de gobernación tiene que verse como un acto político que busca mediar los conflictos que se producen entre los grupos

de interés, otorgando derechos para la toma de decisiones a nuevos actores y aumentando la influencia de las comunidades en los asuntos del sector público local. Bien conducida, es un proceso que fortalece la sociedad civil, la democracia y la participación ciudadana.

Lamentablemente, el esquema, -lo que parece ser la situación colombiana-, puede estar expuesto a la captura de sus bondades en favor de unos pocos cuando el proceso se sustenta únicamente en una transferencia de poder desde las elites centrales a las elites locales, privilegiando la estabilidad y la reproducción política sobre otros propósitos. Esta situación es más común de lo que se cree e imprime distorsiones nefastas cuando los intereses de los políticos locales difieren de los de sus representados. La situación es problemática en la teoría y la práctica, pues los políticos locales además de poseer información privilegiada, son difíciles de supervisar. Es así como en los municipios, la repetición de candidatos a la alcaldía y la concentración del poder local en reducidos grupos, con motivaciones particulares, es una pretensión cotidiana. La política local, contrariamente, es hoy por hoy un poderoso esquema de exclusión.

Uno de los inconvenientes más delicados es el acceso privilegiado de las elites locales a los recursos públicos. Esto simplemente aumenta las oportunidades de corrupción y desemboca en la "captura del Estado". Tales actividades prosperan rápidamente en ámbitos con deficiencias para controlar a sus propios burócratas, para proteger los derechos de propiedad y derechos contractuales y para proveer instituciones que apuntalen un efectivo Estado de Derecho. Por ello, se asevera que la corrupción es fundamentalmente un problema de gobernación, donde un puñado de oligarcas manipula

la formulación de políticas e incluso configuran las nuevas reglas del juego para su propio beneficio. En últimas, no son más que prácticas corruptas a gran escala.

Cuando no se efectúan las previsiones necesarias, este tipo de modalidades de gestión puede generar condiciones para la captura del Estado y la acción de los "rent seekers" en un esfuerzo por ganar rentas en detrimento de la economía y la sociedad como un todo¹³⁸. La experiencia colombiana enseña que uno de los incentivos execrables de la descentralización tiene que ver con la exposición de los recursos públicos a los voraces intereses de los gobernantes locales y, hoy por hoy, la corrupción es precisamente uno de los grandes desafíos colombianos. Las compras del sector público, los desvíos presupuestales, los sobornos y las comisiones en la asignación de licitaciones del sector público, son las áreas preferidas desde donde se viene minando la institucionalidad colombiana¹³⁹.

Bajo esta perspectiva, es entendible la profunda apatía de la sociedad civil y el enorme déficit democrático imperante a pesar del nuevo marco institucional que promueve la participación. De una parte, las elites locales prefieren continuar en esa situación de privilegio, manteniendo alejada a la sociedad civil y las organizaciones sin fomentar o consolidar el involucramiento comunitario. De otra, los mismos mecanismos

¹³⁸ El término fue acuñado por Gordon Tullock (1967) y Anne Kruger (1976) para referirse a los grupos de personas que logran "capturar" rentas de la acción del gobierno o de las instituciones públicas y aún privadas. Estos presionan a los gobiernos para que intervengan como respuesta a presumibles o reales fallas de mercado y aprovechan para crear para sí rentas que el mercado, operando abiertamente, no les entregaría. Tarifas, cuotas, precios de sustentación y financiamientos cuasifiscales, son las principales fuentes de financiamiento

¹³⁹ Son muchos los trabajos que se vienen desarrollando para estudiar las nuevas formas y consecuencias del uso indebido de los recursos públicos. La captura del estado es una reciente categoría analítica que viene siendo impulsada desde el Banco Mundial y otras agencias. Algunos trabajos en esta área son: Hellman y Kaufmann (2001), Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2000), Hellman, Jones, Kaufmann y Schankerman (2000)

constitucionales de la participación, limitados más que reglamentados por la ley 134 de 1994, carecen de las condiciones apropiadas y no generan incentivos para la acción colectiva; las disposiciones para activar los mecanismos de participación son demasiados altos y presuponen una sociedad previamente movilizada y organizada, la cual, como es obvio para cualquier observador, no existe en Colombia¹⁴⁰. En consecuencia, sin posibilidades reales para la participación y el control ciudadano se han quedado en el enunciado.

La última condición sobre la cual se quiere abundar en esta investigación, es establecer si el arreglo institucional contempla mecanismos de verificación de los resultados y si estos se encuentran vinculados a la asignación de recursos presupuestales o con el acceso al financiamiento. Son muchos los autores que reconocen las bondades de la evaluación porque contribuye –entre otras- a hacer más transparente el proceso político, a fortalecer la democracia y por que en últimas, constituye una forma fundamental de control civil (Gandour, M., 1995). Estas cuestiones fueron consideradas en el proceso constituyente de 1991 y desde entonces existen como propósitos institucionales de rango constitucional. Para hablar de la evaluación es necesario resaltar el vinculo estrecho que mantiene con las funciones de planeación, monitoreo y seguimiento. Las mismas expresan el carácter permanente y participativo como principales principios orientadores de la gestión de las agencias públicas. Existen adicionalmente muchos otros preceptos que bien vale la pena tener presentes, especialmente por estar relacionados con el

¹⁴⁰ Ana Maria Bejarano La constitución Política de 1991: un proyecto en construcción institucional en: Miguel Gandour y Luis Bernardo Mejía (comp) Hacia el rediseño del Estado. Análisis Institucional, reformas y resultados económicos. Santa Fe de Bogotá. Departamento Nacional de Planeación, Tercer Mundo, 1999.

ejercicio central de las entidades: la formulación, aprobación ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo¹⁴¹.

En el nivel nacional, SINERGIA, el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados, es un proyecto en marcha que ha logrado configurar un marco conceptual e institucional con las pretensiones de mejorar el desempeño de las entidades gubernamentales de este nivel. Mediante un esfuerzo sistemático quiere inducir un mejoramiento continuo de la gestión pública con instrumentos de evaluación. A pesar del apoyo legal y la ubicación estratégica, con el transcurso de tiempo el sistema reconoce inconvenientes en su vinculación con los procesos decisionales y con la transferencia de sus propuestas para que las entidades tengan la capacidad para adelantar procesos de auto-evaluación¹⁴².

La planeación, la evaluación y el control son también funciones orientadoras de la gestión local, sin embargo en este nivel, la vocación y la efectividad de los mismos son cada día más precarias. A si por ejemplo, el Plan de Desarrollo Municipal es un requisito atendido casi como una formalidad para formalizar la inscripción de cualquier persona que participe en las elecciones locales. Una vez ocurridas las elecciones el alcalde elegido dispone de un tiempo prudencial para conocer la situación financiera local y realizar, a la luz de esta realidad, los ajustes correspondientes. Según la ley, este proceso debe estar respaldado por una acción participativa, esperando que el plan sea un reflejo de las necesidades y las voluntades en torno al desarrollo municipal.

¹⁴¹ Están contemplados en la Ley 152/1994 y hacen referencia a la autonomía de las entidades territoriales por llevarlos a cabo, a la ordenación de competencias, la coordinación, la consistencia las prioridades, la continuidad, la participación, sustentabilidad de los planes de desarrollo. Complementariamente, deben tener presentes aspectos como la armonía regional, la comprehensividad del proceso, la viabilidad y coherencia.

¹⁴² Para una descripción detallada del Sinergia, de los lineamientos, de sus mecanismos operativos y en general de sus experiencias remitirse a: Departamento Nacional de Planeación. Hacia una Gestión Orientada a Resultados. Santa fe de Bogotá. Lito Camargo, 1996

Desafortunadamente, la realidad indica que este proceso de formulación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo a nivel municipal es alterado sistemáticamente en sus principios orientadores. Por lo demás, ha convertido en un instrumento para la formación de coaliciones políticas y para la reproducción de prácticas clientelares, pues en la mayoría de los casos nace como una propuesta de un grupo de personas al amparo de ciertos intereses. Si el proceso de planeación está viciado es sus orígenes, las consecuencias derivadas de su incumplimiento, la revocatoria del mandato, se ha convertido casi en una imposibilidad. Su aplicación como mecanismo de participación y control de la gestión es tan complicada que cualquier mandatario local desafiaría, sin ningún temor, su invocación¹⁴³.

En general, los procesos de gestión local están amenazados por el bajo perfil técnico y por la falta de información oportuna y veraz sobre los procesos de desarrollo local. A su vez, la nueva información generada no está siendo sistematizada y por lo tanto no constituye un insumo para los nuevos emprendimientos. Mucho menos que sean la base para los procesos de evaluación y control institucionalizados. La información reportada enfatiza en los usos financieros de los recursos, sin detallar cantidades de obra, tipos de mano de obra, ni especificaciones de materiales. Por ello no se pueden construir indicadores de costo eficiencia y costo-efectividad, que puedan facilitar un verdadero ejercicio de evaluación; lo más que se puede hacer es su sectorización y el estudio de su

¹⁴³ Con gran despliegue las leyes 131 y 134 desarrollaron el artículo 103 de la constitución nacional sobre mecanismos de participación política. La primera reglamenta el voto programático como mecanismo mediante el cual los ciudadanos que votan, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral de su candidatura. El incumplimiento está ligado con la revocatoria del mandato que puede ser promovida. La ley 134 del mismo año, es la ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo y regula la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto. Estas dos leyes se encuentran vinculadas con el régimen municipal establecido en la ley 136, la cual establece todo lo concerniente a la gestión local.

evolución en el tiempo. Con estas condiciones, a pesar de la existencia de muchos niveles de gobierno con responsabilidades en la evaluación y el control de la gestión del sector público, adicionales a las de control social, los resultados de la gestión gubernamental siempre van a estar a la zaga y no lograrán inhibir las conductas reprochables de cualquier servidor público.

Si los comentarios finales han sido lo suficientemente claros, la conclusión última es que existen una serie de disfuncionalidades, inducidas en algunos casos, permitidas en otros, por el marco institucional que rige la gestión de los gobiernos locales y que pueden tener grandes consecuencias. Una manera de entenderlas es observando la enorme distancia que existe entre el enunciado legal y constitucional (las instituciones formales) y la práctica y el desarrollo (las informales) y el uso que de las mismas realizan los agentes políticos ante la pasividad y en algunas ocasiones complacencia de algunos grupos sociales. "La verdad", según lo dicho por Giovanni Sartori, "es que ninguna organización puede funcionar sólo con base en preceptos, sin el complemento de una estructura de incentivos adecuada", y el sistema colombiano confirma la sentencia del autor. La revisión de las instituciones de la descentralización revela dislocaciones que tienen que atenderse para tener un verdadero Estado de Derecho o para alcanzar la apertura democrática, como también para que los recursos públicos lleguen a los lugares que se requieren y a las personas que lo merecen.

La revisión de las instituciones que orientan el nivel local encuentra un buen soporte en los postulados de los esquemas de gobernación y del institucionalismo, pues en esencia, aunque difícil, se requieren instituciones de coordinación que garanticen los derechos de propiedad y el Estado de Derecho, y que a la vez capten señales de problemas, equilibren

justa y eficientemente los intereses en la formulación de políticas y ejecuten las mismas de manera responsable. No vale la pena persistir solamente, en lo que se ha hecho, según la recomendación de algunos, ni en crear otras entidades territoriales, como dicen otros, por que así ni se inhiben las malas conductas ni se potencia la experiencia acumulada. Es claro que las instituciones no pueden hacer milagros, pero difícil será, alcanzar esquemas adecuados de gobernación sin buenos instrumentos y sin buenas estructuras políticas, requisitos que para el caso colombiano, deben atenderse de manera inmediata.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelman, Irma and Taft Cynthia M. Society, politics and economic development. A quantitative approach. Baltimore, USA: The Johns Hopkins Press, 1967.
- Aguilar Adrián Guillermo and Escamilla, Irma, (Ed.). Problems of Megacities: Social inequalities, environmental risk and urban governance. Universidad Nacional Autónoma de México: Institute of Geography, 1998.
- Aguilar V. Luis F. (Ed.). El Estudio de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- _____. *Coordinación social y administración pública*, en: Norbert Lechner y otros (coord.) Reforma del Estado y coordinación social. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1999. pp. 123-149.
- Alston, Lee, Eggerston Thrain, North Douglas. Empirical studies in institutional change. USA: Cambridge University Press, 1996.
- Amorós, Moisés. Decentralization and New Governance: A Comparison between Barcelona and Birmingham. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, 1995.
- Aoki, Masahiko. Toward a Comparative Institutional Analysis. USA: Cambridge: The MIT Press, 2001.
- Arbós, Xavier y Giner Salvador. La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. España: Siglo XXI de España, 1996.
- Ayala Espino, José. Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico. Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Ayala Espino, José. Instituciones y Economía. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- _____. y González G. Juan. *El Neoinstitucionalismo una revolución del pensamiento económico*, en Revista de Comercio Exterior Enero de 2001.
- Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un Mundo en Transformación. Washington: Oxford University Press, 1997.
- _____. Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1999-2000. En el Umbral del siglo XXI. Madrid: Mundiprensa, 2000.

- _____. Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2003. Desarrollo Sostenible en un Mundo Dinámico. Transformación de las Instituciones, crecimiento y calidad de Vida. Washington: Banco Mundial, 2002.
- Beetham, David. *Defining and Measuring Democracy*. London: SAGE, 1994.
- Bermúdez, José Alejandro. *Compendio de Historia de Colombia*. Santafé de Bogotá: editorial Cromos, 1934.
- Birkland, Thomas A. *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Sharpe, 2000.
- Bobbio Luigi. *I governi Locali nelle democrazie Contemporanee*. Roma: Guis Laterza & Figli, 2002.
- Boix Carles and Riba, Clara. *Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales*. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra, 2000.
- Bovens, Mark, Hart Paul and Peters Guy B. (Ed.) *Success and failure in Public Governance. A comparative analysis*. UK: Edwards Elgars Publishing, 2001.
- Braguinsky, Serguey y Yavlinsky, Grigori. *Incentives and Institutions, USA*: Princeton University Press, 2000.
- Calderón R., Camilo. *Planeación Estatal y Presupuesto Público. Niveles Nacionales, Departamental y Municipal*, Santafé de Bogotá: Legis, 2000.
- Calvo Stevenson H. Y otro. *El rezago de la Costa Caribe Colombiana*. Santa Fe de Bogotá: Impreandes, 1999.
- Cárdenas, Mauricio y otra. *Grow and Convergence in Colombia 1950-1990*, en: *Journal of Development Economics*, Vol. 47 (1997), pp. 5-37.
- Castro, Jaime. *¿Transferencias = déficit fiscal? ¿Regiones o departamentos?* Bogotá: Servigraphic, 2001.
- Comisión de las Comunidades europeas. *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Bruselas, 2001.
- Consejo Nacional de Población, Conapo. *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación municipal 1990*. México: Conapo, Comisión Nacional del Agua. 1993.
- Dahl Robert. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. España: Taurus, 1999.
- De la Vega, José. *La federación en Colombia. 1810-1912*. Madrid (E): Editorial América.

- Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Evaluación de y Resultados. Hacia el rediseño del Estado. Análisis Institucional, Reformas y Resultados Económicos. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1999.
- Diermeier, Daniel. *Institutionalism as a Methodology*. Stanford University: Research papers No 1699, 2001.
- Dugas, John (Comp.). La Constitución Política de 1991: ¿Un pacto Político Viable? Santafé de Bogotá: Universidad de los Andes. Departamento de Ciencia Política, CEREC, 1993.
- FESCOL, FIDEC. Modernidad, democracia y partidos políticos. Santafé de Bogotá: Letra Viva, 1993.
- Fisman, Raymond and Gatti, Roberta. Decentralization and corruption: evidence across countries. World Bank: 2000.
- Guigale, Marcelo (Ed.). Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México. Washington: The World Bank, 2000.
- Goodin, Robert. (Ed.) The Theory of Institutional Design. USA: Cambridge University Press, 1996.
- Hair J. F. y otros. Análisis Multivariante. Quinta edición. Madrid, España: Prentice Hall, 1999.
- Halachmi, Arie. Can a scheme of performance measurement for accountability be just as useful for improving performance? Primer Congreso en Ciencias Políticas y Administración Pública. Pachuca, Hidalgo, Noviembre de 2001.
- Henoa H, Javier. El poder Municipal. Santafé de Bogotá: Editorial Temís, 1998.
- Hernández Pedro Alfonso. Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia. Santafé de Bogotá: Legis, 1999.
- Honadle, Beth Walter y otros. *Redefining local government roles in public services*, en: Public Management Review, Vol., 2, No 4, December 2000, (pp. 475).
- Jobson, J.D. Applied Multivariate Data Analysis. Volumen II. New York: Springer-Varlag, 1992.
- Johnson, Dallas E. Métodos Multivariados en el Análisis de Datos. México: Thomson Editorial, 2000.
- Johnson, Richard y otro. Applied Multivariate Statistical Analysis. New Jersey: Prentice Hall, 1992.

- Kaufmann, Daniel y Otros. *Aggregating Governance Indicators*. Washington: The World Bank, 1999.
- Kaufmann, Daniel y otros. *Governance Matters*. Washington: The World Bank, 1998.
- Ke Young Chu and Richard Hemming (Ed.). *Public Expenditure Handbook. A Guide to Public Policy Issues in Developing Countries*. Washington: International Monetary Fund, 1991.
- Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo Transformar al Estado? Más allá de Mitos y realidades*. México: Fondo de Cultura Económica. 1989.
- Kline, Harvey F. *State building and conflict resolution in Colombia, 1986-1994*. Alabama, USA: The University Alabama Press, 1999.
- Laffont, Jean-Jacques. *Incentives and Political Economy*. USA: Oxford University Press, 2000.
- Lane, Jan Erik. *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. Great Britain: Sage Publications, 1998.
- Majone, Giandomenico. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de las Políticas Públicas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Mancha, Tomás y otro, (coord.). *Convergencia Económica e Integración. La Experiencia en Europa y América Latina*. Madrid: Pirámides, 2001.
- March, James y Olson, Johan P. *El redescubrimiento de las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Mayntz Renate. *La teoría della Governance: sfide y prospettive*. En, *Rivista Italiana di Scienza Politica*. Anno XXIX, Aprile de 1999. No 1. p.3-21. Naciones Unidas. Programa para el Desarrollo.
- Miller, Gary. *Rational Choice and Dysfunctional Institutions*. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No 4, October 2000 (pp. 535-547).
- Moe, Terry M. *The organization of interest. Incentives and the internal dynamics of political interest groups*. USA: The University of Chicago Press, 1980.
- Mohan Rakesh. *Understanding the developing metropolis. Lesson from the city studio of Bogota and Cali, Colombia*. Washington: Oxford University Press, 1994.
- North, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OCDE. *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997.

- _____. *Governance in the 21st Century*. France: OCDE, 2001.
- Olson, Mancur. *Power and prosperity. Outgrowing communist and capital dictatorships*. New York: Basic Books, 2000.
- Osborne, David y Ted Gaebbler. *La Reinención del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público*. Barcelona: Paidós, 1997.
- Ostrom, Elinor. "*Capital, Institutions and Incentives*", en Clague Christopher (Ed.), *Institutions and Economic Development. Grow and Governance in less developed and post-socialist countries*. Baltimore, USA: The Johns Hopkins University Press, 1997.
- Pagano, Marco (Ed.). *Defusing Default. Incentives and Institutions*. Washington: Inter-American Bank, 2001.
- Pérez A. Miguel A. *Teoría de los Incentivos y sus Aplicaciones. Regulación de Empresas y Subastas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Pierre Jon and Peters Guy. *Governance, Politics and the State*. New York: St Martin's Press, 2000.
- Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Prats i Catalá, Joan. *Servicio Civil y Gobernabilidad democrática: fundamentos institucionales del sistema de mérito y regímenes jurídicos y gerenciales para su eficiencia*. en: Carlos Losada i Marrodan (editor). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a ala administración del Estado*. Washington D.C: banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- Procomún. *Guía para la Gestión Municipal*. Santafé de Bogotá: Giro Editores, 1994.
- Putnam, Robert. *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en la descentralización administrativa*. Caracas: Editorial Galac, 1993.
- República de Colombia. Instituto Colombiano de Cultura. *Manual de Historia de Colombia*. Bogotá: Printer Colombiana, 1984.
- República de Colombia. Ministerio de Justicia y del derecho. *Constitución Política de Colombia*. Santafé de Bogotá: Imprenta Nacional, 1996.
- Rodhes Rod. *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Great Britain: Open University Press, 1999.
- Rodríguez, Libardo. *Nueva Estructura del Poder Público en Colombia*. Santafé de Bogotá: Temis, 1994.

- Rose, Richard. El Gran gobierno. Un Acercamiento desde los Programas Gubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Rutherford Malcolm. Institutions in economics. United States: Cambridge University Press, 1996.
- Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Sbragia, Alberta M. Governance, the State, and the Market: What is going on? , en: Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 13, No 2. April 2000 (pp. 243-250).
- Scott Richard. Institutions and organizations. New York: Sage, 1995.
- SELA. El "Buen gobierno" y el Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Notas desde la Perspectiva de América Latina y el Caribe. www.sela.org.
- Shah Anwar. The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economics. Washington: The World Bank, 1994.
- _____. Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or worse? World Bank: Washington, 1998.
- Shah Anwar y Otro. Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fisca! Decentralization. Washington: World Bank, 1999.
- Shepsle Kenneth A. y Bonchek Mark S. Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions. New York: W.W. Norton & Company, 1997.
- Stiglitz Joseph. La Economía del Sector Público. Antoni Bosch (Ed.). Barcelona (E): Liberaf, 1992.
- Stollbrock, Wulf. Los desequilibrios en el Desarrollo Municipal en Colombia: Bogotá: Banco Central Hipotecario, 1987.
- Sudarsky, Jhon. El capital Social en Colombia. Santafé de Bogotá. Departamento Nacional de Planeación, 2001.
- The World Bank. The Governance Dimension. Working Paper. Washington. 1991.
- _____. Reforming public institutions and strengthening governance. A world Bank Strategy: Washington: Public sector group, 2000.
- Tocqueville, Alexis. La Democracia en América. México: Fondo de Cultura Económica, 1973.

- Tomassini, Luciano. *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.
- Tryckeri, Bull. *Democracy at the local level*. Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001.
- United Nations. Centre for Human Settlements (Habitat). *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements*. Great Britain: Oxford University Press, 1996.
- _____. *Local governance. Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance*. Gothenburg, Sweden, 1996.
- Villareal B. José Miguel. *La Planeación Local. Espacios para la participación ciudadana y comunitaria*. Bogotá: Tiempo de leer, 2001.
- Vinacua, Visauta B. *Análisis Estadístico con SPSS para Windows*. Madrid: MC Graw Hill, 1998.
- Vivas R: Jorge. *Descentralización Administrativa, Política, Fiscal y de Planificación Regional. Una Visión General*. Bogotá: Editorial Láser. 1987.
- Weaver, Kent R. and Stares Paul B. (Ed.). *Guidance for Governance. Comparing alternative sources of public policy advice*. Japan: Japan Center for International Exchange, 2001.
- Wiesner D. Eduardo. *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Santafé de Bogotá: Impreandes, 1992.
- Wiesner Durán, Eduardo. *La efectividad de las Políticas Públicas en Colombia*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997.
- Williamson, Oliver. *The Mechanism of Governance*. New York: Oxford University Press, 1996.
- Wright Deil S. *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica, 1997.
- _____. *Public Administration and Models Of Governance: Federalism, Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management*. USA: 2001.
- Yanes, Hernán. *El Mito de la Gobernabilidad*. Quito: Trama Editorial, 1996.
- Ziccardi, Alicia. *Governance and Governability: One or two Concepts?* En, Robert H. Wilson and Reid Cramer. *International Workshop on Good Local Government*. USA: Texas University, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, 1995.

- _____ (Coord.). **La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas.** México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- _____ y otro. **Metodología para la Evaluación de los Gobiernos Locales en ciudades Mexicanas, México: UNAM, IIS, 1997.**

ANEXO No 1 DIMENSION ADMINISTRATIVA

1.1 MODELOS ESTÁTICOS MULTIVARIADOS

Modelo 1988

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .478 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 2435.626 |
| | df | 15 |
| | Sig. | .000 |

Communalities

| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| AHCTE88C | 1.000 | .936 |
| IF88C | 1.000 | .711 |
| AA88C | 1.000 | .928 |
| ENDEU88C | 1.000 | .333 |
| INVPC88C | 1.000 | .132 |
| FACT88C | 1.000 | .533 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 2.040 | 33.992 | 33.992 | 2.040 | 33.992 | 33.992 |
| 2 | 1.533 | 25.557 | 59.549 | 1.533 | 25.557 | 59.549 |
| 3 | .954 | 15.905 | 75.454 | | | |
| 4 | .871 | 14.513 | 89.967 | | | |
| 5 | .539 | 8.983 | 98.950 | | | |
| 6 | 6.298E-02 | 1.050 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Component Matrix ^a

| | Component | |
|----------|-----------|-----------|
| | 1 | 2 |
| AAB8C | -.956 | .122 |
| AHCTE88C | .919 | -.303 |
| INVPC88C | .358 | 6 521E-02 |
| IF88C | .161 | .827 |
| FACT88C | -.357 | -.637 |
| ENDEU88C | 1.872E-02 | .577 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

^a. 2 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | |
|----------|-----------|-------|
| | 1 | 2 |
| AHCTE88C | .451 | -.197 |
| IF88C | .079 | .540 |
| AAB8C | -.469 | .080 |
| ENDEU88C | .009 | .376 |
| INVPC88C | .175 | .043 |
| FACT88C | -.175 | -.415 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Component Score Covariance Matrix

| Component | 1 | 2 |
|-----------|-------|-------|
| 1 | 1.000 | .000 |
| 2 | .000 | 1.000 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Modelo 1989

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .518 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 3013.624 |
| | df | 15 |
| | Sig. | .000 |

ANÁLISIS CON
DE ORIGEN

Communalities

| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| AHCTE89C | 1.000 | .918 |
| IF89C | 1.000 | .706 |
| AA89C | 1.000 | .911 |
| ENDEU89C | 1.000 | .584 |
| INVPC89C | 1.000 | .173 |
| FACT89C | 1.000 | .549 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 2.286 | 38.105 | 38.105 | 2.286 | 38.105 | 38.105 |
| 2 | 1.554 | 25.895 | 64.000 | 1.554 | 25.895 | 64.000 |
| 3 | .959 | 15.978 | 79.978 | | | |
| 4 | .842 | 10.896 | 90.674 | | | |
| 5 | .518 | 8.593 | 99.267 | | | |
| 6 | 4.401E-02 | 7.33 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis

Component Matrix ^a

| | Component | |
|----------|-----------|-----------|
| | 1 | 2 |
| AHCTE89C | -.956 | 6.548E-02 |
| AA89C | .928 | -.223 |
| ENDEU89C | .658 | .389 |
| IF89C | .195 | .817 |
| FACT89C | .111 | -.732 |
| INVPC89C | -.169 | .381 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

^a. 2 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | |
|----------|-----------|-------|
| | 1 | 2 |
| AHCTE89C | -.418 | .042 |
| IF89C | .085 | .526 |
| AA89C | .406 | -.144 |
| ENDEU89C | .288 | .250 |
| INVPC89C | -.074 | .245 |
| FACT89C | .049 | -.471 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores

IMPRESO CON
FALLA DE ORIGEN

Component Score Covariance Matrix

| Component | 1 | 2 |
|-----------|-------|-------|
| 1 | 1.000 | .000 |
| 2 | .000 | 1.000 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores

Modelo 1990

KMO and Bartlett's Test

| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .482 |
|--|--------------------|----------|
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 2849.028 |
| | df | 15 |
| | Sig. | .000 |

Communalities

| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| AHCTE90C | 1.000 | .955 |
| IF90C | 1.000 | .673 |
| AA90C | 1.000 | .941 |
| ENDEU90C | 1.000 | .380 |
| INVPC90C | 1.000 | 8.613E-02 |
| FACT90C | 1.000 | .494 |

Extraction Method: Principal Component Analysis

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 2.037 | 33.955 | 33.955 | 2.037 | 33.955 | 33.955 |
| 2 | 1.491 | 24.853 | 58.807 | 1.491 | 24.853 | 58.807 |
| 3 | .961 | 16.016 | 74.824 | | | |
| 4 | .875 | 14.577 | 89.401 | | | |
| 5 | .598 | 9.961 | 99.362 | | | |
| 6 | 3.828E-02 | .638 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Component Matrix ^a

| | Component | |
|----------|-----------|------------|
| | 1 | 2 |
| AHCTE90C | -.974 | -8.401E-02 |
| AA90C | .968 | -6.178E-02 |
| INVPC90C | -.284 | 7.495E-02 |
| IF90C | 8.144E-02 | .815 |
| FACT90C | .222 | -.687 |
| ENDEU90C | .120 | .605 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

^a. 2 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | |
|----------|-----------|-------|
| | 1 | 2 |
| AHCTE90C | -.478 | -.056 |
| IF90C | .045 | .547 |
| AA90C | .475 | -.041 |
| ENDEU90C | .059 | .405 |
| INVPC90C | -.139 | .050 |
| FACT90C | .109 | -.447 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Component Score Covariance Matrix

| Component | 1 | 2 |
|-----------|-------|-------|
| 1 | 1.000 | .000 |
| 2 | .000 | 1.000 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Modelo 1991

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .429 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 4313.946 |
| | df | 15 |
| | Sig. | .000 |

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Communalities

| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| AHCTE91C | 1.000 | .984 |
| IF91C | 1.000 | .619 |
| AA91C | 1.000 | .973 |
| ENDEU91C | 1.000 | .595 |
| INVPC91C | 1.000 | .627 |
| FACT91C | 1.000 | .679 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 2.045 | 34.088 | 34.088 | 2.045 | 34.088 | 34.088 |
| 2 | 1.423 | 23.721 | 57.809 | 1.423 | 23.721 | 57.809 |
| 3 | 1.009 | 16.818 | 74.627 | 1.009 | 16.818 | 74.627 |
| 4 | .868 | 14.471 | 89.098 | | | |
| 5 | .646 | 10.764 | 99.863 | | | |
| 6 | 8.234E-03 | .137 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix ^a

| | Component | | |
|----------|-----------|------------|------------|
| | 1 | 2 | 3 |
| AHCTE91C | -.992 | 2.380E-02 | -1.351E-02 |
| AA91C | .981 | -9.565E-02 | 2.792E-02 |
| ENDEU91C | 4.128E-02 | .738 | .222 |
| IF91C | .261 | .717 | -.190 |
| FACT91C | .117 | -.430 | .693 |
| INVPC91C | -.122 | .412 | .665 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

^a. 3 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | | |
|----------|-----------|-------|-------|
| | 1 | 2 | 3 |
| AHCTE91C | -.485 | .017 | -.013 |
| IF91C | .128 | .504 | -.188 |
| AA91C | .480 | -.067 | .028 |
| ENDEU91C | .020 | .519 | .220 |
| INVPC91C | -.060 | .289 | .659 |
| FACT91C | .057 | -.302 | .687 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Component Score Covariance Matrix

| Component | 1 | 2 | 3 |
|-----------|-------|-------|-------|
| 1 | 1.000 | .000 | .000 |
| 2 | .000 | 1.000 | .000 |
| 3 | .000 | .000 | 1.000 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Modelo 1992

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .458 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 3243.827 |
| | df | 15 |
| | Sig. | .000 |

Communalities

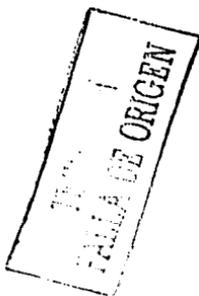
| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| AHCTE92C | 1.000 | .963 |
| IF92C | 1.000 | .675 |
| AA92C | 1.000 | .939 |
| ENDEU92C | 1.000 | .376 |
| INVPC92C | 1.000 | .218 |
| FACT92C | 1.000 | .432 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 2.108 | 35.131 | 35.131 | 2.108 | 35.131 | 35.131 |
| 2 | 1.495 | 24.922 | 60.053 | 1.495 | 24.922 | 60.053 |
| 3 | .954 | 15.898 | 75.951 | | | |
| 4 | .853 | 14.223 | 90.174 | | | |
| 5 | .562 | 9.371 | 99.545 | | | |
| 6 | 2.732E-02 | .455 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis



Component Matrix ^a

| | Component | |
|----------|-----------|-------|
| | 1 | 2 |
| AHCTE92C | -.975 | .113 |
| AA92C | .936 | -.252 |
| IF92C | .399 | .718 |
| FACT92C | 4.253E-02 | -.856 |
| ENDEU92C | .303 | .533 |
| INVPC92C | -.171 | .434 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

^a. 2 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | |
|----------|-----------|-------|
| | 1 | 2 |
| AHCTE92C | -.462 | .075 |
| IF92C | .189 | .480 |
| AA92C | .444 | -.169 |
| ENDEU92C | .144 | .356 |
| INVPC92C | -.081 | .290 |
| FACT92C | .020 | -.439 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Component Score Covariance Matrix

| Component | 1 | 2 |
|-----------|-------|-------|
| 1 | 1.000 | .000 |
| 2 | .000 | 1.000 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Modelo 1993

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .478 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 3260.488 |
| | df | 15 |
| | Sig. | .000 |

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Communalities

| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| AHCTE93C | 1.000 | .930 |
| IF93C | 1.000 | .689 |
| AA93C | 1.000 | .900 |
| ENDEU93C | 1.000 | .519 |
| INVPC93C | 1.000 | .236 |
| FACT93C | 1.000 | .500 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 2.264 | 37.733 | 37.733 | 2.264 | 37.733 | 37.733 |
| 2 | 1.492 | 24.863 | 62.596 | 1.492 | 24.863 | 62.596 |
| 3 | .917 | 15.284 | 77.881 | | | |
| 4 | .714 | 11.895 | 89.775 | | | |
| 5 | .583 | 9.724 | 99.499 | | | |
| 6 | 3.006E-02 | .501 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix^a

| | Component | |
|----------|-----------|-----------|
| | 1 | 2 |
| AHCTE93C | -.961 | 8.506E-02 |
| AA93C | .916 | -.247 |
| ENDEU93C | .574 | .435 |
| IF93C | .334 | .747 |
| FACT93C | .152 | -.691 |
| INVPC93C | -.194 | .446 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

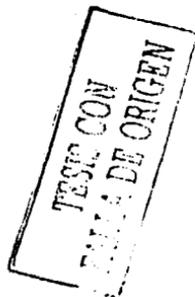
^a. 2 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | |
|----------|-----------|-------|
| | 1 | 2 |
| AHCTE93C | -.424 | .057 |
| IF93C | .148 | .501 |
| AA93C | .405 | -.166 |
| ENDEU93C | .254 | .292 |
| INVPC93C | -.086 | .299 |
| FACT93C | .067 | -.463 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.



Component Score Covariance Matrix

| Component | 1 | 2 |
|-----------|-------|-------|
| 1 | 1.000 | .000 |
| 2 | .000 | 1.000 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Modelo 1994

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .447 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 3017.930 |
| | df | 15 |
| | Sig. | .000 |

Communalities

| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| AHCTE94C | 1.000 | .943 |
| IF94C | 1.000 | .713 |
| AA94C | 1.000 | .927 |
| ENDEU94C | 1.000 | .440 |
| INVPC94C | 1.000 | .247 |
| FACT94C | 1.000 | .368 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 2.085 | 34.744 | 34.744 | 2.085 | 34.744 | 34.744 |
| 2 | 1.574 | 26.233 | 60.977 | 1.574 | 26.233 | 60.977 |
| 3 | .908 | 15.136 | 76.113 | | | |
| 4 | .858 | 14.301 | 90.414 | | | |
| 5 | .539 | 8.989 | 99.403 | | | |
| 6 | 3.580E-02 | .597 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
 ETIQUETA DE ORIGEN

Component Matrix ^a

| | Component | |
|----------|-----------|-----------|
| | 1 | 2 |
| AA94C | -.963 | 1.671E-02 |
| AHCTE94C | .944 | -.227 |
| INVPC94C | .409 | .282 |
| IF94C | 1.010E-02 | .845 |
| ENDEU94C | -.810E-02 | .658 |
| FACT94C | -.301 | -.545 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 2 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | |
|----------|-----------|-------|
| | 1 | 2 |
| AHCTE94C | .453 | -.144 |
| IF94C | .005 | .537 |
| AA94C | -.462 | .011 |
| ENDEU94C | -.042 | .418 |
| INVPC94C | .196 | .179 |
| FACT94C | -.145 | -.346 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Component Score Covariance Matrix

| Component | 1 | 2 |
|-----------|-------|-------|
| 1 | 1.000 | .000 |
| 2 | .000 | 1.000 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Modelo 1995

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .472 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 3278.299 |
| | df | 15 |
| | Sig. | .000 |

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Communalities

| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| AHCTE95C | 1.000 | .941 |
| IF95C | 1.000 | .662 |
| AA95C | 1.000 | .933 |
| ENDEU95C | 1.000 | .438 |
| INVPC95C | 1.000 | .190 |
| FACT95C | 1.000 | .440 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 2.155 | 35.913 | 35.913 | 2.155 | 35.913 | 35.913 |
| 2 | 1.450 | 24.175 | 60.088 | 1.450 | 24.175 | 60.088 |
| 3 | .929 | 15.490 | 75.578 | | | |
| 4 | .839 | 13.992 | 89.570 | | | |
| 5 | .800 | 9.996 | 99.566 | | | |
| 6 | 2.604E-02 | .434 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix^a

| | Component | |
|----------|------------|-----------|
| | 1 | 2 |
| AA95C | .965 | 3.343E-02 |
| AHCTE95C | .955 | -.171 |
| INVPC95C | .434 | 4.452E-02 |
| IF95C | -1.814E-02 | .814 |
| ENDEU95C | -1.186E-02 | .662 |
| FACT95C | -.349 | -.564 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 2 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | |
|----------|-----------|-------|
| | 1 | 2 |
| AHCTE95C | .443 | -.118 |
| IF95C | -.007 | .561 |
| AA95C | -.448 | .023 |
| ENDEU95C | -.006 | .456 |
| INVPC95C | .201 | .031 |
| FACT95C | -.162 | -.389 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Component Score Covariance Matrix

| Component | 1 | 2 |
|-----------|-------|-------|
| 1 | 1.000 | .000 |
| 2 | .000 | 1.000 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores

Modelo 1996

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .490 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 3437.290 |
| | df | 15 |
| | Sig. | .000 |

Communalities

| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| AHCTE96C | 1.000 | .928 |
| IF96C | 1.000 | .724 |
| AA96C | 1.000 | .912 |
| ENDEU96C | 1.000 | .580 |
| INVPC96C | 1.000 | .233 |
| FACT96C | 1.000 | .425 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 2.228 | 37.125 | 37.125 | 2.228 | 37.125 | 37.125 |
| 2 | 1.575 | 26.256 | 63.381 | 1.575 | 26.256 | 63.381 |
| 3 | .890 | 14.839 | 78.219 | | | |
| 4 | .775 | 12.923 | 91.143 | | | |
| 5 | .505 | 8.414 | 99.557 | | | |
| 6 | 2.658E-02 | .443 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Communalities

| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| AHCTE96C | 1.000 | .928 |
| IF96C | 1.000 | .724 |
| AA96C | 1.000 | .912 |
| ENDEU96C | 1.000 | .580 |
| INVPC96C | 1.000 | .233 |
| FACT96C | 1.000 | .425 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | |
|----------|-----------|-------|
| | 1 | 2 |
| AHCTE96C | -.431 | -.047 |
| IF96C | .085 | .527 |
| AA96C | .426 | -.066 |
| ENDEU96C | .074 | .472 |
| INVPC96C | -.209 | .079 |
| FACT96C | .158 | -.349 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Component Score Covariance Matrix

| Component | 1 | 2 |
|-----------|-------|-------|
| 1 | 1.000 | .000 |
| 2 | .000 | 1.000 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores

Modelo 1997

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .492 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 3498.025 |
| | df | 15 |
| | Sig. | .000 |

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Communalities

| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| AHCTE97C | 1.000 | .927 |
| IF97C | 1.000 | .722 |
| AA97C | 1.000 | .915 |
| ENDEU97C | 1.000 | .547 |
| INVPC97C | 1.000 | .250 |
| FACT97C | 1.000 | .422 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 2.255 | 37.583 | 37.583 | 2.255 | 37.583 | 37.583 |
| 2 | 1.529 | 25.479 | 63.061 | 1.529 | 25.479 | 63.061 |
| 3 | .886 | 14.772 | 77.833 | | | |
| 4 | .801 | 13.351 | 91.184 | | | |
| 5 | .504 | 8.403 | 99.587 | | | |
| 6 | 2.470E-02 | .413 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix ^a

| | Component | |
|----------|-----------|------------|
| | 1 | 2 |
| AA97C | .957 | -9.963E-03 |
| AHCTE97C | -.949 | -.161 |
| INVPC97C | -.488 | .110 |
| IF97C | 8.774E-02 | .845 |
| ENDEU97C | 6.289E-02 | .737 |
| FACT97C | .435 | -.483 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

^a. 2 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | |
|----------|-----------|-------|
| | 1 | 2 |
| AHCTE97C | -.421 | -.105 |
| IF97C | .039 | .553 |
| AA97C | .424 | -.007 |
| ENDEU97C | .028 | .482 |
| INVPC97C | -.216 | .072 |
| FACT97C | .193 | -.316 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

ANEXO No 1.2 MODELOS DINAMICOS UNIVARIADOS

AHORRO CORRIENTE

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .841 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 2824.540 |
| | df | 45 |
| | Sig. | .000 |

Communalities

| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| AHCTE88C | 1.000 | .553 |
| AHCTE89C | 1.000 | .776 |
| AHCTE90C | 1.000 | .690 |
| AHCTE91C | 1.000 | .775 |
| AHCTE92C | 1.000 | .533 |
| AHCTE93C | 1.000 | .521 |
| AHCTE94C | 1.000 | .389 |
| AHCTE95C | 1.000 | .595 |
| AHCTE96C | 1.000 | .610 |
| AHCTE97C | 1.000 | .600 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 3.865 | 38.652 | 38.652 | 3.865 | 38.652 | 38.652 |
| 2 | 1.153 | 11.534 | 50.186 | 1.153 | 11.534 | 50.186 |
| 3 | 1.023 | 10.229 | 60.415 | 1.023 | 10.229 | 60.415 |
| 4 | .786 | 7.859 | 68.274 | | | |
| 5 | .687 | 6.870 | 75.145 | | | |
| 6 | .599 | 5.992 | 81.138 | | | |
| 7 | .580 | 5.796 | 86.932 | | | |
| 8 | .535 | 5.352 | 92.285 | | | |
| 9 | .439 | 4.391 | 96.678 | | | |
| 10 | .332 | 3.324 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix ^a

| | Component | | |
|----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1 | 2 | 3 |
| AHCTE90C | .759 | -.294 | .165 |
| AHCTE96C | .717 | .181 | -.283 |
| AHCTE92C | .696 | -.172 | -.139 |
| AHCTE88C | .636 | -.209 | .324 |
| AHCTE91C | .623 | -.509 | -.359 |
| AHCTE93C | .620 | 1.044E-02 | -.369 |
| AHCTE94C | .571 | .250 | 1.958E-02 |
| AHCTE97C | .526 | .568 | 9.067E-03 |
| AHCTE95C | .532 | .552 | 8.209E-02 |
| AHCTE89C | .478 | -.137 | .728 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

^a. 3 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | | |
|----------|-----------|-------|-------|
| | 1 | 2 | 3 |
| AHCTE88C | .165 | -.181 | .316 |
| AHCTE89C | .124 | -.118 | .711 |
| AHCTE90C | .196 | -.255 | .162 |
| AHCTE91C | .161 | -.441 | -.351 |
| AHCTE92C | .180 | -.149 | -.138 |
| AHCTE93C | .160 | .009 | -.361 |
| AHCTE94C | .148 | .217 | .019 |
| AHCTE95C | .138 | .479 | .080 |
| AHCTE96C | .186 | .140 | -.257 |
| AHCTE97C | .136 | .493 | .009 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Component Score Covariance Matrix

| Component | 1 | 2 | 3 |
|-----------|-------|-------|-------|
| 1 | 1.000 | .000 | .000 |
| 2 | .000 | 1.000 | .000 |
| 3 | .000 | .000 | 1.000 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

AUSTERIDAD ADMINISTRATIVA

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|---|--------------------|----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy | | .843 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 2833.355 |
| | df | 45 |
| | Sig. | .000 |

Communalities

| | Initial | Extraction |
|-------|---------|------------|
| AA88C | 1.000 | .559 |
| AA89C | 1.000 | .789 |
| AA90C | 1.000 | .684 |
| AA91C | 1.000 | .763 |
| AA92C | 1.000 | .520 |
| AA93C | 1.000 | .503 |
| AA94C | 1.000 | .407 |
| AA95C | 1.000 | .605 |
| AA96C | 1.000 | .636 |
| AA97C | 1.000 | .588 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 3.852 | 38.521 | 38.521 | 3.852 | 38.521 | 38.521 |
| 2 | 1.183 | 11.834 | 50.354 | 1.183 | 11.834 | 50.354 |
| 3 | 1.019 | 10.189 | 60.543 | 1.019 | 10.189 | 60.543 |
| 4 | .785 | 7.849 | 68.391 | | | |
| 5 | .686 | 6.859 | 75.250 | | | |
| 6 | .616 | 6.159 | 81.409 | | | |
| 7 | .562 | 5.622 | 87.031 | | | |
| 8 | .528 | 5.281 | 92.311 | | | |
| 9 | .434 | 4.343 | 96.654 | | | |
| 10 | .335 | 3.348 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix ^a

| | Component | | |
|-------|-----------|------------|------------|
| | 1 | 2 | 3 |
| AA90C | .758 | -.277 | .182 |
| AA96C | .745 | .134 | -.252 |
| AA92C | .687 | -.182 | -.147 |
| AA88C | .650 | -.228 | .291 |
| AA91C | .627 | -.518 | -.323 |
| AA93C | .602 | -3.095E-02 | -.374 |
| AA94C | .587 | .273 | .101 |
| AA95C | .513 | .585 | 7.351E-03 |
| AA97C | .514 | .586 | -5.135E-02 |
| AA89C | .473 | -7.252E-02 | .748 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

^a 3 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | | |
|-------|-----------|-------|-------|
| | 1 | 2 | 3 |
| AA88C | .169 | -.193 | .286 |
| AA89C | .123 | -.061 | .734 |
| AA90C | .197 | -.234 | .179 |
| AA91C | .163 | -.436 | -.317 |
| AA92C | .178 | -.137 | -.145 |
| AA93C | .156 | -.026 | -.367 |
| AA94C | .147 | .231 | .099 |
| AA95C | .133 | .495 | .007 |
| AA96C | .193 | .113 | -.247 |
| AA97C | .134 | .478 | -.050 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Component Score Covariance Matrix

| Component | 1 | 2 | 3 |
|-----------|-------|-------|-------|
| 1 | 1.000 | .000 | .000 |
| 2 | .000 | 1.000 | .000 |
| 3 | .000 | .000 | 1.000 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ENDEUDAMIENTO

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .888 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 2574.147 |
| | df | 45 |
| | Sig. | .000 |

Communalities

| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| ENDEU88C | 1.000 | .452 |
| ENDEU89C | 1.000 | .533 |
| ENDEU90C | 1.000 | .566 |
| ENDEU91C | 1.000 | .510 |
| ENDEU92C | 1.000 | .444 |
| ENDEU93C | 1.000 | .318 |
| ENDEU94C | 1.000 | .631 |
| ENDEU95C | 1.000 | .517 |
| ENDEU96C | 1.000 | .600 |
| ENDEU97C | 1.000 | .523 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 3.829 | 38.287 | 38.287 | 3.829 | 38.287 | 38.287 |
| 2 | 1.267 | 12.672 | 50.958 | 1.267 | 12.672 | 50.958 |
| 3 | .852 | 8.517 | 59.475 | | | |
| 4 | .790 | 7.902 | 67.377 | | | |
| 5 | .674 | 6.741 | 74.119 | | | |
| 6 | .643 | 6.426 | 80.544 | | | |
| 7 | .554 | 5.544 | 86.088 | | | |
| 8 | .505 | 5.052 | 91.140 | | | |
| 9 | .464 | 4.640 | 95.781 | | | |
| 10 | .422 | 4.219 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis

Component Matrix ^a

| | Component | |
|----------|-----------|-----------|
| | 1 | 2 |
| ENDEU94C | .741 | -.288 |
| ENDEU96C | .721 | -.284 |
| ENDEU91C | .662 | .269 |
| ENDEU92C | .659 | 9.749E-02 |
| ENDEU90C | .622 | .423 |
| ENDEU97C | .602 | -.401 |
| ENDEU95C | .597 | -.401 |
| ENDEU93C | .533 | -.185 |
| ENDEU88C | .495 | .454 |
| ENDEU89C | .503 | .529 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

^a. 2 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | |
|----------|-----------|-------|
| | 1 | 2 |
| ENDEU88C | .129 | .359 |
| ENDEU89C | .131 | .418 |
| ENDEU90C | .162 | .334 |
| ENDEU91C | .173 | .213 |
| ENDEU92C | .172 | .077 |
| ENDEU93C | .139 | -.146 |
| ENDEU94C | .193 | -.227 |
| ENDEU95C | .158 | -.318 |
| ENDEU96C | .188 | -.224 |
| ENDEU97C | .157 | -.317 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Component Score Covariance Matrix

| Component | 1 | 2 |
|-----------|-------|-------|
| 1 | 1.000 | .000 |
| 2 | .000 | 1.000 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

FACTIBILIDAD

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|-----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .876 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 10072.808 |
| | df | 45 |
| | Sig. | .000 |

Communalities

| | Initial | Extraction |
|---------|---------|------------|
| FACT88C | 1.000 | .602 |
| FACT89C | 1.000 | .835 |
| FACT90C | 1.000 | .567 |
| FACT91C | 1.000 | .843 |
| FACT92C | 1.000 | .658 |
| FACT93C | 1.000 | .773 |
| FACT94C | 1.000 | .713 |
| FACT95C | 1.000 | .773 |
| FACT96C | 1.000 | .927 |
| FACT97C | 1.000 | .890 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 6.065 | 60.646 | 60.646 | 6.065 | 60.646 | 60.646 |
| 2 | 1.517 | 15.172 | 75.819 | 1.517 | 15.172 | 75.819 |
| 3 | .657 | 6.571 | 82.389 | | | |
| 4 | .553 | 5.532 | 87.922 | | | |
| 5 | .390 | 3.896 | 91.817 | | | |
| 6 | .280 | 2.799 | 94.617 | | | |
| 7 | .220 | 2.199 | 96.815 | | | |
| 8 | .184 | 1.836 | 98.651 | | | |
| 9 | 7.686E-02 | .769 | 99.420 | | | |
| 10 | 5.799E-02 | .580 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix ^a

| | Component | |
|---------|-----------|-------|
| | 1 | 2 |
| FACT96C | .947 | -.175 |
| FACT97C | .925 | -.185 |
| FACT93C | .868 | -.140 |
| FACT95C | .850 | -.224 |
| FACT91C | .783 | -.463 |
| FACT94C | .778 | -.328 |
| FACT89C | .722 | .560 |
| FACT92C | .706 | .400 |
| FACT88C | .581 | .536 |
| FACT90C | .517 | .548 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

^a. 2 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | |
|---------|-----------|-------|
| | 1 | 2 |
| FACT88C | .093 | .353 |
| FACT89C | .119 | .369 |
| FACT90C | .085 | .361 |
| FACT91C | .131 | -.305 |
| FACT92C | .116 | .264 |
| FACT93C | .143 | -.092 |
| FACT94C | .128 | -.218 |
| FACT95C | .140 | -.148 |
| FACT96C | .156 | -.115 |
| FACT97C | .152 | -.122 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Component Score Covariance Matrix

| Component | 1 | 2 |
|-----------|-------|-------|
| 1 | 1.000 | .000 |
| 2 | .000 | 1.000 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDEPENDENCIA FISCAL

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .954 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 8573.997 |
| | df | 45 |
| | Sig. | .000 |

Communalities

| | Initial | Extraction |
|-------|---------|------------|
| IF88C | 1.000 | .641 |
| IF89C | 1.000 | .702 |
| IF90C | 1.000 | .734 |
| IF91C | 1.000 | .789 |
| IF92C | 1.000 | .706 |
| IF93C | 1.000 | .666 |
| IF94C | 1.000 | .668 |
| IF95C | 1.000 | .873 |
| IF96C | 1.000 | .700 |
| IF97C | 1.000 | .610 |

TESIS CON
FOLLA DE ORIGEN

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 6.867 | 68.669 | 68.669 | 6.867 | 68.669 | 68.669 |
| 2 | .724 | 7.239 | 75.908 | | | |
| 3 | .440 | 4.402 | 80.310 | | | |
| 4 | .382 | 3.817 | 84.127 | | | |
| 5 | .349 | 3.494 | 87.621 | | | |
| 6 | .290 | 2.897 | 90.518 | | | |
| 7 | .268 | 2.684 | 93.201 | | | |
| 8 | .252 | 2.524 | 95.726 | | | |
| 9 | .238 | 2.376 | 98.102 | | | |
| 10 | .190 | 1.898 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis

Component Matrix ^a

| | Component | |
|-------|-----------|--|
| | 1 | |
| IF91C | .877 | |
| IF90C | .857 | |
| IF92C | .840 | |
| IF89C | .838 | |
| IF96C | .837 | |
| IF95C | .820 | |
| IF84C | .816 | |
| IF93C | .816 | |
| IF88C | .801 | |
| IF97C | .781 | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

^a. 1 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | |
|-------|-----------|--|
| | 1 | |
| IF88C | .117 | |
| IF89C | .122 | |
| IF90C | .125 | |
| IF91C | .128 | |
| IF92C | .122 | |
| IF93C | .119 | |
| IF84C | .119 | |
| IF95C | .119 | |
| IF96C | .122 | |
| IF97C | .114 | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores

Component Score Covariance Matrix

| Component | 1 |
|-----------|-------|
| 1 | 1.000 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INVERSION PER CAPITA

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|-----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy: | | .865 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 12359.191 |
| | df | 45 |
| | Sig. | .000 |

Communalities

| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| INVPC88C | 1.000 | .921 |
| INVPC89C | 1.000 | .959 |
| INVPC90C | 1.000 | .960 |
| INVPC91C | 1.000 | .945 |
| INVPC92C | 1.000 | .829 |
| INVPC93C | 1.000 | .803 |
| INVPC94C | 1.000 | .804 |
| INVPC95C | 1.000 | .814 |
| INVPC96C | 1.000 | .853 |
| INVPC97C | 1.000 | .843 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 5.158 | 51.579 | 51.579 | 5.158 | 51.579 | 51.579 |
| 2 | 2.572 | 25.724 | 77.303 | 2.572 | 25.724 | 77.303 |
| 3 | 1.001 | 10.007 | 87.310 | 1.001 | 10.007 | 87.310 |
| 4 | .410 | 4.098 | 91.409 | | | |
| 5 | .272 | 2.721 | 94.130 | | | |
| 6 | .220 | 2.202 | 96.332 | | | |
| 7 | .188 | 1.878 | 98.210 | | | |
| 8 | .104 | 1.038 | 99.248 | | | |
| 9 | 5.128E-02 | .513 | 99.761 | | | |
| 10 | 2.393E-02 | .239 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Component Matrix *

| | Component | | |
|----------|-----------|-------|------------|
| | 1 | 2 | 3 |
| INVPC89C | .915 | -.337 | -8.614E-02 |
| INVPC88C | .915 | -.285 | -5.327E-02 |
| INVPC90C | .910 | -.349 | -.101 |
| INVPC91C | .902 | -.352 | -8.756E-02 |
| INVPC92C | .892 | -.183 | 1.414E-02 |
| INVPC96C | .392 | .793 | -.268 |
| INVPC97C | .375 | .775 | -.318 |
| INVPC95C | .500 | .721 | -.211 |
| INVPC93C | .537 | .334 | .635 |
| INVPC94C | .461 | .488 | .594 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

*. 3 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | | |
|----------|-----------|-------|-------|
| | 1 | 2 | 3 |
| INVPC88C | .177 | -.111 | -.053 |
| INVPC89C | .177 | -.131 | -.086 |
| INVPC90C | .176 | -.136 | -.101 |
| INVPC91C | .175 | -.137 | -.087 |
| INVPC92C | .173 | -.071 | .014 |
| INVPC93C | .104 | .130 | .634 |
| INVPC94C | .089 | .190 | .594 |
| INVPC95C | .097 | .280 | -.211 |
| INVPC96C | .076 | .308 | -.268 |
| INVPC97C | .073 | .301 | -.318 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

Component Score Covariance Matrix

| Component | 1 | 2 | 3 |
|-----------|-------|-------|-------|
| 1 | 1.000 | .000 | .000 |
| 2 | .000 | 1.000 | .000 |
| 3 | .000 | .000 | 1.000 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO No 1.3 MODELOS DINAMICOS MULTIVARIADOS

ALTERNATIVA 1

INDEPENDENCIA FISCAL- FACTIBILIDAD - ENDEUDAMIENTO (IF/FACT/ENDEU)

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|-----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .913 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 22087.114 |
| | df | 435 |
| | Sig. | .000 |

Communalities

| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| IF88C | 1.000 | .689 |
| IF89C | 1.000 | .727 |
| IF90C | 1.000 | .748 |
| IF91C | 1.000 | .788 |
| IF92C | 1.000 | .702 |
| IF93C | 1.000 | .678 |
| IF94C | 1.000 | .702 |
| IF95C | 1.000 | .684 |
| IF96C | 1.000 | .713 |
| IF97C | 1.000 | .626 |
| ENDEU88C | 1.000 | .429 |
| ENDEU89C | 1.000 | .524 |
| ENDEU90C | 1.000 | .568 |
| ENDEU91C | 1.000 | .524 |
| ENDEU92C | 1.000 | .464 |
| ENDEU93C | 1.000 | .328 |
| ENDEU94C | 1.000 | .641 |
| ENDEU95C | 1.000 | .507 |
| ENDEU96C | 1.000 | .603 |
| ENDEU97C | 1.000 | .521 |
| FACT88C | 1.000 | .601 |
| FACT89C | 1.000 | .832 |
| FACT90C | 1.000 | .564 |
| FACT91C | 1.000 | .832 |
| FACT92C | 1.000 | .647 |
| FACT93C | 1.000 | .774 |
| FACT94C | 1.000 | .724 |
| FACT95C | 1.000 | .775 |
| FACT96C | 1.000 | .928 |
| FACT97C | 1.000 | .892 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 9.838 | 32.793 | 32.793 | 9.838 | 32.793 | 32.793 |
| 2 | 4.815 | 16.051 | 48.844 | 4.815 | 16.051 | 48.844 |
| 3 | 2.305 | 7.685 | 56.529 | 2.305 | 7.685 | 56.529 |
| 4 | 1.480 | 4.933 | 61.461 | 1.480 | 4.933 | 61.461 |
| 5 | 1.277 | 4.257 | 65.719 | 1.277 | 4.257 | 65.719 |
| 6 | .918 | 3.060 | 68.779 | | | |
| 7 | .827 | 2.757 | 71.536 | | | |
| 8 | .732 | 2.440 | 73.976 | | | |
| 9 | .669 | 2.229 | 76.205 | | | |
| 10 | .662 | 2.208 | 78.414 | | | |
| 11 | .633 | 2.109 | 80.523 | | | |
| 12 | .580 | 1.934 | 82.458 | | | |
| 13 | .537 | 1.788 | 84.246 | | | |
| 14 | .524 | 1.746 | 85.992 | | | |
| 15 | .509 | 1.695 | 87.687 | | | |
| 16 | .483 | 1.544 | 89.231 | | | |
| 17 | .402 | 1.339 | 90.571 | | | |
| 18 | .361 | 1.203 | 91.773 | | | |
| 19 | .333 | 1.110 | 92.883 | | | |
| 20 | .306 | 1.019 | 93.902 | | | |
| 21 | .270 | .900 | 94.802 | | | |
| 22 | .262 | .874 | 95.675 | | | |
| 23 | .243 | .810 | 96.486 | | | |
| 24 | .234 | .778 | 97.264 | | | |
| 25 | .192 | .640 | 97.904 | | | |
| 26 | .189 | .628 | 98.532 | | | |
| 27 | .163 | .545 | 99.077 | | | |
| 28 | .161 | .537 | 99.614 | | | |
| 29 | 8.557E-02 | .219 | 99.833 | | | |
| 30 | 5.019E-02 | .167 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Component Matrix ^a

| | Component | | | | |
|----------|-----------|------|------------|------------|------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| IF91C | .791 | .268 | -.243 | 7.294E-02 | 8.073E-02 |
| IF89C | .765 | .227 | -.278 | -7.157E-02 | 8.733E-02 |
| IF92C | .764 | .247 | -.228 | 7.301E-02 | -4.875E-03 |
| IF90C | .762 | .254 | -.317 | -1.995E-02 | 4.762E-02 |
| IF96C | .761 | .274 | -.188 | .155 | 2.841E-03 |
| IF93C | .744 | .282 | -.150 | .140 | -4.878E-02 |
| IF94C | .741 | .280 | -.157 | .213 | -7.083E-02 |
| IF95C | .736 | .237 | -.241 | .182 | 3.963E-02 |
| IF88C | .718 | .189 | -.354 | -7.474E-02 | 7.920E-02 |
| IF97C | .700 | .280 | -.182 | .178 | -1.460E-02 |
| FACT89C | -.550 | .469 | .109 | .490 | .241 |
| FACT92C | -.507 | .487 | 8.300E-02 | .338 | .188 |
| ENDEU96C | .499 | .322 | .419 | 9.884E-02 | -.256 |
| FACT88C | -.482 | .321 | .178 | .449 | .181 |
| ENDEU97C | .435 | .265 | .331 | .151 | -.359 |
| ENDEU90C | .406 | .236 | .375 | -.288 | .352 |
| FACT96C | -.576 | .750 | -.145 | -.104 | -5.517E-02 |
| FACT97C | -.557 | .737 | -.148 | -.115 | -5.535E-02 |
| FACT91C | -.420 | .688 | -.220 | -.307 | -.206 |
| FACT93C | -.542 | .678 | -8.875E-02 | -8.471E-02 | -7.582E-02 |
| FACT95C | -.517 | .674 | -.142 | -.165 | -7.578E-02 |
| FACT94C | -.508 | .591 | -.131 | -.306 | -7.215E-02 |
| ENDEU94C | .431 | .325 | .534 | 4.449E-02 | -.251 |
| ENDEU95C | .366 | .204 | .447 | 4.526E-02 | -.361 |
| ENDEU92C | .403 | .270 | .436 | -.176 | 8.357E-02 |
| ENDEU91C | .417 | .284 | .419 | -.235 | .224 |
| ENDEU93C | .342 | .203 | .359 | -4.887E-02 | -.195 |
| FACT90C | -.430 | .308 | .158 | .462 | .217 |
| ENDEU89C | .336 | .231 | .261 | -.228 | .468 |
| ENDEU88C | .364 | .235 | .207 | -.193 | .402 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

^a. 5 components extracted.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | | | | |
|----------|-----------|------|-------|-------|-------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| IF88C | .073 | .039 | -.153 | -.051 | .062 |
| IF89C | .078 | .047 | -.120 | -.048 | .068 |
| IF90C | .077 | .053 | -.137 | -.013 | .037 |
| IF91C | .080 | .056 | -.105 | .049 | .063 |
| IF92C | .078 | .051 | -.099 | .049 | -.004 |
| IF93C | .078 | .058 | -.065 | .094 | -.038 |
| IF94C | .075 | .058 | -.068 | .144 | -.055 |
| IF95C | .075 | .049 | -.105 | .110 | .031 |
| IF96C | .077 | .057 | -.082 | .105 | .002 |
| IF97C | .071 | .058 | -.070 | .120 | -.011 |
| ENDEU88C | .037 | .049 | .090 | -.131 | .315 |
| ENDEU89C | .034 | .048 | .113 | -.154 | .382 |
| ENDEU90C | .041 | .049 | .163 | -.183 | .276 |
| ENDEU91C | .042 | .055 | .182 | -.159 | .175 |
| ENDEU92C | .041 | .056 | .189 | -.119 | .065 |
| ENDEU93C | .035 | .042 | .156 | -.033 | -.152 |
| ENDEU94C | .044 | .068 | .231 | .030 | -.196 |
| ENDEU95C | .037 | .042 | .194 | .031 | -.283 |
| ENDEU96C | .051 | .067 | .182 | .087 | -.200 |
| ENDEU97C | .044 | .055 | .144 | .102 | -.281 |
| FACT88C | -.049 | .067 | .077 | .303 | .142 |
| FACT89C | -.056 | .097 | .047 | .331 | .189 |
| FACT90C | -.044 | .064 | .069 | .312 | .170 |
| FACT91C | -.043 | .143 | -.095 | -.207 | -.162 |
| FACT92C | -.052 | .101 | .027 | .228 | .147 |
| FACT93C | -.055 | .141 | -.038 | -.057 | -.059 |
| FACT94C | -.052 | .123 | -.057 | -.207 | -.056 |
| FACT95C | -.053 | .140 | -.061 | -.111 | -.059 |
| FACT96C | -.059 | .156 | -.063 | -.070 | -.043 |
| FACT97C | -.057 | .153 | -.064 | -.078 | -.043 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.
Component Scores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ALTERNATIVA 2
INDEPENDENCIA FISCAL- FACTIBILIDAD (IF/FACT)

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|---|--------------------|-----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .910 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 19383.233 |
| | df | 190 |
| | Sig. | .000 |

Communalities

| | Initial | Extraction |
|---------|---------|------------|
| IF88C | 1.000 | .682 |
| IF89C | 1.000 | .713 |
| IF90C | 1.000 | .741 |
| IF91C | 1.000 | .766 |
| IF92C | 1.000 | .706 |
| IF93C | 1.000 | .672 |
| IF94C | 1.000 | .684 |
| IF95C | 1.000 | .681 |
| IF96C | 1.000 | .709 |
| IF97C | 1.000 | .624 |
| FACT88C | 1.000 | .606 |
| FACT89C | 1.000 | .831 |
| FACT90C | 1.000 | .560 |
| FACT91C | 1.000 | .826 |
| FACT92C | 1.000 | .644 |
| FACT93C | 1.000 | .773 |
| FACT94C | 1.000 | .722 |
| FACT95C | 1.000 | .775 |
| FACT96C | 1.000 | .828 |
| FACT97C | 1.000 | .892 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 8.687 | 43.434 | 43.434 | 8.687 | 43.434 | 43.434 |
| 2 | 4.348 | 21.739 | 65.173 | 4.348 | 21.739 | 65.173 |
| 3 | 1.480 | 7.401 | 72.574 | 1.480 | 7.401 | 72.574 |
| 4 | .726 | 3.631 | 76.205 | | | |
| 5 | .678 | 3.389 | 79.594 | | | |
| 6 | .547 | 2.734 | 82.328 | | | |
| 7 | .488 | 2.441 | 84.769 | | | |
| 8 | .427 | 2.137 | 86.906 | | | |
| 9 | .368 | 1.841 | 88.747 | | | |
| 10 | .330 | 1.650 | 90.397 | | | |
| 11 | .298 | 1.488 | 91.886 | | | |
| 12 | .275 | 1.373 | 93.258 | | | |
| 13 | .253 | 1.265 | 94.523 | | | |
| 14 | .249 | 1.245 | 95.768 | | | |
| 15 | .203 | 1.013 | 96.781 | | | |
| 16 | .194 | .970 | 97.752 | | | |
| 17 | .169 | .843 | 98.595 | | | |
| 18 | .164 | .822 | 99.416 | | | |
| 19 | 6.619E-02 | .331 | 99.747 | | | |
| 20 | 5.055E-02 | .253 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis

Component Matrix^a

| | Component | | |
|---------|-----------|------|------------|
| | 1 | 2 | 3 |
| IF91C | .758 | .431 | 6.554E-02 |
| IF89C | .743 | .392 | -8.016E-02 |
| IF90C | .743 | .432 | -5.295E-02 |
| IF92C | .735 | .404 | 4.046E-02 |
| IF96C | .721 | .417 | .122 |
| IF88C | .715 | .372 | -.112 |
| IF95C | .713 | .397 | .128 |
| IF93C | .700 | .413 | .108 |
| IF94C | .699 | .414 | .157 |
| FACT96C | -.675 | .675 | -.133 |
| IF97C | .659 | .410 | .146 |
| FACT93C | -.637 | .596 | -.109 |
| FACT89C | -.623 | .360 | .560 |
| FACT94C | -.588 | .521 | -.323 |
| FACT92C | -.582 | .389 | .393 |
| FACT88C | -.540 | .209 | .521 |
| FACT97C | -.655 | .665 | -.146 |
| FACT91C | -.505 | .649 | -.386 |
| FACT95C | -.606 | .607 | -.196 |
| FACT90C | -.486 | .204 | .532 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

^a. 3 components extracted.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | | |
|---------|-----------|------|-------|
| | 1 | 2 | 3 |
| IF88C | .082 | .086 | -.078 |
| IF89C | .086 | .090 | -.054 |
| IF90C | .085 | .099 | -.036 |
| IF91C | .087 | .099 | .044 |
| IF92C | .085 | .093 | .027 |
| IF93C | .081 | .095 | .072 |
| IF94C | .080 | .095 | .106 |
| IF95C | .082 | .091 | .085 |
| IF96C | .083 | .096 | .082 |
| IF97C | .076 | .094 | .099 |
| FACT88C | -.062 | .048 | .352 |
| FACT89C | -.072 | .083 | .378 |
| FACT90C | -.056 | .047 | .359 |
| FACT91C | -.058 | .149 | -.261 |
| FACT92C | -.067 | .090 | .265 |
| FACT93C | -.073 | .137 | -.074 |
| FACT94C | -.068 | .120 | -.218 |
| FACT95C | -.070 | .140 | -.133 |
| FACT96C | -.078 | .155 | -.090 |
| FACT97C | -.075 | .153 | -.099 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ALTRNATIVA 3

INDEPENDENCIA FISCAL - ENDEUDAMIENTO (IF/ENDEU)

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|-----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .942 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 11592.239 |
| | df | 190 |
| | Sig. | .000 |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Communalities

| | Initial | Extraction |
|----------|---------|------------|
| IF88C | 1.000 | .878 |
| IF89C | 1.000 | .723 |
| IF90C | 1.000 | .746 |
| IF91C | 1.000 | .771 |
| IF92C | 1.000 | .703 |
| IF93C | 1.000 | .875 |
| IF94C | 1.000 | .688 |
| IF95C | 1.000 | .875 |
| IF96C | 1.000 | .708 |
| IF97C | 1.000 | .817 |
| ENDEU88C | 1.000 | .415 |
| ENDEU89C | 1.000 | .518 |
| ENDEU90C | 1.000 | .569 |
| ENDEU91C | 1.000 | .522 |
| ENDEU92C | 1.000 | .483 |
| ENDEU93C | 1.000 | .317 |
| ENDEU94C | 1.000 | .840 |
| ENDEU95C | 1.000 | .498 |
| ENDEU96C | 1.000 | .607 |
| ENDEU97C | 1.000 | .529 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 8.453 | 42.264 | 42.264 | 8.453 | 42.264 | 42.264 |
| 2 | 2.295 | 11.474 | 53.739 | 2.295 | 11.474 | 53.739 |
| 3 | 1.312 | 6.562 | 60.301 | 1.312 | 6.562 | 60.301 |
| 4 | .921 | 4.605 | 64.906 | | | |
| 5 | .823 | 4.116 | 69.022 | | | |
| 6 | .724 | 3.618 | 72.640 | | | |
| 7 | .664 | 3.319 | 75.959 | | | |
| 8 | .591 | 2.957 | 78.916 | | | |
| 9 | .572 | 2.858 | 81.774 | | | |
| 10 | .519 | 2.595 | 84.368 | | | |
| 11 | .502 | 2.512 | 86.880 | | | |
| 12 | .459 | 2.294 | 89.174 | | | |
| 13 | .357 | 1.783 | 90.957 | | | |
| 14 | .351 | 1.757 | 92.713 | | | |
| 15 | .282 | 1.410 | 94.124 | | | |
| 16 | .276 | 1.378 | 95.502 | | | |
| 17 | .257 | 1.284 | 96.786 | | | |
| 18 | .238 | 1.190 | 97.976 | | | |
| 19 | .219 | 1.095 | 99.072 | | | |
| 20 | .186 | .928 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Component Matrix *

| | Component | | |
|----------|-----------|-------|------------|
| | 1 | 2 | 3 |
| IF81C | .840 | -.253 | 4.709E-02 |
| IF86C | .813 | -.201 | -7.002E-02 |
| IF90C | .805 | -.308 | 6.680E-02 |
| IF92C | .805 | -.234 | -2.513E-02 |
| IF93C | .800 | -.157 | -.104 |
| IF89C | .797 | -.270 | .127 |
| IF94C | .796 | -.173 | -.156 |
| IF95C | .778 | -.262 | -3.895E-02 |
| IF97C | .760 | -.174 | -8.807E-02 |
| IF88C | .739 | -.343 | .120 |
| ENDEU86C | .578 | .436 | -.289 |
| ENDEU97C | .499 | .341 | -.405 |
| ENDEU91C | .478 | .453 | .299 |
| ENDEU90C | .458 | .408 | .438 |
| ENDEU93C | .387 | .380 | -.149 |
| ENDEU94C | .515 | .557 | -.255 |
| ENDEU92C | .468 | .468 | .156 |
| ENDEU95C | .409 | .457 | -.349 |
| ENDEU89C | .394 | .288 | .529 |
| ENDEU88C | .421 | .235 | .427 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

* 3 components extracted

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | | |
|----------|-----------|-------|-------|
| | 1 | 2 | 3 |
| IF88C | .087 | -.149 | .092 |
| IF89C | .094 | -.118 | .096 |
| IF90C | .095 | -.133 | .051 |
| IF81C | .099 | -.110 | .036 |
| IF92C | .095 | -.102 | -.019 |
| IF83C | .095 | -.068 | -.079 |
| IF94C | .094 | -.075 | -.119 |
| IF95C | .092 | -.114 | -.028 |
| IF96C | .096 | -.088 | -.053 |
| IF97C | .090 | -.078 | -.075 |
| ENDEU88C | .050 | .102 | .325 |
| ENDEU89C | .047 | .125 | .403 |
| ENDEU90C | .054 | .178 | .334 |
| ENDEU91C | .057 | .197 | .228 |
| ENDEU92C | .055 | .204 | .119 |
| ENDEU93C | .046 | .166 | -.114 |
| ENDEU94C | .061 | .243 | -.194 |
| ENDEU95C | .048 | .199 | -.266 |
| ENDEU96C | .068 | .190 | -.220 |
| ENDEU97C | .059 | .149 | -.308 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ALTERNATIVA 4

INDEPENDENCIA FISCAL - AUSTRERIDAD ADMINISTRATIVA (IF/ AA)

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|-----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .924 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 11570.941 |
| | df | 190 |
| | Sig. | .000 |

Communalities

| | Initial | Extraction |
|-------|---------|------------|
| IF88C | 1.000 | .667 |
| IF89C | 1.000 | .706 |
| IF90C | 1.000 | .742 |
| IF91C | 1.000 | .773 |
| IF92C | 1.000 | .707 |
| IF93C | 1.000 | .866 |
| IF94C | 1.000 | .670 |
| IF95C | 1.000 | .711 |
| IF96C | 1.000 | .708 |
| IF97C | 1.000 | .629 |
| AA88C | 1.000 | .542 |
| AA89C | 1.000 | .758 |
| AA90C | 1.000 | .697 |
| AA91C | 1.000 | .766 |
| AA92C | 1.000 | .520 |
| AA93C | 1.000 | .507 |
| AA94C | 1.000 | .410 |
| AA95C | 1.000 | .612 |
| AA96C | 1.000 | .631 |
| AA97C | 1.000 | .568 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 6.923 | 34.616 | 34.616 | 6.923 | 34.616 | 34.616 |
| 2 | 3.826 | 19.130 | 53.747 | 3.826 | 19.130 | 53.747 |
| 3 | 1.203 | 6.017 | 59.764 | 1.203 | 6.017 | 59.764 |
| 4 | 1.037 | 5.184 | 64.948 | 1.037 | 5.184 | 64.948 |
| 5 | .794 | 3.971 | 68.920 | | | |
| 6 | .735 | 3.675 | 72.595 | | | |
| 7 | .662 | 3.311 | 75.906 | | | |
| 8 | .624 | 3.119 | 79.025 | | | |
| 9 | .565 | 2.825 | 81.850 | | | |
| 10 | .531 | 2.656 | 84.506 | | | |
| 11 | .452 | 2.258 | 86.764 | | | |
| 12 | .418 | 2.088 | 88.852 | | | |
| 13 | .382 | 1.810 | 90.661 | | | |
| 14 | .342 | 1.709 | 92.370 | | | |
| 15 | .326 | 1.631 | 94.002 | | | |
| 16 | .285 | 1.426 | 95.428 | | | |
| 17 | .260 | 1.301 | 96.729 | | | |
| 18 | .241 | 1.207 | 97.937 | | | |
| 19 | .229 | 1.145 | 99.082 | | | |
| 20 | .184 | .918 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix^a

| | Component | | | |
|-------|------------|------------|------------|------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 |
| IF91C | .877 | -3.652E-02 | -2.865E-02 | -5.154E-02 |
| IF90C | .854 | -7.396E-02 | 6.906E-02 | -4.694E-02 |
| IF92C | .839 | -5.223E-02 | 2.535E-02 | -2.483E-04 |
| IF96C | .833 | -8.122E-02 | -5.649E-02 | 6.316E-02 |
| IF89C | .832 | -9.740E-02 | 5.038E-02 | -3.251E-02 |
| IF95C | .816 | -5.656E-02 | -.107 | .173 |
| IF93C | .815 | -4.195E-02 | 1.544E-02 | 1.650E-03 |
| IF94C | .814 | -6.414E-02 | -5.368E-02 | 2.400E-02 |
| IF88C | .796 | -.102 | .111 | -9.910E-02 |
| IF97C | .781 | -1.698E-02 | -8.902E-02 | .104 |
| AA90C | .117 | .751 | -.301 | .170 |
| AA96C | .127 | .733 | .153 | -.233 |
| AA92C | .170 | .670 | -.154 | -.140 |
| AA88C | 2.417E-03 | .658 | -.234 | .233 |
| AA91C | 9.175E-02 | .620 | -.474 | -.388 |
| AA93C | 8.020E-02 | .595 | 9.563E-03 | -.383 |
| AA94C | 3.035E-02 | .568 | .271 | .112 |
| AA95C | .104 | .501 | .590 | 4.574E-02 |
| AA97C | .112 | .502 | .550 | 3.717E-02 |
| AA89C | -2.474E-02 | .484 | -.126 | .712 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

^a. 4 components extracted.

ESTE CON
LA DE ORIGEN

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | | | |
|-------|-----------|-------|-------|-------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 |
| IF88C | .115 | -.027 | .093 | -.096 |
| IF89C | .120 | -.025 | .042 | -.031 |
| IF90C | .123 | -.019 | .057 | -.045 |
| IF91C | .127 | -.010 | -.024 | -.050 |
| IF92C | .121 | -.014 | .021 | .000 |
| IF93C | .118 | -.011 | .013 | .002 |
| IF94C | .118 | -.017 | -.045 | .023 |
| IF95C | .118 | -.015 | -.089 | .167 |
| IF96C | .120 | -.021 | -.047 | .061 |
| IF97C | .113 | -.004 | -.074 | .100 |
| AA88C | .000 | .172 | -.194 | .225 |
| AA89C | -.004 | .126 | -.105 | .687 |
| AA90C | .017 | .196 | -.250 | .184 |
| AA91C | .013 | .162 | -.393 | -.372 |
| AA92C | .025 | .175 | -.128 | -.135 |
| AA93C | .012 | .156 | .008 | -.369 |
| AA94C | .004 | .149 | .225 | .108 |
| AA95C | .015 | .131 | .490 | .044 |
| AA96C | .018 | .192 | .127 | -.225 |
| AA97C | .016 | .131 | .457 | .036 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 2 DIMENSION POLITICA

Comunalities

| | Initial | Extraction |
|---------------------------|---------|------------|
| Participación electoral88 | 1.000 | .372 |
| Participación electoral90 | 1.000 | .704 |
| Participación electoral92 | 1.000 | .652 |
| OrganizacionesMixtas | 1.000 | .983 |
| NoOrSoCivil | 1.000 | .885 |
| OrganizacDesarrollistas | 1.000 | .895 |
| Empoderamto | 1.000 | .981 |
| Org-GrpEtare | 1.000 | .962 |
| Org CampoEconómico | 1.000 | .985 |
| OrgCampoCultural | 1.000 | .943 |
| Participación electoral94 | 1.000 | .203 |
| NoHuelgas | 1.000 | .553 |
| OrgCampoPol | 1.000 | .958 |
| MovUrb90-96 | 1.000 | .946 |
| Deliberación | 1.000 | .894 |
| TotalMovilizaciones90-96 | 1.000 | .891 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 10.885 | 68.034 | 68.034 | 10.885 | 68.034 | 68.034 |
| 2 | 1.923 | 12.018 | 80.052 | 1.923 | 12.018 | 80.052 |
| 3 | .918 | 5.739 | 85.791 | | | |
| 4 | .738 | 4.613 | 90.405 | | | |
| 5 | .607 | 3.792 | 94.197 | | | |
| 6 | .412 | 2.572 | 96.769 | | | |
| 7 | .207 | 1.295 | 98.064 | | | |
| 8 | 9.653E-02 | .603 | 98.668 | | | |
| 9 | 7.733E-02 | .483 | 99.151 | | | |
| 10 | 5.038E-02 | .315 | 99.466 | | | |
| 11 | 4.636E-02 | .290 | 99.758 | | | |
| 12 | 1.713E-02 | .107 | 99.863 | | | |
| 13 | 1.176E-02 | 7.349E-02 | 99.936 | | | |
| 14 | 8.695E-03 | 5.434E-02 | 99.990 | | | |
| 15 | 7.963E-04 | 4.977E-03 | 99.995 | | | |
| 16 | 7.243E-04 | 4.527E-03 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Component Matrix ^a

| | Component | |
|---------------------------|------------|------------|
| | 1 | 2 |
| Org CampoEconómico | .992 | 3.847E-02 |
| OrganizacionesMixtas | .991 | 3.809E-02 |
| Empoderamto | .990 | 4.139E-02 |
| Org-GrpEtare | .980 | 4.409E-02 |
| OrgCampoPol | .978 | 3.792E-02 |
| MovUrb90-96 | .972 | 2.172E-02 |
| OrgCampoCultural | .971 | 2.854E-02 |
| OrganizacDesarrollistas | .946 | 2.047E-02 |
| Deliberación | .945 | 3.241E-02 |
| TotalMovilizaciones90-96 | .944 | -2.853E-02 |
| NoOrSoCivil | .941 | 2.358E-02 |
| NoHuelgas | .738 | -8.956E-02 |
| Participación electoral90 | -8.378E-02 | .835 |
| Participación electoral92 | -.124 | .788 |
| Participación electoral88 | -3.820E-02 | .609 |
| Participación electoral94 | -6.785E-02 | .445 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

^a. 2 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | |
|---------------------------|-----------|-------|
| | 1 | 2 |
| Participación electoral88 | -.004 | .317 |
| Participación electoral90 | -.008 | .434 |
| Participación electoral92 | -.011 | .415 |
| OrganizacionesMixtas | .091 | .020 |
| NoOrSoCivil | .086 | .012 |
| OrganizacDesarrollistas | .087 | .011 |
| Empoderamto | .091 | .022 |
| Org-GrpEtare | .090 | .023 |
| Org CampoEconómico | .091 | .020 |
| OrgCampoCultural | .089 | .014 |
| Participación electoral94 | -.006 | .232 |
| NoHuelgas | .068 | -.047 |
| OrgCampoPol | .090 | .020 |
| MovUrb90-96 | .089 | .011 |
| Deliberación | .087 | .017 |
| TotalMovilizaciones90-96 | .087 | -.015 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 3 DIMENSION SOCIOECONÓMICA

Communalities

| | Initial | Extraction |
|-----------------------|---------|------------|
| SeviciosSanitarios | 1.000 | .804 |
| AbastecimientoAgua | 1.000 | .599 |
| MaterialParedes | 1.000 | .785 |
| CombustibleCocinar | 1.000 | .848 |
| RecofecciónBasura | 1.000 | .798 |
| MaterialPisos | 1.000 | .614 |
| EducacJefeHogar | 1.000 | .827 |
| EducMayor12 | 1.000 | .844 |
| AsistenciaEscolar1218 | 1.000 | .606 |
| InspecPolCab | 1.000 | .987 |
| PuestPolCab | 1.000 | .994 |
| JuzgadosCab | 1.000 | .984 |
| Notarias | 1.000 | .984 |
| NoOficTelecomCab | 1.000 | .991 |
| NoAdpostCab | 1.000 | .990 |
| NoCajaAgrar | 1.000 | .989 |
| NoficBancarCab | 1.000 | .991 |
| NoCorpAhorriCab | 1.000 | .897 |
| NoIglesCatalCab | 1.000 | .990 |
| NoIglesNoCataliCab | 1.000 | .979 |
| HospitalesCab | 1.000 | .985 |
| NoCentrosSaludCab | 1.000 | .952 |
| NoPuestoSaludCab | 1.000 | .935 |
| NoPlantalesEducCab | 1.000 | .976 |
| BibliotecasCabec | 1.000 | .989 |
| BombersCabecera | 1.000 | .958 |
| NoCarcelesCabecera | 1.000 | .989 |
| CasasCulturaCab | 1.000 | .983 |
| OficinstrumentPub | 1.000 | .943 |
| OfiRecaudImpuest | 1.000 | .981 |
| Población1993 | 1.000 | .983 |
| TOCUP/res | 1.000 | .584 |
| Tocep/PETCab | 1.000 | .547 |
| Ruralidad | 1.000 | .683 |
| Hacinamiento | 1.000 | .472 |
| carlerapercapita91 | 1.000 | .873 |
| carlerapercapita92 | 1.000 | .942 |
| carlerapercapita93 | 1.000 | .959 |
| carlerapercapita94 | 1.000 | .962 |
| carlerapercapita95 | 1.000 | .943 |
| carlerapercapita96 | 1.000 | .901 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 25.085 | 61.184 | 61.184 | 25.085 | 61.184 | 61.184 |
| 2 | 7.543 | 18.397 | 79.581 | 7.543 | 18.397 | 79.581 |
| 3 | 2.036 | 4.966 | 84.546 | 2.036 | 4.966 | 84.546 |
| 4 | 1.378 | 3.357 | 87.903 | 1.378 | 3.357 | 87.903 |
| 5 | .974 | 2.376 | 90.279 | | | |
| 6 | .782 | 1.908 | 92.186 | | | |
| 7 | .472 | 1.150 | 93.338 | | | |
| 8 | .458 | 1.117 | 94.454 | | | |
| 9 | .380 | .952 | 95.406 | | | |
| 10 | .332 | .810 | 96.216 | | | |
| 11 | .301 | .735 | 96.952 | | | |
| 12 | .214 | .522 | 97.473 | | | |
| 13 | .156 | .382 | 97.855 | | | |
| 14 | .150 | .366 | 98.221 | | | |
| 15 | .118 | .287 | 98.508 | | | |
| 16 | 8.972E-02 | .219 | 98.727 | | | |
| 17 | 7.598E-02 | .185 | 98.912 | | | |
| 18 | 6.598E-02 | .161 | 99.073 | | | |
| 19 | 6.213E-02 | .152 | 99.225 | | | |
| 20 | 4.228E-02 | .103 | 99.328 | | | |
| 21 | 3.631E-02 | 8.855E-02 | 99.416 | | | |
| 22 | 3.248E-02 | 7.923E-02 | 99.495 | | | |
| 23 | 2.877E-02 | 7.018E-02 | 99.566 | | | |
| 24 | 2.385E-02 | 5.818E-02 | 99.624 | | | |
| 25 | 1.849E-02 | 4.510E-02 | 99.669 | | | |
| 26 | 1.553E-02 | 3.787E-02 | 99.707 | | | |
| 27 | 1.523E-02 | 3.715E-02 | 99.744 | | | |
| 28 | 1.395E-02 | 3.402E-02 | 99.778 | | | |
| 29 | 1.278E-02 | 3.117E-02 | 99.809 | | | |
| 30 | 1.213E-02 | 2.959E-02 | 99.839 | | | |
| 31 | 1.103E-02 | 2.691E-02 | 99.866 | | | |
| 32 | 1.047E-02 | 2.554E-02 | 99.891 | | | |
| 33 | 9.313E-03 | 2.271E-02 | 99.914 | | | |
| 34 | 8.288E-03 | 2.022E-02 | 99.934 | | | |
| 35 | 6.972E-03 | 1.701E-02 | 99.951 | | | |
| 36 | 5.145E-03 | 1.255E-02 | 99.964 | | | |
| 37 | 4.746E-03 | 1.158E-02 | 99.975 | | | |
| 38 | 4.491E-03 | 1.095E-02 | 99.986 | | | |
| 39 | 3.502E-03 | 8.542E-03 | 99.995 | | | |
| 40 | 1.230E-03 | 3.000E-03 | 99.998 | | | |
| 41 | 9.342E-04 | 2.279E-03 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Component Matrix ^a

| | Component | | | |
|-----------------------|-----------|------------|------------|------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 |
| NoIcBancarCab | .982 | -.148 | 6.993E-02 | 5.335E-03 |
| JuzgadosCab | .977 | -.150 | 7.881E-02 | -5.841E-03 |
| Población1993 | .976 | -.146 | 9.119E-02 | -1.567E-02 |
| NoIglesCatalCab | .974 | -.174 | 9.916E-02 | 5.376E-03 |
| PuestPolCab | .974 | -.194 | 6.661E-02 | 8.116E-03 |
| HospitalesCab | .974 | -.162 | .104 | 1.058E-02 |
| NoPlantelesEducCab | .974 | -.137 | 9.338E-02 | -2.249E-02 |
| InspecPolCab | .973 | -.175 | 9.615E-02 | -6.069E-03 |
| Notarias | .972 | -.176 | 9.433E-02 | 7.101E-03 |
| NoIglesNoCatoliCab | .971 | -.167 | 6.588E-02 | -1.121E-02 |
| NoCarcelesCabocera | .969 | -.204 | 9.134E-02 | 2.155E-02 |
| CasasCulturaCab | .969 | -.179 | .110 | 7.121E-03 |
| BibliotecasCabec | .968 | -.203 | .101 | 8.505E-03 |
| NoOficTelecomCab | .966 | -.220 | 9.640E-02 | 1.694E-02 |
| BomberosCabecera | .965 | -.120 | .107 | 1.851E-02 |
| NoAdpostCab | .965 | -.222 | 9.705E-02 | 1.181E-02 |
| OfRecaudImpuest | .965 | -.205 | 9.282E-02 | 8.044E-03 |
| NoCajaAgrar | .962 | -.227 | .105 | 1.715E-02 |
| OficinstrumentPub | .957 | -.143 | 8.073E-02 | -6.137E-03 |
| NoCentrosSaludCab | .947 | -.218 | 8.107E-02 | -1.349E-02 |
| NoPuestoSaludCab | .947 | -.168 | .101 | -1.394E-02 |
| NoCorpAhorrCab | .943 | -6.974E-02 | 5.875E-02 | -1.550E-03 |
| carterapercapita92 | .785 | .239 | -.518 | 6.189E-03 |
| carterapercapita95 | .780 | .284 | -.504 | -1.840E-02 |
| cartera percapita94 | .773 | .278 | -.536 | -9.531E-03 |
| carterapercapita93 | .763 | .280 | -.546 | 1.128E-02 |
| carterapercapita96 | .759 | .266 | -.504 | -2.126E-02 |
| carterapercapita91 | .755 | .213 | -.507 | 4.339E-03 |
| CombustibleCocinar | .323 | .841 | .171 | -9.001E-02 |
| ServiciosSanitarios | .279 | .628 | .183 | 8.675E-02 |
| EducacJefeHogar | .377 | .817 | .115 | -6.246E-02 |
| EducMayor12 | .381 | .817 | .162 | -.143 |
| RecolecciónBasura | .349 | .809 | 9.911E-02 | -.105 |
| MaterialParedes | .291 | .807 | .179 | .131 |
| MaterialPisos | .265 | .723 | .128 | -7.044E-02 |
| AsistenciaEscolar1218 | .259 | .711 | .161 | 8.918E-02 |
| Ruralidad | -.252 | -.710 | -7.335E-02 | .331 |
| AbastecimientoAgua | .259 | .705 | .159 | -9.889E-02 |
| Hacinamiento | .164 | .560 | 9.081E-02 | .351 |
| TOCUP/ros | 4.153E-02 | .158 | 3.243E-02 | .746 |
| TocpPETCab | 9.582E-02 | .212 | -3.410E-02 | .701 |

Extraction Method: Principal Component Analysis

^a 4 components extracted.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | | | |
|-----------------------|-----------|-------|-------|-------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 |
| SeviciosSanitarios | .011 | -.110 | .090 | .063 |
| AbastecimientoAgua | .010 | .093 | .078 | -.072 |
| MaterialParedes | .012 | .107 | .088 | .095 |
| CombustibleCocinar | .013 | -.111 | .084 | -.065 |
| RecolecciónBasura | .014 | .107 | .049 | -.078 |
| MaterialPisos | .011 | .096 | .063 | -.051 |
| EducacJefeHogar | .015 | -.108 | .057 | -.045 |
| EducMayor12 | .014 | .108 | .080 | -.104 |
| AsistenciaEscolar1218 | .010 | .094 | .079 | .065 |
| InspeccPolCab | .039 | -.023 | .047 | -.004 |
| PuestPolCab | .039 | -.026 | .043 | .006 |
| JuzgadosCab | .039 | -.020 | .039 | -.004 |
| Notarias | .039 | -.023 | .046 | .005 |
| NoOficTelecomCab | .039 | -.029 | .047 | .012 |
| NoAdpostCab | .038 | -.029 | .048 | .008 |
| NoCajaAgrar | .038 | -.030 | .052 | .012 |
| NoficBancaCab | .039 | -.019 | .034 | .004 |
| NoCorpAhorCab | .038 | -.009 | .028 | -.001 |
| NoIglesCatalCab | .039 | -.023 | .049 | .004 |
| NoIglesNoCatalCab | .039 | -.022 | .042 | -.008 |
| HospitalesCab | .039 | -.021 | .051 | .008 |
| NoCentrosSaludCab | .038 | -.029 | .040 | -.010 |
| NoPuestoSaludCab | .038 | -.022 | .049 | -.010 |
| NoPlantelesEducCab | .039 | -.018 | .046 | -.016 |
| BibliotecasCabec | .039 | -.027 | .050 | .006 |
| BomberosCabecera | .038 | -.016 | .053 | .013 |
| NoCarcelesCabecera | .039 | -.027 | .045 | .018 |
| CasasCulturaCab | .039 | -.024 | .054 | .005 |
| OficInstrumentPub | .038 | -.019 | .040 | -.004 |
| OfRecaudImpuest | .038 | -.027 | .046 | .008 |
| Población1993 | .039 | -.019 | .045 | -.011 |
| TOCUP/ies | .002 | .021 | .018 | .542 |
| ToprPETCab | .004 | .028 | -.017 | .509 |
| Ruralidad | -.010 | -.094 | -.036 | .240 |
| Hacinamiento | .007 | .074 | .045 | .255 |
| carterapercapita91 | .030 | .028 | -.249 | .003 |
| carterapercapita92 | .031 | .032 | -.254 | .004 |
| carterapercapita93 | .030 | .037 | -.268 | .008 |
| carterapercapita94 | .031 | .037 | -.263 | -.007 |
| carterapercapita95 | .031 | .038 | -.248 | -.013 |
| carterapercapita96 | .030 | .035 | -.248 | -.015 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 4. MODELO MULTIVARIADO DE BUEN DESEMPEÑO MUNICIPAL

KMO and Bartlett's Test

| | | |
|--|--------------------|----------|
| Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy. | | .484 |
| Bartlett's Test of Sphericity | Approx. Chi-Square | 3165.594 |
| | df | 3 |
| | Sig | .000 |

Communalities

| | Initial | Extraction |
|--------|---------|------------|
| admon1 | 1.000 | .212 |
| polit1 | 1.000 | .924 |
| sec1 | 1.000 | .957 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 2.093 | 69.759 | 69.759 | 2.093 | 69.759 | 69.759 |
| 2 | .880 | 29.345 | 99.104 | | | |
| 3 | 2.687E-02 | .896 | 100.000 | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix^a

| | Component | |
|--------|-----------|------|
| | 1 | |
| sec1 | | .978 |
| polit1 | | .961 |
| admon1 | | .460 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 1 components extracted.

Component Score Coefficient Matrix

| | Component | |
|--------|-----------|------|
| | 1 | |
| admon1 | | .220 |
| polit1 | | .459 |
| sec1 | | .487 |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Scores.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

| CARACTERÍSTICA | DEFINICIÓN | INDICADOR | FUENTE | PERÍODO | FRECUENCIA | | |
|-------------------------|------------|-----------|--------|---------|------------|-----------|--------|---------|------------|-----------|--------|---------|------------|-----------|--------|---------|------------|-----------|--------|---------|------------|----|----|
| 1. CUBICACIÓN | HEMISFERIO | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 2. BARRILES DE BARRIO | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 3. HEMISFERIO | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 4. CAPACIDAD DEL CUERPO | COLETA | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 5. CROQUIS | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 6. SERVICIO DE BARRIO | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 7. PABLOVIC | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 8. QUARANTA | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 9. NEVON | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 10. PABLOVIC | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 11. LAPINES | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 12. NOCIANO | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 13. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 14. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 15. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 16. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 17. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 18. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 19. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 20. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 21. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 22. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 23. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 24. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 25. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 26. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 27. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 28. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 29. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 30. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 31. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 32. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 33. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 34. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 35. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 36. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 37. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 38. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 39. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 40. COLEMAN | INDICADOR | 3 | 48 | 30 | 24 | 24 | 14 | 16 | 20 | 17 | 16 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

| MON. ZEM | EMERGEN | EGARCE | ABARDO | ICMIST | FRICAL | THADROP | PROTEG | CARRIN1 | CARRIN2 | CARRIN3 | CARRIN4 | CARRIN5 | CARRIN6 | CARRIN7 | CARRIN8 | FAC1_1 | SPRINT | FAC2_1 | GRAND | PAE1_1 | OMER | FAC3_1 | OMER | FAC4_1 | OMER |
|--------------------------|---------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|-------|--------|------|--------|------|--------|------|
| MON. ZEM | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 5 | 2500 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 27795 | 00 | 27795 | 00 | 27795 | 00 | 27795 | 00 | 27795 | 00 |
| MOCHIC | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 4 | 11111 | 20 | 42 | 42 | 34 | 00 | 00 | 00 | 27795 | 00 | 14742 | 00 | 7067 | 00 | 7067 | 00 | 7067 | 00 |
| LOS CAZADORES | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 4 | 19000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 27942 | 00 | 26200 | 00 | 26010 | 00 | 26010 | 00 | 18000 | 00 |
| HEREDIA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2002 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 27945 | 00 | 27945 | 00 | 28331 | 00 | 28331 | 00 | 00001 | 00 |
| SAN JOSE HEREDIA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 36122 | 00 | 36073 | 00 | 35919 | 00 | 35919 | 00 | 14514 | 00 |
| BUNIA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28102 | 00 | 28102 | 00 | 28228 | 00 | 28228 | 00 | 28228 | 00 |
| SAN VICENTE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28205 | 00 | 14000 | 00 | 00001 | 00 | 00001 | 00 | 00001 | 00 |
| SUCRE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28202 | 00 | 14047 | 00 | 27273 | 00 | 27273 | 00 | 14216 | 00 |
| BOBO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 2000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28210 | 00 | 17000 | 00 | 26707 | 00 | 26707 | 00 | 2700 | 00 |
| BARVA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28210 | 00 | 14277 | 00 | 00001 | 00 | 00001 | 00 | 14200 | 00 |
| CANTON DE CARLOS ALFREDO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 2000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28205 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| EL CARMEN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 2025 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28242 | 00 | 14277 | 00 | 00001 | 00 | 00001 | 00 | 14200 | 00 |
| ALAJUEN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 1200 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28240 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| MARINO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28202 | 00 | 14277 | 00 | 00001 | 00 | 00001 | 00 | 14200 | 00 |
| CONCEPCION | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1004 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28205 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| PULLO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2000 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 28270 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| MANCERA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 1052 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| PARACUZA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28210 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| CAEZADO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 7000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28202 | 00 | 14277 | 00 | 00001 | 00 | 00001 | 00 | 14200 | 00 |
| SAN JOSE DEL PUEBLO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 4010 | 11 | 01 | 01 | 01 | 01 | 01 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 00001 | 00 | 00001 | 00 | 14200 | 00 |
| HORNOS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 2070 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| PAMPUNTA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4002 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28201 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| TUMBOLA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 2742 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| TEGUAHA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 1400 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 28202 | 00 | 14277 | 00 | 00001 | 00 | 00001 | 00 | 14200 | 00 |
| CANTON ESCOBEDO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 1000 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 28202 | 00 | 14277 | 00 | 00001 | 00 | 00001 | 00 | 14200 | 00 |
| LIBERTAD | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28217 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| JEREBALIN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 1403 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28205 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| CHILPAN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4001 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28205 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| TAMAYE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4001 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28211 | 00 | 14277 | 00 | 00001 | 00 | 00001 | 00 | 14200 | 00 |
| CONCHO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28211 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| MALATIA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4001 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| CHIRTA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 1020 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28216 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| FEDAZA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 1000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28247 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| SACAMA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1100 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| SANTO DOMINGO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| CAMPO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1000 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 28207 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| PALMAR | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 1101 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28212 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| BARRIO DE LA LUNA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28201 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| ALBUCA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4001 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| PALESTINA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| PIEDRA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| CONCAC | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 1000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28244 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| PUMANO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4157 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28247 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| SAN CARLOS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1000 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| TAMAYE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| VERDES PUEBLOS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| CAMPAMENTO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1000 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| MUNICION | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 3100 | 17 | 17 | 17 | 17 | 17 | 17 | 28201 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| CIENFES | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28247 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| JAMUNDI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1000 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 28247 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| SAN BENTO NOROCCIDENTAL | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2000 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| LA JAZPA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2000 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| LA JAZPA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2000 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| LA JAZPA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2000 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| LA JAZPA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2000 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| LA JAZPA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2000 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| LA JAZPA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2000 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| LA JAZPA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2000 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| LA JAZPA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2000 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| LA JAZPA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2000 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00 | 14200 | 00 |
| LA JAZPA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2000 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 28200 | 00 | 14277 | 00 | 26021 | 00 | 26021 | 00</ | | |

| CATEG NOMBRE | DEPARTAMENTO | ELEGIDO | ADMIN1 | ADMIN2 | ADMIN3 | POL1_1 | POL2_1 | SEC1_1 | SEC2_1 | SEC3_1 | SEC4_1 | IBO | CONDICION CALIFIC |
|------------------------|--------------|---------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|---------|---------|-------|-------------------|
| 4 ZARZAL | VALLE | 2 | 173283 | 147164 | 561794 | 174819 | 126301 | 174792 | 126301 | 174792 | 126301 | 42989 | 3 02 |
| 4 ACACIAS | META | 4 | 86714 | 26379 | 26981 | 05562 | 11712 | 52947 | 171534 | -102127 | -00268 | 6178 | 3 01 |
| 3 CALDAS | ANTIOQUIA | 2 | 141498 | 133010 | 581109 | 01801 | -78028 | 20947 | 198292 | 177100 | 13944 | 41683 | 3 01 |
| 2 OROQUI | SANTANDER | 3 | 120511 | 91759 | 505493 | 10787 | 32643 | 21388 | 160340 | 137143 | -00710 | 43464 | 3 01 |
| 3 EL CERRITO | VALLE | 2 | 138197 | 111732 | 80943 | 02281 | -35000 | 25347 | 137363 | 125882 | 15106 | 40934 | 3 00 |
| 4 GRANADA | META | 4 | 81095 | 52090 | 29435 | 04648 | 83046 | 43496 | 131991 | -100838 | 14119 | 40452 | 3 00 |
| 3 FUNDACION | MAGDALENA | 1 | 87113 | 59342 | 55888 | 08688 | 31633 | 38044 | 37378 | -125737 | -50882 | 36883 | 2 00 |
| 2 DIENAGA | MAGDALENA | 1 | 52117 | 21547 | 31187 | 45125 | 30577 | 14440 | 35003 | 88652 | -135453 | 38836 | 2 00 |
| 3 SEVILLA | VALLE | 3 | 98201 | 36540 | 01847 | 17028 | -40643 | 32106 | 117346 | 73437 | 24520 | 38788 | 2 00 |
| 4 BOGOTA | ANTIOQUIA | 2 | 73224 | 43221 | 10338 | 44649 | -185433 | -00420 | 81133 | 88875 | -19235 | 38245 | 2 00 |
| 4 AGUIZUA | CASANARE | 4 | 104219 | 89253 | 22744 | -03358 | -32862 | 36096 | 136712 | -205789 | 10420 | 34241 | 2 00 |
| 4 CAICEDONIA | VALLE | 2 | 108533 | 77417 | 19847 | 03125 | -40280 | 21470 | 127256 | 42997 | 14406 | 38232 | 2 00 |
| 4 FARUHAL | ANTIOQUIA | 2 | 152159 | 124340 | 01875 | -04781 | -72821 | 13430 | 22068 | 98548 | 41124 | 37596 | 2 00 |
| 4 FUNEZA | CUNDINAMAR | 3 | 115849 | 78777 | 20800 | 01511 | -30205 | 25962 | 182148 | 98412 | 57387 | 37352 | 2 00 |
| 4 MADRID | CUNDINAMAR | 3 | 115856 | 81594 | 26266 | 02547 | -22612 | 22376 | 187664 | 121830 | 54559 | 37103 | 2 00 |
| 4 PRADERA | VALLE | 2 | 129444 | 101885 | 40015 | -01800 | -05186 | 19796 | 127143 | 140872 | 83888 | 34844 | 2 00 |
| 8 ANAPOIMA | CUNDINAMAR | 3 | 189665 | 166818 | 66820 | -13657 | -09497 | 02567 | 95142 | 30719 | 89190 | 36679 | 2 00 |
| 4 PIAUITOVA | NORTE SANT | 3 | 30895 | -54031 | 4253 | 24912 | -41443 | 40314 | 696256 | 133478 | 87948 | 36667 | 2 00 |
| 4 SAN PEDRO DE LOS MIL | ANTIOQUIA | 2 | 178304 | 153260 | 21401 | 12846 | -32106 | 86408 | 84968 | 74809 | 82683 | 36478 | 2 00 |
| 4 SAN MARTIN | META | 4 | 78729 | 50612 | 14242 | 10736 | -05780 | 50418 | 158184 | 143554 | 16440 | 35947 | 2 00 |
| 4 FAIPA | BOYACA | 3 | 140795 | 108327 | 14647 | 02774 | 39611 | 08347 | 88713 | -07341 | 86330 | 35478 | 2 00 |
| 6 MIRAFLORES | GUAYABAR | 4 | 208848 | 199279 | 73408 | -05729 | -282251 | -16840 | 89348 | 99001 | 132146 | 35408 | 2 00 |
| 6 VELAZQUEZ | CASANARE | 4 | 86927 | 63791 | 22778 | 06076 | -27154 | 35011 | 150029 | -86261 | 34943 | 34943 | 2 00 |
| 4 CUNDINAMAR | CUNDINAMAR | 3 | 141564 | 102950 | 20258 | -20754 | 18151 | 120714 | 120714 | 120714 | 120714 | 34943 | 2 00 |
| 4 LETICIA | AMAZONAS | 5 | 53889 | 28588 | 08768 | 13661 | -25321 | 34364 | 170007 | 36966 | -46807 | 34183 | 2 00 |
| 6 CARMEN DE APICALA | TOLIMA | 3 | 177864 | 157839 | 47889 | -16871 | 10034 | 07382 | 113802 | 22357 | 34073 | 33890 | 2 00 |
| 6 MURCIPOGON DE MOCOA | PUTUMAYO | 5 | -11222 | -41231 | 03293 | 33116 | 18708 | 44529 | 200004 | -36779 | -19832 | 33603 | 2 00 |
| 4 RODRIGALDO | VALLE | 2 | 71919 | 43676 | 19821 | 02895 | -43860 | 32413 | 139006 | 45867 | 37774 | 32919 | 2 00 |
| 4 BUGAAGRANDE | VALLE | 2 | 155682 | 132687 | 64025 | 05586 | -21018 | 29480 | 138007 | 134643 | 102409 | 32352 | 2 00 |
| 6 NOBUSA | BOYACA | 3 | 164200 | 138789 | 09878 | 04780 | 81672 | -02292 | 137688 | 178126 | -68879 | 32559 | 2 00 |
| 5 BARROSA | SANTANDER | 3 | 75873 | 39926 | 17802 | 06876 | 25914 | 20383 | 168197 | 50622 | 62674 | 30651 | 2 00 |
| 4 LA ESTRELLA | ANTIOQUIA | 2 | 130562 | 103302 | 44761 | 31721 | -21146 | 01571 | 193568 | 202200 | 14680 | 30939 | 2 00 |
| 4 PUERTO LOPEZ | META | 4 | 85051 | 34544 | 86423 | 87146 | 40236 | 40246 | 90287 | -48051 | 53863 | 28286 | 2 00 |
| 5 GUACARÍ | VALLE | 2 | 187068 | 77519 | 54482 | 10065 | 11999 | 21781 | 148010 | 111544 | -47222 | 29754 | 2 00 |
| 5 ENTRERIOS | ANTIOQUIA | 2 | 179958 | 154334 | 06282 | -15883 | 33675 | -09500 | 85555 | 135447 | 17521 | 29701 | 2 00 |
| 5 DONI MATEO | ANTIOQUIA | 2 | 146147 | 141894 | 14186 | 11228 | -85231 | 03336 | 155023 | 160400 | 123832 | 29471 | 2 00 |
| 4 PUERTO BERRIO | ANTIOQUIA | 2 | 84168 | 85927 | 02729 | 31303 | 12013 | 21961 | 107843 | 13701 | 78013 | 29437 | 2 00 |
| 4 LA MESA | CUNDINAMAR | 3 | 122278 | 74262 | 35431 | -11876 | 04829 | 21938 | 14508 | -14508 | 58065 | 28056 | 2 00 |
| 5 LERIDA | TOLIMA | 3 | 54129 | 24743 | 05165 | -21809 | 03177 | 33084 | 113981 | -10781 | 32813 | 29155 | 2 00 |
| 4 GUARNE | ANTIOQUIA | 2 | 139312 | 106910 | 32796 | 00006 | -16460 | -03354 | 82783 | 91522 | 77982 | 28959 | 2 00 |
| 5 COGUA | CUNDINAMAR | 3 | 164713 | 134097 | 18777 | 10622 | 64203 | -05152 | 90780 | 153887 | 12747 | 29065 | 2 00 |
| 6 LEVA | BOYACA | 3 | 134040 | 107308 | 02763 | -17572 | 67895 | 28971 | 119604 | -151212 | 50295 | 28810 | 2 00 |
| 3 SANTA ROSA DE CABAL | ANTIOQUIA | 2 | 152278 | 146126 | 35431 | -11876 | 04829 | 21938 | 14508 | -14508 | 58065 | 28056 | 2 00 |
| 4 MARINELA | ANTIOQUIA | 2 | 103412 | 76306 | 10108 | 02443 | 34157 | 16222 | 112122 | 11819 | 35382 | 28357 | 2 00 |
| 2 SOLEDAD | ATLANTICO | 1 | 85416 | 54591 | 20192 | 14144 | -10722 | 06295 | 220128 | 209520 | -116026 | 28308 | 2 00 |
| 4 ANDES | ANTIOQUIA | 2 | 82211 | 49172 | 29629 | 15115 | 64757 | 21933 | 65734 | 10221 | 81803 | 28786 | 2 00 |
| 4 MARQUETIA | TOLIMA | 3 | 99594 | 85282 | 15037 | -02967 | -32446 | 18186 | 102387 | 38421 | 46045 | 28227 | 2 00 |
| 5 VILETA | ANTIOQUIA | 3 | 95658 | 64281 | 89576 | 58873 | -16120 | 23964 | 103328 | -01648 | 28816 | 28157 | 2 00 |
| 5 MONTERREY | CASANARE | 4 | 96032 | 82007 | 39688 | 01025 | -03753 | 14547 | 100680 | 73383 | -38146 | 27864 | 2 00 |
| 4 SUBAHOQUE | CUNDINAMAR | 3 | 112280 | 75482 | 04444 | -06211 | 08912 | 12786 | 103841 | 10027 | 78384 | 27161 | 2 00 |
| 4 RIUDO | ANTIOQUIA | 2 | 156675 | 120070 | 31721 | 16557 | 18067 | 01921 | 112738 | 123755 | 91632 | 27817 | 2 00 |
| 6 ABRAMETA | TOLIMA | 3 | 79489 | 35681 | 29962 | 15369 | 61563 | 40783 | 135298 | 212040 | -131459 | 27530 | 2 00 |
| 6 BARBOSA | VALLE | 2 | 127184 | 94934 | 20294 | -12236 | 18942 | 68214 | 207628 | 12073 | 45324 | 27488 | 2 00 |
| 3 FLORESA | VALLE | 2 | 68085 | 38568 | 15805 | 07160 | 5314 | 18708 | 116256 | 112599 | -145640 | 27231 | 2 00 |
| 4 PELOL | ANTIOQUIA | 2 | 134108 | 103724 | 04746 | 05388 | 12987 | 00022 | 85176 | 78952 | -81085 | 27024 | 2 00 |
| 5 CALIMA | VALLE | 2 | 135548 | 112122 | 76123 | -12997 | -26376 | 06274 | 97239 | 70817 | 34678 | 27884 | 2 00 |
| 4 LA VIRGENA | RISEÑALDO | 2 | 78580 | 43966 | 01429 | -03047 | -22600 | 24121 | 164018 | 74943 | 90016 | 26713 | 2 00 |
| 4 SAN JACUA | CUNDINAMAR | 3 | 89560 | 58292 | 04445 | -17755 | 08518 | 20814 | 14910 | -205198 | 10032 | 26718 | 2 00 |
| 5 JERICÓ | ANTIOQUIA | 2 | 115574 | 84349 | 21646 | 07405 | -29788 | 08893 | 60847 | 60846 | 18583 | 26713 | 2 00 |
| 4 BOLIVAR | ANTIOQUIA | 2 | 101919 | 75547 | 28216 | -08299 | -52256 | 14528 | 84767 | 54003 | 60908 | 26206 | 2 00 |
| 5 SALDANA | TOLIMA | 3 | 68076 | 28920 | 12785 | -11177 | 02328 | 35854 | 115929 | 24049 | -41226 | 25935 | 2 00 |
| 5 MALAGA | SANTANDER | 3 | 51147 | 17644 | 08724 | 07444 | 38449 | 68842 | 196064 | 14346 | 23759 | 25804 | 2 00 |
| 4 CUNIAL | CUNDINAMAR | 3 | 69662 | 48929 | 17349 | -20294 | 13629 | 18942 | 68214 | 207628 | 12073 | 45324 | 2 00 |
| 6 TABO | CUNDINAMAR | 3 | 21165 | 81938 | 12674 | 09102 | -38457 | 09802 | 40070 | 131758 | 65710 | 25411 | 2 00 |
| 6 ARMEHIA | ANTIOQUIA | 2 | 63546 | 29648 | 30387 | -14297 | -41762 | 38420 | 72258 | 369824 | 21560 | 25797 | 2 00 |
| 2 TUMACCO | NARIÑO | 4 | 80632 | 50336 | 31206 | 75376 | 06735 | 08535 | 43200 | 39897 | -14006 | 25280 | 2 00 |
| 4 SANTUARIO | ANTIOQUIA | 2 | 60086 | 54971 | 09795 | 00445 | 00028 | 10829 | 115915 | 01434 | -28181 | 25077 | 2 00 |
| 5 FRESDONA | ANTIOQUIA | 4 | 106518 | 79679 | 17272 | -13493 | 33882 | 18161 | 31874 | 46822 | 68406 | 24788 | 2 00 |
| 5 MIRANDA | CALICA | 2 | 113043 | 84641 | 13720 | 10246 | 20449 | 06054 | 101214 | 14068 | -106073 | 24164 | 2 00 |
| 5 AGUA DE DIOS | CUNDINAMAR | 3 | 62741 | 28049 | 19090 | 01022 | 63717 | 11482 | 109271 | 78866 | -112683 | 23368 | 2 00 |
| 5 PUERTO VILCHEZ | SANTANDER | 3 | 121617 | -09289 | 31106 | 51952 | 51930 | 21829 | 12969 | 27730 | -26181 | 23062 | 2 00 |
| 5 RESTREPO | VALLE | 2 | 29519 | 26846 | 21896 | 10471 | -11924 | 16291 | 87179 | -52791 | 135608 | 22708 | 2 00 |
| 3 CAUCASIA | ANTIOQUIA | 2 | 41183 | 18029 | 84578 | 07121 | -41248 | 21967 | 88936 | 67112 | -14800 | 22806 | 2 00 |
| 4 PURIFICACION | TOLIMA | 3 | 59525 | 51536 | 09472 | 09011 | -39035 | 28341 | 59647 | 73808 | -83033 | 22486 | 2 00 |
| 4 OMBAYIA | QUINDIO | 2 | 64345 | 56804 | 13811 | -00868 | 15627 | 18320 | 105728 | 6270 | 25981 | 22296 | 2 00 |
| 5 VITERBO | CALDAS | 2 | 70641 | 44648 | 08812 | 04532 | 09846 | 17864 | 149065 | 62543 | 24506 | 22026 | 2 00 |
| 4 LA UNION | ANTIOQUIA | 2 | 83345 | 86099 | 09561 | -29073 | -37005 | 11814 | 120146 | 16778 | 86402 | 21781 | 2 00 |
| 4 CUNIAL | CUNDINAMAR | 3 | 69282 | 46629 | 15782 | 02782 | 13629 | 18942 | 68214 | 207628 | 12073 | 45324 | 2 00 |
| 2 MAGANGUA | BOIVAR | 4 | 12021 | -00508 | 45381 | -21865 | -12381 | 10874 | 10176 | 32888 | 15642 | 21781 | 2 00 |
| 4 GANCHANPIA | CUNDINAMAR | 3 | 125726 | 83992 | 09500 | 03631 | 24112 | 04443 | 133259 | 160166 | 201245 | 21924 | 2 00 |
| 5 YAGUARA | HUILA | 3 | 96132 | 59950 | 03127 | 17829 | 52816 | 17213 | 116670 | -74176 | -42130 | 20083 | 2 00 |
| 6 ALTAMIRA | HUILA | 3 | 58586 | 20484 | 41925 | 18351 | 73651 | 36644 | 179919 | -257213 | -10841 | 20937 | 2 00 |

TESIS CON
 FALTA DE ORIGEN

ANEXO B INDICE GENERAL DE BUEN DESEMPEÑO MUNICIPAL, 1988-1997

| CAT | NOMBRE | DEPART | REGI | ADMIH_1 | ADMIH_2 | ADMIH_3 | POL_1 | POL_2 | SEC_1 | SEC_2 | SEC_3 | SEC_4 | IBG | UNDRA | CAIFIC | |
|-----|-----------------------|-------------|------|---------|---------|---------|--------|---------|--------|--------|----------|---------|--------|-------|--------|---|
| 6 | BUECA | CUNDINAMAR | 3 | 80874 | 24367 | 04618 | -20110 | 03482 | 01948 | -08468 | 151828 | 03220 | 263 | 0 | 0 | |
| 5 | PALESTINA | CALDAS | 2 | 29489 | 08626 | -05308 | -08623 | 24374 | 04171 | 74868 | 85145 | 00817 | 283 | 0 | 0 | |
| 5 | EBERICO | ANTIOQUIA | 2 | 60958 | 26956 | 02332 | -08638 | 06290 | -12603 | -20095 | 40024 | 22000 | 02907 | 162 | 0 | |
| 4 | YOLOMBO | ANTIOQUIA | 2 | 33748 | -00817 | 26042 | -06480 | -07145 | -04054 | 24669 | 83262 | 83120 | 02993 | 262 | 0 | |
| 5 | ZIPACON | CUNDINAMAR | 3 | 63724 | 34309 | 06960 | -19899 | 33874 | 07514 | 95713 | 145068 | 82571 | 02783 | 262 | 0 | |
| 6 | BEZAS NORTE | ARAUCA | 4 | 69891 | 26400 | 05038 | -17413 | -17656 | -08669 | -15193 | -15310 | 15208 | 02712 | 262 | 0 | |
| 6 | SASAMA | CUNDINAMAR | 3 | 56427 | 27721 | -09418 | -15974 | 11186 | -06891 | 52917 | 50408 | 100276 | 02601 | 262 | 0 | |
| 6 | ANGELOPOLIS | ANTIOQUIA | 2 | 85420 | 25005 | -05447 | -13667 | -06589 | -12721 | 34716 | 66231 | 82284 | 02465 | 262 | 0 | |
| 6 | HERCILLON | CUNDINAMAR | 3 | 64000 | 30003 | -01623 | -12930 | 25240 | -12173 | 34975 | 66785 | 55826 | 02454 | 262 | 0 | |
| 4 | REMEDIOS | ANTIOQUIA | 2 | 00001 | -21767 | -15954 | 17891 | -17077 | -12177 | 28578 | 96758 | -33788 | 02433 | 262 | 0 | |
| 5 | BELMIRA | ANTIOQUIA | 2 | 75396 | 41723 | -14543 | -15481 | -22801 | 15317 | -00437 | 83517 | 20141 | 02251 | 262 | 0 | |
| 4 | TURBACO | BOLIVAR | 1 | 21158 | 11239 | -21543 | 12291 | 23707 | 06158 | 103011 | 150252 | -84074 | 01629 | 261 | 0 | |
| 6 | YALLO | VALLE | 2 | 43011 | 06659 | -26353 | -14970 | -08661 | -02780 | 40931 | 78830 | 49661 | 01713 | 261 | 0 | |
| 5 | NATAGAIMA | TOLIMA | 3 | 19967 | 21213 | -07487 | -05274 | -23563 | 00773 | 07222 | -45278 | -99248 | 01806 | 261 | 0 | |
| 5 | PAZ DE ARIPORO | CASANARE | 4 | 00410 | -13464 | -30053 | -08202 | -20302 | 11266 | -03161 | -157214 | -80784 | 01589 | 261 | 0 | |
| 5 | PUERTO NARE | ANTIOQUIA | 2 | -01491 | -45683 | -19078 | 15309 | -26785 | 11133 | 46490 | 80874 | -20560 | 01454 | 261 | 0 | |
| 5 | BARCHANA | SANTANDER | 3 | 54899 | 29707 | -07867 | -12224 | 68033 | 12954 | 34448 | 12285 | -10473 | 01302 | 261 | 0 | |
| 6 | DOLORES | TOLIMA | 3 | 23164 | -11000 | -28811 | -10738 | 83625 | 02378 | 25651 | -16256 | 23478 | 01772 | 261 | 0 | |
| 5 | BELALCAZAR | CALDAS | 2 | 04226 | -20729 | -26053 | -11007 | 15540 | 12257 | 42682 | -88449 | 183508 | 01189 | 261 | 0 | |
| 5 | PUEBLOVICINO | ANTIOQUIA | 2 | 26983 | 09871 | -37559 | 12250 | -06156 | 11786 | 54970 | 063134 | -05143 | 01142 | 261 | 0 | |
| 5 | MONTABELLO | ANTIOQUIA | 2 | 64474 | 29609 | -32217 | -11984 | -28368 | 16426 | 29741 | 24653 | -30009 | 01103 | 261 | 0 | |
| 5 | MONIQUEIA | BOYACA | 3 | 26639 | 01627 | -20107 | -11622 | 28644 | 00683 | 31274 | -15170 | 08618 | 00522 | 260 | 0 | |
| 6 | ALVARADO | TOLIMA | 3 | 41128 | 07182 | -09422 | -14757 | 06174 | -03083 | 07096 | -52168 | 09443 | 00688 | 260 | 0 | |
| 4 | TOLU | SUCRE | 1 | 43938 | 10663 | 07400 | -08371 | 78833 | -10742 | 11706 | 62527 | -11061 | 00794 | 260 | 0 | |
| 4 | TIBU | NORTE SANTI | 3 | 17002 | 50473 | -17503 | 26444 | -90188 | 18504 | -48775 | 03136 | -15903 | 00684 | 260 | 0 | |
| 5 | LA GLORIA | CEESAR | 1 | 56194 | 22608 | 07889 | 16526 | 23652 | -14914 | -52794 | -28277 | 01870 | 00677 | 260 | 0 | |
| 4 | ORTEGA | BOYACA | 3 | 14142 | 26408 | -23188 | 09647 | 14811 | 25728 | 25492 | 04315 | -08273 | 00658 | 260 | 0 | |
| 5 | FONSECA | QUIBIA | 1 | -30635 | 48929 | 27274 | 00960 | 67450 | 18600 | 107318 | 11063 | -05233 | 00665 | 260 | 0 | |
| 6 | HISPANIA | ANTIOQUIA | 2 | 56874 | 22013 | 23819 | -15185 | 23537 | 10201 | 52354 | 116365 | 00042 | 00542 | 260 | 0 | |
| 5 | AGRADO | HUILA | 3 | 25532 | 04515 | -50020 | -13913 | 56485 | 02965 | -01051 | -135308 | 32415 | -00449 | 260 | 0 | |
| 5 | CHOCOTA | CUNDINAMAR | 3 | 10683 | -29986 | -18922 | -17170 | 19503 | 03433 | 12710 | -45139 | -14470 | 54833 | 00444 | 260 | 0 |
| 5 | RODRIGUEZ | BOYACA | 3 | 12519 | 25897 | -23188 | 09647 | 14811 | 04083 | 26391 | 71336 | -10523 | 00414 | 260 | 0 | |
| 4 | VILLA ROSARIO | NORTE SANTI | 3 | 11160 | 27453 | 21042 | -07943 | -72733 | 03479 | 12546 | 169467 | -15705 | 00431 | 260 | 0 | |
| 6 | MIRAFLORES | BOYACA | 3 | -00683 | -24573 | 58707 | -08753 | 18823 | 14866 | 48627 | -164367 | -82333 | 00261 | 260 | 0 | |
| 5 | TARIQUI | HUILA | 3 | 09810 | -29985 | -62516 | 01936 | 30970 | 02164 | 08962 | -04217 | 50882 | 00226 | 260 | 0 | |
| 5 | ALCEDIAS | HUILA | 3 | 19616 | -12944 | -24928 | -11021 | 15883 | 03433 | 27104 | -43381 | -01563 | 00227 | 260 | 0 | |
| 5 | ARACENTE | HUILA | 3 | 58874 | 20947 | -23188 | 09647 | 14811 | 25728 | 25492 | 04315 | -08273 | 00219 | 260 | 0 | |
| 6 | PENSILVANIA | CALDAS | 2 | -06302 | -30652 | 07150 | 02567 | 63696 | 01288 | 15131 | -28424 | 37007 | -00051 | 259 | 0 | |
| 6 | GRANADA | CUNDINAMAR | 3 | 75864 | 41141 | -21619 | -10661 | 20501 | 21456 | -24016 | 64498 | -14144 | -00154 | 259 | 0 | |
| 6 | MARULANDA | CALDAS | 2 | 26662 | 12604 | -36889 | -87366 | 17843 | 02158 | -10772 | -64954 | -18473 | -00265 | 259 | 0 | |
| 5 | BOIVARA | VALLE | 2 | 30965 | -00528 | 02741 | 01748 | 15465 | -06385 | -32079 | 85917 | 29533 | -00340 | 259 | 0 | |
| 5 | TIBASSOSA | BOYACA | 3 | 93574 | 14765 | -14787 | 14801 | 15115 | -11226 | 52455 | 16265 | -85229 | 00443 | 259 | 0 | |
| 5 | SANTA ROSA DE VITERBO | BOYACA | 3 | 18309 | 14968 | 41870 | 16878 | 17184 | 06518 | 11371 | -57315 | -80423 | -00405 | 259 | 0 | |
| 5 | PANDE | CUNDINAMAR | 3 | 56467 | 23491 | -32164 | -14697 | 13844 | -15002 | 41230 | 19780 | -10050 | 00259 | 259 | 0 | |
| 4 | MELOCCI | ANTIOQUIA | 2 | 03072 | -34085 | 69893 | 20146 | 103726 | 22335 | -13165 | -10097 | -192229 | -00512 | 259 | 0 | |
| 5 | MARQUEVAL | CALDAS | 2 | 17869 | -00103 | 09778 | 08168 | 13661 | 01457 | 14450 | 01367 | 97565 | -00908 | 259 | 0 | |
| 6 | CONCEPCION | ANTIOQUIA | 2 | 67081 | 33444 | -05629 | -11028 | 10851 | -21126 | 35227 | 57158 | 15597 | -00659 | 259 | 0 | |
| 6 | ANZA | ANTIOQUIA | 2 | 74847 | 39502 | -42710 | -12217 | -91166 | 24567 | -03111 | -64713 | 117549 | -00682 | 259 | 0 | |
| 5 | MANZANARES | CALDAS | 2 | 02896 | -61113 | 15001 | -06421 | 40649 | 03228 | 48655 | 40195 | 142303 | -00804 | 259 | 0 | |
| 4 | AIFE | HUILA | 3 | 04158 | 44495 | -31674 | -11997 | 108911 | 08076 | -26547 | -91374 | -00821 | 259 | 0 | | |
| 5 | VITECHAS | ANTIOQUIA | 2 | 47394 | 10703 | -13433 | -03391 | 101566 | 20931 | 21918 | 59104 | -08565 | -00021 | 259 | 0 | |
| 6 | PASCAL | HUILA | 3 | 34754 | 02014 | -36083 | -15321 | 44895 | 03318 | -27175 | 143499 | 43112 | -00887 | 258 | 0 | |
| 5 | GRANADA | CALDAS | 2 | 24044 | 16354 | 35470 | 02116 | 101370 | 15884 | 27142 | 94253 | 03762 | -01104 | 258 | 0 | |
| 4 | EL COPEY | CEESAR | 1 | -27914 | 51796 | -13003 | 03106 | 07364 | 13625 | 31729 | -166269 | 59160 | -01195 | 258 | 0 | |
| 5 | SAN RAFAEL | ANTIOQUIA | 2 | 30929 | 02967 | -37831 | -08202 | 95439 | 13356 | 01482 | 52442 | -18118 | -01319 | 258 | 0 | |
| 6 | GUAYABA DE SIOURMA | CUNDINAMAR | 3 | 35688 | 16747 | -66780 | -16678 | 15340 | 08903 | 03668 | 03121 | 38713 | -01401 | 258 | 0 | |
| 5 | SAN PEDRO | SUCRE | 1 | 32116 | 05945 | 32203 | 09517 | 01291 | -28126 | 62258 | 18266 | 85266 | -00443 | 258 | 0 | |
| 4 | TARAZA | TOLIMA | 3 | 22530 | 09098 | 04978 | -08418 | 80418 | -13254 | -20927 | 56488 | -56488 | -01426 | 258 | 0 | |
| 6 | PRADO | TOLIMA | 3 | 22654 | -05218 | 04920 | -17742 | 31810 | 00282 | 35648 | -49767 | -16560 | -01487 | 258 | 0 | |
| 6 | CUMECAMA | CUNDINAMAR | 3 | -08710 | -42962 | -33087 | -13818 | 44524 | -14022 | 27113 | -91277 | 109309 | -01529 | 258 | 0 | |
| 4 | FURUQUANI | CEESAR | 1 | -03847 | -41331 | -32815 | 00582 | 47247 | 05481 | -21932 | -37315 | -10820 | -01886 | 258 | 0 | |
| 5 | GOMEZ PLATA | ANTIOQUIA | 2 | 31604 | 05945 | -06089 | -11888 | 74220 | 06950 | 61830 | 96301 | -71647 | -01754 | 258 | 0 | |
| 6 | CONTRATACION | SANTANDER | 3 | -03430 | 24749 | -45973 | 17373 | 94955 | 15094 | 62709 | 100320 | 00181 | -01847 | 258 | 0 | |
| 4 | EL PAIJU | CAQUETA | 5 | 13061 | 16084 | -28187 | 04928 | 71101 | 06681 | 03300 | 21520 | 00492 | -02031 | 257 | 0 | |
| 6 | FONLUI | ARAUCA | 4 | 11185 | 07673 | 30361 | 03297 | -138601 | 21002 | -57416 | 02748 | 33778 | -02144 | 257 | 0 | |
| 5 | PIENDAMOVA | CAUCA | 4 | 00936 | -33720 | 10110 | 03290 | 45993 | 07711 | 08147 | -48156 | 10026 | -02212 | 257 | 0 | |
| 5 | CASASGORDAS | ANTIOQUIA | 2 | 28152 | 06766 | 18178 | 19845 | 17758 | -04193 | 95512 | -10594 | -54181 | -02610 | 257 | 0 | |
| 5 | SAN ROGUE | ANTIOQUIA | 2 | 20162 | 18854 | -23926 | 02026 | 92058 | 12994 | 13001 | 62710 | -80943 | -02253 | 257 | 0 | |
| 5 | RAF AEL REYES | CUNDINAMAR | 3 | 46062 | 12746 | -04871 | -15648 | 52250 | -11305 | 21131 | 25546 | -10343 | -03344 | 257 | 0 | |
| 5 | SAN FRANCISCO | ANTIOQUIA | 2 | 11527 | 44950 | -39542 | -12203 | 60990 | 12336 | 92090 | -67921 | 100698 | -02373 | 257 | 0 | |
| 5 | CAMPAMENTOS | ANTIOQUIA | 2 | 85369 | 51625 | 05099 | -18997 | 86733 | -29627 | -01484 | 11756 | 16915 | -02566 | 257 | 0 | |
| 5 | LA BELLA | ANTIOQUIA | 2 | 21422 | 06438 | -15838 | -18465 | 17758 | -04193 | 95512 | -10594 | -54181 | -02610 | 257 | 0 | |
| 6 | SAN JOSE DE FRAGUA | CAQUETA | 5 | 35036 | 19810 | -72218 | -01296 | 56088 | -26972 | 04942 | 74730 | -03185 | -02877 | 257 | 0 | |
| 6 | CABERA | CUNDINAMAR | 3 | 24636 | -04129 | 07943 | -15246 | -03680 | 02448 | 02427 | -88475 | 92855 | -02730 | 257 | 0 | |
| 5 | SAN ANTONIO DE TENA | CUNDINAMAR | 3 | 39568 | 02323 | 13463 | -15172 | 03188 | 09506 | 50397 | 12677 | -6423 | -02813 | 257 | 0 | |
| 5 | VILLAVIEJA | SANTANDER | 3 | 83599 | 31928 | 13994 | -17127 | 21222 | -20439 | -08577 | -6488 | 6100 | -02999 | 256 | 0 | |
| 5 | PLANADAS | ANTIOQUIA | 2 | 38152 | 06766 | 18178 | 19845 | 17758 | -04193 | 95512 | -10594 | -54181 | -02610 | 256 | 0 | |
| 5 | SAN LUIS DE GACENO | BOYACA | 3 | 04551 | 45110 | 29000 | -11807 | 06850 | 07235 | 16727 | -21355 | 8896 | -03642 | 256 | 0 | |
| 5 | ARAUQUITA | ARAUCA | 4 | -08832 | -41578 | 13867 | 11896 | -72842 | -14922 | -48427 | -29981 | 61939 | -01329 | 256 | 0 | |
| 5 | QUIRA | HUILA | 3 | 31078 | -09025 | 00305 | -14219 | 27905 | 07357 | 12395 | -82518 | 10017 | -03137 | 256 | 0 | |
| 5 | ANOLAIMA | CUNDINAMAR | 3 | 13908 | -21275 | -27417 | -13234 | -20281 | -00255 | 54031 | 37092 | 97692 | -01440 | 256 | 0 | |
| 5 | GAJAPA | ATLANTICO | 1 | 08626 | 23166 | 44839 | -11869 | 58483 | 02148 | 419383 | 175979</ | | | | | |

| CATEGORÍA | NOMBRE | DEPARTAMENTO | REGIÓN | ADMIN_1 | ADMIN_2 | ADMIN_3 | POL_1_1 | POL_2 | SECT_1 | SECT_2 | SECT_3 | SECT_4 | IBG | CONDERA | CALIFIC. | |
|-----------|----------------------|--------------|--------|---------|---------|---------|---------|----------|---------|--------|---------|----------|--------|---------|----------|---|
| 9 | COCHOBO | QUINDIMO | 2 | 12486 | 20056 | 38849 | 14101 | 30631 | 01071 | 86543 | 84753 | 66608 | -03231 | 2 56 | 9 | |
| 9 | PUERTO CARRÉRO | YCHUADA | 4 | 47750 | 74391 | 00614 | 10661 | 07003 | 25608 | 148447 | 04067 | 48993 | -03363 | 2 56 | 9 | |
| 9 | SAN JUAN DE PÓRSECO | CUNDINAMAR | 3 | 14314 | 23470 | 60823 | 16164 | 06047 | 01737 | 53595 | 00846 | 100004 | -03452 | 2 56 | 9 | |
| 5 | EL ZÚZUA | MORTE SANTO | 3 | 07891 | 36056 | 14234 | 05287 | 07882 | 01906 | 18825 | 30378 | 30060 | 03897 | 2 56 | 9 | |
| 5 | MIRAFLORES | RISARALDA | 2 | 19320 | 11045 | 27138 | 04834 | 00800 | 12098 | 13486 | 54020 | 37668 | -03073 | 2 56 | 9 | |
| 9 | ARAZAZU | CALDAS | 2 | 04389 | 30958 | 13468 | 10307 | 21954 | 04230 | 50639 | 18517 | 08025 | -03684 | 2 56 | 9 | |
| 9 | BECERRIL | CEBARA | 1 | 13606 | 19796 | 12900 | 04606 | 00644 | 08644 | 08118 | 05201 | 00919 | -00557 | -03337 | 2 56 | 9 |
| 9 | VILLAVEJA | HUILA | 3 | 15787 | 25063 | 40639 | 18640 | 83260 | 00518 | 94477 | 93107 | 14314 | 04026 | 2 56 | 9 | |
| 9 | SABANALARGA | ANTIOQUIA | 1 | 15303 | 70435 | 01178 | 03370 | 02562 | 12612 | 89447 | 175440 | -2 35419 | -04121 | 2 56 | 9 | |
| 9 | NEGÓN | ANTIOQUIA | 2 | 31044 | 01687 | 01687 | 08442 | 23041 | 19145 | 01304 | 63488 | -2 29630 | -04131 | 2 55 | 9 | |
| 5 | EL DONCELLO | CAQUETA | 5 | 11135 | 34154 | 12307 | 09180 | 03562 | 05291 | 46575 | 02304 | 10346 | -04196 | 2 55 | 9 | |
| 4 | SAN CARLOS | ANTIOQUIA | 2 | 08072 | 30933 | 31125 | 00241 | 69481 | 12645 | 05715 | 17808 | 07448 | -04247 | 2 55 | 9 | |
| 3 | MACEO | ANTIOQUIA | 2 | 18507 | 14787 | 45631 | 09676 | 60042 | 07231 | 03438 | 60887 | 18604 | -04287 | 2 55 | 9 | |
| 6 | GUADALUPE | ANTIOQUIA | 3 | 29526 | 02264 | 26340 | 11203 | 42681 | 11683 | 06268 | 11770 | 32313 | -04350 | 2 55 | 9 | |
| 4 | SANTO TOMÁS | ANTIOQUIA | 3 | 06843 | 29336 | 04275 | 11660 | 103510 | 08236 | 136848 | 111451 | 11163 | -04356 | 2 55 | 9 | |
| 4 | VOTA | CUNDINAMAR | 3 | 15640 | 44664 | 46244 | 08790 | 40604 | 08572 | 18310 | 106487 | 40342 | -04452 | 2 55 | 9 | |
| 4 | SAN CRISTÓBAL | BOLÍVAR | 1 | 87311 | 24522 | 01364 | 15167 | -3.63627 | -2.6474 | 67314 | 64314 | 00041 | -04529 | 2 55 | 9 | |
| 4 | BARANGA | ANTIOQUIA | 1 | 20814 | 43234 | 14668 | 04549 | 108131 | 04439 | 120049 | 139328 | 118573 | -04591 | 2 55 | 9 | |
| 4 | EL CARMEN | SANTANDER | 3 | 40962 | 17118 | 13385 | 00608 | 171887 | 28366 | 95175 | 38462 | 128735 | -04620 | 2 55 | 9 | |
| 3 | BARAYA | HUILA | 3 | 13533 | 25579 | 14034 | 14492 | 29786 | 07243 | 12973 | 33515 | 01529 | -04664 | 2 55 | 9 | |
| 5 | SAN VICENTE DEL CAGI | CAQUETA | 5 | 16312 | 38506 | 02861 | 04664 | 60299 | 99711 | 62445 | 70648 | 22333 | -04701 | 2 55 | 9 | |
| 6 | COELLO | BOYACÁ | 3 | 43287 | 06420 | 20347 | 11587 | 22663 | 19274 | 41075 | 03628 | 48087 | 04805 | 2 55 | 9 | |
| 9 | REGIDOR | BOLÍVAR | 1 | 16686 | 27123 | 02584 | 15767 | 163627 | 28414 | 01372 | 64314 | 20041 | -04811 | 2 55 | 9 | |
| 9 | SANTA SOFÍA | ANTIOQUIA | 3 | 16340 | 29263 | 26196 | 06262 | 10667 | 39928 | 10667 | 39928 | 10667 | 00715 | -04831 | 2 55 | 9 |
| 4 | BOSCONIA | CEBARRA | 1 | 10775 | 27854 | 17471 | 13517 | 36548 | 02197 | 46850 | 23614 | 100073 | -04867 | 2 55 | 9 | |
| 5 | PITAL | HUILA | 3 | 12434 | 16735 | 06844 | 03338 | 58676 | 06534 | 66777 | 47187 | 12511 | -05049 | 2 54 | 9 | |
| 6 | BAHIA SOLANO | CHOCÓ | 2 | 51027 | 21227 | 07198 | 21060 | 72671 | 14338 | 25024 | 66683 | 17169 | -05171 | 2 54 | 9 | |
| 5 | HOMEDERA | ANTIOQUIA | 1 | 21862 | 34158 | 21608 | 07143 | 83086 | 14576 | 21309 | 94189 | 144465 | -05281 | 2 54 | 9 | |
| 5 | ARCABUCCO | BOYACÁ | 3 | 10923 | 32663 | 60263 | 16241 | 60263 | 01467 | 60263 | 144885 | 144885 | -05413 | 2 54 | 9 | |
| 6 | CHIMA | SANTANDER | 3 | 35543 | 04573 | 41294 | 18432 | 37878 | 10329 | -12668 | 61479 | 133734 | -05507 | 2 54 | 9 | |
| 6 | ARRIBALES | ANTIOQUIA | 2 | 45190 | 12412 | 50106 | 15203 | 02195 | 18525 | 19811 | 12250 | 54034 | -05649 | 2 54 | 9 | |
| 5 | CADIZILLA LA NUEVA | META | 4 | 01231 | 45317 | 16432 | 19560 | 19721 | 06553 | 29925 | 15115 | 12405 | -05664 | 2 54 | 9 | |
| 6 | ALBAN | CUNDINAMAR | 3 | 21470 | 08815 | 16786 | 14118 | 07392 | 11071 | 81786 | 12907 | 14445 | -05751 | 2 54 | 9 | |
| 6 | ALEXANDER | BOYACÁ | 3 | 10923 | 32663 | 60263 | 16241 | 60263 | 01467 | 60263 | 144885 | 144885 | -05849 | 2 54 | 9 | |
| 6 | LA UNIÓN | NARIÑO | 4 | 20730 | 56215 | 36736 | 11620 | 59567 | 08182 | 35198 | 60544 | 81450 | -06027 | 2 53 | 9 | |
| 4 | CHINU | CORDOBA | 1 | 03577 | 43130 | 23359 | 06544 | 95641 | 04854 | 07392 | 20256 | 97350 | -06061 | 2 53 | 9 | |
| 6 | HE VIVO | TOPIKA | 3 | 21399 | 07683 | 03397 | 11274 | 27432 | 12168 | 03272 | 35668 | 30272 | -06073 | 2 53 | 9 | |
| 6 | SANTUARIO | ANTIOQUIA | 2 | 18917 | 41613 | 35495 | 09292 | 21466 | 60260 | 45740 | 42051 | 11627 | -06111 | 2 53 | 9 | |
| 1 | LIBORHIA | ANTIOQUIA | 2 | 31742 | 03340 | 41027 | 12823 | 28140 | 15436 | 06796 | 90823 | 28022 | -06126 | 2 53 | 9 | |
| 4 | QUINCHA | RISARALDA | 2 | 04442 | 36894 | 37232 | 02211 | 31800 | 00685 | 17159 | 51296 | 103670 | -06158 | 2 53 | 9 | |
| 6 | EL RETORNO | GUAVIARE | 4 | 42117 | 03927 | 04112 | 15167 | -3.63627 | -18128 | 63185 | 25928 | 13685 | -06180 | 2 53 | 9 | |
| 1 | TRINIDAD | CASANARE | 4 | 26020 | 64757 | 24355 | 10935 | 34427 | 09336 | 09562 | 2 26038 | 15516 | -06186 | 2 53 | 9 | |
| 3 | MAGACAJA | MAGDALENA | 3 | 08118 | 36056 | 37865 | 04809 | 80761 | 24688 | 99366 | 76438 | 119243 | -06189 | 2 53 | 9 | |
| 6 | MACANAL | BOYACÁ | 3 | 17325 | 05033 | 13299 | 14155 | 04506 | 10718 | 66986 | 46776 | 75460 | -06190 | 2 53 | 9 | |
| 6 | TURBANA | BOLÍVAR | 1 | 57299 | 38551 | 05271 | 21570 | 01800 | 19119 | 33227 | 67418 | 02403 | -06278 | 2 53 | 9 | |
| 5 | EL CASTILLO | META | 4 | 17603 | 37562 | 04360 | 04887 | 78715 | 04442 | 28444 | 17642 | 96265 | -06343 | 2 53 | 9 | |
| 5 | GAMARRA | CEBARRA | 1 | 16626 | 11468 | 13255 | 12930 | 09616 | 08168 | 16728 | 42108 | 15192 | -06367 | 2 53 | 9 | |
| 5 | SALVUS | ANTIOQUIA | 2 | 10588 | 24816 | 46162 | 24226 | 26818 | 17462 | 01748 | 83654 | 14506 | -06437 | 2 53 | 9 | |
| 6 | SANTA MARIA | BOYACÁ | 3 | 02077 | 35216 | 41358 | 07426 | 28957 | 07864 | 28747 | 108665 | 15419 | -06512 | 2 53 | 9 | |
| 3 | TERRALTA | CORDOBA | 1 | 26072 | 04044 | 29154 | 21337 | 48125 | -22731 | 104825 | 08502 | -116317 | -06558 | 2 53 | 9 | |
| 5 | VALDIVIA | ANTIOQUIA | 2 | 26589 | 06671 | 25583 | 05721 | 80121 | -21062 | -40811 | 35581 | 02267 | -06666 | 2 53 | 9 | |
| 4 | PUERTO RICO | CAQUETA | 5 | 47462 | 67783 | 29964 | 17269 | 72254 | 08815 | -39003 | 16882 | 40429 | -06684 | 2 53 | 9 | |
| 5 | GUACOLTA | CUNDINAMAR | 3 | 26042 | 42486 | 43245 | 16062 | 48994 | 11023 | 10190 | 56164 | 03506 | -06751 | 2 53 | 9 | |
| 6 | PLATO | MAGDALENA | 1 | 41306 | 51477 | 29350 | 01486 | 74318 | 08245 | -28496 | 33862 | 70474 | -06853 | 2 53 | 9 | |
| 6 | PANAMA | SANTANDER | 3 | 54026 | 20877 | 07620 | 14774 | 64118 | 29703 | 38675 | 47959 | 130741 | -06876 | 2 53 | 9 | |
| 4 | PIVAY | MAGDALENA | 1 | 15636 | -23659 | 20332 | 06634 | 93348 | 13668 | 19711 | 28343 | -37312 | -06889 | 2 53 | 9 | |
| 6 | PALMAS DEL SOCORRO | SANTANDER | 3 | 69026 | 33624 | 41642 | 19078 | 17006 | 27626 | 48190 | 39464 | 133825 | -06999 | 2 52 | 9 | |
| 6 | SAN JUANITO | BOYACÁ | 3 | 19188 | 34200 | 38425 | 14419 | 02994 | 06963 | 01892 | 13311 | 37668 | -07042 | 2 52 | 9 | |
| 6 | SOTAGORDA | BOYACÁ | 3 | 17077 | 29830 | 19142 | 18608 | 14208 | 19181 | 06841 | 28272 | 140278 | -07084 | 2 52 | 9 | |
| 6 | TURMEQUE | BOYACÁ | 3 | 10181 | 27354 | 11617 | 16338 | 16679 | 04880 | -15067 | -87822 | 04167 | -07584 | 2 52 | 9 | |
| 4 | SABANA DE TORRES | SANTANDER | 3 | -42878 | 32270 | 62763 | 06560 | -68057 | 01054 | 26747 | 96456 | -27668 | -07605 | 2 52 | 9 | |
| 5 | CORRITO | CAUCA | 2 | 10820 | -23706 | 84748 | 08880 | 75249 | -62583 | 30480 | 81302 | 33381 | -07674 | 2 52 | 9 | |
| 5 | GUACOLTA | CAUCA | 2 | 26042 | 42486 | 43245 | 16062 | 48994 | 11023 | 10190 | 56164 | 03506 | -07686 | 2 52 | 9 | |
| 5 | SUPÍA | CALDAS | 2 | 50780 | 72796 | 62162 | 13623 | 43149 | 02741 | 14176 | 3317 | 13034 | -07740 | 2 52 | 9 | |
| 5 | PUERTO TRIUNFO | ANTIOQUIA | 2 | 00032 | -4114 | 20543 | 03087 | 120070 | 02012 | 19923 | 33446 | 04027 | -07776 | 2 52 | 9 | |
| 4 | LA CELIA | RISARALDA | 2 | 00216 | -28414 | 31969 | 10449 | 04256 | 06451 | -01206 | 11863 | 87063 | -07788 | 2 52 | 9 | |
| 6 | VANI | CUNDINAMAR | 3 | 21510 | 41766 | 35381 | 19418 | 27646 | 12444 | 82506 | 106098 | 123451 | -07865 | 2 52 | 9 | |
| 4 | PATÁ | CAUCA | 2 | 46447 | 62338 | 21936 | 10630 | 49190 | -95380 | -22950 | 50053 | 04149 | -07849 | 2 52 | 9 | |
| 6 | PIPIRI | BOYACÁ | 3 | 18161 | -1384 | 39166 | 10346 | 80361 | 19941 | 22228 | 41556 | 14412 | -08041 | 2 51 | 9 | |
| 6 | SAN DIEGO | CEBARRA | 1 | 11867 | 12407 | 38114 | 18108 | 74134 | 01961 | 12712 | 30184 | 82621 | -08042 | 2 51 | 9 | |
| 5 | VILES | VALLE | 2 | 00059 | -23751 | 13051 | 14442 | 22227 | 01111 | 54192 | 135006 | -17819 | -08108 | 2 51 | 9 | |
| 6 | CONCEPCION | SANTANDER | 3 | -09957 | -34252 | 47452 | -10584 | -00444 | -01110 | 09994 | -06842 | -83244 | -08110 | 2 51 | 9 | |
| 5 | PEQUE | ANTIOQUIA | 2 | 62661 | 25180 | 19671 | 12949 | 35712 | -34306 | 146680 | -41808 | -47921 | -08122 | 2 51 | 9 | |

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

| CATE | NOMBRE | DEPART | AME | TECNI | ADMIN_1 | ADMIN_2 | ADMIN_3 | ADMIN_4 | POL_1 | POL_2 | SEC_1 | SEC_2 | SEC_3 | SEC_4 | IBO | ONDERA | CALIFIC |
|------|--------------------------|------------|-----|--------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|--------|--------|--------|-------|--------|---------|
| 6 | VERADERA | CUNDINAMAR | 3 | 04630 | 29322 | 28604 | 19419 | 19059 | 05708 | 22978 | -87708 | -87708 | -80880 | 132599 | 17919 | 242 | 8 |
| 6 | GUAVATA | SANTANDER | 3 | 36482 | 56889 | 6253 | 80866 | 84823 | 14186 | 14186 | -40185 | -40185 | -45796 | 5818 | -1786 | 241 | 8 |
| 5 | TOLEDO | NORTE SANT | 3 | 43807 | 89103 | 31563 | 10933 | 06028 | 13581 | -03011 | 36047 | 28254 | -17906 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | ZAMBRAÑO | BOYACÁ | 1 | 32717 | 52782 | 30330 | 18348 | 06891 | 05541 | 02798 | 08847 | -11002 | 241 | 8 | 8 | | |
| 5 | SAN ANTONIO | TOULIMA | 3 | 35773 | 66204 | 20665 | 09863 | 44018 | 12296 | 19616 | 29879 | 85337 | -18144 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | SANTA ROSA | BOYACÁ | 1 | 17411 | 23562 | 15545 | 16731 | 47817 | 14238 | 13102 | 20801 | -58133 | -18170 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | SAN PABLO | BOYACÁ | 1 | 38737 | 46825 | 10062 | 01974 | 206 | 22630 | 87058 | -16493 | -20200 | -18180 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | EL FLAYON | SANTANDER | 3 | 16696 | 41150 | 02419 | 09950 | 28995 | 21286 | -23849 | 83006 | 07599 | -18122 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | OMAZGA | SANTANDER | 3 | 05019 | 32881 | 51524 | 13311 | 83569 | 23741 | 87752 | -14939 | 113307 | -18233 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | ZETAQUIRA | BOYACÁ | 3 | 24912 | 59637 | 06916 | 14198 | 16741 | 13505 | -89000 | 413408 | 41574 | -18311 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | VALPARAISO | CAQUETA | 5 | 52099 | 59726 | 26121 | 01136 | -108565 | 29755 | -17592 | 22153 | 19277 | -18361 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | JURADO | CHOCO | 2 | 02719 | 17352 | 12413 | 18463 | 23649 | 22464 | 37905 | 53424 | 04209 | 18384 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | PORE | CASANARE | 4 | 35930 | 65877 | 18777 | 15772 | 44324 | 06954 | 29042 | -13329 | -12804 | -18396 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | CACEDO | ANTIOQUIA | 2 | 09105 | 27059 | -33558 | 15143 | 07013 | -28892 | -84848 | 16692 | -12594 | -18480 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | ISNOS | HUILA | 3 | -28418 | 87962 | -56396 | 05167 | 48365 | -20859 | 95930 | -41524 | 105116 | -18480 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | PAEZ | BOYACÁ | 3 | 80503 | 85794 | 60278 | 15561 | 23550 | 13598 | 32179 | 17240 | 41086 | -18496 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | LOS PALMITOS | SUCRE | 1 | 18104 | 19724 | 14343 | 11029 | 113095 | 21254 | 63654 | -36481 | 128148 | -18542 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | ATACO | TOULIMA | 3 | 30332 | 48500 | 65511 | 07636 | 28039 | 18079 | 78613 | -67354 | 18574 | -19628 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | GUAICHICAL | NARIÑO | 4 | 48398 | 51726 | 80882 | 10597 | 37148 | 06714 | 32906 | 06295 | -10712 | -18645 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | VENTAQUEMADA | BOYACÁ | 3 | 42221 | 65877 | 69000 | 15610 | 09909 | 04969 | -14314 | 90048 | -40439 | -18776 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | TRIQUACA | BOYACÁ | 3 | 69953 | 20285 | 53737 | 17770 | 72870 | 27731 | -74660 | 28782 | -13813 | -19647 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | SUPIATA | SANTANDER | 3 | 18104 | 20168 | 36282 | 18759 | 59836 | 03790 | 80657 | 05422 | 82664 | -19600 | 241 | 8 | 8 | |
| 5 | MIZO | BOYACÁ | 3 | 32306 | 61133 | 64298 | 13660 | 139646 | 12968 | 25810 | 92351 | 201664 | -19113 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | HAÑO | SANTANDER | 3 | 17928 | 04905 | 56295 | 19012 | 64317 | 30885 | 94272 | 09072 | 170965 | -19227 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | URABE | CUNDINAMAR | 3 | 38649 | 68440 | 26227 | 16462 | 35168 | 07718 | -35773 | 128575 | 35015 | -19262 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | BELEN | BOYACÁ | 3 | 41669 | 78179 | 42346 | 12762 | 63710 | 04698 | 01611 | -16975 | -69108 | -18351 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | CANTÓN DE SAN PABLO | CAQUETA | 5 | 00000 | 00000 | 00000 | 00000 | 00000 | 00000 | 00000 | 00000 | 00000 | 00000 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | EL REBÉN | MARCELAENA | 1 | 00000 | 00000 | 00000 | 15167 | 63927 | -26474 | -01372 | 64314 | 00041 | -19342 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | PALCOCAQUE | TOULIMA | 3 | 00600 | 00000 | 00000 | 15167 | 63927 | -26474 | -01372 | 64314 | 00041 | -19342 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | MATIANZA | SANTANDER | 3 | 22818 | 44400 | 19379 | 15214 | 13025 | 15769 | 19068 | 27577 | 48370 | -19348 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | CONFRES | SANTANDER | 3 | 22311 | 68018 | 80952 | 16366 | 84484 | 31477 | 86773 | 40389 | 149573 | -18312 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | SAN JUAN BETULIA | SUCRE | 1 | 30423 | 36113 | 39370 | 10253 | 92929 | 28356 | 51492 | 17779 | 18342 | -19412 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | MANAURE BALCON DEL CÉSAR | CÉSAR | 1 | 24085 | 48175 | 37479 | 20023 | 30259 | 10507 | 24872 | 30570 | 135858 | -19487 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | SAN JOAQUÍN | SANTANDER | 3 | 01253 | 31725 | 30240 | 10314 | 14419 | 25723 | 48796 | 33920 | 131819 | -19519 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | SACHIQUE | BOYACÁ | 3 | 11954 | 32336 | 10743 | 19490 | 60960 | -26281 | -16953 | 02661 | 08992 | -19657 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | GURUBA | BOYACÁ | 3 | 48560 | 50486 | 66609 | 15758 | 104601 | 97804 | 84150 | 132117 | 49333 | -19128 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | TOPIA | BOYACÁ | 3 | 21962 | 34128 | 27969 | 17475 | 40623 | 35420 | 33574 | 67842 | 30274 | -19511 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | BURSA | CUNDINAMAR | 3 | 11279 | 48561 | 35917 | 13704 | 67813 | -20001 | -11420 | 69691 | 09977 | -17717 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | SARRANA DE LUPIA | META | 4 | 00489 | 31536 | 20018 | 18610 | 147829 | 24440 | 14738 | 69912 | 60029 | -19865 | 240 | 8 | 8 | |
| 5 | CIFRERA | BOYACÁ | 3 | 14700 | 50171 | 38773 | 1732 | 53574 | 18737 | 14078 | 88846 | 92576 | -19961 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | EL CAMPESINO DE BOYACÁ | BOYACÁ | 3 | 36482 | 46825 | 10062 | 01974 | 206 | 22630 | 87058 | -16493 | -20200 | -18180 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | CERRITO | SANTANDER | 3 | 31316 | 34717 | 46429 | 10793 | 16221 | 19139 | 30602 | 12333 | 24631 | -20094 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | GUACA | SANTANDER | 3 | 24848 | 50407 | 37578 | 06206 | 95867 | 22267 | 62802 | 54014 | 30688 | -20101 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | PUERTO BARRIO | GUAVATA | 4 | 13237 | 77826 | 41043 | 10382 | 14326 | 09918 | -08447 | 80467 | 01086 | -20149 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | BRIÇHO | ANTIOQUIA | 2 | 12423 | 28891 | 38758 | 15271 | 13790 | -33937 | -17519 | -19129 | 83497 | -20147 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | CEDRÓN | PUNTAVENA | 5 | 50998 | 54438 | 26407 | 16011 | 413465 | 03469 | 19251 | 15890 | 98300 | -20160 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | MANAURE | GUAVATA | 4 | 103108 | 173602 | 95279 | 18096 | 21970 | 12421 | 20224 | 74894 | 169490 | -20216 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | QUETAME | CUNDINAMAR | 3 | 44466 | 52725 | 37032 | 18518 | 36449 | 04287 | 06211 | 100422 | 07677 | -20274 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | EL CAMPESINO | CHOCO | 2 | 37148 | 60881 | 36301 | 15880 | 03518 | 10654 | 40111 | 110447 | 36162 | -20341 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | AZUQUANA | BOYACÁ | 3 | 15725 | 56143 | 25380 | 19607 | 55502 | 16761 | 36513 | 10018 | 14687 | -20460 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | VILLAVIEJA | BOYACÁ | 1 | 19727 | 18690 | 27497 | 11781 | 81925 | 1774 | 02520 | 24367 | 81807 | -20533 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | REITULIA | SANTANDER | 3 | 18061 | 41194 | 82259 | 15830 | 96786 | 10671 | 30133 | 18344 | 41964 | -20563 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | TIMBO | CAUCA | 2 | 83173 | 76597 | 00047 | 00184 | 31497 | 05203 | 19942 | 57152 | 04004 | -20635 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | GUAYABETA | CUNDINAMAR | 3 | 20846 | 46917 | 06013 | 14702 | 37123 | 19905 | 10058 | 78268 | 77604 | -20641 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | LA MONTAÑA | CAQUETA | 5 | 41634 | 65319 | 29118 | 01861 | 78425 | 27122 | -104816 | -32192 | -37611 | -20848 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | MESITAS | META | 4 | 14627 | 38900 | 23847 | 15544 | 150318 | 34488 | 2351 | 71261 | 34134 | -20836 | 239 | 8 | 8 | |
| 5 | SÍLOS | NORTE SANT | 3 | 31836 | 53342 | 66920 | 14943 | 69244 | 12307 | 55379 | 73968 | 90870 | -21016 | 238 | 8 | 8 | |
| 5 | CHINATÓPIA | BOYACÁ | 3 | 50106 | 82577 | 32925 | 18360 | 57157 | 03768 | 13376 | 98653 | 53500 | -21212 | 238 | 8 | 8 | |
| 5 | CHAGUANÍ | CUNDINAMAR | 3 | 49722 | 73651 | 26692 | 17579 | 35740 | 04790 | 22795 | -131079 | 35382 | -21227 | 238 | 8 | 8 | |
| 5 | SANTA ISABEL | BOYACÁ | 3 | 38127 | 62221 | 35486 | 14188 | 19953 | -13589 | 05192 | 07114 | 17840 | -21259 | 238 | 8 | 8 | |
| 5 | PARAIRÓ | SANTANDER | 3 | 83098 | 74227 | 96438 | 12290 | 73107 | 03179 | 29927 | 17380 | 80073 | -21268 | 238 | 8 | 8 | |
| 5 | BULANVISTA | CORDOBA | 4 | 20424 | 45443 | 07064 | 13706 | 44782 | 24498 | 79938 | 06771 | 64925 | -21303 | 238 | 8 | 8 | |
| 5 | LA MACAHENSA | META | 4 | 18562 | 36004 | 31316 | 18518 | 33429 | 18837 | 95576 | 80798 | 16828 | -21393 | 238 | 8 | 8 | |
| 5 | SURATA | SANTANDER | 3 | 25427 | 44861 | 04019 | 13891 | 34711 | 20241 | -50389 | 26447 | 78253 | -21483 | 238 | 8 | 8 | |
| 5 | BIELMANS | CUNDINAMAR | 3 | 44429 | 39169 | 56467 | 62322 | 56162 | 23469 | 3351 | 69582 | 26326 | -21587 | 238 | 8 | 8 | |
| 5 | AYAPEL | CORDOBA | 4 | 44768 | 50011 | 51875 | 09049 | 40703 | 35983 | 80721 | 04480 | 29619 | -21631 | 238 | 8 | 8 | |
| 5 | LURRAN | NORTE SANT | 3 | 39338 | 61387 | 10458 | 15762 | 25885 | 10217 | 16151 | 17937 | 05291 | -21651 | 238 | 8 | 8 | |
| 5 | FLORIAN | SANTANDER | 3 | 18723 | 44794 | 54051 | 10406 | 41679 | 27281 | 84150 | -13630 | 99917 | -21695 | 238 | 8 | 8 | |
| 5 | MUNCHISÓ DE MITU | VALPES | 4 | 85981 | 80523 | 37529 | 00333 | 02942 | 14698 | 06467 | 69668 | 01702 | -21767 | 238 | 8 | 8 | |
| 5 | CINJAES | SUCRE | 1 | 44429 | 39169 | 56467 | 62322 | 56162 | 23469 | 3351 | 69582 | 26 | | | | | |

| CATEGORÍA | NOMBRE | DEPARTAMENTO | REGIÓN | ADMIN. 1 | ADMIN. 2 | ADMIN. 3 | POL. 1 | POL. 2 | SEC. 1 | SEC. 2 | SEC. 3 | SEC. 4 | IBO | ORIGEN | CALIFIC |
|-----------|------------------|--------------|--------|----------|----------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|---------|
| 8 | GABRIEL | BOYACÁ | | 2725 | 40127 | 42633 | 11478 | 11764 | 80180 | 1336 | | | | 22895 | 237 |
| 8 | LA HERCEDIA | CAJALÚ | | 37214 | 80490 | 04181 | 10421 | 87238 | 12284 | 07068 | 32835 | 87829 | 22845 | 237 | 8 |
| 5 | LIRUACU | ATLANTICO | | 41700 | 86908 | 09804 | 19558 | 430543 | 07533 | 31002 | 40327 | 14337 | 22993 | 23 | 8 |
| 5 | EMBAICITA | SANTANDER | | 34188 | 46861 | 72211 | 07712 | 07378 | 26790 | 92135 | 10423 | 12219 | 23008 | 23 | 8 |
| 8 | CONDOTO | CHOCHO | | 23839 | 46845 | 81281 | 11585 | 43358 | 19881 | 38832 | 47003 | 10298 | 27039 | 23 | 8 |
| 5 | RAQUIRA | BOYACÁ | | 04243 | 35403 | 32548 | 19233 | 59251 | 27405 | 11539 | 09364 | 13721 | 23048 | 23 | 8 |
| 5 | OCITAGA | NORTE SANT | | 45818 | 56300 | 41058 | 15187 | 00121 | 31444 | 40447 | 45245 | 02065 | 23221 | 23 | 8 |
| 5 | SACHICA | BOYACÁ | | 22443 | 48558 | 59196 | 19580 | 79985 | 19862 | 11072 | 87757 | 13610 | 23276 | 23 | 8 |
| 5 | ARGELIA | ANTIOQUIA | | 29550 | 58592 | 83350 | 13602 | 06606 | 22487 | 87871 | 19199 | 24857 | 23265 | 23 | 8 |
| 5 | ROBLANCO | TOLIMA | | 38516 | 73807 | 08425 | 08237 | 40481 | 18863 | 70486 | 35602 | 82441 | 23268 | 23 | 8 |
| 8 | MOHOZ | BOYACÁ | | 17121 | 78740 | 50683 | 21046 | 81565 | 04243 | 27884 | 130889 | 10428 | 23441 | 23 | 8 |
| 8 | TORAH | CUNDINAMAR | | 34682 | 66410 | 38180 | 11663 | 33301 | 22928 | 99511 | 22222 | 44724 | 23446 | 23 | 8 |
| 8 | GAMEZA | BOYACÁ | | 47082 | 70060 | 33891 | 20792 | 39146 | 07723 | 58010 | 45942 | 86044 | 23513 | 23 | 8 |
| 8 | COLOSO | SUCRE | | 12878 | 53021 | 04267 | 12904 | 84891 | 29107 | 85238 | 06638 | 14871 | 23542 | 23 | 8 |
| 8 | ENCINO | SANTANDER | | 03781 | 32301 | 31265 | 16496 | 98481 | 35732 | 11637 | 10180 | 14608 | 23648 | 23 | 8 |
| 8 | SUCHA | BOYACÁ | | 84780 | 86069 | 83284 | 15049 | 10842 | 09371 | 81640 | 35637 | 80371 | 23652 | 23 | 8 |
| 8 | CAICATA | BOYACÁ | | 08809 | 34891 | 11162 | 22954 | 12304 | 25126 | 34208 | 40560 | 14984 | 23812 | 23 | 8 |
| 5 | MORALES | CAUCA | | 59813 | 75329 | 10303 | 06081 | 65130 | 29949 | 12300 | 21600 | 8734 | 23886 | 23 | 8 |
| 8 | ROSAS | CAUCA | | 24902 | 82119 | 24687 | 07428 | 18748 | 20812 | 78666 | 28380 | 30101 | 23835 | 23 | 8 |
| 8 | BUESACO | NARIÑO | | 40388 | 62587 | 20184 | 07681 | 71019 | 14588 | 73856 | 09971 | 29629 | 23951 | 23 | 8 |
| 8 | BOGALILEMA | NORTE SANT | | 64996 | 77995 | 02224 | 17058 | 15295 | 23843 | 85886 | 51268 | 69829 | 23969 | 23 | 8 |
| 5 | CORDOBA | NARIÑO | | 21844 | 49973 | 46605 | 12630 | 86005 | 28683 | 87829 | 21427 | 70038 | 23973 | 23 | 8 |
| 5 | CANLETE | CORDOBA | | 15085 | 34123 | 27104 | 17143 | 09455 | 21151 | 14676 | 93669 | 10564 | 23977 | 23 | 8 |
| 5 | SANTA CATALINA | BOLIVAR | | 13098 | 90588 | 25146 | 13426 | 86146 | 22263 | 49100 | 23964 | 10625 | 24106 | 23 | 8 |
| 3 | BOLIVAR | CAUCA | | 12088 | 34354 | 145657 | 23035 | 57853 | 18796 | 131305 | 11718 | 1026 | 24136 | 23 | 8 |
| 6 | SUACA | HUILA | | 43395 | 83847 | 15634 | 12949 | 19971 | 18241 | 88711 | 13000 | 81253 | 24144 | 23 | 8 |
| 6 | CHIBIA | BOYACÁ | | 23263 | 66578 | 41736 | 18487 | 98043 | 46518 | 23981 | 12328 | 19327 | 24182 | 23 | 8 |
| 6 | MACHETA | CUNDINAMAR | | 48577 | 71130 | 15171 | 18193 | 23306 | 15582 | 53864 | 20010 | 109688 | 24202 | 23 | 8 |
| 6 | SAN MATEO | BOYACÁ | | 23017 | 58132 | 28927 | 18920 | 53542 | 22577 | 66094 | 07884 | 10289 | 24305 | 23 | 8 |
| 6 | OCITA | BOYACÁ | | 12246 | 44003 | 10339 | 21149 | 32487 | 50069 | 94118 | 21193 | 58121 | 24312 | 23 | 8 |
| 6 | SOMANDOCO | BOYACÁ | | 43771 | 73890 | 08442 | 17768 | 33062 | 14348 | 61338 | 38782 | 10202 | 24368 | 23 | 8 |
| 6 | DOGUE | BOYACÁ | | 13910 | 59868 | 85718 | 46518 | 19865 | 97152 | 11052 | 105382 | 11881 | 24384 | 23 | 8 |
| 6 | ENCINO | SANTANDER | | 19946 | 56231 | 87987 | 12544 | 21729 | 36278 | 95412 | 16318 | 18519 | 24465 | 23 | 8 |
| 6 | ARJUNA | BOLIVAR | | 102300 | 09840 | 08436 | 29136 | 06084 | 04857 | 44716 | 83774 | 14521 | 24532 | 23 | 8 |
| 6 | LA PAZ | SANTANDER | | 32285 | 63391 | 61115 | 10769 | 26534 | 45902 | 87673 | 36489 | 13357 | 24591 | 23 | 8 |
| 6 | LOS CORDOBAS | CORDOBA | | 134073 | 38550 | 76673 | 99074 | 02474 | 27820 | 141747 | 76907 | 71446 | 24644 | 23 | 8 |
| 6 | SAN CAYETANO | CUNDINAMAR | | 34433 | 52740 | 64922 | 18402 | 29030 | 16179 | 54978 | 87603 | 11871 | 24663 | 23 | 8 |
| 6 | LAJUNA | SANTANDER | | 22483 | 64493 | 34799 | 11571 | 22096 | 41778 | 21317 | 14198 | 16702 | 24682 | 23 | 8 |
| 6 | USACURI | ATLANTICO | | 59768 | 01957 | 12980 | 16800 | 18282 | 08713 | 63415 | 12345 | 90532 | 24821 | 23 | 8 |
| 6 | REFEJON | ATLANTICO | | 81313 | 83273 | 21368 | 08074 | 108494 | 07216 | 22235 | 14857 | 14564 | 24881 | 23 | 8 |
| 6 | SANTA BARRERA | SANTANDER | | 00052 | 26934 | 23507 | 18887 | 107270 | 14412 | 13006 | 02029 | 36891 | 24899 | 23 | 8 |
| 6 | ANZOATEGUI | TOLIMA | | 40812 | 86234 | 29621 | 11549 | 14320 | 20991 | 48151 | 61340 | 94795 | 25007 | 23 | 8 |
| 6 | CHARTA | SANTANDER | | 11568 | 29213 | 70942 | 18068 | 10803 | 39274 | 86374 | 24247 | 64511 | 25017 | 23 | 8 |
| 6 | SAN JOSE MIRANDA | SANTANDER | | 24782 | 70278 | 81074 | 14578 | 48611 | 27945 | 15682 | 28811 | 80201 | 25028 | 23 | 8 |
| 6 | VISTA HERMOSA | META | | 47387 | 70417 | 11245 | 09407 | 115784 | 22006 | 104571 | 13056 | 89457 | 25106 | 23 | 8 |
| 6 | CUNUNIBA | CUNDINAMAR | | 50142 | 48182 | 44120 | 15832 | 32740 | 14829 | 27381 | 97919 | 98780 | 25275 | 23 | 8 |
| 6 | SANTANDER | NORTE SANT | | 18781 | 45978 | 17859 | 18748 | 11444 | 26840 | 49119 | 24297 | 25242 | 25342 | 23 | 8 |
| 6 | TIBERIA | CUNDINAMAR | | 21518 | 59815 | 18997 | 18716 | 36484 | 20585 | 85396 | 36436 | 120419 | 25341 | 23 | 8 |
| 6 | TAKU | CHOCHO | | 75714 | 53948 | 11466 | 00941 | 46912 | 19407 | 11707 | 48134 | 24005 | 25456 | 23 | 8 |
| 6 | BURITICA | ANTIOQUIA | | 26927 | 48016 | 42311 | 14374 | 29684 | 28122 | 76073 | 24510 | 147114 | 25471 | 23 | 8 |
| 6 | COYAMA | TOLIMA | | 40873 | 70970 | 78392 | 07416 | 46445 | 24452 | 107880 | 47129 | 41329 | 25537 | 23 | 8 |
| 6 | BUSSANZA | BOYACÁ | | 03959 | 09689 | 87317 | 22423 | 14336 | 30860 | 19170 | 29614 | 276403 | 25697 | 23 | 8 |
| 6 | OSFRNA PEREZ | CUNDINAMAR | | 34421 | 96848 | 80711 | 17768 | 18681 | 21708 | 18254 | 60143 | 11471 | 25662 | 23 | 8 |
| 6 | PUERTO GUZMAN | PUTUMAYO | | 47592 | 68882 | 21384 | 13880 | 217162 | 18710 | 63889 | 102111 | 18486 | 25621 | 23 | 8 |
| 6 | UMBITA | BOYACÁ | | 30703 | 67806 | 29418 | 17732 | 45398 | 18888 | 101156 | 94079 | 15826 | 25637 | 23 | 8 |
| 6 | SAN ANTONIO | CORDOBA | | 14048 | 55211 | 04835 | 11677 | 73303 | 24336 | 88330 | 61338 | 108478 | 25686 | 23 | 8 |
| 6 | CACHIRA | NORTE SANT | | 81264 | 72601 | 06200 | 08685 | 11462 | 20518 | 59953 | 03838 | 5101 | 25751 | 23 | 8 |
| 6 | ALBANA | CAQUETA | | 47904 | 30121 | 08103 | 06808 | 46004 | 25940 | 80043 | 33133 | 27299 | 25765 | 23 | 8 |
| 6 | MUSICUA | SANTANDER | | 54008 | 76289 | 35882 | 18978 | 10863 | 59069 | 107030 | 19968 | 109971 | 25865 | 23 | 8 |
| 6 | LA BELLEZA | SANTANDER | | 36478 | 38965 | 33475 | 10560 | 94732 | 62310 | 62804 | 67665 | 42871 | 25790 | 23 | 8 |
| 6 | MANATI | ATLANTICO | | 83778 | 82610 | 11804 | 12538 | 88037 | 03589 | 44902 | 48150 | 17887 | 25857 | 23 | 8 |
| 6 | SUTATUSA | CUNDINAMAR | | 35986 | 65345 | 13604 | 20597 | 53384 | 18238 | 20623 | 93938 | 2485 | 25889 | 23 | 8 |
| 6 | SOHO | BOYACÁ | | 15149 | 48621 | 15361 | 20322 | 67166 | 28313 | 70979 | 36719 | 10968 | 25900 | 23 | 8 |
| 6 | CHUKARI | BOYACÁ | | 25217 | 68971 | 15238 | 23728 | 19201 | 24887 | 45968 | 18839 | 28219 | 25915 | 23 | 8 |
| 6 | GRANMUTLE | NORTE SANT | | 70886 | 81848 | 36724 | 15651 | 39617 | 19407 | 87901 | 18811 | 18128 | 25944 | 23 | 8 |
| 6 | SIKRAKA | BOYACÁ | | 08989 | 50827 | 26008 | 21415 | 126210 | 31861 | 91111 | 07406 | 82889 | 26259 | 23 | 8 |
| 6 | SUARZ | CAUCA | | 50487 | 56484 | 32813 | 04864 | 230912 | 25612 | 71229 | 12133 | 235101 | 26280 | 23 | 8 |
| 6 | L. CALVARIO | META | | 48278 | 65517 | 13274 | 15061 | 120512 | 11876 | 22163 | 48187 | 13941 | 26284 | 23 | 8 |
| 6 | MANATES | BOLIVAR | | 18694 | 45278 | 21761 | 18076 | 69274 | 23704 | 40023 | 55128 | 10214 | 26329 | 23 | 8 |
| 6 | SALMORA | SANTANDER | | 15231 | 68638 | 87448 | 20998 | 68751 | 22884 | 86259 | 46861 | 15369 | 26348 | 23 | 8 |
| 6 | MACARAVITA | SANTANDER | | 12341 | 34508 | 34367 | 16828 | 92757 | 34253 | 11336 | 14511 | 11244 | 26455 | 23 | 8 |
| 6 | EL GUAMO | BOLIVAR | | 31006 | 48645 | 12728 | 22802 | 162936 | 19831 | 84421 | 45850 | 16773 | 26562 | 23 | 8 |
| 6 | CANDELANA | ATLANTICO | | 70180 | 73321 | 45813 | 13759 | 111899 | 10648 | 10787 | 24482 | 158420 | 26575 | 23 | 8 |
| 6 | JORDAN | SANTANDER | | 03713 | 36773 | 18997 | 18843 | 18278 | 35219 | 21629 | 14177 | 27824 | 26682 | 23 | 8 |
| 6 | SALMOR | SANTANDER | | 15231 | 68638 | 87448 | 20998 | 68751 | 22884 | 86259 | 46861 | 15369 | 26348 | 23 | 8 |
| 6 | APROVEDAS | NORTE SANT | | 35713 | 83008 | 34843 | 11434 | 10623 | 78079 | 7428 | 26682 | 88300 | 26808 | 23 | 8 |
| 6 | SUSACON | BOYACÁ | | 38756 | 57520 | 59024 | 20000 | 86050 | 19591 | 80622 | 96959 | 88859 | 26866 | 23 | 8 |
| 6 | PACHAVITA | BOYACÁ | | 23840 | 62021 | 57700 | 19109 | 18774 | 27560 | 66134 | 28450 | 12092 | 26900 | 23 | 8 |
| 6 | PUERRES | NARIÑO | | 45446 | 58741 | 06788 | 13438 | 73622 | 18744 | 96822 | 20083 | 19071 | 26904 | 23 | 8 |
| 6 | QUIMADA | BOYACÁ | | 44303 | 64139 | 44356 | 18619 | 130625 | 20140 | 52495 | 44508 | 105133 | 26946 | 23 | 8 |
| 6 | QUIMADA | SANTANDER | | 54008 | 76289 | 35882 | 18978 | 10863 | 59069 | 107030 | 19968 | 109971 | 25865 | 23 | 8 |
| 6 | CURTI | BOLIVAR | | 49648 | 33070 | 21054 | 18039 | 120468 | 17601 | 92867 | 27424 | 21681 | 27523 | 23 | 8 |

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

| CAT# | NOMBRE | DEPARTAMENTO | REGION | ADMIN1 | ADMIN2 | ADMIN3 | POL1_1 | SEC1_1 | SEC2_1 | SEC3_1 | SEC4_1 | CONDERA | CALIFIC |
|------|-----------------------------|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|
| 3 | CALAMAR | BOLIVAR | NARIÑO | 65585 | 66644 | 27927 | 15036 | 68929 | 11344 | 20103 | 69519 | 73277 | 2783 |
| 3 | CHIVATA | BOYACA | NARIÑO | 45921 | 65238 | 16711 | 29254 | 65817 | 31878 | 89171 | 61872 | 70564 | 1784 |
| 5 | SAN BENITO ABAO | SUCRE | NARIÑO | 28326 | 58323 | 06921 | 15492 | 149456 | 30706 | 128591 | 39424 | 1101870 | 27663 |
| 5 | CHIVOLO | MAGDALENA | NARIÑO | 47972 | 72761 | 11083 | 14688 | 45834 | 22212 | 83074 | 66087 | 50563 | 2777 |
| 6 | LEVA | NARIÑO | NARIÑO | 22418 | 12124 | 06644 | 12990 | 18711 | 36976 | 14272 | 20314 | 69234 | 27713 |
| 6 | QUEBRADANEGRA | CUNDINAMAR | NARIÑO | 36908 | 70444 | 12522 | 16344 | 17174 | 29223 | 47373 | 48524 | 66505 | 27740 |
| 6 | ABREGO | NORTE SANT | NARIÑO | 71166 | 76270 | 33961 | 61276 | 10444 | 24784 | 86485 | 09008 | 15634 | 27740 |
| 6 | BALBOA | CAUCA | NARIÑO | 70767 | 63916 | 38165 | 01516 | 01704 | 21679 | 99984 | 06903 | 01412 | 27906 |
| 3 | URBIA | BOYAJRA | NARIÑO | 81154 | 45014 | 131423 | 08527 | 33325 | 13825 | 08193 | 25479 | 21709 | 232 |
| 6 | PUERTO RONDON | ARAUCA | NARIÑO | 73886 | 118041 | 55281 | 16457 | 66492 | 09031 | 22290 | 34822 | 80998 | 28186 |
| 6 | COMTANDEO | NARIÑO | NARIÑO | 80557 | 56875 | 67902 | 16146 | 69953 | 07180 | 45442 | 143471 | 12999 | 28498 |
| 6 | PUERTO NARIÑO | AMAZONAS | NARIÑO | 48222 | 29199 | 10094 | 19435 | 15927 | 19643 | 09518 | 72815 | 01110 | 28712 |
| 4 | ARGUAMA | MAGDALENA | NARIÑO | 66157 | 86956 | 18020 | 17095 | 69892 | 12624 | 59127 | 38035 | 50890 | 28739 |
| 4 | LA CAPILLA | BOYACA | NARIÑO | 42252 | 77267 | 27722 | 18954 | 28100 | 23011 | 11971 | 65324 | 130408 | 28753 |
| 6 | LOURDES | NORTE SANT | NARIÑO | 64746 | 77665 | 43489 | 18075 | 53265 | 13313 | 07673 | 29628 | 22207 | 28864 |
| 5 | EL TAMBO | NARIÑO | NARIÑO | 71495 | 62590 | 07844 | 59122 | 66577 | 22574 | 123241 | 65648 | 30976 | 28901 |
| 5 | MILAN | CAQUETA | NARIÑO | 57845 | 73241 | 30251 | 04092 | 169206 | 10010 | 10218 | 06307 | 28221 | 29047 |
| 5 | SAN LUIS DE PALENQUE | CASANARE | NARIÑO | 67577 | 97246 | 15270 | 17171 | 33536 | 13040 | 86394 | 161617 | 87138 | 29091 |
| 5 | PUERTO ESCONDIDO | CORDOBA | NARIÑO | 43355 | 52934 | 34365 | 12975 | 71304 | 20042 | 102700 | 38109 | 48719 | 29112 |
| 5 | SANTA BARBARA | NARIÑO | NARIÑO | 41201 | 11579 | 16446 | 18199 | 28374 | 38354 | 155991 | 33272 | 67099 | 29132 |
| 6 | LA VENTA | BOYACA | NARIÑO | 68824 | 84155 | 15711 | 18057 | 80768 | 12715 | 27510 | 24450 | 40875 | 29202 |
| 6 | CALDAS | BOYACA | NARIÑO | 43533 | 884 | 32032 | 04092 | 146008 | 28166 | 49787 | 39610 | 48177 | 29456 |
| 4 | RIOSUCO | CHOCHO | NARIÑO | 38428 | 14613 | 10299 | 08194 | 53560 | 37330 | 140631 | 40741 | 30879 | 29663 |
| 5 | SANTA ROSA DEL SUR | BOLIVAR | NARIÑO | 57306 | 52190 | 116168 | 09853 | 06432 | 27182 | 56292 | 103937 | 109062 | 29832 |
| 5 | COMBITA | BOYACA | NARIÑO | 42599 | 73174 | 00979 | 19841 | 73340 | 24621 | 58074 | 44714 | 34186 | 30007 |
| 6 | RONDON | BOYACA | NARIÑO | 43953 | 62530 | 44364 | 43920 | 27786 | 83409 | 29463 | 34876 | 30089 | 30112 |
| 6 | VRACACHA | BOYACA | NARIÑO | 32384 | 59102 | 23039 | 20713 | 68102 | 28819 | 17159 | 30157 | 46333 | 31018 |
| 6 | GUARANDA | SUCRE | NARIÑO | 50447 | 48444 | 81263 | 14579 | 67183 | 26400 | 106418 | 24704 | 116409 | 30140 |
| 6 | TUNUNGU | BOYACA | NARIÑO | 90846 | 66029 | 46814 | 18065 | 23670 | 04076 | 108343 | 137053 | 122907 | 30178 |
| 5 | SAN CARLOS | CORDOBA | NARIÑO | 134505 | 58619 | 21084 | 19679 | 52975 | 29789 | 139599 | 40199 | 152143 | 30322 |
| 6 | SUTATENZA | BOYACA | NARIÑO | 41429 | 62590 | 49216 | 18113 | 80768 | 27483 | 74538 | 30838 | 42323 | 30511 |
| 6 | EL GUACAMAYO | SANTANDER | NARIÑO | 21328 | 30073 | 43837 | 19834 | 59487 | 50082 | 110704 | 03191 | 125227 | 30612 |
| 6 | TOTORO | CAUCA | NARIÑO | 61655 | 16796 | 97346 | 06151 | 09205 | 30699 | 94960 | 35325 | 134027 | 30622 |
| 5 | SAN MARTIN DE LOBA | BOLIVAR | NARIÑO | 45044 | 64117 | 26738 | 13392 | 57131 | 30993 | 132149 | 14139 | 26319 | 30741 |
| 5 | LA CRUZ | NARIÑO | NARIÑO | 98369 | 67022 | 42955 | 12082 | 63300 | 87688 | 02405 | 27294 | 81702 | 30865 |
| 6 | RACONVALERA | NORTE SANT | NARIÑO | 71495 | 62590 | 07844 | 59122 | 66577 | 11019 | 26417 | 31022 | 47528 | 30914 |
| 6 | NUNCIA | CASANARE | NARIÑO | 45443 | 69410 | 21407 | 16431 | 15652 | 26860 | 139598 | 73964 | 17283 | 30947 |
| 6 | HATO COROZAL | CASANARE | NARIÑO | 56143 | 69614 | 65933 | 21602 | 17578 | 18687 | 82164 | 66080 | 05709 | 31001 |
| 6 | BOYARÁ | BOYACA | NARIÑO | 58129 | 62937 | 54026 | 12963 | 367026 | 29597 | 74444 | 32129 | 55801 | 31153 |
| 6 | CHOTA | BOYACA | NARIÑO | 32217 | 62748 | 87387 | 21796 | 96438 | 90818 | 162308 | 21949 | 04031 | 31178 |
| 6 | GUACATÁN | BOYACA | NARIÑO | 46401 | 65919 | 49216 | 18113 | 80768 | 17687 | 11647 | 16317 | 26367 | 31241 |
| 6 | SOATÁ | BOYACA | NARIÑO | 82714 | 61917 | 63962 | 17966 | 85040 | 10366 | 14053 | 51267 | 14032 | 31280 |
| 6 | PUERTO CAICEDO | PUTUMAYO | NARIÑO | 46187 | 41927 | 07111 | 11595 | 322792 | 19484 | 72716 | 107897 | 26316 | 31319 |
| 5 | GUAMAL | MAGDALENA | NARIÑO | 84885 | 23187 | 36800 | 08158 | 39796 | 91884 | 74232 | 06215 | 16427 | 31379 |
| 6 | AGUIAZA | SANTANDER | NARIÑO | 31210 | 51959 | 72492 | 18224 | 53742 | 34839 | 104416 | 03006 | 178652 | 31425 |
| 6 | PALMITO | SUCRE | NARIÑO | 31810 | 88371 | 36470 | 21263 | 136949 | 29628 | 80321 | 22468 | 18397 | 31429 |
| 6 | PAMPONITA | NORTE SANT | NARIÑO | 41329 | 50936 | 06816 | 18296 | 62797 | 29681 | 66771 | 33187 | 21746 | 31473 |
| 6 | BOLIVAR | SANTANDER | NARIÑO | 48342 | 72789 | 06204 | 31364 | 45791 | 31664 | 123452 | 20228 | 125600 | 31477 |
| 5 | ASTREA | CESAR | NARIÑO | 57220 | 50704 | 06817 | 14461 | 40108 | 27162 | 89923 | 00177 | 50558 | 31820 |
| 6 | PANOPÁ | BOYACA | NARIÑO | 53946 | 43641 | 70970 | 20374 | 104834 | 27849 | 19645 | 17841 | 162681 | 31925 |
| 5 | SIUAN | ATLANTICO | NARIÑO | 59757 | 51831 | 34623 | 59933 | 42254 | 12016 | 40568 | 166680 | 11781 | 31930 |
| 6 | TOMBORÓN | BOYACA | NARIÑO | 56912 | 72880 | 54654 | 21008 | 59009 | 21470 | 63327 | 42549 | 84431 | 31949 |
| 6 | PUERTO LIBERTADOR | CORDOBA | NARIÑO | 71922 | 3464 | 21544 | 11741 | 00994 | 22673 | 76583 | 16690 | 34929 | 32248 |
| 6 | CORDOBA | BOLIVAR | NARIÑO | 13947 | 54963 | 04143 | 19644 | 122179 | 31523 | 10840 | 17782 | 31331 | 32458 |
| 6 | CUCUTIA | NORTE SANT | NARIÑO | 72187 | 78265 | 30486 | 16849 | 67834 | 18086 | 76441 | 31531 | 11752 | 32581 |
| 5 | HACUAYRIVER | BOYACA | NARIÑO | 54073 | 89919 | 89129 | 65395 | 65395 | 25540 | 69897 | 66798 | 16038 | 32617 |
| 6 | BUENOS AERES | CAUCA | NARIÑO | 210154 | 73192 | 19479 | 03483 | 61038 | 18820 | 71310 | 11821 | 16851 | 32652 |
| 5 | TENERIFE | MAGDALENA | NARIÑO | 48157 | 52124 | 85062 | 18176 | 76027 | 20221 | 113985 | 00442 | 34528 | 32687 |
| 6 | SANTIAGO | PUTUMAYO | NARIÑO | 85157 | 56089 | 48829 | 12321 | 20647 | 17846 | 43940 | 60400 | 00233 | 32725 |
| 6 | PIÑO | ATLANTICO | NARIÑO | 96082 | 70830 | 52619 | 14799 | 46443 | 13140 | 34851 | 100937 | 110232 | 32747 |
| 6 | CONAZEL | CESAR | NARIÑO | 54001 | 47489 | 29869 | 18996 | 19948 | 29622 | 6915 | 31086 | 78278 | 32757 |
| 4 | SAN BERNARDO DEL V. CORDOBA | CORDOBA | NARIÑO | 71458 | 56612 | 123494 | 12554 | 14578 | 23014 | 14214 | 14714 | 16438 | 32811 |
| 6 | CIAMALE | CASANARE | NARIÑO | 93351 | 71399 | 54057 | 17046 | 29421 | 10294 | 96374 | 142756 | 76021 | 33167 |
| 6 | EL COCUI | BOYACA | NARIÑO | 79222 | 80221 | 42908 | 13356 | 12960 | 11811 | 43646 | 11219 | 107737 | 33249 |
| 6 | SAN BERNARDO | NARIÑO | NARIÑO | 33348 | 84222 | 39122 | 14418 | 311909 | 41401 | 136168 | 29611 | 123350 | 33317 |
| 6 | SATRAHORTE | BOYACA | NARIÑO | 54073 | 68031 | 80336 | 20586 | 131049 | 25792 | 140034 | 58636 | 39394 | 3326 |
| 6 | EL PINCHÓN | MAGDALENA | NARIÑO | 61562 | 82134 | 56246 | 19602 | 128168 | 274134 | 19262 | 67897 | 156661 | 33263 |
| 5 | CIFITA | BOYACA | NARIÑO | 66497 | 78287 | 71114 | 06480 | 27913 | 32279 | 141366 | 34807 | 117945 | 33604 |
| 6 | ANCUYA | NARIÑO | NARIÑO | 43613 | 51423 | 41354 | 14030 | 76993 | 32699 | 118561 | 86338 | 50470 | 33623 |
| 5 | PALMAR DE VARELA | ATLANTICO | NARIÑO | 117242 | 45448 | 18742 | 33228 | 84325 | 03909 | 109422 | 150302 | 91489 | 33681 |
| 5 | MOLCAVITA | SANTANDER | NARIÑO | 68645 | 68773 | 13270 | 12074 | 12074 | 27027 | 92744 | 47507 | 22036 | 33812 |
| 6 | ALBAN | NARIÑO | NARIÑO | 84149 | 94399 | 80236 | 19744 | 116539 | 38020 | 138119 | 48794 | 145713 | 33878 |
| 5 | TANGUA | NARIÑO | NARIÑO | 66470 | 73992 | 17001 | 10068 | 61294 | 29784 | 86778 | 20067 | 06370 | 33886 |
| 6 | CHITARAQUE | BOYACA | NARIÑO | 59282 | 81550 | 33018 | 19045 | 41748 | 26250 | 113007 | 87128 | 32588 | 34053 |
| 6 | CARCASI | SANTANDER | NARIÑO | 60717 | 21952 | 12282 | 10797 | 19301 | 34015 | 106464 | 76368 | 33075 | 34118 |
| 6 | ALDIANA | NARIÑO | NARIÑO | 72002 | 88043 | 11380 | 20205 | 112264 | 19708 | 69468 | 87072 | 15498 | 34342 |
| 6 | EL PASO | CESAR | NARIÑO | 62796 | 62954 | 28744 | 16639 | 66299 | 27629 | 66299 | 18912 | 38912 | 34342 |
| 6 | PUERTO RICO | META | NARIÑO | 61856 | 12079 | 20386 | 14396 | 1107268 | 40993 | 113303 | 20211 | 129166 | 34560 |
| 6 | BUENAVISTA | BOYACA | NARIÑO | 52620 | 59793 | 35021 | 15246 | 31668 | 34601 | 26042 | 02742 | 110912 | 34700 |
| 6 | BOYACA | BOYACA | NARIÑO | 50880 | 78235 | 48760 | 17674 | 26325 | 33093 | 11940 | 01039 | 31969 | 34756 |
| 6 | POZO | NARIÑO | NARIÑO | 61417 | 51933 | 52994 | 16221 | 68949 | 23616 | 91883 | 18714 | 124568 | 34812 |
| 6 | SAN MIGUEL | SANTANDER | NARIÑO | 65317 | 11253 | 149448 | 15976 | 57173 | 28192 | 01911 | 02636 | 30163 | 34892 |

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

| CAT | NOMBRE | DEPARTAMENTO | ELECCIÓN | ADMIN. 1 | ADMIN. 2 | ADMIN. 3 | POL. 1 | POL. 2 | SEC. 1 | SEC. 2 | SEC. 3 | SEC. 4 | ING | ONDERA | CALIFIC |
|-----|---------------------|--------------|----------|----------|----------|----------|---------|----------|---------|----------|--------|----------|----------|--------|---------|
| 5 | SAN SEBASTIAN BELLA | MAGDALENA | 1 | -10 0175 | -8461 | -209 17 | -15581 | 94256 | -27664 | -126381 | -55296 | -182041 | 4848 | 2 17 | 8 |
| 6 | LA FLOREDA | BOYACA | 3 | 86697 | -6457 | 44796 | -11622 | 99278 | -38781 | -158813 | -29251 | -125063 | -42581 | 2 17 | 8 |
| 6 | HERED | BOYACA | 3 | 86486 | -74197 | -94185 | -19590 | 36666 | -31124 | -84494 | 17928 | 8738 | -42563 | 2 17 | 8 |
| 6 | FLORENCIA | CAUCA | 2 | 92714 | -03873 | 18405 | -08083 | -3 26231 | -39684 | -116354 | -10529 | -19259 | -43061 | 2 16 | 8 |
| 6 | MUES | NARIÑO | 4 | -94575 | -72237 | 34950 | -117336 | 86665 | -36147 | -176094 | -08678 | -24789 | -43082 | 2 16 | 8 |
| 6 | CHAMIZACUA | CEBSAR | 1 | -1 39415 | -70507 | 92964 | -00554 | 30135 | -18180 | -80077 | -04177 | -131115 | -43218 | 2 16 | 8 |
| 6 | COPIER | BOYACA | 3 | 84804 | -78206 | 31330 | -194629 | 60112 | -32947 | -25241 | -11536 | 120668 | -41242 | 2 16 | 8 |
| 6 | SUCRE | SANTANDER | 3 | -1 20073 | -35621 | -57756 | -14330 | 79340 | -25627 | -75377 | -11486 | 54593 | -43297 | 2 16 | 8 |
| 6 | COVARACHIA | BOYACA | 3 | 1 07717 | -42786 | -79500 | -20076 | 74119 | -22233 | -89651 | -48643 | -91051 | -43298 | 2 16 | 8 |
| 6 | PEDEZA | MAGDALENA | 1 | 10 07825 | -64901 | -21963 | -12849 | 118602 | -79347 | -10 0812 | 11183 | 12385 | -43346 | 2 16 | 8 |
| 6 | SAN EDUARDO | BOYACA | 3 | 1 09442 | -56450 | -57533 | -70843 | 86926 | -21293 | -57090 | 43596 | -54295 | -43580 | 2 16 | 7 |
| 6 | LINEARES | NARIÑO | 4 | 1 03792 | -46478 | -21883 | -14270 | 83552 | -30280 | -130518 | 41737 | 00113 | -43741 | 2 16 | 8 |
| 6 | LA FLAYA | NORTE SANT | 3 | 94895 | -89971 | 28445 | -15628 | 18781 | 34143 | 120010 | -02759 | 70825 | -44070 | 2 15 | 7 |
| 6 | TASCO | BOYACA | 3 | 1 08599 | -77730 | -72797 | -18708 | 61213 | -24021 | -44496 | 56789 | -2 26271 | -44074 | 2 15 | 7 |
| 6 | SAN LORENZO | NARIÑO | 4 | -1 06568 | -52495 | 99818 | -11908 | 110465 | -32555 | 137011 | 42649 | 00499 | 44119 | 2 15 | 7 |
| 6 | CHALAN | SUCRE | 1 | -1 01558 | -70212 | -41593 | -18087 | 125587 | -29025 | -83363 | 16265 | 118468 | -44290 | 2 15 | 7 |
| 6 | LOS ANDES | NARIÑO | 4 | 1 05245 | -70212 | 04126 | -23632 | 119318 | -13416 | -15981 | -35028 | -06647 | -44062 | 2 15 | 7 |
| 6 | HISRA | BOYACA | 3 | 86647 | -05262 | -44604 | -20036 | 32112 | -30570 | -200002 | -58454 | 99647 | -44743 | 2 15 | 7 |
| 6 | LA BERRA | CAUCA | 2 | 1 61523 | -26285 | 33316 | 08409 | -24926 | -26183 | -78914 | 12203 | 34624 | -44811 | 2 15 | 7 |
| 6 | TAMNANAO | NARIÑO | 4 | 1 12020 | -55156 | 49554 | -16639 | 931090 | 23699 | 79107 | -06378 | 15941 | 44300 | 2 15 | 7 |
| 6 | RIZA | SUCRE | 1 | -1 42762 | -74852 | 16687 | -06514 | 58627 | -25187 | 91393 | -21857 | 122106 | -46003 | 2 13 | 7 |
| 6 | MANGUJAL | SUCRE | 1 | -1 13351 | -12024 | 77686 | 04394 | 106620 | -12924 | -46705 | 20412 | 90162 | -46300 | 2 13 | 7 |
| 6 | KEES | NARIÑO | 4 | 1 47046 | -49378 | 31442 | -12749 | 40050 | -17976 | 81467 | 97464 | 28349 | 46590 | 2 13 | 7 |
| 6 | BAJO SAN JUAN | CHOCO | 2 | -1 24578 | -141158 | -40533 | -15167 | -3 63627 | 26474 | 01372 | 64314 | 00041 | -46733 | 2 13 | 7 |
| 6 | TALUJAL NUEVO | BOYACA | 3 | 1 21352 | -42139 | 98748 | -17752 | 68742 | -29677 | 74850 | 29044 | -132951 | -46841 | 2 13 | 7 |
| 6 | SATAVADER | BOYACA | 3 | 1 05288 | -69564 | 81738 | -21945 | 99278 | -29435 | -13448 | 31049 | -42367 | -46581 | 2 13 | 7 |
| 6 | LA BELLA | CAUCA | 2 | 1 28486 | -44118 | 10668 | -06541 | 31345 | -34125 | -74343 | 41097 | -02312 | -47208 | 2 12 | 7 |
| 6 | OLAYA HERRERA | NARIÑO | 4 | -1 12789 | -97366 | 16013 | 15331 | 41929 | -33666 | -138469 | 18740 | 86200 | -47581 | 2 12 | 7 |
| 6 | MAGUI | NARIÑO | 4 | 97652 | 6150 | -2 15525 | -18502 | 74518 | -37861 | -17205 | 54183 | 21399 | -47668 | 2 12 | 7 |
| 6 | EL TERRON | NARIÑO | 4 | -1 21275 | -27244 | 45265 | -14731 | 119905 | 32162 | 137013 | 03705 | 113368 | 46475 | 2 11 | 7 |
| 6 | MENCAPIERES | SUCRE | 1 | -1 01558 | -70212 | -41593 | -18087 | 125587 | -29025 | -83363 | 16265 | 118468 | -44290 | 2 11 | 7 |
| 6 | ARIFAN | BOYACA | 3 | 46341 | 94176 | 19078 | -15167 | 63652 | 60321 | -32958 | 187973 | 9 09153 | 49561 | 2 10 | 7 |
| 6 | SAN SEBASTIAN | CAUCA | 2 | 1 54111 | -34847 | 13428 | -29382 | -32940 | -134012 | 24575 | 96453 | -51139 | 208 | 7 | 7 |
| 6 | LA URIBE | META | 4 | 97010 | 87329 | 11578 | 18514 | 184623 | 46518 | 17731 | 59002 | 87792 | 5157 | 20 | 7 |
| 6 | SAN ZENON | MAGDALENA | 1 | 115760 | -81040 | 50943 | 21166 | 201545 | 35893 | 149117 | 37373 | 52774 | 51953 | 20 | 7 |
| 6 | OLAY | CAUCA | 2 | -2 41664 | 42781 | 2 01598 | 86628 | 29891 | 05977 | 47517 | 22 783 | 83226 | 52382 | 20 | 7 |
| 6 | EL ROSARIO | NARIÑO | 4 | 1 09848 | -44296 | 53468 | 16811 | 60617 | 44273 | -24057 | 111995 | 81744 | -47669 | 20 | 7 |
| 6 | SACAMA | CASANARE | 4 | 1 44017 | -47204 | 44572 | -16448 | 41310 | 29368 | 63123 | 22304 | 143747 | 52949 | 20 | 7 |
| 6 | BARBACOA | CASANARE | 4 | 1 30976 | 86914 | 3 29047 | 09627 | 63109 | -15333 | 68191 | 103877 | 43109 | 53117 | 20 | 7 |
| 6 | FLORESTA | BOYACA | 3 | 139845 | 89172 | -3 19626 | 18765 | 47089 | -22275 | 37971 | 99560 | 2 23538 | 34644 | 20 | 7 |
| 6 | OSPIRA | NARIÑO | 4 | 1 41327 | -36041 | 38320 | -22979 | 121084 | 30834 | 83993 | 19152 | 63899 | -55727 | 20 | 7 |
| 6 | SITIKONLEVI | MAGDALENA | 1 | 1 14927 | 14020 | 20178 | 18188 | 262831 | -12940 | 51993 | 49663 | 42746 | -50607 | 20 | 7 |
| 6 | TORIKO | CAUCA | 2 | 1 83939 | -18179 | 2 05293 | -11578 | 21076 | -34350 | 148326 | 32533 | 55206 | 57425 | 20 | 7 |
| 6 | RYMAY JO | BOYACA | 3 | 1 12053 | -24086 | 46061 | 13219 | 11648 | -33423 | 13748 | 13020 | -144742 | 59525 | 20 | 7 |
| 6 | PUR BELVITO JO | MAGDALENA | 1 | -1 96207 | -13638 | 1 34024 | -17607 | 93314 | 20514 | 13099 | 67482 | -149307 | 60097 | 19 | 7 |
| 6 | JERICO | BOYACA | 3 | 1 87227 | 19715 | -01122 | 19622 | 48309 | -33848 | 127135 | 10354 | 17120 | 81810 | 19 | 7 |
| 6 | LA VI CA | CAUCA | 2 | 2 59644 | 75579 | 1 79020 | 12911 | 10450 | 27154 | 106810 | 03473 | 39883 | 64001 | 19 | 7 |
| 6 | GUANTARA | NARIÑO | 4 | 2 03743 | 02377 | 76607 | -15782 | 48090 | -27499 | 123412 | 72560 | 14602 | 84901 | 19 | 7 |
| 6 | EL CHARCO | NARIÑO | 4 | 2 19917 | 56296 | 54519 | 08094 | 61796 | 27402 | 137440 | 32827 | 30020 | 65214 | 19 | 7 |
| 6 | BAJO BOYCA | CHOCO | 2 | 1 94901 | 1 40215 | -81 759 | 14608 | 56946 | -34135 | 142940 | -25120 | 116970 | 69520 | 19 | 7 |
| 6 | LORO | CHOCO | 2 | 2 02411 | 1 81781 | 2 16871 | 13340 | 26841 | -33899 | 125083 | 01758 | 48560 | 66532 | 19 | 7 |
| 6 | SANTA ROSA | CAUCA | 2 | 2 40624 | 49252 | 2 72984 | 21163 | 154003 | 34110 | 38089 | 11669 | 28780 | 70403 | 19 | 7 |
| 6 | SUCRE | SUCRE | 1 | 2 49447 | 8151 | 704729 | 09305 | 124289 | 24904 | 106846 | 38142 | 61621 | 70784 | 18 | 7 |
| 6 | SANTICRUZ | NARIÑO | 4 | 2 41890 | 1 82222 | 1 51140 | 14747 | 64997 | 26548 | 57083 | 37367 | 18880 | 72208 | 18 | 7 |
| 6 | LA LANADRA | NARIÑO | 4 | 2 09023 | 2 76603 | 1 69180 | 15167 | 3 63627 | 42604 | 144645 | 40104 | 32162 | 72840 | 18 | 7 |
| 6 | NOTIA | CHOCO | 2 | 2 63642 | 2 92382 | 1 56851 | 18621 | 32438 | 27495 | 89282 | 19274 | 3 47125 | 78707 | 18 | 7 |
| 6 | MUSSOLI RA | NARIÑO | 4 | 2 21147 | 46887 | 1 02492 | 29949 | 443415 | 86802 | 159469 | 38015 | 92946 | 76447 | 18 | 7 |
| 6 | LA SAI RA | CASANARE | 4 | 2 78870 | 3 04759 | 3 92915 | 18121 | 59682 | 60929 | 52525 | 23419 | 128857 | 62246 | 17 | 7 |
| 6 | PANULIS | BOYACA | 3 | 2 80212 | 2 43783 | 1 43342 | -12277 | 02746 | 29678 | -124070 | -21586 | 179740 | -82415 | 17 | 7 |
| 6 | BAGAYE | CHOCO | 2 | 2 83770 | 2 29612 | 2 42677 | -18364 | 29131 | 24903 | 47848 | 30630 | 120613 | -83870 | 17 | 7 |
| 6 | LEON | CHOCO | 2 | 2 63642 | 2 92382 | 1 56851 | 18621 | 32438 | 27495 | 89282 | 19274 | 3 47125 | 78707 | 17 | 7 |
| 6 | ALTO BAUTZO | CHOCO | 2 | 2 89387 | 2 76714 | 03815 | 16590 | 59976 | 37614 | 11047 | 29993 | 3 60483 | 88827 | 17 | 6 |
| 6 | HACARI | NORTE SANT | 3 | 3 14404 | 1 81840 | 4 67203 | 12315 | 69506 | 15242 | 176104 | 80920 | 120948 | 92529 | 16 | 6 |
| 6 | RODRIGO PAYAN | NORTE SANT | 4 | 2 97722 | 1 28918 | 4 55438 | 16448 | 57632 | 40639 | 174649 | -42098 | 27934 | 91203 | 16 | 6 |
| 6 | JAMBUNO | CAUCA | 2 | 3 86945 | 2 44279 | 5 14628 | -11844 | 14465 | 18267 | 04893 | 63372 | 00511 | -90959 | 16 | 6 |
| 6 | NOLEGARIN | NARIÑO | 4 | 3 30752 | 1 55800 | 8 70996 | 18776 | 65010 | -18034 | 137637 | 41364 | 38862 | 99496 | 16 | 6 |
| 6 | PLAZOJA | NARIÑO | 4 | 3 72675 | 2 00706 | 6 73096 | 21379 | 48543 | 29477 | 80172 | 14400 | 29503 | 1 05216 | 15 | 6 |
| 6 | TIMBOPO | CAUCA | 2 | 4 85624 | 5 14272 | 25584 | 00206 | 71602 | -08900 | 11918 | 17195 | 30066 | 1 20399 | 13 | 5 |
| 6 | LIMBET | CAUCA | 2 | -5 92377 | 6 66256 | 10 56853 | -05928 | 111761 | -31095 | 125513 | -03129 | -109358 | -147485 | 12 | 4 |
| 6 | EL PEÑON | BOYACA | 3 | 5 94337 | 8 06686 | 4 64765 | 15167 | 3 63627 | 26474 | 01372 | 64314 | 00041 | -150442 | 10 | 4 |
| 6 | AGUI | NARIÑO | 1 | 6 78102 | 8 25433 | 7 85427 | -99206 | -14296 | 11943 | 41967 | 52193 | -116399 | -1 67823 | 9 | 3 |
| 6 | BOJAYA | CHOCO | 2 | 10 86652 | 18 75418 | 18 47375 | -12334 | 22781 | -31751 | 102674 | -06659 | 1 61433 | 2 59432 | 0 | 0 |

TESIC CON FALLA DE ORIGEN