

---

**políticas sociales**

**L**a institucionalidad social en  
Colombia: la búsqueda de una  
descentralización con centro

Alfredo Sarmiento Gómez

División de Desarrollo Social



Santiago de Chile, mayo de 2004

Este documento fue preparado por Alfredo Sarmiento Gómez, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El estudio se inscribe en el marco del proyecto “Mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social” en América Latina y el Caribe (Proyecto NET/00/087) que la CEPAL lleva a cabo con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN impreso 1564-4162  
ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322517-2  
LC/L.2122-P

Nº de venta: S.04.II.G.51

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. La institucionalidad social al iniciar el siglo XXI</b> .....	7
A. El proceso gubernamental de decisiones .....	7
B. Avances en descentralización .....	9
C. Avances en el proceso de descentralización .....	16
<b>II. Aspectos específicos de la institucionalidad social</b> .....	19
A. Toma de decisiones en políticas sociales sectoriales, subsectoriales e intersectoriales .....	19
B. Modalidades institucionalizadas de coordinación social y sus alcances reales .....	21
C. Tipo de relaciones entre sector público y privado .....	24
D. Prácticas ciudadanas de participación social en los programas sociales .....	26
<b>III. Evaluación sobre la eficacia de la institucionalidad social</b> .....	29
<b>Anexo con información social básica</b> .....	31
A. Información social básica .....	33
B. Indicadores de medición de pobreza .....	35
<b>Bibliografía</b> .....	37
<b>Serie Políticas Sociales: números publicados</b> .....	39

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Distribución de competencias.....	14
Cuadro 2	Gasto social de todos los niveles, por finalidad, como porcentaje del gasto total (1975-2001) .....	17
Cuadro 3	Gasto departamental y municipal por finalidad, como porcentaje del gasto total (1975-2000) .....	17
Cuadro 4	Tasa de desempleo según edad y sexo total nacional .....	34
Cuadro 5	Gasto social total del sector central y entidades descentralizadas por sectores sociales 2001.....	34
Cuadro 6	Colombia. Indicador de necesidades básicas insatisfechas. 1993 .....	36
Cuadro 7	Colombia. Índice de condiciones de vida. 1993 .....	36

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Gasto departamental y municipal, por finalidad como porcentaje del PIB 1975 .....	18
Gráfico 2	Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Marco institucional .....	23
Gráfico 3	Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento. Esquema .....	24
Gráfico 4	Organigrama institucional nivel nacional.....	33

## Resumen

---

En este estudio se proporciona un panorama de la situación de la institucionalidad en Colombia, con énfasis en los procesos de descentralización, desde mediados de la década de 1990. Se examinan las instancias encargadas de la toma de decisiones gubernamentales así como los avances graduales pero progresivos de descentralización, a partir de su institucionalización en 1986.

En relación a aspectos específicos de la institucionalidad social, se aborda el carácter transicional de la toma de decisiones en políticas sectoriales, subsectoriales e intersectoriales, profundizando en los sectores de educación y salud. A nivel de las modalidades institucionalizadas de coordinación y sus alcances reales, se destaca el rol de la Dirección de Desarrollo Social, como instancia coordinadora sectorial y de la Red de Solidaridad Social en el plano de las acciones asistenciales de las entidades ejecutoras del Estado.

Asimismo, en este trabajo se abordan las relaciones entre el sector público y el privado y las prácticas ciudadanas de participación social en los programas sociales, enmarcados en la Red de Solidaridad.

En el marco del avance evaluado como notable en la eficacia de la institucionalidad social, se relevan los retos y debilidades del proceso.



## I. La institucionalidad social al iniciar el siglo XXI

---

### A. El proceso gubernamental de decisiones

Hasta 1997 la organización Institucional Gubernamental colombiana se podía describir como una organización en transición especialmente en lo que se refiere a la rama ejecutiva del poder público. La reforma Constitucional de 1991 y el crecimiento económico del sector financiero y el comercio como consecuencia de la apertura, trajo un clima de optimismo sobre el estado social de derecho, enunciado por la Constitución. En los comienzos fue necesario recurrir frecuentemente a la Corte Constitucional para definir la correcta interpretación constitucional. Sin embargo a partir de 1997 la crisis económica global, el endeudamiento primero de los gobiernos regionales y locales y, a partir de 1998 el del estado nacional, puso en la agenda pública una gran preocupación por el déficit fiscal.<sup>1</sup> Los últimos cambios tienen dos motivaciones: para el gobierno Pastrana (1998 – 2002) la preocupación fue recuperar flexibilidad en el gasto poniendo un freno, por cuatro años, a las transferencias de ingresos a las regiones; para el gobierno actual (2002 – 2006) se trata de reducir el déficit obligando a un ahorro a todo el gobierno pero principalmente al nivel nacional. El resultado de esta preocupación del primer gobierno se sintetiza en el Acto legislativo 01 de 2001, que modifica la Constitución y la ley 715 de diciembre del

---

<sup>1</sup> Según los datos del Ministerio de hacienda los ingresos del Gobierno Nacional central subieron de 10,5 % del PIB en 1991 a 14,3 % en el 2002; en tanto que los gastos del 11% al 20 %, en el mismo período, el déficit pasó de 0 en 1992 a -6,2% en el 2001, pero había legado a -8 % en 1999.

mismo año que crea el Sistema Global de Participaciones, unificando en una sola bolsa el situado fiscal que iba a los departamentos y las participaciones en los ingresos corrientes de la nación que iba a los municipios. El Gobierno actual con su planteamiento de Renovación del Estado propone disminuir el gasto y aumentar la eficiencia.<sup>2</sup>

La orientación de políticas en el área social, para el largo plazo, obedece primero al conjunto de derechos y deberes que define la Constitución Nacional. Para el mediano plazo, entendido como la acción de cada gobierno elegido, existe desde 1968 la comisión del plan de desarrollo, que desde la Constitución de 1991, además de ser una comisión del Congreso, cuenta con un Consejo de Planeación con estructura orgánica. El propósito de este Consejo es coordinar la discusión nacional de la propuesta del plan del gobierno en los primeros tres meses de un nuevo mandato.

Sólo desde 1994 se aprueban formalmente los planes de gobierno dándoles fuerza de ley. Sin embargo, la ley que aprobaba el plan del gobierno del presidente Pastrana (1998-2002), fue declarada inconstitucional, en varios de sus artículos por vicios de forma y darle un alcance jurídico más amplio que el permitido por la Constitución. El plan actual se convirtió en la ley 812 del 23 de junio de 2003. De todas maneras la Constitución ordena que haya una agrupación dentro del presupuesto de las partidas dirigidas al gasto social, que tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.<sup>3</sup> Para la concreción de las políticas y su conversión en programas operativos y para hacer la asignación de recursos correspondiente entre los diversos programas, el país cuenta con el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), cuya secretaría técnica es el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El CONPES, define la asignación de recursos a los sectores sociales, aprueba las propuestas de presupuesto para los diferentes programas y las propuestas de endeudamiento externo cuando fuere del caso. El proyecto de presupuesto es sometido anualmente a la discusión de las Cámaras legislativas.

Para la Constitución "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable".<sup>4</sup> El Sistema General de Participaciones (SGP) que crea el Acto legislativo 1 del año 2001, es la financiación fundamental del gasto social en los departamentos y municipios y responde a los siguientes criterios: "a) para la educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y equidad; b) para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y pobreza relativa". La nación reglamenta y aplica la distribución, de acuerdo con la ley 715 del 2001, por departamentos así: 58,5 % para el sector educativo, 24,5 % para salud y 17 % para propósito general. Los departamentos distribuyen, entre los municipios no descentralizados, su parte correspondiente al SGP, según los criterios de la ley.<sup>5</sup>

La Planeación y evaluación global de gestión y de impacto son responsabilidad del DNP, pero hay una planeación sectorial que corresponde a los Ministerios, que para la actividad social son: el de Educación, el de Protección Social (que agrupa los anteriores de Trabajo y Salud), el de Medio Ambiente (que, en la reforma, asume las competencias de la vivienda de interés social) y, parcialmente, el del Interior y Justicia que tiene a su cargo las organizaciones de participación política. La definición técnica de manuales y de estándares y la evaluación de calidad en el nivel nacional corresponde a los ministerios especializados y a sus organismos adscritos.

---

<sup>2</sup> Tres estrategias se están llevando a cabo: reformas verticales que implican disminuir las entidades nacionales dando relieve a sus actividades misionales; las transversales que buscan reformar métodos y procedimientos que afectan todas las instituciones como contratación, función pública etc y finalmente la complementaria para mantener incentivos de mejoramiento continuo.

<sup>3</sup> Constitución Política artículo 350. La única excepción es guerra exterior o seguridad nacional.

<sup>4</sup> Ibidem artículo 366.

<sup>5</sup> Este acto legislativo y la ley 715 modifican la Constitución y reemplazan la ley 60 de 1993.

La logística de recursos: selección, aprestamiento y provisión es especializada por cada uno de ellos. En recursos financieros, la mayor parte de los impuestos son manejados por el Ministerio de Hacienda. Una parte del producido de estos impuestos era distribuido a los departamentos, como situado fiscal y a los municipios como participaciones en los ingresos corrientes de la nación. La distribución se unifica en una sola forma de transferencias, por el Acto legislativo 1 del 2001, que cambia la Constitución, en un Sistema General de Participaciones que irá gradualmente a los municipios a partir de los 36 mayores de cien mil habitantes y los cuatro distritos (Bogotá, Santa Marta, Cartagena y Barranquilla) en el 2002 y luego a los que lo deseen y cumplan las condiciones de la reglamentación de ley 715 del 2001. En recursos humanos existe una legislación general de carrera administrativa manejada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, que se encuentra en proceso de renovación, y las carreras técnicas sectoriales que tienen su propio estatuto legal y su forma particular de administración. Para los recursos físicos se ha dado una responsabilidad básica al municipio, en el manejo de la infraestructura social, dejando a los departamentos y a la nación la posibilidad de cofinanciar proyectos pero con la dirección de los municipios. Los controles administrativos que acompañan la asignación han sido dejados a cada institución bajo la forma de control interno, pero se mantienen la Contraloría General de la Nación para la revisión posterior del manejo financiero y la Procuraduría General para juzgar los comportamientos administrativos de los funcionarios. Estas funciones de control interno, manejo de personal, manejo de activos, sistema de contratación, sistemas de rendición de cuentas y gestión por resultados forman parte de las reformas transversales actualmente en curso, por lo que es de esperar que tengan modificaciones en el próximo año.

La ejecución de los servicios sociales corresponde a los niveles regionales y locales. En el caso de educación son las instituciones escolares las encargadas de prestarlo. En el caso de salud el sistema busca separar el responsable de prestar el servicio: instituciones prestadoras (IPS), de los responsables de afiliación de los usuarios: Empresas promotoras de salud (EPS), para el sistema contributivo y Administradoras de Régimen Subsidiado( ARS), para el subsidiado, de las entidades encargadas del seguimiento y control de calidad, Ministerio de Salud y Superintendencia de salud.

## **B. Avances en descentralización**

Tomando solamente la segunda mitad del siglo XX, el primer planteamiento de descentralización de corte municipalista se inició en Colombia en 1976 con la propuesta de una Asamblea Constituyente hecha por el entonces presidente López Michelsen. El proceso continúa con el presidente Turbay (1978-1982), con fallidos intentos de reforma Constitucional por el Congreso y comienza a concretarse con la aprobación de la elección de alcaldes en 1986,<sup>6</sup> bajo la presidencia de Belisario Betancourt y con la transferencia de funciones y recursos de la nación a los municipios que se realiza bajo la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990). El punto culminante lo constituye la Constitución Política de 1991, cuyos efectos legislativos y administrativos plenos se están desarrollando en la actualidad. En la Constitución de 1991 se estableció una nueva organización de las competencias territoriales de la rama ejecutiva del Estado, recuperando el papel del departamento, dando espacio para la conformación de nuevas entidades territoriales y estableciendo una nueva distribución de competencias y asignación de recursos. La Carta Constitucional promueve la consolidación de la descentralización como proceso político, concertado y participativo, fundamentado en la transferencia efectiva de poder decisorio, recursos y responsabilidades del nivel nacional de gobierno a las entidades territoriales. El proceso actual desde 1991 pero con especial énfasis desde 1994 busca fortalecer el sistema descentralizado,

---

<sup>6</sup> Acto Legislativo N° 1 y la Ley 12 de 1986.

corrigiendo parte de sus desviaciones. Técnicamente se da una descentralización fiscal, administrativa y política.

## 1. Normativo

Este proceso implica un ordenamiento del Estado para que éste pueda cumplir con sus fines esenciales, sobre la base de la autonomía y la activa participación de los niveles de gobierno que lo conforman.

El proceso de descentralización cumple más de treinta años de haberse iniciado como movimiento social y cerca de 20 años como concreción normativa, en el acto legislativo No. 1 y en la Ley 12 de 1986, que institucionalizó este proceso. En la década de los noventa con la Constitución Política de 1991, se impulsa un proceso de descentralización más integral. La elección popular de alcaldes se complementa con la elección de gobernadores en 1992.

La Ley 60 de 1993 (competencias y recursos), estableció el nuevo proceso de decisiones en el marco de la descentralización, proponía una descentralización gradual, primero hacia los departamentos y luego hacia los municipios y establecía como condiciones: i) contar con una organización que absorbiera las entidades nacionales que funcionaban en los departamentos, ii) planes de desarrollo sectorial social adecuado a juicio de los ministerios y iii) la existencia de sistemas de información que permitan tener diagnósticos y seguimientos de la actividad social adecuados a las normas de los Ministerios. La ley 715 de 2001 aceleró la descentralización para los 38 departamentos, los cuatro distritos y 36 municipios con más de cien mil habitantes y dejó a la reglamentación el establecimiento de condiciones para los nuevos. (Esto significa alrededor de 30 % de la población) . Esta reglamentación está aún en trámite. Como se dijo anteriormente, las transferencias de recursos nacionales hacia los departamentos (situado fiscal) y hacia los municipios (transferencias municipales), que había creado al ley 100 se funden en un solo Sistema General de Participaciones (SGP).

La ley 715 de 2001 es muy similar a la ley 60 de 1993 en la distribución de competencias. Establece la descentralización efectiva del SGP y su gestión autónoma por parte de las entidades territoriales descentralizadas, lo cual incluye el manejo de las plantas de personal docente y administrativo por parte de los departamentos, los distritos y los municipios descentralizados. La novedad de la 715 es que prohíbe a los municipios no descentralizados el nombramiento de personal para educación, aún si los financia con recursos propios. Si ya es descentralizado debe probar que tiene los ingresos suficientes no solo para los salarios sino para los pagos presentes y futuros de las prestaciones, en especial de los fondos de pensiones. En contrapartida, la ley recoge, dentro de la planta docente, el personal nombrado anteriormente por recursos propios de departamentos y municipios, establece un control de los costos en las entidades territoriales por parte del Conpes social, que para educación se manifiesta en la fijación anual de las fórmulas de distribución.

El situado fiscal, que existía en la legislación desde 1967, es asumido por la Constitución en 1991 y luego reunido con las transferencias municipales en el SGP . Es un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que se transfiere a los departamentos para financiar el gasto social. La Constitución lo eleva a un mínimo de 23 % de los ingresos corrientes de la nación como punto de partida para 1994, con expansión en un punto y medio hacia 1996, hasta completar el 24,5 por ciento de los ingresos corrientes. El Acto Legislativo 1 del 2001, absorbe el situado y le pone un límite al crecimiento de las Participaciones SGP, debe ser “igual al promedio de variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores”. Esta norma mantiene la necesidad de contar con una renta con destinación específica para la financiación del gasto social. La experiencia anterior había mostrado cómo el gasto en obras

físicas tiene un mayor atractivo político, de corto plazo y por esto es necesario establecer, como instrumento de planificación de largo plazo, una renta con destinación específica.

La distribución del SGP en el nivel departamental será así: 58,5 % para educación básica (9 grados); 24,5 % para salud, y 17 % para propósito general. Desde finales de 1994, los departamentos debieron presentar un plan de descentralización de competencias y recursos del situado fiscal hacia los municipios, de lo contrario, no podían participar de los programas de cofinanciación de la Nación. La autonomía municipal, para el manejo de la salud y la educación, tiene hoy dos limitaciones: solo se tendrá el manejo pleno de la planta de maestros una vez cumplidas las condiciones de descentralización y aún los descentralizados deben demostrar la existencia de recursos y reservas.

Las participaciones municipales para inversión social. Los municipios participaban de los ingresos corrientes de la nación, pasando del 14 por ciento en 1992 a 22 por ciento en el 2002. La distribución hacia los municipios se hacía con una compleja fórmula que intentaba combinar las condiciones de pobreza, la eficacia administrativa y la eficiencia fiscal, después de haber descontado unas asignaciones especiales para municipios pequeños, municipios ribereños, población indígena y la Federación Colombiana de Municipios. Los últimos descuentos se mantienen, excepto la norma de municipios pequeños, pero la ley 715 de 2001 hace más clara la aplicación de las transferencias.<sup>7</sup> Se distribuye inicialmente por eficiencia buscando llegar al costo promedio por alumno como final de la transición. Inicialmente se toman unas tipologías que buscan respetar el costo histórico pero introduciendo factores de cambio hacia el costo unitario; se separa una parte para calidad que para el año 2003, fue poco menos del uno por mil del presupuesto total y finalmente lo que reste se distribuye por equidad dando preferencia a los municipios más pobres. La distribución para salud será completamente por capitación. El crecimiento del las SGP por encima de la inflación se destinará a ampliar el sistema, tomando como criterio la población no cubierta, también se podrá ampliar con recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSIGA.<sup>8</sup>

El 17 %, que no tiene destinación para educación y salud, llamado de propósito general se distribuyen por finalidad así: los municipios de categorías 4, 5 y 6 pueden gastar en inversión o funcionamiento de la administración municipal hasta 28%. El 72% restante de esos municipios y la totalidad de lo que reciben los municipios de categoría 1, 2 y 3 se deberán gastar según las reglas siguientes. El 41% para agua potable y saneamiento básico a fin de realizar infraestructura y pago de los subsidios a los estratos subsidiables según la ley. A no ser que la Superintendencia de Servicios Públicos certifique que ya se atendió el 90% de cobertura del acueducto y 85% de alcantarillado; que hay equilibrio entre contribuciones y subsidios y que se requiere infraestructura en agua y saneamiento. Con ellas se podrá financiar: deuda ocasionada por inversión física; subsidios de empleo y desempleo; el 10% para deporte, recreación y cultura; 20 por ciento para agua potable, 5 por ciento para recreación y deporte y finalmente, 20 por ciento de libre asignación.<sup>9</sup>

Ley 100 de 1993 (seguridad social). Produjo un profundo cambio normativo del sistema de salud y seguridad social. En el sistema de pensiones, se dió la posibilidad al trabajador de trasladarse del sistema de pagos al sistema por capitalización individual. Se hace obligatorio el sistema para todos los funcionarios públicos y trabajadores con contrato de trabajo. La ley 797 de 2003 lo extiende a todos los independientes y permite cambiar de régimen de pensiones cada cinco

<sup>7</sup> Del total de recursos del SGP se deducirá el 4%, que se distribuye así: 0,52 para los resguardos indígenas, 0,08 % para municipios ribereños del Magdalena; 0,5% para alimentación escolar en municipios y distritos; 2,9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET. Art 2. parágrafo 2.

<sup>8</sup> Los fondos provienen de un sobre costo de 1% a la cuota de quienes pagan régimen contributivo y de las personas que ganan más de cuatro salarios mínimos (artículo 7 de la ley 797 el 2003).

<sup>9</sup> Los criterios de distribución de las participaciones de propósito general son 40% por pobreza, 40% por ruralidad, 10% por eficiencia administrativa y 10% por eficiencia fiscal..

años hasta cuando falten diez para cumplir la edad para tener derecho a pensión.<sup>10</sup> Igualmente prohíbe que el tiempo o las cotizaciones sean sustituidos por otros requisitos. Se aumenta gradualmente la contribución para pensión, invalidez y muerte del 13,5% desde el 1996 (ley 100 de 1993), a 14% en el 2005 y 14,5 en el 2006 (ley 797 de 2003).<sup>11</sup> La edad de jubilación se aumenta a 55 años para la mujer y 60 años para el hombre hasta el 2014, de ahí en adelante 57 y 62 años respectivamente. El tiempo de cotización se aumenta por la ley de 2003 así: 50 semanas a partir del 2005, 25 adicionales cada año a partir del 2006 hasta llegar a 1.300 en el año 2015. Esta ley también cambia el monto de la pensión de vejez así: el 65% por las primeras 1.000 semanas; entre 1.000 y 1200, 2% adicional por cada 50; entre 1.200 y 1.400 se aumenta en 3% hasta un máximo de 85%.

La ley 100 prevé el financiamiento para todos de un plan obligatorio de salud (POS), que será subsidiado por el Estado para las personas cuyas familias han sido clasificadas como pobres por un instrumento de focalización. Adicionalmente habrá también aquí un 1 % de solidaridad pagado por las personas cuyos ingresos superan los cuatro salarios mínimos. La ley 797 de 2003 fija un aporte adicional a quienes ganan más de 16 salarios mínimos mensuales así de 0,2% entre 16 y 17 salarios, de 0,4% entre 18 a 19, de 0,6% entre 19 a 20 y de 0,8% para superiores a 20. El 50% de lo producido va al fondo de solidaridad y el 50% restante a la cuenta de subsistencia que crea esta ley. “Los fondos se dedicarán a la protección de personas en estado de indigencia o de pobreza extrema. La edad para acceder a esta protección es tres años inferior a la que rija en el sistema general de afiliados”. Estos fondos reemplazan la suma que el Estado aportaba, según la ley 100, para subsidiar hasta un 50% del aporte a los trabajadores que no podían pagarlo. El Fondo de Garantía de pensión mínima se cambia en la edad y el tiempo de cotización pero se mantiene el principio de subsidiar el faltante de los aportes por ahorro individual.

Todavía en el 2003 no se ha logrado que la financiación de los hospitales públicos sea reemplazada por una financiación a la demanda, porque se mantuvo el régimen salarial público. Buena parte de los hospitales públicos se han convertido en empresas sociales del Estado (ESES). Los alcaldes y gobernadores deben afiliar a los más pobres a ARS para asegurar su acceso al POS. En febrero de 2003 se produce la fusión de los Ministerios de Salud y de trabajo en un solo Ministerio de Protección Social, protocolizando la adopción de una política social basada en el Manejo Social del riesgo, que ya había iniciado con el diseño y la creación de la Red de Apoyo Social, que fue diseñado por el Departamento Nacional de Planeación entre 1999 y el 2002 con el apoyo conceptual y financiero del BID y el Banco Mundial y adoptado como política de estado.

Ley 115 de 1994 (educación), llamada la ley orgánica de educación ha desarrollado más específicamente las competencias enunciadas en la ley 60 para cada uno de los niveles político-administrativos. Su aporte más importante a la descentralización fue definir las características mínimas de una institución escolar, (tener preescolar y nueve grados de educación básica); establecer los consejos de gobierno escolar con padres, docentes y alumnos; definir el Plan Educativo Institucional como la base de la planificación del sector.

El decreto 2132 de 1992 redujo los fondos de cofinanciación existentes en el país de 12 a 3. Así: El Fondo de Cofinanciación para : la Inversión Social (FIS); para la Inversión Rural (DRI); para la infraestructura Vial y Urbana, FIVU. Desde el punto de vista del sector social se busca dejar a la Nación como función principal el establecimiento de políticas, al departamento el apoyo a los municipios para la provisión de salud, educación y servicios domiciliarios. Los fondos deben cofinanciar las obras físicas públicas que correspondan a cada nivel.

---

<sup>10</sup> Ni transitoriamente a quienes ingresen por primera vez a la carrera administrativa en los tres años siguientes a la vigencia de esta ley que deben afiliarse obligatoriamente al Instituto de Seguros Sociales y quienes están afiliados al régimen de prima media.

<sup>11</sup> La contribución era de 8 %, sube a 11,5 en 1994, a 12,5 % en 1995 y a 13,5 % en 1996 .

Se puede decir entonces que ha habido un avance muy significativo hacia la descentralización en los marcos normativos e institucionales. El aumento de la importancia de la política social ha quedado muy claramente consignada en la Constitución Política, en las leyes y en la organización actual del Estado. La descentralización también se ha puesto en el centro de la política estatal. Si bien fue necesario esperar 10 años para que el proceso iniciado en 1976 se reflejara en normas legales, la elección de alcaldes y gobernadores le ha dado una base de legitimación importante. Considerada, eso sí, como un proceso gradual, que debe ir acompañado de descentralización de recursos, de fortalecimiento institucional y de desarrollo y aplicación de instrumentos para la gerencia moderna y eficaz.

La combinación de las diferentes normas han cambiado notablemente las competencias que correspondían a los tres grandes niveles de la organización político-administrativa a saber: nacional, departamental y municipal. En el cuadro de la página siguiente se resumen los principales cambios para el manejo de los sectores de educación y de salud.

Cuadro 1

## DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

Sector	Nación	Departamento	Municipio
General. De la Constitución Política de 1991 y la ley 715 del 2001	Formular políticas, planes, programas y proyectos de interés nacional; asignar los recursos de las transferencias hacia las entidades territoriales, dar asesoría y asistencia técnica; dictar normas científicas o técnicas y administrativas para la prestación de los servicios, hacer seguimiento y evaluar el cumplimiento de las políticas y la ejecución de los recursos.	Administrar los recursos transferidos, realizar la planeación de los servicios básicos en su jurisdicción, asesorar y apoyar técnica, administrativa y financieramente a los municipios en la ejecución del gasto social y, evaluar, controlar y hacer seguimiento de la acción municipal	Ejecutar la política social en las cuatro áreas básicas.
Educación Ley 60 de 1993 y Ley 115 de 1994 y ley 715 del 2001.	Establecer las normas técnicas, curriculares y pedagógicas que servirán de orientación a las entidades territoriales	Planear, administrar y coordinar el servicio educativo y descentralizarlo en los municipios; asumir las funciones de desarrollo técnico de los centros piloto y de las juntas de escalafón; capacitar a los docentes; administrar fondos de cofinanciación con recursos propios y efectuar inversiones en infraestructura, dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos.	Administrar el servicio preescolar, primaria, secundaria y media en los términos y oportunidad que el departamento le delegue; efectuar las inversiones necesarias en infraestructura, dotación, mantenimiento de los establecimientos educativos y ejercer la inspección y vigilancia de los servicios educativos estatales.
Ministerio de la Protección Social Ley 10 de 1990, Ley 60 de 1993, Ley 100 de 1993, ley 715 del 2001, ley 789 y 790 del 2002 y Decreto 205 del 2003	Expedir la regulación del sector salud y del Sistema general de Seguridad Social. Formular, dirigir y coordinar la política social del gobierno para: identificar e implementar estrategias de reducción, mitigación y superación de los riesgos relacionados con el mercado de trabajo, ciclo vital y la salud, en las áreas de empleo, trabajo, nutrición, protección y desarrollo de la familia, previsión y Seguridad Social Integral". Coordinar los organismos del Estado a quienes se les asignen funciones de protección social con las entidades privadas o entes especializados, para optimizar la oferta y demanda de servicios; "fortalecer la investigación, indagación, consecución, difusión y aplicación de los avances nacionales e internacionales en el campo del cuidado, protección, desarrollo de la salud y la calidad de vida, así como en la prevención de las enfermedades.	En su territorio, formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos para salud y el Sistema General de Seguridad Social y el PAB departamental; prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud; controlar el recaudo y la aplicación de los recursos propios, los cedidos por la Nación y los del SGP y administrar los recursos del Fondo Departamental de Salud; adoptar, implementar, administrar y coordinar la operación del sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema. Financiar los tribunales seccionales de ética médica y odontológica y vigilar la correcta utilización de sus recursos. Gestionar y financiar la prestación de los servicios de salud, a la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda, mediante prestadoras públicas o privadas y de los servicios de laboratorio de salud pública.	En su territorio: formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud general y salud pública y programas de atención básica (PAB); gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud del municipio, y administrar los recursos del Fondo Local de Salud. Impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social; adoptar, administrar e implementar el sistema integral de información en salud y reportar la información requerida por el Sistema. En el Régimen Subsidiado, identificar y seleccionar los beneficiarios financiar y cofinanciar la afiliación de la población pobre y vulnerable. Contratar el aseguramiento y realizar el seguimiento y control directamente o por medio de interventorías. Promover la afiliación al Régimen Contributivo de las personas con capacidad de pago y evitar la evasión y elusión de aportes. Coordinar la cooperación para salud pública.

Sector	Nación	Departamento	Municipio
	<p>Definir los requisitos que deben cumplir las entidades promotoras de salud, las administradoras del régimen subsidiado e instituciones prestadoras de servicios de salud para obtener la correspondiente habilitación.</p> <p>Definir, regular y evaluar el cumplimiento de las normas técnicas y las disposiciones legales relativas al control de los factores de riesgo medioambientales en especial los derivados del consumo y del trabajo.</p> <p>Ejercer las funciones de inspección y dictamen sobre el ejercicio de profesiones y la formación de todo tipo de recurso humano para el sector que adelantan las instituciones de cualquier naturaleza, que forman parte del Sistema de Seguridad Social en Salud. Coordinar la programación, supervisión y evaluación de programas focalizados de la política social. Ejercer, la prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales en materia de trabajo, empleo y seguridad social e imponer las sanciones pertinentes. (D.205). Definir y aplicar sistemas de evaluación de gestión, el sistema integrado de información. Definir prioridades en el Plan de Atención Básica (PAB) y la red nacional de laboratorios de salud pública.</p>	<p>Dirigir, coordinar y administrar la red de Instituciones públicas Prestadoras de Servicios de salud. Efectuar el registro de los prestadores públicos y privados y adelantar la vigilancia y el control correspondiente. Preparar el plan bienal de inversiones, infraestructura, dotación y equipos. Vigilar el cumplimiento de las normas técnicas de la Nación para la construcción, dotaciones básicas y mantenimiento de las IPS. Evaluar los PAB municipales. Dirigir y controlar el Sistema de Vigilancia en Salud Pública; en coordinación con el Instituto Nacional para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, y el Fondo Nacional de Estupefacientes, la producción, expendio y distribución de medicamentos y sustancias potencialmente tóxicas. Ejecutar la inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente, de control de vectores y zoonosis con las autoridades ambientales, en los corregimientos departamentales y en los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª .</p> <p>Ejercer la vigilancia y el control del aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y en los regímenes de excepción definidos en la Ley 100 de 1993; para los departamentos creados por la Constitución de 1991: administrar los recursos financieros del SGP para la afiliación al Régimen Subsidiado; identificar y seleccionar los beneficiarios del subsidio y contratar su aseguramiento.</p>	<p>Los distritos y municipios de categoría especial, 1°, 2° y 3°, ejercerán la inspección, vigilancia y control de factores de riesgo ambiental para la salud humana, por ruido, animales domésticos basuras y olores; producción y distribución de alimentos; calidad del agua, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas; calidad del aire, riesgos en los establecimientos y espacios públicos. Los municipios certificados a 31 de julio de 2001, conservan su condición si cumplen con la reglamentación del año siguiente a la expedición de la ley 715. Ningún municipio podrá asumir directamente nuevos servicios de salud ni ampliar los existentes y están obligados a articularse a la red departamental.</p> <p>Asumir la promoción y prevención, del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. Incorporar al Plan de Atención Básica las acciones anteriores, con la participación de la comunidad y bajo la dirección del Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud. A partir del año 2003, si no hay PAB, o la evaluación no sea satisfactoria, estos recursos se girarán al departamento para su administración. La prestación de estas acciones se contratará prioritariamente con las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas.</p> <p>1/</p>

**Fuente:** El Ministerio de Salud evaluará la ejecución de las disposiciones de este artículo tres años después de su vigencia y presentará un informe al Congreso y propondrá las modificaciones que se consideren necesarias.

**Nota (\*)**PAB: Plan de Atención Básica de salud pública.

## C. Avances en el proceso de descentralización

El cambio real hacia una mayor autonomía por parte de las instituciones departamentales ha sido gradual pero progresivo. Los Ministerios de Educación y Salud han certificado todos los departamentos. La certificación por municipio es diferente para cada sector. A partir del 2002 el Ministerio de Educación busca que todos se certifiquen a partir de los mayores de 100 mil, que la ley prácticamente obliga a descentralizar. En cambio, en salud se busca fortalecer la red departamental. El cumplimiento de las condiciones no garantiza, sin embargo, que las regiones han desarrollado plenamente las competencias que les corresponden. Significa sí que se ha iniciado un proceso programado en esta dirección y que la entidad ha preparado su estructura orgánica y tiene las bases de información y sistemas de planificación y seguimiento para desarrollarse autónomamente. La experiencia de los últimos diez años ha servido para encontrar sistemas y procedimientos exitosos que se buscan replicar.

Naturalmente se han presentado problemas durante el proceso. En primer lugar se dieron problemas financieros:<sup>12</sup> i) el déficit de las entidades territoriales es hoy más alto que al comienzo de los noventa, endeudamiento indeseable en más del 70 % de los municipios; los recursos transferidos son más del 6 % del PIB, 50% de los ingresos corrientes de la Nación.<sup>13</sup> ii) disminución de la participación de los ingresos propios como fuente de financiación, en los municipios menores de 20.000 habitantes, en tanto que aumentó más el ingreso tributario per cápita que el gasto de funcionamiento, en los mayores de 500 mil habitantes; más que pereza fiscal refleja un problema estructural de la institucionalidad de impuestos,<sup>14</sup> iii) aumentó el endeudamiento cuyo pago se puede transferir al mandatario siguiente o al nivel nacional;<sup>15</sup> se produjo desahorro en los municipios menores de cien mil, a menor tamaño mayor desahorro, el efecto fue un crecimiento acelerado del endeudamiento que los bancos comerciales propiciaron con la esperanza del salvamento del gobierno nacional; iv) una creciente deuda pensional sin reservas adecuadas para enfrentarlas que es una amenaza futura. Un estudio comparativo de seis países <sup>16</sup> encuentra que el origen principal del problema los constituyen las transferencias automáticas porque el gasto crece sin que lo haga la base impositiva local.

Una aguda observación de Wiesner muestra que si bien el gasto descentralizado aumenta la mayor parte es administrada centralmente, apunta a la principal limitación para lograr una verdadera autonomía, que la financiación provenga de bases y administración regional.<sup>17</sup> Los correctivos más importantes han sido una regulación del CONPES sobre posibilidades de endeudamiento de las entidades territoriales por medio de un seguimiento más estricto de sus operaciones, que ha ordenado el proceso y obligado a una mejor programación financiera de mediano plazo a las regiones. Igualmente los pactos de racionalización entre la Nación los departamentos y el municipio involucrado han conducido a pactar en el mediano plazo una racionalización como requisito para poder recibir el salvamento nacional, con metas que pueden medirse y valorarse anualmente y que superan los períodos de los alcaldes. Si se cumplen las condiciones, la nación perdona la deuda de lo contrario cobra con intereses. Este procedimiento se consagró después de su aplicación con la ley 617 de octubre del año 2.000.

---

<sup>12</sup> DNP, Dirección de Desarrollo Territorial. Evaluación de la descentralización municipal. Tomo 2. Se consolidó la estabilidad fiscal de los municipios durante los años noventa. Juan Gonzalo Zapata y Olga Lucía Acosta pg 189. Bogota 2002.

<sup>13</sup> Para 1999, si se suma 1 % del PIB que son regalías y medio punto de cofinanciación.

<sup>14</sup> Los impuestos de los municipios pequeños pasaron de 0,9 a 1,6 % del PIB.

<sup>15</sup> Echavarría Juan José "Descetralization an Bailouts in Colombia" Fedesarrollo, agosto del 2.000 Bogotá.

<sup>16</sup> Dillinger, Perry y Webb, 2001.

<sup>17</sup> Wiesner 2.000.

Otro problema ha sido el poco desarrollo de sanciones efectivas para los casos en que se compruebe una utilización de las transferencias en contravía del objetivo general para el cual están concebidas.

Por una parte, la descentralización formal se ha realizado más rápidamente que los sistemas de información de los organismos centrales responsables del seguimiento del proceso y, además, el marco descentralizado hace más complejos los procesos de establecimiento de sanciones cuando esta información existe. Sin embargo, se puede reportar como avance la Ley 617 de octubre del 2.000, que recategoriza los municipios según el tamaño de los ingresos corrientes de libre disposición medido en salarios mínimos y el tamaño de la población. Estas categorías fijan los salarios de alcaldes y los organismos de representación y control. Se definen los ingresos de libre disposición como límite al gasto de nómina oficial, lo cual sirve de incentivo a la consecución de ingresos propios. Finalmente, se crean condiciones más fuertes para la creación de municipios.

**Cuadro 2**  
**GASTO SOCIAL DE TODOS LOS NIVELES, POR FINALIDAD,**  
**COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL 1975 – 2001**

Finalidad	1975	1980	1985	1990	1993	1997	1998	1999	2000	2001
Educación	49,90	42,35	45,14	38,40	37,86	30,94	32,84	33,57	29,18	25,52
Salud	14,17	15,47	17,59	15,06	17,61	23,41	27,47	24,67	30,78	29,67
Seguridad social	20,88	24,43	27,03	30,94	30,12	30,76	24,43	24,52	23,81	35,42
Asistencia Social	2,36	8,32	4,08	6,34	5,47	5,03	6,28	6,29	6,80	1,55
Otros Servicios Sociales	7,90	2,44	0,22	3,30	3,21	3,26	2,67	4,16	2,76	2,07
Vivienda	4,53	6,52	3,40	4,12	3,62	4,19	4,83	4,78	4,03	3,78
Agua Potable y Saneamiento	0,26	0,47	2,54	1,83	2,10	2,42	1,46	2,02	2,64	1,99
Total Gasto Público Social	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Cálculos PNDH-DNP con base registro F-400 Cuentas Nacionales DANE.

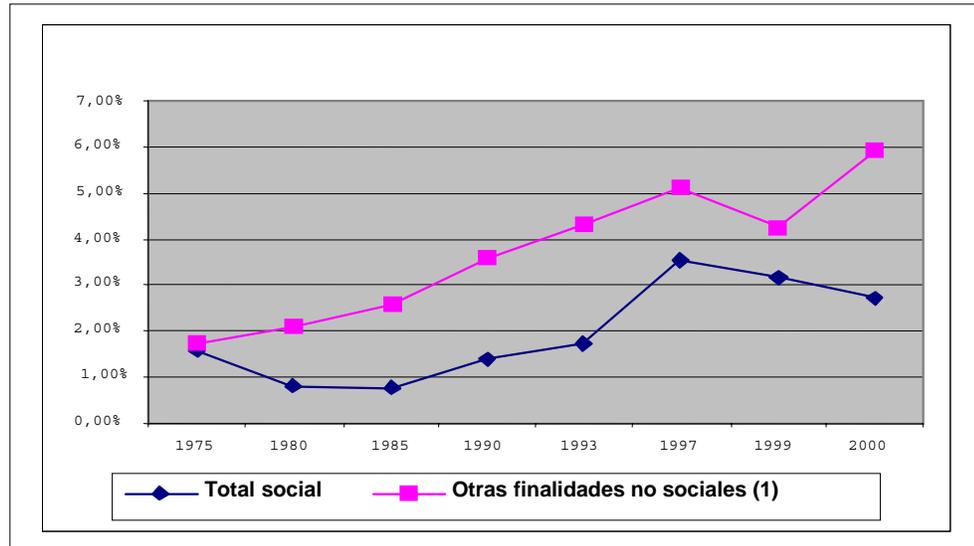
**Cuadro 3**  
**GASTO DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL POR FINALIDAD,**  
**COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL, 1975-2000**

	Educación y cultura	Salud, seguridad y asistencia social	Agua y vivienda	Total social	Otras finalidades no sociales <sup>(1)</sup>	Total
1975	37,43	8,07	2,66	48,16	51,84	100,00
1980	19,11	5,50	3,73	28,34	71,66	100,00
1985	12,26	4,95	5,86	23,06	76,94	100,00
1990	13,42	6,12	8,61	28,16	71,84	100,00
1993	14,38	5,45	8,59	28,42	71,58	100,00
1997	24,80	7,89	8,19	40,89	59,11	100,00
1999	28,85	7,89	6,08	42,81	57,19	100,00
2000	18,76	7,17	5,60	31,53	68,47	100,00

Fuente: Cálculos PNDH-DNP con base registro F-400 Cuentas Nacionales DANE. Año 2000 sujeto a revisión.

Nota: <sup>(1)</sup> Incluye el gasto de administración y defensa, servicios económicos y deuda pública.

**Gráfico 1**  
**GASTO DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL. POR FINALIDAD**  
**COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1975**



Como se puede observar en el cuadro y en la gráfica la descentralización aumentó la participación del gasto departamental y municipal en el PIB. Hasta 1997 es claro también que las finalidades de gasto social respondieron a la obligación de dedicar las transferencias nacionales a educación y salud con prioridad. La depresión económica de 1998 (crecimiento 0 del PIB y de 1999 de menos 4.3) se reflejó en una pérdida de importancia en el PIB del gasto del gobierno en general y del departamental y municipal en particular.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> El dato 2000 es provisional porque se dio un cambio de metodología ya que las cuentas regionales que eran recopiladas y procesadas por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) son llevadas a partir de ese año por la Contaduría, que es una institución de reciente creación.

## **II. Aspectos específicos de la institucionalidad social**

---

### **A. Toma de decisiones en políticas sociales sectoriales, subsectoriales e intersectoriales**

El proceso de toma de decisiones, continúa en etapa de transición en el objetivo de lograr el manejo municipal autónomo, que lleva más tiempo del esperado. Sin embargo, en los últimos años la nota predominante es la consolidación y el ajuste del manejo por parte de los departamentos y de los distritos. En educación la ley 715 del año 2001, da un gran paso en la municipalización y en salud combina los mandatos de la descentralización con el modelo de demanda regulada que tiene la ley 100 de 1993, con una tendencia hacia responsabilidad departamental con redes municipales. Otro aspecto importante en educación es la creación de la institución escolar como sujeto de competencias, lo cual es un paso hacia la autonomía escolar. Permanecen, sin embargo, simultáneamente dos formas de tomar decisiones en cada uno de los subsectores, uno es el proceso que desarrollan los departamentos y municipios ya "certificados" es decir, los que ya han cumplido los requisitos que fija la ley para ser considerados por los Ministerios correspondientes como capaces de manejar autónomamente los recursos del Sistema General de Participaciones (SPG). Otro diferente es el proceso que se da en los departamentos y municipios que aún no se han "certificado".

## 1. Educación

Los recursos que forman parte del Sistema General de Participaciones, dedicados a educación (el 58,5%) serán distribuido por municipios y distritos así: i) por población atendida: para el cálculo de la transferencia por alumno, el nivel nacional de gobierno, define anualmente tipologías, según niveles, modalidades educativas y zona geográfica, teniendo como base los gastos requeridos para pago de personal, para apoyos a la calidad, administración, interventoría y sistemas de información. El costo promedio multiplicado por el número de matriculados del año anterior es la transferencia por este concepto para cada municipio. El saldo, si lo hubiere, se distribuye por ii) población por atender prefiriendo los departamentos de menor cobertura oficial según la meta fijada anualmente por el CONPES; iii) equidad según nivel de pobreza certificado por el DANE.

Los distritos y municipios certificados, reciben directamente los recursos, los no certificados serán administrados por el Departamento correspondiente. Los recursos de calidad se giran a los municipios y no pueden ser gastados en personal. Los aportes de seguridad social y los correspondientes al Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) se descuentan directamente por el Ministerio de Hacienda y se girarán al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Se pone un límite de destinación del SGP para ascensos del escalafón docente igual al 1% del aumento real de recursos entre el 2002 al 2005 y de 1,25% del 2006 al 2008. Igualmente se propone un nuevo estatuto docente para los maestros que ingresen a partir de la vigencia de la ley. El MEN podrá suspender al administrador regional previa evaluación. Si no se corrigen las fallas pierden su certificación y serán administrados por los departamentos. Los recursos llegan al departamento y los distritos, con una restricción sobre su uso que se formaliza en una cuenta especial que solo puede ser utilizada para pago de personal docente y administrativo.

## 2. Salud

Los recursos del Sistema General de Participaciones, que corresponden a salud (el 24,5 %), se distribuyen así: i) por población subsidiada: se calcula un promedio por persona, como el valor de los subsidios del año anterior, dividido por toda la población pobre del país, identificada por el SISBEN, ajustada por dispersión (kilómetros cuadrados del municipio dividido por la población). Este valor por la población atendida es lo que corresponderá a cada distrito o municipio por este concepto; ii) por ampliación, se calcula a partir del crecimiento adicional a la inflación del SGP según el déficit de cobertura de la entidad territorial y su proporción de población por atender frente a la del total nacional; iii) la ampliación con recursos propios solo podrán financiarse con ingresos corrientes de libre destinación, con destinación específica para salud o con recursos de capital, cuando se garantice su continuidad como mínimo por cinco (5) años. Solo los municipios que al entrar en vigencia la presente ley, presenten coberturas de afiliación al régimen subsidiado inferiores al 50%, podrán destinar dos puntos porcentuales de la participación de propósito general (17 % de la SGP) para cofinanciar la ampliación de coberturas; iii) la ampliación de cobertura también se realizará con recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).<sup>19</sup>

La elección de los beneficiarios se debe hacer con el SISBEN que es el instrumento de focalización definido por el CONPES; iv) para las personas pobres aún no cubiertas por el aseguramiento se toma el residuo del SGP menos el valor del aseguramiento de los subsidios de demanda, menos los fondos obligatoriamente dirigidos a salud pública, se divide por la población por atender nacionalmente; el valor per cápita calculado se multiplicará por la población pobre por atender de cada municipio o distrito ajustada por dispersión poblacional<sup>20</sup> y por un factor de ajuste

---

<sup>19</sup> El FOSYGA es un fondo creado por la ley 100 en 1993, que se financia con la compensación entre EPS del régimen contributivo, el 1 % adicional que pagan, por solidaridad, los afiliados al régimen contributivo, aportes de promoción de salud y fondos de seguros de riesgo y accidentes de tráfico.

<sup>20</sup> Es la extensión de la superficie de los municipios dividido por toda la población.

que pondere los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. A cada departamento le corresponderá el 59% de este monto para financiar los servicios diferentes a los de primer nivel de complejidad. El 41% restante se deberá destinar a financiar la atención en el primer nivel de complejidad de cada uno de los municipios y corregimientos municipales<sup>21</sup> de los respectivos departamentos.

Los recursos para el primer nivel de atención se giran directamente a los municipios certificados que ejercen sus competencias el 31 de julio del 2001, para los demás el departamento administra. Si por condiciones de acceso geográfico o funcional la población pobre por atender es remitida o demanda servicios de salud de otros departamentos o distritos; la entidad territorial responsable de la población remitida, deberá reconocer los costos. Se obliga a que las entidades Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud (ARS) contraten con las instituciones prestadoras municipales o distritales de la entidad territorial sede no menos del 40% del valor de la Unidad de Pago por Capitación; si existen hospitales públicos de mediana o alta complejidad del orden territorial dicha proporción no será menor al 50%. El Ministerio establecerá tarifas como marco de referencia.

Los recursos para financiar las acciones de salud pública, definidas como prioritarias por el Ministerio de Protección Social serán iguales a los asignados durante la vigencia anterior incrementados en la inflación causada y se distribuirán así: 40% por población por atender, 50% por equidad y 10% por eficiencia administrativa. Los departamentos recibirán el 45% de los recursos destinados a este componente, para financiar los eventos de salud pública de su competencia, para la operación y mantenimiento de los laboratorios de salud pública, y el 100% de los asignados a los corregimientos departamentales. Los municipios y distritos recibirán el 55% de los recursos asignados a este componente, con excepción del Distrito Capital que recibirá el 100%.

Los municipios son responsables de la identificación de los más pobres, de su carnetización y de su afiliación a una ARS. Definen anualmente el plan local de salud de acuerdo con el departamental, dentro del cual debe existir el PAB que cubre las acciones sobre saneamiento ambiental y acciones de promoción y prevención con altas externalidades, dirigido a las comunidades.

Las decisiones sobre la evaluación de calidad en la prestación de los servicios es una función que actualmente, realiza la Superintendencia Nacional de Salud, entidad adscrita al Ministerio. En la actualidad ésta las ha delegado en las direcciones departamentales de Salud.

## **B. Modalidades institucionalizadas de coordinación social y sus alcances reales**

La instancia más institucional de coordinación social, para orientación de políticas, definición de inversión y evaluación, es el Departamento Nacional de Planeación, a través de una Dirección especializada llamada Dirección de Desarrollo Social (DDS) en coordinación con los ministerios de cada sector. Cuenta además con una Dirección de Desarrollo Territorial que es la encargada de calcular y seguir las transferencias nacionales a las regiones. En la actualidad el departamento cuenta con el Programa Nacional de Desarrollo Humano un grupo de asistencia técnica financiado por el PNUD y el DNP para el fortalecimiento institucional de las entidades nacionales y territoriales en el proceso de descentralización, focalización y gestión del gasto social, que a partir de octubre del 2001 reemplazó a la Misión Social, que existía desde 1993.

---

<sup>21</sup> Los corregimientos municipales son divisiones de los nuevos departamentos caracterizados por grandes extensiones y un bajo desarrollo organizacional.

El manejo de la ejecución de las políticas, su seguimiento y coordinación está en manos de cada ministerio sectorial. La coordinación, dirección, desarrollo, ejecución y seguimiento de la política, planes y programas de manejo social del riesgo en lo que tiene que ver con la Seguridad Social, Seguridad Laboral, Promoción Social y la asistencia, está en manos del Nuevo Ministerio de Protección Social que funde los antiguos Ministerios de Salud y de Trabajo y sus instituciones adscritas y vinculadas.<sup>22</sup> Guarda un papel central el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF en la atención a la familia y a la niñez. Otra institución adscrita de gran importancia es el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA cuyo papel es el entrenamiento técnico de jóvenes y adultos para formación inmediata frente al mercado de trabajo.

La Red de Solidaridad Social (RSS), aunque existe desde 1994, en el último año ha adquirido las funciones que tenía la Consejería presidencial para lo social, las funciones de la Agencia de Cooperación Internacional (ACCI) y coordina la acción asistencial de diversas entidades ejecutoras del Estado. A partir de 1997 (ley 368) es un establecimiento público adscrito al departamento Administrativo de la Presidencia. Desde marzo de 1999 tiene como principal función la Atención de la Población Desplazada por la Violencia. El contenido de esta atención se describe como mejorar los mecanismos e instrumentos para la prevención, la protección, la atención humanitaria, y finalmente normalización a través de: el retorno o la reubicación de la población desplazada por la violencia.<sup>23</sup> Las dos gráficas siguientes tomadas del documento Conpes correspondiente, definen el papel de la red de solidaridad. La red coordina con los municipios receptores los servicios de emergencia de la ayuda humanitaria y la protección de la población; la creación de condiciones para el retorno voluntario, así como el acceso a la tierra, a vivienda y en general al logro de una estabilización económica. Como acciones complementarias se han definido el fortalecimiento institucional, el establecimiento de un sistema de información, registro y alertas tempranas y un seguimiento y evaluación del programa.

---

<sup>22</sup> Son entidades adscritas al Ministerio de la Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia del Subsidio Familiar, el Instituto Nacional de Cancerología, el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, el Sanatorio de Agua de Dios, el Sanatorio de Contratación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, el Instituto Nacional de Salud, el Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, el Fondo del Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia y la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, Capresub. Son entidades vinculadas al Ministerio de la Protección Social, el Instituto de Seguros Sociales, ISS, la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, Caprecom, la Empresa Territorial para la Salud, Etesa, y la Promotora de Vacaciones y Recreación Social, Prosocial, en liquidación. (Decreto 205 de 2003).

<sup>23</sup> Conpes 3057 del 2001.

**Gráfico 2**  
**PLAN DE ACCI'N PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DEL**  
**DESPLAZAMIENTO FORZADO. MARCO INSTITUCIONAL**

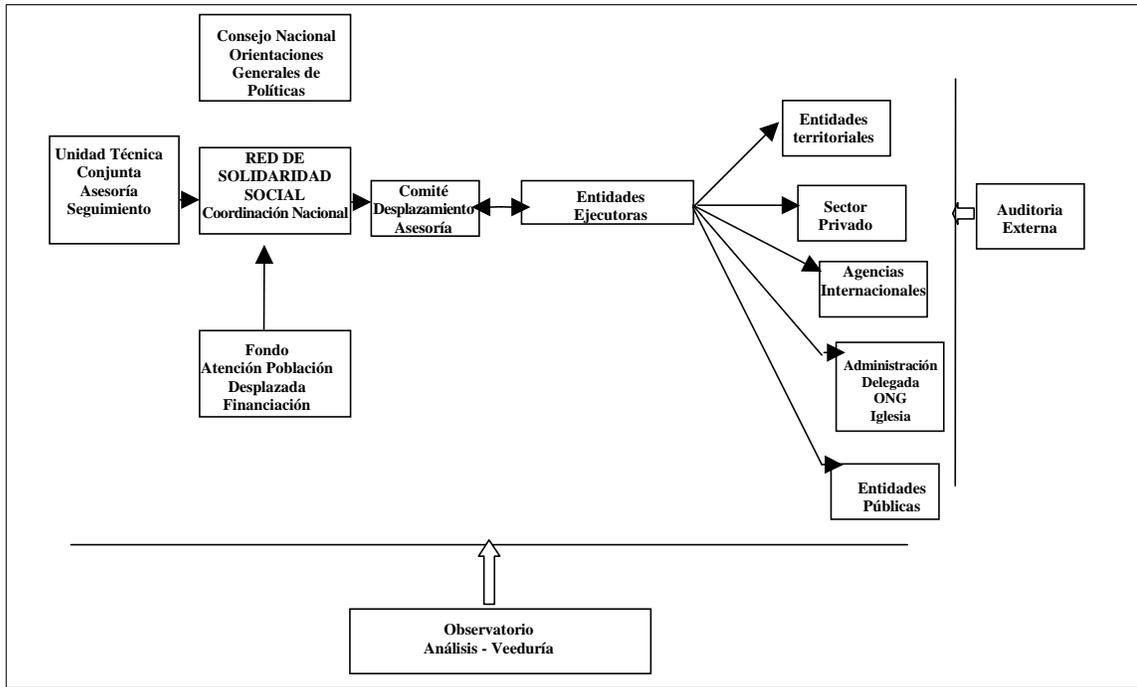
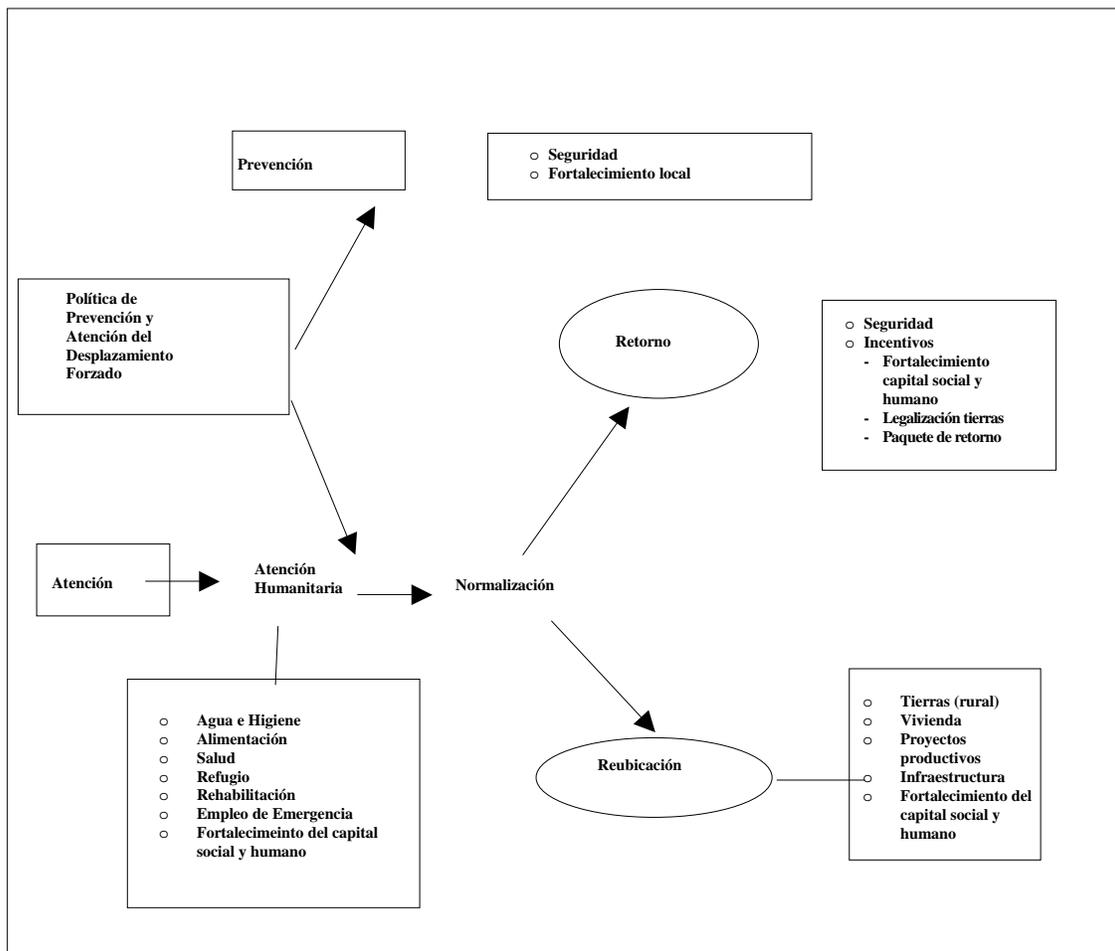


Gráfico 3

**PLAN DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO. ESQUEMA**



Fuente: documento CONPES 3057 del 2001

### C. Tipo de relaciones entre sector público y privado

Las relaciones con el sector privado, en el sector social en Colombia son bastante estrechas. Buena parte de los servicios sociales son prestados privadamente. En educación el 18 % de la matrícula primaria, el 40 % de la secundaria y el 60 % de la Universitaria son privadas. Sobre las instituciones de primaria y secundaria el Estado ejerce funciones de inspección y vigilancia que, en la práctica se limita a la aprobación, a la aplicación de pruebas de calidad, a la exigencia de enviar información y unas muy esporádicas visitas de los inspectores municipales; y a una vigilancia cada vez más flexible sobre matrículas y pensiones. Adicionalmente, el Estado define el currículo básico sobre el cual periódicamente hace mediciones de logro. Las Universidades son autónomas y el Estado se limita en la actualidad a promover la certificación y en los últimos cuatro años, se desarrollaron exámenes de Estado para egresados de diferentes disciplinas, a los cuales se sometieron voluntariamente, pero que tienden a constituirse en obligatorios. Los resultados de estos exámenes publicados por universidad y facultad se convierten, en la práctica en un control de calidad ejercido por el Estado, aunque respetando la autonomía. Las otras entidades de formación postsecundaria tenían hasta el 2003 una vigilancia del Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES), una entidad estatal adscrita al MEN. Estas funciones pasan, a partir

de la reorganización, al Ministerio y el ICFES se encarga de desarrollar las funciones de fomento de la Educación Superior y de Evaluación de la Calidad Educativa de todos los niveles educativos y apoyar la formación y desarrollo de los Comités Regionales de Educación Superior, CRES, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.

En los últimos años se han dado cambios fundamentales en este aspecto: 1) En educación básica, Bogotá ha demostrado exitosamente, desde 1997, un esquema para que colegios probadamente exitosos en los exámenes de calidad, compitan para acompañar colegios oficiales con poblaciones pobres. 2) En todo el país se ensayó con resultados notables el esquema de las becas PACES, que consiste en financiación estatal y atención en las instituciones privadas. Sin embargo los problemas fiscales han debilitado el esquema a pesar de haberse probado su eficiencia y eficacia en alcanzar niveles de calidad para los pobres; 3) Dentro de la Red de Apoyo Social, se han dado subsidios condicionados para que, en la coyuntura depresiva, los más pobres de municipios menores de 100 mil habitantes permanezcan en el colegio, para lo cual se da un subsidio equivalente a 6 dólares, por mes y por niño para primaria y 12 dólares para secundaria.

En la prestación de los servicios de Salud, las organizaciones totalmente estatales, en la coyuntura actual, se están transformando, más lentamente que lo esperado, en Empresas Sociales del Estado. Desde 1958, existe un amplio sector paraestatal, Cajas de Compensación Familiar, que distribuye el subsidio familiar en dinero, servicios de salud, de recreación y de mercadeo a las familias y que últimamente han tomado funciones de ARS y de administradoras de subsidios para vivienda de interés social. Estas instituciones se financian con el 4 % de la nómina de todos los trabajadores. Se da también un gran sector privado de atención de la salud sobre el cual el Ministerio de Salud ejerce control de calidad. En la actualidad continúa la transición desde un sistema de subsidios a la oferta hacia un sistema de subsidios a la demanda, que ha tenido avances especialmente en las grandes ciudades pero que aún conserva un buen número de instituciones oficiales. Dentro de este sistema el estado está promoviendo la creación de empresas solidarias de salud, como una forma de atender a los municipios más pobres que no son atractivos para las EPS más grandes. Sin embargo, en el año 2.000 se definió un tamaño y un número de afiliados mínimo, que significó la desaparición de las más pequeñas. La racionalidad del cambio se fundamentó en la necesidad de tener una masa crítica para que el aseguramiento sobre enfermedades catastróficas y costosas no implicara una posible quiebra.

Las ONG, en la atención de servicios sociales, en Colombia, fueron inicialmente organizaciones de la Iglesia católica cuya acción era fundamentalmente de asistencia social. A partir de los años 50 aumenta su crecimiento e influencia en las organizaciones institucionales. Se pueden clasificar en tres grupos, según su objetivo así:

- ONG de desarrollo: (30%), creadas durante la década de los años ochenta
- ONG de prestación de servicios: (24%), surgen en la década de los años sesenta y setenta.
- ONG de atención y asistencia: (22%), predominan antes de los años sesenta.<sup>24</sup>

En el año 2000 la Misión Social realizó, por encargo del ICBF, un análisis de las entidades dedicadas a la oferta de servicios de asistencia social, encontró 1.085 organizaciones lo que equivale a cerca de tres entidades por 100.000 habitantes. Según Vargas, Toro y Rodríguez (1992)

<sup>24</sup> Los datos sobre ONG se tomaron de Hernán Vargas, Toro José B y Rodríguez Martha. Acerca de la Naturaleza y evolución de las ONG en Colombia. Fundación Social 1992.

había alrededor de 69.920 entidades sin ánimo de lucro, de las cuales 287 prestaban servicios de protección y asistencia social.<sup>25</sup>

Actualmente las ONG, están tratando de responder de distintas maneras a las necesidades de salud, educación, vivienda y servicios, con especial énfasis en el desarrollo comunitario e institucional. Existen cerca de 6.000 que se distribuyen en 360 municipios y se concentran especialmente en Bogotá, Medellín y Cali. Cuentan con 31.364 personas de tiempo completo, 19.215 de tiempo parcial y 103.549 voluntarios.

“Más de la mitad de la oferta de servicios de asistencia social está concentrada en problemas de salud (55,7%), seguidos por los servicios para conflictos en las relaciones familiares (22,3%) y servicios de apoyo al ingreso (16,8%). El saldo (6%) corresponde a un conjunto muy variado de servicios (apoyo en caso de explotación sexual, violación, encarcelación, etc.). Dentro del grupo de servicios de salud los más numerosos son, en su orden, los de la tercera edad, las discapacidades físicas, sensorial y mental, las adicciones de drogas y alcohol, y el Sida/VIH. La atención a la tercera edad representa cerca de la mitad de los servicios de salud, y equivale a una cuarta parte del total de los servicios ofrecidos. En la mayoría de los casos, se trata de asociaciones de ancianos, cuyas características se desconocen. Por otro lado, los servicios para discapacidad en conjunto suman el 30% de los proveedores de salud y el 17% del total de servicios de asistencia social”.<sup>26</sup>

La mayor parte de estas organizaciones financia sus actividades con alta participación de recursos patrimoniales y con aquellos obtenidos de sus operaciones propias. Las donaciones del sector privado son también importantes y los recursos estatales, corresponden una cuarta parte del financiamiento. La ayuda internacional, está concentrada en un bajo porcentaje de ONG.

Son actores del desarrollo y agentes del cambio social. Trabajan en aquellos sectores de la población sobre los cuales recaen con mayor fuerza los efectos de la crisis política y socioeconómica que afecta al país. Son interlocutores de los sectores populares.

## **D. Prácticas ciudadanas de participación social en los programas sociales**

El marco actual de participación comunitaria es principalmente la Red de Solidaridad, que como se dijo se ha especializado en la atención al desplazamiento de población. Después de una etapa de gran diversificación para coordinar los programas públicos en los municipios ha retornado a la filosofía del antiguo Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). Después de la desaparición del DRI que tenía una larga tradición de concertación Estado-comunidad desde 1976,<sup>27</sup> se convierte en el principal apoyo institucional a la participación de base. En el actual gobierno iniciado en el año 2002 se han originado dos iniciativas interesantes: i) una parte de las inversiones del gobierno central: (1 % en el 2003, pero con una propuesta de Referéndum para que sea el 100 %, que no fue aprobada), fue acordado en reuniones públicas a la manera de cabildos abiertos en las capitales departamentales para definir la priorización de las obras; ii) el presidente dedica todos los fines de semana para discutir, acompañado de buena parte de sus ministros y algunos directores de Institutos Nacionales, en Consejos comunitarios, las necesidades, problemas, quejas y peticiones de

---

<sup>25</sup> Villar (1999) actualizó y desarrolló la caracterización de ONG del país como parte de un estudio comparativo internacional sobre organizaciones sin ánimo de lucro, incluyendo en su análisis los “servicios sociales”, y dentro de éstos, las organizaciones de caridad y las Juntas de Beneficencia. Con posterioridad Villar (2000) profundizó en la historia de las entidades sin ánimo de lucro en Colombia dedicando algunas páginas a la asistencia social.

<sup>26</sup> Familias colombianas frente al riesgo. Misión Social. Bogotá 2001.

<sup>27</sup> Esta sección ha tomado apartes de la intervención de Carlos Enrique Cavelier. Hacia una Nueva Filosofía de Participación Comunitaria. Foro Nacional sobre servicios públicos. 1989.

las comunidades locales. Estas sesiones son televisadas. Si bien no se trata de una participación totalmente formalizada, tiene indudables efectos de seguimiento y supervisión ciudadana.

### **1. Participación comunitaria en la descentralización territorial**

La Ley 11 de 1986 por la cual se expidió el estatuto básico de la administración municipal y se ordenó la participación de la comunidad en los asuntos locales, reglamentó en los artículos 16 a 21 las juntas administradoras locales, las cuales, a iniciativa del alcalde, son establecidas según la división de comunas urbanas y corregimientos en zonas rurales, que apruebe el consejo. Las juntas son la expresión de la administración y la comunidad en todo el territorio del municipio, constituyen la expresión legal de la descentralización al interior de divisiones territoriales del municipio, en cuanto a la administración, distribución de partidas, vigilancia y control de los servicios municipales, proposición de impuestos, contribuciones y medidas.

### **2. Participación comunitaria en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos**

La Ley 11 de 1986 en su artículo 27 establece que las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales encargados de la prestación directa de los servicios municipales estarán integrados en una tercera parte por funcionarios de la administración, en otra tercera parte por representantes de los consejos y la tercera parte restante por delegados de entidades cívicas o de usuarios de servicios, cuya prestación corresponde a los citados establecimientos o empresas.

### **3. Participación comunitaria en la gestión de servicios públicos**

La Ley 11 de 1986 prevé la posibilidad para el municipio y sus entidades descentralizadas de suscribir acuerdos, convenios o contratos con determinadas organizaciones de carácter cívico para el desempeño de funciones y prestación de servicios a cargo de los municipios.

Las organizaciones autorizadas para celebrar este tipo de contratos son: Juntas de acción comunal, sociedades de mejora y ornato, juntas de asociaciones de recreación, defensa civil y usuarios, constituidas con arreglo a la Ley, sin ánimo de lucro y con sede en el respectivo municipio, de manera que de estar representadas en las juntas administradoras locales han sido una indiscutible oportunidad de combinar adecuadamente las facultades que le otorga la ley, en las instancias de toma de decisiones y ejecución.

Se encuentran tres posibilidades de participación de la comunidad: en la planeación, en la gestión y en la vigilancia de los servicios públicos. En contratación comunitaria se encuentran los grupos precooperativos para la construcción y mantenimiento de vías; el ICBF en el programa de Hogares de Bienestar y la del Fondo de Caminos Vecinales.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Esta sección ha tomado apartes de la intervención de Carlos Enrique Cavalier. Hacia una Nueva Filosofía de Participación Comunitaria. Foro Nacional sobre servicios públicos. 1989.



### **III. Evaluación sobre la eficacia de la institucionalidad social**

---

El desarrollo de la institucionalidad social en Colombia ha tenido un avance notable a partir de la Constitución Política de 1991. El desarrollo normativo ha sido más rápido que el administrativo. Esto se debe tanto a que se ha utilizado como elemento desencadenador de los procesos de descentralización como al desarrollo desigual de departamentos y municipios que caracteriza al país. El avance ha sido diferente por regiones, los distritos y las ciudades mayores de cien mil habitantes presentan avances importantes pero los pequeños municipios tienen problemas administrativos importantes.

En el nivel nacional el reto principal es lograr crear conceptual y prácticamente los nexos entre el desarrollo económico tradicional y la nueva visión de desarrollo humano que se preocupa porque el crecimiento económico y el desarrollo social se unan en el logro de la ampliación de las opciones de la gente en un marco de libertad en los medios y liberación en los resultados.

La mayor debilidad que aún persiste en la organización institucional de los sectores sociales en el país son los sistemas de información y los procesos de evaluación y seguimiento continuos. En la actual reorganización del estado se está dando un énfasis a pedir y dar cuentas, con un programa que manejan una dirección especial del DNP y un programa de la vicepresidencia. Se ha obligado a que todas las entidades nacionales publiquen sus programas, sus licitaciones, sus contratos y los resultados logrados en cada año. Se ha dado un gran desarrollo en el diseño e implantación de instrumentos para la focalización, en el manejo de las instituciones y en la evaluación de gestión en los departamentos,

queda bastante por hacer en la creación de la capacidad institucional de manejo, uso e interpretación de los instrumentos existentes. El Sistema de Identificación de beneficiarios (SISBEN) ha sido reiteradamente acogido como el índice para la entrega de los subsidios a los más pobres. Se ha ido desmontando, en cambio, los subsidios implícitos en las tarifas de servicios domiciliarios.

La Distribución de responsabilidades entre niveles de Gobierno, se han ajustado para corregir los principales problemas. Los más importantes fueron: i). los relacionados con el endeudamiento, que fue regulado; ii). el nombramiento de personal, con la generación de responsabilidades futuras sin los correspondientes fondos, esperando el salvamento del nivel nacional, esto se reguló con la ley 715 de 2001 y la reforma de pensiones; iii) la creación de municipios para aprovechar la parte de reparto que tenía la ley 100 de 1994, también fue enfrentado con la ley 715; iv) la pereza fiscal por la dependencia de las transferencias, aún sigue siendo problema para los municipios menores de cien mil habitantes. Hay superposiciones legales en la delimitación de responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno. Los incentivos hacia la descentralización no son suficientes para balancear el costo que representa para ellos el saneamiento fiscal de las responsabilidades prestacionales en educación y salud. Es conveniente introducir procesos diferenciados que permitan diferentes velocidades en la gradualidad según la bien diversa capacidad de gestión de los municipios.

La recomendación en este campo es una mayor información y organización de las comunidades locales y de los municipios para que puedan ejercer mayor control y exigencia sobre los departamentos en la distribución de los recursos del situado fiscal.

La Ley 60 de 1993 que reestructuró el sistema intergubernamental de transferencias, ha presentado limitaciones y ventajas. El mayor problema es el haber determinado la distribución con base en los insumos y no con base en los logros en la prestación de los servicios. La ley 715 busca llegar a una distribución per-cápita con base en la atención y para los municipios descentralizados ha logrado la unificación de fuentes de financiación que significa una mejor posibilidad de gestión.

El Sistema Nacional de Cofinanciación, a través del FIS, fue un claro retroceso dentro del desarrollo institucional colombiano. La experiencia DRI en Colombia había desarrollado sistemas eficientes para que, a través de la cofinanciación diferencial por objetivo y características de los municipios, se pudiera orientar recursos locales hacia objetivos de interés nacional. La tendencia en la actual organización es dejarlo a un banco de inversión como institución de segundo piso actuando a través de la red bancaria.

La evaluación global del proceso es, sin embargo, positiva. La institucionalidad social ha avanzado y lo ha hecho en la dirección correcta. Hay un movimiento claro en el acercamiento del proceso de toma de decisiones a los usuarios, pero se ha conservado la necesidad de una coordinación y orientación nacional. Ha sido una descentralización con centro.

En este campo se deben resaltar principalmente la ley 100 en el sector de salud y los sistemas de organización de gobiernos escolares y autonomía institucional en el sector educativo. En el nivel nacional vale la pena destacar el papel de la Misión Social, organizada por el DNP y el PNUD. Es una forma de contar con un equipo técnico que, sin estar interesado en la lucha de poder que implica la descentralización entre el nivel nacional y local, puede apoyar a los dos niveles en prepararse institucionalmente para llevarlo a cabo.

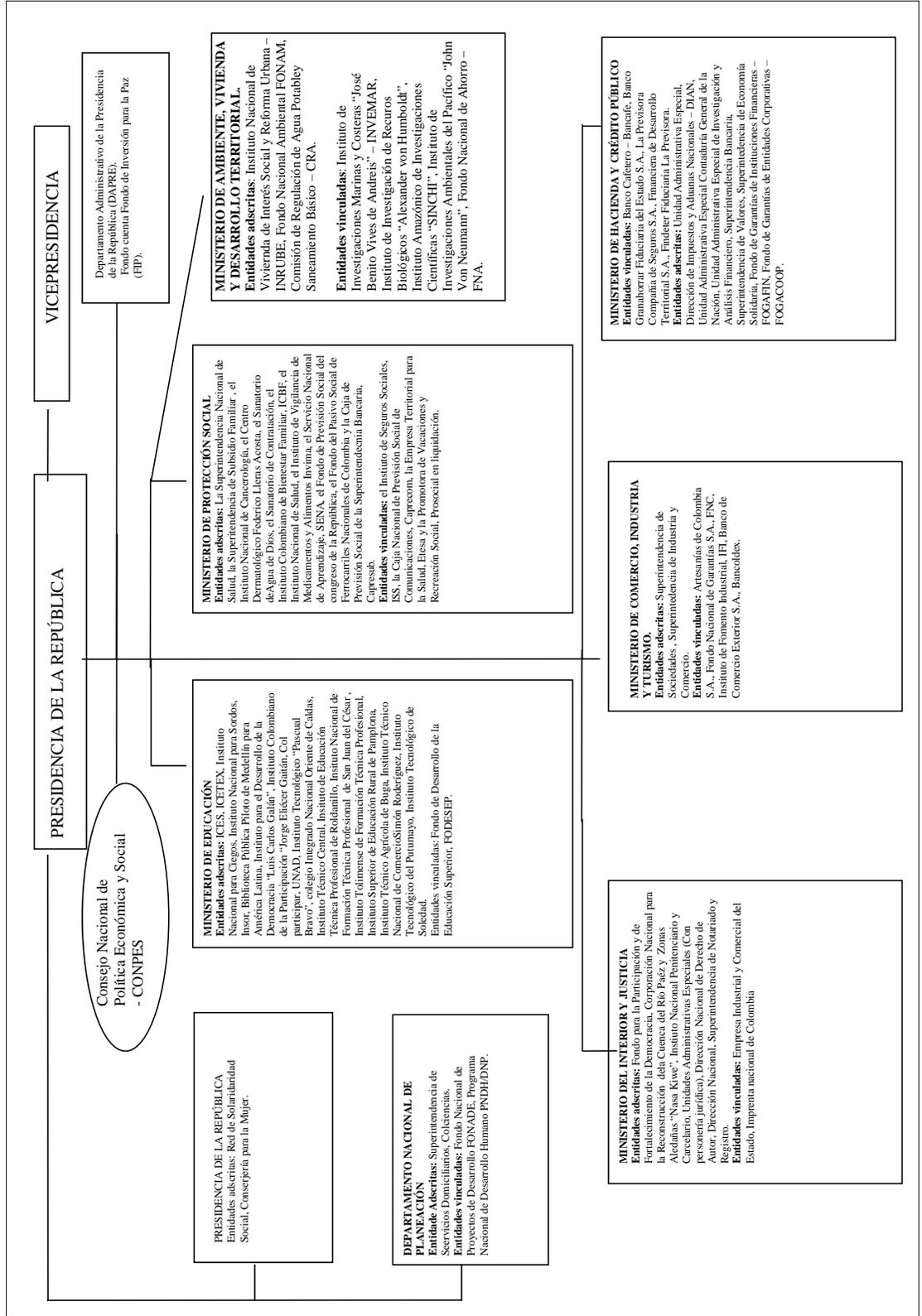
## **IV. Anexo con información social básica**

---



Gráfico 4  
ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL NIVEL NACIONAL

A. Información social básica



**Cuadro 4**  
**TASA DE DESEMPLEO SEGÚN EDAD Y SEXO TOTAL NACIONAL**  
(Porcentajes)

EDAD	TOTAL			HOMBRES			MUJERES		
	1995	1996	2002	1995	1996	2002	1995	1996	2002
12-14 años	14,68	16,20	16,50	11,33	14,14	14,20	20,12	19,67	21,00
15-19 años	20,13	27,64	31,20	17,34	22,74	25,00	23,67	33,57	39,90
20-29 años	11,64	14,62	22,60	8,79	10,59	18,10	15,06	19,18	28,30
30-39 años	5,90	7,22	12,30	3,44	4,42	8,80	9,04	19,53	16,60
40-49 años	3,93	4,72	10,20	3,09	3,52	8,80	5,12	6,38	12,00
50-59 años	3,54	4,09	9,20	3,66	4,28	9,30	3,31	3,78	9,00
60-69 años	3,00	4,63	7,30	3,51	5,44	8,10	1,34	2,35	5,50
70-79 años	2,55	2,09	6,80	3,01	2,81	6,70	1,30	-	7,30
80 y más años	4,37	5,02	4,60	6,17	-	5,40	-	25,61	1,90
<b>TOTAL</b>	<b>8,12</b>	<b>10,29</b>	<b>15,70</b>	<b>6,03</b>	<b>7,50</b>	<b>12,70</b>	<b>10,99</b>	<b>13,88</b>	<b>19,7</b>

Fuente: PNDH

**Cuadro 5**  
**GASTO SOCIAL TOTAL DEL SECTOR CENTRAL Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS POR SECTORES SOCIALES 2001**  
(cifras en dólares de 1996)

Sector	Gasto 1/	GS/PIB	Participación por sector
Salud	2 997	3,96	29,67
Seguridad social - salud	3 579	4,73	35,42
Asistencia social	157	0,21	1,55
Educación	2 225	3,41	25,52
Servicios recreativos y culturales	204	0,27	2
Vivienda	149	0,50	4
Agua y saneamiento ambiental	79	0,27	2
Otros	1,8	0,01	0,05
<b>Gasto social total (gst)</b>	<b>3 830</b>	<b>12,89</b>	<b>100,00</b>
Total presupuesto general de la nación (pgn)	29 272		
Producto interno bruto	84 490		
Población	43 717 578		
Per cápita. Miles de pesos constantes 2001	1 725		

**Fuente:** DNP - IUP - DIOGS con base en información de Minhacienda y UIP -DNP PIB, Tasa de cambio Nominal Promedio: Unidad de Análisis Macroeconómico - DNP Presupuesto General de la Nación: Ley de Presupuesto Población: DANE, proyecciones subnacionales.

**Nota:** 1/: Para calcular el gasto en dólares de 2001, se tomó la Tasa de Cambio Nominal Promedio de Julio del 2002

## B. Indicadores de medición de pobreza

El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI busca medir las carencias en servicios básicos, tales como el agua para el consumo, alcantarillado y educación, o viviendas que no cuentan con un mínimo de requerimientos para ser habitables.

El NBI es estimado de la siguiente manera, según zona geográfica (urbano y rural).<sup>29</sup>

### 1. Vivienda inadecuada

- a) Zona Urbana. Hogares que habitan en viviendas móviles, refugios naturales o puentes, o en viviendas sin paredes o cuyas paredes tienen como material tela o desechos. Además se tienen en cuenta las viviendas cuyos pisos son de tierra.
- b) Zona Rural. Hogares que habitan en viviendas móviles, refugios naturales o puentes, o en viviendas sin paredes o cuyas paredes tienen como material tela o desechos. Además, se tienen en cuenta las viviendas cuyas paredes tienen como material el bahareque, la guadua, la caña, o la madera y, al mismo tiempo, tienen pisos de tierra.

### 2. Servicios inadecuados

- a) Zona Urbana. Viviendas sin sanitario, o aquellas sin conexión con acueducto y en las cuales el agua empleada provenga de río, nacimiento, quebrada, acequia, carrotanque o de la lluvia.
- b) Zona Rural. Viviendas sin sanitario y, que al mismo tiempo, no tuviesen acueducto y se aprovisionan de agua en río, nacimiento o lluvia.

### 3. Hacinamiento

Hogares con más de tres personas por cuarto. No se entiende como cuarto el baño, garaje y cocina.

### 4. Inasistencia escolar

Hogares con al menos un niño de 7 a 11 años, pariente del jefe, que no asiste a establecimiento educativo.

### 5. Dependencia económica

Hogares donde hay más de tres personas por ocupado y en donde el jefe ha aprobado, como máximo, dos años de educación primaria.

Se consideran pobres por NBI aquellos hogares que tienen uno de los indicadores simples y en miseria a aquellos que tienen más de un indicador simple de NBI.

---

<sup>29</sup> Los Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en Boletín Mensual de Estadística, junio de 1995, DANE, Santafé de Bogotá D.C.

Cuadro 6

## COLOMBIA. INDICADOR DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS. 1993

	URBANO		RURAL		TOTAL	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Miseria	2 100 180	9,0	2 679 768	30,4	4 779 948	14,9
Pobreza	6 253 871	26,8	5 244 941	59,5	11 498 812	35,8
<b>Total</b>	<b>23 335 338</b>		<b>8 815 027</b>		<b>32 150 365</b>	

**Fuente:** Censo Nacional de Población y Vivienda 1993. Sin ajustes por cobertura. No incluye indígenas ni personas en viviendas colectivas.

**Cálculos:** DANE.

## Indicador de condiciones de vida

La Misión Social del DNP ha calculado, con base en la encuesta Casen 1993 un índice de condiciones de vida, utilizando la técnica estadística de escalonamiento óptimo. Este índice combina en una sola medida variables de infraestructura con variables como la escolaridad de las personas del hogar. Adicionalmente, el índice combina variables categóricas con cuantitativas, logrando una asignación no arbitraria de las ponderaciones entre variables, encontrando finalmente escalas que permiten agregar los componentes en un sólo índice, que varía de 0 a 100 puntos, siendo creciente con la mejora en las condiciones de vida.

En un futuro se espera adicionar al indicador, variables de entorno, medio ambiente, defensa contra el riesgo y acceso-disfrute de bienes públicos, así como variables de seguridad social e ingresos.

El índice, calculado para el Censo de 1993, incluye 12 variables en zona urbana y 11 en zona rural.

Las variables consideradas son: las educativas, años de escolaridad del jefe del hogar, años de escolaridad promedio de las personas de 12 y más años, proporción de jóvenes entre 12 a 18 años que asisten a la secundaria o universidad, proporción de niños de 5 a 11 años que asisten a la escuela. Las relacionadas con el acceso a los servicios: forma de recolección de basuras (que no se incluye en la zona rural) y de eliminación de excretas, fuente de abastecimiento de agua y combustible que se usa para cocinar. Las relacionadas con las características de la vivienda, como el material de los pisos y de las paredes. Contempla también dos variables adicionales: proporción de niños menores de 6 años en el hogar y hacinamiento, medido como número de personas por habitación (sin incluir garajes, baños ni cocinas)

Cuadro 7

## COLOMBIA. ÍNDICE DE CONDICIONES DE VIDA. 1993

	URBANO		RURAL		TOTAL	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Miseria	1 290 444	5,53	2 484 075	28,18	3 774 512	11,66
Pobreza	4 657 733	19,96	4 244 436	48,15	8 902 169	27,60
<b>Total</b>	<b>23 335 338</b>		<b>8 815 027</b>		<b>32 150 365</b>	

**Fuente:** Censo Nacional de Población y Vivienda 1993. Sin ajustes por cobertura. No incluye indígenas ni personas en viviendas colectivas.

**Cálculos:** Misión Social.

## Bibliografía

---

- Boletín Mensual de Estadística (1995), *Los Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*. DANE, Santafé de Bogotá DC. junio.
- Burki Shahid, Dillinger William, Perry Guillermo E. (1999), “*Más allá del centro: La descentralización del Estado*”. World Bank. septiembre.
- Cavelier, Carlos Enrique (1989), *Hacia una Nueva Filosofía de Participación Comunitaria*. Foro Nacional sobre servicios públicos.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (1999), N° 3057. *Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado*.
- Constitución Política (2001), Artículo 350 y 366 . Acto Legislativo No. 1.
- Decretos sobre la modernización del estado (2003), 3264, 3265, 2599 del 2002; 1020, 1750, 1777, 2230, 2231,2232, 2233, 207, 205.
- Echavarrya, Juan José *Decentralization and Bail outs in Colombia*. Fedesarrollo, agosto de 2000, Bogotá.
- González, Edgar (2002), *Evaluación de la descentralización: componente de capacidad institucional*. En Evaluación de la descentralización municipal: balance de una década. Tomo 2. DNP., Bogotá.
- Jaramillo, Iván.(2002), *Evaluación de la Descentralización de la Salud en Colombia*. En Evaluación de la descentralización municipal: balance de una década. Tomo 2. DNP., Bogotá.
- Ley 715 del 2001, Sistema General de Participaciones. Ley 715 diciembre 21 de 2001. Competencias de la Nación en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.
- Ley 100 de 1993, Sistema de Seguridad Social Integral. Ley 100 diciembre 23 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

- Ley 60 de 1993, Competencias de las Entidades Territoriales y la Nación. Ley 60 agosto 12 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"
- Ley 12 de 1986, Ley 12. Enero 16 de 1986. Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 231 de 1983.
- Maldonado, María Mercedes, y Gonzalo Vargas, (2002), *La descentralización en el sector agua potable y saneamiento básico*. En Evaluación de la descentralización municipal: balance de una década. Tomo 2. DNP., Bogotá.
- Maldonado, Albert (2002), *Avances y resultados de la descentralización política en Colombia*. En Evaluación de la descentralización municipal: balance de una década. Tomo 2. DNP., Bogotá.
- Misión social. *Familias colombianas estrategias frente al riesgo*, Bogotá, 2001.
- Sánchez, Fabio y Bernal, Andrea (2002), *Descentralización y macroeconomía*. En Evaluación de la descentralización municipal: balance de una década. Tomo 2. DNP., Bogotá.
- Will, Eduardo (2002), *La relación entre la corrupción y el proceso de descentralización en Colombia*. En Evaluación de la descentralización municipal: balance de una década. Tomo 2. DNP., Bogotá.
- Zapata, Juan Gonzalo, Acosta, Olga Lucía y González Adriana (2002), *¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?* En Evaluación de la descentralización municipal: balance de una década. Tomo 2. DNP., Bogotá.
- Wiesner, Eduardo (1997), *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*. Ed. Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia.
- Vargas Hernán , Toro José B y Rodríguez Martha (1992), *La naturaleza y evolución de las ONG en Colombia*. Fundación Social.
- Villar (1999), Colombia: A diverse nonprofit sector. En Salamon, Lester; Hems, Leslie; Toepler, Stefan; Sokolowski, Wojciech and Associates. 1999. Global Civil Society. Dimension of the Nonprofit Sector. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Johns Hopkins University. Centre for Civil Society Studies
- \_\_\_\_\_ (1998), Defining the Nonprofit Sector: Colombia. Working Paper of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, N° 29. Editado por Lester M. Salamon y Helmut K. Anheir. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.



NACIONES UNIDAS

Serie

**CEPAL** políticas sociales

**Números publicados**

1. Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
2. Ignacio Irrarázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
3. Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
4. Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
5. Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
6. Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
7. María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
8. Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
9. Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
10. John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
11. Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
12. Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
13. Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
14. Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.  
Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.  
Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.  
Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
15. Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
16. Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
17. Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
18. Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
19. Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
20. Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
21. Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
22. Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
23. Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
24. Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
25. Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)  
Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
26. Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
27. Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
28. John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)

29. Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
30. John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
31. Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190), abril de 1999.
32. Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
33. CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
34. Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
35. Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
36. Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
37. Francisco León y otros, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
38. John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
39. Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
40. Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
41. Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
42. ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes: Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)  
Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)  
Volumen III: Antonio Sancho y otros, Una mirada comparativa (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)  
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
43. Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
44. Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
45. Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
46. Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:  
Volumen I: Proyecto Joven de Argentina (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen V: El Programa de Inversión Social en Paraguay (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
47. Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe.(LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
48. Francisco Pilotti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
49. John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)

50. Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
51. Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L 1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
52. Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
53. Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
54. Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
55. John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
56. Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
57. Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
58. John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
59. Manuel Mora y Araujo, La estructura social argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L 1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
60. Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
61. Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
62. Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
63. Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
64. Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
65. Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
66. Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, LC/L. 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. . [www](#)
67. Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
68. Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
69. José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
70. Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
71. Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
72. Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
73. José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México”, (LC/L-1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
74. Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volúmen I. LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#) Volúmen II. LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
75. Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE”, (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)

- 76 Rodrigo Valenzuela Fernández, Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile, (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 77 Sary Montero y Manuel Barahona, “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad – Financiamiento – Políticas – Programas, (LC/L.2009-P), Número de venta: S.03.II.G.170, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. . [www](#)
- 78 Sandra Piszcz y Manuel Barahona, Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa, (LC/L.2027-P), Número de venta: S.03.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 79 Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Pedro Donoso y Freddy Aguirre, “Localización de infraestructura educativa para localidades urbanas de la Provincia de Buenos Aires”, (LC/L.2032-P), Número de venta: S.03.II.G.194, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 80 Juan Pablo Pérez Saíñz, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bustos y Michael Herradora, “El orden social ante la globalización: Procesos estratificadores en Centroamérica durante la década de los noventa”, (LC/L.2037-P), Número de venta: S.03.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 81 Carmen Artigas, “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”, LC/L.2044-P), Número de venta: S.03.II.G.207, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 82 Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciais et políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial; resumen de la experiencia brasileña reciente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), marzo de 2004.. [www](#)
- 83 Rodrigo Valenzuela Fernández, “Inequidad y pueblos indígenas en Bolivia. (LC/L. 2089-P), Número de venta: S.04.II.G.27, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 84 Laura Golbert, “¿Derecho a la inclusión o paz social ? El Programa para Jefes/as de Hogares Desocupados”. (LC/L. 2092-P), Número de venta: S.04.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 85 Pablo Vinocur y Leopoldo Halperini, “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa” (LC/L.2107-P), Número de venta: S.04.II.G.59, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 86 Alfredo Sarmiento Gómez, “La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro”, (LC/L. 2122-P), Número de venta: S.04.II.G.51, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.:..... Fax: ..... E.mail:.....