

**“OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: DEL DISCURSO GLOBAL A LA  
ESTRATEGIA LOCAL EN COLOMBIA (2000-2010)”**

**JOSÉ JAIME USCATEGUI PASTRANA**

**Tesis para optar por el título de Magíster en Política Social**

**Asesor**

**ALEJANDRO BECKER**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ DC  
2011**

# TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
<b><u>INTRODUCCIÓN</u></b>	
<b>1. <u>EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN COLOMBIANO</u></b>	1
1.1. <u>Descentralización política</u>	2
1.1.1. <u>Elección popular de autoridades locales y mecanismos de participación ciudadana</u>	2
1.1.2. <u>Organización de la descentralización en Colombia</u>	4
1.1.3. <u>Reseña histórica y política del proceso de descentralización colombiano</u>	5
1.2. <u>Descentralización administrativa</u>	7
1.2.1. <u>Modalidades y principios de la descentralización administrativa</u>	8
1.2.2. <u>Marco constitucional y legal de la distribución de competencias en política social</u>	9
1.2.3. <u>Instrumentos y competencias de planeación en el nivel territorial</u>	12
1.3. <u>Descentralización fiscal</u>	15
1.3.1. <u>Facultades territoriales para la generación de ingresos propios</u>	15
1.3.2. <u>Las transferencias del sector central como fuente del financiamiento local</u>	18
1.3.3. <u>Normas presupuestales aplicables a los entes territoriales</u>	24
1.3.4. <u>Riesgos asociados con la descentralización fiscal</u>	25
<b>2. <u>LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y SU APLICACIÓN EN COLOMBIA</u></b>	27
2.1. <u>La polémica en torno al alcance de los ODM como estrategia de desarrollo</u>	27
2.2. <u>Principios y contenido de los ODM en el ámbito mundial</u>	29
2.3. <u>Recomendaciones para la adopción de una estrategia nacional ODM</u>	32
2.4. <u>Estrategia de Colombia para el logro de los ODM</u>	35
2.5. <u>El proyecto “Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local”</u>	43
2.6. <u>Estrategias complementarias de planeación prospectiva en Colombia</u>	45
<b>3. <u>COMPONENTES DE UNA ESTRATEGIA DESCENTRALIZADA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM EN COLOMBIA</u></b>	51
3.1. <u>Razones para abogar por una estrategia descentralizada ODM</u>	51
3.2. <u>Aspectos estructurales de la estrategia descentralizada ODM en Colombia</u>	53
3.3. <u>Principios y valores de una estrategia descentralizada ODM en Colombia</u>	55
3.4. <u>De la estrategia mundial a la estrategia local ODM en Colombia</u>	56
3.5. <u>El proceso de municipalización de los ODM en Colombia</u>	58
3.6. <u>Acciones sectoriales de la estrategia descentralizada ODM en</u>	64

	<u>Colombia</u>	
3.6.1.	<u>Sector Educación</u>	64
3.6.2.	<u>Sector Salud</u>	67
3.6.3.	<u>Sector agua potable y saneamiento básico</u>	71
3.6.4.	<u>Otros sectores sociales</u>	73
3.7.	<u>“Lista de chequeo” de componentes de una estrategia descentralizada ODM</u>	75
<b>4.</b>	<b><u>¿QUÉ TIENEN PARA DECIR LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS SOBRE LA ESTRATEGIA DE MUNICIPALIZACIÓN ODM?</u></b>	76
4.1.	<u>Selección de la muestra de municipios</u>	76
4.2.	<u>Selección de los componentes objeto de verificación</u>	79
4.3.	<u>Metodología para la verificación del componente: inclusión de los ODM en los Planes de Desarrollo Municipal</u>	80
4.4.	<u>Resultados de la verificación</u>	81
4.4.1.	<u>Beneficios de incluir los ODM en el Plan de Desarrollo Municipal</u>	82
4.4.2.	<u>Contribución a otros componentes de la estrategia de municipalización ODM</u>	92
4.4.3.	<u>Otros resultados de interés</u>	98

## CONCLUSIONES

## BIBLIOGRAFÍA

## ANEXOS

### **LISTA DE TABLAS**

1.	Historia de la descentralización en Colombia	5
2.	Competencias de los niveles de gobierno en Colombia	10
3.	Composición del Sistema General de Participaciones (SGP) - Ley 1176 de 2007	21
4.	Incremento anual del Sistema General de Participaciones (SGP)	21
5.	Objetivos de Desarrollo del Milenio (metas e indicadores)	30
6.	Recomendaciones prácticas para el cumplimiento de los ODM	32
7.	Metas Universales y de Colombia en relación con los ODM	37
8.	Pasos de las etapas de municipalización ODM	60
9.	Competencias territoriales en el sector educativo	65
10.	Destinación de los recursos para la prestación del servicio de educación	65
11.	Acciones municipales para el cumplimiento del ODM 2 en Colombia	66
12.	Destinación de los recursos del SGP en el componente de salud	68
13.	Acciones municipales para el cumplimiento del ODM 4 en Colombia	70
14.	Acciones municipales para el cumplimiento del ODM 5 en Colombia	70

15.	Acciones municipales para el cumplimiento del ODM 6 en Colombia	71
16.	Competencias territoriales en el sector agua potable y saneamiento básico	72
17.	Destinación de los recursos de agua potable y saneamiento básico	72
18.	Acciones municipales para el cumplimiento del ODM 7 en Colombia	73
19.	Competencias municipales en “otros sectores” y su correlación con los ODM	74
20.	Distribución de municipios de acuerdo con categorización municipal	76
21.	Nivel de representatividad de la muestra seleccionada	77
22.	Municipios seleccionados para integrar la muestra	78
23.	Distribución de municipios que incluyen los ODM en su Plan de Desarrollo	81
24.	Áreas de la cooperación internacional en Colombia	94
25.	Departamentos beneficiarios de la cooperación internacional ODM en Colombia	95
26.	Temas asociados con la cooperación internacional ODM en Colombia	96
27.	Agentes de cooperación internacional ODM en Colombia	96

### **LISTA DE GRÁFICOS**

1.	Reformas al sistema de transferencias en Colombia	19
2.	Modelo democrático que contempla “mínimos” y “máximos”	28
3.	Principios de una estrategia descentralizada ODM	55
4.	Etapas de la estrategia de municipalización ODM	59
5.	Pasos de cada etapa de municipalización ODM	60
6.	Correlación entre componentes de la municipalización ODM en Colombia	80

### **LISTA DE ANEXOS**

1.	Reformas a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia (1991)
2.	Categorización municipal y transferencias intergubernamentales <ul style="list-style-type: none"> <li>A. Criterios para la definición de tipologías territoriales</li> <li>B. Categorización municipal según población e ingresos</li> <li>C. Criterios para la distribución e inversión de las transferencias en Colombia</li> </ul>
3.	Evolución de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Colombia
4.	Entidades encargadas de los ODM en Colombia
5.	Metas e indicadores universales y colombianos frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio
6.	Objetivos y metas de Visión Colombia II Centenario 2019

7. Condiciones para la vinculación de los municipios a la Red Juntos
8. Estructura de la Red Social contra la extrema pobreza (Red Juntos)
9. Descentralización, desarrollo y Objetivos del Milenio
10. Comparación entre diagnósticos participativos y técnicos
11. Criterios para la construcción de indicadores ODM
12. Funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud
13. Municipios de la muestra que incluyen los ODM en su Plan de Desarrollo
14. Ejemplos de planes de desarrollo municipal con enfoque ODM
  - A. Correlación entre líneas estratégicas del Plan de Desarrollo y los Objetivos del Milenio
  - B. Formulación de metas municipales ODM
  - C. Análisis FODA municipal en el que se resalta los ODM como “oportunidad”
  - D. Universidad regional aporta a la construcción de indicadores ODM
15. Municipios no vinculados a la Red Juntos

## **SIGLAS**

AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
CGC	Cláusula General de Competencias
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPN	Constitución Política Nacional, Colombia (1991)
CT&I	Ciencia, Tecnología e Innovación
IED	Inversión Extranjera Directa
LOOT	Ley de Ordenamiento Territorial
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SGP	Sistema General de Participaciones

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación se originó en dos acontecimientos concretos. Por un lado, la firma de la Declaración del Milenio por parte de Colombia en la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, con la cual el país asumió el compromiso formal de adelantar todos los esfuerzos para cumplir los 8 Objetivos del Milenio antes del año 2015; y por el otro, la decisión del Estado colombiano de modificar en el año 2001 el sistema de transferencias de recursos del gobierno central a las entidades descentralizadas, disminuyendo con ello el volumen de los recursos que se transferirían en los años subsiguientes.

Estos dos acontecimientos representaron, a primera vista, una clara contradicción, al tratarse de un Estado que asumió el compromiso de alcanzar logros específicos en materia de educación, salud, saneamiento básico y agua potable (entre otros sectores incluidos en los Objetivos del Milenio), pero al mismo tiempo recortó los recursos que los entes territoriales deben destinar a la ampliación y optimización de estos sectores.

Surgieron, entonces, una serie de interrogantes que se convirtieron en el punto de partida de esta investigación: ¿Cuál es la relación que existe entre Objetivos del Milenio y Descentralización? ¿Qué beneficios reporta adoptar una estrategia descentralizada frente a los ODM? ¿Cuáles son los componentes de una estrategia descentralizada que permita cumplir los ODM antes del año 2015? ¿Están dadas las condiciones para hablar de una estrategia descentralizada ODM en Colombia? ¿Cuál ha sido la respuesta de los municipios colombianos frente a la estrategia propuesta?

Con base en estos interrogantes, la hipótesis de la tesis es: *“Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son compatibles con el modelo de descentralización colombiano y, por tanto, es posible identificar avances y beneficios en su implementación como estrategia de desarrollo local en el país”*. Para intentar verificar esta hipótesis se desarrolló el siguiente plan de trabajo:

- 1) Hacer una revisión del concepto “Descentralización” y entender el modelo de descentralización colombiano.
- 2) Revisar el origen de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la manera cómo éstos han sido aplicados en Colombia.
- 3) Identificar el vínculo entre Descentralización y Objetivos del Milenio, para luego puntualizar los aspectos que debe incorporar una estrategia descentralizada ODM.
- 4) Verificar hasta qué punto y en qué condiciones se ha adoptado una estrategia descentralizada para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en Colombia.

Estas mismas etapas de la investigación se ven reflejadas en la estructura del documento que se presenta a continuación.

El periodo revisado por este documento comprende los años 2000-2010, partiendo de la firma de la Declaración del Milenio (2000) hasta el día de hoy. El análisis se concentra de manera especial en el periodo 2005-2010, debido a que en éste se inició y ha transcurrido la implementación de los Objetivos del Milenio en Colombia.

# CAPÍTULO 1

## EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN COLOMBIANO

Por descentralización se entiende el “proceso mediante el cual el Estado transfiere responsabilidades administrativas, políticas y financieras a los niveles subnacionales de gobierno, sean estos departamentos, municipios, distritos, provincias o regiones, entre otros”.<sup>1</sup> A partir de esta definición, se pueden identificar tres ámbitos en los cuales tiene lugar el proceso de descentralización: político, administrativo y fiscal.

Con la descentralización política, se aspira que los ciudadanos puedan elegir a sus gobernantes más próximos y que éstos, a su vez, estén facultados para tomar autónomamente las decisiones que demande el desarrollo local. Un escenario de este tipo, como todo proceso político, es el resultado de la negociación entre actores (agentes políticos, académicos, ciudadanos, grupos de interés, etc.) quienes propugnan por un modelo de Estado determinado.<sup>2</sup>

En desarrollo de la descentralización política, se cumplen los siguientes tres objetivos: 1) Hacer que los niveles superiores de Gobierno se despojen de las tareas operativas y se concentren en las áreas estratégicas; 2) Acercar a los tomadores de decisión a las problemáticas que deben ser resueltas, de tal manera que se produzcan intervenciones más efectivas y 3) Promover el pluralismo político permitiendo que sectores tradicionalmente relegados ejerzan el poder local.<sup>3</sup>

En el ámbito administrativo, la descentralización supone la distribución de competencias<sup>4</sup> y funciones entre los niveles de gobierno, partiendo de una asignación clara de responsabilidades, que permita que no se dupliquen esfuerzos y constatando que cada nivel cuente con la capacidad (institucional, financiera y técnica) para cumplir con sus obligaciones.

---

<sup>1</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Lineamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal: manual de orientación. Bogotá, 2007, p. 21.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>3</sup> PENING G., Jean Philippe. Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. En: Revista Economía y Desarrollo. Bogotá. Vol. 2, no. 1 (mar. 2003).

<sup>4</sup> Competencia es “el campo de acción en el cual se desempeña un determinado nivel de gobierno en ejercicio de sus funciones”. Toda competencia está integrada por una jurisdicción (territorio), materia (política pública) y atribución (actividad designada). PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, Op. Cit., p. 28.



Por último, en el campo fiscal, la descentralización implica el traspaso de fuentes de financiación y competencias fiscales de un nivel de gobierno a otro. Dicho traspaso garantiza la sostenibilidad del sistema político y administrativo, el cual requiere del equilibrio fiscal para funcionar. Sólo en la medida que los gobiernos subnacionales logran ser autosuficientes fiscalmente, éstos llegan a tener un margen de maniobra suficiente para incidir en los asuntos locales.

Estos tres tipos de descentralización (política, administrativa y fiscal) se retoman a continuación para caracterizar el modelo de descentralización colombiano.

### **1.1. Descentralización política**

Desde esta perspectiva, la descentralización en Colombia está determinada por un modelo de Estado unitario (en contraposición al modelo federal)<sup>5</sup>. Así reza el Artículo 1º de la Constitución Política Nacional (CPN): “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Un modelo de organización territorial unitario, como el colombiano, tiene las siguientes características fundamentales: 1) Existe una relación jerárquica entre el nivel central y los niveles subnacionales (estructura vertical); 2) El nivel central conserva la llamada Cláusula General de Competencias (CGC)<sup>6</sup>, en virtud de la cual se asignan las competencias y atribuciones de los niveles subnacionales; 3) El Estado adopta un único régimen jurídico y a éste se someten los niveles subnacionales por igual (uniformidad) y 4) El nivel central debe velar por la legalidad y coordinación de la acción descentralizada (poder de tutela).<sup>7</sup>

#### ***1.1.1. Elección popular de autoridades locales y mecanismos de participación ciudadana***

---

<sup>5</sup> El modelo federal, a diferencia del unitario, se concibe como un modelo netamente político debido a la mayor autonomía que ofrece a los niveles subnacionales de gobierno. El modelo unitario considera la descentralización más un proceso de carácter administrativo que político. *Ibíd.*

<sup>6</sup> La CGC impide a los niveles subnacionales ejercer funciones o competencias que no hayan sido transferidas de manera explícita y taxativa por el nivel central.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, p. 24-25.

Un avance trascendental en materia de descentralización política en Colombia, fue la elección popular de Alcaldes que se aprobó en 1986 y Gobernadores en 1991.<sup>8</sup> Esta elección se sumó a la de cuerpos colegiados (Concejo Municipal y Asamblea Departamental) que desde la Constitución de 1886 se venía realizando por voto popular.

La elección popular de autoridades locales marcó una transición entre el modelo impuesto por la Constitución de 1886 y el que se desarrollaría posteriormente con la Constitución de 1991: “Aunque la Constitución de 1886 consagró el principio de la descentralización administrativa, en ella se restringió la autonomía municipal, por cuanto los alcaldes eran simples agentes políticos y administrativos del gobernador; fue sólo hasta la reforma de 1986 que se le otorgó autonomía administrativa a estos entes territoriales en materia administrativa, política y fiscal, sin que en forma alguna se abandonara la estructura unitaria del Estado colombiano. La Constitución de 1991 y el proceso normativo posterior se encargaron de desarrollar todos los aspectos municipales, aunque no es clara su dirección hacia la garantía de la autonomía municipal”.<sup>9</sup>

La profundización del proceso de descentralización política en el país también ha estado propiciada por la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en la Carta de 1991. Además de los mecanismos enunciados en el Artículo 103 de la CPN (el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato<sup>10</sup>), existen otros espacios e instrumentos de participación en el nivel territorial: Consejos Territoriales de Planeación; espacios de participación en salud como los Comités de Veeduría de Régimen Subsidiado, Asociación de Usuarios, Comités de Participación Comunitaria; Comités de Desarrollo y Control Social de Servicios Públicos Domiciliarios; Consejos Departamentales y Municipales de Cultura y Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

---

<sup>8</sup> El Acto legislativo No. 01 de 1986 y la Constitución de 1991, respectivamente, fueron las normas que democratizaron la elección de Alcaldes y Gobernadores en el país.

<sup>9</sup> HERRERA, Wilson. Régimen municipal en Colombia. En: Revista de Derecho de la Universidad del Norte. Barranquilla. 2002.

<sup>10</sup> Cabe anotar que en el país, hasta la fecha, el Gobierno Central no tiene la potestad de revocar el mandato de las autoridades locales.

### **1.1.2. Organización de la descentralización en Colombia**

Por definición, en Colombia “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.<sup>11</sup> El mapa territorial está compuesto de la siguiente manera:

- 32 Departamentos (con sus capitales): Amazonas (Leticia), Antioquia (Medellín), Arauca (Arauca), Atlántico (Barranquilla), Bolívar (Cartagena de Indias), Boyacá (Tunja), Caldas (Manizales), Caquetá (Florencia), Casanare (Yopal), Cauca (Popayán), Cesar (Valledupar), Chocó (Quibdó), Córdoba (Montería), Cundinamarca (Bogotá), Guainía (Puerto Inírida), Guaviare (San José del Guaviare), Huila (Neiva), La Guajira (Riohacha), Magdalena (Santa Marta), Meta (Villavicencio), Nariño (San Juan de Pasto), Norte de Santander (Cúcuta), Putumayo (Mocoa), Quindío (Armenia), Risaralda (Pereira), San Andrés y Providencia (San Andrés), Santander (Bucaramanga), Sucre (Sincelejo), Tolima (Ibagué), Valle del Cauca (Cali), Vaupés (Mitú) y Vichada (Puerto Carreño).
- 4 Distritos Especiales: Bogotá (Distrito Capital), Barranquilla (Distrito Especial, Industrial y Portuario), Cartagena (Distrito Turístico y Cultural) y Santa Marta (Distrito Cultural e Histórico).
- 8 ciudades grandes: Bogotá, Cali, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta y Pereira.
- Alrededor de 1.000 municipios pequeños (con población inferior a 50.000 habitantes y recursos limitados).

El texto constitucional es claro al definir en qué consiste la autonomía territorial: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1) Gobernarse por autoridades propias; 2) Ejercer las competencias que les correspondan; 3) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y 4) Participar en las rentas nacionales”.<sup>12</sup>

Los municipios colombianos, al igual que la Nación y los departamentos, cuentan con un nivel central y otro descentralizado. El primero está conformado por las

---

<sup>11</sup> Artículo 286 de la CPN.

<sup>12</sup> Artículo 287 de la CPN.

autoridades locales: Alcaldía, Secretarías de Despacho, Concejo Municipal<sup>13</sup>, Contraloría, Personería, Tesorería y Departamentos Administrativos del orden municipal.

El nivel descentralizado municipal se organiza territorialmente y por servicios. En el primer caso, el municipio está distribuido en comunas y corregimientos (para las zonas urbanas y rurales, respectivamente); y en el segundo, está constituido por establecimientos públicos municipales, empresas comerciales e industriales, sociedades de economía mixta, empresas sociales, empresas oficiales y asociaciones, corporaciones o sociedades sin ánimo de lucro del orden municipal.

### **1.1.3. Reseña histórica y política del proceso de descentralización colombiano**

En la Tabla No. 1 se hace un recuento cronológico del proceso de descentralización colombiano por periodos presidenciales:

**Tabla No. 1 – Historia de la descentralización en Colombia**

<b>Administración</b>	<b>Reforma(s)</b>
Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) – LIBERAL (4º Presidente del Frente Nacional)	<p>Reforma a la Constitución de 1886 (en 1968<sup>14</sup>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se impusieron condiciones especiales para restringir la creación de departamentos, se permitió elevar intendencias y comisarías a la calidad de departamentos y se dispuso que las divisiones territoriales podían no coincidir con otras divisiones de organización estatal (servicios públicos, instrucción pública, aspectos militares, fiscales y de planificación).</li> <li>• Estableció la tutela administrativa de los departamentos sobre los municipios, creó figuras como las juntas administradoras locales, las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas y entregó la facultad al legislador para distribuir los servicios públicos a cargo de la Nación, los departamentos y los municipios a través de la figura del «situado fiscal».</li> <li>• Facultó a los gobernadores y alcaldes para crear establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales y sociedades de economía mixta de los respectivos órdenes territoriales.</li> </ul>
Misael Pastrana Borrero (1970-1974) – CONSERVADOR (5º y último Presidente del Frente	Como Ministro de Gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo, fue el encargado de adelantar ante el Congreso el debate que hizo posible la Reforma Constitucional de 1968. Ya como Presidente de la República, se encargó de desarrollar y

<sup>13</sup> Los Concejos Municipales, de acuerdo con el artículo 313 constitucional, el artículo 32 de la ley 136 de 1994 y el artículo 93 del decreto 1333 de 1986, tiene funciones eminentemente administrativas.

<sup>14</sup> Estas reformas hacen que algunos autores consideren que el proceso de descentralización en Colombia lleva por lo menos 40 años, haciendo del país el “más avanzado de América Latina” en esta materia. GIRALDO, Carlos Augusto. Descentralización colombiana, un producto de exportación. En: Revista del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública (OPERA) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. No. 3 (2003).

Nacional)	dar continuidad a la mencionada reforma. Fue notable su impulso a la infraestructura vial y aeroportuaria del país, bajo el lema de “integrar el país marginado con el país participante”.
Alfonso López Michelsen (1974-1978) - LIBERAL	La “Pequeña Constituyente”: se planteó la descentralización como “una nueva forma de relación entre el Gobierno Central, los Departamentos y los Municipios”. Fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. <sup>15</sup>
Julio César Turbay Ayala (1978-1982) - LIBERAL	Se creó el Consejo Nacional para Descentralización y se conformó la Misión Bird-Wiessner. En el informe de esta última se “propuso la descentralización, dejando constancia de que su fin último no es la autonomía municipal, sino la racionalización y control del gasto público”. <sup>16</sup>
Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) - CONSERVADOR	Se fortaleció el rol municipal a partir de la expedición de las siguientes normas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 14 de 1983: fortalecimiento de los fiscos municipales.</li> <li>• Ley 50 de 1984: funcionamiento del presupuesto público.</li> <li>• Ley 55 de 1985: ordenamiento de las finanzas del Estado.</li> <li>• Acto legislativo No. 01 de enero 9 de 1986: elección popular de alcaldes y consultas populares.</li> <li>• Ley 11 de 1986: Estatuto básico de la administración municipal.</li> <li>• Ley 12 de 1986: cesión (hasta del 50% a los entes territoriales) del Impuesto del Valor Agregado (IVA).</li> </ul> En este periodo, debido a la recesión económica y el déficit fiscal del país, se comienzan a implementar los primeros Planes de Ajuste del Fondo Monetario Internacional (FMI). <sup>17</sup>
Virgilio Barco Vargas (1986-1990) - LIBERAL	Ley 78 de 1986: desarrollo de la elección popular de alcaldes. Leyes 77, 78, 80 y 81 de 1987: desarrollaron el estatuto de la descentralización según el traslado de los diversos servicios públicos, inspección y vigilancia de la urbanización y construcción, el transporte urbano municipal y funciones especiales conjuntas del Instituto de Bienestar Familiar y los municipios.
César Gaviria Trujillo (1990-1994) - LIBERAL	Asamblea Nacional Constituyente - Constitución Política de 1991. Ley 136 de 1994: sintetiza la definición del Municipio, señala las normas constitucionales que indican el régimen al que deben someterse los diferentes aspectos de la acción municipal, y desarrolla las funciones del Municipio.
Ernesto Samper Pizano (1994-1998) - LIBERAL	Ley 388 de 1997: promueve la concurrencia de la Nación, las entidades territoriales y las autoridades administrativas y de planeación para lograr el cumplimiento de las respectivas obligaciones en el ordenamiento territorial como vía directa al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Durante este gobierno se empieza a decir que las transferencias del gobierno central a los departamentos y municipios son una de las principales causas del déficit fiscal nacional, proponiéndose cambiar la base del cálculo del incremento anual de las mismas (de acuerdo con el PIB o el IPC y no de los ingresos corrientes de la Nación). La reforma

<sup>15</sup> MATIAS C., Sergio. El municipio y la descentralización en Colombia. En: SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL COMPARADA (2005 : Cádiz).

<sup>16</sup> RUIZ, Jaime y TENJO, Fernando. La política de descentralización del cuatrienio (1982-1986). En: Economía Colombiana. Bogotá. No. 182 (jun. 196); p. 27.

<sup>17</sup> Algunos autores atribuyen la disminución de las transferencias del sector central a las regiones a los planes de ajuste fomentados por el FMI: “las reformas constitucionales y legales, que recortan los traslados del sector central a las entidades territoriales y las inversiones en salud, educación vivienda de interés social, seguridad social e infraestructura para el desarrollo, en aplicación de los Planes de Ajuste Fiscal, convenidos entre el Gobierno de Colombia y el Fondo Monetario Internacional, actualmente denominados Acuerdos Stand Bay.” MATIAS C., Op. Cit.

	requerida para materializar esta última propuesta, no llega a ser aprobada por el Congreso de la República. <sup>18</sup>
Andrés Pastrana Arango (1998-2002) - CONSERVADOR	<p>Ley 550 de 1999: regula instrumentos de intervención económica aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de las regiones a través de su reestructuración y reactivación económica y financiera.</p> <p>Ley 715 de 2001: consagró normas orgánicas en materia de recursos y competencias a través del «Sistema General de Participaciones». Pretendió “reducir la capacidad de inversión de los entes territoriales y de ejercer el control creciente de competencias y recursos por el Gobierno Nacional, y en consecuencia, los Municipios deben asumir el papel de ejecutores de las decisiones que toman los Departamentos y fundamentalmente el Gobierno Nacional, en servicios como la educación y la salud”.<sup>19</sup></p> <p>Ley 617 de 2000: de “austeridad del gasto” de municipios y departamentos, fijó topes en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, estableciéndolos como un porcentaje decreciente de los ingresos propios. También modifica parcialmente el estatuto municipal en cuanto a la creación y categorización de municipios, su saneamiento fiscal, contratos, inhabilidades e incompatibilidades, reglas de transparencia de la gestión municipal, etc.</p> <p>Acto Legislativo 01 de 2001: modificó la base del cálculo de las transferencias del nivel central y sustituyó transitoriamente el parámetro de ingresos corrientes de la Nación, por una suma fija, incrementada anualmente por el índice de precios al consumidor, más uno o dos puntos.</p> <p>Se suscriben nuevos compromisos con el FMI con el compromiso de “recortar la inversión pública en salud, educación, vivienda de interés social e infraestructura para el desarrollo nacional y las transferencias del sector central a los departamentos y municipios”.<sup>20</sup></p>
Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) – COALICIÓN	<p>Reformas y medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acto Legislativo No. 02 de 2004: prolongó el periodo institucional de los alcaldes a cuatro años.</li> <li>• Acto Legislativo No. 04 de 2007: extiende la fórmula de cálculo de las transferencias, dando continuidad al Acto Legislativo 01 de 2001.</li> <li>• Continúan los Acuerdos Stand By con el Fondo Monetario Internacional.</li> </ul>

Fuente: HERRERA (2002) y MATIAS (2005).

## 1.2. Descentralización administrativa

La distribución de competencias en Colombia parte de los llamados “finés esenciales del Estado”: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;

<sup>18</sup> Paradójicamente, la Comisión del Gasto Público contratada por este Gobierno concluyó en uno de sus informes “que el déficit fiscal estaba determinado por el incremento del gasto en los sectores de Defensa Nacional, y la Justicia, y por los crecientes gastos de funcionamiento del Gobierno Central y no por las transferencias a los Departamentos y Municipios”. *Ibíd.*

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> *Ibíd.*

facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.<sup>21</sup>

### **1.2.1. Modalidades y principios de la descentralización administrativa**

Se reconocen tres formas de llevar a cabo la descentralización administrativa, dependiendo del nivel de responsabilidad que se le asigne a la autoridad descentralizada:

- **Desconcentración:** la responsabilidad no se traslada a otro nivel de gobierno, sino a una unidad que depende directamente de la unidad superior. Ejemplo: las oficinas regionales de las entidades del gobierno central.
- **Delegación:** se traspasan funciones de un nivel de gobierno a otro para que se ejerzan con independencia y se rindan cuentas a la comunidad local.
- **Devolución:** se transfieren funciones de un nivel de gobierno a otro, con la obligación de rendir cuentas a la autoridad superior que las transfirió.<sup>22</sup>

Estas tres modalidades de descentralización administrativa aplican para el caso colombiano. En el capítulo V de la CPN, “De la Función Pública”, se expresa el tipo descentralización administrativa que opera en Colombia (artículo 209): “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

---

<sup>21</sup> Artículo 2 de la CPN.

<sup>22</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, Op. Cit., p. 27-28.

Entre los principios que orientan la distribución de competencias, y la descentralización en general, se destacan (algunos coinciden con el artículo constitucional antes citado):

- Subsidiariedad: corresponde a las autoridades del nivel inferior, por su cercanía al contexto local, la provisión de los bienes y servicios. En caso de que esta autoridad no esté en condiciones de llevar a cabo la provisión, el nivel de gobierno inmediatamente superior asume la competencia.
- Concurrencia: los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno se pueden sumar para una provisión adecuada de los bienes y servicios locales.
- Heterogeneidad: se deben considerar las particularidades de los territorios y su demanda diferenciada de bienes y servicios.
- Gradualidad: la asignación de competencias debe responder a un proceso de aprendizaje progresivo por parte de las autoridades subnacionales.
- Flexibilidad: es necesario disponer de estructuras político-administrativas que faciliten la adaptación frente a las nuevas competencias.
- Economías de escala: a través de asociaciones territoriales se reducen costos y se aumenta la eficiencia en la prestación de los servicios locales.
- Neutralidad fiscal: la transferencia de responsabilidades debe estar acompañada de la transferencia de recursos, de tal manera que no se produzcan desequilibrios en las finanzas territoriales.<sup>23</sup>

### ***1.2.2. Marco constitucional y legal de la distribución de competencias en política social***

Las competencias generales de los niveles subnacionales de Gobierno, en Colombia, están definidas por mandato constitucional:

“Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga”.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 32-33.

<sup>24</sup> Artículo 298 de la CPN.



“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.<sup>25</sup>

La ley 136 de 1994 (artículo 3) amplía este último párrafo de la Constitución, al encargarle al municipio la administración de los asuntos locales; la construcción de obras; la planificación del desarrollo económico, social y ambiental; solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación, deporte; velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y promover el mejoramiento económico de los habitantes de su territorio.

La Tabla No. 2 resume la distribución de competencias entre los niveles de gobierno en Colombia, dejando en evidencia que la prestación de los servicios sociales en el país es una tarea fundamental del municipio.

**Tabla No. 2 - Competencias de los niveles de gobierno en Colombia**

<b>Competencia</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>	<b>Gobierno Central</b>
Planeación del desarrollo (jurisdicción)	Local	Regional	Económico nacional
Prestación de servicios de salud y educación (atribución)	Prestar	Coordinar y administrar (ésta última si el municipio no está certificado*).	Garantizar el acceso
Prestación de servicios públicos: acueducto, alcantarillado y saneamiento básico (atribución)	Prestar	Apoyar	Definir políticas generales
Ejecución de obras de interés público (jurisdicción)	Local	Regional	Nacional
Transferencias (atribución)	Administrar	Administrar	Constituir sistema

\* La certificación es un mecanismo administrativo que condiciona la transferencia de competencias al cumplimiento de unos estándares mínimos exigidos por la autoridad superior.

Fuente: PNUD y U. EXTERNADO DE COLOMBIA (2007).

Por esta razón, se dice que el proceso de descentralización en Colombia ha estado orientado hacia el municipio, lo cual lleva a que se considere a los departamentos los “perdedores del proceso”. Un modelo de descentralización con énfasis excesivo en el municipio lleva implícito un primer riesgo<sup>26</sup>, el cual consiste en sacrificar la

<sup>25</sup> Artículo 311 de la CPN.

<sup>26</sup> Son, por lo menos, cuatro los riesgos del proceso de descentralización (a partir de la experiencia colombiana):

1) La descentralización exclusivamente municipalista, 2) El desbordamiento del gasto burocrático y de

capacidad de gestión de los niveles intermedios de gobierno y generar escenarios de ineficiencia administrativa.

Para cada uno de los servicios sociales a cargo del Estado, la Constitución de 1991 también define los postulados generales que determinan su prestación (se subrayan los aspectos más relevantes por fuera del texto original):

*Servicios sociales en general (artículo 366 CPN):* “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. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

*Salud y saneamiento básico (artículo 49 CPN):* “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.

*Servicios públicos domiciliarios (artículo 368 CPN):* “La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

*Educación (artículo 67 CPN):* “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la

---

funcionamiento, 3) La pereza fiscal y 4) El endeudamiento territorial. Los tres últimos serán tratados en el capítulo de descentralización fiscal. La Ley 715 de 2001 (en la parte de salud) y las Corporaciones Autónomas Regionales (medio ambiente) son considerados dos esfuerzos para “desmunicipalizar” la descentralización en Colombia. GIRALDO, Op. Cit.

práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.<sup>27</sup>

*Servicios públicos (artículo 365 CPN):* “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

### **1.2.3. Instrumentos y competencias de planeación en el nivel territorial**

Los Planes de Desarrollo son la principal herramienta de planificación de los distintos niveles de gobierno en Colombia: “Habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, ambiental y social, en especial las estrategias gubernamentales de lucha

---

<sup>27</sup> “Reconocido constitucionalmente el derecho de toda persona a educarse, el Estado adquiere el compromiso de desarrollar actividades regulares y continuas para satisfacer la necesidad pública de educación. Por ello, el constituyente definió la educación como servicio público, esto es, como actividad organizada que tiende a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien sea que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Del texto constitucional se extraen los principios esenciales que rigen la prestación del servicio público de educación: eficiencia, continuidad y calidad. De su naturaleza de servicio público también se deducen sus fines generales: el servicio a la comunidad, la búsqueda del bienestar general, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y la elevación de la calidad de vida de la población.” FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIO (FCM) y AGENCIA TÉCNICA DE COOPERACIÓN ALEMANA (GTZ). ¿Qué conocemos sobre desarrollo? En: Curso virtual - Estrategias de generación de ingresos en los municipios colombianos para la lucha contra la pobreza extrema y el logro de los ODM. Bogotá. Módulo 1 (2008); p. 23.

contra la pobreza. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas, estrategias, y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, Planes de Desarrollo con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos, desarrollar estrategias de lucha contra la pobreza, y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de corto y largo plazo”.<sup>28</sup>

Con la Constitución de 1991 se creó el “Sistema Nacional de Planeación”, conformado por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación, y se encomendó al Gobierno la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo con la participación de las entidades territoriales: “Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley. En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley. El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación”.<sup>29</sup>

Nótese que los departamentos también tienen atribuciones en materia de planeación: “Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley. En todo caso el organismo nacional

---

<sup>28</sup> Artículo 339 de la CPN.

<sup>29</sup> Artículo 340 de la CPN.

de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial”.<sup>30</sup>

La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales en términos de planeación territorial y presupuestal está reglamentada por leyes orgánicas:

*Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT (artículo 288 CPN):* “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

Los municipios deben formular un componente físico que se integre a su Plan de Desarrollo (artículo 41 de la ley 152 de 1994). Este componente se denomina Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y es definido como “el conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas y coherentes, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación de su espacio público” (Ley 388 de 1987).

Esta última es una temática frente a la cual aún hace falta avanzar: “A catorce años de promulgación y vigencia de la nueva Constitución Política de Colombia, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) aún no se ha expedido por múltiples contradicciones políticas, económicas y sociales”.<sup>31</sup>

*Ley Orgánica de Presupuesto (Artículo 342 de CPN):* “Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.

---

<sup>30</sup> Artículo 344 de la CPN.

<sup>31</sup> MATIAS C., Op. Cit.

### 1.3. Descentralización fiscal

Un primer objetivo de la descentralización fiscal es asegurar la financiación subnacional, por lo cual es pertinente tener presente la siguiente clasificación de ingresos y gastos territoriales:

#### 1) INGRESOS

- a. Ingresos propios (dependen de la gestión y el potencial económico territorial).
  - i. Impuestos (aplicables a bienes públicos puros; no implican contraprestación).
    - Directos
    - Indirectos
  - ii. Tasas (aplicables a servicios del Estado excluyentes; implica contraprestación).
  - iii. Multas (sanciones económicas).
  - iv. Contribuciones (parafiscales: se imponen a un sector para beneficio del mismo sector).
- b. Transferencias intergubernamentales
- c. Financiamiento público

#### 2) GASTOS

- a. De inversión
- b. De operación
- c. De administración<sup>32</sup>

#### **1.3.1. Facultades territoriales para la generación de ingresos propios**

Comenzando por los ingresos tributarios, se debe indicar que la facultad impositiva de los entes territoriales está definida por los artículos 287, 300, 313, 338 de la CPN, de los cuales se desprende que: 1) Las entidades territoriales pueden “establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” (no crearlos, sino aplicarlos dentro de los límites de la Constitución y la Ley); 2) Las asambleas departamentales y los concejos municipales pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales (no crearlas) y 3) Las asambleas departamentales “decretan” y los

---

<sup>32</sup> De acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto en Colombia (artículo 11 del decreto 111 de 1996), los ingresos de las entidades públicas están conformados por: 1) Ingresos Corrientes (tributarios y no tributarios, entre estos últimos se incluyen las transferencias), 2) Contribuciones parafiscales, 3) Fondos especiales, 4) Recursos de capital, y 5) Ingresos de los establecimientos públicos.

concejos municipales “votan” los tributos de conformidad con la Constitución y la Ley.<sup>33</sup>

Para mejorar la capacidad de generación de recursos de los gobiernos locales, se requiere que éstos reciban la titularidad y competencia recaudatoria de nuevos impuestos, tasas, multas y contribuciones, al mismo tiempo que se deben implementar mecanismos para optimizar el recaudo de los ya existentes. Una capacidad tributaria plena implica la definición, liquidación y cobro de los tributos por parte de las entidades territoriales sin la interferencia de los niveles superiores de gobierno.<sup>34</sup>

La distribución de competencias tributarias se hace de acuerdo con la movilidad de las bases gravables. A mayor movilidad y, por consiguiente, menor control del gravamen, el impuesto debe recaer en una instancia superior de gobierno.<sup>35</sup> En Colombia “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.<sup>36</sup>

A nivel departamental, los impuestos más representativos son: licores, cerveza y cigarrillos. En el caso de los municipios, se destacan:

- Catastral o Predial Unificado: imposición económica que se aplica de acuerdo con el avalúo que tienen los bienes inmuebles del censo de propiedad inmueble del municipio (Catastro). La Ley 44 de 1990 decidió unificar esta imposición con el impuesto de parques y arborización, el de estratificación económica y la sobretasa de levantamiento catastral, y se denominó “Impuesto Predial Unificado”.
- Impuesto de Industria y Comercio: grava la actividad económica industrial, comercial y de servicios, independientemente de las condiciones personales de los contribuyentes (Leyes 43 de 1987 y 49 de 1990).

---

<sup>33</sup> Al respecto, existe jurisprudencia: “las atribuciones de los cuerpos colegiados de elección popular en las entidades territoriales están supeditadas a lo que la ley disponga”. CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Expediente C-521. 15 de octubre de 1997.

<sup>34</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, Op. Cit., p. 39.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 41-42

<sup>36</sup> Artículo 317 de CPN.

- De Circulación y Tránsito: aplica a los vehículos de tracción mecánica (Leyes 44 de 1990 y la 488 de 1998).
- De espectáculos públicos: no grava la actividad comercial del empresario o agente encargado del espectáculo, sino la adquisición de boletas del mismo (Ley 181 de 1995).
- Juegos de azar: las normas aplicables son tan variadas como las modalidades de juego existentes.
- Degüello de ganado.

Un impuesto municipal sin explotar es el predial rural. Este se podría aplicar a las grandes extensiones de tierra que no pagan impuestos o que podrían pagar más de acuerdo con su capacidad productiva. Uno de los obstáculos para implementar el recaudo de este impuesto es la violencia que azota a buena parte del territorio nacional.

No se puede olvidar que los tributos de un Estado están asociados con la política económica del mismo. Así las cosas, los impuestos pueden aplicarse para redistribuir, financiar, incentivar o desincentivar determinadas actividades económicas. Un impuesto se puede fijar de acuerdo con la riqueza del contribuyente, su actividad económica, la propiedad y el uso del suelo, el uso del espacio público, entre otros.<sup>37</sup>

La distribución de competencias tributarias debe realizarse sin obstaculizar o afectar en exceso la operación de agentes económicos que desarrollan actividades en distintas jurisdicciones territoriales. De igual manera, la existencia de unos territorios más atractivos que otros, por la descentralización fiscal, puede generar una concentración excesiva de población y actividades económicas en determinadas zonas.<sup>38</sup>

Una transferencia cada vez mayor de competencias fiscales puede ir en detrimento de la equidad regional, debido a que el gobierno central no estará en condiciones de recaudar para redistribuir. Ejemplo: si el gobierno nacional decidiera hacer del IVA un impuesto municipal, se verían afectados los municipios más pequeños que no

---

<sup>37</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, Op. Cit., p. 40.

<sup>38</sup> Esto es lo que autores como COHEN y PETERSON (1996) definen como “descentralización espacial”: “consiste en transferir recursos e instrumentos a las regiones para promocionar actividades productivas con el fin de reducir su concentración en algunos centros urbanos de gran peso.” PENING G., Op. Cit.



tienen una capacidad de recaudo alta y no existiría la posibilidad de redistribuir desde el nivel central.

Del lado de los recursos no tributarios, se encuentran aquellos que se reciben por ejecución de contratos, recargos y multas, venta de activos municipales, rendimientos por operaciones financieras, superávits de ejercicios fiscales anteriores, aportes de capital y donaciones. Las tasas son aplicables a servicios, tales como:

- Servicios públicos domiciliarios (alcantarillado, acueducto, energía, telecomunicaciones, etc.)
- Servicios técnicos y administrativos (trámites como licencias, visados, placas, etc.)
- Otros servicios (plazas de mercado, ferias, sacrificio de reses, etc.)

Los dos ingresos más significativos por concepto de contribuciones y tasas, son:

- Contribución a la valorización: participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística. Contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público (Ley 25 de 1921).
- Sobretasa a la Gasolina y al ACPM: se encuentra reglamentada por la Ley 488 de 1998. Su participación en el total de los ingresos es mayor cuando se trata de ciudades grandes o intermedias.

### ***1.3.2. Las transferencias del sector central como fuente del financiamiento local***

Un segundo conjunto de ingresos locales, se encuentra determinado por los siguientes rubros:

- Regalías: son aquellos recursos que recibe una entidad municipal, en dinero o especie, por la explotación de recursos naturales en su territorio. Normas relacionadas: artículo 360 de la CPN, Ley 141 de 1994, Decreto 620 de 1995 y Ley 619 de 2000.
- Peajes: pago por el paso o uso. Son tradicionalmente utilizados para financiar los contratos de concesión de grandes obras y servicios públicos. Normas relacionadas: Ley 44 de 1990 y 105 de 1993.
- Empréstitos: son recursos recibidos en calidad de préstamo por parte de entidades crediticias de origen interno o externo. Están sometidos a los plazos y condiciones financieras que se acuerden. Los entes territoriales pueden recurrir a mecanismos de crédito público como: empréstitos, acuerdos con proveedores y emisión, suscripción y

colocación de deuda pública. En este sentido, el artículo 256 de la CPN señala: “Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regule la materia.”

- Transferencias: son la participación de las entidades territoriales en los Ingresos Corrientes de la Nación. Normas relacionadas: artículos 356 y 357 de la CPN, Ley 60 de 1993, Ley 715 de 2001 y Decreto 457 de 2002.

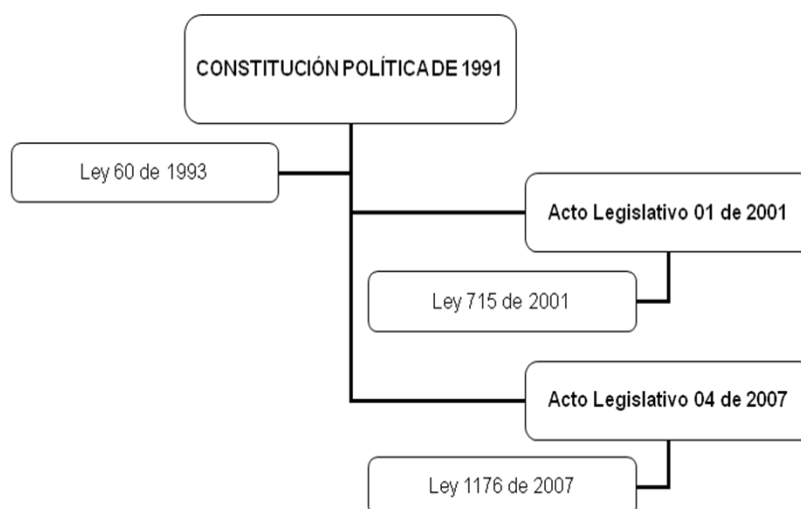
El sistema de transferencias en Colombia, hoy conocido como Sistema General de Participaciones (SGP), tiene su origen en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991. Originalmente, el termino utilizado era “situado fiscal”, con el cual se hacía alusión al “porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será (sería) cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen”.<sup>39</sup>

Con el Acto legislativo No. 01 de 2001, el término “situado fiscal” es reemplazado por el de “Sistema General de Participaciones”, produciéndose una serie de cambios en el funcionamiento del sistema de transferencias. Un segundo acto legislativo (No. 04 de 2007) introdujo nuevas reformas al SGP, las cuales serán enunciadas a continuación. El Gráfico No. 1 relaciona los Actos Legislativos que han modificado el sistema de transferencias en Colombia, junto con las Leyes que se han utilizado para su reglamentación. En el Anexo 1 se registran las modificaciones puntuales que ha tenido la Constitución de 1991 en materia de transferencias intergubernamentales.

#### **Gráfico No. 1 – Reformas al sistema de transferencias en Colombia**

---

<sup>39</sup> Artículo 356 de la CPN (texto original).



Fuente: Elaboración propia.

La Constitución de 1991, en su versión original, también fijó el objetivo de los recursos del “situado fiscal”: “se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños”.<sup>40</sup>

Con las posteriores reformas a la Constitución, se amplió y especificó el objetivo del SGP:

- Acto legislativo No. 01 de 2001: “Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinaran a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.”
- Acto legislativo No. 04 de 2007: “Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.”

A partir de los anteriores enunciados, se puede concluir que el objetivo principal del SGP es *garantizar la prestación y ampliar la cobertura* de los servicios sociales a cargo de los departamentos, distritos y municipios. De acuerdo con los postulados constitucionales, la población objetivo del SGP son todos los ciudadanos ubicados

<sup>40</sup> *Ibíd.*

dentro de una misma jurisdicción territorial, haciéndose énfasis en los niños y la población en situación de pobreza.

La distribución de los recursos del SGP ha estado determinada por la Constitución y la Ley. En su más reciente reforma (Ley 1176 de 2007), la distribución es la siguiente:

**Tabla No. 3 - Composición del Sistema General de Participaciones (SGP)**

<i><b>Asignación</b></i>	<i><b>Porcentaje</b></i>	<i><b>Destinación</b></i>
Asignaciones especiales 4%	0,52%	Resguardos indígenas
	0,08%	Ribereños río Magdalena
	0,50%	Alimentación escolar
	2,90%	FONPET
Distribución sectorial 96%	58,50%	Educación
	24,50%	Salud
	5,40%	Agua potable
	11,60%	Propósito General

Fuente: Ley 1176 de 2007.

En el año 2001, el volumen de recursos del situado fiscal alcanzó la cifra 10.962 billones de pesos. Con la entrada en funcionamiento del SGP se fijaron incrementos anuales con base en la inflación y puntos adicionales:

**Tabla No. 4 - Incremento anual del Sistema General de Participaciones (SGP)**

<i><b>Reforma</b></i>	<i><b>Año</b></i>	<i><b>Incremento</b></i>
Acto legislativo No. 01 de 2001	2001	10.962 billones de pesos
	2002	Inflación + 2%
	2003	Inflación + 2%
	2004	Inflación + 2%
	2005	Inflación + 2%
	2006	Inflación + 2,5%
	2007	Inflación + 2,5%
	2008	Inflación + 2,5%
Acto legislativo No. 04 de 2007	2008	Inflación + 4%
	2009	Inflación + 4%
	2010	Inflación + 3,5%
	2011	Inflación + 3%
	2012	Inflación + 3%
	2013	Inflación + 3%
	2014	Inflación + 3%
	2015	Inflación + 3%
2016	Inflación + 3%	

Fuente: Acto legislativo 01 de 2001 y 04 de 2007.

Tratándose de transferencias intergubernamentales, existe consenso que éstas se deben regir por los siguientes principios:

- Equidad social: ofrecer a todos los habitantes un mismo nivel de bienes y servicios públicos básicos, haciéndose énfasis en el acceso de los sectores sociales más desfavorecidos.
- Equidad territorial: atender las brechas<sup>41</sup> de desarrollo entre territorios.
- Priorización del gasto: canalizar recursos hacia la provisión de servicios esenciales como la salud, educación y agua potable, entre otros, e invertir en territorios estratégicos o altamente vulnerables.
- Incentivos para un buen desempeño fiscal: premiar el esfuerzo de los entes subnacionales que no generen déficit fiscal y combatir la “pereza fiscal”<sup>42</sup>.

Estos principios pueden entrar en contradicción: se focalizan las transferencias en territorios vulnerables que, como tal, no tienen un buen desempeño fiscal. Se debe reconocer la existencia de desequilibrios territoriales para que las transferencias sirvan de mecanismo de compensación entre territorios que no tiene la misma capacidad para generar recursos propios.

Una forma de clasificar las transferencias, es el siguiente:

- 1) No condicionadas (uso autónomo)
  - a. Montos fijos
  - b. Montos sujetos a valoración
- 2) Condicionadas (con destinación restringida)
  - a. Variable
  - b. Compensatorias (con contrapartida)
    - i. Sin techo (cofinanciación ilimitada)
    - ii. Con techo (cofinanciación limitada)<sup>43</sup>

El situado fiscal, creado con una reforma constitucional en 1968, es un ejemplo de transferencia sin contrapartida, condicionada (educación y salud) y determinada mediante fórmula. Estas características de las transferencias se mantienen hasta el

---

<sup>41</sup> La existencia de múltiples niveles de gobierno por lo general está acompañada de desequilibrios fiscales entre los mismos. Estos desequilibrios pueden ser horizontales cuando se evidencian entre entidades de un mismo nivel de gobierno, y verticales cuando se trata de entidades de niveles distintos. El término perecuación (otorgar compensaciones a las entidades territoriales consideradas financieramente débiles) es un mecanismo para tratar las brechas fiscales entre territorios. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, Op. Cit., p. 50.

<sup>42</sup> Es definida como “la disminución en los niveles de recaudo de ingresos de los gobiernos subnacionales en respuesta a la expectativa de percibir ingresos provenientes de fuentes de recursos con bajos costos políticos frente a los contribuyentes, e.g. las transferencias”. *Ibíd.*, p. 31.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, p. 47.

día de hoy, aún con las modificaciones que se introdujeron con el Sistema General de Participaciones (SGP).

La categorización de municipios en Colombia parte de la siguiente premisa Constitucional: “La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.”<sup>44</sup> Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas, la creación o supresión de municipios (artículo 300 CPN, numeral 6). Ver Anexo 2.

Si bien la Constitución fija cuatro criterios para la categorización municipal (población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica), la Ley 617 de 2000 los reduce a dos al sólo tener en cuenta la población y los ingresos corrientes de libre destinación. Ver Anexo 2.

En torno a las transferencias intergubernamentales, existen las siguientes posturas teóricas:

- Existen por lo menos siete objetivos de las transferencias, que se pueden distinguir entre políticos y no políticos. Entre los políticos, están: redistribuir, proveer servicios y corregir externalidades. MUSGRAVE y MUSGRAVE (1992).
- “Si las inversiones se van a realizar en provisión de servicios, es más eficiente una transferencia con contrapartida y condicionada, pues se logra proveer el bien o servicio final a un costo menor para el gobierno nacional”. MUSGRAVE y MUSGRAVE (1992).
- Las transferencias deben estar acompañadas de una contrapartida, de no ser así traería como efecto una reducción del esfuerzo fiscal por parte del receptor. MUSGRAVE y MUSGRAVE (1992).
- “Es falso suponer que con un simple aumento de las transferencias, se estén logrando avances en términos de los objetivos de la descentralización, pues lo más importante es observar una evolución creciente de los recursos propios o ingresos tributarios locales”. WINKLER (1994).
- “El crecimiento de los ingresos tributarios locales debe ser superior al de los ingresos tributarios nacionales para poder hablar de un verdadero proceso de descentralización, es decir, que el gasto territorial no debe aumentar simplemente por un incremento de las transferencias, sino que debe estar apoyado en el incremento de los recursos propios”.

---

<sup>44</sup> Artículo 320 de CPN.

“Los ingresos tributarios nacionales son recaudados gracias a la actividad económica de todos los municipios del país, por lo tanto, existe un derecho natural de los municipios sobre estos impuestos nacionales”. WIESNER (2000).

- Las transferencias cumplen con los objetivos de “igualar condiciones iniciales locales, inducir cambios en las políticas territoriales y locales y capitalizar externalidades interjurisdiccionales”. WIESNER (2000).<sup>45</sup>

### **1.3.3. Normas presupuestales aplicables a los entes territoriales**

Del conjunto de normas presupuestales vigentes en Colombia, se concluye que: 1) Debe existir total coherencia entre el Presupuesto y el Plan de Desarrollo; 2) El presupuesto se rige por anualidades; 3) No se pueden hacer gastos por fuera del presupuesto; 4) Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se debe atender el pago de las apropiaciones autorizadas; 5) El programa presupuestal incluye tanto los gastos de inversión como los de funcionamiento; 6) Cada gasto o apropiación debe estar identificado con el órgano estatal respectivo, sus fines y sus funciones; 7) Las rentas del Presupuesto General de la Nación no pueden embargarse, sin perjuicio de hacer uso de medidas que garanticen la cancelación de las obligaciones estatales y 8) El presupuesto no puede ser indiferente a las metas económicas.<sup>46</sup>

El actual Estatuto Orgánico de Presupuesto está contenido en el decreto 111 de 1996, que es la compilación de las siguientes normas: Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y Ley 222 de 1995.

El presupuesto municipal es un “acto administrativo, expedido por el Concejo y propuesto por el Alcalde, en el que, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal, se computan, de manera anticipada, las rentas (o ingresos) de un ejercicio fiscal y se asignan o fijan partidas para los gastos públicos que deberán hacerse en ese mismo lapso fiscal.”<sup>47</sup>

Gasto público social: “La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según

---

<sup>45</sup> PENING G., Op. Cit.

<sup>46</sup> HERRERA, Op. Cit.

<sup>47</sup> Ibíd.

definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.”<sup>48</sup>

En materia de contratación estatal, para los municipios y distritos se aplican las normas del Estatuto General consagrado en la Ley 80 de 1993. Para contratos de telecomunicaciones, generación eléctrica, servicios públicos, servicios financieros, crédito público, entre otros, aplican estatutos especiales.

#### **1.3.4. Riesgos asociados con la descentralización fiscal**

Hay tres riesgos en los procesos de descentralización fiscal que no han sido ajenos a la experiencia colombiana:

1) Desbordamiento del gasto: se ve reflejado en grandes estructuras burocráticas y altos gastos de funcionamiento. Una explicación de esta situación para el caso colombiano, ha sido la homogeneidad de las estructuras administrativas y las competencias de las entidades territoriales. Al tratar por igual a los departamentos, distritos y municipios del país, se ha favorecido el despilfarro de recursos al pretender mantener estructuras burocráticas y competencias a veces innecesarias.

El propósito de crear categorías de municipios y departamentos responde a la situación antes descrita. Dicha categorización ha sido utilizada en Colombia para establecer límites a los gastos de los municipios y definir cuándo estos están en condiciones de ejercer determinadas competencias (certificación automática o gradual sometida a verificación para administrar los servicios de salud y educación). El llamado es para optimizar el sistema de categorización, de tal manera que éste sirva para diferenciar más claramente las competencias que pueden, o no, ser ejercidas autónomamente por los municipios de acuerdo con sus capacidades.

2) Pereza fiscal: se produce cuando los entes subnacionales evitan hacer esfuerzos fiscales que pueden resultar impopulares (aumentar impuestos o reducir gastos) y se

---

<sup>48</sup> Artículo 350 CPN.



vuelven dependientes de las transferencias provenientes del gobierno central. Dos antidotos de este fenómeno en Colombia han sido:

- a. Establecer marcos tributarios por los cuales los departamentos y municipios se deben regir (se fijan, por ejemplo, rangos para los impuestos municipales a la propiedad y a la actividad comercial, dejando en cabeza de los Concejos la responsabilidad de definir la tarifa correspondiente).
  - b. Condicionar las transferencias a los logros de los entes territoriales en materia de eficiencia fiscal. Esto explica por qué en Colombia se empezó por el fortalecimiento de los fiscos municipales y departamentales (Ley 14 de 1983) y luego se propuso la transferencia de recursos y competencias (Ley 12 de 1986).
- 3) Endeudamiento territorial: es el riesgo que existe cuando no se ejercen controles para garantizar la sostenibilidad del endeudamiento territorial. Para cumplir con las obligaciones de la deuda se dejan de atender sectores prioritarios y los créditos son despilfarrados a veces en gastos de funcionamiento o aumento de la burocracia. En Colombia, se tomaron las siguientes medidas:
- a. Ley 358 de 1997 (o ley de semáforos): fijó límites al endeudamiento de departamentos y municipios (incluidas sus entidades descentralizadas) a partir del cálculo de la capacidad de pago de cada entidad.
  - b. Ley 550 de 1999 (o ley de Intervención económica): creó la figura de reestructuración de pasivos para el sector público, tal y como existe en el sector privado. Cuando una entidad territorial declara una moratoria en el pago de sus obligaciones, ésta puede ser intervenida para implementar planes de ajuste y sanear sus finanzas.
  - c. Ley 549 de 1999: creó el Fondo de Pensiones para las Entidades Territoriales (FONPET) con el propósito de aliviar la carga pensional de los departamentos y municipios y garantizar su sostenibilidad.
  - d. Ley 617 de 2000: introdujo medidas de ajuste fiscal para los departamentos y municipios del país de acuerdo con la categoría a la cual pertenecen (se restringen gastos, salarios y otros aspectos burocráticos).

Las características del modelo de descentralización colombiano hasta aquí expuestas, son un marco de referencia para la implementación de los Objetivos del Milenio en el país. Estas características son retomadas y analizadas en el Capítulo 3 como “aspectos estructurales de la estrategia descentralizada ODM en Colombia”.

## CAPÍTULO 2

### LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y SU APLICACIÓN EN COLOMBIA

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) tienen su origen en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, que se celebró en Nueva York en el año 2000 con la participación de 189 jefes de Estado y de Gobierno, y culminó con la firma de la Declaración del Milenio, la cual propone adelantar esfuerzos globales en los siguientes temas: Paz, seguridad y desarme; Desarrollo y erradicación de la pobreza; Protección de nuestro entorno común; Derechos humanos, democracia y buen gobierno; Protección de las personas vulnerables; Atención a las necesidades especiales de África y Fortalecimiento de las Naciones Unidas.<sup>49</sup>

#### **2.1. La polémica en torno al alcance de los ODM como estrategia de desarrollo**

En torno a los Objetivos del Milenio se generó una polémica promovida por quienes sostienen que son una agenda de desarrollo “minimalista”<sup>50</sup>. Esta expresión considera que los ODM son unos “mínimos” que los países han acordado alcanzar a partir del año 2000, dejando de lado los objetivos “máximos” de desarrollo que son los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC)<sup>51</sup>. Estos últimos, a diferencia de los ODM, tienen un carácter jurídicamente vinculante.<sup>52</sup>

En consonancia con los “máximos” de desarrollo, se encuentra el llamado *enfoque de derechos* que “considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al

---

<sup>49</sup> NACIONES UNIDAS, Asamblea General. A/RES/55/2 Declaración del Milenio. Nueva York. 13 de septiembre de 2000. Disponible en Internet: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> (consultado por última vez el 14 de julio de 2010 a las 10:27 AM).

<sup>50</sup> UPRIMNY, Rodrigo. Estado Social de Derecho, DESC y los Objetivos del Milenio: tensiones y complementariedades. En: Cátedra Jorge Eliécer Gaitán - Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un compromiso con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 4ª Sesión. Bogotá. 24 de marzo de 2009.

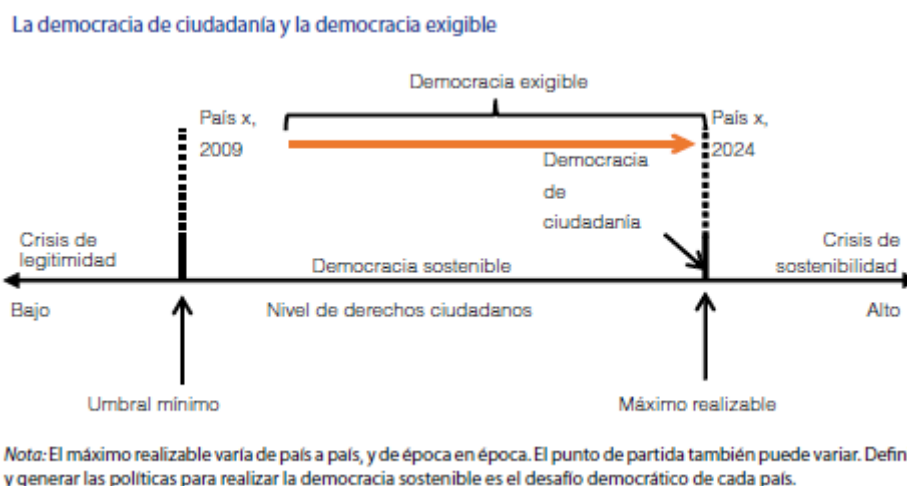
<sup>51</sup> “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituyen una amplia categoría de derechos humanos garantizados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros tratados internacionales y regionales sobre derechos humanos jurídicamente vinculantes. Casi todos los países del mundo son Estados Partes en alguno de los tratados jurídicamente vinculantes que garantizan dichos derechos. Entre éstos se encuentran: el derecho al trabajo, el derecho a la educación, los derechos culturales de las minorías y de los pueblos indígenas, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la alimentación, el derecho al agua, entre otros de primer orden.” AMNISTÍA INTERNACIONAL. ¿Qué son los derechos económicos, sociales y culturales? Disponible en Internet: <http://www.amnesty.org/es/economic-social-and-cultural-rights/what-are-escr> (consultado por última vez el 30 de diciembre de 2010 a las 12:20 PM).

<sup>52</sup> Los Objetivos del Milenio son un “texto jurídico no obligatorio”. UPRIMNY, Op. Cit.

introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.”<sup>53</sup>

Una salida a la polémica ha sido entender los ODM como un “instrumento de priorización”<sup>54</sup>, del cual se requiere para avanzar hacia la vigencia plena y máxima de los derechos ciudadanos. Así lo tiene contemplado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que, en publicaciones más recientes<sup>55</sup>, ha insistido en el establecimiento de un “umbral mínimo” para el ejercicio de los derechos ciudadanos, sin el cual los Estados carecerán de legitimidad, y propone proyectar “máximos realizables” que garanticen la sostenibilidad del modelo (Gráfico No. 2).

**Gráfico No. 2 – Modelo democrático que contempla “mínimos” y “máximos”**



Fuente: PNUD/OEA (2009).

Tiene sentido definir los ODM como un primer paso para la realización plena de los derechos humanos, sobretudo cuando las necesidades básicas del grueso de la población en Colombia y el mundo no han sido suplidas. Fijar un plazo perentorio para la superación de estas necesidades, como efectivamente se hace con los

<sup>53</sup> ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En: Revista de la CEPAL. 2006.

<sup>54</sup> UPRIMNY, Op. Cit.

<sup>55</sup> PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. La democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. 2009. Disponible en Internet: [http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/La\\_democracia\\_de\\_ciudadania.pdf](http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/La_democracia_de_ciudadania.pdf) (consultado por última vez el 30 de diciembre de 2010 a la 1:20 PM).

ODM, permitirá en los años subsiguientes implantar un modelo de desarrollo compatible con el enfoque de derechos.

## 2.2. Principios y contenido de los ODM en el ámbito mundial

De acuerdo con la Declaración del Milenio, los esfuerzos de desarrollo se deben llevar a cabo con fundamento en los siguientes valores:

- La libertad. Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La mejor forma de garantizar esos derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular.
- La igualdad. No debe negarse a ninguna persona ni a ninguna nación la posibilidad de beneficiarse del desarrollo. Debe garantizarse la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres.
- La solidaridad. Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados.
- La tolerancia. Los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda su diversidad de creencias, culturas e idiomas. No se deben temer ni reprimir las diferencias dentro de las sociedades ni entre éstas; antes bien, deben apreciarse como preciados bienes de la humanidad. Se debe promover activamente una cultura de paz y diálogo entre todas las civilizaciones.
- El respeto de la naturaleza. Es necesario actuar con prudencia en la gestión y ordenación de todas las especies vivas y todos los recursos naturales, conforme a los preceptos del desarrollo sostenible. Sólo así podremos conservar y transmitir a nuestros descendientes las inconmensurables riquezas que nos brinda la naturaleza. Es preciso modificar las actuales pautas insostenibles de producción y consumo en interés de nuestro bienestar futuro y en el de nuestros descendientes.
- Responsabilidad común. La responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente. Por ser la organización más universal y más representativa de todo el mundo, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel central en ese respecto.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> NACIONES UNIDAS, Declaración del Milenio, Op. Cit.

Con posterioridad a la Declaración del Milenio, se configuraron los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio, cada uno con sus respectivas metas e indicadores:

**Tabla No. 5 - Objetivos de Desarrollo del Milenio (metas e indicadores)**

<b><i>ODM 1: Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre</i></b>
<b>Meta 1A: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar</b>
1.1 Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día 1.2 Coeficiente de la brecha de la pobreza a 1 dólar por día 1.3 Proporción del ingreso o consumo que corresponde a la quinta parte más pobre de la población
<b>Meta 1B: Alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes</b>
1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada 1.5 Relación empleo-población 1.6 Porcentaje de la población empleada cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día (valores de PPA) 1.7 Porcentaje de trabajadores familiares por cuenta propia y aportadores en el empleo total
<b>Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre</b>
1.8 Prevalencia de niños menores de 5 años de peso inferior a lo normal 1.9 Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (subnutrición)
<b><i>ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal</i></b>
<b>Meta 2A: Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria</b>
2.1 Tasa neta de matrícula en la escuela primaria 2.2 Porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al último grado de la escuela primaria 2.3 Tasa de alfabetización de mujeres y hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años
<b><i>ODM 3: Promover la igualdad entre los sexos</i></b>
<b>Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015</b>
3.1 Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior 3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola 3.3 Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional
<b><i>ODM 4: Reducir la mortalidad infantil</i></b>
<b>Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años</b>
4.1 Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años 4.2 Tasa de mortalidad infantil 4.3 Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión
<b><i>ODM 5: Mejorar la salud materna</i></b>
<b>Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes</b>
5.1 Tasa de mortalidad materna 5.2 Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado
<b>Meta 5B: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva</b>
5.3 Tasa de uso de anticonceptivos 5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes 5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una visita y al menos cuatro visitas) 5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar
<b><i>ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</i></b>
<b>Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA</b>
6.1 Prevalencia del SIDA entre la población 15 a 24 años 6.2 Uso del preservativo en prácticas sexuales de alto riesgo

6.3 Porcentaje de población de entre 15 y 24 años con un conocimiento adecuado e integral del VIH/SIDA
6.4 Relación entre la matrícula de niños huérfanos y la matrícula de niños no huérfanos de 10 a 14 años
<b>Meta 6B: Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento de la infección por VIH a quienes lo necesiten</b>
6.5 Porcentaje de personas con infección avanzada por VIH con acceso a los medicamentos antirretrovirales
<b>Meta 6C: Haber comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves</b>
6.6 Tasas de mortalidad e incidencia asociadas al paludismo
6.7 Porcentaje de niños menores de 5 años que duermen bajo mosquiteros tratados con insecticida
6.8 Porcentaje de niños menores de 5 años con fiebre que son tratados con medicamentos antipalúdicos adecuados
6.9 Tasa de prevalencia y mortalidad de la tuberculosis
6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa
<b>ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b>
<b>Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente</b>
7.1 Proporción de la superficie de las tierras cubiertas por bosques
7.2 Emisiones de dióxido de carbono totales, per cápita y por 1 dólar PIB (PPA)
7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono
7.4 Proporción de poblaciones de peces dentro de límites biológicos seguros
<b>Meta 7B: Reducir la pérdida de diversidad biológica logrando, para 2010, una reducción significativa en la tasa de pérdida</b>
7.5 Proporción de recursos hídricos totales usados
7.6 Proporción de áreas terrestres y marinas protegidas
7.7 Proporción de especies amenazadas de extinción
<b>Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable</b>
7.8 Proporción de la población que utiliza fuentes de abastecimiento de agua potable mejoradas
7.9 Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento mejorados
<b>Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios</b>
7.10 Proporción de población urbana que vive en barrios de tugurios <sup>57</sup>
<b>ODM 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo</b>
<b>Meta 8A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio</b>
<b>Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados</b>
<b>Meta 8C: Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo</b>
<b>Meta 8D: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.</b>
<i>Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)</i>
8.1 La AOD neta como porcentaje del producto nacional bruto (INB) de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE
8.2 Proporción de la AOD destinada a los servicios sociales básicos (educación básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)
8.3 Proporción de la AOD que no está condicionada
8.4 La AOD recibida en los los países sin litoral como una proporción de su producto nacional bruto

<sup>57</sup> La proporción real de personas que viven en barrios de tugurios se mide mediante una variable sustitutiva representada por la población urbana que vive en hogares con al menos una de las cuatro características siguientes: a) falta de acceso a un mejor abastecimiento de agua; b) falta de acceso a un mejor saneamiento; c) hacinamiento (3 ó más personas por habitación) y d) viviendas construidas con material de corta duración. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) <http://www.undp.org/spanish/mdg/goal1.shtml> (consultado por última vez el 14 de julio de 2010 a las 10:35 AM).

<p>8.5 La AOD recibida en los pequeños Estados insulares en desarrollo como una proporción de su producto nacional bruto</p> <p><i>Acceso a los mercados</i></p> <p>8.6 Proporción de las exportaciones (por su valor y sin incluir las armas) admitidas libre de derechos y cupos</p> <p>8.7 Aranceles y cupos medios aplicados a los productos agrícolas y textiles y el vestido</p> <p>8.8 Subsidios a la exportación y la producción de productos agrícolas en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)</p> <p>8.9 Proporción de la AOD ofrecida para ayudar a crear la capacidad comercial</p> <p><i>Sostenibilidad de la deuda</i></p> <p>8.10 Número de países que alcanzan los puntos de decisión y de culminación en la iniciativa para la reducción de la deuda de los países muy endeudados</p> <p>8.11 Alivio de la deuda bajo: la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral</p> <p>8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios</p>
<p><b>Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo</b></p>
<p>8.13 Proporción de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a precios razonables</p>
<p><b>Meta 8F: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.</b></p>
<p>8.14 Líneas de teléfono por cada 100 habitantes</p> <p>8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes</p> <p>8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes</p>

Fuente: PNUD ([www.undp.org](http://www.undp.org))

### 2.3. Recomendaciones para la adopción de una estrategia nacional ODM

En el año 2002, se comisionó a un grupo de expertos, bajo el liderazgo de los profesores Jeffrey Sachs<sup>58</sup>, John McArthur y Guido Schmidt-Traub, para elaborar un plan de acción con recomendaciones que permitan a los países cumplir los ODM antes del año 2015. Fue así como, en el año 2005, se publicó el documento *“Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*<sup>59</sup>, el cual recoge las siguientes 10 recomendaciones (subrayado por fuera del texto original):

**Tabla No. 6 - Recomendaciones prácticas para el cumplimiento de los ODM**

<b>Recomendación 1</b>
<p>Los gobiernos de países en desarrollo deben adoptar estrategias para la reducción de la pobreza basadas en los ODM. Para satisfacer el plazo de 2015, <u>todos los países deben elaborar sus estrategias antes del 2006.</u></p>

<sup>58</sup> Es el más reconocido de los tres. De origen norteamericano, es considerado uno de los economistas más importantes del momento. Entre sus credenciales, se encuentra ser Director del Instituto de la Tierra (*The Earth Institute*) y Profesor de la Universidad de Columbia en Nueva York. Es asesor especial del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, al tiempo que se desempeña como consultor de distintos gobiernos y agencias internacionales. Su obra más representativa: *Common Wealth and The End of Poverty*. Disponible en Internet: <http://www.leighbureau.com/speakers/jsachs/sachs.pdf> (consultado por última vez el 14 de julio de 2010 a las 11:03 AM).

<sup>59</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1-----&s=a&m=a&e=A&c=02010> (consultado por última vez el 14 de julio de 2010 a las 10:48 AM).

### **Recomendación 2**

Estas estrategias deben ofrecer una base para el incremento de escala de las inversiones públicas, crear capacidades, movilizar recursos nacionales y la asistencia oficial para el desarrollo. También deben ofrecer un marco para reforzar la gobernanza<sup>60</sup>, hacer participar a la sociedad civil y promover el sector privado. Las estrategias de reducción de la pobreza basadas en ODM deben:

- Basarse en una evaluación de las inversiones y políticas necesarias para alcanzar los ODM para el año 2015.
- Precisar detalladamente las inversiones, políticas y presupuestos a nivel nacional para los tres años siguientes.
- Centrarse en la productividad rural y urbana, la salud, la educación, la igualdad de los géneros, el agua y el saneamiento, la sostenibilidad ambiental, la ciencia, la tecnología y la innovación.
- Centrarse en los resultados para mujeres y niñas en materia de salud (incluida la salud sexual y reproductiva) y educación, su acceso a oportunidades económicas y políticas, su derecho a controlar bienes y a vivir libres de violencia.
- Promover mecanismos de gobernanza transparente y descentralizada.
- Incluir estrategias operativas de incremento de escala, como capacitar y conservar trabajadores cualificados.
- Involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en la adopción de decisiones y la prestación de servicios, y dotarlas de medios para poder supervisar y evaluar.
- Preparar las bases de una estrategia de promoción del sector privado y una estrategia de generación de ingresos para la población pobre.
- Adaptarse, según proceda, a las necesidades especiales de los países sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países menos adelantados y los países vulnerables.
- Movilizar mayores recursos nacionales, del orden de cuatro puntos porcentuales del PNB, para el año 2015.
- Calcular la necesidad de asistencia oficial para el desarrollo.
- Describir una “estrategia de salida”, adecuada a la situación del país, para poner término a la dependencia respecto de la asistencia.

### **Recomendación 3**

Los gobiernos de países en desarrollo deben preparar y ejecutar las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM mediante procesos transparentes y amplios, en estrecha colaboración con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado nacional y los asociados internacionales. Las organizaciones de la sociedad civil deben contribuir activamente a elaborar políticas, prestar servicios y supervisar progresos. Las organizaciones y empresas del sector privado deben contribuir activamente a la elaboración de políticas y de iniciativas que promuevan la transparencia y, cuando corresponda, a la creación de asociaciones público-privadas.

### **Recomendación 4**

Los donantes internacionales deben identificar por lo menos una docena de países que están en la “vía rápida” respecto de los ODM para un incremento rápido de escala de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) en 2005, reconociendo que muchos países están ya en condiciones de incremento de escala considerable sobre la base de su buena gobernanza y capacidad de absorción.

### **Recomendación 5**

Conjuntamente, los países desarrollados y los países en desarrollo deben poner en marcha en 2005 un grupo de iniciativas (“Quick Wins”) para salvar y mejorar millones de vidas y para promover el crecimiento económico. También deben desplegar un esfuerzo masivo para crear conocimiento especializado en el plano comunitario. Entre las iniciativas de resultados positivos rápidos “Quick Wins” figuran las siguientes:

- Distribución masiva gratuita de mosquiteros y de medicamentos eficaces contra el paludismo para todos los niños de las regiones en que se transmite dicha enfermedad.
- Supresión del pago por asistencia a escuelas primarias y utilización de servicios esenciales de salud, compensada con un aumento de la asistencia de donantes según sea necesario, a más tardar al final de 2006.
- Finalización con éxito de la campaña “tres por cinco” encaminada a suministrar tratamiento antirretroviral a tres millones de pacientes con SIDA en países en desarrollo, para el final del año 2005.
- Ampliación del programa de almuerzos escolares a base de alimentos de producción local para

<sup>60</sup> Según la Real Academia de la Lengua, es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.”



<p>que abarque niños que viven en focos de hambre, a más tardar al final del año 2006.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una reposición masiva de nutrientes del suelo para pequeñas explotaciones agrícolas en tierras de suelo sin nutrientes, mediante una distribución gratuita o muy subvencionada de fertilizantes químicos y productos agroforestales, a más tardar al final del año 2006.</li> </ul> <p>El programa de capacitación masiva de trabajadores de base comunitaria debe estar encaminado a conseguir que, para el año 2015, <u>cada comunidad local posea:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimientos especializados en salud, educación, agricultura, nutrición, infraestructura, suministro de agua y saneamiento, y gestión ambiental.</li> <li>• Conocimientos especializados en gestión del sector público.</li> <li>• Una capacitación apropiada para promover la participación e igualdad de géneros.</li> </ul>
<b>Recomendación 6</b>
<p>Los gobiernos de países en desarrollo deben alinear sus estrategias nacionales con iniciativas regionales como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África y la Comunidad del Caribe (Mercado Común), y grupos regionales deben recibir mayor apoyo directo de donantes para proyectos regionales. <u>Los grupos regionales de desarrollo deben:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recibir apoyo para la identificación, planificación y ejecución de proyectos de alta prioridad de infraestructura transfronteriza (carreteras, ferrocarriles, gestión de recursos hídricos).</li> <li>• Recibir apoyo directo de donantes para ejecutar proyectos transfronterizos.</li> <li>• Ser estimulados para que introduzcan y utilicen mecanismos de revisión entre pares que promuevan las prácticas óptimas y la buena gobernanza.</li> </ul>
<b>Recomendación 7</b>
<p><u>Los países de ingresos altos deben incrementar la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) del 0,25% del PNB del donante en 2003 a aproximadamente el 0,44% en 2006 y el 0,54% en 2015 para apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular en países de bajos ingresos, con una calidad mejorada de la AOD (incluida la asistencia armonizada, previsible y principalmente en forma de apoyo presupuestario sobre la base de subsidios). Cada donante debe llegar al 0,7% a más tardar en 2015, para apoyar los ODM y otras prioridades de asistencia para el desarrollo. El alivio de la deuda debe ser más amplio y generoso. La AOD debe basarse en verdaderas necesidades para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en la buena disposición de los países a aprovechar eficazmente la AOD.</u></p> <p><u>Los criterios para evaluar la sostenibilidad de la carga de la deuda de un país han de ser compatibles con la consecución de los ODM.</u> La asistencia debe orientarse al apoyo de la estrategia de reducción de la pobreza basada en los ODM, más bien que al apoyo de proyectos impulsados por donantes. Los donantes deben medir y comunicar la proporción de su AOD con que apoyan el incremento real de escala de las inversiones relacionadas con los ODM. Los países de medianos ingresos también deben buscar oportunidades de convertirse en proveedores de AOD y de prestar apoyo técnico a los países de bajos ingresos.</p>
<b>Recomendación 8</b>
<p><u>Los países de altos ingresos deben</u> abrir sus mercados a las exportaciones de países en desarrollo en el marco de la Ronda comercial de Doha y ayudar a los países menos adelantados a aumentar su competitividad en materia de exportaciones mediante inversiones en infraestructura de importancia crítica relacionada con el comercio, incluyendo electricidad, carreteras y puertos.</p>
<b>Recomendación 9</b>
<p><u>Los donantes internacionales deben</u> movilizar el apoyo a las actividades globales de investigación científica y de desarrollo para atender a las necesidades especiales de los pobres en las esferas de la salud, la agricultura, la gestión ambiental, la energía y el clima. Estimamos que el total de esas necesidades asciende a unos 7.000 millones de dólares al año.</p>
<b>Recomendación 10</b>
<p><u>El Secretario General de las Naciones Unidas y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo deben</u> reforzar la coordinación de la labor de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en apoyo de los ODM, a nivel de la sede y a nivel de país. Los Equipos de países de las Naciones Unidas deben ser reforzados y trabajar en estrecha colaboración con las instituciones financieras internacionales para apoyar los ODM.</p> <p>Los Equipos de países de las Naciones Unidas deben contar con suficientes fondos, personal y entrenamiento para ayudar a los países a alcanzar los ODM.</p> <p>El Equipo de país de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, bancos regionales de desarrollo) debe colaborar estrechamente a nivel de los países para mejorar la calidad del asesoramiento técnico.</p>

Fuente: SACHS, MCARTHUR y SCHMIDT-TRAUB (2005).

Estas recomendaciones son retomadas en el Capítulo 3 para determinar su pertinencia en el caso colombiano y la forma cómo el país decidió acogerlas.

## **2.4. Estrategia de Colombia para el logro de los ODM**

La estrategia de Colombia frente a los ODM está consignada en el documento CONPES Social<sup>61</sup> No. 91 de 2005 “*Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015*”, el cual define las metas, indicadores y líneas base que se emplearán en el caso colombiano con miras a cumplir los ODM antes del año 2015.

El mencionado CONPES parte de un diagnóstico detallado sobre el desarrollo humano en el país, arribando a la conclusión que las diferencias e inequidades entre territorios y grupos poblacionales son uno de los principales retos por superar: “Aunque el panorama general es positivo, aún se presentan grandes diferencias entre los distintos grupos poblacionales, convirtiéndose la equidad en el principal reto para el desarrollo humano colombiano. Por departamentos los indicadores de Bogotá son semejantes a Hungría (país de alto desarrollo humano, puesto 38 en el mundo) en tanto los de Chocó se asemejan a Kenia (país de bajo desarrollo humano, puesto 148 en el mundo). Por zonas, la mayor parte de los indicadores en el área rural son inferiores a los de la urbana y entre grupos sociales la distribución por deciles de ingreso es insatisfactoria”.<sup>62</sup>

Debido a las brechas regionales en materia de desarrollo en el país, es claro que “la estrategia consiste (debe consistir) en darles cumplimiento con especial énfasis en

---

<sup>61</sup> El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) fue creado por la Ley 19 de 1958. Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura, el Director del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Director para la Equidad de la Mujer. El CONPES Social funciona de igual manera que el CONPES, pero varía en su composición: lo dirige el Presidente de la República y lo componen los ministros de Hacienda, Salud, Educación, Trabajo, Agricultura, Transporte, Desarrollo, el Secretario General de la Presidencia y el Director del DNP. El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES y CONPES SOCIAL, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes. Disponible en Internet: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/tabid/55/Default.aspx> (consultado por última vez el 14 de julio de 2010 a las 04:46 PM).

<sup>62</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento CONPES Social No. 91 del 14 de marzo de 2005. p. 1.

los ámbitos regional y local que presentan atrasos significativos en el logro de los objetivos que deberán cumplirse para el 2015”.<sup>63</sup> No obstante los retos, en el Documento CONPES se concibe los ODM como una oportunidad para “definir de manera precisa y evaluable los retos y avances en la senda del desarrollo”.<sup>64</sup>

De acuerdo con el mismo CONPES, en el cual se citan algunos de los informes sobre ODM en Colombia<sup>65</sup>, la siguiente es la situación general de los departamentos en el país con respecto a los indicadores sociales:

- El Distrito Capital de Bogotá es la región de mayor desarrollo. El departamento de Atlántico se ubica también como uno de los territorios de mejor desempeño.
- Chocó, Cauca y Nariño se han mantenido como los departamentos con menor desarrollo humano en los últimos catorce años. Chocó es el departamento más atrasado.
- Los departamentos de la Costa Pacífica (excluyendo el Valle del Cauca) aunque han mejorado notablemente en el acceso a la educación básica y el agua potable, deben mejorar su ritmo de desarrollo para lograr la mayor parte de los ODM.
- En los noventa, Valle del Cauca, Antioquia y Santander lograron avances considerables hasta ubicarse entre los departamentos con mayores niveles de desarrollo humano.
- Departamentos como Quindío, Huila y Norte de Santander desmejoraron sus condiciones sustancialmente.

Para el Gobierno Nacional su política social no se reduce a los ODM. “Por el contrario la estrategia en este campo es mucho más amplia, abarca objetivos y metas fundamentales en programas sociales de gran impacto y ha mostrado resultados muy favorables en la construcción y conservación del capital humano, particularmente focalizando la inversión en aquellos grupos poblacionales pobres y vulnerables”.<sup>66</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” tiene, según el CONPES, varias coincidencias con los ODM, muestra

---

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>64</sup> *Ibíd.*

<sup>65</sup> A la fecha, además del informe anual que produce Naciones Unidas sobre los ODM en el mundo, en Colombia se han redactado los siguientes informes:

- *Hacia una Colombia equitativa e incluyente*. Contó con la participación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Bogotá, 2007.

- *Las regiones colombianas frente a los Objetivos del Milenio*. Sistema de las Naciones Unidas y Cepal; Programa Nacional de Desarrollo Humano (DNP/PNUD); Agencia Colombiana de Cooperación Internacional; Federación Colombiana de Municipios y Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Bogotá, 2004.

- *Los municipios colombianos hacia los Objetivos del Milenio – Salud, educación y reducción de la pobreza*. Departamento Nacional de Planeación, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa Nacional de Desarrollo Humano, Agencia de Cooperación Técnica Alemana al Desarrollo. Bogotá, \_\_\_\_.

<sup>66</sup> CONPES Social No. 91 de 2005. p. 3.

de ello son las “Siete Herramientas de la Reactivación Social” de la actual Gobierno (Revolución Educativa, Protección y Seguridad Social, Impulso a la Economía Solidaria, Manejo Social del Campo y de los Servicios Públicos, País de Propietarios y Calidad de Vida Urbana) que inciden directamente en varios de los indicadores del milenio.

A continuación, se complementa el cuadro de los objetivos y metas del milenio universales con las metas y líneas base adoptadas<sup>67</sup> por Colombia en el CONPES No. 91 de 2005 (el Anexo 3 incluye los gráficos sobre la evolución de los indicadores ODM en Colombia):

**Tabla No. 7 – Metas Universales y de Colombia en relación con los ODM**

<b>ODM</b>	<b>Metas Universales</b>	<b>Metas de Colombia (Conpes No. 91/05)</b>
<b>1: Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre</b>	Meta 1A: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar diario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir a 1.5% el porcentaje de personas con ingreso inferior a 1 dólar con Paridad de Poder Adquisitivo (PPA de 1993). Línea de base 1991: 2.8%</li> <li>• Reducir a 28.5% el porcentaje de personas en pobreza.<sup>68</sup> Línea de base 1991: 53.8%</li> <li>• Reducir a 8.8% el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema (indigencia).<sup>69</sup> Línea de base 1991: 20.4 %</li> </ul>
	Meta 1B: Alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes	NO SE CONTEMPLA EN EL CONPES NO. 91 DE 2005. Al final del documento se hace el siguiente comentario relacionado con este objetivo: “En cuanto al desarrollo de estrategias para el trabajo digno y productivo, la prioridad del país se concentra en mejorar y mantener el nivel de escolaridad, de acuerdo con lo previsto en el objetivo 2.” <sup>70</sup>
	Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir a 3% los niños menores de 5 años con desnutrición global (peso para la edad). Línea de base 1990: 10%</li> <li>• Reducir a 7.5% las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria. Línea de base 1990: 17%</li> </ul>
<b>2: Lograr la enseñanza primaria universal</b>	Meta 2A: Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de analfabetismo de 1% para personas entre 15 y 24 años. Línea de base 1992: 3.77%</li> <li>• Tasa de cobertura bruta del 100% para educación básica (preescolar, básica primaria, básica secundaria) y 93% para educación media.</li> </ul>

<sup>67</sup> “Para el análisis y la definición de las metas propuestas, se organizó un equipo técnico por cada objetivo, conformado por los ministerios, las agencias del Sistema de Naciones Unidas y las direcciones del Departamento Nacional de Planeación, correspondientes, con el apoyo estadístico del DANE y la coordinación de CEPAL junto con el Programa Nacional de Desarrollo Humano. Para cada objetivo se analizó la evolución de los indicadores en los últimos años y su factibilidad dentro del marco de crecimiento y de las condiciones fiscales estimadas por la Dirección de Estudios Económicos del DNP.” *Ibíd.*, p. 8.

<sup>68</sup> Esta meta se calculó con base en el supuesto de un crecimiento económico del 4% en los años 2005 y 2006, y del 6% a partir de 2007. *Ibíd.*, p. 9.

<sup>69</sup> Para el cálculo se mantiene el mismo supuesto de la meta en reducción de pobreza. *Ibíd.*

<sup>70</sup> *Ibíd.*, p. 35.

	primaria	Línea de base 1992: 76.08% y 59.11%, respectivamente. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcanzar en promedio, 10.63 años de educación para la población entre 15 y 24 años. Línea de base 1992: 7 años de educación.</li> <li>• Disminuir la repetición a 2.3% en educación básica y media. Línea de base 1992: 6.1%</li> </ul>
<b>3: Promover la igualdad entre los sexos</b>	Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015	En Colombia no se presentan diferencias importantes en asistencia escolar por género. Se propone como meta mejorar la capacidad de evaluación que permita orientar políticas y programas de manera acertada ya que los instrumentos con que cuenta el país para monitorear y evaluar la situación de equidad de género en diferentes ámbitos, son aún deficientes. En particular se considera prioritario obtener avances en las siguientes áreas: <b>Violencia de Género:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar, con una periodicidad de al menos cada cinco años, la medición de la magnitud y características de la violencia de pareja en el país y definir las metas anuales de reducción.</li> <li>• Implementar y mantener en operación una estrategia intersectorial de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar, específicamente de la violencia de pareja contra la mujer, en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga en el 2008, y en las demás capitales de departamento en el 2015.</li> </ul> <b>Mercado laboral:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar y mantener el seguimiento a la equidad de género en materia salarial y calidad del empleo, en el marco del sistema de información sobre calidad y pertinencia del Sistema Nacional de formación para el Trabajo.</li> </ul> <b>Participación:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar por encima del 30% la participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.<sup>71</sup></li> </ul>
<b>4: Reducir la mortalidad infantil</b>	Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la mortalidad en menores de 5 años, a 17 muertes por 1000 nacidos vivos. Línea de base 1990: 37.4 muertes por 1000 nacidos.</li> <li>• Reducir la mortalidad en menores de 1 año, a 14 muertes por 1000 nacidos vivos. Línea de base 1990: 30.8 muertes por 1000 nacidos.</li> <li>• Alcanzar y mantener las coberturas de vacunación en el 95%, con el Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI) para los menores de 5 años, en todos los municipios y distritos del país. Línea de base 1994: 92%, promedio de la vacunación del PAI.</li> </ul>

<sup>71</sup> Ley 581 de 2000.

<b>5: Mejorar la salud materna</b>	Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la razón de mortalidad materna a 45 muertes por 100.000 nacidos vivos. Línea de base 1998: 100 por 100.000 nacidos vivos</li> <li>• Incrementar al 90% el porcentaje de mujeres con cuatro o más controles prenatales. Línea de base 1990: 66%</li> <li>• Incrementar la atención institucional del parto y por personal calificado al 95%. Línea de base 1990: 76.3% atención institucional del parto; 80.6% atención del parto por personal calificado.</li> <li>• Incrementar la prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa al 75%, y entre la población de 15 a 19 años al 65%. Línea de base 1995: 59% y 38.3 %, respectivamente.</li> <li>• Detener el crecimiento del porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo, manteniendo esta cifra por debajo de 15%. Línea de base 1990: 12.8%.</li> <li>• Reducir la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino a 5.5 muertes por 100.000 mujeres. Línea de base 1990: 13 por 100.000 mujeres.</li> </ul>
	Meta 5B: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	
<b>6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</b>	Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para 2015 haber mantenido la prevalencia de infección por debajo del 1,2%, en población general de 15 a 49 años de edad. Línea de Base 2004: 0.7%</li> </ul>
	Meta 6B: Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento de la infección por VIH a quienes lo necesiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer una línea de base en el quinquenio 2005-2010 para lograr medir la mortalidad por VIH/SIDA y reducirla en 20% durante el quinquenio 2010-2015.</li> <li>• Reducir en 20% la incidencia de transmisión madre-hijo durante el quinquenio 2010- 2015, en comparación con el quinquenio 2005 – 2010.</li> <li>• Para 2010 aumentar en un 15% la cobertura de terapia antiretroviral a las personas que la requieran, y para 2015 aumentar esta cobertura en un 30%. Línea de Base 2003: 52,3%.</li> </ul>
	Meta 6C: Haber comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir en 85% los casos de mortalidad por malaria. Línea de base 1998: 227 casos.</li> <li>• Reducir en 45% la incidencia de malaria en municipios con malaria urbana. Línea de Base 2003: 17,4 / 1.000 habitantes.</li> <li>• Reducir en 80% los casos de mortalidad por dengue. Línea de base 1998: 229 casos.</li> <li>• Reducir a menos del 10% y mantener en estos niveles los índices de infestación de Aedes en los municipios categoría especial, 1 y 2 por encima de 1.800 mts. sobre el nivel del mar. Línea de Base 2003: 30%.</li> </ul>
<b>7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b>	Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforestar 30.000 hectáreas de bosques anualmente. Línea de base 2003: 23.000 hectáreas anuales.</li> <li>• Consolidar las áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, incorporando 165.000 nuevas hectáreas al sistema, y formulando planes de manejo socialmente acordados para la totalidad de las áreas.</li> <li>• Eliminar para el 2010 el Consumo de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono. Línea Base 2003: Consumo de 1000 ton.</li> </ul>
	Meta 7B: Reducir la pérdida de diversidad biológica	NO SE CONTEMPLA EN EL CONPES NO. 91 DE 2005.

	logrando, para 2010, una reducción significativa en la tasa de pérdida	
	Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar a la infraestructura de acueducto, a por lo menos 7,7 millones de nuevos habitantes urbanos, e incorporar 9,2 millones de habitantes a una solución de alcantarillado urbano.</li> <li>• Incorporar 2,3 millones de habitantes a una solución de abastecimiento de agua y 1,9 millones de habitantes a una solución de saneamiento básico, incluyendo soluciones alternativas para las zonas rurales, con proporciones estimadas del 50% de la población rural dispersa.</li> </ul>
	Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	Reducir para el 2020 a 4% el porcentaje de hogares que habitan en asentamientos precarios. Línea de base 2003: 1.346.000 hogares (16%)

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD y Conpes 91 de 2005.

El ODM 8 “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”, por su naturaleza, no es asumido por Colombia como un compromiso propio y, por tanto, no se definen metas e indicadores nacionales. En el aparte dedicado en el documento CONPES al ODM 8, sólo se hacen los siguientes comentarios como parte de la “estrategia” nacional (subrayado por fuera del texto original):

- Para efectos de este objetivo, Colombia en las metas relacionadas con salud (objetivos 4, 5 y 6) establece la posibilidad de acceso a medicamentos, a través de la estrategia fundamental de lograr cobertura de afiliación a la seguridad social en salud del 100%.
- Por otra parte, en cuanto al desarrollo de estrategias para el trabajo digno y productivo, la prioridad del país se concentra en mejorar y mantener el nivel de escolaridad, de acuerdo con lo previsto en el objetivo 2.
- En procura de crear condiciones favorables para la inversión, el crecimiento económico y el desarrollo, Colombia tiene el claro compromiso de desarrollar y poner en práctica mecanismos de integración comercial con otros países y regiones y mantener su tradición de contar con unas finanzas públicas equilibradas.
- De otro lado, la reducción de las inequidades existentes demandará esfuerzos y apoyos de asistencia técnica y cooperación internacional que permitan crear alternativas de gestión, mejorar la capacidad institucional y realizar seguimiento continuo al desempeño de la Nación y las entidades territoriales.
- En colaboración con el sector privado Colombia logrará coberturas de telefonía fija, móvil y de Internet, acordes a las metas de desarrollo económico del país.
- Dispondrá de una infraestructura moderna y confiable para la transmisión de la televisión pública y contará con un sector postal eficiente e integrado a la economía nacional.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> CONPES Social No. 91 de 2005. p. 35-36.

Al revisar el conjunto de metas e indicadores adoptados por Colombia en el CONPES No. 91 de 2005, en comparación con las metas e indicadores universales, se pueden extraer las siguientes conclusiones generales:

- 1) *Algunos indicadores de Colombia son más completos que los universales.* Este es el caso de los indicadores del ODM 5 “Mejorar la salud materna”, en el cual el Gobierno colombiano no sólo adopta los indicadores propuestos internacionalmente, sino además incorpora un indicador adicional que es la “tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino”.
- 2) *Colombia presenta deficiencias en indicadores de género.* El mismo CONPES No. 91 de 2005 hace explícitas estas deficiencias al anotar que “los instrumentos con que cuenta el país para monitorear y evaluar la situación de equidad de género en diferentes ámbitos, son aún deficientes.”<sup>73</sup> De igual manera, se señalan puntualmente los ámbitos en los cuales se requieren instrumentos de medición (violencia de género, mercado laboral y participación política).
- 3) *Hay diferencias en la conceptualización y definición de algunos indicadores.* Obsérvese, por ejemplo, cómo en los indicadores del ODM 2 “Lograr la enseñanza primaria universal” se reemplaza la “tasa neta de matrícula”, que propone el indicador universal, por una “tasa de cobertura bruta”, con lo cual se desestima la edad de los estudiantes a la hora de definir el nivel de cobertura escolar.<sup>74</sup> Este tipo de aclaraciones deben realizarse, de tal manera que exista absoluta conciencia de los resultados y avances obtenidos en cada país.
- 4) *Algunas metas de Colombia no cumplen las metas universales.* En el ODM 4 “Reducir la mortalidad infantil”, la meta universal es “reducir en 2/3 partes la mortalidad de niños menores de 5 años”. Si se compara la línea base adoptada por Colombia (1990: 37,4 muertes por cada 1000 nacidos vivos) y la meta propuesta (17 muertes por 1000 nacidos vivos), se evidencia que en este caso no se obtiene la reducción de las 2/3 partes, para lo cual se tendría que fijar una meta aproximada de 12,5 muertes por 1000 nacidos vivos.
- 5) *Guiarse exclusivamente por promedios nacionales puede hacer que Colombia cumpla los ODM, sin reducir las brechas interregionales.* En el escenario que no se fijen líneas base e indicadores de seguimiento para cada región (departamentos y municipios) y sólo

---

<sup>73</sup> *Ibíd.*, p. 16.

<sup>74</sup> La diferencia radica en el numerador que se utiliza en la construcción de cada indicador. La tasa neta utiliza como numerador los estudiantes matriculados con la edad correspondiente a cada grado, mientras la tasa bruta utiliza a todos los estudiantes matriculados en determinado grado sin importar su edad. Esto implica que, en un momento determinado, se pueda obtener una tasa de cobertura escolar del 100%, sin que en realidad el 100% de los niños y niñas en edad escolar estén en las aulas de clase. GLOSARIO ESTADO DE LA EDUCACIÓN. Disponible en Internet: [http://www.oei.es/quipu/costarica/estado\\_educacion/glosario.pdf](http://www.oei.es/quipu/costarica/estado_educacion/glosario.pdf) (consultado por última vez el 15 de julio de 2010 a las 5:13 PM).



se valoren los agregados nacionales, se corre el riesgo de que se cumplan las metas del país a partir de los avances de los departamentos más desarrollados y los centros urbanos, sin que se logren resultados significativos en los departamentos atrasados y las zonas rurales. En estas circunstancias, las brechas entre regiones, en lugar de disminuirse, aumentarían.

En este último aspecto, es alentador que el CONPES reconozca la importancia de hacer seguimiento permanente a los indicadores sociales en el país, focalizando esfuerzos y actuando coordinadamente con los entes territoriales: “se debe hacer énfasis en el seguimiento continuo que permita la evaluación de los avances y el ajuste a las condiciones y necesidades de las poblaciones. Así mismo, se debe mejorar la focalización, para aumentar la eficiencia y eficacia de sus intervenciones, consolidando, actualizando o mejorando el SISBEN, mediante la acción coordinada del DNP y las entidades territoriales. Se prevé una actualización general, al menos cada cuatro años”.<sup>75</sup>

Definidas las metas y los indicadores, el CONPES se refiere a la financiación de los ODM, definiendo ésta como una tarea de todos los sectores, gubernamentales y no gubernamentales, del país: “La financiación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, será una responsabilidad compartida entre el gobierno central y los gobiernos departamentales y municipales, con el apoyo de las empresas privadas, las agencias internacionales y la sociedad civil.”<sup>76</sup> De manera puntual, es posible identificar las siguientes fuentes de financiación en Colombia para el cumplimiento y logro de los ODM: 1) Sistema General de Participaciones; 2) Recursos provenientes de crédito externo nacional y territorial y de cooperación y asistencia técnica nacional e internacional; 3) Aportes parafiscales; 4) Recursos propios de la Nación y de las entidades territoriales; 5) Recursos provenientes de las regalías y 6) Aportes de los hogares y de las empresas.

De igual manera, el CONPES contempla la inclusión de los ODM en los Planes de Desarrollo, tanto del nivel nacional como territorial, y pone en cabeza de los Ministerios la coordinación sectorial: “Las estrategias planteadas para el cumplimiento de las metas, deberán ser incluidas en los planes nacionales de desarrollo y se promoverá su inclusión en los planes territoriales, de tal forma que se

---

<sup>75</sup> CONPES Social No. 91 de 2005. p. 11.

<sup>76</sup> *Ibíd.*, p. 36.

asegure la inversión del presupuesto nacional y territorial en el cumplimiento de los objetivos. Los Ministerios sectoriales deberán contemplar entre sus programas prioritarios y en la cofinanciación con iniciativas regionales, aquellos relacionados con el logro de los objetivos y metas planteados en el presente documento. Buena parte de los programas actualmente existentes apuntan a dicho propósito y deberán ser consolidados y fortalecidos, además de introducir mejoras en la eficiencia, eficacia, acceso y calidad de dichos programas”.<sup>77</sup>

## **2.5. El proyecto “Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local”**

Al Sistema de las Naciones Unidas, y particularmente al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), le corresponde el seguimiento a los avances de los países en relación con los ODM. Para ello, “además de promover su difusión, el PNUD estimula la adaptación de los Objetivos desde la perspectiva global a la nacional y/o local, de acuerdo con las características, prioridades y condiciones de desarrollo de cada país o región”.<sup>78</sup>

El PNUD ha pretendido impulsar los ODM en los territorios colombianos a través del proyecto “Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local”, el cual tiene los siguientes dos objetivos fundamentales: 1) Fortalecer las capacidades nacionales para el diagnóstico, diseño y monitoreo de los ODM en el nivel local y 2) Promover la apropiación por parte del Estado, la sociedad civil, la academia, el sector privado y los medios de comunicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como componente central de la política social en Colombia.<sup>79</sup> En el Anexo 4 se hace una relación de las “entidades gestoras” de los ODM y los principales socios del PNUD en Colombia.<sup>80</sup>

Para el logro de estos objetivos se ha buscado la inclusión de los ODM en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, ofreciendo asesoría y capacitación a los equipos de gobierno para que implementen programas y aparten

---

<sup>77</sup> *Ibíd.* Particularmente, se destacan los programas de cobertura de seguridad social en salud, cobertura educativa, programas de asistencia a la niñez y la familia (a cargo del ICBF y de la Red de Apoyo Social), programas de salud pública, vivienda y saneamiento básico, entre otros.

<sup>78</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Colombia: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aCa020101--&s=a&m=a&e=D&c=02010> (consultado por última vez el 15 de julio de 2010 a las 5:29 PM). Llama la atención que los ODM de salud (4, 5 y 6) estén a cargo del Ministerio de Educación y no del de Protección Social.

<sup>79</sup> *Ibíd.*

<sup>80</sup> *Ibíd.*

los recursos necesarios para cumplir con los ODM. Así mismo, se ha convocado a las universidades regionales para que apoyen las labores de seguimiento y análisis de los indicadores. Es importante anotar que los esfuerzos del PNUD se han concentrado en las 9 regiones en dónde la organización viene trabajando de tiempo atrás: Meta, Huila, Cauca, Nariño, Cundinamarca, Quindío, Antioquia, Sucre y Bolívar. Una de las tareas clave ha sido avanzar en la construcción de líneas base locales.

El enfoque territorial, que guía el trabajo del PNUD, lleva a que se consideren las características y necesidades de los territorios, como pueden ser “el nivel de representatividad de los mandatarios locales; las capacidades institucionales para garantizar el acceso de los ciudadanos a bienes y servicios en función del desarrollo humano; la práctica democrática de la región; las potencialidades productivas y el impacto del conflicto armado. Otros componentes fundamentales son la historia, el tamaño del territorio, las condiciones geográficas y poblacionales, las vías, la calidad del transporte y seguridad”.<sup>81</sup>

Si bien el PNUD y el Sistema de Naciones Unidas son los grandes promotores de los ODM, es claro que “la responsabilidad central en el logro de los ODM les corresponde a los gobiernos central y territorial y a sus entidades especializadas”.<sup>82</sup> En el nivel territorial colombiano, ha correspondido a las Gobernaciones y Alcaldías del país definir sus propias estrategias para avanzar en el cumplimiento de los ODM. Algunas experiencias que valdría la pena revisar en este sentido, son:

- Departamento de Antioquia: Bajo el liderazgo de la Gobernación, se produjo la “Alianza de Antioquia por la Equidad”, con la participación de Iglesias, Universidades, medios de comunicación, ONG, sindicatos, ciudadanos y ciudadanas, empresas, gremios, cajas de compensación, cámaras de comercio, los gobiernos municipales, la Asamblea Departamental, los concejos municipales, entre otros.
- Departamento de Boyacá: En 2004, la Gobernación creó el Sistema Departamental de Política Social en el Plan de Desarrollo Departamental “Boyacá, deber de todos”. Parte del objetivo que se persiguió con este Sistema fue la construcción de las líneas base del Departamento frente a los ODM. Se hicieron diagnósticos en 123 municipios y planes de acción para cada uno de ellos.

---

<sup>81</sup> Ibíd.

<sup>82</sup> Ibíd.

- Bogotá D.C.: El Plan de Desarrollo del alcalde Luis Eduardo Garzón, “Bogotá sin indiferencia”, se centró en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Para ello, se adelantaron esfuerzos para garantizar derechos como la alimentación, la salud y la educación, el trabajo digno y la igualdad de oportunidades. La actual Administración Distrital se ha encargado de darle continuidad a estos programas en su Plan de Desarrollo "Bogotá positiva para vivir mejor".
- Departamento de Santander: La Gobernación, con el apoyo de la Universidad Industrial de Santander (UIS), Acción Social y el PNUD, elaboró el informe “El Departamento de Santander frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio”<sup>83</sup>, el cual registra los esfuerzos de este departamento por mejorar sus indicadores sociales en consonancia con los ODM. Sobre la experiencia de Santander, se destaca: el liderazgo de las autoridades locales, la participación de diversos actores sociales y comunitarios y el acompañamiento de la comunidad académica regional.<sup>84</sup>

## 2.6. Estrategias complementarias de planeación prospectiva en Colombia

La estrategia ODM de Colombia va de la mano de otras estrategias de planeación prospectiva<sup>85</sup>, como lo son Colombia Visión 2019 y la Red Juntos. La primera se lanzó oficialmente el 7 de agosto de 2005, bajo el título “*Visión Colombia II Centenario: 2019 Propuesta para discusión*”, planteándose la ejecución de 17 estrategias para avanzar en las metas de crecimiento económico, infraestructura física, capital humano y desarrollo social y territorial antes del año 2019, cuando se conmemoran dos siglos de la historia de Colombia como república independiente. Esta estrategia, desde entonces, se encuentra en desarrollo bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación, el cual ha pretendido que la Visión 2019 “se convierta en el punto de partida de una acción estatal coordinada y articulada entre el gobierno central y las regiones, los departamentos y los distintos sectores de la

---

<sup>83</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). El Departamento de Santander frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Disponible en Internet: [http://www.pnud.org.co/img\\_upload/33323133323161646164616461646164/primera%20parte.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/33323133323161646164616461646164/primera%20parte.pdf) (consultado por última vez el 16 de julio de 2010 a las 11:52 AM).

<sup>84</sup> *Ibíd.*

<sup>85</sup> “La prospectiva es una disciplina en evolución conceptual, institucional y operativa, caracterizada por las diversas corrientes de pensamiento prospectivo, que se complementan entre sí. Esta complementariedad impide tener una definición exacta de lo que es prospectiva; los conocedores cuando se refieren a ella tienden a dar varias definiciones y a concentrarse más en las principales características y objetivos de esta; en lo único que logran coincidir es que hace referencia a algo del futuro.” “Prospectiva viene del latín PRO que significa “Delante” y SPECTARE “Mirar”. Es mirar hacia adelante en el tiempo; representar el porvenir idealmente o crearlo en la imaginación; construir imágenes del futuro”. RÍOS K., Durys Esther. Planeación prospectiva del desarrollo económico local. En: El Cuaderno Ciencias Estratégicas. Medellín. Vol. 1, No. 2 (2007); p. 25-52.

sociedad civil, estimulando y enmarcando el diseño e implementación de metas, planes y proyectos sectoriales viables.”<sup>86</sup>

El documento Visión Colombia II Centenario 2019 se construye sobre dos principios básicos, los cuales, a su vez, se materializan a través de dos principios y cuatro objetivos fundamentales:

*Principios:*

- 1) Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad.
- 2) Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.

*Objetivos:*

- 1) Una economía que garantice mayor nivel de bienestar: En 2019, Colombia deberá haber alcanzado un patrón de crecimiento consistente con los cambios en el mundo, con pleno empleo de sus recursos productivos y protegiendo el medio ambiente. Para que esto sea posible, es necesario que el país haga un uso adecuado del territorio, maximizando las posibilidades que le brinda su posición geoestratégica y la riqueza de sus regiones, aprovechando sus recursos marítimos, las potencialidades del campo, y su capacidad empresarial.
- 2) Una sociedad más igualitaria y solidaria: Hacia el 2019, Colombia deberá hacer un gran esfuerzo por ser una sociedad más igualitaria y solidaria, que conduzca a una drástica reducción de la pobreza y a un avance decisivo en términos de equidad, entendida ésta fundamentalmente como igualdad de oportunidades. Este objetivo plantea una sociedad más igualitaria, no sólo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo, sino de los bienes y servicios públicos que ellos utilizan –o deberían utilizar en su tiempo libre.
- 3) Una sociedad de ciudadanos libres y responsables: Plantea que en 2019 Colombia habrá consolidado la paz y deberá tener indicadores de violencia -medidos a través de la tasa de homicidios- similares a los de los países hoy desarrollados. Para esa fecha, todos los colombianos deberán acceder plenamente a la justicia cuando lo requieran y podrán contar con los medios adecuados para participar más activamente en los asuntos públicos. En el año 2019 deberá existir una cultura ciudadana que induzca a los

---

<sup>86</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Visión Colombia II Centenario: 2019 Propuesta para discusión. Disponible en Internet: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PolíticasdeEstado/VisiónColombia2019/Objetivosde laVisiónColombiaIIcentenario2019/tabid/1085/Default.aspx> (consultado por última vez el 16 de julio de 2010 a las 12:04 PM).

ciudadanos a actuar, no sólo por temor a la represión o al castigo cuando se incumplan las normas, sino por la vía positiva, con tolerancia, solidaridad y pluralismo.

- 4) Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos: En 2019, el Estado deberá ser eficiente y transparente, con decisiones de inversión basadas en la evaluación de resultados. El insumo fundamental de ésta será la existencia de información pública y en tiempo real. Para lograr este objetivo, el Estado deberá haber consolidado un modelo de intervención óptimo en la economía, en sus funciones de planeador, regulador, controlador y promotor; de tal forma que para 2019 la Nación se concentre en la definición de políticas y sólo ejecutará directamente grandes proyectos estratégicos, en tanto que los entes territoriales tendrán a su cargo el resto de la ejecución del gasto público.<sup>87</sup>

Cada objetivo cuenta con sus respectivas metas, algunas de las cuales coinciden o complementan las metas de los ODM (en el Anexo 5 se incluyen las metas de Colombia Visión 2019 que son complementarias a la estrategia ODM 2015). En el Anexo 6 está el listado completo de objetivos y metas de Colombia Visión 2019.

Una segunda estrategia estrechamente relacionada con los ODM, es la estrategia de la Red Juntos que “es una estrategia de intervención integral y coordinada de los diferentes organismos y niveles del Estado, que tiene por objeto mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y lograr que estas familias puedan generar sus propios ingresos de manera sostenible”.<sup>88</sup>

Con el propósito de “promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición”, la Red Juntos se propone: 1) Integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea; 2) Brindar, transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas y 3) Generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Obsérvese que este último postulado plantea un objetivo claro en materia de descentralización de cara al año 2019.

<sup>88</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Red Juntos. Disponible en Internet: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Educaci%C3%B3nculturasaludempleoypobreza/Pol%C3%ADticasSocialesTransversales/RedJuntosparaSuperaci%C3%B3ndelaPobrezaExtrema/tabid/338/Default.aspx> (consultada por última vez el 16 de julio de 2010 a las 12:25 PM).

<sup>89</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento CONPES Social No. 102 del 25 de septiembre de 2006. p. 2.

Es importante destacar que la Red Juntos va dirigida de manera expresa a contribuir al logro de los Objetivos y Metas del Milenio y la Visión Colombia 2019: “La Red es una de las propuestas de la Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD), conformada a finales de 2004, y con ésta se busca asegurar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio y las metas planteadas en la Visión de Colombia 2019”.<sup>90</sup>

De igual manera, vale la pena destacar que la Red Juntos se ha propuesto trabajar inicialmente con las familias ya vinculadas al programa “Familias en Acción”<sup>91</sup>, en un periodo máximo de 5 años por familia, implementando un sistema de información propio y con el apoyo de los entes territoriales que están invitados a ser parte de esta iniciativa. Estos cuatro últimos aspectos serán desarrollados a continuación, con base en lo formulado en el CONPES Social No. 102 de 2006.

En relación con la incorporación inicial de las familias pertenecientes al programa “Familias en Acción”, ésta propuesta se sustenta en que son familias ya identificadas en situación de pobreza extrema y han empezado a recibir los apoyos del Estado para la superación de esta condición. Las cifras indican que la Red asistirá inicialmente a las 682.307 de “Familias en Acción” y avanzará gradualmente hasta cubrir el 1,5 millones de hogares ubicados por debajo de la línea de pobreza:

“La Red beneficiará a los hogares en extrema pobreza que residen en las zonas más deprimidas de los municipios del país. En 2005 se contaban 1,5 millones de hogares situados por debajo de la línea de pobreza extrema, que agrupaban cerca de 6,6 millones de personas. De esos hogares el 55,6% habitaban las cabeceras municipales y 44,4% las zonas rurales. Dentro de este grupo de familias, se identificará a la población desplazada por la violencia, y se diferenciará su atención de la población en pobreza extrema. Teniendo en cuenta que actualmente Familias en Acción beneficia a 682.307 familias (582.500 del Sisbén 1 y 99.807 desplazadas), la población objetivo de la Red serán los beneficiarios de este programa, y las nuevas familias en extrema pobreza que se incorporen en la expansión del programa Familias en Acción, incluyendo las familias desplazadas. (...) Dado que la implementación de la Red será gradual y

---

<sup>90</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>91</sup> El Programa Familias en Acción es una iniciativa del Gobierno Nacional que entrega subsidios monetarios de salud, educación y nutrición a familias del nivel 1 del Sisbén o a familias desplazadas por la violencia, condicionados a la realización periódica de controles de talla, peso y asistencia escolar de los niños, para mejorar las condiciones nutricionales, la salud y educación de los niños menores de 18 años. El subsidio nutricional es de \$46.500 y se entrega a las familias con niños menores de 7 años y el subsidio educativo es de \$14.000 y \$28.000 por niño de 7 a 11 y de 12 a 17 años, respectivamente. *Ibíd.*, p. 6.

diferencial, se vinculará en principio a las familias que son atendidas por el programa Familias en Acción (antiguas clasificadas en el nivel 1 del Sisbén y desplazadas por la violencia registradas en el SUR y las que hagan parte de la expansión del programa) y se vincularán progresivamente nuevas familias que se encuentren en extrema pobreza que cumplan con los criterios de selección de Familias en Acción y/o otras no Sisbenizadas que vivan en pobreza extrema”.<sup>92</sup>

La Red ha dispuesto un plazo de 5 años para cumplir los objetivos propuestos con cada familia:

“El Gobierno diseñará un incentivo de salida de la Red, de acuerdo con el plan de vida construido por cada familia que les permita cumplir las condiciones mínimas en un período no mayor a 5 años, para que de esta manera, logren insertarse al Sistema de Protección Social con el que cuenta el país. De cualquier manera, las familias podrán estar vinculadas a la Red por un tiempo máximo de 5 años. Las familias participantes recibirán acompañamiento de gestores sociales, quienes apoyarán la vinculación preferente a la oferta de servicios del Estado, apoyarán a las familias en la construcción de un plan de vida y verificarán el cumplimiento de compromisos de las familias. (...) La intensidad y frecuencia del acompañamiento será decreciente, hasta por un máximo de 5 años. Después de este período, las familias continuarán recibiendo algunos servicios del Estado (Sistema de Protección Social), pero el acceso no será preferente. Los gestores sociales trabajarán con las familias para que, antes de los 5 años, puedan cumplir con las condiciones mínimas, logrando superar la pobreza extrema. Así mismo, recogerán información del cumplimiento de las condiciones mínimas y con esta información alimentarán el sistema de información de la Red”.<sup>93</sup>

Sobre el Sistema de Información que es utilizado por la Red, éste se denomina “Sistema de información, seguimiento y evaluación del modelo de gestión de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza” (SISRED) y funciona de la siguiente manera:

“La información base para alimentar el SISRED que a la vez servirá como mecanismo de identificación de los beneficiarios será la ficha familia, en la cual se recogerá información detallada sobre las familias con un código único y sus miembros en relación con el estado de cumplimiento de las condiciones mínimas. (...) El sistema debe permitir monitorear los indicadores de gestión y resultados, las metas anuales y cuatrienales, así como su vinculación con los recursos presupuestales anuales (con todas sus fuentes), y el Plan Nacional de Desarrollo a los cuales se hace seguimiento a través del Sistema de Gestión y Programación de Metas de Gobierno - SIGOB. Asimismo, debe proveer la información necesaria para evaluar el impacto y los resultados de los distintos programas que hacen parte de la Red. (...) La plataforma

---

<sup>92</sup> *Ibíd.*, p. 14-15, 20-21.

<sup>93</sup> *Ibíd.*, p. 21-22.



tecnológica del sistema debe contar con herramientas diferenciadas de captura y análisis de la información. En cuanto la captura, debe permitir como mínimo el levantamiento de datos en terreno y el ingreso en línea de la información a partir de una ficha. En relación con el análisis debe permitir conocer el estado y la atención brindada a cada una de las familias e individuos beneficiarios en términos de los mínimos requeridos, la situación de los subsidios y la oferta social brindada de acuerdo con los distintos niveles de gobierno así como los cambios en las características de la familia”.<sup>94</sup>

El fin último del SISRED es “proveer información sobre los servicios requeridos por parte de los beneficiarios de la Red con el fin de permitir la adaptación de la oferta actual de acuerdo con las necesidades de las familias vinculadas.”<sup>95</sup> A su vez, el SISRED se “integrará a la plataforma del SISPRO (Programa de Inventario y Seguimiento de Proyectos de Inversión Pública), el RUAF (Sistema Único de Afiliados) y el SISBEN, pues es necesaria la retroalimentación de los tres sistemas tiene como objetivo almacenar la información de programas sociales”.<sup>96</sup>

En el Capítulo VIII del CONPES Social No. 102 de 2006, se enuncia de forma precisa la manera cómo los gobiernos locales pueden vincularse a la Red, considerando que “la participación y apropiación de los entes territoriales es uno de los ejes principales”<sup>97</sup> de la misma. La vinculación de los departamentos y municipios es completamente voluntaria a través de la suscripción de acuerdos, que deben cumplir una serie de “condiciones de entrada” y “condiciones mínimas” (Anexo 7).

Para la operación de la Red Juntos se ha definido una estructura<sup>98</sup> de cinco niveles, en la cual los municipios se encuentran en la base como encargados de la operación de la Red en el ámbito local (Anexo 8).

La información presentada anteriormente ofrece un panorama de la aplicación de los ODM en Colombia, del cual se concluye que estos objetivos son un discurso que ha sido acogido por los actores institucionales del país. El siguiente paso es constatar la pertinencia de los ODM como estrategia de desarrollo local.

---

<sup>94</sup> *Ibíd.*, p. 25-26.

<sup>95</sup> *Ibíd.*, p. 26-27.

<sup>96</sup> *Ibíd.*, p. 27.

<sup>97</sup> *Ibíd.*, p. 17.

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p. 23-24.

### CAPÍTULO 3

## COMPONENTES DE UNA ESTRATEGIA DESCENTRALIZADA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM EN COLOMBIA

A partir de la articulación de los dos capítulos anteriores, es posible identificar los componentes<sup>99</sup> más importantes de una estrategia que permita el cumplimiento de los Objetivos del Milenio desde los municipios colombianos. Una vez definidos estos componentes, los mismos serán verificados en el capítulo siguiente con base en una muestra de municipios.

### 3.1. Razones para abogar por una estrategia descentralizada ODM

Existen razones de peso para abogar por una estrategia descentralizada para el logro de los ODM en Colombia. Dos de ellas, tal vez las más importantes, tienen que ver con la proximidad de las autoridades con las problemáticas locales y la participación ciudadana que se ve fomentada como resultado de esa misma cercanía o proximidad. Esto ha llevado a que la gran mayoría de países adopten “medidas descentralizadoras”<sup>100</sup>, como un “mecanismo para mejorar la presencia del Estado en el territorio, afianzar las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno, disminuir las brechas de desarrollo interregionales, y en términos generales, aumentar la credibilidad y la efectividad de las instancias públicas”.<sup>101</sup>

Desde una óptica institucional, administrativa, socio-económica y territorial, la descentralización ofrece importantes posibilidades en materia de desarrollo. Como se puede observar en la primera figura del Anexo 9 *“El rol de la descentralización en la promoción del desarrollo”*<sup>102</sup>, la descentralización va más allá de la distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno, convirtiéndose en una verdadera transformación de la gestión pública. Los objetivos de legitimidad, eficiencia,

---

<sup>99</sup> Por “componente” se entiende aquello “que forma parte de alguna cosa o de su composición”. DICCIONARIO DE LENGUA ESPAÑOLA ([www.wordreference.com](http://www.wordreference.com)).

<sup>100</sup> “En la literatura se reconocen medidas descentralizadoras de primera y segunda generación. Mientras las de primera generación giraron en torno a la modificación de los marcos legales nacionales para dar paso a la atribución de nuevas potestades políticas, administrativas y fiscales a los gobiernos subnacionales, las de segunda generación se encuentran orientadas a profundizar el proceso de descentralización y asegurarle su sostenibilidad mediante el ajuste a las normas vigentes y la incorporación de temas relacionados con mecanismos de control, nuevos modelos de planeación, estrategias de transparencia en el uso de los recursos públicos y promoción de la participación efectiva de los ciudadanos, entre otros.” PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Lineamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal: manual de orientación. Op. Cit., p. 16.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 17.

eficacia, redistribución y equidad sólo pueden ser el resultado de una administración pública orientada a la estabilidad institucional, las buenas prácticas administrativas y el desarrollo socioeconómico incluyente, sin perder de vista las particularidades de cada territorio.

Entendiendo la descentralización como una estrategia que promueve y facilita los objetivos de desarrollo de una comunidad, surge entre los académicos la necesidad de definir un marco conceptual que defina la relación entre Descentralización y Objetivos del Milenio. Este es un propósito conjunto del PNUD y la Academia en Colombia, que se materializa en el segundo gráfico del Anexo 9 “*La descentralización y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*”<sup>103</sup>, el cual será analizado a continuación.

El mencionado gráfico parte de las dos virtudes de la descentralización ya anotadas al comienzo del presente capítulo: proximidad de las autoridades locales y participación ciudadana. A éstas dos, se agrega una tercera virtud relacionada con los bajos “costos de transacción”<sup>104</sup>, que responde a la misma lógica de las dos primeras, para luego concluir que en ese contexto la descentralización propicia el adecuado diseño y ejecución de políticas públicas, las cuales culminan en los ODM.

En relación con la participación ciudadana, en el Capítulo 1 se anotó que la ciudadanía en Colombia cuenta con los mecanismos de participación consagrados en el Artículo 103 de la CPN, al tiempo que dispone de otros mecanismos de participación en el nivel territorial. La existencia de estos mecanismos “permiten que los gobiernos subnacionales se encuentren en mejores condiciones que el nivel central para identificar las demandas de la comunidad, reduciendo los costos de transacción en términos de información y mejorando la capacidad de reacción ante las obligaciones de carácter local. De la misma forma, estos mecanismos contribuyen a combatir el déficit democrático del que adolecen los procesos políticos modernos, son un instrumento efectivo para la construcción de la ciudadanía y

---

<sup>103</sup> *Ibíd.*, p. 18.

<sup>104</sup> Definición: costos derivados de la búsqueda de información, la negociación, la vigilancia y la ejecución del intercambio. DICCIONARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Disponible en Internet: [http://www.eumed.net/cursecon/dic/C.htm#costos\\_de\\_transacción](http://www.eumed.net/cursecon/dic/C.htm#costos_de_transacción) (consultado por última vez el 17 de septiembre de 2010 a las 3:20 PM).

obligan a que los individuos posean mayores niveles de información y desarrollen capacidades de intervención en el seno de sus comunidades”.<sup>105</sup>

### **3.2. Aspectos estructurales de la estrategia descentralizada ODM**

Hay aspectos estructurales del modelo de descentralización colombiano que son determinantes de la estrategia que puede adoptar el país para el cumplimiento de los ODM. Entre estos aspectos, los cuales fueron tratados en el Capítulo 1, vale la pena retomar los siguientes:

- 1) El ordenamiento jurídico de la descentralización en Colombia está definido por la Constitución de 1991 y “un conjunto de leyes y Decretos dispersos y no codificados en un cuerpo único, que hace dispendioso su conocimiento y mayormente su exposición”.<sup>106</sup>
- 2) La descentralización en Colombia ha sido asumida más como un proceso administrativo que político, el cual no brinda autonomía plena a los entes territoriales para la gestión de sus asuntos e intereses. Si bien el Artículo 287 de la CPN se refiere a la existencia de autonomía en aspectos vitales (gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales), todo está sujeto a “los límites de la Constitución y la ley” que son una potestad nacional.
- 3) El proceso de descentralización en Colombia ha sido principalmente “municipalista”, haciendo del municipio la entidad fundamental de la división político-administrativa del país y la primera instancia de gobierno encargada de velar por el desarrollo económico, social, ambiental y cultural de los habitantes bajo su jurisdicción (artículo 311 de la CPN y ley 136 de 1994). Los departamentos, como instancia superior a los municipios, cumplen funciones de coordinación y complementariedad de la acción municipal, al tiempo que son intermediarios entre la nación y los municipios (artículo 298 de la CPN). Como se anotó en el Capítulo 1, un modelo de descentralización con excesivo énfasis en el municipio, puede perjudicar la capacidad de gestión de los departamentos y generar escenarios de ineficiencia administrativa.
- 4) El modelo descentralizado en Colombia exhibe un desequilibrio entre competencias y recursos: se “asigna a los municipios abundantes servicios, pero porcentajes de recursos que resultan reducidos ante los costos que implica la eficiencia de los servicios; así las administraciones municipales se ven abrumadas por el deber de corresponder a la

---

<sup>105</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Lineamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal: manual de orientación. Op. Cit., p. 19.

<sup>106</sup> MATIAS C., Op. Cit.

satisfacción de necesidades primarias mayoritarias, pero sin los instrumentos humanos, de la tecnología y, sobre todo, del dinero disponible”.<sup>107</sup>

- 5) Para favorecer la sostenibilidad fiscal de los municipios en Colombia, se debe promover la generación de ingresos propios, que son el resultado de la gestión local y el potencial económico territorial (los impuestos son el rubro más representativo de estos ingresos, pero no se puede dejar de lado las tasas, multas y contribuciones que también son una importante fuente de financiación). Si bien las transferencias intergubernamentales son catalogadas como un ingreso corriente, de acuerdo con la clasificación que se hace en el artículo 11 del decreto 111 de 1996, y tienen un importante papel redistributivo, se debe combatir la dependencia de los entes territoriales frente a estos recursos (pereza fiscal) e insistir en la generación de ingresos propios que permitan hablar de un verdadero proceso descentralizador.<sup>108</sup>
- 6) Con el propósito de fortalecer los fiscos municipales, podría ser eficaz darle mayores potestades a los Concejos Municipales para la creación y aplicación de nuevos impuestos, distintos a los establecidos taxativamente en la Constitución y la Ley. Sin embargo, hay voces expertas que alegan que una mayor libertad tributaria puede afectar la equidad territorial, debido a la competencia desigual que esta libertad puede generar entre las regiones. Por esta razón, es más beneficioso, en las actuales circunstancias, optimizar el recaudo y la aplicación de los impuestos ya existentes, antes de autorizar la creación autónoma de nuevos impuestos. Este es un buen ejemplo de cómo la transferencia de competencias (fiscales y de diferente índole) debe ser acorde con el aprendizaje progresivo de las entidades descentralizadas, sin poner en riesgo la estabilidad del modelo en su conjunto.
- 7) El Gobierno Nacional promovió la reforma del sistema de transferencias (Sistema General de Participaciones), bajo el supuesto de garantizar con ello la sostenibilidad del sistema y mejorar la distribución e inversión de los recursos transferidos. El cumplimiento de estos propósitos está aún por verificarse, lo cierto es que las transferencias deben operar como el mecanismo redistributivo que son y cumplir con la función social que les encomienda la Constitución y la Ley. De esta función social depende, en buena medida, que los departamentos y municipios presten adecuadamente los servicios sociales a su

---

<sup>107</sup> SAA VELASCO, Ernesto. Teoría constitucional colombiana. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1995. p. 314.

<sup>108</sup> No se debe perder de vista la siguiente aclaración: “Es necesario hacer énfasis en que la sostenibilidad de la descentralización no debe ser un asunto abordado exclusivamente desde la óptica de la generación de ingresos por parte de los gobiernos subnacionales. Para que la descentralización produzca un verdadero impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, los ejecutores de esta política deben hacer énfasis en el uso de los recursos públicos en términos de transparencia, instrumentos de asignación del gasto, establecimiento de resultados esperados y formas de rendición de cuentas. Por esta razón, los mecanismos formales de control a la gestión pública en materia política, fiscal y disciplinaria garantizados por las instancias públicas creadas para tal fin, y más importante, por la misma veeduría de los ciudadanos, son condiciones sine qua non para hacer de la descentralización un camino hacia la construcción del desarrollo social.” PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Lineamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal: manual de orientación. Op. Cit., p. 19.

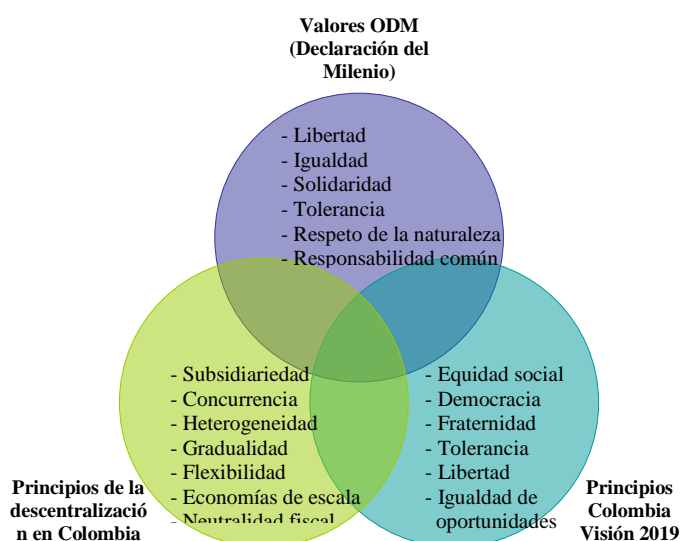
cargo y atiendan las necesidades de la población más vulnerable (población en situación de pobreza y niñez).

- 8) Es necesario ajustar el sistema de clasificación o categorización municipal, teniendo en cuenta que el actual, definido por la población y los ingresos corrientes de libre destinación, no diferencia adecuadamente las necesidades de los municipios (muestra de ello es que el 90% de los municipios en Colombia pertenece a una misma categoría territorial: ver Tabla No. 20). En estas condiciones, se fija un régimen administrativo uniforme que, en su aplicación, genera ineficiencia y despilfarro. Se busca hacer honor al concepto aristotélico de justicia, el cual promulga “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”, pero para ello se requiere un sistema de clasificación territorial óptimo.

### 3.3. Principios y valores de una estrategia descentralizada ODM

Del conjunto de principios enunciados en los Capítulos 1 y 2, correspondientes al modelo de descentralización colombiano y la estrategia de los Objetivos del Milenio, tanto en el ámbito mundial como nacional, es posible identificar el acumulado de principios sobre los cuales una estrategia descentralizada ODM debe reposar. Las coincidencias o fricciones entre estos principios pueden determinar el éxito o fracaso de la estrategia

**Gráfico No. 3 - Principios de una estrategia descentralizada ODM**



Fuente: Elaboración propia con base en ONU, PNUD y DNP.

Tal y como se observa en el Gráfico No. 3, las coincidencias entre los tres grupos de principios invocados hasta el momento son evidentes. Si bien los principios atribuidos a la descentralización en Colombia distan un poco de los demás, al tratarse de principios más de tipo operativo, es claro que unos y otros no entran en contradicción y, por el contrario, se complementan. La subsidiariedad, por ejemplo, que es un principio asociado con la descentralización, sólo encuentra sustento en principios afines como la solidaridad, la fraternidad y la responsabilidad común, los cuales hacen parte de la Declaración del Milenio y Colombia Visión 2019.

Llama la atención que por el lado de los ODM y Colombia Visión 2019 se abogue por la igualdad, mientras del lado de la descentralización se insista en la heterogeneidad. No obstante la aparente contradicción, se trata de principios absolutamente complementarios, considerando que la igualdad que en este caso se promueve, como se anotó anteriormente, es aquella que reconoce las diferencias (“tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”).

De este breve análisis, se concluye que existe un cuerpo deontológico lo suficientemente sólido para hablar de una estrategia descentralizada ODM.

### **3.4. De la estrategia mundial a la estrategia local ODM en Colombia**

Una primera recomendación del documento *“Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*, el cual fue discutido en el Capítulo 2, planteaba la necesidad de que los países construyeran su estrategia nacional ODM antes del año 2006. En el caso colombiano, ésta es una recomendación que se cumplió a través del CONPES No. 91 de 2005, con lo cual se evidencia la disposición del país de trabajar en favor de los Objetivos del Milenio, dentro de los plazos fijados.

Otra recomendación del antes mencionado documento tiene que ver con la inclusión de “estrategias de salida”, que permitan poner fin a la dependencia respecto de la asistencia. Esta es una recomendación que también parece haber sido considerada por el Estado colombiano, el cual ha fijado para el funcionamiento de la Red Juntos, componente central de la estrategia ODM, un periodo de atención no superior a 5 años por cada familia beneficiada.

La Red Juntos es importante, no sólo porque está dirigida de manera expresa a contribuir al logro de los Objetivos del Milenio y Visión Colombia 2019, sino también porque su operación en los municipios del país indica:

- 1) Que en el respectivo municipio tiene presencia el programa Familias en Acción, dirigido a familias pobres clasificadas en el nivel 1 del Sisbén y desplazadas por la violencia, registradas en el SUR. Las familias, como ya se anotó, son beneficiarias por un periodo máximo de 5 años.
- 2) Están integrados los principales sistemas de información vinculados a la Red: SISRED, SISPRO, RUAF y SISBEN.
- 3) Al ser una estrategia de vinculación voluntaria por parte de los entes territoriales, su funcionamiento indica el interés de las autoridades municipales por superar la pobreza a través de la coordinación interinstitucional promovida por la Red.
- 4) El municipio que hace parte de la Red cumple con las condiciones de entrada (evaluación ex-ante de los servicios sociales del departamento y de municipio; cofinanciación de gestores sociales, infraestructura, ampliación de coberturas, proyectos de generación de recursos; identificación de beneficiarios y áreas de intervención; priorización de la población; identificación del potencial productivo: los departamentos y municipios deberán identificar áreas en las que cuente con potencial productivo para orientar la capacitación laboral, asistencia técnica, proyectos productivos, y microcrédito a esas áreas; transparencia de la información; conectividad y soporte administrativo) y condiciones mínimas (instancias de participación social como el Consejo departamental y municipal de política social u otra instancia de participación representativa de la región; acceso a centros de intermediación laboral del SENA en plazo no mayor a 2 años; armonización de la oferta de servicios sociales entre niveles de gobierno) exigidas.

Sobre las iniciativas “Quick Wins”, también incluidas como recomendación en el documento *“Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*, es posible afirmar que Colombia ha implementado varias de ellas en su estrategia para erradicar la pobreza. El ejemplo, tal vez más representativo, son los comedores escolares cuya utilización se ha extendido por todo el territorio nacional, sobretodo debido a las disposiciones legales que autorizan a los municipios para utilizar recursos del SGP para la financiación de programas de alimentación escolar (leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007).



Hay un conjunto de recomendaciones restantes del documento hasta acá referido, las cuales no se pueden verificar por ahora, pero que vale la pena no perder de vista para el análisis que se realizará en el capítulo siguiente.

El documento recomienda un incremento de escala de las inversiones públicas, aduciendo la necesidad de movilizar mayores recursos nacionales, del orden de cuatro puntos porcentuales del PNB, para el año 2015. Teniendo claras las fuentes de financiación de los ODM en Colombia (SGP; Recursos de crédito externo nacional y territorial y de cooperación y asistencia técnica nacional e internacional; Aportes parafiscales; Recursos propios de la Nación y de las entidades territoriales; Recursos provenientes de las regalías; Aportes de los hogares y de las empresas), es pertinente entrar a ponderar estas fuentes dentro del financiamiento local de los Objetivos del Milenio.

De igual manera, el documento aboga por las siguientes medidas aún no verificadas para el caso colombiano: 1) Crear mayores capacidades en el ámbito local; 2) Ofrecer un marco para reforzar la gobernanza, con base en mecanismos de gobernanza transparente y descentralizada; 3) Incentivar la participación de la sociedad civil y el sector privado y 4) Promover el desarrollo de las zonas fronterizas.

### **3.5. El proceso de municipalización de los ODM en Colombia**

Por municipalización de los ODM, se entiende “la inclusión de éstos en la política, estrategias y acciones municipales”<sup>109</sup>, la cual se propicia a través del “acompañamiento y transferencia de capacidades técnicas que permitan a los municipios formular sus planes de acción ODM”.<sup>110</sup> Este parecer ser un aspecto en el cual se ha avanzado en Colombia, considerando que existe una metodología propuesta para este fin, como se ilustra en el Gráfico No. 4.

---

<sup>109</sup> SIERRA R., Olga Inés. Preparación del diagnóstico y análisis de tendencia de los indicadores ODM. En: Curso virtual Estrategias de generación de ingresos en los municipios colombianos para la lucha contra la pobreza extrema y el logro de los ODM. Bogotá: Federación Colombiana de Municipio (FCM) y Agencia Técnica de Cooperación Alemana (GTZ). Módulo 2 (oct. 2008); p. 4.

<sup>110</sup> *Ibid.*

Gráfico No. 4 – Etapas de la estrategia de municipalización ODM



Fuente: SIERRA (2008) con base en PNDH/DNP-PNUD.

Se observa, entonces, que se trata de un proceso con cuatro etapas claramente diferenciadas: diagnóstico, intervención, alianzas y seguimiento. Estas cuatro etapas se pueden resumir de la siguiente manera: el punto de partida es un análisis reflexivo de la situación social del municipio, contando desde el principio con la participación de la comunidad, seguido de la elaboración de la estrategia que queda plasmada en un documento denominado “Plan de Acción ODM”, generándose luego una etapa de consolidación de alianzas estratégicas y culminando finalmente con una labor de seguimiento a los compromisos y objetivos planteados.

Vale la pena indicar que los diagnósticos sociales pueden realizarse desde dos enfoques: técnico y participativo. La recomendación es que el diagnóstico ODM en cada municipio cuente con estos dos enfoques, los cuales ofrecen un panorama completo de la realidad municipal: “La lectura de la problemática social puede hacerse desde dos focos, el primero la técnica y el segundo la comunidad. La lectura simultánea es complementaria y necesaria para la construcción de una perspectiva de desarrollo más integral sin pérdida de los preceptos técnicos que permiten gestión y seguimientos de las estrategias desarrolladas”.<sup>111</sup> Ver Anexo 10.

<sup>111</sup> *Ibíd.*, p. 10.

La estrategia de municipalización ODM propuesta hasta el momento, además de incluir las cuatro etapas ya anotadas, también contempla ocho pasos en desarrollo de cada etapa “que garantizan el logro de los resultados y productos de la etapa y a su vez la continuidad entre etapas”.<sup>112</sup>

**Gráfico No. 5 – Pasos de cada etapa de municipalización ODM**



Fuente: SIERRA (2008) con base en PNDH/DNP-PNUD.

En la “Guía práctica para llevar los ODM a su municipio”<sup>113</sup> es posible identificar la naturaleza y el propósito de cada paso (subrayado por fuera del texto original):

**Tabla No. 8 – Pasos de las etapas de municipalización ODM**

<b>PASO 1: Sensibilización</b>	<b>Encarretémonos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio</b>
<p>En Colombia, la mitad de las muertes ocasionadas por enfermedades prevenibles en la niñez, ocurren antes de cumplir el primer mes de vida; mas de la mitad de los habitantes en el país no cuentan con agua apta para el consumo humano incidiendo directamente en enfermedades y muertes; cada año una de cada cinco adolescentes menores de 19 años queda embarazada. <u>Si bien ha habido mejoras sustanciales de esta problemática en las principales ciudades del país, los retos actuales son extender esos beneficios a los municipios menores, a las áreas rurales y a la población con menores ingresos.</u></p> <p>Si no hacemos algo, no podremos garantizar un mejor futuro para nuestros hijos. Los retos que enfrentamos exigen la participación de los ciudadanos, las organizaciones sociales, los empresarios y la administración municipal. <u>Solo si hacemos un estudio juicioso de la situación en nuestros municipios y acordamos mecanismos participativos para revisar los avances o atrasos en estos problemas podremos tener mejores alternativas para solucionarlos.</u></p> <p>El Programa Nacional de Desarrollo Humano, con la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Cooperación Técnica Alemana, ha apoyado esta sensibilización en varios municipios de los Departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Quindío y Tolima.</p>	
<b>PASO 2: Compromiso</b>	<b>Todos tenemos arte y parte en el logro de los ODMs...</b>

<sup>112</sup> Ibid., p. 6.

<sup>113</sup> Agencia Técnica de Cooperación Alemana (GTZ). Guía práctica para llevar los ODM a su municipio. Disponible en Internet: <http://odm.colnodo.apc.org/odm.shtml?apc=C111--&s=d> (consultado por última vez el 4 de octubre de 2010 a las 2:56 PM).

<p>El Artículo 50 del Plan Nacional de Desarrollo<sup>114</sup> contempla la necesidad de que los municipios y departamentos del país incluyan en sus propios planes de desarrollo los ODM, las Metas del Milenio, así como las estrategias y acciones encaminadas para monitorear los avances de manera participativa.</p> <p>La <u>empresa privada</u> en su función social y humanitaria es igualmente un actor relevante en la superación de la pobreza, desigualdad y el conflicto en Colombia.</p> <p><u>El fortalecimiento y preparación de las organizaciones ciudadanas depende del apoyo de la universidad regional y de la empresa privada así como de un diálogo constructivo con el sector público.</u> Abramos espacios de discusión para determinar los compromisos de cada actor en el seguimiento de los ODM.</p>	
<b>PASO 3: Organización</b>	<b>Organicémonos y preparémonos para la ACCION!</b>
<p>Las <u>organizaciones comunitarias conforman una Red Ciudadana</u>, por sectores sociales tipo ODM de manera que cuenten con la representatividad, experiencia y conocimiento requeridos para estudiar y hacer seguimiento a cada objetivo, meta e indicador.</p> <p>Por otro lado, el sector público local conformado por secretarías municipales, Concejo, Comisarías de Familia y demás entidades públicas promotoras del desarrollo humano local, se organizan por los mismos sectores sociales en un <u>Consejo Municipal para los ODM</u>. Los <u>Consejos de Política Social</u> pueden ser una alternativa para formalizar esta figura, que se encargará igualmente de recolectar, actualizar y administrar los datos de indicadores, metas y demás insumos para los ODM.</p> <p>La Red Ciudadana y el Concejo Municipal se encontrarán periódicamente en mesas sectoriales de trabajo, para revisar los avances o atrasos en los ODM y convenir estrategias y acciones para lograr impactos deseados.</p>	
<b>PASO 4: Conocimiento</b>	<b>Pongamos la casa en orden y hagamos uso inteligente de las herramientas tecnológicas que nos ofrece el Estado...</b>
<p><u>Mas del 95% de los municipios colombianos no maneja información confiable y oportuna para tomar decisiones, implementarlas y evaluar participativamente los resultados alcanzados en materia social.</u></p> <p>Para definir un curso de acción hacia el logro de los ODM se necesita <u>identificar la población</u> que enfrenta las mayores privaciones en el acceso a los servicios básicos y conocer las estrategias más efectivas para los problemas sociales y humanos más urgentes.</p> <p>Una vez el municipio cuente con mejor información, la <u>Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones</u> le facilita el acceso a tecnologías de Internet entregando el Portal Web Municipal versión ODM, apoyando así la organización y divulgación de indicadores, metas y objetivos convenidos.</p>	
<b>PASO 5: Sinergia</b>	<b>Construyamos una alianza para alcanzar los ODM</b>
<p>Con la <u>participación de todos los actores locales</u>, definamos las Metas del Milenio con sus indicadores y el conjunto de acciones necesarias para lograrlas, aprovechando las fortalezas y los recursos disponibles.</p> <p>Para ello es necesario que los actores convocados y organizados en torno al proceso definan una <u>Agenda Municipal ODM</u>, en la secuencia descrita a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analizar la situación social del municipio</li> <li>2. Identificar las necesidades y problemas más apremiantes del desarrollo social</li> <li>3. Establecer y priorizar las acciones requeridas</li> <li>4. Determinar los esfuerzos y recursos necesarios y comprometerse en su ejecución</li> <li>5. Definir un mecanismo para el seguimiento participativo, con apoyo en la herramienta Web "Portal Municipal para Monitoreo de los ODM"</li> <li>6. Realizar ejercicios periódicos de control social sobre los avances</li> </ol>	
<b>PASO 6: Control social</b>	<b>Las organizaciones ciudadanas ejercen control social y hacen recomendaciones a los avances del desarrollo humano local</b>
<p>Para realizar los ejercicios de <u>seguimiento periódico</u> a los ODM se requiere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La actualización de los indicadores de seguimiento y generación de informes explicativos a las metas en la página Web del Municipio por parte del Concejo Municipal ODM.</li> <li>• La revisión, análisis y discusión de indicadores e informes por parte de la Red Ciudadana.</li> <li>• La publicación en página Web de comunicados de observaciones y recomendaciones por</li> </ul>	

<sup>114</sup> En realidad es el Artículo 48 (no el 50) de la ley 1151 de 2007, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010", el cual textualmente enuncia: "Metas del Milenio. Las Entidades Territoriales incluirán en sus Planes de Desarrollo las metas del milenio a las que se ha comprometido la Nación, así como las acciones concretas que acometan para su consecución dentro de sus respectivas competencias." Disponible en Internet: [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND\\_2006\\_2010/LEY\\_PND\\_2006\\_2010.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND_2006_2010/LEY_PND_2006_2010.pdf) (consultado por última vez el 8 de noviembre de 2010 a las 4:32 PM).

<p>parte de la ciudadanía.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El diálogo e identificación conjunta entre Concejo Municipal ODM y Red Ciudadana de los ajustes necesarios en las acciones y en las estrategias para garantizar el logro de las Metas del Milenio.</li> </ul>	
<b>PASO 7: Sostenibilidad</b>	<b>Si queremos que el compromiso permanezca, apropiémonos de él y exijamos su inclusión en las propuestas electorales</b>
<p>Las administraciones municipales cambian, los ciudadanos permanecen. La ciudadanía, las organizaciones sociales y el sector privado deben hacer de los ODM una causa propia, traducida en una <u>agenda de largo plazo para el desarrollo local</u>. Una vez acordada la Agenda Municipal ODM, las <u>propuestas de candidatos municipales</u> deben asumir un compromiso claro frente a esta. Esto servirá a la ciudadanía como criterio para evaluar las que mas impacto tengan en los avances ODM.</p>	
<b>PASO 8: Divulgación</b>	<b>Contribuyamos a que el proceso se replique en otros municipios</b>
<p>Con un poco de esfuerzo y su ayuda, los beneficios de la experiencia local en el compromiso común de los ODM pueden llegar a municipios vecinos. Al documentar el proceso y convertirnos en <u>multiplicadores de estas buenas prácticas</u>, estamos contribuyendo al desarrollo regional y departamental. Podemos aprender de las <u>experiencias</u> de Paipa, Boyacá y Calarcá, Quindío, municipios que muestran los mayores avances en la estrategia ODM en los pasos descritos. Puede consultar los sistemas de información municipal ODM de Paipa y Calarcá en Internet en las siguientes direcciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><a href="http://www.paipa.gov.co/odm.shtml">http://www.paipa.gov.co/odm.shtml</a></li> <li><a href="http://www.calarca.gov.co/">http://www.calarca.gov.co/</a></li> </ul> <p>Lo invitamos a comenzar a hacer parte del cambio y ejemplo mundial. Lo invitamos a indagar y apoyarse igualmente de las organizaciones que impulsan esta iniciativa: la Agencia de Cooperación Alemana-GTZ, la Federación Colombiana de Municipios, el Programa Nacional de Desarrollo Humano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Transparencia por Colombia, COLNODO, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y la Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones.</p>	

Fuente: GTZ (2006).

Un elemento central de la estrategia municipal ODM son la construcción de líneas base e indicadores que permitan medir los avances y progresos en el nivel territorial. Una primera aclaración que se debe hacer en este sentido, es que no todos los indicadores ODM son aplicables a todos los municipios del país, dadas sus características demográficas o niveles de desarrollo particulares.<sup>115</sup>

A la hora de evaluar la capacidad de los municipios colombianos para monitorear sus avances en materia de ODM, se deben considerar los criterios de disponibilidad y desagregación (Anexo 11).

Se aspira que el monitoreo de los indicadores municipales ODM no sólo cumpla con los criterios antes enunciados, sino que, además, se constituya en un verdadero

<sup>115</sup> A manera de ejemplo, nótese que el ODM 6 busca reducir la mortalidad relacionada con enfermedades endémicas, como dengue y malaria, pero hay un buen número de municipios colombianos que están por encima de los 1.600 metros sobre el nivel del mar, lo cual los hace inmune a estas enfermedades. La recomendación es adoptar indicadores alternos, como lo puede ser en este caso la mortalidad debido a infecciones respiratorias agudas (IRA) y enfermedades diarreicas agudas (EDA). Si bien un municipio puede adoptar los indicadores que considere necesarios, la recomendación es que no se pierdan de vista los indicadores establecidos en el CONPES 91 de 2005. SIERRA R., Op. Cit.

sistema de información que facilite el proceso de toma de decisiones en el nivel local. Todo sistema de este tipo debe incorporar “cuatro actividades básicas”<sup>116</sup> en el manejo de la información: entrada, almacenamiento, procesamiento y salida de información. Se afirma que “dentro de este marco opera el sistema de información SIMIS (Sistema Municipal de Indicadores Sociales), desarrollado por el Programa Nacional de Desarrollo Humano - PNDH, y el Módulo ODM del Programa Internet para la Rendición de Cuentas, desarrollado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y la Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones”.<sup>117</sup>

El denominado Programa Nacional de Desarrollo Humano - PNDH “es un espacio de trabajo interinstitucional, constituido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación, para realizar actividades de investigación y asistencia técnica dirigidas a promover la incorporación del paradigma de Desarrollo Humano en el diseño y ejecución de la política social, en las instancias nacionales y territoriales con competencias en esta materia”.<sup>118</sup> Como parte de la labor del PNDH, se incluye “el desarrollo de instrumentos de apoyo a la gestión descentralizada de los servicios sociales, la construcción y operacionalización de conceptos y herramientas para la medición de las condiciones de vida de la población, de los resultados de políticas macro y programas sectoriales y sus impactos, reflejados en cambio en el nivel de bienestar alcanzado”.<sup>119</sup> Entre estas herramientas, se destacan:

- Sistema Municipal de Indicadores Sociales (SIMIS).
- Índices de Condiciones de Vida (ICV).
- Mapas ODM.<sup>120</sup>

Otra herramienta ODM para los municipios colombianos, como ya se anotó, es el Módulo ODM del Programa Internet para la Rendición de Cuentas, diseñado por la

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Programa Nacional de Desarrollo Humano. Disponible en Internet: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Gobierno/ProgramaNacionaldeDesarrolloHumanoPNDH.aspx> (consultado por última vez el 4 de octubre de 2010 a las 2:22 PM).

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> Estas herramientas aparecen reseñadas en la Página Web del Departamento Nacional de Planeación: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Gobierno/ProgramaNacionaldeDesarrolloHumanoPNDH/Herramientas.aspx> (consultado por última vez el 4 de octubre de 2010 a las 12:31 PM).

Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y la Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones. Este módulo es un aplicativo Web el cual se ha incorporado a las páginas oficiales de todas las alcaldías del país, ofreciendo a la ciudadanía información básica sobre los ODM y brindándole a las autoridades locales la posibilidad de entregar informes periódicos sobre su gestión ODM.<sup>121</sup>

### **3.6. Acciones sectoriales de la estrategia descentralizada ODM en Colombia**

El Plan de Acción ODM de los municipios colombianos debe estar enmarcado en las competencias sectoriales asignadas a los mismos por la Constitución y la Ley (particularmente por las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007). A continuación, se retomarán estas competencias, abordadas preliminarmente en el Capítulo 1, y luego se detallará el conjunto de acciones que puede y debe emprender cada municipio para cumplir con los ODM.

#### **3.6.1. Sector Educación**

Tal y como se ilustró en la Tabla No. 2 del Capítulo 1 (“competencias de los niveles de gobierno en Colombia”), la prestación de los servicios de educación y salud son una atribución de los municipios, siempre y cuando éstos estén certificados para ello. En caso contrario, la atribución se traslada al departamento correspondiente que, como vemos en la Tabla No. 11, se hace cargo de las principales funciones del sector, dejando en cabeza de los municipios no certificados la tarea de administrar los recursos del SGP destinados a mantenimiento y calidad (subrayado por fuera del texto original):

---

<sup>121</sup> El aplicativo, en su versión original, está disponible en: <http://odm.colnodo.apc.org/odm.shtml> (consultado por última vez el 4 de octubre de 2010 a las 2:38 PM).

**Tabla No. 9 – Competencias territoriales en el sector educativo**

<b>Departamentos</b>	<b>Distritos y municipios certificados</b>	<b>Municipios no certificados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirigir, planificar, y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en sus distintas modalidades, <u>en los municipios no certificados</u>, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.</li> <li>- Mantener la <u>cobertura</u> actual y propender a su ampliación.</li> <li>- Ejercer la <u>inspección, vigilancia y supervisión</u> de la educación en su <u>jurisdicción</u>.</li> <li>- Organizar la <u>prestación y administración del servicio</u> educativo en su jurisdicción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirigir, planificar, y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.</li> <li>- Mantener la <u>cobertura</u> actual y propender a su ampliación.</li> <li>- Ejercer la <u>inspección, vigilancia y supervisión</u> de la educación en su <u>jurisdicción</u>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrar y <u>distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones</u> que le asignen para el <u>mantenimiento</u> y mejoramiento de la <u>calidad</u>.</li> </ul>

Fuente: FCM y GTZ (2008).

En concordancia con las anteriores atribuciones y funciones, cada uno de los niveles de gobierno puede disponer de los recursos del sector educativo para cubrir los siguientes gastos asociados con la prestación del servicio (subrayado por fuera del texto original):

**Tabla No. 10 – Destinación de los recursos para la prestación del servicio de educación**

<b>Departamentos</b>	<b>Distritos y municipios certificados</b>	<b>Municipios no certificados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los costos de <u>personal</u> docente, directivo docente y administrativo de los establecimientos educativos oficiales y los costos de los contratos/convenios de prestación de servicios en el año 2002 a los departamentos y municipios no certificados.</li> <li>- <u>Gastos generales</u> asociados a la prestación de los servicios de los establecimientos educativos, tales como: servicios públicos, mantenimiento, comunicaciones y transporte, materiales y suministros, dotaciones escolares, impresos y publicaciones, arrendamientos y la dotación de los docentes administrativos.</li> <li>- Adicionalmente se podrán pagar las <u>comisiones bancarias</u> y los <u>impuestos</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los costos de <u>personal</u> docente, directivo docente y administrativo de los establecimientos educativos oficiales y los costos de los contratos/convenios de prestación de servicios en el año 2002.</li> <li>Los recursos para <u>calidad</u> deben destinarse a los siguientes conceptos de gasto: <ul style="list-style-type: none"> <li>» <u>Dotación</u> de los establecimientos educativos: mobiliario, textos, bibliotecas, materiales didácticos y audiovisuales.</li> <li>» Construcción, mantenimiento y adecuación de <u>establecimientos educativos</u>.</li> <li>» <u>Servicios públicos y funcionamiento</u> de los establecimientos educativos municipales.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Los recursos de <u>calidad</u> pueden invertirse en los siguientes conceptos de gasto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» <u>Dotación</u> de los establecimientos educativos: mobiliario, textos, bibliotecas, materiales didácticos y audiovisuales.</li> <li>» Construcción, mantenimiento y adecuación de <u>establecimientos educativos</u>.</li> <li>» <u>Servicios públicos y funcionamiento</u> de los establecimientos educativos municipales.</li> </ul> <p>Los municipios no certificados podrán destinar recursos de la participación de educación a <u>programas de transporte y alimentación escolar</u> de los niños de los estratos</p>



<u>prediales</u> de los establecimientos educativos.	Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo los municipios certificados podrán destinar recursos de la participación de educación a <u>programas de transporte y alimentación escolar</u> de los niños de los estratos más pobres	más pobres
--	--	------------

Fuente: FCM y GTZ (2008).

Con el propósito de facilitar “la priorización de acciones y proyectos de inversión”<sup>122</sup> en cumplimiento del ODM 2, objetivo directamente relacionado con el sector educativo, se recomienda a los municipios colombianos adelantar 5 acciones básicas, sin perder de vista los indicadores y metas ODM que miden su gestión (subrayado por fuera del texto original):

**Tabla No. 11 – Acciones municipales para el cumplimiento del ODM 2 en Colombia**

<b>ODM 2: LOGRAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA UNIVERSAL</b>	
<b><i>Indicadores y metas nacionales</i></b>	<b><i>Acciones para alcanzar las metas</i></b>
<b>Tasa de analfabetismo:</b> Este indicador mide la relación entre el número de personas que no saben leer ni escribir con el total de la población de la entidad territorial. <b>Meta:</b> tasa de analfabetismo del 1% para personas entre 15 y 24 años.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>Recolección de la información</u> para el desarrollo de cada indicador.</li> <li>2. Determinar el <u>censo</u> por edades (2 a 17 años) desagregado por área (rural y urbana) y sexo (hombres y mujeres).</li> <li>3. Revisar la <u>infraestructura</u> física, su capacidad para la prestación óptima del servicio y las posibilidades de ampliación de cobertura.</li> <li>4. Identificar el <u>déficit o superávit en el sector</u>, comparando la información recolectada previamente.</li> <li>5. Ubicar la población geográficamente e identificar las problemáticas que dificultan el <u>acceso al servicio</u> educativo.</li> </ol>
<b>Tasa de cobertura en educación básica:</b> Este indicador mide la población que se encuentra matriculada en educación básica frente a la población ubicada en el rango de edad (5 a 15 años) normativo para cursar educación básica. <b>Meta:</b> Tasa de cobertura del 100% para educación básica (preescolar, básica primaria y básica secundaria).	
<b>Tasa de cobertura en educación media (grados 10 y 11):</b> Este indicador mide la población que se encuentra matriculada en educación media frente a la población que se encuentra entre los 16 y 17 años de edad. <b>Meta:</b> Tasa de cobertura del 93% para educación media.	
<b>Tasa de deserción:</b> Este indicador expresa el porcentaje de estudiantes que abandonan la actividad académica en la educación básica y media. <b>Meta:</b> Alcanzar en promedio 10,63 años de educación para la población entre 15 y 24 años.	
<b>Tasa de repetición:</b> Comprende el porcentaje de estudiantes que repiten algún grado de la educación básica y media, sobre el número total de estudiantes que están matriculados en la educación básica y media. <b>Meta:</b> Disminuir la repetición a 2,3% en educación básica y media.	

Fuente: FCM y GTZ (2008).

<sup>122</sup> *Ibid.*

### 3.6.2. Sector Salud

Antes de detallar las competencias, recursos y acciones de los municipios colombianos en el componente de salud ODM, es importante entender la manera como está organizado y funciona el actual Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS<sup>123</sup>. Para empezar, se debe anotar que el actual Sistema clasifica a la población según el régimen al cual pertenece (contributivo o subsidiado), ofreciendo a cada grupo un servicio de salud diferenciado. (Anexo 12)

En términos de financiamiento, los gobiernos territoriales deben contribuir al sostenimiento del régimen subsidiado en su respectiva jurisdicción, haciéndose cargo también de la población pobre no afiliada: “A diferencia de las EPS, las ARS funcionan en el ámbito local y no pueden hacerlo a nivel nacional. La financiación se realiza a través de: un 1% de los ingresos solidarios del régimen contributivo; de los impuestos de armas y explosivos; el Fosyga; las Cajas de Compensación Familiar; recursos del situado fiscal y un 15% de inversión de los municipios (...) Las ESE (Empresas Sociales del Estado) también deben atender a los "vinculados", cuya atención en salud depende, desde un punto de vista financiero, de los gobiernos locales”.<sup>124</sup>

Otro aspecto relevante en relación con la prestación del servicio de salud en el país, es la clasificación que se hace por niveles de atención (Tabla No. 15). Por regla general, corresponde a los municipios velar por la prestación del primer nivel de atención, mientras los departamentos son responsables del segundo y tercer nivel.<sup>125</sup> (Anexo 12)

---

<sup>123</sup> Este es el Sistema que entra en vigor con la ley 100 de 1993, reemplazando al anterior Sistema Nacional de Salud (SNS), el cual se encontraba a cargo del Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), entidad estatal encargada de afiliar, recibir cotizaciones y prestar los servicios asistenciales.

<sup>124</sup> ESTEBAN, Azucena; AMARO, Javier y BASALLO, Aurora. La privatización de la salud en Colombia (Una reflexión para todos). En: Revista de la SEMG. N° 64 (may. 2004); p. 311-315. Disponible en Internet: [http://www.medicinageneral.org/revista\\_64/pdf/311\\_315.pdf](http://www.medicinageneral.org/revista_64/pdf/311_315.pdf) (consultado por última vez el 8 de octubre de 2010 a las 4:02 PM).

<sup>125</sup> “La descentralización de la salud se dio como efecto del proceso descentralizador del Estado: desde 1983 la legislación había empezado a afectar algunas competencias del sector que estaban en la nación (acueductos, mataderos, construcción de hospitales, etc.). A partir de 1990 se modificaron las relacionadas con los servicios personales en diferentes aspectos de planeación, financiación, administración, prestación de servicios y se responsabilizó al municipio del primer nivel de atención, y a los departamentos del segundo y tercero (Artículo 6° Ley 10 de 1990).” YEPES, Francisco y SÁNCHEZ, Luz. Descentralización de la salud en Colombia al nivel municipal: estudio de casos y controles. En: Asociación Colombiana de la Salud. Bogotá, 1999. Disponible en Internet: [http://www.idrc.ca/es/ev-68272-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/es/ev-68272-201-1-DO_TOPIC.html) (consultado por última vez el 11 de octubre de 2010 a las 5:43 PM).

Con la información expuesta hasta el momento para el sector salud en Colombia, se cumple el postulado constitucional según el cual “Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.”<sup>126</sup> No obstante, el balance que realizan los expertos de este modelo no es alentador:

“Podemos asegurar que no han sido muchos los municipios y departamentos que han asumido el proceso de implantación del sistema de seguridad social en salud (...) Los municipios son incapaces de gestionar la salud pública de forma coherente (...) Es también muy preocupante el que enfermedades controladas hace años están volviendo a resurgir con fuerza en Colombia. Tuberculosis, malaria, dengue, etc. que antes eran abordadas desde programas estatales de salud pública, ahora pasan a depender de los Departamentos y municipios, no capacitados en la mayoría de los casos ni para controlar los vectores, ni para montar un sistema de vigilancia epidemiológica, sin ni siquiera estar coordinados con otros municipios o departamentos. El hacer de la descentralización el fin de la política de salud conlleva estos despropósitos”.<sup>127</sup>

Sobre la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud, es importante indicar que ésta se realiza con fundamento en los siguientes criterios (subrayado por fuera del texto original):

**Tabla No. 12 – Destinación de los recursos del SGP en el componente de salud**

<b>Régimen subsidiado (población pobre mediante subsidios a la demanda)</b>	<b>Prestación de servicios a la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda (subsidios a la oferta)</b>	<b>Acciones de salud pública</b>
Las entidades territoriales deben celebrar <u>contratos</u> para el <u>aseguramiento</u> en el régimen subsidiado de la población pobre y vulnerable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los recursos asignados a la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda, deben destinarse para financiar la atención en salud a través de la <u>contratación de instituciones prestadoras de servicios públicas o privadas</u> utilizando para el pago correspondiente los recursos del S.G.P., las rentas cedidas y los demás recursos propios que se destinen para tal fin.</li> <li>- Los distritos o municipios que a 31 de julio de 2001 se habían descentralizado y habían asumido la prestación de los servicios de salud, son</li> </ul>	<p>El <u>Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas</u> se financiará con los recursos que integran la subcuenta de salud pública del fondo de salud de la respectiva entidad territorial y en su ejecución, respecto de los recursos del S.G.P. destinados a la financiación de las acciones de salud pública a cargo de la entidad territorial se atenderán las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En los municipios de categoría 4,5 y 6 se destinarán el 100% de los</li> </ol>

<sup>126</sup> Artículo 49 CPN.

<sup>127</sup> ESTEBAN, AMARO y BASALLO, Op. Cit.

	<p>responsables de la <u>atención del primer nivel de complejidad</u>.</p> <p>- La responsabilidad de <u>gestionar la prestación de los servicios de salud</u> de manera oportuna, eficiente y con calidad es responsabilidad del <u>departamento</u>, así como, la articulación con los <u>municipios certificados</u> a la red prestadora de servicios.</p>	<p>recursos a la financiación del Plan.</p> <p>2. En los municipios de categoría especial, 1,2 y 3 deberán destinarse, como mínimo, el 60% a la financiación del Plan.</p> <p>3. En los departamentos se destinará hasta un 40% a la financiación del Plan.</p>
--	---	---

Fuente: FCM y GTZ (2008).

El denominado Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas “incluye un conjunto de intervenciones, procedimientos y actividades a cargo del Estado, dirigidas a promover la salud y calidad de vida, la prevención y control de los riesgos y daños en salud de alta externalidad para alcanzar las metas prioritarias en salud definidas en el Plan Nacional de Salud Pública, las cuales son complementarias a las acciones de promoción, prevención y atención previstas en los Planes Obligatorios de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Resolución 425 de 2008, Ministerio de Protección Social) ”.<sup>128</sup>

El Gobierno Nacional, a través del Decreto 3039 de 2007, aprobó el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010 en el que “se definen las prioridades, objetivos, metas y estrategias en salud y las responsabilidades en salud pública de la Nación, las entidades territoriales y los actores que integran el sistema”.<sup>129</sup> En congruencia con el Plan Nacional de Salud Pública, las entidades territoriales deben formular un Plan de Salud Territorial, el cual comprenda las acciones del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas y las acciones previstas en el Plan Obligatorio de Salud del régimen contributivo, del régimen subsidiado y el de riesgos profesionales. Estos planes “deben diagnosticar los aspectos relevantes del sector en cada municipio y garantizar a través de los programas y proyectos el mejoramiento en la salud de la población, evaluada a partir de los indicadores considerados como prioritarios”.<sup>130</sup> Vale la pena anotar que en cumplimiento de la Resolución 425 de 2007 (Artículo 17), los municipios de 4, 5 y 6 categoría deben dar prioridad en sus Planes de Salud a las acciones que contribuyan al mejoramiento de la salud infantil, salud sexual y

<sup>128</sup> FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIO (FCM) y AGENCIA TÉCNICA DE COOPERACIÓN ALEMANA (GTZ). ¿Qué conocemos sobre desarrollo? Op. Cit., p. 27.

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Ibid.

reproductiva, salud mental, nutrición y prevención de las lesiones violentas evitables.<sup>131</sup>

A continuación, se relacionan las acciones puntuales que deben adelantar los municipios colombianos para aportar al cumplimiento de los Objetivos del Milenio 4, 5 y 6, los cuales tienen correspondencia directa con el sector salud y los Planes de Salud que lo integran (subrayado por fuera del texto original):

**Tabla No. 13 – Acciones municipales para el cumplimiento del ODM 4 en Colombia**

<b>ODM 4: REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL</b>	
<b>Indicador y meta nacional</b>	<b>Acciones para alcanzar las metas</b>
<b>Razón de mortalidad en la niñez:</b> Este indicador muestra la tasa por concepto de muertes en menores de cinco años. <b>Meta:</b> Reducir la mortalidad en menores de 5 años a 17 muertes por 1000 nacidos vivos.	1. Apoyo al desarrollo de <u>jornadas de vacunación, intensificación o bloqueo</u> según el riesgo municipal. 2. Realización de <u>censos de canalización y vacunación extramural, monitoreo rápido de coberturas y vacunación en áreas dispersas</u> según lineamientos nacionales. 3. Promoción de la <u>estrategia de vacunación sin barreras</u> con la cooperación intersectorial y comunitaria para el logro de coberturas útiles de vacunación. 4. Fortalecimiento de la red de frío del <u>Programa Ampliado de inmunización</u> .
<b>Razón de mortalidad infantil:</b> Expresa la relación de las muertes en población menor de un año, en función de los nacimientos ocurridos en el mismo periodo. <b>Meta:</b> Reducir la mortalidad en menores de 1 años a 14 muertes por 1000 nacidos vivos.	
<b>Cobertura de vacunación:</b> Este indicador define la proporción de niños y niñas menores de una año que recibieron tres dosis de DPT (difteria, tétano y tos ferina) y triple viral (sarampión, paperas y rubéola) comparado con el número de niños y niñas menores de una año. <b>Meta:</b> Mantener la cobertura en vacunación en el 95% en todos los municipios y distritos del país.	

Fuente: FCM y GTZ (2008).

**Tabla No. 14 – Acciones municipales para el cumplimiento del ODM 5 en Colombia**

<b>ODM 5: MEJORAR LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA</b>	
<b>Indicador y meta nacional</b>	<b>Acciones para alcanzar las metas</b>
<b>Razón de mortalidad materna:</b> Este indicador mide el riesgo de morir de las mujeres en el proceso de reproducción. Expresa la relación de las muertes de mujeres por causa de la maternidad o por factores asociados a la misma en función de los nacimientos ocurridos en el mismo periodo. <b>Meta:</b> Reducir la razón de mortalidad materna a 45 muertes por 100.000 nacidos vivos.	1. <u>Identificación de poblaciones vulnerables y canalización hacia los servicios</u> de tamizaje, detección y tratamiento de los riesgos y daños en salud sexual y reproductiva, con énfasis en planificación familiar y citología cérvico uterina <u>en coordinación con las EPS, ARS e IPS</u> .  2. Implementación del <u>modelo de servicios amigables para atención en salud sexual y reproductiva</u> para los adolescentes, con énfasis en
<b>Número de controles a los que asiste la madre gestante. Meta:</b> Incrementar al 90% el porcentaje de mujeres con cuatro o más controles prenatales	
<b>Número de madres gestantes atendidas en centros de salud. Meta:</b> Incrementar la atención institucional del parto y por personal calificado al 95%	
<b>Embarazos a temprana edad:</b> número de las	

<sup>131</sup> Ibíd.

maternas menores de 17 años.	consejería, oferta anticonceptiva de métodos modernos y de emergencia.
<b>Reducir la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino a 5.5 muertes por 100.000 mujeres.</b>	

Fuente: FCM y GTZ (2008).

**Tabla No. 15 – Acciones municipales para el cumplimiento del ODM 6 en Colombia**

<b>ODM 6: COMBATIR EL VIH/SIDA, PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES ENDÉMICAS</b>	
<i>Indicador y meta nacional</i>	<i>Acciones para alcanzar las metas</i>
Para 2015 haber mantenido la prevalencia de infección por debajo del 1,2% en población general de 15 a 49 años de edad.	1. Impulsar el desarrollo del <u>modelo de gestión programática</u> en VIH/SIDA y la Guía de Atención en VIH/SIDA.  2. Desarrollo e implementación del <u>Plan de Respuesta Intersectorial</u> en VIH/SIDA vigente en Colombia, en coordinación con las EPS, ARS, los actores de otros sectores y la comunidad.  3. Desarrollo e implementación del <u>plan estratégico “Colombia libre de tuberculosis 2006-2015”</u> , en coordinación con la EPS.
Establecer una línea de base en el quinquenio 2005-2010 para lograr medir la mortalidad por VIH/SIDA y reducirla en 20% durante el quinquenio 2010-2015	
Reducir en 20% la incidencia de transmisión madre-hijo durante el quinquenio 2010-2015, en comparación con el quinquenio 2005-2010	
Para 2010 aumentar en un 15% la cobertura de terapia antirretroviral a las personas que la requieran, y para 2015 aumentar esta cobertura en un 30%.	
Reducir en 85% los casos de mortalidad por malaria.	
Reducir en 45% la incidencia de malaria en municipios con malaria urbana.	
Reducir en 80% los casos de mortalidad por dengue.	
Reducir a menos del 10% y mantener en estos niveles los índices de infestación de Aedes en los municipios categoría especial, 1 y 2 por encima de 1800 metros sobre el nivel del mar	

Fuente: FCM y GTZ (2008).

### **3.6.3. Sector agua potable y saneamiento básico**

En este sector, al igual que en los dos anteriores, se parte del postulado constitucional que reglamenta la materia: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”.<sup>132</sup> La ley 136 de 1994, en su artículo 3º, también desarrolla la responsabilidad del Estado en este sector, encargando al municipio la tarea de “solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación, deporte”. Esto lleva a concluir que la responsabilidad de ampliar la cobertura y mejorar la calidad del servicio de agua potable y saneamiento básico recae en cabeza de las entidades territoriales.

<sup>132</sup> Artículo 365 CPN.

Debido a que se trata de un sector de vital importancia para la población, considerando su incidencia en la salud, la agricultura y ganadería, la producción de energía, entre otros, en Colombia se ha pretendido fortalecer el sector a través de una mayor y más controlada inversión de recursos. Lo anterior explica por qué en el año 2007, a través del Acto Legislativo 04, se modificó por segunda vez la composición del Sistema General de Participaciones y se adicionó una participación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico (equivalente al 5,4% del monto total del SGP, previo descuento de las asignaciones especiales). Posterior a la reforma, en la ley 1176 del mismo año (2007) se establecieron las competencias y la destinación de los recursos asignados para el sector por niveles de gobierno (subrayado por fuera del texto original):

**Tabla No. 16 – Competencias territoriales en el sector agua potable y saneamiento básico**

<b><i>Departamentos</i></b>	<b><i>Distritos y municipios</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concurrir a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico mediante la promoción, estructuración e implementación de <u>esquemas regionales</u>.</li> <li>- Promover, coordinar y/o cofinanciar la operación de <u>esquemas regionales</u> de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.</li> <li>- <u>Asegurar</u> que se presta a los habitantes de los distritos o <u>municipios no certificados</u> en agua potable y saneamiento básico, de manera eficiente, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en los términos de la Ley 142 de 1994.</li> <li>- <u>Administrar</u> los recursos del S.G.P. con destinación para agua potable y saneamiento básico de los distritos y <u>municipios no certificados</u>, con excepción del Distrito Capital de Bogotá.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Administrar los recursos</u> del S.G.P. para agua potable y saneamiento básico.</li> <li>- <u>Asegurar la prestación</u> de los servicios de agua potable y saneamiento básico.</li> </ul>

Fuente: FCM y GTZ (2008).

**Tabla No. 17 – Destinación de los recursos de agua potable y saneamiento básico**

<b><i>Departamentos</i></b>	<b><i>Distritos y municipios</i></b>
<p>Con los recursos se conformará una bolsa para cofinanciar las inversiones que se realicen en los distritos y municipios para desarrollar proyectos en el marco del <u>Plan Departamental de Agua y Saneamiento</u> del respectivo departamento.</p>	<p>Financiación de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico en las siguientes <u>actividades</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los <u>subsidios</u> que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente.</li> <li>- Pago del <u>servicio de la deuda</u> originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley.</li> <li>- Preinversión en <u>diseños, estudios e interventorías</u> para proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulación, implantación y acciones de fortalecimiento de <u>esquemas organizacionales</u> para la administración y operación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en las zonas urbanas y rurales.</li> <li>- Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los <u>sistemas de acueducto y alcantarillado</u>, e inversión para la prestación del <u>servicio público de aseo</u>.</li> <li>- Programas de macro y micro <u>medición</u>.</li> <li>- Programas de reducción de <u>agua no contabilizada</u>.</li> <li>- Adquisición de los <u>equipos</u> requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico.</li> <li>- Participación en la estructuración, implementación e inversión en infraestructura de <u>esquemas regionales</u> de prestación de los municipios.</li> </ul>
--	---

Fuente: FCM y GTZ (2008).

Siguiendo la ruta definida para cada sector (competencias, recursos y acciones), las posibles acciones ODM de los municipios colombianos para el sector agua potable y saneamiento básico, son (subrayado por fuera del texto original):

**Tabla No. 18 – Acciones municipales para el cumplimiento del ODM 7 en Colombia**

<b>ODM 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL</b>	
<b><i>Indicador y meta nacional</i></b>	<b><i>Acciones para alcanzar las metas</i></b>
Reforestar 30000 hectáreas de bosques anualmente.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar <u>censo</u> de habitantes en zonas de <u>alto riesgo</u>.</li> <li>2. Elaborar el <u>Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado</u> para el <u>área urbana</u>.</li> <li>3. Elaborar el <u>Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos</u>.</li> <li>4. Identificar <u>fuentes hídricas</u> y programar acciones para su <u>conservación</u>.</li> <li>5. Desarrollar <u>indicadores de cobertura</u> para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.</li> <li>6. Revisar <u>periódicamente</u> el nivel de <u>potabilidad del agua</u>.</li> </ol>
Consolidar las áreas protegidas del sistema de parques nacionales naturales, incorporando 165000 nuevas hectáreas al sistema, y formulando planes de manejo socialmente acordados para la totalidad de las áreas.	
Eliminar para el 2010 el consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono.	
Incorporar a la infraestructura de acueducto, a por lo menos 7,7 millones de nuevos habitantes urbanos, e incorporar 9,2 millones de habitantes a una solución de alcantarillado urbano	
Incorporar 2,3 millones de habitantes a una solución de abastecimiento de agua y 1,9 millones de habitantes a una solución de saneamiento básico, incluyendo soluciones alternativas para las zonas rurales, con proporciones estimadas del 50% de la población rural dispersa.	
Reducir a 4% el porcentaje de hogares que habitan en asentamientos precarios.	

Fuente: FCM y GTZ (2008).

### **3.6.4. Otros sectores sociales**

Partiendo del Artículo 76 de la Ley 715 de 2001, el cual faculta a los municipios para “promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal”, en sectores sociales distintos a los tres contemplados anteriormente y que son igualmente



prioritarios (Ej. empleo, justicia, atención de desastres, etc.), es posible vincular esas competencias adicionales asignadas a los municipios con por lo menos 3 de los 8 Objetivos del Milenio (subrayado por fuera del texto original):

**Tabla No. 19 – Competencias municipales en “otros sectores” y su correlación ODM**

<b>Sector y competencias</b>	<b>ODM relacionado</b>
<p><b>En materia de promoción del desarrollo</b>            1. Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el <u>desarrollo empresarial e industrial</u> del municipio y en general las actividades generadoras de empleo.            2. Promover la <u>capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial</u>.</p>	ODM 1 – Erradicar la pobreza extrema y el hambre
<p><b>En empleo</b>            Promover el <u>empleo</u> y la <u>protección a los desempleados</u>.</p>	ODM 1 – Erradicar la pobreza extrema y el hambre
<p><b>Atención a grupos vulnerables</b>            Podrán establecer <u>programas de apoyo integral</u> a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.</p>	ODM 1 – Erradicar la pobreza extrema y el hambre
<p><b>Restaurantes escolares</b>            Corresponde a los distritos y municipios garantizar el <u>servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción</u>, en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin de conformidad con establecido en artículo 2º parágrafo 2. de la ley 715 DE 2001, sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas.            La ejecución de los recursos para restaurantes escolares se programará con el concurso de los rectores y directores de las <u>instituciones educativas</u>.</p>	ODM 1 – Erradicar la pobreza extrema y el hambre
<p><b>En materia ambiental</b>            1. Tomar las medidas necesarias para el <u>control, la preservación y la defensa del medio ambiente</u> en el municipio, en coordinación con las <u>corporaciones autónomas regionales</u>.            2. Promover, participar y ejecutar <u>programas y políticas</u> para mantener el ambiente sano.            3. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de <u>control y vigilancia ambientales</u>, que se realicen en el territorio del municipio.            4. Ejecutar <u>obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua</u> afectados por vertimientos, así como <u>programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire</u>.            5. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, <u>obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua</u>.            6. Realizar las actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de <u>cuencas y microcuencas hidrográficas</u>.            7. Prestar el servicio de <u>asistencia técnica</u> y realizar transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales.</p>	ODM 7 – Garantizar la sostenibilidad ambiental
<p><b>En prevención y atención de desastres</b>            Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los</p>	ODM 7 – Garantizar la sostenibilidad

departamentos podrán: 1. <u>Prevenir y atender los desastres</u> en su jurisdicción. 2. <u>Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.</u>	ambiental Meta: Reducir al 4% el porcentaje de hogares que habitan en asentamientos precarios
<b>En justicia</b> Los municipios podrán financiar las <u>inspecciones de policía</u> para la atención de las contravenciones y demás actividades de policía de competencia municipal.	ODM 3 – Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
Nota: El Acto Legislativo 04 de 2007 estableció la distribución del 17% de la participación de propósito general para que los municipios con menos de 25.000 habitantes inviertan en los sectores antes mencionados. Los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría podrán sufragar gastos de funcionamiento haciendo uso hasta del 42% de la participación de propósito general, destinando el resto a inversión en los sectores de cultura, deporte y recreación y los correspondientes al Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.	

Fuente: FCM y GTZ (2008).

### 3.7. “Lista de chequeo” de componentes de una estrategia descentralizada ODM

Para resumir los componentes de una estrategia descentralizada ODM en Colombia, se elaboró la siguiente *lista de chequeo* con base en la revisión bibliográfica hasta acá realizada, haciendo énfasis en las recomendaciones de los expertos y las características propias del modelo de descentralización colombiano:

- ✓ Incluir los ODM en el Plan de Desarrollo Municipal.
- ✓ Elaborar un “Plan de Acción” con miras a cumplir los ODM.
- ✓ Tener autoridades legítimas y representativas.
- ✓ Garantizar la continuidad de las políticas entre administraciones locales.
- ✓ Lograr la apropiación de los ODM por parte del Estado, la sociedad civil, la academia, el sector privado y los medios de comunicación.
- ✓ Fomentar la participación de las mujeres y los sectores tradicionalmente excluidos.
- ✓ Contar con el apoyo y acompañamiento de una universidad regional.
- ✓ Adquirir capacidad institucional, financiera y técnica.
- ✓ Aumentar la capacidad de generar ingresos propios.
- ✓ Ser receptor de cooperación internacional para proyectos ODM.
- ✓ Implementar medidas o iniciativas “Quick Wins”.
- ✓ Generar conocimientos especializados de base comunitaria.
- ✓ Cuantificar, ubicar y monitorear la población con necesidades ODM.
- ✓ Construir líneas base e indicadores ODM.
- ✓ Difundir la gestión municipal ODM a través del *Programa Internet para la Rendición de Cuentas*.
- ✓ Integrar la estrategia ODM con otras estrategias de planeación prospectiva como la Red Juntos y Colombia Visión 2019.

## CAPÍTULO 4

### ¿QUÉ TIENEN PARA DECIR LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS SOBRE LA ESTRATEGIA DE MUNICIPALIZACIÓN ODM?

Este interrogante plantea la necesidad de verificar hasta qué punto y en qué condiciones los gobiernos locales en Colombia han implementado los componentes estratégicos de la municipalización ODM. Para la verificación propuesta, se ha dispuesto tomar una muestra de municipios que permita analizar los beneficios y ventajas de incorporar los ODM a la planeación territorial.

#### 4.1. Selección de la muestra de municipios

Con el propósito de tener una muestra lo suficientemente amplia y representativa, se optó por tomar un conjunto de municipios al azar que cumpliera con los siguientes dos requisitos:

- 1) Ser municipios de categorías quinta y sexta, es decir, aquellos con menor población e ingresos. Cabe anotar que más del 90% de los municipios en Colombia pertenecen a estas dos categorías.<sup>133</sup>

Tabla No. 20 – Distribución de municipios de acuerdo con categorización municipal

<i>Municipios por categoría en Colombia (2007)</i>		
<b>Categoría</b>	<b>No. de municipios</b>	<b>Porcentaje</b>
Especial	5	0,46%
1	17	1,55%
2	17	1,55%
3	19	1,73%
4	19	1,73%
5	31	2,82%
6	990	90,16%
<b>Total</b>	<b>1.098</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: FCM (2007).

<sup>133</sup> FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS. Generalidades de la gestión pública local. Bogotá, 2007. Disponible en Internet: [www.fcm.org.co/fileadmin/Contenidos/txt/Generalidades.doc](http://www.fcm.org.co/fileadmin/Contenidos/txt/Generalidades.doc) (consultado por última vez el 21 de diciembre de 2010 a las 12:20 PM).

- 2) Representar, como mínimo, el 10% de los municipios de cada departamento. En aquellos departamentos con pocos municipios, se tomó por lo menos uno y eso explica por qué el nivel de representación en esos casos es mayor al 10%.

**Tabla No. 21 – Nivel de representatividad de la muestra seleccionada**

<b>Departamento</b>	<b>Municipios seleccionados</b>	<b>Total municipios</b>	<b>Porcentaje</b>
Amazonas	1	2	50%
Antioquia	13	125	10%
Arauca	1	7	14%
Atlántico	2	23	9%
Bolívar	5	45	11%
Boyacá	12	123	10%
Caldas	3	27	11%
Caquetá	2	16	13%
Casanare	2	19	11%
Cauca	4	41	10%
Cesar	3	25	12%
CHOCÓ	3	31	10%
Córdoba	3	28	11%
Cundinamarca	12	116	10%
Guainía	1	9	11%
Guaviare	1	4	25%
Huila	4	37	11%
La Guajira	2	15	13%
Magdalena	3	30	10%
Meta	3	29	10%
Nariño	6	64	9%
Norte de Santander	4	40	10%
Putumayo	1	13	8%
Quindío	1	12	8%
Risaralda	1	14	7%
San Andrés y Prov.	1	2	50%
Santander	9	87	10%
Sucre	3	26	12%
Tolima	5	47	11%
Valle	4	42	10%
Vaupés	1	6	17%
Vichada	1	4	25%
<b>Total</b>	117		

Fuente: Elaboración propia con base en FCM (2007).

Los 117 municipios seleccionados al azar, con base en los dos criterios antes enunciados, son los siguientes:

**Tabla No. 22 – Municipios seleccionados para integrar la muestra**

<b>Departamento</b>	<b>Municipios Seleccionados</b>
Amazonas	Puerto Nariño
Antioquia	Argelia, Carolina del Príncipe, Cocorna, Liborina, Montebello, Olaya, Pueblorrico, Sabanalarga, San Pedro, San Roque, Sonson, Toledo, Valdivia
Arauca	Saravena
Atlántico	Luruaco, Tubara
Bolívar	El Peñon, San Fernando, San Pablo, Simiti, Soplaviento
Boyacá	Aquitania (Puebloviejo), Belen, Briceño, Campohermoso, Chinavita, Chiquinquirá, Chivata, El Cocuy, Gameza, Paipa, Ramiriquí, Santa María
Caldas	Marulanda, Neira, San Jose
Caquetá	Cartagena del Chaira, San Jose del Fragua
Casanare	Chameza, Recetor
Cauca	Cajibío, Guapi, Piendamó, Timbio
Cesar	Bosconia, Chimichagua, Gonzalez
CHOCÓ	Condoto, Medio San Juan, Tado
Córdoba	Cotorra, San Antero, Tierralta
Cundinamarca	Alban, Guasca, Gutierrez, Macheta, Manta, Nimaima, Quetame, Sasaima, Simijaca, Supata, Susa, Ubaque
Guainía	Inirida
Guaviare	Calamar
Huila	Acevedo, Agrado, Isnos, Palermo
La Guajira	Hatonuevo, San Juan del Cesar
Magdalena	Guamal, Salamina, Santa Ana
Meta	Cubarral, La Macarena, Restrepo
Nariño	Aldana, Arboleda (Berruecos), Chachagui, Contadero, Imues, San Pablo
Norte de Santander	Arboledas, Bucarasica, Lourdes, Toledo
Putumayo	Colon
Quindío	Calarcá
Risaralda	Santa Rosa de Cabal
San Andrés Y Prov.	Providencia
Santander	Albania, Barichara, Betulia, BOLÍVAR, Jordan, Macaravita, Molagavita, Socorro, Sucre
Sucre	Coloso, Galeras, San Onofre
Tolima	Alpujarra, Fresno, Saldaña, Suárez, Villahermosa
Valle	El Dovio, La Victoria, Ulloa, Vijes
Vaupés	Mitú
Vichada	Cumaribo

Fuente: Elaboración propia.

## **4.2. Selección de los componentes objeto de verificación**

La verificación de todos los componentes de una estrategia descentralizada ODM, como se indicó en Capítulo 3, exige demasiado y desborda a todas luces las posibilidades de esta investigación. Por esta razón, se ha dispuesto concentrar la verificación en uno de los principales componentes para el caso colombiano: la inclusión de los ODM en los Planes de Desarrollo Municipal (PDM).

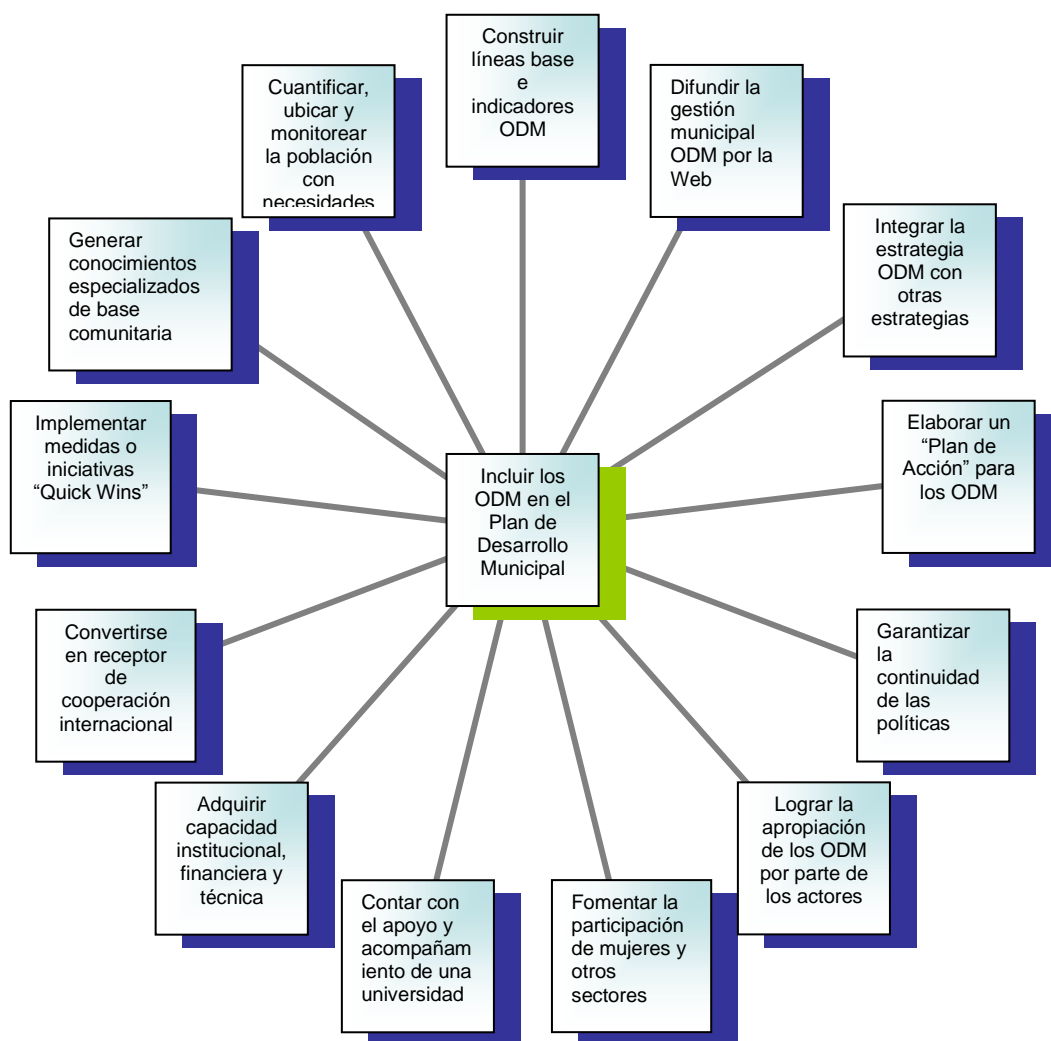
Esta inclusión, que se convirtió en un mandato para todas administraciones locales del país con la expedición del CONPES Social No. 91 de 2005 y el Artículo 48 del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, es el punto de partida para la implementación de una estrategia descentralizada que permita avanzar en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, haciendo del municipio el principal gestor de ese avance.

En los capítulos anteriores, se resaltaron los beneficios de incluir los ODM en los Planes de Desarrollo Territorial:

- Convierte a los ODM en eje de la planeación territorial.
- Permite apartar los recursos del presupuesto territorial para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.
- Promueve la apropiación de los ODM por parte del conjunto de actores territoriales.
- Conlleva a implementar acciones y programas concretos para el cumplimiento de los ODM.
- Fortalece las capacidades para el diagnóstico, diseño y monitoreo de los ODM en el nivel local.
- Favorece la coordinación interinstitucional para la implementación de los objetivos de política social.

Del mismo modo, se observa que la inclusión de los ODM en los Planes de Desarrollo puede contribuir a la implementación de los demás componentes estratégicos de la municipalización ODM en Colombia. Esta contribución responde, en buena medida, a los beneficios que se acaban de enunciar derivados de incluir los Objetivos del Milenio en los Planes de Desarrollo Municipal. Tanto los beneficios, como su contribución a los demás componentes ODM, serán analizados a continuación.

**Gráfico No. 6 – Correlación entre componentes de la municipalización ODM en Colombia**



Fuente: Elaboración propia.

#### **4.3. Metodología para la verificación del componente: inclusión de los ODM en los Planes de Desarrollo Municipal**

Debido a la importancia que reviste la inclusión de los ODM en los Planes de Desarrollo Municipal, una primera constatación que se realizará, con base en la muestra seleccionada, será identificar los municipios que incorporan taxativamente los ODM en su respectivo Plan de Desarrollo. Para este ejercicio se tomará los 117 Planes de

Desarrollo, correspondientes a los municipios de la muestra, y se identificará en ellos los apartes dedicados a los Objetivos del Milenio.

Una vez realizada esta primera constatación, el siguiente paso será revisar en profundidad cada uno de los Planes de Desarrollo en los que se hace alusión directa a los ODM, procediendo a analizar la manera cómo las administraciones locales decidieron incluirlos, verificar los beneficios de esta inclusión y establecer su contribución a los demás componentes de la estrategia descentralizada.

#### 4.4. Resultados de la verificación

De los 117 Planes de Desarrollo consultados, 64 (55%) tienen alguna alusión directa a los Objetivos del Milenio. En los 54 restantes (45%), no se hace ningún comentario al respecto en el Plan de Desarrollo (Tabla No. 26).

**Tabla No. 23 – Distribución de municipios que incluyen los ODM en su Plan de Desarrollo**

<i>¿El municipio incluye los ODM en su PD?</i>	<i>No. de municipios</i>	<i>Porcentaje</i>
SÍ	64	55%
NO	53	45%
<b>Total</b>	<b>117</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, extrapolando los resultados a todo el país, se concluye que de cada dos municipios en Colombia, uno ha incorporado los ODM a su Plan de Desarrollo. Estos resultados pueden considerarse deficientes, pues se esperaría que tras la firma de la Declaración del Milenio y la expedición del Conpes 91 de 2005 y el Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010, un porcentaje mayor de municipios cumpliera con el mandato expreso de incluir los ODM en su hoja de ruta municipal.

A continuación, se procedió a revisar los 64 Planes de Desarrollo con enunciados ODM, en busca de elementos que permitan constatar los beneficios de esta inclusión. Los Planes de Desarrollo que fueron consultados aparecen en el Anexo 13.



#### 4.4.1. Beneficios de incluir los ODM en el Plan de Desarrollo Municipal

- Beneficio 1: Convierte a los ODM en eje de la planeación territorial.

Fue interesante descubrir las distintas modalidades bajo las cuales las Alcaldías del país decidieron incorporar los ODM en sus Planes de Desarrollo, convirtiéndolos efectivamente en un eje de la planeación territorial. No todos incorporan los ODM de la misma manera, por lo cual se formularon las siguientes categorías con base en la información hallada en los Planes de Desarrollo y se citan algunos ejemplos concretos que ilustran los resultados obtenidos:

- a) Algunos consideran los ODM como un referente, base, insumo o marco del Plan de Desarrollo.

En la gran mayoría de los casos, los Objetivos del Milenio son citados como un elemento que fue tenido en cuenta dentro de la formulación del Plan de Desarrollo. De esta manera, se considera a los ODM un referente o insumo “internacional”, al tiempo que se traen a colación otros referentes del orden nacional, departamental, regional y local.

##### **EJEMPLO: COCORNA (ANTIOQUIA)**

“Los referentes tenidos en cuenta para la formulación del plan fueron:

**Internacionales** como los Objetivos del Milenio.

**Nacionales** como Colombia II Centenario 2019, El Plan de Desarrollo Nacional 2006 – 2010 Estado Comunitario: Desarrollo para todos.

**Departamentales** como el Plan de Desarrollo Departamental 2008 – 2011 Antioquia para Todos. Manos a la Obra. El Plan Estratégico de Antioquia PLANEA.

**Regionales** como el Proyecto en construcción del Plan Estratégico del Oriente de Antioquia PLANEO, El Proyecto Sistema de Áreas Protegidas Bosques, Páramos y Humedales del Suroriente y Magdalena Medio.

**Locales** como Agendas Ciudadanas (Mujeres, Víctimas, Turismo, Educación, Ambiente), Acuerdo 04/2005 Centros Zonales, El Esquema de Ordenamiento Territorial, El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del municipio, El Plan Educativo Municipal 2007 - 2015, El proyecto del Plan de Desarrollo Ecoturístico 2007 – 2017, El Plan de Manejo de Vertimientos de Aguas Residuales, Plan de Desarrollo Cultural, Plan de Gestión Ambiental, el Informe de Gestión de la administración anterior, entre otros planes y estudios sectoriales locales que actualmente están vigentes.” (Págs. 12-13 PDM)

Existe otro tipo de clasificaciones, como la siguiente, en la cual también se incluye a los ODM dentro de un conjunto de insumos que fueron considerados a la hora de formular el Plan de Desarrollo.

<b>EJEMPLO: TUBARA (ATLÁNTICO)</b>
<p>“Además de los siguientes <u>insumos</u> para el plan de desarrollo:</p> <p><i>Nacionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos</li> <li>• Visión Colombia 2019</li> <li>• Objetivos de Desarrollo del Milenio (Conpes Social 91 de 2005)</li> <li>• Red Juntos Para la Superación de la Pobreza Extrema</li> <li>• Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad</li> <li>• Ley 1098 de 2006. Código de Infancia y Adolescencia</li> <li>• Plan Nacional de Salud Pública y el Plan Territorial de Salud Pública (Decreto 3039 de 2007 y la Resolución 425 de 2008)</li> <li>• Plan Nacional para la prevención y atención de desastres</li> <li>• Planes sectoriales (Plan Decenal de Educación, Plan Decenal de Cultura, Plan Vial, etc)</li> <li>• Programas Nacionales (Programa de Laboratorio de Paz, Programa Nacional de Paz y Desarrollo, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario).</li> <li>• Acuerdos sectoriales y compromisos de Consejos Comunales Nacionales</li> <li>• Observatorios de derechos humanos y minas de la Vicepresidencia</li> <li>• Manual de Oferta Institucional</li> <li>• Informes Contraloría, Vicepresidencia y DNP, entre otros.</li> <li>• Líneas estratégicas de política del sector de agua potable y saneamiento básico 2007- 2010.</li> <li>• Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.</li> </ul> <p><i>Institucionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de Gobierno de los candidatos electos a gobernación y alcaldía</li> <li>• Informes de gestión anual y del período de gobierno anterior de la entidad territorial</li> <li>• Informes de auto evaluación y rendición de cuentas de la entidad territorial</li> <li>• Planes sectoriales territoriales</li> <li>• Planes prospectivos territoriales</li> <li>• Diagnósticos territoriales en temas específicos</li> <li>• Evaluación al avance del plan de desarrollo 2004-2007</li> <li>• Planes locales de emergencia y contingencia.</li> </ul> <p><i>Participativos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados mesas de trabajo</li> <li>• Recomendaciones del Consejo Territorial de Planeación</li> <li>• Sugerencias del Concejo Municipal.” (Pág. 24 PDM)</li> </ul>

b) Algunos incluyen los ODM en el Plan de Desarrollo, atendiendo el compromiso adquirido por Colombia.

Conscientes del compromiso adquirido por Colombia, y tratándose de un esfuerzo global para mejorar las condiciones de vida de la población, hay municipios que se sienten en la obligación de incluir los ODM en la planeación de sus territorios.

**EJEMPLO: GUASCA (CUNDINAMARCA)**

“Teniendo en cuenta los conceptos de localización y globalización, se hace necesario introducir al Plan de Desarrollo *“El Cambio lo Hacemos Todos”*, los ocho objetivos del milenio ODM, como signo de interacción con los mas altos compromisos adquiridos por los Estados en beneficio de los pueblos. Es así que el Municipio de Guasca no puede aislarse de tales cometidos y en virtud de ello, busca por medio de cada uno de los objetivos descritos, afianzar cada una de las aspiraciones y metas contenidas en el presente documento.” (Pág. 27 PDM)

- c) Algunos relacionan los ODM con las políticas sectoriales del Plan de Desarrollo.

Otra forma de incorporar los ODM en los Planes de Desarrollo, es haciendo alusión expresa a los mismos cada vez que se analiza una de las política sectoriales relacionadas.

**EJEMPLO: PAIPA (BOYACÁ)**

“Contextualizando inicialmente el análisis situacional de la educación en Paipa, con las metas establecidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) al año 2015...” (Pág. 20 PDM)  
“Para el análisis situacional de la salud en Paipa, en contexto con las metas establecidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) al año 2.015...” (Pág. 26 PDM)  
“Para el caso de los servicios públicos, directamente relacionados con los ODM...” (Pág. 37 PDM)

- d) Algunos identifican una correlación entre las “líneas estratégicas” del Plan de Desarrollo y los ODM.

A diferencia del ejemplo anterior, en este caso no se construyen las estrategias del Plan de Desarrollo con base en cada uno de los Objetivos del Milenio, sino al final del proceso de planeación se identifica la correlación que existe entre las “líneas estratégicas” del Plan y los ODM.

**EJEMPLO: COCORNA (ANTIOQUIA)**

“COMPROMISO DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE COCORNÁ 2008-2011 “DESARROLLO CON EQUIDAD” CON LOS OBJETIVOS DEL MILENIO” (Pág. 59 PDM) – Anexo 14A

- e) Algunos dedican un título o capítulo completo del Plan de Desarrollo a los ODM.

Unos municipios van un poco más allá y dedican un capítulo completo del Plan de Desarrollo a los Objetivos del Milenio. El ejemplo más representativo en este sentido es

Aquitania (Boyacá), cuyo Plan de Desarrollo será analizado más adelante por constituirse en modelo para los demás municipios del país.

<b>EJEMPLO: AQUITANIA – PUEBLOVIEJO (BOYACÁ)</b>
TITULO III AQUITANIA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO CAPITULO I OBJETIVOS DEL MILENIO (Págs. 18-26 PDM) – Anexo 14B

f) Algunos definen los ODM como una “prioridad” de su gestión.

Es posible identificar Alcaldías que claramente adoptan los ODM como una “prioridad” de su gestión. Esto, si bien no garantiza que el municipio cumplirá a cabalidad los objetivos y metas del milenio, es una reafirmación del compromiso que todas las administraciones locales deben tener con los sectores menos favorecidos de la población.

<b>EJEMPLO: CHINAVITA (BOYACÁ)</b>
“Serán prioridades de la gestión 2008 -2011 dar cubrimiento y atención a los sectores más pobres y vulnerables del Municipio (Niñez, Juventud y adolescencia; madres cabeza de familia, discapacitados, adulto mayor desamparado y desplazados, etc.), a fin de lograr mejorar la calidad de vida de los pobladores, mejorar los servicios de salud y educación tanto urbano como rurales y articular acciones que permitan disminuir la pobreza y la desigualdad, para ayudar a cumplir las metas del milenio fijadas por el departamento y la nación al año 2015, en cumplimiento de la política nacional aprobada en el Conpes 091, fomentando el turismo, mejorando la producción agropecuaria, ejerciendo control detallado del medio ambiente y fortaleciendo la institución para prestar mejores servicios a la comunidad.” (Pág. 2 PDM)

g) Algunos asumen los ODM como una “oportunidad”.

Tal vez uno de los resultados más relevantes, fue encontrar municipios que ven en los Objetivos del Milenio una “oportunidad”. Es importante porque refleja las expectativas de algunas Alcaldías, que entienden las posibilidades y virtudes de una estrategia de desarrollo como los ODM.

<b>EJEMPLO: CARTAGENA DEL CHAIRA (CAQUETÁ)</b>
Análisis FODA (Pág. 212 PDM) – Anexo 14C

- **Beneficio 2:** Permite apartar los recursos del presupuesto territorial para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

Frente a la posibilidad de que se aparten recursos para materializar los ODM a partir de la inclusión de los mismos en los Planes de Desarrollo Municipal, se observa que efectivamente, una vez incluidos en el Plan, se puede establecer la “prioridad” de invertir recursos en los programas y proyectos asociados con los ODM. Así queda consignado, a manera de ejemplo, en el Plan de Desarrollo del municipio de González (Cesar).

**EJEMPLO: GONZALEZ (CESAR)**

“La formulación del plan plurianual de inversiones dio prioridad a los programas y proyectos que por ley se deben ejecutar y tienen una fuente específica de recursos, de la misma forma teniendo en cuenta los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio).” (Pág. 125 PDM)

*“Criterios para Priorización de Programas y Proyectos*

Para la priorización de programas y proyectos y la asignación de recursos para inversión, se tendrán en cuenta los siguientes criterios: 1. Enmarcarse dentro de las políticas y estrategias del Plan de Desarrollo nacional y objetivos del milenio. 2. Armonizar con las prioridades, objetivos y planteamiento programático del Plan de Desarrollo Departamental “Cesar al Alcance de todos”. 3. Corresponder a una estrategia, objetivo, política, programa o meta para cada uno de los sectores establecidos en el Plan de Desarrollo.” (Pág. 128 PDM)

La disponibilidad de recursos es, sin lugar a dudas, uno de los principales limitantes que tiene los municipios del país para mejorar los estándares de vida de la población. Obsérvese cómo algunos municipios hacen explícita esta limitante frente a los ODM, aduciendo que las restricciones legales y las precarias fuentes de ingresos constituyen los principales obstáculos.

**EJEMPLO: CONDOTO (CHOCÓ)**

“Con respecto de los Objetivos del Milenio, la situación de Condoto es crítica dado que no se han desarrollado estrategias concretas y específicas para su logro. Considerando los objetivos del Milenio como fines de desarrollo, los medios y las condiciones no son las más favorables. Desde el punto de vista financiero las limitaciones establecidas por la Ley y las precarias fuentes de ingresos para inversión han obstaculizado de manera evidente el trabajo en la vía de los O.D.M.” (Pág. 36 PDM)

Se podría interpretar que el cambio en la reglamentación de las transferencias, que reduce el volumen de recursos y condiciona su inversión, es visto por los municipios como una limitante, a la vez que las escasas competencias en materia fiscal reduce el margen de maniobra de las administraciones locales.

- **Beneficio 3:** Promueve la apropiación de los ODM por el conjunto de actores territoriales.

En los Planes de Desarrollo revisados, se observan varias experiencias que dan cuenta de la apropiación de los ODM por los distintos actores del ámbito municipal. En primer lugar, se evidencian procesos participativos en torno a los ODM, como el que tuvo lugar en Liborina (Antioquia) en el que la misma comunidad, a través de “asambleas corregimentales y zonales”, optó por elaborar un diagnóstico y una propuesta concreta frente a los Objetivos del Milenio.

**EJEMPLO: LIBORINA (ANTIOQUIA)**

“Se tienen en cuenta como insumos muy importantes en el proceso de participación los siguientes documentos emanados desde el Comité de Impulso de la Asamblea Municipal Constituyente del municipio de Liborina:  
Oficio fechado el 28 de febrero de 2008, el cual tiene por objeto dar a conocer los diagnósticos y las propuestas construidas con Líderes, Lideresas e integrantes de las comunidades, en las asambleas corregimentales y zonales llevadas a cabo en todo el territorio municipal durante el año 2007. Este trabajo prospectivo se enfoca desde los 8 objetivos del Milenio, definidos por la ONU.” (Pág. 8 PDM)

De igual manera, se evidencian esfuerzos para socializar los ODM y las demás estrategias prospectivas, haciendo uso de los mecanismos de participación disponibles en el nivel municipal (estos mecanismos fueron enunciados en los capítulos anteriores del presente documento).

**EJEMPLO: CAMPOHERMOSO (BOYACÁ)**

“Utilizar el 100% de las formas de participación para difundir las políticas visión Colombia II centenario 2019, Agenda Interna para la productividad y competitividad, objetivos de desarrollo del milenio y derechos de los niños, niñas y adolescentes.” (Pág. 112 PDM)

Hay otros ejemplos que demuestran la apropiación de los ODM por el conjunto de actores municipales (públicos y privados), contando para ello con el apoyo de las entidades del gobierno nacional y organismos de cooperación internacional. Estas son las experiencias de Condoto (Chocó) y Bolívar (Santander), en las cuales coincide el interés de generar consensos alrededor de los ODM y fortalecer las capacidades locales para hacer frente al reto que éstos representan.

**EJEMPLO: CONDOTO (CHOCÓ)**

“En Colombia, las Naciones Unidas, el Gobierno Nacional, gobiernos regionales y buena parte del sector privado trabajan por el logro de los ODM cuyo cumplimiento permitiría una vida más digna para millones de colombianos. Por eso esta alianza entre el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Colombiana para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Humano, la Agencia de Cooperación Técnica Alemana para el Desarrollo, la Federación Colombiana de Municipios, y las alcaldías municipales. Se trata de propiciar un debate local y la determinación de políticas públicas y privadas para hacer posible los ODM. En este contexto, el PNUD apoya al gobierno nacional en la estrategia para los ODM, así como la puesta en marcha de estrategias a nivel local. Ello incluye el fortalecimiento los sistemas de información locales, el diseño de agendas para orientar los planes de desarrollo hacia los ODM en el nivel local y la participación de actores sociales del Municipio en la definición de las metas.” (Pág. 35-36 PDM)

**EJEMPLO: BOLÍVAR (SANTANDER)**

“LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LAS DESIGUALDADES EXTREMAS: Se requiere una alianza público, privada, comunitaria que se encargue de debatir, acordar y poner en marcha una AGENDA NACIONAL CONTRA LA POBREZA Y EL HAMBRE y un ACUERDO GLOBAL de la Sociedad Colombiana y el Estado para la erradicación de la pobreza, expresado en las políticas públicas, y en los compromisos del sector privado, de la sociedad en general y de la cooperación internacional. En tal sentido es de vital importancia el fortalecimiento de las capacidades locales para luchar contra la Pobreza, las desigualdades extremas y para el logro colectivo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.” (Pág. 3 PDM)

- Beneficio 4: Conlleva a implementar acciones y programas concretos para el cumplimiento de los ODM.

Un buen ejemplo en este sentido es el municipio de Chivatá (Boyacá), el cual ha definido estrategias puntuales frente a cada ODM, partiendo de un diagnóstico preliminar y definiendo programas específicos para su realización.

**EJEMPLO: CHIVATA (BOYACÁ)**

“El Plan de desarrollo de Chivata, tiene como uno de sus referentes principales el ayudar a cumplir con los objetivos del Milenio y a su vez con el Plan de desarrollo Nacional “Estado Comunitario Desarrollo para todos “así:

1º Objetivo del Milenio. Erradicar la pobreza y el hambre: Programas como el de alimentación escolar y la gestión que se hará ante la nación y el Departamento de Boyacá, es una de la estrategias de cumplimiento de este objetivo, adicionalmente con los programas de puesta en funcionamiento o participación en proyectos como el de la remolacha y el proyecto lechero deben contribuir a generar empleo y a generar fuente de recursos los campesinos chivatenses.

2º Lograr la educación primaria universal: Tanto en el plan de desarrollo de Chivata como en el objetivo del milenio la propuesta de la cobertura al cercana al 98% la población de Chivata son prioridades y de obligatorio cumplimiento.

3º Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer: Con el diagnostico del violencia intrafamiliar y con la especial protección que la nueva comisaría de familia haga sobre la mujer y sobre los niños maltratados se convierte en la semilla para cumplir con este objetivo.

4º Reducir la mortalidad en menores de cinco años: Según las estadísticas de mortalidad infantil este fenómeno no se presenta en Chivata sin embargo se hace necesario estar atentos

a cualquier anomalía que se presente al respecto.

5° Mejorar la salud sexual y reproductiva: El plan territorial de salud deberá contener estrategias que conlleven a la solución de este problema en Chivata.

6° Combatir el VIH/SIDA, la malaria, y el dengue: El problema de estas tres enfermedades en el Municipio no es preocupante pero si se hará un esfuerzo en campañas de prevención para evitarla en especial el dengue.

7° Garantizar la sostenibilidad ambiental: Programas como la reforestación y la protección de las zonas de surgimiento de aguas que es de obligatorio cumplimiento por parte del Municipio llevan desarrollo de este objetivo. De esta manera se estaría dando cumplimiento a lo pactado en lo ODM y adicionalmente se buscará la concordancia con el Plan de desarrollo Nacional y a su vez con el Plan de desarrollo Departamental que tratan, en este punto, del mismo tema.” (Págs. 32-33 PDM)

- Beneficio 5: Fortalece las capacidades para el diagnóstico, diseño y monitoreo de los ODM en el nivel local.

Se observó que buena parte de los municipios que incluyen los ODM en sus Planes de Desarrollo, reconocen los beneficios de tener un sistema de información que permita el registro y monitoreo de las estadísticas sociales. Este es el caso de Saravena (Arauca) que, debido a la ausencia de un sistema con estas características, lamenta no contar con datos veraces para el sector salud. Del mismo modo, la Alcaldía de Saravena insiste en la necesidad de que sea la Secretaría de Planeación e Infraestructura Municipal, sin perjuicio de las competencias del departamento, la que realice seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo.

#### **EJEMPLO: SARAVERNA (ARAUCA)**

“Hasta el momento no se ha implementado un sistema de información y organización institucional que permita recopilar las estadísticas del área de salud del municipio en forma veraz, por lo que medir los estándares de calidad en la prestación de los servicios de salud, las metas y/o coberturas planificadas sin la claridad de una línea base es realmente difícil en el municipio.” (Pág. 30 PDM)

“Sin perjuicio de las competencias que le asisten a la Secretaría de planeación Departamental de Arauca, La Secretaría de Planeación e Infraestructura Municipal de Saravena, será la encargada de realizar el seguimiento y evaluación a la ejecución del Plan. Cada una de las Secretarías de Despacho, después de los primeros treinta (30) días de aprobado el Plan por el Concejo Municipal, conformará su propio Plan de Acción que será la guía de sus acciones para cada año y el Plan Indicativo relacionará de manera coherente las dimensiones del desarrollo, los sectores de inversión, los programas y subprogramas, las metas de resultado y de producto con sus respectivos indicadores, líneas base, valores esperados para cada una de las vigencias, los ponderadores, los proyectos y la inversión estimada, desagregada por fuente de financiación y vigencia fiscal.” (Pág. 2 PDM)

Aquitania – Pueblo Viejo (Boyacá) es el mejor ejemplo de un municipio que dispone de metas claras para cuantificar sus logros ODM y por ello, como se anotó anteriormente, es un modelo para el resto de municipios colombianos. En el Anexo 14B, se observa



que para cada ODM el municipio tiene sus metas junto a otras estadísticas que representan su situación actual.

<b>EJEMPLO: AQUITANIA – PUEBLOVIEJO (BOYACÁ)</b>
<p>“OBJETIVOS DEL MILENIO</p> <p>Artículo 15. ERRADICAR LA POBREZA EXTERNA Y EL HAMBRE</p> <p>META PARA BOYACÁ</p> <p>META PARA AQUITANIA</p> <p>SITUACIÓN ACTUAL DE AQUITANIA</p> <p>Artículo 16. LOGRAR LA PRIMARIA BÁSICA UNIVERSAL</p> <p>METAS PARA BOYACÁ</p> <p>METAS PARA AQUITANIA</p> <p>SITUACIÓN ACTUAL DE AQUITANIA</p> <p>Artículo 17. PROMOVER LA EQUIDAD DE GÉNERO Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER</p> <p>METAS PARA BOYACÁ</p> <p>Participación</p> <p>METAS PARA AQUITANIA</p> <p>Violencia de género</p> <p>Mercado laboral</p> <p>Participación</p> <p>SITUACIÓN ACTUAL DE AQUITANIA</p> <p>Artículo 18. REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL</p> <p>METAS PARA BOYACÁ</p> <p>METAS PARA AQUITANIA</p> <p>SITUACIÓN ACTUAL DE AQUITANIA</p> <p>Artículo 19. MEJORAR LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA</p> <p>METAS PARA BOYACÁ</p> <p>METAS PARA AQUITANIA</p> <p>SITUACIÓN ACTUAL DE AQUITANIA</p> <p>Artículo 20: COMBATIR EL VIH SIDA, LA MALARIA Y EL DENGUE</p> <p>METAS PARA BOYACÁ</p> <p>En relación con el VIH/SIDA:</p> <p>En relación con la Malaria, el Dengue, la enfermedad de chagas y la leishmaniasis:</p> <p>METAS PARA AQUITANIA</p> <p>SITUACIÓN ACTUAL DE AQUITANIA</p> <p>Artículo 21. GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL</p> <p>METAS PARA BOYACÁ</p> <p>En medio ambiente:</p> <p>En Saneamiento:</p> <p>En Vivienda:</p> <p>METAS PARA AQUITANIA</p> <p>En medio ambiente:</p> <p>En Saneamiento Básico:</p> <p>En vivienda:</p> <p>SITUACIÓN ACTUAL DE AQUITANIA</p> <p>Artículo 22. FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO</p> <p>METAS AQUITANIA</p> <p>SITUACIÓN ACTUAL DE AQUITANIA” (Págs. 18-26 PDM) – Anexo 14B</p>

Con base en los indicadores, los municipios pueden determinar su estado frente a los ODM. Así lo hace Bosconia (Cesar) que, tras analizar sus indicadores, llega a la conclusión que existe un fuerte rezago en el municipio.

**EJEMPLO: BOSCONIA (CESAR)**

“Los indicadores que se ven reflejado a lo largo de las cuatro dimensiones que sintetizan el diagnóstico, evidencian un gran rezago para el cumplimiento de los objetivos del milenio, lo que supone un gran reto para el nuevo gobierno municipal, que debe implementar acciones orientadas a la superación de la pobreza y lograr que todos los niños, niñas, adolescente y familias que habiten en nuestro territorio puedan ejercer plenamente sus derechos.” (Pág. 24 PDM)

- **Beneficio 6:** Favorece la coordinación interinstitucional para la implementación de los objetivos de política social.

Uno de los beneficios de trabajar sobre la base de una estrategia común como los Objetivos del Milenio, es que permite a los distintos actores institucionales hablar un mismo idioma y tener un “hilo conductor” que ofrezca continuidad a las políticas, aún a costa de los cambios cuatrienales de gobierno. Así quedó consignado en palabras del expresidente Álvaro Uribe, las cuales son adoptadas por municipios como Luruaco (Atlántico) en su Plan de Desarrollo.

**EJEMPLO: LURUACO (ATLÁNTICO)**

“El gobierno nacional viene preparando “visión Colombia, segundo centenario” una guía que tiene dos (2) ejes fundamentales: alcanzar un modelo político profundamente democrático sustentado en los principios de libertad fraternidad, tolerancia y consolidar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades, con el estado garante de la equidad social.

Tenemos varias finalidades cito tres: que lo cotidiano no nos absorba y nos prive de tener la visión de largo plazo nos aviven nuestras responsabilidades como integrantes de ese ser social que es la nación colombiana. Que el país, a pesar de la definición constitucional de trabajar con planes cuatrienales de desarrollo, piense sobre la necesidad de contar con puentes que vinculan el plan con el otro, con hilos conductores que se le entreguen al electorado, al nuevo gobierno, al nuevo congreso, para que aquello sea discutido y pensado con el colectivo nacional, con miras a su largo plazo, no se les deseche al adoptar un plan cuatrienal de desarrollo si no que sirva de punto de reflexión así se le revise y nuevamente se le discuta. Las metas de esta visión, van de la mano de las del milenio. Hay unas muy grandes y exigentes, por supuesto unas metas ambiciosas para una nación con tantas dificultades de empleo, dificultades fiscales, con tantos `problemas sociales, de miseria y pobreza, exige que los colombianos trabajemos mucho, de muy buena fé y con mayor intensidad cada día.”

Fuente: ALVARO URIBE VELEZ presidente de la república de Colombia.

Revista consejos en contacto. N° 9 (Pág. 25 PDM)

#### **4.4.2. Contribución a otros componentes de la estrategia de municipalización ODM**

Más allá de los seis beneficios que representa incluir los ODM en los Planes de Desarrollo Municipal, se observó que la inclusión de los mismos contribuye a la implementación de otros componentes de la estrategia descentralizada, como los siguientes:

- Componente: Fomentar la participación de las mujeres y los sectores tradicionalmente excluidos.

La participación de la mujer en los asuntos municipales cobra especial relevancia en los Planes de Desarrollo a partir de la inclusión de los ODM:

##### **EJEMPLO: MANTA (CUNDINAMARCA)**

“De esta manera se atenderá el tercer objetivo del milenio que propone: *“Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer” (cada esfuerzo se relaciona con los ODM).*” (Pág. 60 PDM)

##### **EJEMPLO: SANTA ROSA DE CABAL (RISARALDA)**

“Crear y apoyar Organizaciones Femeninas para alcanzar la equidad de género de acuerdo con los Objetivos del Milenio.” (Pág. 123 PDM)

##### **EJEMPLO: BOLÍVAR (SANTANDER)**

“El tercer objetivo del Milenio busca promover la Igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. En el Municipio sólo una mujer ocupa un cargo de dirección (16.67%) en la administración municipal. En cuanto a la Participación femenina en los cargos de elección popular, en el Municipio hay 11 concejales y ninguna de las curules es ocupada por una mujer.” (Pág. 34 PDM)

##### **EJEMPLO: GALERAS (SUCRE)**

“La situación de la mujer cabeza de familia en el municipio al igual que el resto de la población vulnerable es de abandono tanto por el gobierno nacional como el municipal, se hace imperioso crear políticas que ayuden a solucionar la problemática y discriminación a la que se ve la mujer en el municipio, se busca atacar esta problemática a través del compromiso firmado por la nación en los Objetivos de Desarrollo del milenio, así mismo generando espacios de participación de la mujer en todos los sectores de desarrollo y crecimiento que el municipio, gobernación y nación puedan ofrecer.” (Pág. 74 PDM)

- Componente: Contar con el apoyo y acompañamiento de una universidad regional.

En los capítulos anteriores, se enfatizó en la importancia de que los municipios cuenten con el apoyo de una universidad regional que les ofrezca asistencia técnica en la construcción de sus indicadores y líneas base ODM. Fue posible encontrar ejemplos como el municipio de Marulanda (Caldas), el cual se apoyó en un estudio de la Universidad Autónoma de Manizales (*“Línea base de los objetivos del milenio en el departamento de Caldas”*) para definir sus indicadores y un sistema de seguimiento que le permite establecer el avance de cada objetivo en el municipio.

**EJEMPLO: MARULANDA (CALDAS)**

“Se asume que con la puesta en marcha de programas y proyectos que apunten a la consecución de los ODM, los habitantes de un territorio alcanzarán mejores niveles de desarrollo. En consecuencia, es importante que el municipio de Marulanda dentro de su plan de desarrollo “Ciudadanos unidos por el porvenir de Marulanda”, incluya propuestas en este sentido que lo inserten en modelos de desarrollo departamentales, nacionales e internacionales, toda vez que en la actualidad las diferentes naciones enfilan esfuerzos al cumplimiento de las metas programadas para el año 2015.

A continuación se muestran los indicadores para el municipio de Marulanda relacionados con los ODM, consignados en el documento denominado “Línea base de los objetivos del milenio en el departamento de Caldas”\*, investigación adelantada por la Universidad Autónoma de Manizales. En él se califica a manera de semáforo el estado de los indicadores incluidos; así la letra R corresponde al color rojo (estado más crítico), la letra A al color amarillo y la letra V al color verde.” (Págs. 40-41 PDM) – Anexo 14D

\*UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES. Centro de Estudios ambientales y de Desarrollo CEA. Línea base objetivos del milenio en el departamento de Caldas. Manizales, 2007.

De igual manera, hay otros ejemplos, como Bolívar (Santander), que si bien no parece haber avanzado tanto como Marulanda (Caldas), hace explícita su intención de conformar “alianzas Universidad-Empresa-Estado” para avanzar en el cumplimiento de los objetivos y metas del milenio.

**EJEMPLO: BOLÍVAR (SANTANDER)**

“El objetivo ocho del milenio busca el fomento de la asociación para el desarrollo. En Santander se viene trabajando para aprovechar las posibilidades que ofrece el comercio internacional y se adelantan estrategias de asociación como el Consejo Regional de Competitividad de Santander y Alianzas Universidad-Empresa-Estado, con amplia participación de actores económicos, académicos, sociales y gubernamentales.” (Pág. 43 PDM)

- Componente: Convertirse en receptor de cooperación internacional para proyectos ODM.

Paipa (Boyacá) es un municipio que, como se dijo en el Capítulo 3, es piloto en la aplicación de los ODM en Colombia y ha contado para ello con el apoyo de organismos de cooperación internacional. Como se puede observar, los esfuerzos han estado enfocados a que el municipio disponga de líneas base e indicadores, lo cual refuerza la idea de que este es uno de los principales retos a superar dentro de una estrategia municipal ODM.

<b>EJEMPLO: PAIPA (BOYACÁ)</b>
“La Agencia de Cooperación Técnica Alemana al Desarrollo GTZ realiza actividades en Colombia tendientes al logro los ocho objetivos, por ello apoya y orienta a Paipa como Municipio Piloto, promoviendo acciones y procesos que permitan demostrar transformaciones culturales que favorezcan la vida, la paz, la sostenibilidad ambiental y la solidaridad; específicamente, se trabaja en establecer la línea base y municipalizar los indicadores que en el proceso de ejecución permitan realizar el monitoreo a los esfuerzos de la Administración municipal.” (Pág. 18 PDM)

De los recursos de cooperación internacional que están siendo ejecutados actualmente en Colombia, se calcula que aproximadamente una quinta parte de los mismos está siendo invertidos en proyectos relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

**Tabla No. 24 – Áreas de la cooperación internacional en Colombia**

<b>Área</b>	<b># Proyectos</b>	<b>Cooperación Internacional</b>	<b>% de la Cooperación Internacional</b>	<b>Aporte Nacional</b>
Reconciliación y Gobernabilidad (REG)	1.201	\$ 3.038.889.992	77%	\$ 180.065.118
Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	448	\$ 767.462.984	19%	\$ 150.790.938
Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente (LPDMA)	79	\$ 99.784.380	3%	\$ 30.312.953
NO APLICA	75	\$ 35.276.117	1%	\$ 4.169.507
<b>Total</b>	<b>1.803</b>	<b>\$ 3.941.413.473</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 365.338.516</b>

Nota: valores en dólares americanos (USD). Fuente: SIAOD – ACCIÓN SOCIAL (2010).

Al revisar los departamentos destinatarios de la cooperación internacional ODM, se observa que la gran mayoría de recursos (63,79%) están siendo invertidos con un enfoque nacional. En el porcentaje restante, sobresalen los departamentos de Nariño,

Chocó, Antioquia y Cauca a los cuales individualmente se les ha adjudicado una mayor proporción de los recursos.

**Tabla No. 25 – Departamentos beneficiarios de la cooperación internacional ODM en Colombia**

Área	Departamento	# Proyectos	Cooperación Internacional	% de la Cooperación Internacional
ODM	Ámbito Nacional	133	\$ 489.550.259	63,79%
ODM	Amazonas	9	\$ 7.223.903	0,94%
ODM	Antioquia	41	\$ 27.399.804	3,57%
ODM	Arauca	3	\$ 414.839	0,05%
ODM	Archipiélago de San Andrés	4	\$ 4.096.319	0,53%
ODM	Atlántico	14	\$ 2.214.370	0,29%
ODM	Bogota D.C.	40	\$ 14.886.488	1,94%
ODM	Bolívar	41	\$ 22.816.602	2,97%
ODM	Boyacá	16	\$ 3.955.702	0,52%
ODM	Caldas	8	\$ 1.544.301	0,20%
ODM	Caquetá	5	\$ 4.351.892	0,57%
ODM	Cauca	34	\$ 26.888.667	3,50%
ODM	Cesar	13	\$ 5.258.668	0,69%
ODM	CHOCÓ	27	\$ 34.706.126	4,52%
ODM	Córdoba	24	\$ 10.048.588	1,31%
ODM	Cundinamarca	22	\$ 3.928.436	0,51%
ODM	Guaviare	4	\$ 2.506.976	0,33%
ODM	Huila	13	\$ 4.080.848	0,53%
ODM	La Guajira	19	\$ 5.989.140	0,78%
ODM	Magdalena	25	\$ 17.157.037	2,24%
ODM	Meta	11	\$ 5.951.522	0,78%
ODM	Nariño	46	\$ 34.878.243	4,54%
ODM	Norte De Santander	9	\$ 1.202.559	0,16%
ODM	Putumayo	9	\$ 4.057.441	0,53%
ODM	Quindío	4	\$ 1.008.516	0,13%
ODM	Risaralda	5	\$ 915.783	0,12%
ODM	Santander	30	\$ 6.472.985	0,84%
ODM	Sucre	17	\$ 2.197.409	0,29%
ODM	Tolima	10	\$ 1.457.354	0,19%
ODM	Valle Del Cauca	28	\$ 19.886.644	2,59%
ODM	Vaupés	3	\$ 138.274	0,02%
ODM	Vichada	1	\$ 277.286	0,04%
	<b>Total</b>	<b>668</b>	<b>\$ 767.462.981</b>	<b>100,00%</b>

Nota: valores en dólares americanos (USD). El número de proyectos en este cuadro (668) no coincide con el número del cuadro anterior (448), debido a que hay proyectos que son ejecutados en más de un departamento y son contabilizados más de una vez. Fuente: SIAOD – ACCIÓN SOCIAL (2010).

En cuanto al tema específico al cual van orientados los proyectos de cooperación internacional del área ODM, el “desarrollo social” aparece como el tema más representativo con el 70,04% de la inversión de los recursos.

**Tabla No. 26 – Temas asociados con la cooperación internacional ODM en Colombia**

Área	Tema	# Proyectos	Cooperación Internacional	% de la Cooperación Internacional
ODM	Agropecuario	7	\$ 1.290.489	0,17%
ODM	Ciencia y tecnología	11	\$ 10.055.401	1,31%
ODM	Democracia	3	\$ 455.796	0,06%
ODM	Derechos humanos	64	\$ 15.066.834	1,96%
ODM	Desarrollo empresarial	44	\$ 55.310.307	7,21%
ODM	Desarrollo social	133	\$ 537.562.248	70,04%
ODM	Desarrollo urbano	7	\$ 2.067.716	0,27%
ODM	Infraestructura	92	\$ 12.840.952	1,67%
ODM	Justicia	1	\$ 1.900.000	0,25%
ODM	Medio ambiente	19	\$ 24.790.086	3,23%
ODM	Modernización del estado	20	\$ 26.796.749	3,49%
ODM	Paz y desarrollo regional	4	\$ 49.996.499	6,51%
ODM	Prevención de desastres	5	\$ 7.088.095	0,92%
ODM	Sin clasificación	5	\$ 22.241.812	2,90%
<b>Total</b>		<b>415</b>	<b>\$ 767.462.984</b>	<b>\$ 767.462.984</b>

Nota: valores en dólares americanos (USD). Nuevamente el número de proyectos en este cuadro no coincide con el número de los cuadros anteriores y es debido a la contabilización que se hace de acuerdo con las categorías. Fuente: SIAOD – ACCIÓN SOCIAL (2010).

Por último, de acuerdo con los países o agencias de cooperación internacional para Colombia en el área ODM, sobresale Canadá que aporta el 44,78% de los recursos, seguido por otros cooperantes importantes como España y la Unión Europea (12,91% y 10,46%, respectivamente).

**Tabla No. 27 – Agentes de cooperación internacional ODM en Colombia**

Área	Cooperante	# Proyectos	Cooperación Internacional	% de la Cooperación Internacional
ODM	ACNUR	1	\$ 347.999	0,05%
ODM	ALEMANIA	0	\$ 3.302.600	0,43%
ODM	BID	18	\$ 36.974.108	4,82%
ODM	BM	2	\$ 2.900.000	0,38%
ODM	BÉLGICA	1	\$ 8.490.846	1,11%
ODM	CAF	5	\$ 1.201.180	0,16%
ODM	CANADA	1	\$ 343.673.144	44,78%
ODM	CHINA	0	\$ 7.412.271	0,97%

ODM	COREA	1	\$ 3.500.000	0,46%
ODM	ESPAÑA	10	\$ 99.083.212	12,91%
ODM	FAO	4	\$ 44.622	0,01%
ODM	FONDO MUNDIAL	0	\$ 38.487.696	5,01%
ODM	ITALIA	1	\$ 1.262.466	0,16%
ODM	JAPON	61	\$ 14.747.076	1,92%
ODM	NUEVA ZELANDA	0	\$ 28.472	0,00%
ODM	OEA	6	\$ 611.530	0,08%
ODM	OIM	0	\$ 280.000	0,04%
ODM	ONUSIDA	2	\$ 530.000	0,07%
ODM	OPS/OMS	7	\$ 33.295.839	4,34%
ODM	PAISES BAJOS	1	\$ 43.269.347	5,64%
ODM	PMA	0	\$ 4.725.169	0,62%
ODM	PNUD-UNDP	4	\$ 6.634.326	0,86%
ODM	REINO UNIDO	0	\$ 1.026.847	0,13%
ODM	SUECIA	0	\$ 2.913.967	0,38%
ODM	SUIZA	1	\$ 18.831.454	2,45%
ODM	UN-HABITAT	0	\$ 174.000	0,02%
ODM	UNESCO	0	\$ 22.000	0,00%
ODM	UNFPA	12	\$ 2.177.928	0,28%
ODM	UNICEF	23	\$ 11.255.487	1,47%
ODM	UNIÓN EUROPEA	4	\$ 80.259.398	10,46%
<b>Total</b>		<b>165</b>	<b>\$ 767.462.984</b>	<b>100,00%</b>

Nota: valores en dólares americanos (USD). Nuevamente el número de proyectos en este cuadro no coincide con el número de los cuadros anteriores y es debido a la contabilización que se hace de acuerdo con las categorías. Fuente: SIAOD – ACCIÓN SOCIAL (2010).

- **Componente:** Integrar la estrategia ODM con otras estrategias de planeación prospectiva como la Red Juntos y Colombia Visión 2019.

En los Planes de Desarrollo consultados, se observa que un buen número de municipios entiende que los Objetivos del Milenio van de la mano de otras estrategias como Red Juntos y Colombia Visión 2019, por lo cual todos los esfuerzos se deben integrar.

<b>EJEMPLO: BOLIVAR (SANTANDER)</b>
“Objetivos de Desarrollo del Milenio: la política social del gobierno colombiano para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), tiene como propósito el desarrollo y equidad para todos los colombianos, a través de la reducción de la pobreza, el logro de coberturas plenas en salud y educación, el descenso de la tasa de desempleo en el país, el desarrollo productivo como instrumento para avanzar, no sólo en el cumplimiento de la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, sino en general hacia el logro de mayores niveles de desarrollo económico y social con equidad y sin exclusión. Para el gobierno es prioritario el apoyo a la Red para la superación de la pobreza extrema, JUNTOS, que busca



cumplir con las metas de los ODM” (Pág. 2 PDM)  
“Articular con el gobierno Nacional y departamental el cumplimiento del objetivo de desarrollo del milenio No 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, mediante la estrategia JUNTOS. Articular con Familias en Acción y UMATA.” (Pág. 81 PDM)

**EJEMPLO: GALERAS (SUCRE)**

“En Galeras, al igual que en el resto del país existen sectores de la población que se encuentran desprotegidos y afectados por fenómenos como el desplazamiento, la discapacidad y la falta de atención estatal. El conflicto armado que se presenta en nuestros territorios ocasionado problemas de orden público, económicos y demográficos, se hace necesario ayudar a estos grupos vulnerables, a través de políticas definidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Estrategia Juntos, Ampliación cobertura del programa familias en acción y la inclusión en todos los programas sociales que provengan de la gobernación, nación y/o organismos internacionales. (Pág. 70 PDM)

**EJEMPLO: SOCORRO (SANTANDER)**

“Partiendo de que la planeación es un proceso continuo que busca aprovechar las oportunidades, reducir o mitigar las amenazas, potenciar las fortalezas, transformar las debilidades, dar soluciones a problemas y atender las necesidades, el desarrollo del municipio del socorro se enfoca hacia la construcción social, la sostenibilidad y la competitividad, con el único objetivo de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones asignadas por la constitución y la ley, y de manera especial, la articulación y cumplimiento de los objetivos del milenio “Visión Colombia Segundo Centenario: 2019”; en estas circunstancias, la planificación se convierte en un medio para que los actores interaccionen con la administración y definan conjuntamente el rumbo del Municipio considerando deseos, fines, valores y expectativas por construir. (Pág. 2 PDM)

Para complementar esta información, se solicitó a Acción Social el listado de municipios vinculados a la Red Juntos (Anexo 15) y se constató que 1.028 municipios del país (aproximadamente el 93%) ya se encuentran vinculados por convenio interadministrativo.

**4.4.3. Otros resultados de interés**

Hay resultados que no se enmarcan en las categorías de análisis anteriormente definidas, pero que resultaron de interés para la presente investigación porque aportan otros elementos a tener en cuenta.

- Resultado: Algunos ven los ODM como un mecanismo para reducir las brechas regionales.

Este es el caso del municipio de Condoto (Chocó) para el cual cumplir los ODM significa reducir las brechas con respecto a la nación. Es pertinente que sea el departamento del Chocó el que figure como ejemplo, teniendo en cuenta que se trata del territorio más rezagado del país.

**EJEMPLO: CONDOTO (CHOCÓ)**

“Se fortalecerán las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, con énfasis en el logro de los Objetivos de desarrollo del Milenio, reduciendo las brechas que se presentan con respecto a la Nación.” (Pág. 41 PDM)

- Resultado: Algunos incluyen los ODM en sus Planes de Desarrollo con un “enfoque de derechos”.

La discusión de máximos y mínimos, abordada en el capítulo 2 del presente documento, se traslada ahora a los municipios y algunos optan por entender los ODM como un asunto de máximos (enfoque de derechos).

**EJEMPLO: CONTADERO (NARIÑO)**

“El Plan de Desarrollo contempla los objetivos propuestos en el Plan Milenio de PNUD como son los de erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la educación primaria universal, promover la igualdad entre los géneros, reducir la mortalidad de los niños, mejorar la salud materna y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; todo bajo el enfoque de derechos humanos, con equidad de género y poblacional.” (Pág. 12 PDM)

**EJEMPLO: SAN PABLO (BOLÍVAR)**

“El Plan de Desarrollo Municipal en su esquema tiene similitudes entre los objetivos del milenio y los derechos humanos, porque sus logros buscan un objetivo común y un compromiso con el bienestar social de todas las comunidades, reconociendo la dignidad inherente, la libertad y la igualdad de todas las personas. Provee herramientas para rendir cuentas y principios rectores para la realización tanto de los ODM como de los DDHH, notablemente conectados con participación, empoderamiento, apropiación nacional y la importancia de las asociaciones.” (Pág. 10 PDM)

**EJEMPLO: AQUITANIA – PUEBLOVIEJO (BOYACÁ)**

“Así mismo, trabajaremos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: erradicar la pobreza y el hambre, lograr la educación básica universal, promover la equidad de género y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años, la mortalidad materna y los casos de VIH/Sida.  
Este objetivo también soporta fundamental para la realización de un gobierno desde una perspectiva de derechos. Por ello, la gestión pública será integral, efectiva y transparente.” (Pág. 2 PDM)

- Resultado: Algunos hablan, incluso, de un cambio de mentalidad a partir de la implementación de los ODM.

Entre las dinámicas que se generan alrededor de los ODM en los municipios colombianos, llama la atención que algunos invoquen estos objetivos para proponer un cambio de mentalidad que promueva el desarrollo territorial.

**EJEMPLO: RECETOR (CASANARE)**

“Hacer que el habitante Recetoreño piense y actúe como empresario, con el fin de erradicar la pobreza extrema y el hambre, aportando a la conquista del primer objetivo del milenio. ODM, que es erradicar la pobreza extrema y el hambre.” (Pág. 25 PDM)

## CONCLUSIONES

Comenzando con la aparente contradicción que originó el presente trabajo de investigación, la cual llevó a estudiar la conveniencia de recortar el volumen de transferencias de la nación a los departamentos y municipios, poco tiempo después de que el país asumiera el compromiso de trabajar por los Objetivos del Milenio, se debe concluir que no se trató de una medida que atentara contra la descentralización en Colombia, por cuanto la teoría coincide en afirmar que el verdadero proceso descentralizador se produce con la autosuficiencia fiscal de los niveles inferiores de gobierno.

El inconveniente es que en Colombia no están dadas las condiciones para que exista autosuficiencia fiscal por parte de los entes territoriales, si se tiene en cuenta que son mayores los avances en materia de descentralización política y administrativa que fiscal, lo cual se traduce en competencias fiscales bastante limitadas frente al gran número de responsabilidades y funciones que las autoridades locales deben desarrollar, particularmente en el ámbito social.

Al revisar los argumentos de la institucionalidad colombiana para no transferir mayores competencias fiscales a los departamentos y municipios, tiene sentido considerar que tal vez éstos últimos no están preparados para asumir competencias de este tipo y puede ponerse en riesgo la estabilidad del sistema económico del país. Además, el Gobierno Nacional carecería del instrumento de redistribución que son las transferencias, conllevando a profundizar las brechas regionales ya existentes en términos de desarrollo.

El Federalismo Fiscal aboga por trasladar mayores competencias fiscales a los territorios, suponiendo que existe un elemento autorregulador, la población, que se trasladaría a aquellas zonas con mayores beneficios fiscales, generándose una competencia “sana” entre los territorios, o que los mismos pobladores votarían por aquellas propuestas o candidatos que, desde este punto de vista, favorezcan sus intereses. Sin embargo, la realidad de Colombia, en la que los gobernantes locales y la

población no disponen de la mejor formación, en la que el poder local se ve cooptado por agentes ilegales, en la que existen unos altísimos costos de transacción, entre otros obstáculos, no supone que sea factible, por lo menos por ahora, un modelo con estas características.

Lo anterior refleja un dilema no resuelto en Colombia. Sin lugar a dudas, el primer paso para resolverlo es plantear un nuevo sistema de categorización municipal, el cual permita identificar y atender de manera diferenciada las necesidades de los municipios. Esto consiste en dar estricto cumplimiento al artículo 320 de la Constitución Nacional, que permite incorporar distintos criterios para establecer categorías acordes con la diversidad territorial.

Pasando a la relación que existe entre Objetivos del Milenio y Descentralización, se constató que los mejores resultados de política social, en un país de grandes extensiones territoriales, se obtienen a través de un modelo descentralizado, el cual garantiza un contacto directo del tomador de decisiones con las problemáticas locales, promueve un diálogo permanente con la población y reduce significativamente los costos de transacción. Así lo entienden los promotores de los Objetivos del Milenio, quienes han insistido en la vinculación de los niveles subnacionales de gobierno a las estrategias nacionales que apunten a alcanzar los 8 ODM antes del año 2015.

En Colombia es posible identificar el conducto mediante el cual se ha pretendido hacer de los ODM una estrategia de desarrollo local. A partir de la firma de la Declaración del Milenio en el año 2000, se evidencia la expedición de otros documentos de política, como el Conpes Social 91 de 2005 y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, los cuales aluden a cómo los departamentos y municipios del país se deben vincular a la estrategia ODM. Así mismo, se han formulado estrategias de desarrollo complementarias, como Colombia Visión 2019 y Red Juntos, y se ha implementado una metodología de “municipalización”, la cual consta de acciones concretas para materializar los ODM desde los territorios.

El material anterior fue analizado con el propósito de identificar con claridad los “componentes de una estrategia descentralizada para el cumplimiento de los ODM en Colombia” (Capítulo 3). Estos componentes, junto a la revisión bibliográfica que los sustenta, se constituyen en una guía práctica para los municipios del país sobre los aspectos a tener en cuenta para la formulación de una estrategia local ODM. Este es uno de los valores agregados del presente trabajo de investigación.

De la verificación que se hizo de uno de los principales componentes estratégicos, “incluir los ODM en el Plan de Desarrollo Municipal”, con base en la muestra de municipios seleccionados, se logró constatar los avances que la estrategia local ODM ha tenido en Colombia y la respuesta positiva que la misma ha tenido por parte de los municipios. Un primer aspecto que se comprobó es que la mitad de los municipios colombianos ha incorporado los ODM en sus planes de desarrollo, lo cual puede ser catalogado como positivo, aunque insuficiente. El esfuerzo ahora, de cara a las elecciones locales de octubre de 2011, debe ser que el 100% de los municipios incorporen los objetivos y metas del milenio en sus propuestas de gobierno para el periodo 2012-2015.

La insistencia para que los municipios incluyan los ODM en sus planes de desarrollo, radica en los resultados de esta investigación que corroboran los beneficios y las dinámicas virtuosas que se generan a partir de esta inclusión. Para empezar, fue satisfactorio encontrar que los municipios colombianos ven en los Objetivos del Milenio un insumo valioso para la planeación del desarrollo territorial, llegando incluso a catalogarlos como una “oportunidad”. Este último resultado se reafirma, entre otras cosas, en la amplia disposición que tiene los organismos de cooperación internacional de apoyar las iniciativas directamente relacionadas con los ODM en Colombia.

Por otro lado, se evidenció que la inclusión de los ODM en los planes de desarrollo facilita el conjunto de procesos relacionados con la implementación exitosa de la estrategia local ODM: apartar los recursos del presupuesto territorial, promover la apropiación de la estrategia por los actores involucrados, implementar acciones y programas concretos, fortalecer las capacidades para el diagnóstico, diseño y

monitoreo y favorecer la coordinación interinstitucional. El fortalecimiento de las capacidades para el diagnóstico y monitoreo es uno de los principales retos a superar, teniendo en cuenta las actuales falencias que existen en los municipios en materia de información. Al respecto, las universidades regionales están llamadas a desempeñar un papel fundamental.

Además de los anteriores beneficios, también se comprobó que la incorporación de los ODM, como primer componente de la estrategia local, contribuye a la materialización de los demás componentes estratégicos identificados en el Capítulo 3. De manera especial, se observó que la inclusión de los ODM en los planes de desarrollo territorial contribuye a visibilizar la participación desigual de la mujer en los asuntos públicos locales, con lo cual se aporta al componente estratégico: “fomentar la participación de las mujeres y los sectores tradicionalmente excluidos”.

Para terminar, la verificación que se realizó en el Capítulo 4, también permitió observar que la inclusión de los ODM en los planes de desarrollo municipal genera otras dinámicas que son de valor para el municipio. Es así como los municipios, al abordar los ODM en sus planes de desarrollo, se involucran en asuntos de fondo como la discusión entre “máximos” y “mínimos”, la necesidad de resolver las brechas regionales en Colombia y la pertinencia de propiciar un cambio de mentalidad que favorezca el desarrollo local.

Con base en todo lo anterior, y atendiendo los interrogantes plasmados en la introducción de este trabajo, se debe indicar que: 1) Existe una relación directa entre Objetivos del Milenio y Descentralización; 2) Adoptar una estrategia descentralizada frente a los ODM reporta beneficios para el desarrollo local; 3) Es posible identificar los componentes de una estrategia descentralizada ODM; 4) En Colombia se ha avanzado en la implementación de una estrategia descentralizada ODM y 5) Se evidencia una respuesta positiva de los municipios frente a los ODM. Esto hace que, a pesar de los retos, las perspectivas de Colombia, de cara a los ODM, sean alentadoras.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En: Revista de la CEPAL. 2006.
- AGENCIA TÉCNICA DE COOPERACIÓN ALEMANA (GTZ). Guía práctica para llevar los ODM a su municipio. Disponible en Internet: <http://odm.colnodo.apc.org>
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. ¿Qué son los derechos económicos, sociales y culturales? Disponible en Internet: <http://www.amnesty.org>
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento CONPES Social No. 102 del 25 de septiembre de 2006.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento CONPES Social No. 91 del 2005.
- CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Expediente C-521. 15 de octubre de 1997.
- DICCIONARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Disponible en Internet: <http://www.eumed.net>
- DICCIONARIO DE LENGUA ESPAÑOLA ([www.wordreference.com](http://www.wordreference.com)).
- DNP/PNDH; PNUD y GTZ. Los municipios colombianos hacia los Objetivos del Milenio – salud, educación y reducción de la pobreza. Bogotá, \_\_\_\_.
- DNP; ACCIÓN SOCIAL; PNUD y CEPAL. Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Bogotá, 2007.
- ESTEBAN, Azucena; AMARO, Javier y BASALLO, Aurora. La privatización de la salud en Colombia (Una reflexión para todos). En: Revista de la SEMG. N° 64 (may. 2004).
- FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS. Generalidades de la gestión pública local. Bogotá, 2007. Disponible en Internet: [www.fcm.org.co](http://www.fcm.org.co)
- GIRALDO, Carlos Augusto. Descentralización colombiana, un producto de exportación. En: Revista del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública (OPERA) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. No. 3 (2003).
- GLOSARIO ESTADO DE LA EDUCACIÓN. Disponible en Internet: <http://www.oei.es>
- HERRERA, Wilson. Régimen municipal en Colombia. En: Revista de Derecho de la Universidad del Norte. Barranquilla. 2002.
- MATIAS C., Sergio. El municipio y la descentralización en Colombia. En: SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL COMPARADA (2005 : Cádiz).
- NACIONES UNIDAS, Asamblea General. A/RES/55/2 Declaración del Milenio. Nueva York. 13 de septiembre de 2000. Disponible en Internet: <http://www.un.org>



- ONU/CEPAL; DNP/PNUD; ACCIÓN SOCIAL y FCM. Las regiones colombianas frente a los Objetivos del Milenio. Bogotá, 2004.
- PENING G., Jean Philippe. Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. En: Revista Economía y Desarrollo. Bogotá. Vol. 2, no. 1 (mar. 2003).
- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Comunitario: desarrollo para todos”. Disponible en Internet: <http://www.dnp.gov.co>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Lineamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal: manual de orientación. Bogotá, 2007.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). El Departamento de Santander frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Disponible en Internet: <http://www.pnud.org.co>
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. La democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. 2009.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. Constitución Política Nacional (1991).
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1176 de 2007. “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 136 de 1994. “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 60 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”.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 617 de 2000. "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 715 de 2001. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.
- RÍOS K., Durys Esther. Planeación prospectiva del desarrollo económico local. En: El Cuaderno Ciencias Estratégicas. Medellín. Vol. 1, No. 2 (2007).

- RUIZ, Jaime y TENJO, Fernando. La política de descentralización del cuatrienio (1982-1986). En: Economía Colombiana. Bogota. No. 182 (jun. 1996).
- SAA VELASCO, Ernesto. Teoría constitucional colombiana. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1995.
- SIERRA R., Olga Inés. Preparación del diagnóstico y análisis de tendencia de los indicadores ODM. En: Curso virtual - Estrategias de generación de ingresos en los municipios colombianos para la lucha contra la pobreza extrema y el logro de los ODM. Bogotá: Federación Colombiana de Municipio (FCM) y Agencia Técnica de Cooperación Alemana (GTZ). Módulo 2 (oct. 2008).
- UPRIMNY, Rodrigo. Estado Social de Derecho, DESC y los Objetivos del Milenio: tensiones y complementariedades. En: Cátedra Jorge Eliécer Gaitán - Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un compromiso con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 4ª Sesión. Bogotá. 24 de marzo de 2009.
- YEPES, Francisco y SÁNCHEZ, Luz. Descentralización de la salud en Colombia al nivel municipal: estudio de casos y controles. En: Asociación Colombiana de la Salud. Bogotá, 1999. Disponible en Internet: <http://www.idrc.ca>

## ANEXO 1

### REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 356 Y 357 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991)

CONSTITUCIÓN DE 1991 (TEXTO ORIGINAL)	ACTO LEGISLATIVO NO. 01 DE 2001	ACTO LEGISLATIVO NO. 04 DE 2007
<p><b>Art. 356</b> Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales. Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen. Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños. El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán a él la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación. La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa</p>	<p><b>Art. 356 (<u>Lo que se conservó del texto original</u>)</b> <u>Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley. Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de <u>salud</u> y los servicios de <u>educación preescolar, primaria, secundaria y media</u>, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura. Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de</u></p>	<p><b>Art. 356 (<u>Lo que se modificó al Acto anterior</u>)</b> Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley. Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, <u>y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico</u>, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas <u>con énfasis en la población pobre</u>. Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los</p>

<p>asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. Cada cinco años la ley a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución</p>	<p>competencia de los departamentos, distritos y municipios. La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de estas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios: a) Para 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 y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa. <u>No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.</u> Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley. El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.</p>	<p>servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de estas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios: a) Para educación, salud <u>y agua potable y saneamiento básico</u>: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. <u>En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.</u> b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa. No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley. El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores. <u>Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y</u></p>
--	---	---

		<p><u>Ecoturísticos Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.</u></p> <p><u>La ciudad de Popayán se organiza como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios</u></p> <p><u>La Ciudad de Tunja, capital del departamento de Boyacá, se organizará como Distrito Histórico y Cultural, con un régimen Fiscal y Administrativo propio determinado por la Constitución y por las leyes especiales que para el efecto se expidan.</u></p> <p><u>El municipio portuario de Turbo (Antioquia) también se constituirá en Distrito Especial.</u></p> <p><u>El municipio de Cúcuta se constituirá como Distrito Especial Fronterizo y Turístico.</u></p> <p><u>El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento del metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.</u></p> <p><u>Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la</u></p>
--	--	---

		<p>determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.  <u><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO.</b> El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo periodo legislativo.</u></p>
<p><b>Art. 357</b>  Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La Ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la Ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios. Los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la Ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierte en las zonas rurales. Cada cinco años, la ley a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.  <b>PARAGRAFO.</b> La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento</p>	<p><b>Art. 357 (Lo que se conservó del texto original)</b>  El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.  Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos Corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente.  Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.  <b>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1°.</b> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá</p>	<p><b>Art. 357 (Lo que se modificó al Acto anterior)</b>  El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.  Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.  <u>El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.</u>  Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal,</p>

<p>como mínimo en el <b>2002</b>. La Ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley.</p> <p>Estarán excluidos de la participación anterior, los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica.</p>	<p>como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos Corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.</p> <p>En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos Corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1° de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1° de enero de 2002.</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2°.</b> Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual el de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%.</p> <p>Si durante el periodo de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4% el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementara en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento</p>	<p>hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se <u>distribuyan de acuerdo con el inciso anterior</u>.</p> <p>Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p> <p><b><u>Parágrafo transitorio 1°.</u></b> El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.</p> <p><b><u>Parágrafo transitorio 2°.</u></b> Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1° del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el</p>
---	---	--

	<p>de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002,2003,2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO 3°.</b> Al finalizar el periodo de transición, el porcentaje de los ingresos Corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La Ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este párrafo.</p> <p>En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje.</p> <p>Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.</p>	<p>DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente párrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.</p> <p><b>Parágrafo transitorio 3°.</b> El Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento adicional a lo establecido en los párrafos transitorios anteriores para el sector educación. La evolución de dicho crecimiento adicional será así: en los años 2008 y 2009 de uno punto tres por ciento (1.3%), en el año 2010 de uno punto seis por ciento (1.6%), y durante los años 2011 a 2016 de uno punto ocho por ciento (1.8%). En cada uno de estos años, este aumento adicional del Sistema no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia. Estos recursos se destinarán para cobertura y calidad.</p> <p><b>Parágrafo transitorio 4°.</b> El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.</p>
--	--	---



## ANEXO 2

### CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL Y TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

#### A. Criterios para la definición de tipologías territoriales

- 1) Población
  - a. Densidad poblacional (número de habitantes/Km<sup>2</sup>)
  - b. Nivel o porcentaje de ruralidad
- 2) Aspectos sociales (niveles de pobreza absoluta y relativa)
- 3) Aspectos económicos
  - a. Capacidad de generar ingresos propios
  - b. Oferta de servicios
  - c. Oferta de infraestructura
- 4) Aspectos ambientales
  - a. Oferta ambiental (recursos ambientales)
  - b. Niveles de riesgo ambiental

Fuente: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Lineamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal: manual de orientación. Bogotá, 2007, p. 34-35.

#### B. Categorización municipal según población e ingresos

CATEGORÍA	POBLACIÓN	INGRESOS (SALARIOS MINIMOS)*
ESPECIAL	Más de 500.001	Más de 400.000
PRIMERA	100.001 a 500.000	100.001 a 400.000
SEGUNDA	50.001 a 100.000	50.001 a 100.000
TERCERA	30.001 a 50.000	30.001 a 50.000
CUARTA	20.001 a 30.000	25.001 a 30.000
QUINTA	10.001 a 20.000	15.001 a 25.000
SEXTA	Igual o menos de 10.000	No superior a 15.000

Fuente: MATIAS (2005).

Nota: corresponde a los Alcaldes, mediante decreto antes del 31 de octubre de cada año, definir la categoría de su distrito o municipio, tomando como base los reportes de población e ingresos corrientes de libre destinación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Contraloría General de la República, respectivamente.

Fuente: MATIAS C., Sergio. El municipio y la descentralización en Colombia. En: SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL COMPARADA (2005 : Cádiz).

### C. Criterios para la distribución e inversión de las transferencias en Colombia

La distribución de los recursos de las transferencias se hace con base en los siguientes criterios:

- 1) Educación:
  - a. Población atendida.
  - b. Población por atender “en condiciones de eficiencia”.
  - c. Equidad (de acuerdo con condiciones de pobreza).
- 2) Salud:
  - a. Monto de subsidios a la demanda del año inmediatamente anterior + inflación causada y crecimiento real de los recursos SGP Salud.
  - b. Población pobre por atender.
  - c. Necesidades de cofinanciación para incrementar la cobertura del sistema.
  - d. Recursos para financiar las acciones de salud pública definidas por el Ministerio de Protección Social.
- 3) Propósito general:
  - a. 40% según pobreza relativa
  - b. 40% en proporción a población urbana - rural.
  - c. 10% por eficiencia fiscal.<sup>134</sup>
  - d. 10% por eficiencia administrativa.<sup>135</sup>

Los recursos transferidos tienen una destinación o inversión específica:

- 1) Educación:
  - a. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas.
  - b. Construcción de infraestructura, mantenimiento, pagos de servicios públicos y demás gastos de funcionamiento de las instituciones educativas.
  - c. Provisión de la canasta educativa.
  - d. Mantenimiento, promoción y evaluación de la calidad educativa.
- 2) Salud:
  - a. Financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda.
  - b. Prestación del servicio a la población no cubierta con subsidios a la demanda.
  - c. Acciones de salud pública.
- 3) Propósito general<sup>136</sup>:
  - a. Municipios de categorías 4, 5 y 6: 78% a inversión y hasta 28% a funcionamiento.
  - b. Municipios de categorías Especial, 1, 2 y 3: libre inversión (no incluye funcionamiento).
  - c. Departamento de San Andrés y Providencia: 100% para promover el desarrollo y cumplir las competencias de Ley.<sup>137</sup>

Fuente: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Lineamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal: manual de orientación. Bogotá, 2007.

---

<sup>134</sup> “Entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales”. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, Op. Cit., p. 87.

<sup>135</sup> “Entendida como el incentivo al distrito o municipio que conserve o aumente su relación de inversión, con ingresos corrientes de libre destinación, por persona, en dos vigencias sucesivas”. *Ibíd.*

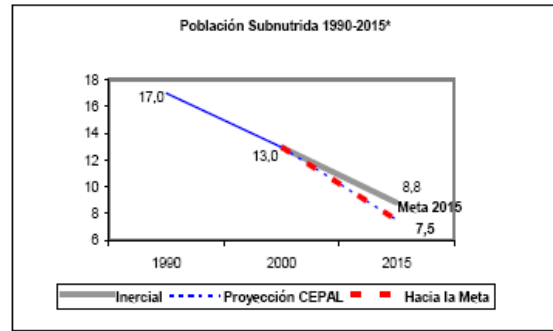
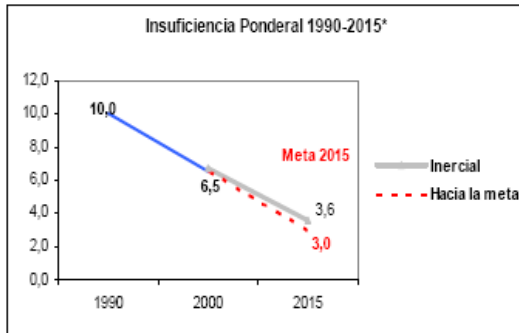
<sup>136</sup> Comprende la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la vivienda de interés social, el desarrollo del sector agropecuario, transporte, medio ambiente, centros de reclusión, deporte y recreación, cultura, entre otros. *Ibíd.*

<sup>137</sup> *Ibíd.*, p. 88.

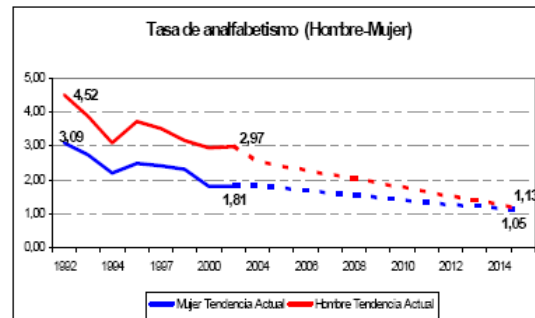
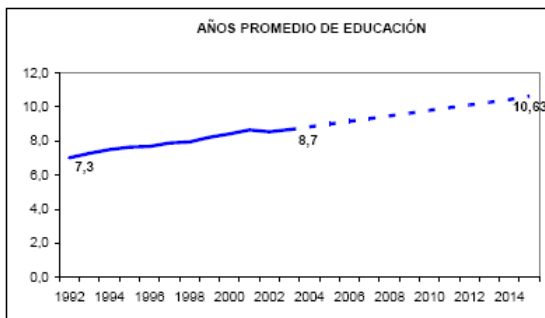
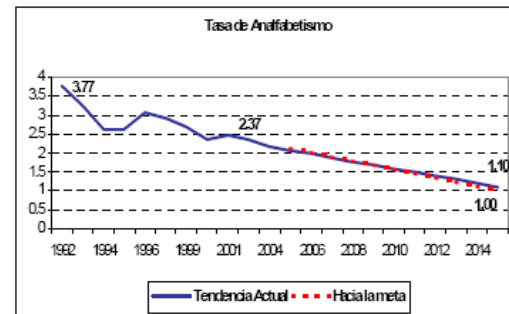
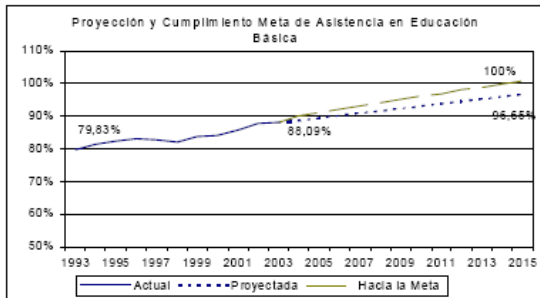
## ANEXO 3

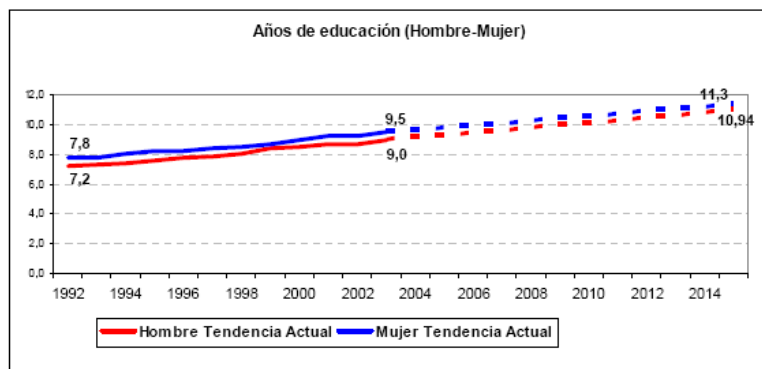
### EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN COLOMBIA (CONPES No. 91/05)

#### ODM 1: Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre

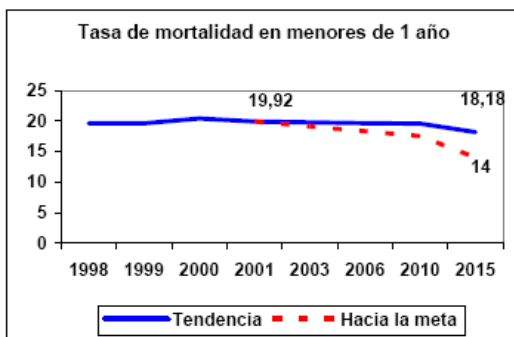
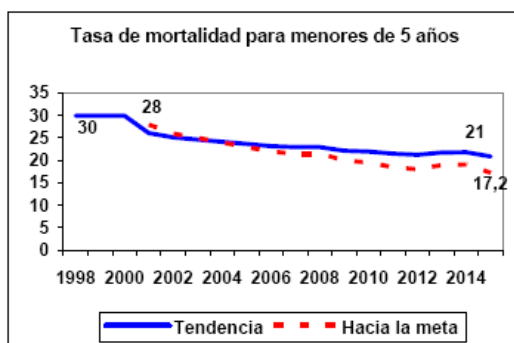


#### ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal

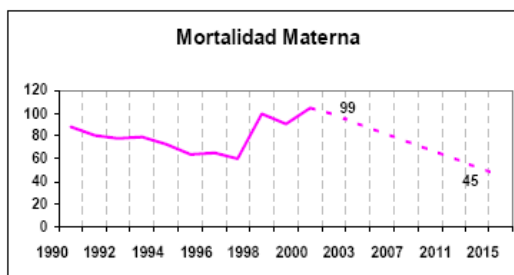


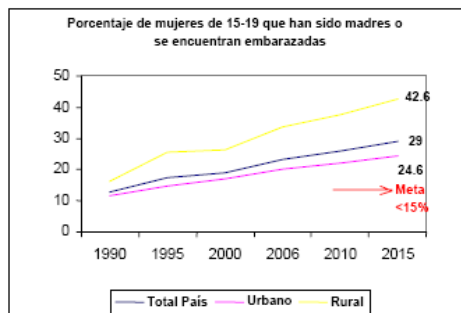
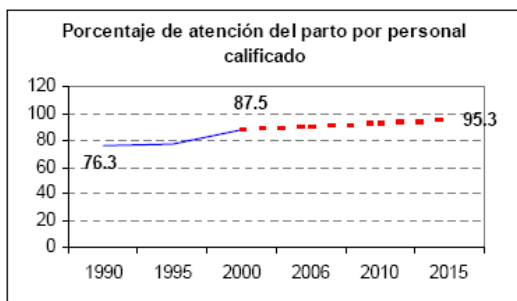


#### ODM 4: Reducir la mortalidad infantil



#### ODM 5: Mejorar la salud materna





## ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

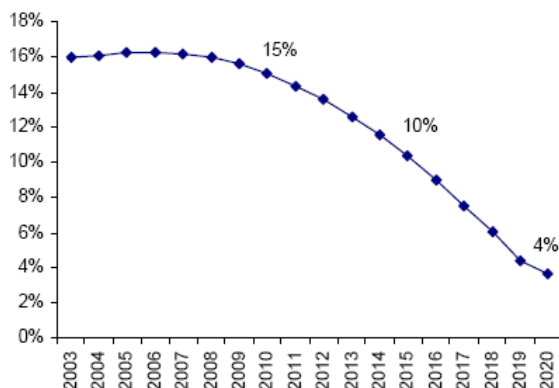
### Indicadores de cobertura: línea de base, actual y meta

Sector	1993	2003	Meta 2015	Nueva Población a Atender 2004-2015
<b>Urbano</b>				
Acueducto	94.6%	97.4%	99.4%	7.7
Alcantarillado	81.8%	90.2%	97.6%	9.2
<b>Rural</b>				
Acueducto	41.1%	66.0%	81.6%	2.3
Saneamiento Básico**	51.0%	57.9%	70.9%	1.9

\* Millones de personas.

\*\* Incluye soluciones no convencionales como aljibes, agua sin tratamiento, entre otros

### Porcentaje de hogares urbanos en asentamientos precarios



### Hogares en asentamientos precarios, 2003

	Miles	%
Hogares en viviendas no susceptibles de mejorar	224	17
Hogares que presentan déficit cualitativo	847	63
Hacinamiento	315	23,4
Materiales Inadecuados	134	9,9
Acueducto	47	3,5
Alcantarillado	350	26,0
Riesgo	274	20,3
<b>Total</b>	<b>1.346</b>	<b>100,0</b>

Fuente: DANE - ECV 2003. Cálculos: DNP-DDUPA

Fuente: CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento CONPES Social No. 91 del 14 de marzo de 2005.

## ANEXO 4

### ENTIDADES ENCARGADAS DE LOS ODM EN COLOMBIA

#### A. Entidades gestoras de los ODM en el Gobierno Nacional

<i>ODM</i>	<i>Entidad gestora</i>
1: Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre	Departamento Nacional de Planeación
2: Lograr la enseñanza primaria universal	Ministerio de Educación Nacional
3: Promover la igualdad entre los sexos	Consejería Presidencial para la Mujer
4: Reducir la mortalidad infantil	Ministerio de Educación Nacional
5: Mejorar la salud materna	Ministerio de Educación Nacional
6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Ministerio de Educación Nacional
7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	Agencia Colombiana para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Fuente: PNUD ([www.pnud.org.co](http://www.pnud.org.co))

#### B. Principales socios del PNUD en desarrollo de los ODM en Colombia

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional: entidad creada por el Gobierno Nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. Son socios estratégicos desde el punto de vista político y financiero (aportan al proyecto US 250,00).
- Departamento Nacional de Planeación: define operativamente e impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública, la definición de los marcos de actuación del sector privado, y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno.
- Agencias del Sistema de Naciones Unidas: las actividades planeadas y desarrolladas por parte del proyecto buscan coordinar las actuaciones que llevan a cabo otras agencias en los departamentos en donde actúa el proyecto, teniendo en cuenta además su experticia y especialización e ámbitos como la salud sexual y reproductiva, la salubridad o la atención a niños y niñas.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Colombia: [www.pnud.org.co](http://www.pnud.org.co)

## ANEXO 5

### METAS E INDICADORES UNIVERSALES Y COLOMBIANOS FRENTE A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

ODM	METAS UNIVERSALES	INDICADORES UNIVERSALES	METAS DE COLOMBIA (CONPES No. 91/05 + Colombia Visión 2019)
<b>1: Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre</b>	Meta 1A: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar diario	1.1 Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día 1.2 Coeficiente de la brecha de la pobreza a 1 dólar por día 1.3 Proporción del ingreso o consumo que corresponde a la quinta parte más pobre de la población	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir a 1.5% el porcentaje de personas con ingreso inferior a 1 dólar con Paridad de Poder Adquisitivo (PPA de 1993). Línea de base 1991: 2.8%</li> <li>• Reducir a 28.5% el porcentaje de personas en pobreza.<sup>138</sup> Línea de base 1991: 53.8%</li> <li>• Reducir a 8.8% el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema (indigencia).<sup>139</sup> Línea de base 1991: 20.4 %<sup>11</sup></li> </ul> <p><i>Colombia Visión 2019:</i> - Reducir el índice de pobreza a 20%</p>
	Meta 1B: Alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes	1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada 1.5 Relación empleo-población 1.6 Porcentaje de la población empleada cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día (valores de PPA) 1.7 Porcentaje de trabajadores familiares por cuenta propia y aportadores en el empleo total	NO SE CONTEMPLA EN EL CONPES NO. 91 DE 2005. Al final del documento se hace el siguiente comentario relacionado con este objetivo: "En cuanto al desarrollo de estrategias para el trabajo digno y productivo, la prioridad del país se concentra en mejorar y mantener el nivel de escolaridad, de acuerdo con lo previsto en el objetivo 2." <sup>140</sup>

<sup>138</sup> Esta meta se calculó con base en el supuesto de un crecimiento económico del 4% en los años 2005 y 2006, y del 6% a partir de 2007.

<sup>139</sup> Para el cálculo se mantiene el mismo supuesto de la meta en reducción de pobreza.

<sup>140</sup> CONPES Social No. 91 del 14 de marzo de 2005. Pág. 35.

			<p><i>Colombia Visión 2019:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear 11 millones de nuevos empleos que permitan reducir la tasa de desempleo al 5%</li> </ul>
	Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre	<p>1.8 Prevalencia de niños menores de 5 años de peso inferior a lo normal</p> <p>1.9 Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (subnutrición)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir a 3% los niños menores de 5 años con desnutrición global (peso para la edad). Línea de base 1990: 10%</li> <li>• Reducir a 7.5% las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria. Línea de base 1990: 17%</li> </ul>
<b>2: Lograr la enseñanza primaria universal</b>	Meta 2A: Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	<p>2.1 Tasa neta de matrícula en la escuela primaria</p> <p>2.2 Porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al último grado de la escuela primaria</p> <p>2.3 Tasa de alfabetización de mujeres y hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de analfabetismo de 1% para personas entre 15 y 24 años. Línea de base 1992: 3.77%</li> <li>• Tasa de cobertura bruta del 100% para educación básica (preescolar, básica primaria, básica secundaria) y 93% para educación media. Línea de base 1992: 76.08% y 59.11%, respectivamente.</li> <li>• Alcanzar en promedio, 10.63 años de educación para la población entre 15 y 24 años. Línea de base 1992: 7 años de educación.</li> <li>• Disminuir la repetición a 2.3% en educación básica y media. Línea de base 1992: 6.1%</li> </ul> <p><i>Colombia Visión 2019:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminar el analfabetismo en personas entre 15 y 24 años</li> <li>- Aumentar a 40% la tasa de cobertura bruta de Educación Superior</li> </ul>
<b>3: Promover la igualdad entre los sexos</b>	Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015	<p>3.1 Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior</p> <p>3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola</p>	<p>En Colombia no se presentan diferencias importantes en asistencia escolar por género. Se propone como meta mejorar la capacidad de evaluación que permita orientar políticas y programas de manera</p>



		3.3 Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional	<p>acertada ya que los instrumentos con que cuenta el país para monitorear y evaluar la situación de equidad de género en diferentes ámbitos, son aún deficientes. En particular se considera prioritario obtener avances en las siguientes áreas:</p> <p><b>Violencia de Género:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar, con una periodicidad de al menos cada cinco años, la medición de la magnitud y características de la violencia de pareja en el país y definir las metas anuales de reducción.</li> <li>• Implementar y mantener en operación una estrategia intersectorial de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar, específicamente de la violencia de pareja contra la mujer, en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga en el 2008, y en las demás capitales de departamento en el 2015.</li> </ul> <p><b>Mercado laboral:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar y mantener el seguimiento a la equidad de género en materia salarial y calidad del empleo, en el marco del sistema de información sobre calidad y pertinencia del Sistema Nacional de formación para el Trabajo.</li> </ul> <p><b>Participación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar por encima del 30% la participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.<sup>141</sup></li> </ul>
<b>4: Reducir la mortalidad infantil</b>	Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	4.1 Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años 4.2 Tasa de mortalidad infantil 4.3 Porcentaje de niños de 1 año	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la mortalidad en menores de 5 años, a 17 muertes por 1000 nacidos vivos. Línea de base 1990: 37.4 muertes por 1000 nacidos.</li> </ul>

<sup>141</sup> Ley 581 de 2000.

		vacunados contra el sarampión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la mortalidad en menores de 1 año, a 14 muertes por 1000 nacidos vivos. Línea de base 1990: 30.8 muertes por 1000 nacidos.</li> <li>• Alcanzar y mantener las coberturas de vacunación en el 95%, con el Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI) para los menores de 5 años, en todos los municipios y distritos del país. Línea de base 1994: 92%, promedio de la vacunación del PAI.</li> </ul>
<b>5: Mejorar la salud materna</b>	Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	5.1 Tasa de mortalidad materna 5.2 Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la razón de mortalidad materna a 45 muertes por 100.000 nacidos vivos. Línea de base 1998: 100 por 100.000 nacidos vivos</li> <li>• Incrementar al 90% el porcentaje de mujeres con cuatro o más controles prenatales. Línea de base 1990: 66%</li> <li>• Incrementar la atención institucional del parto y por personal calificado al 95%. Línea de base 1990: 76.3% atención institucional del parto; 80.6% atención del parto por personal calificado.</li> </ul>
	Meta 5B: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	5.3 Tasa de uso de anticonceptivos 5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes 5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una visita y al menos cuatro visitas) 5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar la prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa al 75%, y entre la población de 15 a 19 años al 65%. Línea de base 1995: 59% y 38.3 %, respectivamente.</li> <li>• Detener el crecimiento del porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo, manteniendo esta cifra por debajo de 15%. Línea de base 1990: 12.8%.</li> <li>• Reducir la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino a 5.5 muertes por 100.000 mujeres. Línea de base 1990: 13 por 100.000 mujeres.</li> </ul>
<b>6: Combatir el</b>	Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir,	6.1 Prevalencia del SIDA entre la	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para 2015 haber mantenido la</li> </ul>

<b>VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</b>	para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	población 15 a 24 años 6.2 Uso del preservativo en prácticas sexuales de alto riesgo 6.3 Porcentaje de población de entre 15 y 24 años con un conocimiento adecuado e integral del VIH/SIDA 6.4 Relación entre la matrícula de niños huérfanos y la matrícula de niños no huérfanos de 10 a 14 años	prevalencia de infección por debajo del 1,2%, en población general de 15 a 49 años de edad. Línea de Base 2004: 0.7% • Establecer una línea de base en el quinquenio 2005-2010 para lograr medir la mortalidad por VIH/SIDA y reducirla en 20% durante el quinquenio 2010-2015.
	Meta 6B: Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento de la infección por VIH a quienes lo necesiten	6.5 Porcentaje de personas con infección avanzada por VIH con acceso a los medicamentos antirretrovirales	• Reducir en 20% la incidencia de transmisión madre-hijo durante el quinquenio 2010- 2015, en comparación con el quinquenio 2005 – 2010. • Para 2010 aumentar en un 15% la cobertura de terapia antiretroviral a las personas que la requieran, y para 2015 aumentar esta cobertura en un 30%. Línea de Base 2003: 52,3%.
	Meta 6C: Haber comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	6.6 Tasas de mortalidad e incidencia asociadas al paludismo 6.7 Porcentaje de niños menores de 5 años que duermen bajo mosquiteros tratados con insecticida 6.8 Porcentaje de niños menores de 5 años con fiebre que son tratados con medicamentos antipalúdicos adecuados 6.9 Tasa de prevalencia y mortalidad de la tuberculosis 6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa	• Reducir en 85% los casos de mortalidad por malaria. Línea de base 1998: 227 casos. • Reducir en 45% la incidencia de malaria en municipios con malaria urbana. Línea de Base 2003: 17,4 / 1.000 habitantes. • Reducir en 80% los casos de mortalidad por dengue. Línea de base 1998: 229 casos. • Reducir a menos del 10% y mantener en estos niveles los índices de infestación de Aedes en los municipios categoría especial, 1 y 2 por encima de 1.800 mts. sobre el nivel del mar. Línea de Base 2003: 30%.
<b>7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b>	Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	7.1 Proporción de la superficie de las tierras cubiertas por bosques 7.2 Emisiones de dióxido de carbono totales, per cápita y por 1 dólar PIB (PPA)	• Reforestar 30.000 hectáreas de bosques anualmente. Línea de base 2003: 23.000 hectáreas anuales. • Consolidar las áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales

		7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono 7.4 Proporción de poblaciones de peces dentro de límites biológicos seguros	Naturales, incorporando 165.000 nuevas hectáreas al sistema, y formulando planes de manejo socialmente acordados para la totalidad de las áreas. • Eliminar para el 2010 el Consumo de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono. Línea Base 2003: Consumo de 1000 ton.
	Meta 7B: Reducir la pérdida de diversidad biológica logrando, para 2010, una reducción significativa en la tasa de pérdida	7.5 Proporción de recursos hídricos totales usados 7.6 Proporción de áreas terrestres y marinas protegidas 7.7 Proporción de especies amenazadas de extinción	NO SE CONTEMPLA EN EL CONPES NO. 91 DE 2005.
	Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable	7.8 Proporción de la población que utiliza fuentes de abastecimiento de agua potable mejoradas 7.9 Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento mejorados	• Incorporar a la infraestructura de acueducto, a por lo menos 7,7 millones de nuevos habitantes urbanos, e incorporar 9,2 millones de habitantes a una solución de alcantarillado urbano. • Incorporar 2,3 millones de habitantes a una solución de abastecimiento de agua y 1,9 millones de habitantes a una solución de saneamiento básico, incluyendo soluciones alternativas para las zonas rurales, con proporciones estimadas del 50% de la población rural dispersa.
	Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	7.10 Proporción de población urbana que vive en barrios de tugurios	Reducir para el 2020 a 4% el porcentaje de hogares que habitan en asentamientos precarios. Línea de base 2003: 1.346.000 hogares (16%)

## ANEXO 6

### OBJETIVOS Y METAS DE VISIÓN COLOMBIA II CENTENARIO 2019

<b>Objetivo</b>	<b>Metas destacables</b>
1. Una economía que garantice mayor nivel de bienestar	<ul style="list-style-type: none"><li>• Alcanzar una tasa de crecimiento del PIB<sup>142</sup> de largo plazo, de 6% anual.</li><li>• Incrementar la participación de la IED<sup>143</sup> en el PIB a 30%.</li><li>• Mayor cobertura, pertinencia y calidad en educación superior.</li><li>• Incrementar la inversión en CT&amp;I<sup>144</sup> al 2% del PIB.</li></ul>
2. Una sociedad más igualitaria y solidaria	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reducir el índice de pobreza a 20%</li><li>• Crear 11 millones de nuevos empleos que permitan reducir la tasa de desempleo al 5%</li><li>• Eliminar el analfabetismo en personas entre 15 y 24 años</li><li>• Aumentar a 40% la tasa de cobertura bruta de Educación Superior</li></ul>
3. Una sociedad de ciudadanos libres y responsables	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reducir a 8 la tasa de homicidios por cada 100.00 habitantes</li><li>• Lograr que el 100% del territorio libre de cultivos ilícitos</li><li>• Reparar y reconciliar al 100% de las víctimas civiles de la violencia armada</li><li>• Aumentar el porcentaje de personas que nunca acepta el uso de la violencia con fines políticos a 95%</li></ul>
4. Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Consolidar al Estado como planeador, promotor, regulador y controlador.</li><li>• Lograr que el 100% de las entidades territoriales sean fiscalmente viables.</li><li>• Tener todos los trámites en línea y que el 100% de las entidades públicas estén en la intranet gubernamental.</li></ul>

Fuente: DNP ([www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)).

Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Objetivos de la Visión Colombia II Centenario 2019. Disponible en Internet:

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PolíticasdeEstado/VisiónColombia2019/ObjetivosdeLaVisiónColombiaIIcentenario2019/tabid/1085/Default.aspx> (consultado por última vez el 16 de julio de 2010 a las 12:04 PM).

<sup>142</sup> Producto Interno Bruto (PIB): es el conjunto de bienes y servicios producidos en un país durante un período dado. Si se toma el conjunto de lo producido por las empresas sin hacer ninguna deducción obtendremos el producto *bruto*; si se deduce el consumo de capital, estaremos considerando el producto *neto*. Así, por ejemplo, la maquinaria y el equipo se habrán depreciado debido al uso y, por lo tanto, se deberá descontar esta pérdida de valor para llegar al producto neto. SABINO, Carlos. Diccionario de Economía y Finanzas. Caracas: Panapo, 1991.

<sup>143</sup> Inversión Extranjera Directa (IED): es aquella que proviene de una persona natural o jurídica del exterior, cuyo capital es invertido en un país con la intención de tener injerencia directa de largo plazo en el desarrollo de una firma. Esta inversión se puede realizar mediante la participación en otras empresas ya establecidas o por medio del establecimiento de una filial de la empresa inversora. RAMÍREZ, Carlos Enrique y FLOREZ, Laura. Apuntes de inversión extranjera directa: definiciones, tipología y casos de aplicación colombianos. En: Apuntes de Economía de la Universidad ICESI. Cali. No. 8 (mar. 2006).

<sup>144</sup> Ciencia, Tecnología e Innovación.

## **ANEXO 7**

### **CONDICIONES PARA LA VINCULACIÓN DE LOS MUNICIPIOS A LA RED JUNTOS**

#### ***Condiciones de entrada***

- 1) Evaluación ex-ante: La gerencia de la Red realizará una evaluación ex-ante de los servicios sociales del departamento y de municipio, con el fin de determinar las necesidades y requerimientos para la entrada en operación del programa.
  
- 2) Cofinanciación: De acuerdo con su capacidad de financiamiento y en los porcentajes que se definan en los manuales operativos, todos los departamentos y municipios deberán aportar recursos para el funcionamiento de la Red. En particular la cofinanciación se concentrará en: i) operación local de la Red (incluye gestores sociales, quienes realizarán el acompañamiento); ii) obras de infraestructura básica necesarias para el cumplimiento de las condiciones mínimas de las familias, de acuerdo con su ámbito de ingerencia, iii) ampliación de coberturas en educación, salud y saneamiento básico; iv) proyectos de generación de ingresos, entre otros.
  
- 3) Identificación de la población beneficiaria: siguiendo los parámetros definidos en el presente documento, en el Conpes Social 100 y en los manuales operativos de la Red se definirán los listados de municipios que son potenciales participantes y a su vez los municipios definirán las áreas de intervención. La identificación de las familias beneficiarias podrá ser realizada por las autoridades locales, bajo la supervisión y aprobación de la gerencia, el comité de coordinación de la Red y el DNP.
  
- 4) Priorización de la población: los municipios y departamentos deberá listar los programas sociales que manejan y definir los mecanismos mediante los cuales priorizarán la atención hacia la población inscrita en la Red.
  
- 5) Identificación del potencial productivo: los departamentos y municipios deberán identificar áreas en las que cuente con potencial productivo con el fin de orientar la oferta de cursos de capacitación laboral, asistencia técnica, proyectos productivos, y microcrédito a esas áreas. En las zonas rurales esto incluye el desarrollo de los proyectos regionales de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial, la identificación de cultivos promisorios y sus respectivas cadenas productivas, además de los esquemas de comercialización de la producción.

6) Transparencia de la información: los departamentos y municipios deben comprometerse a hacer pública la información sobre los beneficiarios, resultados, y ejecución presupuestal de la Red entre otros. Esta deberá ser publicada en las zonas de intervención de la Red, en las alcaldías y en las oficinas de administración del Sisbén, entre otras.

7) Conectividad y soporte administrativo: garantizar el acceso a Internet al personal que manejará los aspectos operativos de la Red en un plazo no mayor a seis meses. Así mismo, apoyar en la operación y administración de la Red.

### ***Condiciones mínimas***

1) Instancias de participación social: poner en funcionamiento el Consejo departamental y municipal de política social u otra instancia de participación representativa de la región, la cual tendrá entre sus funciones el control social del funcionamiento de la Red y la validación de las necesidades de infraestructura identificadas por las administraciones locales.

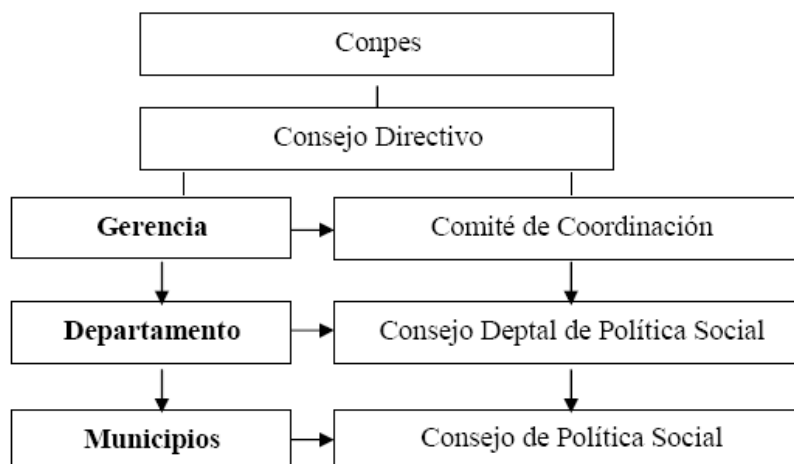
2) Acceso a centros de intermediación laboral: los municipios deberán apoyar al SENA en las obras y gestiones necesarias para garantizar que en un plazo no mayor a dos años, la población tenga acceso a centros de intermediación laboral.

3) Armonización de la oferta de servicios sociales: los municipios y departamentos deberán trabajar junto con el gobierno nacional en la armonización de la oferta de servicios sociales de manera que se minimicen las duplicidades y se potencie la complementariedad de los programas.

Fuente: CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento CONPES Social No. 102 del 25 de septiembre de 2006. p. 18-19.

## ANEXO 8

### ESTRUCTURA DE LA RED SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA (RED JUNTOS)



Fuente: CONPES Social 102 de 2006.

- Nivel 1: encargado de la coordinación de política a cargo del CONPES y del DNP como secretaría técnica del mismo.
- Nivel 2: de coordinación de las entidades ejecutoras de la Red en un Consejo Directivo en el que participan los ministros y directores de instituciones directamente involucradas y que presidirá el Ministerio de la Protección Social, contando con la secretaría técnica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
- Nivel 3: en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional estará encargado de la gerencia y operación la Red en el nivel nacional y del Comité de Coordinación conformado por las entidades integrantes de la Red.
- Nivel 4: corresponde a los departamentos que por intermedio de las gobernaciones servirán de enlace entre la Nación y los municipios, brindando apoyo técnico y financiero en la operación de la Red.
- Nivel 5: corresponde al municipio y tendrá a su cargo la operación de la Red en el ámbito local, para lo que contará con el apoyo del Consejo de Política Social o de otra instancia participativa que cumplirá funciones de supervisión y control social.

Fuente: CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento CONPES Social No. 102 del 25 de septiembre de 2006. p. 23-24.



## ANEXO 9

### DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO Y OBJETIVOS DEL MILENIO

Figura No. 1. El rol de la descentralización en la promoción del desarrollo

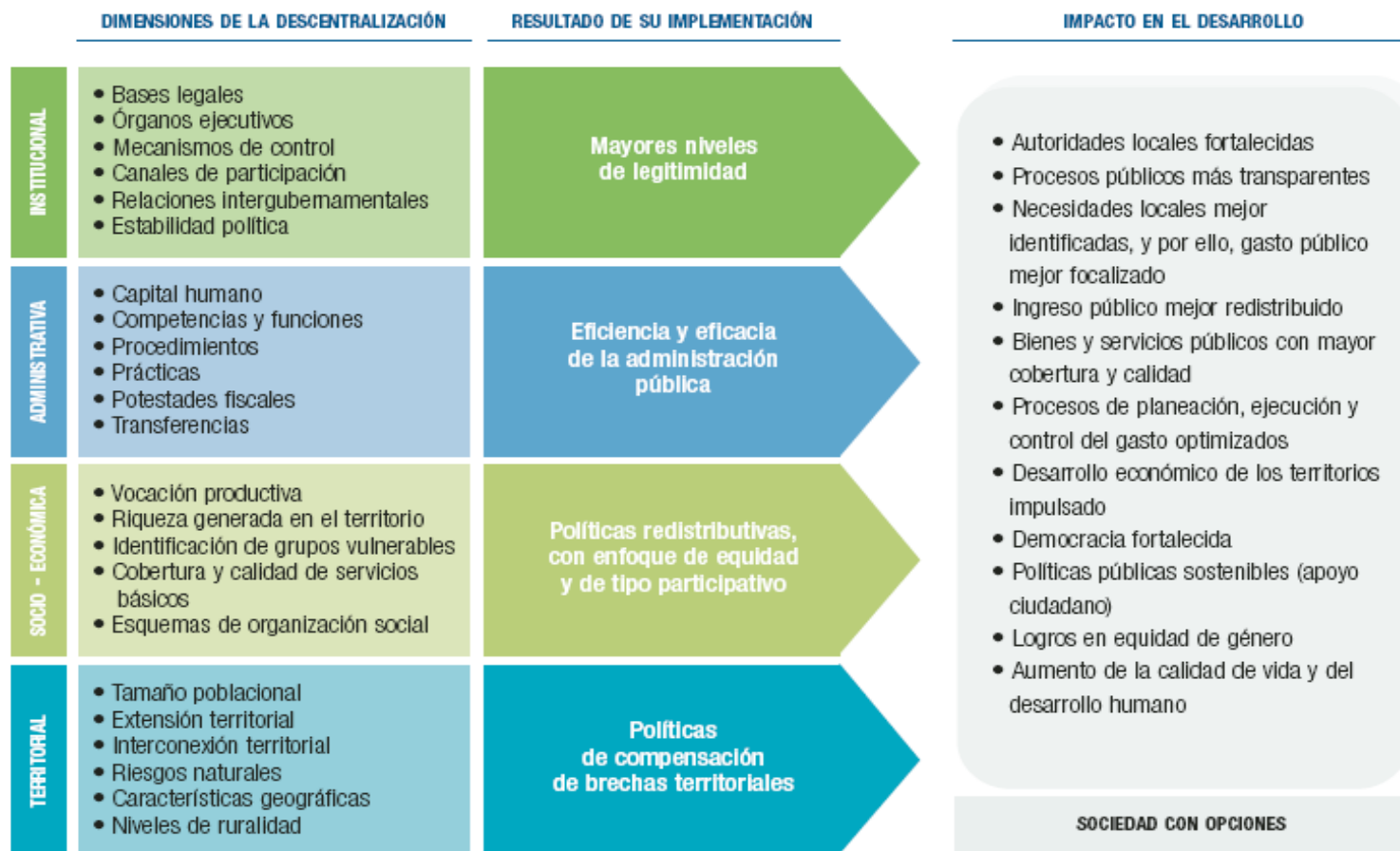


Figura No. 2. La descentralización y los Objetivos de Desarrollo del Milenio



Fuente: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Lineamientos Básicos para la Descentralización *Administrativa y Fiscal: Manual de Orientación*. Bogotá, 2007.

## ANEXO 10

### COMPARACIÓN ENTRE DIAGNÓSTICOS PARTICIPATIVOS Y TÉCNICOS

<b><i>SOLO diagnostico participativo</i></b>		<b><i>SOLO diagnostico técnico</i></b>	
<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Los ciudadanos se identifican con los problemas	Pueden existir problemas sociales que no perciba la comunidad	Se pueden identificar problemas sociales que no perciba la comunidad	Los ciudadanos pueden sentirse no identificados con los problemas o ver como problemas los identificados
Se encuentra los problemas de mayor importancia para la comunidad	No existe un criterio claro de priorización diferente al de la percepción	Se puede priorizar los problemas sociales bajo criterios más objetivos y cuantitativos	
Se ubica fácilmente a los afectados	No se puede determinar estadísticamente el total de afectados o la gravedad del daño	Se puede cuantificar el total de afectados y la gravedad del daño	No se puede ubicar con facilidad a las familias afectadas
Existe una apropiación de la comunidad del ejercicio diagnostico	No se pueden establecer metas medibles con facilidad, debido a los instrumentos y mecanismos utilizados para establecer problemas y causas.	Se pueden establecer metas cuyo seguimiento es posible dado que existen cifras que soportan el ejercicio diagnostico	No existe apropiación por parte de la comunidad del proceso diagnóstico

Fuente: SIERRA R., Olga Inés. Preparación del diagnóstico y análisis de tendencia de los indicadores ODM. En: Curso virtual Estrategias de generación de ingresos en los municipios colombianos para la lucha contra la pobreza extrema y el logro de los ODM. Bogotá: Federación Colombiana de Municipio (FCM) y Agencia Técnica de Cooperación Alemana (GTZ). Módulo 2 (oct. 2008).

## **ANEXO 11**

### **CRITERIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES ODM**

#### **A. Disponibilidad y desagregación de los indicadores ODM**

<b><i>Crterios</i></b>
Dependencia encargada en el territorio – Secretaria
Periodicidad con la que se produce el indicador
Fuente de recolección – ¿Quién entrega la información?
Entidad Nacional recolectora – ¿Quién consolida la información?
Años disponibles y ultimo año disponible
Niveles de desagregación - Ejemplo: Rural – Urbana o grupos de Edad

Fuente: SIERRA (2008).

#### **B. Procedimiento para la construcción de las líneas base municipales**

- 1) Se utiliza como fuente de información inicial la reportada por las entidades oficiales responsables de la administración de registros sociales, tales como: Reportes SISBEN de las gobernaciones con bases depuradas por el DNP; Información de estadísticas vitales DANE; Datos sociodemográficos de los censos DANE y perfiles epidemiológicos regionales o departamentales.
- 2) Se debe llegar a una línea base aceptada por el municipio y valida para entidades como Ministerios y DNP.
- 3) Se deben establecer de forma completaría a los indicadores de diagnóstico, los indicadores de evaluación de gestión, para permitir evaluar el avance y la pertinencia de las acciones establecidas en la etapa de intervención ODM.

#### **C. Años de corte para el seguimiento de la estrategia ODM**

<b><i>Año</i></b>	<b><i>Contenido</i></b>
1993	<i>Año cero (datos censo nacional)</i>
2005	<i>Año situación actual (datos censo nacional. Contrastar con 1993)</i>
2000 a 2008	<i>Años que permiten describir la situación actual (datos de registro oficiales)</i>
2015	<i>Año de prospectiva de la estrategia ODM</i>

Fuente: SIERRA R., Olga Inés. Preparación del diagnóstico y análisis de tendencia de los indicadores ODM. En: Curso virtual Estrategias de generación de ingresos en los municipios colombianos para la lucha contra la pobreza extrema y el logro de los ODM. Bogotá: Federación Colombiana de Municipio (FCM) y Agencia Técnica de Cooperación Alemana (GTZ). Módulo 2 (oct. 2008).

## ANEXO 12

### FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

#### A. Regímenes del Sistema General de Seguridad Social en Salud

	RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	RÉGIMEN SUBSIDIADO
<b>AFILIA A:</b>	Empleados cotizantes e independientes cotizantes.	Beneficiarios de Subsidios.
<b>ENTIDAD:</b>	EPS – Entidad Promotora de Salud (Privada, pública, o mixta)	ARS – Administradora del Régimen Subsidiado (Privada, pública o mixta)
<b>RECURSOS:</b>	Cotización del empleador y del empleado.	Subsidios estatales, contribución parafiscal y solidaridad del régimen contributivo.
<b>PRESTACIÓN DE SERVICIOS:</b>	IPS – Institución Prestadora de Servicios, o ESE – Empresas Sociales del Estado.	IPS – Institución Prestadora de Servicios, o ESE – Empresas Sociales del Estado.
<b>SERVICIOS DISPONIBLES:</b>	POS – Plan Obligatorio de Salud.	POS-S – Plan Obligatorio de Salud Subsidiado.

Fuente: PEREIRA (2007).

Nota: las personas que no logran acceder a uno u otro régimen se conocen como “vinculados” o “población pobre no cubierta con subsidios a la demanda”.

#### B. Niveles de responsabilidad de la atención en salud en Colombia

<b>Nivel</b>	<b>Responsabilidad</b>
Nivel I	Médico General y/o personal auxiliar, y otros profesionales de la salud.
Nivel II	Médico General con Interconsulta, remisión, y/o asesoría de personal o recursos especializados.
Nivel III y IV	Médico Especialista con la participación del médico general.

Parágrafo: La definición de niveles anteriores corresponde a las actividades, intervenciones y procedimientos y no a las instituciones.

Fuente: Resolución No. 5261 de 1994.

Fuente: PEREIRA A., Marta Isabel. La prestación del servicio de salud en Colombia y sus implicaciones para la gobernanza. Paris: Institut de recherche et débat sur la gouvernance. 26 de noviembre de 2007.

Disponible en Internet: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-276.html> (consultado por última vez el 8 de octubre de 2010 a las 3:20 PM).

## ANEXO 13

### MUNICIPIOS DE LA MUESTRA QUE INCLUYEN LOS ODM EN SU PLAN DE DESARROLLO

No.	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	PLAN DE DESARROLLO
1	PUERTO NARIÑO	AMAZONAS	"UN GOBIERNO DE IDENTIDAD Y AUTONOMÍA"
2	CAROLINA	ANTIOQUIA	"ADELANTE CAROLINA, LO HUMANO ES LO PRIMERO"
3	COCORNA	ANTIOQUIA	"DESARROLLO CON EQUIDAD"
4	LIBORINA	ANTIOQUIA	"UNIDOS SOMOS MAS"
5	SARAVENA	ARAUCA	"SARAVENA... UN COMPROMISO SOCIAL"
6	LURUACO	ATLANTICO	"UN SALTO HACIA EL PROGRESO SOCIAL"
7	TUBARA	ATLANTICO	"PARA QUE EL DESARROLLO CONTINUE"
8	SAN FERNANDO	BOLIVAR	"HACIA UN NUEVO HORIZONTE...!"
9	SAN PABLO	BOLIVAR	"TRANSFORMACIÓN SOCIAL"
10	AQUITANIA (PUEBLOVIEJO)	BOYACA	"AQUITANIA PARA TODOS"
11	BELEN	BOYACA	"CRECIENDO JUNTOS"
12	BRICEÑO	BOYACA	"BRICEÑO POR BUEN CAMINO"
13	CAMPOHERMOSO	BOYACA	"LA UNIDAD MUNICIPAL UN COMPROMISO SOCIAL"
14	CHINAVITA	BOYACA	"SEGURIDAD, DESARROLLO Y PROGRESO"
15	CHIQUINQUIRA	BOYACA	"CHIQUINQUIRA UNA EMPRESA DE TODOS"
16	CHIVATA	BOYACA	"CON TODA POR MI PUEBLO"
17	EL COCUY	BOYACA	"GENERANDO DESARROLLO ERRADICAMOS POBREZA"
18	GAMEZA	BOYACA	"SIEMPRE DE LA MANO CON EL PUEBLO"
19	PAIPA	BOYACA	"EN PAIPA PRIMERO LA GENTE"
20	MARULANDA	CALDAS	"CIUDADANOS POR EL PORVENIR DE MARULANDA"
21	NEIRA	CALDAS	"TODOS POR NEIRA"
22	CARTAGENA DEL CHAIRA	CAQUETA	"LA DECISIÓN DE UN PUEBLO"
23	SAN JOSE DEL FRAGUA	CAQUETA	"LIDERAZGO, GESTION Y SERVICIO A LA COMUNIDAD"
24	CHAMEZA	CASANARE	"DEL PUEBLO Y PARA EL PUEBLO"
25	RECETOR	CASANARE	"OPORTUNIDADES PARA EL PROGRESO"
26	PIENDAMO	CAUCA	"HACIENDO POSIBLE EL PIENDAMO QUE AMAMOS"
27	TIMBIO	CAUCA	"ALCALDIA DE CORAZON"
28	BOSCONIA	CESAR	"CALIDAD DE VIDA PARA TODOS"
29	CHIMICHAGUA	CESAR	"GOBERNANDO HACIA LA EXCELENCIA"
30	GONZALEZ	CESAR	"GONZÁLEZ EMPRENDEDOR Y SOLIDARIO"
31	CONDOTO	CHOCO	"AVANCEMOS UNIDOS POR CONDOTO"
32	COTORRA	CORDOBA	"GERENCIA PARA EL DESARROLLO"
33	SAN ANTERO	CORDOBA	"PARA TABAJAR MAS POR SAN ANTERO"
34	GUASCA	CUNDINAMARCA	"EL CAMBIO LO HACEMOS TODOS"
35	MANTA	CUNDINAMARCA	"POR UN GOBIERNO COMUNITARIO"

36	NIMAIMA	CUNDINAMARCA	"ALCALDÍA, CONVIVENCIA Y PRODUCTIVIDAD"
37	SASAIMA	CUNDINAMARCA	"LA VOLUNTAD DE UN PUEBLO"
38	SIMIJACA	CUNDINAMARCA	"RENACE SIMIJACA"
39	UBAQUE	CUNDINAMARCA	"NUESTRO COMPROMISO ES UBAQUE"
40	AGRADO	HUILA	"AGRADO FUTURO EMPRESARIAL, COMPROMISO DE TODOS"
41	ISNOS	HUILA	"USTED Y YO SOMOS EL FUTURO DE ISNOS"
42	HATONUEVO	LA GUAJIRA	"GOBERNANDO POR UN HATONUEVO MEJOR"
43	SAN JUAN DEL CESAR	LA GUAJIRA	"JUNTOS PROGRESAMOS"
44	GUAMAL	MAGDALENA	"LIDERANDO CON TODO Y CON TODOS EL PROGRESO DE GUAMAL"
45	LA MACARENA	META	"EMPECEMOS A CRECER"
46	ALDANA	NARIÑO	"ALDANA, NUESTRO COMPROMISO"
47	CONTADERO	NARIÑO	"REACTIVACIÓN, GESTIÓN Y PROGRESO"
48	IMUES	NARIÑO	"CONSTRUYENDO FUTURO"
49	SAN PABLO	NARIÑO	"SAN PABLO PARA TODOS"
50	BUCARASICA	N. DE SANTANDER	"PARA QUE EL PROGRESO DE BUCARASICA NO SE DETENGA"
51	CALARCA	QUINDIO	"CALARCÁ EJE DE OPORTUNIDADES"
52	SANTA ROSA DE CABAL	RISARALDA	"UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA PARA TODOS LOS SANTARROSANOS"
53	PROVIDENCIA	SAN ANDRES Y PROV.	"JARDIN DEL CARIBE CON RESULTADOS 2008 – 2011"
54	BARICHARA	SANTANDER	"BARICHARA SOMOS TODOS"
55	BETULIA	SANTANDER	"POR EL BETULIA QUE SOÑAMOS"
56	BOLIVAR	SANTANDER	"UNIDAD Y DESARROLLO POR BOLIVAR"
57	SOCORRO	SANTANDER	"PROGRESO EN BENEFICIO DE TODOS"
58	SUCRE	SANTANDER	"PORQUE EL CAMBIO ES AHORA"
59	GALERAS	SUCRE	"HACIENDO LA DIFERENCIA"
60	SAN ONOFRE	SUCRE	"SAN ONOFRE, LA CARA AMIGA DE SUCRE"
61	SALDAÑA	TOLIMA	"DESARROLLO SOCIAL CON GOBIERNO COMUNITARIO"
62	EL DOVIO	VALLE	"POR LA PAZ Y EL DESARROLLO LOCAL"
63	ULLOA	VALLE	"ULLOA COMPROMISO DE TODOS"
64	VIJES	VALLE	"POR UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA"

Fuente: Elaboración propia.



## ANEXO 14

### EJEMPLOS DE PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL CON ENFOQUE ODM

#### A. Correlación entre líneas estratégicas del Plan de Desarrollo y los Objetivos del Milenio.

**COMPROMISO DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL PLAN DE  
DESARROLLO MUNICIPIO DE COCORNÁ 2008-2011  
“DESARROLLO CON EQUIDAD” CON LOS  
OBJETIVOS DEL MILENIO**

ITEM	LINEAS ESTRATEGICAS DEL PLAN DE DESARROLLO	OBJETIVOS DEL MILENIO
1	LE1 Articulación e Integración del Territorio Cocomense	Promover la asociación mundial para el desarrollo
2	LE2 Desarrollo Humano, Integral, Sostenible y Equitativo	Lograr la enseñanza primaria universal. Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer. Reducir la mortalidad infantil. Mejorar la salud materna. Combatir el VIH/SIDA el paludismo y otras enfermedades, Garantizar la sostenibilidad ambiental
3	LE3 Reactivación de la economía	Erradicar la pobreza extrema y el hambre absoluta Promover la asociación mundial para el desarrollo
4	LE4 Cultura para la Participación	Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer.
5	LE5 Desarrollo y Fortalecimiento Institucional	Todos los objetivos del Milenio

Fuente: Plan de Desarrollo del Municipio de Cocorná (Antioquia). “DESARROLLO CON EQUIDAD” 2008-2011.

#### B. Formulación de metas municipales ODM

Fuente: Plan de Desarrollo del Municipio de Aquitania (Boyacá). “AQUITANIA PARA TODOS” 2008-2011. p. 18-25.

### C. Análisis FODA municipal en el que se resalta los ODM como “oportunidad”

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Convenios interinstitucionales</li><li>• Vinculación a planes y programas departamentales y nacionales.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Convenios y cofinanciación organismos nacionales e internacionales.</li><li>• Vinculación Red Juntos</li><li>• Objetivos del Desarrollo del Milenio</li></ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Diagnostico actualizado y situación de la población vulnerable y discapacitada.</li><li>• Programas especiales población para la vulnerable y discapacitada</li><li>• Dispersión geográfica</li><li>• Censo desactualizado</li><li>• Discriminación social</li><li>• Falta de oportunidades laborales</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Situación de orden publico</li><li>• Desplazamiento interno</li><li>• Población flotante</li></ul>

Fuente: Plan de Desarrollo del Municipio de Cartagena del Chaira (Caquetá) “LA DECISIÓN DE UN PUEBLO” 2008-2011.

### D. Universidad regional aporta a la construcción de indicadores ODM

Fuente: Plan de Desarrollo del Municipio de Marulanda (Caldas) “CIUDADANOS POR EL PORVENIR DE MARULANDA” 2008-2011. p. 40-46.

## ANEXO 15

### MUNICIPIOS NO VINCULADOS A LA RED JUNTOS

No.	Departamento	Municipio
1	Antioquia	Sabaneta
2	Antioquia	La Ceja
3	Antioquia	Caicedo
4	Antioquia	Jardín
5	Antioquia	Jericó
6	Antioquia	Pueblorrico
7	Antioquia	Valparaíso
8	Antioquia	Belmira
9	Antioquia	Entrerrios
10	Antioquia	Gómez Plata
11	Antioquia	Yarumal
12	Antioquia	Anorí
13	Antioquia	Cisneros
14	Bolívar	Arjona
15	Bolívar	Calamar
16	Bolívar	Clemencia
17	Bolívar	San Cristóbal
18	Bolívar	San Estanislao
19	Bolívar	Santa Catalina
20	Bolívar	Villanueva
21	Bolívar	Cicuco
22	Bolívar	Margarita
23	Bolívar	San Jacinto Del Cauca
24	Bolívar	Pinillos
25	Boyacá	Jenesano
26	Boyacá	Viracachá
27	Boyacá	Chivatá
28	Boyacá	Cómbita
29	Boyacá	Cuitiva
30	Boyacá	Siachoque
31	Boyacá	Tota
32	Boyacá	San Pablo Borbur
33	Cauca	Inza
34	Cauca	Timbio
35	Córdoba	Tuchín
36	C/marca.	Guayabetal
37	C/marca.	Ubaque
38	Huila	Guadalupe
39	Guajira	Barrancas
40	Magdalena	Cerro San Antonio
41	Magdalena	Ariguaní
42	Magdalena	Nueva Granada
43	Magdalena	San Zenón
44	Meta	Villavicencio

45	Nariño	Francisco Pizarro
46	Nariño	La Tola
47	Nariño	Magüi
48	Nariño	Mosquera
49	Nariño	Túquerres
50	Nariño	Consaca
51	Nariño	Nariño
52	Norte de Sant.	El Zulia
53	Norte de Sant.	San Cayetano
54	Norte de Sant.	Villa Del Rosario
55	Norte de Sant.	Bochalema
56	Norte de Sant.	Chinacota
57	Santander	Cerrito
58	Sucre	San Juan De Betulia
59	Valle	Alcalá
60	Valle	Ansermanuevo
61	Valle	Bolívar
62	Valle	El Aguila
63	Valle	El Cairo
64	Valle	El Dovio
65	Valle	Roldanillo
66	Valle	Ulloa
67	Valle	Versalles
68	Valle	Andalucía
69	Valle	Caicedonia
70	Valle	Guacarí
71	Valle	Sevilla
72	Valle	Yumbo
73	Bolívar	Regidor

Fuente: Acción Social (2010).

Fecha de corte: 27 de octubre de 2010.