

DIAGNOSTICO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN SANTANDER Y  
BUCARAMANGA, DURANTE EL PERIODO 2001-2003

Autores  
OLGA LUCÍA RINCÓN FORERO  
JOAQUÍN EMILIO PAREDES VEGA

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA,  
AGOSTO DE 2005

DIAGNOSTICO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN SANTANDER Y  
BUCARAMANGA, DURANTE EL PERIODO 2001-2003

OLGA LUCÍA RINCÓN FORERO  
JOAQUÍN EMILIO PAREDES VEGA

Trabajo de grado presentado como requisito  
para la especialización en:  
GERENCIA PÚBLICA

Director:  
PATRICIA RAMÍREZ PARRA  
Magíster en Estudios sociales y Políticos Latinoamericanos  
Trabajadora Social UIS

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA,  
AGOSTO DE 2005

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	14
1. ANTECEDENTES	17
1.1 LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA	21
1.2 DESCENTRALIZACIÓN DE LA SALUD EN COLOMBIA	23
1.3 PARTICIPACIÓN DE PROPÓSITO GENERAL	25
1.3.1 Participación De Propósito General De Forzosa Inversión	26
1.3.2 Otras Consideraciones Para La Ejecución De Los Recursos De La Participación De Propósito General	26
1.4 EL GASTO PÚBLICO EN SANTANDER Y BUCARAMANGA	26
1.4.1 Gasto público social.	27
1.5 EL SECTOR DE EDUCACIÓN EN SANTANDER Y BUCARAMANGA	28
1.5.1 Atención A Poblaciones Y Proyectos Intersectoriales	36
1.5.2 Indicadores De Eficiencia	40
1.5.3 Recursos Financieros	42
1.6 EL SECTOR DE SALUD EN SANTANDER Y BUCARAMANGA	44
1.6.1 Resumen Gestión Salud Municipal. 2001-2003.	45
1.6.2 Diagnóstico SISBEN en Santander y Bucaramanga.	49
1.6.3 Población en el Sistema De Seguridad Social En Salud – Bucaramanga.	49
1.6.4 Cobertura de la Seguridad Social. Municipio de Bucaramanga.	50
1.7 PROPÓSITO GENERAL Y POLÍTICA SOCIAL EN BUCARAMANGA 2001 - 2003	55

	Pág.
1.7.1 Visión De La Administración 2001- 2003, En Otros Sectores De La Finalidad Del Gasto.	57
1.8 DESARROLLO HUMANO	64
1.8.1 Índices de Desarrollo Humano en Santander	65
CONCLUSIONES	67
BIBLIOGRAFÍA	72
ANEXOS	75

## LISTA DE CUADROS

	<b>Pág.</b>
Cuadro 1. Colombia. Distribución por componente del sistema general de participaciones	19
Cuadro 2. Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central Porcentaje del PIB	20
Cuadro 3. Gobierno Central de Santander. Gasto según finalidad. 2000-2004	27
Cuadro 4. Santander. Gasto público total y social 1999- 2004 y PIB departamental	27
Cuadro 5 Santander. Gasto Público <sup>1</sup> en educación primaria y secundaria y matrículas. 2000 – 2003	30
Cuadro 6. Nacional-Santander-Bucaramanga. Educación oficial y no oficial. Número de docentes por nivel. 2000 – 2003	31
Cuadro 7. Santander – Bucaramanga. Población por fuera del sistema oficial y cálculo con base en matrícula por niveles 2003	36
Cuadro 8. Tasa de Analfabetismo para población de 15 o más años. Por Sexo y Zona 1985 – 2001.	37
Cuadro 9. Tasas de Eficiencia Interna Oficial y no Oficial 2000 – 2001	41
Cuadro 10. Colombia – Santander – Bucaramanga Relación Alumno – Docente 2001 – 2002	41
Cuadro 11. Santander-Bucaramanga. Relación Alumnos - Docentes 2000 – 2003	42
Cuadro 12. Santander. Población afiliada al SISBEN	49
Cuadro 13. Bucaramanga. Cobertura de la Seguridad Social 1999 – 2003	49

	<b>Pág.</b>
Cuadro 14. Área Metropolitana de Bucaramanga. Red pública IPS. 2003	53
Cuadro 15. Área Metropolitana de Bucaramanga. Red privada IPS. 2003	54
Cuadro 16. Gobierno Central de Bucaramanga. Otros sectores por finalidad del gasto público. 2000 – 2004	56
Cuadro 17. Gobierno Central de Santander. Otros sectores por finalidad del gasto público. 2000 – 2004	57

## LISTA DE GRÁFICOS

	<b>Pág.</b>
Gráfico 1. Bucaramanga. Número de docentes por nivel. 2000-2003	32
Gráfico 2. Santander-Bucaramanga. Total alumnos matriculados en preescolar, primaria y secundaria. 2000-2003	34
Gráfico 3. Nacional – Bucaramanga. Diferencia Bucaramanga respecto al promedio Nacional. Alumnos con más de 45 puntos en ICFES. Porcentajes. 2002 – 2003	39
Gráfico 4. Bucaramanga. Proporción de escolares con desnutrición aguda y crónica	50

## LISTA DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
Tabla 1. Población Total y en Edad Escolar Bucaramanga y Santander 2003 – 2004	33
Tabla 2. Colombia-Santander-Bucaramanga. Tasas Oficiales de Cobertura Bruta en educación 2001 – 2003	35
Tabla 3. Tasas Oficiales de Cobertura Bruta por Niveles 2001 – 2003	35
Tabla 4. Bucaramanga. Coberturas útiles de vacunación. 2000-2003	47
Tabla 5. Bucaramanga. Incidencia de la mortalidad perinatal. 2000-2003	47
Tabla 6. Bucaramanga. Secretaria de Salud. Cumplimiento de metas. 2000-2003	48
Tabla 7. Santander. Índices de Desarrollo Humano. 1990 - 2001	65

## RESUMEN

1. **TITULO:** DIAGNOSTICO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN SANTANDER Y BUCARAMANGA, DURANTE EL PERIODO 2001-2003\* \*
2. **AUTORES:** OLGA LUCÍA RINCÓN FORERO  
JOAQUÍN EMILIO PAREDES VEGA\*\*

**PALABRAS CLAVES:** Gasto público social, sistema general de participaciones, cobertura, ente territorial, gestión municipal, finalidad del gasto

Colombia registra avances importantes en el cambio de su estructura pública, desde la década de los ochenta y fundamentalmente a partir de los noventa con la nueva Constitución, que busca un reordenamiento del Estado, bajo un esquema que acentúa la responsabilidad de la ejecución en los entes territoriales, sentando las bases de un régimen vigente de transferencias de recursos y facultades de gastos. Esta transformación, acompañada por una copiosa normatividad, fue apalancada por un importante proceso descentralizador técnico, administrativo y fiscal, con énfasis particular en el desarrollo municipal, el cual no ha estado exento de obstáculos, que han impedido llevar a cabo una correcta planeación y una adecuada asignación de recursos. Surge el concepto de gasto redistributivo como una forma de canalizar recursos hacia sectores sensibles y de alta influencia en la sociedad, como: educación, salud, seguridad social, saneamiento básico, vivienda, entre otros.

Con base en las transformaciones señaladas, este trabajo presenta un panorama general del gasto público realizado por el Gobierno Central de Bucaramanga, período 2001-2003 y algunos aspectos inherentes a la administración departamental, introduciendo una serie de datos necesarios para detectar la dinámica y los efectos de una política de descentralización fiscal, orientada hacia el gasto en sectores básicos de la población. Dicho gasto público social, no solo se enmarca dentro de la garantía del buen uso de los recursos, sino del desarrollo social, económico y político que generen en las poblaciones, donde son aplicados.

En el Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2001-2003, los sectores de educación, salud y propósito general, se promocionaron como ejes del crecimiento económico encaminados a lograr una mayor estabilidad, progreso y competitividad, con base en una política de racionalización y control de gastos, orientados a mejorar la cobertura para la población pobre, a través de varios proyectos importantes que garanticen eficiencia y eficacia.

---

\* Escuela De Economía y Administración Gerencia Pública

\*\* Director: Patricia Ramírez Parra

## SUMMARY

TITLE: DIAGNOSIS OF SOCIAL PUBLIC EXPENSE IN SANTANDER AND BUCARAMANGA, DURING THE PERIOD 2001 – 2003.\*

AUTHORS: OLGA LUCIA RINCÓN FORERO  
JOAQUÍN EMILIO PAREDES VEGA\*\*

KEY WORDS: Social public expense, general system of participations, coverage, territorial entes, municipal management , expense finality.

Colombia records important advances in its public structural change, from 80s decade and mainly from 90s with the new constitution, which looks for a reordenamiento of the State, under an outline that stresses on responsibility of carrying out in territorial entes, it is based in a current regime of resources transfer and expenses faculties. This transformation, accompanied with a strict normativity was supported in an important technical, administrative and tax decentralized process, particularly emphasizing in municipal development, which has not been exempt of obstacles, that have prevented to carry out a correct planning and an appropriated assignation of resources. Arise the concept of redistributive expense as a form to obtain resources for sensitive and high influence sectors in society like: education, health, social security, basic health, housing, among others.

In base to transformations mentioned, this work presents a general view of public expense made for the central government of Bucaramanga, period 2001-2003 and some inherent aspects in departmental administration, introducing a data series necessary for detecting the dynamics and the effects of a politics of tax decentralization, directed to the expense in basic sectors in population. This social public expense, not only frames in an appropriated use of the guarantee resources, also in social, economic and political development that generate in population, where are applied.

In the Bucaramanga's development plan 2001 – 2003, educational health and general purposes sectors were promoted as axis of economic growing heading for achieving more stability, progress and competitiveness, in base to politics of rationalization and expense control, heading for improving the coverage for poor population, through important projects that guarantee effectivity and effectiveness.

---

\* Economy and Administration School. Public Management

\*\* Director: Patricia Ramírez Parra

## INTRODUCCIÓN

Colombia se constituye en el país de América Latina, que más ha avanzado en el cambio de su estructura pública a través de los años, especialmente impulsado por un proceso descentralizador, que encarna razones de diversa índole, siendo las más importantes, las de tipo político y económico. Este cambio se enmarca dentro de la nueva Constitución Política promulgada en el año 1991, la cual recoge un acentuado sentimiento descentralizador y sienta las bases para profundizar en un proceso que se inició a fines de los años sesenta, el cual cobra mayor fuerza durante la década de los años ochenta y se concreta explícitamente con la Constitución Nacional de 1991.

No obstante, los numerosos logros obtenidos en materia de descentralización fiscal y administrativa, existen razones sociales, económicas y políticas que interfieren en el proceso, con deficiencias en los instrumentos que definen las relaciones fiscales intergubernamentales y en la implantación de la descentralización a nivel sectorial. De hecho, son muchos los obstáculos y desafíos que se han afrontado y se deben enfrentar hacia el futuro, puesto que varios cambios, aún se encuentran en etapa de transición.

Es necesario reconocer que el crecimiento de la economía colombiana en la última década del siglo XX, ha sido cíclico e inestable, con un problema estructural de pobreza por disminución de los ingresos, que encierra un malestar social, el cual aumenta con el paso de los años, a lo que se suma una alta tasa de desempleo.

El gasto social compensa en parte, los efectos del estilo de desarrollo colombiano que genera exclusión y polarización, pero sin resolver los problemas estructurales de pobreza e inequidad. Los períodos en los cuales confluyen un gasto social en aumento con el crecimiento de la economía y la generación de empleo, la pobreza

por ingresos disminuye. Pero, el gasto social es una variable de ajuste, residual y procíclica dependiente del ciclo económico, de las disponibilidades presupuestales y de la prioridad otorgada a otras políticas públicas, tales como: apertura, guerra, control social, mercado, privatización, ajuste fiscal y pago de deuda pública, externa e interna.

Por ello, el análisis del gasto público debe hacerse a partir del desciframiento de las funciones que cumple el Estado en Colombia, con base en el Presupuesto General de la Nación, ya que dentro del gasto social, el principal rubro corresponde al Sistema General de Participaciones.

Es por ello, que nuestra pretensión es la de realizar un diagnóstico sobre el comportamiento del gasto público en Bucaramanga, para el período comprendido entre 2001 y 2003. No obstante, la idea no es únicamente limitarnos a esos años, sino que en la medida en que haya disponibilidad de la información antes y después del lapso referido, ampliar los comentarios. De igual manera, el análisis también se hace extensivo para el departamento de Santander, tratando de abarcar aspectos importantes y posibles en el período de estudio, aunque la pretensión es directa hacia el municipio capital.

Es necesario mencionar, que se utilizaron diversas fuentes de información relacionadas con el tema de las Finanzas Públicas, con el propósito de enfocar más de un criterio sobre el tema, entre ellas: DANE, Banco de la República, Contraloría General de la República, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Secretarías de Educación y Salud departamentales y municipales, entre otras.

Después de la parte introductoria, en el capítulo primero se formula unos antecedentes, que resumen de forma rápida, los cambios fundamentales en materia de normatividad, relacionada con la orientación de los recursos de la

Nación a los entes territoriales. Los capítulos dos, tres y cuatro, contemplan un diagnóstico general sobre la descentralización en los sectores de educación, salud y propósito general, en el marco de la Ley 715 de 2001, mientras que del capítulo quinto al octavo, se centra el análisis del gasto público social en Santander y Bucaramanga; en el noveno se trata el tema sobre desarrollo humano y finalmente, en el décimo, se resume las conclusiones.

## 1. ANTECEDENTES

En la década de los ochenta, se sumaron a los conceptos de descentralización administrativa y técnica las discusiones sobre descentralización fiscal, con énfasis particular en el desarrollo municipal. En efecto, la Ley 14 de 1983 aumentó la autonomía tributaria de las entidades territoriales y modernizó y amplió las bases de sus gravámenes, mientras que la Ley 12 de 1986 hizo creciente el porcentaje del Impuesto al Valor Agregado –IVA-, que se traspasaba a los municipios.

En 1986 se dio un paso importante en materia de descentralización política al establecerse a través del Acto Legislativo No. 1, la elección popular de alcaldes a partir de 1988, en tanto que en 1990 se logró un nuevo ordenamiento político y administrativo con la promulgación de la Nueva Constitución que define a Colombia como: "...Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista..."<sup>1</sup>.

Así, mientras en el plano político la Nueva Carta Magna sirvió de base para reformar las instituciones públicas, en el plano administrativo, el nuevo ordenamiento implicó una recomposición de funciones a nivel central. No obstante, la Constitución de 1991 no establece realmente un modelo nuevo de descentralización, sino que ordena y profundiza el proceso anterior, basado en un esquema en donde los gobiernos territoriales ejecutan fundamentalmente, las políticas diseñadas a nivel central. +En materia de impuestos, la reforma implementada en el país a lo largo de la década de los noventa, fue gradual, en donde el Gobierno Central adoptó los tributos de mayor elasticidad al ingreso, tales como el IVA, el impuesto sobre las rentas, los tributos sobre el comercio

---

<sup>1</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Título II. De los Principios Fundamentales. Artículo 1

exterior y los que gravan la nómina salarial. A su vez, a los departamentos colombianos se les encargó la administración de gravámenes relacionados con licores, cervezas y tabaco, timbre sobre vehículos, registro de contratos y actos comerciales, entre otros, mientras que los municipios se concentraron en el recaudo de los impuestos de predial y complementarios e industria y comercio y otros no menos importantes como la sobretasa a la gasolina, valorización, timbre y circulación y tránsito. Renglón aparte, merece el concepto de Transferencias de la Nación –TT-, las cuales se han constituido en mecanismo básico para definir la distribución de las facultades de gasto entre los distintos niveles de gobierno, a pesar de ser una figura cuestionada, debido a que genera alta dependencia de los entes territoriales frente a los recursos nacionales, creando distorsiones en la asignación. La Constitución de 1991 sentó las bases del régimen vigente de transferencias de recursos y facultades de gastos, canalizando dichos montos en su momento, exclusivamente a través del situado fiscal, la cesión a los municipios y las regalías. El situado fiscal y la cesión municipal requirieron una legislación específica, que se concretó a partir de la aprobación de la Ley 60 de 1993.

La mencionada ley, asignó a los municipios responsabilidades en las áreas de salud, educación, provisión de agua potable, saneamiento, vivienda de interés social y actividades recreativas, exigiendo a este nivel de gobierno asumir la organización y administración de los sectores, así como participar en la financiación de sus gastos corrientes y de infraestructura. Los departamentos también recibieron competencias en las áreas de salud y educación, colaborando con los gobiernos locales en la administración y la financiación de ambas. No obstante, la ley determinó que la administración de recursos sería transferida directamente a los municipios a medida que éstos demostraran tener la capacidad institucional suficiente para administrar los recursos anteriormente cedidos a los departamentos.

Cabe señalar, que el modelo de distribución hacía depender las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la Nación, los cuales presentaron inestabilidad durante la década de los noventa derivado de las fluctuaciones propias de la actividad económica, que los hacía volátiles, situación que se transmitió a los recursos con que cuentan las regiones para financiar los gastos de educación, salud, agua potable y demás sectores de inversión social, impidiéndoles llevar a cabo una correcta planeación de su desarrollo y una adecuada asignación. La Ley 60 estableció que las TT, corresponderían a un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación –ICN-, el cual ascendería de 38% en 1994 a 46.5% en 2001. Antes de este último año, los gobiernos subnacionales recibieron recursos adicionales a las TT por Ley 60, del Fondo Educativo de Compensación –FEC-, creado en 1997, de los Fondos de Cofinanciación –FC-, cuyos objetivos fueron los de financiar programas locales especialmente en el campo social y de infraestructura y el Fondo Nacional de Regalías, que administra y distribuye los recursos que provienen de los derechos exigidos por la explotación del subsuelo (petróleo y algunos minerales)<sup>2</sup>.

Cuadro 1. Colombia. Distribución por componente del sistema general de participaciones

Concepto	Porcentaje
<b>1. Asignaciones especiales</b>	4,00%
1.1 Resguardos indígenas	0,52
1.2 Municipios Ribereños del Río Magdalena	0,08
1.3 Alimentación escolar	0,5
1.4 FONPET	2,9
<b>2. Distribución Sectorial<sup>2</sup></b>	96,00%
2.1 Participación educativa	58,5
2.2 Participación salud	24,5
2.3 Participación propósito general	17
<b>3. Total</b>	100,00%

Fuente: Dirección General de Presupuesto. Ministerio de Hacienda

<sup>2</sup> REVISTA DEL BANCO DE LA REPUBLICA. VOL. LXXVII. No. 923. “Crisis Fiscal Actual: Diagnóstico y Recomendaciones”. Rincón Hernán; Ramos Jorge; Lozano Ignacio. Pág. 62. Septiembre 2004.

Con el Acto Legislativo 001 de 2001 y la Ley 715 de 2001 se modificó el esquema de liquidación de las TT y su forma de reparto, constituyendo una sola “bolsa”, con los diferentes tipos de transferencias, asumiendo el nombre de “Sistema General de Participaciones –SGP-”.

Cuadro 2. Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central<sup>1</sup> Porcentaje del PIB

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I. Ingresos totales	11,4	11,9	12,4	11,9	12,5	13	14,7	15	15,4
A. Ingresos corrientes	9,9	10,4	11,1	10,6	10,7	11,4	13,3	13,5	14,1
Ingresos tributarios	9,7	10,1	10,8	10,6	10,6	11,2	13,2	13,4	14,1
Ingresos no tributarios	0,2	0,3	0,3	0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
B. Otros ingresos <sup>2</sup>	1,4	1,4	1,3	1,4	1,9	1,6	1,4	1,5	1,3
II. Gastos totales	14,5	16,6	16,9	17,2	20,3	19	21,6	21,7	21,4
A. Gastos corrientes	11,3	13	13,5	15,1	17,2	17,2	19,5	19	19,5
Intereses <sup>3</sup>	1,2	1,9	2	2,9	3,3	4,1	4,4	4,3	4,6
Funcionamiento	10,1	11,1	11,4	12,2	13,9	13,2	15,1	14,6	14,8
Servicios personales	3	3	3	3,2	3,3	3,3	3,5	3,4	3,4
Transferencias	6,2	7,2	7,3	8	9,7	9,1	10,6	10,3	10,5
Territoriales <sup>4</sup>	3,5	4,3	4,3	4,7	5,3	4,6	5,7	5,6	5,6
Pensiones	1,4	1,7	1,6	1,8	2,1	2,2	2,6	3,3	3,1
Resto de transferencias <sup>5</sup>	1,4	1,3	1,4	1,5	2,3	2,3	2,4	1,4	1,8
Gastos generales y otros	0,9	0,8	1,1	0,9	0,9	0,8	0,9	1	1
B. Inversión	2,1	2,3	2,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,3
C. Otros gastos <sup>6</sup>	1,1	1,4	0,8	0,5	1,6	0,2	0,6	1,3	0,7
III. Déficit/Superavit (I-II)	-3,1	-4,8	-4,4	-5,3	-7,7	-6	-6,9	-6,7	-6

<sup>1</sup> Las cifras difieren de las del Confis debido a la reclasificación a caja de algunas partidas de los costos de reestructuración financiera.

<sup>2</sup> Incluye los ingresos de fondos especiales, otros recursos de capital y los ingresos causados.

<sup>3</sup> Para los años 2000 a 2002, la transferencia incluye también al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) para el pago de intereses de los bonos de capitalización de la banca pública.

<sup>4</sup> Para 2002 no incluyen la última mesada (0,5% del PIB), la cual se trasladó para la vigencia de 2003.

<sup>5</sup> Para los años 2000 a 2002 incluye, además de otras transferencias, la transferencia a Fogafín para la amortización de los bonos de capitalización de la banca pública y para 1999 a 2001 la transferencia por concepto de un crédito puente a Fogafín.

<sup>6</sup> Incluye el préstamo neto, los pagos causados y la deuda flotante.

Fuente: Confis y Banco de la República. La revisión de las cifras fue hecha por Jenny Berthel, del Banco de la República.

La mayor parte de las transferencias, fue asignada al sector de la educación, para atender el pago de profesores, mientras que en salud los recursos se incrementaron de manera sustancial, al pasar de una participación de 0.36% del PIB en 1990 a 1.5% en 2001. Además, la Ley 60 de 1993 estableció que por lo

menos 20% del Situado Fiscal y el 25% de la participación municipal se destinara a este sector, y que dichos porcentajes podían ser superiores de acuerdo con la cobertura de cada región. Esto significa que en la práctica, del total de las TT, por lo menos una cuarta parte se asignó para atender los gastos en este sector, especialmente para sufragar los del llamado régimen subsidiado que se creó a mediados de la década con la Ley 100 de 1993.

Cabe mencionar, que bajo la nueva modalidad de liquidación de las TT, los gobiernos territoriales han obtenido más recursos de los que hubieran recibido con el anterior régimen, por lo que el peso significativo de las TT dentro de las cuentas fiscales del país y su ascenso en la última década, deberían ser razones suficientes para considerar algún tipo de ajuste en el sistema que hoy las rige.

## **1.1 LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA**

Entre 1950 y 1986, el sistema educativo de Colombia había sido centralizado aunque con una elevada desconcentración funcional basada en una amplia participación de las agencias paraestatales, Organizaciones No Gubernamentales –ONG- y agentes privados. La reforma administrativa que se inició en 1968 agrupó a las entidades nacionales alrededor de los ministerios y en el caso de la educación, se crearon diez institutos regionales que asumieron funciones en los campos de cultura, deportes, ciencia y tecnología y crédito.

En 1971, se crearon los Fondos Educativos Regionales –FER-, en cada Departamento, para que administraran los recursos de las transferencias y subsanaran las fallas administrativas departamentales. Con la ley 12 de 1986 y el decreto 077 de 1987, se aumentaron las responsabilidades territoriales en el sector y se eliminaron las funciones en el nivel central, tales como la construcción y el mantenimiento de la infraestructura física de las escuelas, las que fueron trasladadas a los municipios.

Con la Constitución de 1991, se cambió la financiación mediante el cálculo del Situado Fiscal, el que a diferencia del sector de la salud, sólo se descentralizó a la totalidad de departamentos y a los municipios con más de 100.000 habitantes; posteriormente, la ley 115 de 1994, estableció la normativa para el sector.

Cabe mencionar, que el Gobierno Nacional asignaba a los departamentos y distritos el Situado Fiscal para atender los gastos de nómina de maestros y unos recursos adicionales a través del FEC, para cubrir los demás faltantes. Con los recursos de los ICN, giraba a los municipios y distritos lo concerniente a inversiones y contratación de docentes. No obstante, esta inversión era destinada por los entes territoriales en gran proporción a cubrir gastos de nómina y parafiscales y no en inversión a la población escolar.

Con base en las anteriores consideraciones, el Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República una reforma constitucional a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, la cual fue aprobada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001. La reglamentación de este Acto, se dio a través de la aprobación a la reforma de la Ley 60 de 1993 y mediante la Ley 715 de 2001, que introdujo modificaciones importantes, como fueron las de establecer la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones.

No obstante lo anterior, el Estado actualmente garantiza el derecho a la educación a menos niños y niñas de los que podría con los recursos existentes, explicable por la distribución inflexible de las transferencias nacionales para educación, de un esfuerzo insuficiente por parte de las entidades territoriales y de la inadecuada organización y gestión del servicio educativo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> DOCUMENTO CONPES SOCIAL. No. 57. Enero 28 de 2002

En el área educativa la Ley 715 y sus decretos reglamentarios se constituyen en la nueva base de un sistema de competencias y asignaciones que reafirman la función de dirección por parte de la Nación, de coordinación y apoyo por los entes territoriales y la ejecución por parte de las instituciones educativas.

Los departamentos, distritos y municipios certificados recibirán los recursos directamente y los administrarán en forma independiente de los demás ingresos de la entidad territorial, los alcaldes tienen el manejo total de la información de los niños atendidos y por atender, de la calidad de la educación y de la cantidad y asignación de los maestros. Los recursos de los municipios no certificados y de los corregimientos serán transferidos al respectivo Departamento, pero los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios.

## **1.2 DESCENTRALIZACIÓN DE LA SALUD EN COLOMBIA**

La necesidad de transformar los sistemas de salud de los países en vías de desarrollo adquirió gran relevancia desde la pasada década. La publicación por el Banco Mundial (1993) sobre el desarrollo mundial popularizó una serie de conceptos reconocidos con el tiempo como los elementos clave de toda reforma en el sector. Analizando cualquiera de los sistemas de la región, anterior al proceso de cambio, se concluye que el acceso a los servicios de salud era notablemente menor para las poblaciones pobres y rurales, la calidad de los servicios médicos en general era precaria, la prestación de servicios era ineficiente, ocasionando la pérdida de cuantiosos recursos y los costos del sector salud excedían a sus ingresos. Estos problemas se consideraban un resultado de la fragmentación del sistema de servicios de salud y de la consecuente falta de planificación integrada en las organizaciones que prestan servicios a los diferentes sectores de la población.

A lo largo de la última década, la gran mayoría de los países de la región iniciaron profundos procesos de reformas en sus sistemas de salud, buscando una mayor eficiencia en la asignación de recursos, enfatizando los servicios de atención primaria y concentrándose en las zonas rurales y urbanas más necesitadas.

La ley 100 dio origen al actual sistema de seguridad social, caracterizado por un tipo de régimen de beneficios que introduce la universalidad e integralidad de la cobertura, la separación entre la financiación y la provisión de servicios, la existencia de un pago por capitación que permite contener los costos, el principio de solidaridad que busca beneficiar a un alto número de personas de bajos ingresos, la libertad de elección entre los asegurados bajo condiciones de competencia entre los prestadores y la transformación de los hospitales estatales en Empresas Sociales del Estado –ESE-, a fin de que sean más autónomos.

El reordenamiento del Estado a partir de la Constitución Política de 1991, la redistribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles del Estado y la transformación del Sistema Nacional de Salud –SNS-, en el Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS-, regulados por las leyes 60 y 100 de 1993, reestructuraron la administración del Estado en función de la demanda y ampliaron las competencias de las entidades territoriales en materia de salud. Los recursos para salud del –SGP- se distribuyen en tres grandes componentes: financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, prestación de servicios de salud a la población pobre (en lo no cubierto con subsidios a la demanda) y acciones de salud pública prioritarias para el país.

Las acciones de salud pública se desarrollan a través del Plan de Atención Básica –PAB-, el cual encamina la promoción en el ámbito intrasectorial, mediante la información, la educación y la comunicación sobre deberes y derechos de la

población en el marco del SGSSS, el conocimiento de los factores protectores y de riesgo para la salud y el fomento de la participación social.

La Ley 715 de 2001 determinó competencias a la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, bajo un esquema que acentúa la responsabilidad de la ejecución en los entes territoriales y deja al Gobierno Nacional, la formulación de las políticas generales y la reglamentación y control general del –SGP-, procurando su articulación con el SGSSS.

### **1.3 PARTICIPACIÓN DE PROPÓSITO GENERAL**

Los recursos de la Participación de Propósito General son asignados a los municipios, distritos y al departamento archipiélago de San Andrés y Providencia. La distribución de los recursos se realiza teniendo en cuenta los siguientes criterios: El 40% según la pobreza relativa, tomando para ello, el grado de pobreza de cada distrito o municipio medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-; 40% en proporción a la población urbana y rural; 10% por eficiencia fiscal, entendida como el incentivo al distrito o municipio que presente un crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales y 10% por eficiencia administrativa, que se interpreta 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 con base en los informes de ejecución presupuestal refrendados por la Contaduría General de la Nación.

De la participación de propósito general, los municipios clasificados en las categorías 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup>, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General, a lo cual se denominará libre destinación. Cabe anotar que dicha

categoría corresponde a la adoptada por los municipios con base en los criterios establecidos por la Ley 617 de 2000, determinada cada año para la vigencia siguiente.

**1.3.1 Participación de propósito general de forzosa inversión.** La destinación de la participación de propósito general de forzosa inversión, por parte de las entidades territoriales, deberá realizarse de acuerdo a programas y proyectos prioritarios de inversión, debidamente registrados en el banco de proyectos de inversión municipal, que sean viables y se incluyan en los presupuestos. La base para el cálculo de recursos de la Participación de Propósito General destinados para inversión en deporte y cultura, corresponde exclusivamente a los recursos de forzosa inversión.

**1.3.2 Otras consideraciones para la ejecución de los recursos de la participación de propósito general.** En relación con la distribución urbana y rural de la inversión, anteriormente el artículo 22 de la Ley 60 de 1993, establecía que de los recursos de forzosa inversión de la participación municipal debía destinarse mínimo la proporción de población del área rural en este sector y en caso de ser un porcentaje mayor al 40% de la población rural, se debería aplicar un 10% adicional al sector rural. Sin embargo, hoy la nueva Ley 715 de 2001, no ha determinado destinación mínima rural alguna sobre los recursos del SGP, en consecuencia, la decisión sobre la proporción de inversión urbana o rural, es autónoma de la administración local, conforme a sus necesidades y a las prioridades establecidas en el plan de desarrollo municipal.

#### **1.4 EL GASTO PÚBLICO EN SANTANDER Y BUCARAMANGA**

Las erogaciones de las entidades territoriales de Santander, dependen en una alta proporción de los ingresos por concepto de transferencias provenientes de la Nación Central. Para efectos del estudio, las cifras se presentan de acuerdo con

la finalidad del gasto<sup>4</sup>, con el objeto de hacer una clasificación detallada del sector al cual se destinan los recursos.

Cuadro 3. Gobierno Central de Santander. Gasto según finalidad. 2000-2004

Millones de pesos					
Finalidades	Dic. 2000	Dic. 2001	Dic. 2002	Dic. 2003	Dic. 2004
SERVICIOS PUBLICOS GENERALES	72.305,1	70.086,6	87.361,2	72.011,0	101.617,0
EDUCACION	269.258,9	262.702,1	274.154,6	215.541,5	243.744,6
SANIDAD	38.104,3	39.019,5	22.020,1	30.201,5	86.711,4
SEGURIDAD, ASISTENCIA Y B. SOCIAL	3.943,3	4.899,9	7.566,8	6.732,9	7.363,8
VIVIENDA Y ORDENACION URBANA Y RURAL	1.790,8	1.825,0	1.071,3	2.912,6	9.106,6
OTROS SERVICIOS SOC. Y COMUNITARIOS	5.028,2	2.641,5	4.488,3	4.677,0	9.050,9
SERVICIOS ECONOMICOS	23.171,3	9.042,8	25.265,3	24.585,8	23.329,4
OTRAS FINALIDADES	17.045,9	25.340,2	38.916,6	26.636,4	31.449,7
<b>Total</b>	<b>430.647,8</b>	<b>415.557,6</b>	<b>460.844,2</b>	<b>383.298,7</b>	<b>512.373,4</b>
Fuente: Banco de la República. Consolidación Finanzas Públicas Medellín. Ejecuciones Presupuestales del Municipio de Bucaramanga, codificadas en la Oficina Regional de Estudios Económicos. Banco de la República. Bucaramanga.					

**1.4.1 Gasto público social.** Se define como un gasto redistributivo, toda vez que el Estado recoge impuestos de los contribuyentes y los asigna a un objetivo determinado, con el propósito de lograr una mejor distribución de bienes y servicios entre los componentes de la sociedad. Es por ello, que se contemplan como gastos redistributivos a los sectores de educación, salud, seguridad social y vivienda, principalmente.

La evolución del gasto público social en Santander, señaló un crecimiento de 25.4% entre 1999 y 2004, cifras medidas a precios corrientes, registrando a lo largo del período cierta regularidad, aunque en el año 2003, se evidenció una baja sustancial, atribuible básicamente a la disminución en los recursos asignados a la educación básica primaria y secundaria, en concordancia con la política del Gobierno Nacional, de racionalizar el gasto, que sin embargo afecta directamente los entes regionales, que dependen en muy buena parte de las transferencias nacionales (Ver Cuadro 4).

<sup>4</sup> BANCO DE LA REPUBLICA. Dirección General de Finanzas Públicas. Medellín. Codificación de Ejecuciones Presupuestales realizada por la Oficina Regional de Estudios Económicos del Banco,

Cabe señalar, que la participación alcanzada por el gasto público social en Santander, para el período 1999 a 2002 (Última información disponible de PIB departamental), señaló un decrecimiento progresivo frente al PIB, al pasar de 3.13% a 2.47%, en su orden, mientras que igual situación se evidenció en el gasto público total, el cual participó en 4.34% para el primer año y 3.73% en el segundo.

Cuadro 4. Santander. Gasto público total y social 1999- 2004 y PIB departamental

Variable	Millones de pesos											
	1999	2000	Var. %	2001	Var. %	2002	Var. %	2003	Var. %	2004	Var. %	
1. Gasto público total	383.981	430.648	12,15	415.558	-3,50	460.844	10,90	383.299	-16,83	512.374	33,67	
2. Gasto público social	276.656	313.097	13,17	308.447	-1,49	304.813	-1,18	255.389	-16,21	346.928	35,84	
3. Producto interno bruto (precios corrientes)	8.842.085	10.278.949	16,25	11.381.485	10,73	12.358.926	8,59	n.d.		n.d.		
Participación Gasto público total 1/3	4,34	4,19		3,65		3,73		--		--		
Participación Gasto público social 1/3	3,13	3,05		2,71		2,47		--		--		

Fuente: Ejecuciones presupuestales del sector público no financiero en Santander. Consolidación, Banco de la República. Departamento de Finanzas Públicas. Medellín.  
DANE. Para cifras del PIB.

Uno de los indicadores más importantes es el comparativo que se realiza frente al PIB, el cual a nivel departamental existe únicamente hasta el año 2002, lo que imposibilita observar la participación del gasto social y del total de gasto público, este último con cifras a 2004. No obstante, al tomar la información disponible para Santander, especialmente aquella comprendida entre los años 1999 a 2002, se evidenció un aumento del gasto público total del 20.2%, mientras que el PIB a precios corrientes varió en igual período en 39.8%.

## 1.5 EL SECTOR DE EDUCACIÓN EN SANTANDER Y BUCARAMANGA

En la capital santandereana, el sector de la educación se constituyó en punto estratégico del Plan de Desarrollo Municipal 2001-2003, siendo asumido como el programa bandera para el logro de un mejor crecimiento económico encaminado

Regional Bucaramanga.

hacia una mayor estabilidad, progreso y competitividad. En el proceso de descentralización de la educación, la administración municipal recibió la certificación por parte del Ministerio de Educación, mediante Resolución 2987 del 18 de diciembre de 2003, luego de adelantar la modificación a la estructura de la Secretaría de Educación, integrar los establecimientos educativos, reorganizar la planta de cargos docentes, directivos y administrativos y establecer los sistemas de información.

Con el Decreto 0172 del 2 de octubre de 2001, la Alcaldía de Bucaramanga estableció una nueva estructura administrativa, asignando a la Secretaría de Educación, la función de ejercer la administración educativa del municipio en los aspectos de organización, ejecución, vigilancia y evaluación del servicio educativo. Para asumir este rol estableció cuatro unidades de trabajo: Directoras de Núcleo, Unidad Administrativa, Unidad de Planeación y Proyectos, Unidad Jurídica y Unidad de Sistemas.

Con base en los anteriores conceptos y tomando los consolidados por finalidad del gasto, se puede establecer que el gasto público en educación en Santander<sup>5</sup>, sumando los únicamente los niveles de primaria y secundaria, fue de -23.8%, durante el período 2000-2003, observando una tendencia decreciente en los años 2001 y 2003, atribuible posiblemente a las reformas aplicadas al sector, reflejadas en una reorientación de los recursos por parte de la Nación, consistente en transferir más recursos al gobierno central municipal y descargarlos del departamental. Asimismo, la tendencia se orientó hacia la racionalización de gastos, disminución de costos de personal administrativo y docente, a fin de liberar recursos para ejecución de programas y alcanzar los objetivos tendientes a incrementar cobertura, calidad y eficiencia.

Cuadro 5 Santander. Gasto Público<sup>1</sup> en educación primaria y secundaria y matrículas. 2000 – 2003

Años	Primaria				Secundaria				Total gasto		Total matrículas <sup>2</sup>	
	Gasto Millones \$	Var. %	matrículas <sup>2</sup> sector oficial	Var. %	Gasto Millones \$	Var. %	matrículas <sup>2</sup> sector oficial	Var. %	primaria y secundaria	Var. %	primaria y secundaria	Var. %
2000	151.457	–	200.550	–	92.838	–	122.195	–	244.295	–	322.745	–
2001	205.096	35,42	194.392	-3,07	28.362	-69,45	119.436	-2,26	233.458	-4,44	313.828	-2,76
2002	159.519	-22,22	199.935	2,85	94.770	234,14	122.958	2,95	254.289	8,92	322.893	2,89
2003	111.434	-30,14	201.470	0,77	74.748	-21,13	134.884	9,70	186.182	-26,78	336.354	4,17

<sup>1</sup> Corresponde únicamente a gasto del Gobierno Central de Santander.

<sup>2</sup> Se refiere a la población matriculada en el sector oficial.

Fuente: DANE. Para población matriculada.

Banco de la República. Departamento de Finanzas Públicas. Medellín, para finalidad del gasto público.

En el Cuadro 5, se aprecia que el número de matriculados<sup>6</sup> en primaria y secundaria del sector oficial, en el departamento de Santander, registró una variación positiva de 4.2%, entre 2000 y 2003, al pasar de 322.745 alumnos a 336.354, registrando este indicador para primaria, una variación en el período referido de 0.46%, mientras que en secundaria, el incremento fue de 10.38%.

Cabe mencionar, que la disminución en el gasto total de los dos niveles en el lapso señalado, se podría atribuir en cierta medida a la crisis que afectó a la economía colombiana al cierre de la década de los noventa, especialmente en 1999, en donde se evidenció una fuerte contracción de la demanda interna que trajo consigo la pérdida ostensible de competitividad en varios sectores y la disminución del gasto público en otros, en detrimento de los estudiantes, potenciales usuarios del servicio.

<sup>5</sup> No incluye educación superior.

<sup>6</sup> Incluye matrícula de los niveles preescolar, primaria y secundaria del sector oficial.

Respecto al personal docente, según cifras del DANE, para el nivel preescolar se observó una tendencia creciente en Santander, al pasar de 2.252 docentes en el año 2000 a 2.334 en 2003, con igual tendencia en la participación respecto al total nacional, de 4.22% frente a 4.54%, en los dos años comentados, respectivamente, explicable por el mayor número de docentes contabilizados en el sector urbano. Sin embargo, en Bucaramanga para este nivel, se evidenció una disminución en el período de estudio de 15 docentes.

Cuadro 6. Nacional-Santander-Bucaramanga. Educación oficial y no oficial. Número de docentes por nivel. 2000 - 2003

	2000		2001		2002		2003	
	Total	Part. %	Total	Part. %	Total	Part. %	Total	Part. %
<b>Preescolar</b>								
Nacional	53.357	100,00	51.889	100,00	50.713	100,00	51.382	100,00
Santander	2.252	4,22	2.136	4,12	2.157	4,25	2.334	4,54
Bucaramanga	807	1,51	820	1,58	783	1,54	792	1,54
<b>Primaria</b>								
Nacional	197.374	100,00	197.234	100,00	193.606	100,00	190.961	--
Santander	10.063	5,10	9.717	4,93	9.694	5,01	10.492	5,49
Bucaramanga	1.968	1,00	2.081	1,06	2.026	1,05	2.102	1,10
<b>Secundaria</b>								
Nacional	185.924	100,00	177.177	100,00	177.940	100,00	168.587	100,00
Santander	8.818	4,74	8.488	4,79	8.326	4,68	8.187	4,86
Bucaramanga	3.024	1,63	2.811	1,59	2.596	1,46	3.036	1,80

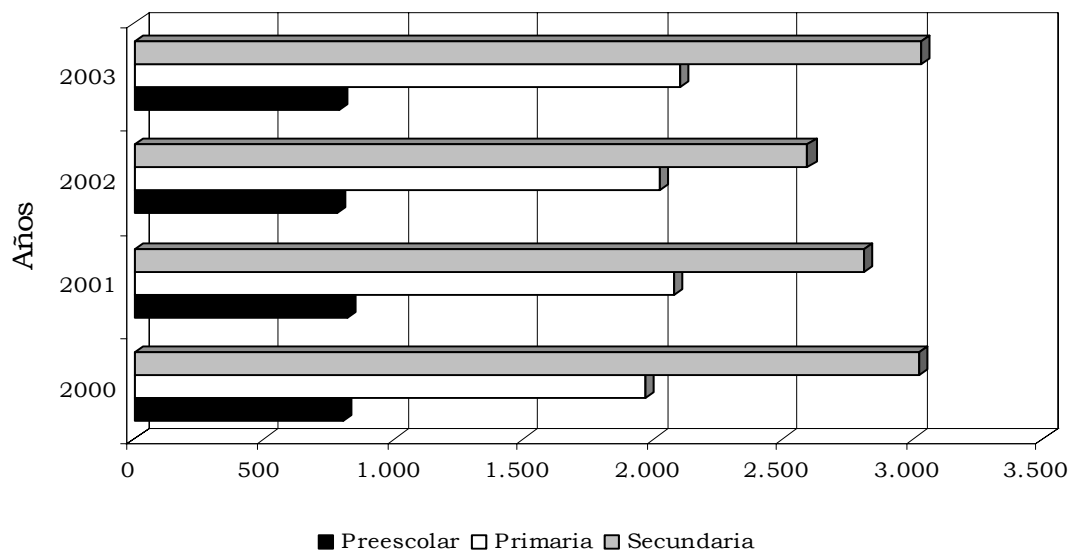
Fuente: DANE

En básica primaria, el resultado fue creciente tanto en Santander como en Bucaramanga, en igual lapso de análisis, al señalar en 2003 un total de 10.492 docentes en el primero y 2.102 en la segunda, cifras superiores en 4.3% y 6.8%, respecto al año 2000.

En este nivel se presentó un aumento importante en el número de docentes, en la zona urbana de Santander, de 1.068 profesores, en tanto que en Bucaramanga el aumento fue de 144 profesores en el área. En ese orden de ideas, la participación

de Santander en docentes de primaria, en las zonas urbana y rural, para la educación oficial y no oficial, fue de 5.5% sobre un total nacional de 190.961 docentes en este nivel para el año 2003, mientras que Bucaramanga participó con el 1.1% sobre el mismo total.

Gráfico 1. Bucaramanga. Número de docentes por nivel. 2000-2003



Fuente: DANE

Finalmente, en secundaria según cifras del DANE, se contabilizaron en 2003, un total de 168.587 docentes en el país, con una participación de Santander de 4.86% y Bucaramanga de 1.80%. No obstante, comparadas las cifras totales de docentes para los entes territoriales de esta zona del país, se observó una disminución de los profesores de secundaria en Santander de 7.2%, básicamente identificados en la zona rural, mientras que en Bucaramanga se observó una leve tendencia al alza en el número de maestros.

### - Crecimiento poblacional en edad escolar

El crecimiento poblacional en edad escolar indica la demanda mínima anual de nuevos cupos, que permita mantener el nivel de cobertura. La ciudad de Bucaramanga, presentó un incremento de la población entre los años 2003 y 2004, de 1.263 jóvenes, mientras la totalidad del departamento necesitó 2.509 nuevos cupos, es decir el municipio en estudio debe proveer el 50% de los mismos. Igual tendencia se observó en el incremento de cupos para el rango de edades, entre los 18 a 23 años.

En efecto, con base en cifras del Ministerio de Educación Nacional –MEN-, en Bucaramanga se evidenció que más de un tercio de los que ingresaron a la secundaria no continuaron la media, razón por la cual respecto al esfuerzo en incremento de matrícula, se debe dar prioridad a lograr la continuidad de estudios de media, a aproximadamente 7.000 jóvenes que no están siendo retenidos por el sistema y tratar de captar los 2.500 que no están ingresando al grado de transición.

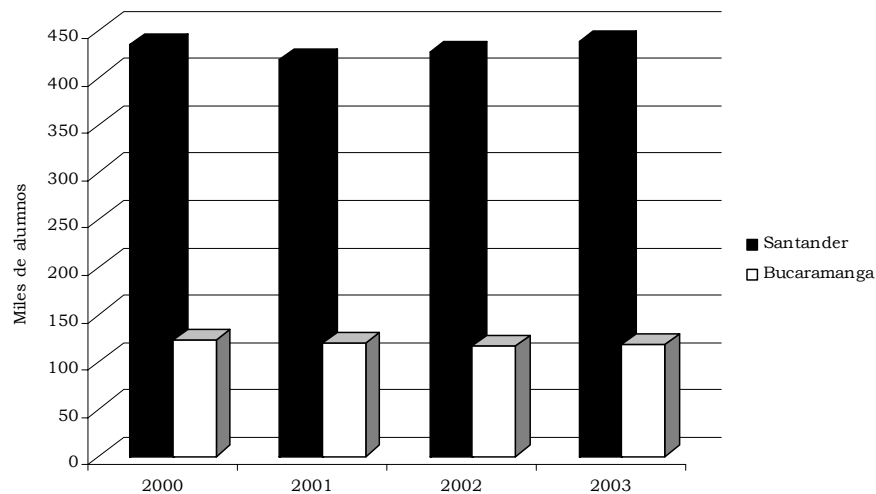
Tabla 1. Población Total y en Edad Escolar Bucaramanga y Santander 2003 - 2004

Concepto	Santander	Bucaramanga
Población total 2004	2.063.451	568.136
% del total de población Depto.	100%	28%
Población urbana	1.469.663	562.340
% de población urbana	71%	99%
Pobl. 5 a 17 años 2004	558.134	134.360
% Pobl. 5 a 17 años	27%	24%
Pobl. 18 a 23 años 2004	221.006	69.273
% Pobl. 18 a 23	11%	12%
Pobl. 5 a 17 años 2003	555.625	133.097
Pobl. 18 a 23 años 2003	220.615	68.912
Incremento pobl. 5 a 17 años	2.509	1.263
Incremento pobl. 18 a 23 años	391	361

Fuente: Ministerio de Educación Nacional -MEN-. Con base en proyecciones DANE.

Para destacar, que en Santander se evidenció frente al crecimiento poblacional en edad escolar, cercano a 2.800 niños en el año 2003, un aumento de matrícula total aproximado de 19.900 niños y oficial de 29.300 (mostrando desplazamiento de matrícula del sector privado). Es decir, que fuera de cubrir el crecimiento natural, vincularon al sistema aproximadamente 17.100 niños, permaneciendo aún más de 4.000 niños y jóvenes por fuera del sistema. A su vez, en Bucaramanga la matrícula total se incrementó en 9.600 cupos, mientras la población creció 1.300, disminuyendo el número de niños por fuera del sistema en 8.300 y por tanto mejorando su nivel de cobertura.

Gráfico 2. Santander-Bucaramanga. Total alumnos matriculados en preescolar, primaria y secundaria. 2000-2003



Fuente: DANE

#### - Tasas de Cobertura Bruta y Neta

En la vigencia de 2003, el departamento de Santander presentó avance del 3,6% en la cobertura bruta en educación, que sumado al 2,9% de 2002, totalizó 6,5% para el bienio; aunque se ubicó 2% por debajo del promedio nacional. Mientras tanto, Bucaramanga mejoró su cobertura en 7,5% en igual año, resultado

favorable considerando que perdió un punto porcentual en 2002, que significó 6,5% para los dos años.

Tabla 2. Colombia-Santander-Bucaramanga. Tasas Oficiales de Cobertura Bruta en educación 2001 – 2003

Departamento Municipio	Porcentajes					
	Cobertura bruta			Cobertura Neta		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Colombia	81	82	83	76	79	n.d.
Santander	74	77	81	72	75	n.d.
Bucaramanga	88	87	95	86	85	n.d.

n.d.: Información no disponible.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional -MEN- Oficina de Planeación

### - Cobertura bruta por niveles

Tabla 3. Tasas Oficiales de Cobertura Bruta por Niveles 2001 – 2003

Niveles	Porcentajes					
	Santander			Bucaramanga		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Preescolar (5 a 6 años)	0,32	0,33	0,38	0,41	0,40	0,42
Basica primaria (7 a 11 años)	1,04	1,05	1,05	1,06	1,07	1,10
Basica secundaria (12 a 15 años)	0,69	0,76	0,83	0,98	0,96	1,14
Media	0,52	0,54	0,57	0,73	0,68	0,73
Total	0,74	0,77	0,81	0,88	0,87	0,95

Fuente: Ministerio de Educación Nacional -MEN- Oficina de Planeación.

Analizando a Santander en su conjunto, con municipios certificados y no certificados para el período 2001-2003, se aprecia una cobertura total en básica primaria, mientras que en secundaria, el 20% no continuó, el 45% no llegó a la media y cerca del 14% no ingresó a transición. En Bucaramanga se debe resaltar, la buena cobertura en básica primaria y secundaria y el retiro del sistema de un 36% para la media, en tanto que a transición no accedió el 13%.

### - Población por Fuera del Sistema y Metas de Cobertura

Tal como se señala en el Cuadro 6, la población por fuera del sistema se calcula de la diferencia entre el dato oficial DANE de la población de 5 a 17 años y la matrícula sin pre jardín y jardín. Es así como, el municipio de Bucaramanga a pesar de tener casi 12.000 ausentes en transición, solo tendría 7.150 niños por fuera del sistema.

Cuadro 7. Santander – Bucaramanga. Población por fuera del sistema oficial y cálculo con base en matrícula por niveles 2003

Niveles	Oficial		Cálculo matrícula por nivel	
	Santander	Bucaramanga	Santander	Bucaramanga
Total	107.626	7.150	137.274	20.358
Transición	55.574	11.888	60.327	13.918
B. Primaria	-11.645	-5.013	0	0
B. Secundaria	28.992	-5.562	37.971	-1.559
Media	34.706	5.836	38.976	7.999
Cobertura total oficial	81%	95%	77%	86%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional -MEN- Proyecciones DANE.

En Bucaramanga el objetivo del trienio 2001-2003, fue aumentar la oferta educativa en 17.522 cupos de los cuales se alcanzó una cifra de 15.412, es decir el 88% de nuevos cupos previstos, los cuales se distribuyeron en 3.215 en 2001, 2.869 en 2002 y 9.328 en 2003.

En el actual cuatrenio 2003 – 2006 la política de ampliación de cobertura se denomina “Revolución Educativa”, se fundamenta en dos estrategias: reorganización y recursos adicionales para la población vulnerable. La primera persigue la mejor distribución y organización de los recursos del Sistema General de Participaciones y la segunda se orienta a la utilización de recursos del Fondo Nacional de Regalías y al desarrollo del programa de Educación Rural -PER- del MEN, en cuyo programa Santander propuso la generación de 55.136 nuevos cupos.

### 1.5.1 Atención a Poblaciones y Proyectos Intersectoriales

#### - Proyecto de Educación Rural

En Santander, este proyecto logró conformar 41 grupos de aceleración del aprendizaje, con una cobertura de 827 alumnos beneficiados e igualmente se crearon tres tele secundarias en los municipios de Rionegro y Simacota.

#### - Etnoeducación

En el año 2002, la población indígena de Santander totalizó 419 personas, representando tan sólo el 1% del país. Para el efecto, la población escolarizada por grupos étnicos se distribuye en los Motilón Barí (5) y Unscasia Tunebo (1), en tanto que Bucaramanga no presentó población con este componente.

#### - Alfabetización

Con base en cifras del MEN, la tasa de analfabetismo en Santander en 2001, se ubicó en 8,1%, superior al promedio nacional que fue de 7,5%. Por género, la tasa de analfabetismo para mujeres fue de 8,1% y de 8,2% para los hombres.

Cuadro 8. Tasa de Analfabetismo para población de 15 o más años. Por Sexo y Zona 1985 – 2001.

Concepto	1985	1993	1998	1999	2000	2001
Nacional						
Total	13,5	9,9	8,7	8,3	8,1	7,5
Cabecera	8,4	5,7	4,8	4,8	4,8	4,5
Resto	26,1	20,3	19,7	18,2	17,5	16,1
Hombres	13,0	9,9	8,8	8,1	8,0	7,5
Mujeres	14,0	9,8	8,5	8,5	8,1	7,5
Santander						
Total	12,8	10,1	10,1	9,9	10,3	8,1
Cabecera	7,5	5,6	5,6	5,8	5,6	5,0
Resto	22,6	20,7	20,9	19,6	21,7	17,0
Hombres		9,9	9,8	9,6	9,5	8,2
Mujeres		10,2	10,4	10,1	11,0	8,1

Fuente: DPN,UDS,Misión Social, con base en censos 85-93. DANE/EH nacionales.

A su vez, por sectores urbano y rural la tasa de analfabetismo de Santander medida para el período 1985 a 2001, señaló un avance desigual, toda vez que en el primero la tasa se redujo en 33% y en el segundo disminuyó en 25%. La reducción de las tasas de analfabetismo en Santander, también difiere por género, pues estas se redujeron entre 1993 y 2001, en 21% en el caso de las mujeres y 17% en hombres.

#### **- Población con Necesidades Educativas Especiales**

Se desarrollaron encuentros regionales para orientar acerca de la formación de los nuevos docentes y socializar la Resolución del Ministerio de Educación No. 2565 de 2003, por la cual se establecen parámetros y criterios para la prestación del servicio educativo a la población con necesidades educativas especiales.

#### **- Educación para personas desplazadas**

Con base en cifras de la Red de Solidaridad de la Presidencia de la República, en Santander para el año 2003 se registraron 43.866 personas desplazadas por la violencia, de las cuales 20.642 fueron menores de 18 años. Este fenómeno originó el inicio de estrategias en programas de educación básica para jóvenes y adultos desplazados, se identificó la oferta y demanda educativa para niños y jóvenes desvinculados a grupos armados al margen de la ley y se presentó la propuesta pedagógica “Escuela y desplazamiento”. Este grupo de población presentó dificultades para su retención en el sistema por cuanto son flotantes y su permanencia en una zona resulta incierta.

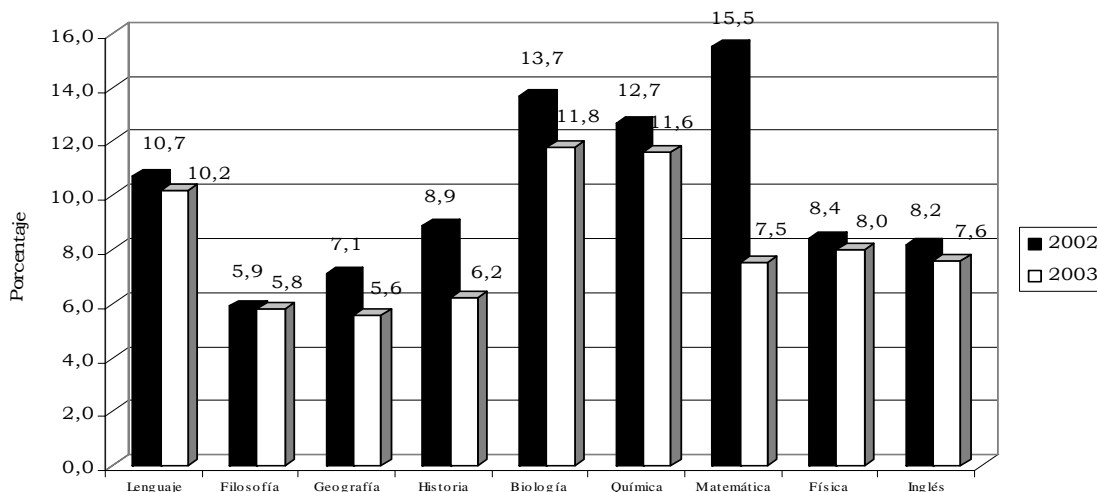
#### **- Pruebas ICFES**

En los años 2002 y 2003, Santander mostró promedios superiores en todas las áreas respecto a los resultados nacionales, siendo importante la ventaja en Lenguaje (superó el promedio nacional en 1,37 puntos) y la de menor proporción Geografía (solo 0,18 puntos por encima). Igual fenómeno ocurrió en

Bucaramanga, al registrar la mayor ventaja comparativa en Lenguaje (2,59 puntos por encima del nacional) y la menor en Geografía (0,88 puntos arriba).

En la medición de resultados de los jóvenes que superaron los 45 puntos en las pruebas del ICFES, en el lapso antes mencionado, el departamento de Santander presentó resultados positivos si se comparan con los del total nacional, especialmente en lenguaje, en donde el aumento fue de 4,7% en 2002 y 6,4% en 2003. No obstante, se evidenció desventaja en Matemáticas, al caer 8,5% en 2002 y 3,4% en 2003. A su vez, en los años comentados, el municipio de Bucaramanga presentó disminución de su ventaja respecto del total nacional, siendo las pérdidas más relevantes en Matemáticas, que bajo de 15,5% en 2002 a 7.5% en 2003; e Historia, 8,9% en 2002 a 6,2% en 2003. En conclusión, Santander fue el primer Departamento en los resultados del ICFES 2003, no obstante su ventaja con el promedio nacional se redujo.

Gráfico 3. Nacional – Bucaramanga. Diferencia Bucaramanga respecto al promedio Nacional. Alumnos con más de 45 puntos en ICFES. Porcentajes. 2002 – 2003



Fuente: Ministerio de Educación Nacional -MEN

### **- Pruebas SABER**

En el año 2002 y 2003 se practicaron las pruebas SABER de Lenguaje, en las cuales Santander ocupó el segundo lugar entre los departamentos del país, en el grado quinto de primaria y el noveno en el grado 9°. Aunque en los dos casos estuvo por encima del promedio nacional, siguió la tendencia decreciente en la secundaria, fenómeno que puede ser atribuido a la migración de los estratos bajos que no accedieron al último nivel, como se aprecia en las cifras, mientras que la cobertura de básica secundaria fue del 83% y en la media sólo alcanzó el 57%.

### **- Programa Nacional de Bibliotecas Educativas**

En este programa Santander recibió 12 bibliotecas en la fase 1 por valor de \$790 millones y en la segunda fase, se adjudicaron dos bibliotecas más por valor de \$88 millones.

## **1.5.2 Indicadores de eficiencia**

### **- Tasas de Eficiencia Interna**

Los indicadores de eficiencia interna miden la capacidad del sistema para retener a la población que ingresa y de promoverla de un grado al siguiente, hasta culminar el respectivo nivel. Para el departamento de Santander la tasa de aprobación anual<sup>7</sup>, en 2001 fue del 87%, superior al promedio nacional (84%). La tasa de reprobación anual<sup>8</sup> fue de 7%, inferior al promedio nacional (9%). El índice de deserción anual<sup>9</sup>, fue del 7%, igual al nacional. La tasa de aprobación para el Municipio de Bucaramanga fue más alta que la del Departamento y la de la Nación (89%), mientras que la tasa de deserción de los estudiantes de

---

<sup>7</sup> Proporción de alumnos que al finalizar el año lectivo cumplen los requisitos académicos para matricularse en el grado inmediatamente superior al año siguiente

<sup>8</sup> Proporción de alumnos que al finalizar el año lectivo no cumplen los requisitos académicos para matricularse en el grado inmediatamente superior al año siguiente

<sup>9</sup> Proporción de alumnos matriculados que durante el año lectivo, por diferentes motivos, abandonan sus estudios sin haber culminado el grado.

Bucaramanga (5%) es menor que la del Departamento. Los resultados de eficiencia interna se aprecian en el Cuadro 8.

Cuadro 9. Tasas de Eficiencia Interna Oficial y no Oficial 2000 - 2001

Oficial y no oficial	Porcentajes					
	Colombia		Santander		Bucaramanga	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Aprobados	0,84	0,84	0,87	0,87	0,90	0,89
Reprobados	0,09	0,09	0,07	0,07	0,06	0,06
Desertores	0,07	0,07	0,07	0,07	0,04	0,05

Las tasas de eficiencia no incluyen prejardín, ni jardín.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional -MEN-DANE C 600.

### - Relación Alumno/Docente

Este indicador, permite establecer que durante el período 2000-2003, la relación alumno-docente para preescolar en el departamento de Santander, se ubicó en una tasa promedio anual de 19 alumnos por cada docente, en tanto que para Bucaramanga, para el mismo nivel, la relación promedio en el período referido fue de 16 alumnos por docente. A su vez, en primaria la relación conservó la tendencia, con un promedio de 23 alumnos por docente, mientras que en Bucaramanga, el promedio fue de 26 y en secundaria de 19 para los niveles de primaria y secundaria.

Cuadro 10. Colombia – Santander – Bucaramanga Relación alumno – docente 2001 – 2002

Sector Oficial	Colombia		Santander		Bucaramanga	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Total	25	27	23	25	27	28
Zona Urbana	26	29	25	27	27	28
Zona Rural	23	23	19	21	26	42

Fuente: Ministerio de Educación Nacional -MEN-DANE C 600

## - Modernización de las Secretarías de Educación

El departamento de Santander y el municipio de Bucaramanga, lograron la aprobación de sus Planes de Modernización en junio de 2003, dentro de la estrategia de Modernización de la Gestión de las Secretarías de Educación, implementada por el –MEN-.

Cuadro 11. Santander-Bucaramanga. Relación alumnos-docentes 2000 – 2003

Concepto	2000	2001	2002	2003
<b>Preescolar</b>				
<b>Santander</b>				
Alumnos matriculados	42.444	40.130	41.880	43.334
Docentes	2.252	2.136	2.157	2.334
Relación docente/alumnos	19	19	19	19
<b>Bucaramanga</b>				
Alumnos matriculados	13.002	12.937	12.661	11.914
Docentes	807	820	783	792
Relación docente/alumnos	16	16	16	15
<b>Primaria</b>				
	2000	2001	2002	2003
<b>Santander</b>				
Alumnos matriculados	229.986	223.584	228.842	228.558
Docentes	10.063	9.717	9.694	10.492
Relación docente/alumnos	23	23	24	22
<b>Bucaramanga</b>				
Alumnos matriculados	52.265	52.598	52.817	52.573
Docentes	1.968	2.081	2.026	2.102
Relación docente/alumnos	27	25	26	25
<b>Secundaria</b>				
	2000	2001	2002	2003
<b>Santander</b>				
Alumnos matriculados	162.126	154.829	156.600	165.818
Docentes	8.818	8.488	8.326	8.187
Relación docente/alumnos	18	18	19	20
<b>Bucaramanga</b>				
Alumnos matriculados	57.609	53.982	52.006	53.963
Docentes	3.024	2.811	2.596	3.036
Relación docente/alumnos	19	19	20	18

FUENTE: DANE. Cálculos de los autores.

### 1.5.3 Recursos financieros

#### - Sistema General de Participaciones

La aplicación de la Ley 715 fijo parámetros y criterios para la distribución de recursos y clasificó a las entidades territoriales por grupos de tipologías

educativas, con base en el número de niños atendidos. De otra parte, el cálculo de la planta de docentes, directivos docentes y administrativos requeridos, se efectuó con los datos de las matriculas en las instituciones educativas oficiales, teniendo en cuenta los diferentes niveles educativos y la proporción de niños en las zonas rural y urbana.

Es de mencionar, que cada tipología establece una asignación básica por alumno, en donde para la conformación de la misma se tiene en cuenta el número de niños atendidos, la asignación básica y otras asignaciones complementarias. Lo anterior, busca reconocer a departamentos y municipios certificados los mayores costos de la planta docente, cuando el promedio de escalafón sea superior al nacional. En un futuro esta asignación estará directamente ligada a los resultados satisfactorios en las pruebas SABER e ICFES.

#### **- Recursos de Ley 21**

El departamento de Santander a través del Ministerio de Educación Nacional, recibió recursos por Ley 21 (recaudos parafiscales), \$938 millones en el año 2001, destinados a proyectos de infraestructura y dotación escolar, mientras que en 2002, el monto ascendió a \$1.041 millones y en 2003 contó con una asignación preliminar de \$2.944 millones, para desarrollar 17 proyectos encaminados al beneficio de 2.689 estudiantes.

#### **- Subsidios Escolares**

A través del programa “Familias en Acción”, el departamento de Santander, recibió subsidios por valor de \$351 millones, para una cobertura de 22.528 menores, distribuidos en 59% para primaria y 41% para secundaria.

Las modificaciones mencionadas en los ítems anteriores, influyeron de manera significativa en los logros alcanzados por el municipio en materia de educación, registrando el primer puesto a nivel nacional en la “Prueba Saber”, además de los

resultados alcanzados por la gratuidad en las matriculas, los textos integrados, el uniforme único, la cobertura en informática, el fomento de la investigación, de la cultura musical y la estrategia de las escuelas saludables; a lo que se unieron los programas de alfabetización y aceleración del aprendizaje por una parte y al apoyo a la educación dirigida a niños con necesidades especiales.

No obstante los logros antes señalados, la dificultad que se enfrentó para identificar a los niños y jóvenes que se encuentran por fuera del Sistema, unido a la falta de cultura que todavía existe en jóvenes y padres, propició el no acceso al programa, obligando a diseñar estrategias tendientes a lograr la cobertura total y garantizar la permanencia y culminación de todos los niveles educativos.

Se debe reconocer que la elevada relación estudiante-docente, despersonaliza el proceso de formación y debilita la atención del docente en los estudiantes. Además, la tendencia de la población del Municipio y del Área Metropolitana, en dirigir la formación de los estudiantes hacia instituciones oficiales de mayor prestigio, pero sin el estudio previo de las capacidades y talento de ellos, hace que se deban diseñar estrategias tendientes a un mayor aprovechamiento de las facultades y un mejor resultado en el proceso mismo de formación<sup>10</sup>

## **1.6 EL SECTOR DE SALUD EN SANTANDER Y BUCARAMANGA**

En Bucaramanga se proyectó para el año 2003, una población de 558.748 habitantes<sup>11</sup>, de la cual el 17.9% se identificó como población con NBI y un 4% en condiciones de pobreza absoluta. La población de la capital santandereana se encuentra en un 99% en el área urbana, distribuida en 17 comunas; mientras que el 1% restante en el área rural en tres corregimientos. Más del 55% de la

---

<sup>10</sup> Auditoria Gubernamental con enfoque integral. Administración Central Municipio de Bucaramanga, 2001-2003. Contraloría General de la República. Diciembre 2004. Pág. 85.

<sup>11</sup> DANE. Proyección Censo de Población 1993.

población se ubica en los niveles 3 y 4 de la estratificación socio-económica, siendo catalogada como la ciudad, representativa de la clase media.

El municipio de Bucaramanga se certificó en el Sector de la Salud, mediante Resolución 04073 de mayo 27 de 1992 emanada del Ministerio de Salud. La administración municipal, para el período 2001-2003, dentro de la estructura del Plan de Desarrollo denominado “Construyendo la ciudad de todos”, consideró para la ejecución de los recursos de transferencias de la Nación destinados al sector salud, los siguientes proyectos:

- Educación y comunicación ciudadana para la promoción y el fomento de hábitos de convivencia pacífica.
- Desarrollo de la estrategia de escuela saludable para el mejoramiento de la salud de los escolares.
- Promoción del SGSSS en Bucaramanga.
- Prevención de los factores de riesgo que afectan la salud de los niños, niñas y adolescentes del Municipio de Bucaramanga.
- Prevención de los factores de riesgo que afectan la salud sexual y reproductiva en hombres y mujeres de Bucaramanga.
- Desarrollo de acciones del proyecto CARMEN.
- Promoción y prevención en salud ocupacional de los menores trabajadores de la economía informal.
- Gestión del Plan de Atención Básica del municipio de Bucaramanga.
- Fortalecimiento del sistema de vigilancia en Salud Pública.

**1.6.1 Resumen Gestión Salud Municipal. 2001-2003.** Analizados los informes de gestión de la administración municipal de Bucaramanga, se establece que la actividad se centró en el incremento a la cobertura del aseguramiento en salud para la población pobre, mejoramiento del medio ambiente y ampliación de las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, así como el

fortalecimiento de la oferta pública de prestación de servicios de primer nivel que están bajo la responsabilidad del municipio.

Se debe señalar, que el incremento de los vinculados (población pobre no asegurada), obedeció a dos fenómenos, de una parte la caída de la cobertura del régimen contributivo y de otra el lento crecimiento de la cobertura en el régimen subsidiado. Además de la población que no alcanza los niveles de SISBEN para ser objeto de subsidios pero que no tienen capacidad de pago para cubrir su seguridad social.

No obstante lo anterior, se logró durante el periodo en mención afiliar al régimen subsidiado a 16.000 nuevas personas, con un panorama desalentador puesto que las cifras mostraban que seguían existiendo alrededor de 120.000 bumangueses pobres sin seguridad social.

Para contrarrestar este fenómeno la administración Municipal diseñó la estrategia “Bucaramanga Sana”, que buscaba mediante la aplicación de subsidios parciales articular el Plan Obligatorio de Salud –POS- y el Plan de Atención Básica –PAB-, logrando de esta manera que ésta población accediera a un plan mínimo aceptable de beneficios, que cubría: consulta externa, medicamentos, imágenes diagnósticas, laboratorio clínico, urgencias, odontología, promoción y prevención, hospitalización y partos, así como contar con exámenes de alta complejidad, asegurar a las personas hasta nivel tres en patologías de alto costo.

Otro programa de la administración tendiente a la promoción y prevención de enfermedades se focalizó en la vacunación, sobre la cual los resultados muestran un logro de cumplimiento de casi el 100% y un crecimiento del 13% en el trienio.

Tabla 4. Bucaramanga. Coberturas útiles de vacunación. 2000-2003

Coberturas	Porcentaje			
	2000	2001	2002	2003
Vacunación	85	95	98	98

Fuente: Secretaria de Salud y Medio Ambiente Bucaramanga

De otra parte, las cifras de incidencia de mortalidad perinatal por 10.000 nacidos vivos en el mismo periodo bajó del 19.6% al 13%, tal como se aprecia en la Tabla 5, situación que se considera subyacente del modelo de atención médica prenatal de bajo riesgo, desarrollada en el marco del programa Bucaramanga Sana.

Tabla 5. Bucaramanga. Incidencia de la mortalidad perinatal. 2000-2003

Tasas	Porcentajes			
	2000	2001	2002	2003
Por 10.000 nacidos vivos	19,6	n.d.	24	13

n.d.: no disponible.

Fuente: Secretaria de Salud y Medio Ambiente Bucaramanga

Como complemento se resumen los logros alcanzados por la Administración, hasta el año 2003, con base en estudios realizados por la Secretaría de Salud Municipal:

Tabla 6. Bucaramanga. Secretaria de Salud. Cumplimiento de metas. 2000-2003

Indicador	Estado 2000	Logro 2001	Logro 2002	Meta Trienio	Logro	Cumplimiento
Cobertura vacunación menores de un año	85%	95%	100%	96%	96%	100%
Incidencia de la mortalidad perinatal	19,6%	n.d.	24%	15%	13%	2 puntos menos
Incidencia del dengue hemorrágico	n.d.	275%	155%	155.3%	135%	15 puntos menos
Incidencia de sífilis congénita	8.48%	5%	3.86%	5.2%	4%	1.2 puntos menos
Personas nuevas afiliadas al rég. subsidiado	1383	9000	4373	12000	16221	135%
% reporte oportuno de novedades por ARS	n.d.	n.d.	54%	91.4%	100%	7.6 puntos por encima
Nivel de ruido mensual NRM	72 dB	63dB	69dB	62dB	63dB	1 dB por arriba
Concentración promedio anual de Nox	77mg/m3	60mg/m3	60mg/m3	73mg/m3	60mg/m3	10mg/m3 por debajo
Indice Aédico	12,90%	10%	5,86%	5.9%	5%	1 punto por debajo

n.d.: no disponible.

Fuente: Secretaria de Salud y del Medio Ambiente Bucaramaga

**1.6.2 Diagnóstico SISBEN en Santander y Bucaramanga.** Según datos estadísticos de la Secretaría de Salud y el Medio Ambiente de la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, para el año 2002 se contabilizó una población afiliada al Régimen Subsidiado de 74.423 personas, mientras que la prestación de servicios a la población pobre no asegurada, fue de 65.305 habitantes.

**Cuadro 12. Santander. Población afiliada al SISBEN**

Municipios	Población Total SISBEN 2002 (Planeación)	Población SISBEN Niveles 1- 2 (Planeación)	Población SISBEN Nivel 3 (Planeación)	Población SISBEN Niveles 1- 2- 3 (Planeación)	Población Total Afiliada (Según Bases) Jun 1- 2002
Total Santander	1.263.996	937.185	235.554	1.167.396	548.280
Bucaramanga	226.469	98.821	76.067	174.888	74.423
Barrancabermeja	117.423	84.483	22.646	107.129	66.411
Floridablanca	86.868	40.150	58.413	98.563	27.336
Piedecuesta	73.349	59.385	9.665	69.050	13.212
Girón	40.938	34.547	6.013	40.560	19.210
Resto Departamento	718.949	619.799	62.750	677.206	347.688

Fuente: Secretaría de Salud Departamental. Sistemas de Información en Salud.

**1.6.3 Población en el sistema de seguridad social en salud – Bucaramanga.**

Para el año 2002, la situación de la cobertura de seguridad social de la población de escasos recursos fue tan sólo de 42%, distribuida según SISBEN para los niveles 1 y 2, con menor cobertura en el nivel 3.

**Cuadro 13. Bucaramanga. Cobertura de la Seguridad Social 1999 - 2003**

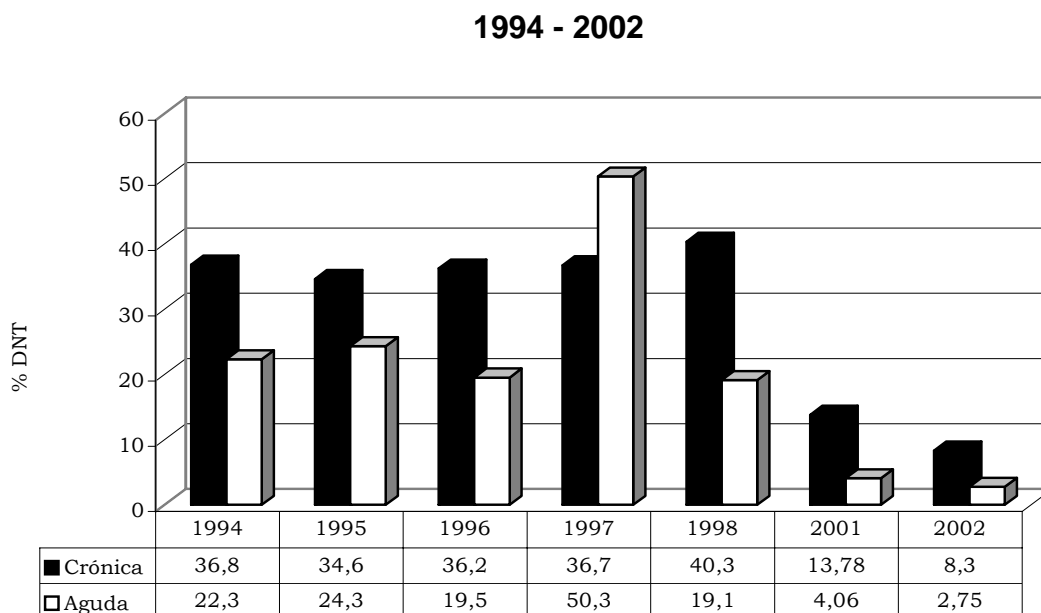
Población Régimen	1999	2000	2002	2003
Total	520.734	530.320	544.644	558.748
Contributivo	338.589	353.165	360.000	335.221
Subsidiado	59.281	61.348	64.000	76.527
Vinculados	122.864	85.807	101.644	127.000
Pob. fuera del sistema		30.000	19.000	20.000

Fuente: Secretaría de Salud Municipal

El porcentaje de personas y hogares con NBI y en condiciones de miseria, aumentó de 27.29% a 31.01%, entre 1985 a 2002; el promedio de NBI por hogar en 1985 fue de 17.60% y en 2002 se observa una cobertura en salud subsidiada para el 88% de la población con NBI.

**1.6.4 Cobertura de la Seguridad Social. Municipio de Bucaramanga.** Durante el período 2001-2003 la administración central de Bucaramanga ha desarrollado estrategias de intervención que integran a los sectores de salud, educación, desarrollo social y otras entidades, en busca de reducir efectivamente las tasas de desnutrición en los escolares de Bucaramanga y mejorar los niveles de desarrollo personal y social de las comunidades, especialmente aquellas marginadas y con grandes problemas para garantizar una dieta adecuada, suficiente y balanceada a sus hijos.

Gráfico 4. Bucaramanga. Proporción de escolares con desnutrición aguda y crónica



Fuentes: Oficina de vigilancia epidemiológica, secretaría de salud y ambiente de Bucaramanga.  
Estudios Proinapsa-UIS (1994-1998) ICBF (2001)  
Sistema de vigilancia alimentaria y nutricional (sisvan)-2002,

Tal como lo señala el Gráfico 4, el comportamiento de la desnutrición aguda y crónica en Bucaramanga, mostró cifras alarmantes durante toda la década anterior, con resultados que evidencian como la desnutrición en general afectaba a más de la mitad de los niños escolares, con sus consecuentes problemas en el desarrollo físico e integral de dicha población, logrando con la implementación de la política de alimentación y nutrición para los escolares en el año 2000, disminuir aproximadamente a la quinta parte de las tasas reportadas en la década de los noventa.

Para el caso de la desnutrición aguda, el impacto de la reducción de la tasa es altamente significativo y superior al de la reducción en la desnutrición crónica, esto debido a que el primer problema, se resuelve más rápidamente ante el desarrollo de intervenciones que fortalezcan la cantidad y calidad de la dieta de los niños. Sin embargo, el descenso en las cifras de la desnutrición crónica llaman la atención y pueden estar reflejando la continuidad con que se ha venido trabajando, el programa y el acompañamiento que se viene realizando desde la perspectiva de los estilos de vida saludable, específicamente la dieta saludable, logrando en la comunidad niveles de educación que permitan optimizar los recursos económicos en aras de garantizar en las familias dietas balanceadas y por sobre todo con adecuados contenidos proteico-calóricos que permitan el normal crecimiento de los niños.

Con base en lo anterior, se evaluó también los informes de gestión presentados por la administración central municipal, bajo el programa denominado Bucaramanga Sana<sup>12</sup>, en donde se identificaron una serie de programas de alimentación y nutrición, representados en las siguientes actividades:

---

<sup>12</sup> RANGEL JAIMES, Germán. "Ampliación de coberturas del seguro de salud. Municipio de Bucaramanga.2003". Marzo 2003.

- Programa de complementación alimentaria, “vaso de leche”, realizándose desde el año 2001, hasta la fecha, con una cobertura de más de 30.000 niños y niñas.
- Programa de fortalecimiento e implementación de la iniciativa Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia –IIAMI-, dirigida a la población gestante, lactante y niños y niñas menores de cinco años de edad. Se viene realizando desde el año 1998 en Bucaramanga.
- Programa de Fortalecimiento de los Grupos Comunitarios de apoyo a la Lactancia Materna.
- Estrategia educativa para la Promoción de los hábitos alimentarios saludables, dirigido a la población en general en el año 2001 y en el año 2002, centrándose en escolares, profesores y padres de familia de 50 escuelas que están en el programa de Escuelas Saludables.
- Programa para el fomento de hábitos alimentarios saludables dirigido a la comunidad en general, el cual hace parte de la estrategia global de prevención de las enfermedades crónicas (enfermedad cardiovascular y cáncer) del proyecto CARMEN, dirigido a la población de estratos bajos de la ciudad.

Por su parte, en Colombia la mortalidad perinatal constituye la quinta causa de muerte, siendo en promedio la tasa de mortalidad infantil de 24 por cada 1.000 nacidos vivos, correspondiéndole a Santander una tasa global de 27.69/1.000 nacidos vivos. A su vez, en Bucaramanga la mortalidad perinatal del año 2001 fue de 191 casos sobre 10.383 nacidos vivos, en el período comprendido entre enero y septiembre, para una tasa aproximada de 24.5/1.000 nacidos vivos<sup>13</sup>.

#### - **Capacidad Instalada en Santander**

Con base en los pocos reportes existentes sobre capacidad instalada, se pudo establecer una vez analizada la oferta de las Instituciones Prestadoras de Salud –

---

<sup>13</sup> Diagnóstico de situación de Salud Bucaramanga, Secretaría de Salud y del Ambiente. 2001

IPS- públicas y privadas del departamento de Santander, que aunque la Institución Empresa Social del Estado –ESE-, Hospital Universitario Ramón González Valencia, reportó 414 camas, realmente esta Institución cuenta con 367 camas activas y porcentaje de ocupación acumulado del 73%, lo que indica que realmente se necesitan 268 camas, distribuidas entre adultos 172, pediátricas 50, obstétricas 26, Unidad de Cuidados Intensivos –UCI- Adulto 6. –UCI- Pediátrica 5, Quemados 14.

En lo referente a la ESE Hospital San Juan de Dios de Floridablanca, cuenta con: 24 camas adulto, siete camas pediátricas, nueve camas obstétricas con una capacidad resolutiva importante dado que ha ampliado sus actividades en los servicios ofertados, pudiendo en determinado momento aumentar su capacidad ya que en periodos anteriores, contó con un número de camas superior al actual.

Cuadro 14. Área Metropolitana de Bucaramanga. Red pública IPS. 2003

Institución	camas adulto	camas pediátricas	camas obstétricas	uci adulto	uci pediátrica	uci neonatal	quemados	quirófanos	partos	total camas
Hosp. Univer. RGV	236	68	36	8	5	0	14	9	2	367
% ocupacional 73%	172	49	26	6	4	0	10	7	1,5	267
Comuneros	164	27	0	6	0	0	0	5	0	197
Cañaveral	6	14	27	0	0	0	0	2	1	47
H. Floridablanca	24	7	9	0	0	0	0	2	1	40
H. Norte	15	20	13	0	0	0	0	2	2	48
H. Girón	10	5	6	0	0	0	0	2	1	21
H. Piedecuesta	3	6	5	0	0	0	0	2	1	14
Total	222	79	60	6	0	0	0	15	6	367

Fuente: Secretaría de Salud Departamental. División de Vigilancia y Control.

Adicionalmente, la Institución ESE Hospital del Norte, ubicado en la red de IPS públicas del Área Metropolitana, como una entidad de II orden, cuenta con: 2 quirófanos, 1 sala de parto, 15 camas adultos, 20 camas pediátricas y 13 camas obstétricas, catalogada como de Primer Nivel y que actualmente no posee profesionales en las diferentes áreas de especialistas, por tal razón se ha

establecido en este orden de ideas su cubrimiento como receptora de pacientes para hospitalización con tratamiento definido, igualmente para post operatorios.

Con respecto a la población de las provincias de San Gil y Vélez, quienes están siendo atendidos por las Eses de II Nivel en Vélez, Socorro y San Gil, cuentan con prestación de servicios de II y III Nivel en el Hospital San Juan de Dios del Socorro, situación que no debe afectar la atención, por cuanto los servicios que se han de fortalecer están actualmente habilitados.

La Secretaría de Salud de Santander, en coordinación con un grupo de profesionales, ha venido adelantando reuniones permanentes con los Gerentes de las instituciones de la Red pública y privada del Área Metropolitana, con el fin de verificar el portafolio de servicios actual, con el declarado en la División de Acreditación Vigilancia y Control de la Secretaria de Salud Departamental de Santander.

Cuadro 15. Área Metropolitana de Bucaramanga. Red privada IPS. 2003

Institución	camas adulto	camas pediátricas	camas obstétricas	UCI adulto	UCI pediátrica	UCI neonatal	quemados	quirófanos	partos	total camas
Hosp. Univer. RGV	236	68	36	8	5	3	14	9	2	
% OCUPACIONAL 73%	172,28	49,64	26,28	5,84	3,65	2,19	10,22	6,57	1,46	
HUDES	205	28	30	8	5	3	11	9	2	290
FOSCAL	151	21	0	9	7	0	0	12	1	188
Cardiovascular	29	15	0	6	5	6	0	4	0	61
Bucaramanga	83	4	6	4	0	0	0	5	2	97
Metropolitana	58	6	5	3	0	0	0	3	1	72
Chicamocha	36	6	6	5	1	6	0	3	1	60
Materno Infantil San Luis	0	28	35	0	1	10	0	3	2	74
Santa Teresa	47	3	3	3	0	0	0	3	1	56
Clínica Saludcoop	41	8	15	6	2	4	0	5	2	76
Villa San Carlos	15	1	2	0	0	0	0	1	1	18
Total	665	120	102	44	21	29	11	48	13	626

Fuente: Secretaría de Salud Departamental. División de Vigilancia y Control.

## **1.7 PROPÓSITO GENERAL Y POLÍTICA SOCIAL EN BUCARAMANGA 2001 - 2003**

El desarrollo de la infraestructura social en vivienda, ordenación urbana y rural, suministro de agua, saneamiento básico, vías, entre otras, constituyen un factor importante y básico para atender las expectativas de la población y por ende en un proceso fundamental en la lucha contra la pobreza, la seguridad y una mejor calidad de vida de la población.

La modernización y urbanización de Colombia y de sus regiones exige acciones concretas con el fin de atender las necesidades de infraestructura social básica para la población.

De hecho, la alternativa para combatir la pobreza es la inversión social, que puede no solo canalizar una mejor infraestructura, sino también propender por la generación de empleo productivo, toda vez que la situación de desempleo en el Departamento, tanto rural como urbano es preocupante, sustentado en un alto porcentaje de subempleo e informalidad.

La situación de pobreza y miseria conlleva graves problemas de desnutrición crónica en la población infantil, siendo una de las diez primeras causas de morbi-mortalidad en Santander.

Cuadro 16. Gobierno Central de Bucaramanga. Otros sectores por finalidad del gasto público. 2000 – 2004

Finalidades	Millones de pesos				
	Dic. 2000	Dic. 2001	Dic. 2002	Dic. 2003	Dic. 2004
<b><u>VIVIENDA Y ORDENACION URBANA Y RURAL</u></b>	<b>4.164,9</b>	<b>4.326,7</b>	<b>2.183,2</b>	<b>5.603,4</b>	<b>3.460,6</b>
Vivienda	0,0	0,0	2.183,2	1.418,0	343,9
Ordenación urbana y rural	4.080,9	4.276,7	0,0	0,0	0,0
Asuntos y servicios sanitarios	84,0	50,0	0,0	4.185,4	3.116,7
<b><u>OTROS SERVICIOS SOC. Y COMUNITARIOS</u></b>	<b>3.060,3</b>	<b>987,2</b>	<b>6.661,4</b>	<b>5.891,2</b>	<b>1.321,9</b>
Asuntos y serv. deportivos, recreat. y cultural	3.060,3	987,2	6.661,4	5.891,2	1.321,9
<b><u>SERVICIOS ECONOMICOS</u></b>	<b>14.307,8</b>	<b>8.949,4</b>	<b>23.606,3</b>	<b>21.637,4</b>	<b>15.308,2</b>
Administración de servicios económicos	537,0	8,9	0,0	0,0	0,0
Programas laborales, salarios y empleo	798,0	629,7	1.439,1	349,8	47,8
Otros servicios agropecuarios	0,0	0,0	0,0	354,3	0,0
Silvicultura, caza y pesca	0,0	0,0	0,0	0,0	193,5
Electricidad	511,5	1.342,0	0,0	1.625,8	12.594,4
Suministro de agua	3.460,5	3.540,4	5.158,7	879,9	886,3
Carreteras interurbanas (Rurales)	222,1	229,0	0,0	0,0	0,0
Carreteras intraurbanas (Urbanas)	6.120,7	2.017,8	16.493,5	18.407,7	1.586,1
Comercio	2.559,1	1.152,5	515,0	20,0	0,0
Proyectos de desarrollo con fines múltiples	98,9	29,1	0,0	0,0	0,0
<b><u>OTRAS FINALIDADES</u></b>	<b>16.552,7</b>	<b>3.973,0</b>	<b>6.110,3</b>	<b>7.899,4</b>	<b>8.336,1</b>
Gastos por desastres y otras calamidades	0,0	0,0	549,4	194,0	222,1
<b>TOTAL</b>	<b>38.085,7</b>	<b>18.236,3</b>	<b>38.561,2</b>	<b>41.031,3</b>	<b>28.426,8</b>

Fuente: Banco de la República. Consolidación Finanzas Públicas Medellín. Ejecuciones Presupuestales del Municipio de Bucaramanga, codificadas en la Oficina Regional de Estudios Económicos. Banco de la República. Bucaramanga.

Asimismo, el problema de las vías en Santander es delicado, puesto que tan solo el 10% de las vías secundarias del departamento, están pavimentadas, mientras un 85% se encuentran afirmadas o en tierra y un 5% restante están estabilizadas. Con base en un diagnóstico elaborado por funcionarios de la actual Administración Central de Santander, se pudo establecer que las últimas administraciones solo habían logrado pavimentar en vías secundarias, cinco kilómetros por año, cifra increíblemente baja, con respecto a los 2.000 kilómetros que aún restan por pavimentar, lo cual implicaría el paso de décadas para cumplir con el objetivo.

También el informe detecta en Santander, un deterioro progresivo del medio ambiente, con áreas altamente afectadas por la erosión y contaminación creciente en fuentes de agua, limitación de agua potable para un buen número de población,

sequía y degradación del suelo, deforestación, a lo que se suma una cobertura baja en alcantarillados, inadecuada disposición de los residuos domiciliarios.

Cuadro 17. Gobierno Central de Santander. Otros sectores por finalidad del gasto público. 2000 – 2004

	Millones de pesos				
Finalidades	Dic. 2000	Dic. 2001	Dic. 2002	Dic. 2003	Dic. 2004
<b><u>VIVIENDA Y ORDENACION URBANA Y RURAL</u></b>	<b>1.790,8</b>	<b>1.825,0</b>	<b>1.071,3</b>	<b>2.912,6</b>	<b>9.106,6</b>
Vivienda	443,8	97,3	176,6	920,9	844,8
Ordenación urbana y rural	198,7	693,0	0,0	0,0	0,0
Asuntos y servicios sanitarios	1.148,3	1.034,7	894,7	1.991,7	8.261,8
<b><u>OTROS SERVICIOS SOC. Y COMUNITARIOS</u></b>	<b>5.028,2</b>	<b>2.641,5</b>	<b>4.488,3</b>	<b>4.677,0</b>	<b>9.050,9</b>
Asuntos y serv. deportivos, recreat. y cultural	5.028,2	2.641,5	4.488,3	4.677,0	9.050,9
<b><u>SERVICIOS ECONOMICOS</u></b>	<b>23.171,3</b>	<b>9.042,8</b>	<b>25.265,3</b>	<b>24.585,8</b>	<b>23.329,4</b>
Administración de servicios económicos	70,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Programas laborales, salarios y empleo	361,3	0,0	1.003,5	2.318,4	1.540,8
Administración de servicios agropecuarios	86,0	100,0	104,1	0,0	0,0
Extensión y regadío	7,1	0,0	0,0	0,0	108,4
Otros servicios agropecuarios	218,6	764,9	428,8	1.323,6	1.225,2
Silvicultura, caza y pesca	0,0	0,0	372,8	193,9	0,0
Minería	0,0	0,0	478,2	94,7	480,0
Manufactura y construcción	0,0	0,0	0,0	3.065,2	3.125,6
Electricidad	1.178,0	151,0	2.980,3	3.486,4	2.474,3
Gas y vapor	60,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Suministro de agua	362,7	0,0	1.549,5	3.626,8	4.344,6
Carreteras interurbanas (Rurales)	19.639,7	7.395,8	0,0	0,0	0,0
Carreteras intraurbanas (Urbanas)	183,7	630,1	18.343,6	10.451,0	9.785,2
Turismo	14,9	1,0	4,5	25,8	245,3
Comercio	855,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Proyectos de desarrollo con fines múltiples	133,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<b><u>OTRAS FINALIDADES</u></b>	<b>86,3</b>	<b>104,0</b>	<b>717,2</b>	<b>579,5</b>	<b>1.345,7</b>
Gastos por desastres y otras calamidades	86,3	104,0	717,2	579,5	1.345,7
<b>T O T A L</b>	<b>30.076,6</b>	<b>13.613,3</b>	<b>31.542,1</b>	<b>32.754,9</b>	<b>42.832,6</b>

Fuente: Banco de la República. Consolidación Finanzas Públicas Medellín. Ejecuciones Presupuestales del Municipio de Bucaramanga, codificadas en la Oficina Regional de Estudios Económicos. Banco de la República. Bucaramanga.

**1.7.1 Visión de la administración 2001- 2003, en otros sectores de la finalidad del gasto.** Como toda administración de una nación, región o localidad en el mundo, al concluir el período de gobierno presentan un balance sobre su gestión, con resultados que por lo general son positivos, así las cifras o la situación real de la población demuestran lo contrario, mostramos un compendio sobre la visión de la Gestión del Gobierno Central de Bucaramanga en el período 2001-2003, en donde presentan su balance, enfocando las actividades más relevantes.

### **- La niñez**

El programa se dirigió especialmente a los grupos conformados por menores escolares, trabajadores, niños abandonados y habitantes de la calle, siendo el eje principal en la administración 2001-2003, el “Vaso de leche y desayunos o almuerzos escolares”, cuya inversión ascendió a \$7.964 millones, con una cobertura anual de 75.000 escolares.

Cabe destacar la conformación del “Comité Local” para la erradicación del trabajo infantil, la ampliación de la cobertura en el acceso a “Recrear” de los niños y sus familias, así como la vinculación de niños entre los 0 y 12 años a celebraciones lúdicas y recreativas. De otra parte, se invirtieron \$1.736 millones en programas que buscan la atención integral de niños en riesgo, con una inversión per cápita de \$578.643.

### **- El adulto mayor**

Este componente permitió la identificación de la población concentrada en 270 grupos de las comunas y corregimientos que abarcan aproximadamente a 15.000 adultos mayores.

Se destacan en este componente cinco estrategias así:

- Complemento nutricional para adultos mayores “PAN”, consistente en el suministro de refrigerio diario.
- Intervenciones terapéuticas y de rehabilitación, en asocio con la Organización Clínica Carlos Ardila Lulle, desarrollando programas de glaucoma, suministrando 3.000 pares de gafas y 1.400 prótesis dentales
- Auxilio Exequial: Se otorgaron 400 auxilios exequiales
- Otras actividades lúdicas: Estuvieron dirigidas a capacitación en culinaria, integración en festivales, bazares, feria de Bucaramanga, elección mamá Bucaramanga y festival del adulto mayor.

- Centro vida para la atención Integral del adulto mayor: Los dos centros ubicados en el Barrio Álvarez y Ciudadela Real de Minas tienen cobertura para aproximadamente 15.000 beneficiarios, donde se prestan servicios médicos, terapéuticos, lúdicos, recreativos, asistenciales, alimentarios, cosméticas etc.

#### **- Población Discapacitada**

Con una inversión de \$356 millones se atendió a la población con limitación física, psíquica o sensorial, alcanzando una cobertura del 100%. Se fortaleció la atención educativa en el aula regular y la posibilidad de acceder a la actividad productiva a través de proyectos de capacitación para el empleo. Además, se amplió la cobertura en el suministro de apoyos ortopédicos como, sillas de ruedas, muletas, prótesis, audífonos, elementos para ciegos, entre otros.

#### **- Desplazados**

Se destaca la participación conjunta de la Red de Solidaridad, Defensoría del Pueblo, Personería y Organizaciones No Gubernamentales –ONG-, en la adecuación de un hogar de paso que alberga a más de 100 familias.

#### **- Mujer**

El programa se orientó en el componente académico, al apoyar a 231 mujeres cabeza de hogar para continuar sus estudios en educación formal, además de capacitar a mujeres del sector rural en cultivos hidropónicos. En recreación se logró la vinculación de mujeres líderes y madres comunitarias a los parques Recrear.

De otra parte, la organización de las mujeres se hizo con enfoque productivo y económico con el apoyo a dos ferias “Verraquitas” y “Camelladoras”. La Oficina de Paz, consolidó 110 grupos de mujeres cabeza de familia y canalizó cerca de 100 millones de pesos en capacitación laboral y empresarial dirigida a este segmento de la comunidad.

### **- Sector Rural**

Aunque el sector rural es minoritario, recibió apoyo en asistencia técnica a pequeños y medianos productores, montaje de parcelas demostrativas, procesos de producción intensiva y ecológica, entre otros. Es de destacar el primer lugar que ocupó Bucaramanga en el año 2002, en la erradicación de la fiebre aftosa, siendo pionera en el tema de la implementación de la agricultura ecológica integral en esta región del país.

Otro enfoque sobre la gestión social concluye que la generación de empleo y la reactivación económica de Bucaramanga, se tradujo en múltiples estrategias dentro de las que se encuentran la capacitación laboral, comercialización, crédito a los sectores productivos, observatorio de empleo de Bucaramanga y su Área Metropolitana, creación del Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial. En el programa de otorgamiento de créditos se destaca la participación del Instituto de Fomento Industrial –IFI- y la Administración Municipal, además de destacarse el fortalecimiento de Fondos Rotatorios de Crédito, encaminados a actividades productivas a través de minis, micros y pequeñas empresas.

A su vez, la creación del Instituto Municipal del Empleo de Bucaramanga –IMEBU- fortaleció los proyectos intersectoriales como son el apoyo de los Centros de Desarrollo Productivo –CDP-; asesoría técnica a mujeres cabeza de familia, capacitación en iniciativas laborales y la creación del Centro de Desarrollo Empresarial y Comercio Exterior.

### **- Vivienda**

Son múltiples los factores que agudizan el déficit de vivienda en Bucaramanga, a lo que se suman las exigencias del Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, por lo cual debieron gestionarse en primera instancia tales modificaciones. Luego de este proceso se incluyeron 170 hectáreas adicionales para vivienda de interés

social y se flexibilizaron las normas sobre redes aéreas y subterráneas. Así mismo, otro factor que incidió negativamente fue la problemática de las viviendas ubicadas en zonas de riesgo que debieron ser reubicadas, disminuyendo la posibilidad para la solución de vivienda a nuevos beneficiarios.

Los asentamientos de habitantes en sectores considerados de riesgo, como son la ubicación en áreas topográficas inadecuadas, barrios marginales y habitantes con pésimas condiciones de pobreza y salubridad, fueron temas adoptados por el Comité Interdisciplinario e interinstitucional de Saneamiento Básico, Mitigación de Riesgos y de Servicios Públicos, a través de programas piloto de mejoramiento integral de los asentamientos.

Fundamentalmente, se pretende mejorar las condiciones de los habitantes que durante mucho tiempo han vivido en peligro inminente de perder sus vidas ante las condiciones climatológicas y atmosféricas o en situación de grave riesgo de salud por el pésimo saneamiento básico de sus viviendas.

#### **- Seguridad, convivencia y cultura ciudadana**

Debido a las altas cifras delincuenciales detectadas en Bucaramanga, la administración impulsó la formulación del Plan Estratégico de Seguridad y convivencia. Dicha estrategia de seguridad ciudadana, contó con los programas de recuperación sostenible del espacio público, logrando la construcción del mercado móvil campesino, gestión de la sesión por parte de TELEBUCARAMANGA, de los locales de la Plaza Satélite del Sur, recuperación del espacio público del sector Cinemas Cabecera. Además, se creó la Defensoría del Espacio Público, la cual en su labor ha identificado predios propiedad del Municipio y recuperado zonas verdes, entre otros programas.

### **- Deporte recreación y cultura**

Esta labor ha sido asumida por el Instituto del Deporte y la Recreación de Bucaramanga –INDERBU- y la Secretaría de Infraestructura, que han adelantado trabajos de las Escuelas de Formación Deportiva, Juegos Deportivos Intercolegiados, promoción de la actividad física para la prevención de enfermedades crónicas, entre otros.

Por su parte, el desarrollo cultural se vio impulsado mediante la actualización de bibliotecas, dotación, adquisición de equipos de salas y bibliotecas satélites y la remodelación de la emisora cultural. Fue importante la recuperación del Centro Cultural del Oriente Colombiano dentro del Plan integral de recuperación del área Histórica de Bucaramanga, donde se proyecta funcione el museo de la ciudad, así como la creación del conservatorio y museo de la música, museo de historia de Bucaramanga y la escuela de historia del arte con énfasis en las áreas de museología, además de un centro integrado de servicios, una oficina de turismo, dos salones para convenciones y exposiciones, teatro al aire libre, librería y restaurante.

### **- Desarrollo urbano organizado y sostenible y servicios públicos**

Este componente de gestión se ve directamente afectado por el POT, que como se había expresado en párrafos anteriores, debió ser sometido a ajustes y revisiones, que permitió las posibilidades de cumplir la agenda en vivienda de interés social, como también la utilización del Relleno Sanitario del Carrasco, hasta agotar su vida útil. Se incluyeron más de 5.200 predios para el desarrollo de actividades comerciales, revisión del componente vial que permitió el desarrollo de obras de recuperación del espacio público sobre la carrera 33 y viabilizar el desarrollo de proyectos de gran envergadura como el Transporte Masivo – Metrolínea-.

En cuanto al desarrollo urbano, se avanzó en el Plan Integral Centro Bucaramanga, que busca el mejoramiento integral del centro de la ciudad mediante un proceso combinado de renovación urbana y de recuperación del patrimonio histórico y cultural. Por último se planteó el Plan Maestro de Parques y el Plan especial de parqueaderos con la conformación de una red de parqueaderos públicos y privados.

La modernización de la ciudad se vio reflejada en la inversión en mantenimiento, ampliación y recuperación de vías urbanas y ampliación y construcción de puentes y andenes para activar la movilización de peatones. A esto se sumó, la construcción y mantenimiento de parques, resaltando el desarrollo del proyecto de parqueaderos y zonas deportivas del Parque San Pio, además de entregar al servicio zonas verdes y remodelación de parques. Las plazas de mercado fueron objeto de mejoras, adecuaciones y ampliaciones con el ánimo de mejorar la calidad de vida el paisaje y medio ambiente.

El sistema de Transporte Masivo fue presentado y adelantadas las gestiones a nivel nacional, para una inversión de 203.492 millones de pesos, esperando sea financiado el 70% por parte del gobierno central.

El sistema esta conformado por los siguientes componentes básicos:

- Construcción de corredores con carril exclusivo para METROLINEA
- Mantenimiento de la malla vial existente que operará como sistema de corredores mixtos, paralelos a los carriles exclusivos.
- Infraestructura vial complementaria, como puentes en las intersecciones viales y ampliación de vías existentes.
- Construcción de estaciones de parada para el ingreso de pasajeros y sistema de portales par la regulación de vehículos en las diferentes horas.

Además contará con rutas troncales: la Virgen-Cañaveral y Cañaveral-Piedecuesta, Troncal Girón-Puerta del Sol y Troncal Puerta del Sol-Cra 27-UIS.

Las rutas alimentadoras atenderán el flujo de habitantes desde los diversos barrios del área urbana de Bucaramanga y Floridablanca y las rutas complementarias atenderán los barrios fuera del área central de Bucaramanga. Se considera que una población de 1.022.532 personas se verán beneficiadas.

#### - **Agua Potable**

El servicio de agua potable manejado a través del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. ESP, en su esquema estratégico plantea la investigación de aguas subterráneas a corto plazo, en el mediano plazo la regulación de cuencas y a largo plazo el Proyecto de Piedras Blancas. La implementación del sistema SCADA y programas de georreferenciación permitieron optimizar el uso del agua captada y disminuyó la pérdida, ahorrando 3.5 millones de m<sup>3</sup> anuales. De igual forma en el trienio se repusieron redes de distribución, y medidores.

### **1.8 DESARROLLO HUMANO<sup>14</sup>**

El tema del desarrollo humano tiene muchas connotaciones y es mucho lo que teóricamente existe, pues es un concepto muy amplio y va más allá del cálculo de un indicador, aunque éste es básico, en la medida en que permite evaluar el progreso, combinar dimensiones de desarrollo económico y del ingreso, caso específico el de educación y salud, al tiempo que permite realizar comparaciones entre regiones de un país o a nivel internacional para evaluar los logros alcanzados.

---

<sup>14</sup> Para desarrollar este capítulo que consideramos importante considerarlo dentro del gasto social, nos apoyamos en un informe, tal vez único, elaborado por la Corporación Metropolitana de Planeación y Desarrollo de Bucaramanga –CORPLAN- “Santander Humano”, tratando de interpretar algunos conceptos de indicadores de Desarrollo Humano.

No obstante, el alcance de los diferentes indicadores que se pueden utilizar para medir, por ejemplo, la riqueza de una región y establecer la cantidad de recursos con que cuenta dicha sociedad, no suministran mayor información sobre la distribución de los mismos, ni determinan si hay equidad o no y en algunos casos no logran establecer el alcance real de la inversión en sectores sensibles.

Las Naciones Unidas utilizan como factores de medición del desarrollo humano, la esperanza de vida, la alfabetización de los adultos, el acceso a los tres niveles de educación así como el ingreso medio de la población, abarcando todos los aspectos de bienestar de los individuos.

### 1.8.1 Índices de Desarrollo Humano en Santander

Tabla 7. Santander. Índices de Desarrollo Humano. 1990 - 2001

Índice	1990	1991	1992	1993	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001
IDH	0,723	0,738	0,743	0,744	0,785	0,785	0,777	0,775	0,763	0,768	0,779
Logro educativo	0,778	0,787	0,794	0,803	0,816	0,824	0,828	0,834	0,83	0,824	0,84
Población analfabeta	1,2	11,6	10,9	10,1	10,1	10,6	10,6	10,1	10,1	10,2	8,2
Escolaridad combinada	0,584	0,593	0,599	0,612	0,649	0,683	0,695	0,705	0,690	0,676	0,683
Esperanza de vida hombres <sup>2</sup>	74	74	74	75	75	76	76	77	77	77	78
Esperanza de vida mujeres <sup>2</sup>	69	69	70	70	70	71	71	71	71	71	72
PIB ajustado	0,65	0,69	0,69	0,68	0,71	0,77	0,74	0,72	0,69	0,71	0,72
PIB per cápita en US\$ ctes.	1.412	1.501	1.682	1.798	1.941	2.909	2.742	2.605	2.283	2.148	2.306

Fuente: Cálculos PNDH, a partir de estadísticas DANE. Censos de población. Encuesta Nacional de Hogares y PNDH, a partir de DNP/DDS/GCV para la esperanza de vida. Cuentas Nacionales DANE.

El comportamiento del IDH en Santander ha sido variable, desde 1990 y hasta 1996 fue creciente, siendo este último año el de mayor peso al incrementarse en 8.57% respecto del año 1990, entre 1997 a 1999 por el contrario fue decreciendo para luego en los años 2000 y 2001 volver a aumentar. En comparación con el año 1990 el aumento es de 7,74%.

Los índices señalados en la Tabla 8, muestran que en logro educativo<sup>15</sup> la tendencia fue creciente desde 1990 hasta 1998, alcanzando el mayor valor en 2001, al registrar 0.84, con una variación respecto a 1990 de 7.88%; mientras tanto, la tasa de analfabetismo en Santander, registró una disminución equivalente a 4.2 puntos porcentuales entre 1990 y 2001 y la de matrícula combinada varió significativamente durante el período, registrando una mayor variación a partir de 1993.

Por su parte, el índice de esperanza de vida<sup>16</sup> reflejó claramente una tendencia creciente durante todo el periodo, alcanzando por tanto su mayor valor de 0,777 en el año 2001 y sigue en desempeño al de logro educativo, convirtiéndose en el segundo que más aportó al IDH. Finalmente, el Índice del PIB ajustado per cápita, presentó un aumento desde 1994, alcanzando su mejor desempeño en 1996, al lograr 0.77, con un PIB per cápita de US\$2.909; el cual varía en el año 2001, al señalar un 0.72 con un PIB per cápita de US\$2.306 corrientes, que no supera el comportamiento registrado en 1996.

---

<sup>15</sup> Este indicador tiene dos componentes: el de alfabetización de adultos, o de población mayor de 15 años que sabe leer y escribir y la tasa de escolaridad combinada.

<sup>16</sup> La variable de medición de esperanza de vida tiene como base el Censo de 1993. De esta fecha al momento han transcurrido 12 años y dados los problemas de violencia por los que atraviesa el país y por la zona en análisis, es posible que los cálculos de esperanza de vida no recojan plenamente tales efectos.

## CONCLUSIONES

La descentralización se constituye en un proceso de vital importancia para Colombia, toda vez que sienta las bases para el fortalecimiento en materia fiscal y administrativa, pese a existir razones sociales, económicas y políticas que interfieren en la asignación de recursos; pues si bien el gasto social entra a compensar muchas falencias de las regiones, también genera exclusión y polarización, al no poder resolver los problemas estructurales de pobreza e inequidad social.

Una copiosa normatividad ha acompañado estos cambios en el país, destacándose especialmente las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986, como preámbulo a un nuevo ordenamiento político y administrativo que llegó con la promulgación de la Nueva Constitución, la cual enmarca a Colombia como un Estado Social de Derecho. Esta Constitución, sentó las bases del régimen vigente de transferencias de recursos y facultades de gastos, canalizando dichos recursos exclusivamente a través del situado fiscal, la cesión a los municipios y las regalías.

Como todo nuevo proceso, las transferencias a las entidades territoriales presentaron inestabilidad durante la década de los noventa, impidiendo llevar a cabo una correcta planeación y una adecuada asignación de recursos, especialmente en la financiación de sectores sensibles como educación, salud, agua potable y demás sectores de inversión social, lo cual se modificó con el Acto Legislativo 001 de 2001 y la Ley 715 de 2001, que unificó en una sola bolsa los diferentes tipos de transferencias, creándose el Sistema General de Participaciones (SGP).

Nace el concepto de gasto público social, asumido como la redistribución que hace el Estado, al recoger impuestos de los contribuyentes y asignarlos a un objetivo determinado, con el propósito de lograr una mejor distribución de bienes y servicios entre los componentes de la sociedad, señalando para el departamento de Santander un crecimiento a precios corrientes de 25.4% entre 1999 y 2004, mostrando a lo largo del período cierta regularidad.

El gasto público social, no solo se enmarca dentro de la garantía del buen uso de los recursos, sino del desarrollo social, económico y político que generen en las poblaciones, donde son aplicados. Por ello es importante, reflexionar frente a la disminución de recursos para inversión social y al traslado de responsabilidades del estado a los particulares. La educación al igual que la salud, ha presentado reformas estructurales en las que finalmente la ciudadanía asume parte de los costos. Esta asunción de responsabilidades puede estar generando falta de interés en el ingreso de los menores a la etapa de transición, pues la decisión final la toman sus padres, mientras que en los niveles de básica y media, son los adolescentes quienes determinan su retiro del sistema, en este caso, por la necesidad de conseguir recursos para el sostenimiento familiar.

En el Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2001-2003, el sector de la educación se promocionó como la palanca de crecimiento económico encaminado a lograr una mayor estabilidad, progreso y competitividad, pero basado en una política de racionalización de gastos, disminución de costos de personal administrativo y docente, con el fin de orientar recursos para mejorar la cobertura y calidad de este sector.

Tomando como referencia cifras del Ministerio de Educación Nacional –MEN-, se evidenció que en Bucaramanga para el período 2001-2003, un alto porcentaje de alumnos que ingresaron a la secundaria no continuaron la media; aunque el crecimiento poblacional en edad escolar tanto para el Departamento como para el

municipio capital fue considerable y se mejoró el nivel de cobertura. A su vez, el departamento de Santander en su conjunto para el período 2001-2003, registró una cobertura total en básica primaria, mientras en secundaria el 20% no continuó, el 45% llegó a la media y cerca del 14% no ingreso a transición.

La filosofía de la ley 715 es que los recursos lleguen a los niños y no a los profesores, asignando las partidas, acorde con el número de alumnos matriculados, por ello pareciera que se esta dando mas importancia a la cobertura por efecto de la asignación e recursos, que por la capacidad de desarrollo que genera la educación en la sociedad.

La educación tiene un diferenciador en las evaluaciones sociales, pues es considerado como factor de desarrollo, y en lo que respecta a Santander, ha venido en descenso su nivel en las pruebas ICFES y SABER, que pueden a futuro afectar la calidad.

La ejecución de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, se ve directamente afectada por las políticas públicas nacionales y los factores externos que estas conllevan, es el caso de los programas de educación “La Revolución Educativa”, que traza unas estrategias y metodologías propias de esta política nacional y que deben ser adoptadas por las administraciones territoriales, donde se pierde la discrecionalidad en la asignación a programas propios de la región. Si basamos nuestro concepto en las cifras Santander y Bucaramanga, mejoró ostensiblemente su cobertura, pero la relación alumno, docente también fue mucho más alta en la zona urbana, situación que puede poner en riesgo la calidad de la educación, por el excesivo número de alumnos por docente.

En salud, el objetivo de la Administración Municipal en el período 2001-2003 se centró en el incremento de la cobertura para la población pobre, a través de varios proyectos importantes, tales como: educación y comunicación ciudadana,

desarrollo de la estrategia de escuela saludable para el mejoramiento de la salud de los escolares, promoción del SGSSS en Bucaramanga, prevención de los factores de riesgo que afectan la salud de los niños, niñas y adolescentes, prevención de los factores de riesgo que afectan la salud sexual y reproductiva en hombres y mujeres, desarrollo de acciones del proyecto CARMEN, entre otros.

Es claro que el desarrollo económico debe generar recursos adicionales, que son redistribuidos en bienestar, al aumentar el recaudo en impuestos, la participación de aportes por régimen contributivo en salud, haciendo menos pesada la carga de los municipios en el régimen subsidiado, el incremento de aportes pensionales que garanticen a futuro las posibilidades del mantenimiento del nivel de vida de la comunidad. Es claro que el desarrollo económico de Santander es muy lento y la participación en el PIB nacional es de sólo el 5%, en tanto que la base de la economía de Bucaramanga, es de pequeña industria y muy absorbida por la economía informal, lamentablemente acorde con una tasa de desempleo, que en 2003 fue de 18% aproximadamente y de subempleo del 40%.

La inversión social en Salud, a pesar de no hacer parte de los indicadores de desarrollo humano, es uno de los que ha reflejado mayor incidencia en las clases menos favorecidas, con el programa de Bucaramanga Sana, que posibilitó el ingreso a servicios de salud a 120.000 habitantes. De igual manera, los proyectos transversales de salud y educación arrojaron excelentes resultados, al bajar los índices de desnutrición y muerte perinatal.

En propósito general, la asignación de apoyo se brindó especialmente a los grupos conformados por menores escolares, menores trabajadores, niños abandonados y habitantes de la calle, mientras un programa bandera de la administración fue el Vaso de leche y desayunos o almuerzos escolares. A esto se sumaron, los programas de adulto mayor, atención a discapacitados, desplazados, mujer cabeza de familia, sector rural, vivienda, seguridad,

convivencia y cultura ciudadana, deporte, recreación y cultura, desarrollo urbano, servicios públicos, entre otros.

La inversión en el componente de Propósito General, se expande a diversos sectores, que la hace más difícil de controlar y medir el valor agregado que estos generan en la población. Las cifras no reflejan la equidad con que se distribuyeron los recursos, ni el desarrollo generado por la producción y el consumo, muestran cuanto se invirtió y en que aspectos, pero no a quien llegó y como mejoró el nivel de vida.

La infraestructura vial en el municipio de Bucaramanga, es de nivel aceptable y la inversión permite el mantenimiento de la malla vial aunque es necesario precisar que los recursos de la sobretasa a la gasolina son aplicados al Área Metropolitana, lo cual facilita una mayor gestión.

No obstante las cifras mostradas, el nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas y de niveles de miseria, sigue aumentando, ejemplo de ello es que entre 1985 y 2002 se incrementó de 27,29% a 31.97%.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1993: invertir en salud*. Washington, DC, 1993.

Banco Interamericano de Desarrollo. "La Reforma Tributaria". *Informe de Progreso Económico y Social*, Washington D.C. 1996.

Banco Interamericano de Desarrollo. *Elementos de análisis para una estrategia educacional en Colombia*. División de Programas Sociales. Washington, DC, 1997.

Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas. Varios informes. 1996-1997.

Contraloría General de la República, Auditoría Integral Abreviada Concurrente a los recursos del Sistema General de Participaciones, Municipio de Bucaramanga vigencia 2002 y 2003.

Contraloría General de la República, Guía para el control a las Transferencias de la Nación. Bogotá Julio de 2003.

Contraloría General de la República, Auditoría Excepcional a la Administración Central Municipal de Bucaramanga vigencia 2001 a 2003. Bucaramanga, Diciembre de 2004.

Corporación Metropolitana de Planeación y Desarrollo de Bucaramanga – CORPLAN. Santander Humano. Edición No. 2. Mayo de 2004

DECRETO QUE REGLAMENTA LA LEY 715, No. 1526 de 2002. Reglamenta la administración del sistema de información del sector educativo.

DECRETO QUE REGLAMENTA LA LEY 715, No. 3020 de 2002. Organización de Plantas de personal docente y administrativo de las entidades territoriales.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Investigación en Educación formal año 2000.

Departamento Nacional de Planeación. "Cómo va la descentralización". *Revista Planeación y Desarrollo*, volumen XXVI, número 2. Santafé de Bogotá, Colombia. Mayo 1995.

Departamento Nacional de Planeación. "Cómo va la descentralización". *Revista Planeación y Desarrollo*, volumen XXVII, número 3. Santafé de Bogotá, Colombia. Julio – septiembre 1996.

Departamento Nacional de Planeación. Santafé de Bogotá. Diciembre 1996.

Directiva Ministerial 04 de marzo 27 de 2003

Documento CONPES SOCIAL No. 57. Enero 28 de 2002

Documento CONPES SOCIAL No. 68. Febrero 3 de 2003

Documento CONPES SOCIAL No. 72. Septiembre 15 de 2003

Documento CONPES SOCIAL No. 72 Bogota, Septiembre 15 de 2003.

Documento CONPES SOCIAL No. 063. Agosto 26 de 2002

Documento CONPES SOCIAL No. 064. Octubre 22 de 2002

Documento CONPES SOCIAL No. 069. Mayo 28 de 2003

Documento CONPES SOCIAL No. 071. Julio 21 de 2003

Documento CONPES SOCIAL No. 074. Noviembre 4 de 2003

Duarte, J. *Los problemas de la descentralización en educación y salud*.

Informe Ejecutivo de Gestión al 31 de Diciembre de 2003. Alcaldía de Bucaramanga, Secretaría de Educación Municipal.

Ministerio de Educación Nacional –MEN- Documento Perfil Educativo de Santander. Abril de 2004

Moreno Rojas Iván. Informe de Gestión. 2001-2003. Tres años construyendo la ciudad de todos, Alcaldía Municipal de Bucaramanga.

Perry G. y Rodríguez, J.A. "Las Finanzas Intergubernamentales en la Constitución de 1991". *Coyuntura Económica*, Santafé de Bogotá, Diciembre. 1991.

RANGEL JAIMES, Germán. "Ampliación de coberturas del seguro de salud. Municipio de Bucaramanga.2003". Marzo 2003.

REVISTA DEL BANCO DE LA REPUBLICA. VOL. LXXVII. No. 923. "Crisis Fiscal Actual: Diagnóstico y Recomendaciones". Rincón Hernán; Ramos Jorge; Lozano Ignacio. Pág. 62. Septiembre 2004.

Rodríguez, J. A. "Tributación y Descentralización: Un ensayo sobre el régimen impositivo de los departamentos colombianos". Manuscrito no publicado. 1996.

Sarmiento, A. y J. Vargas. *Descentralización de los servicios de salud y educación*. Misión Social, Departamento Nacional de Planeación. Santafé de Bogotá. Marzo 1997.

**ANEXOS**

## Anexo A. Gasto según finalidad 2000 – 2004

### Gobierno Central de Bucaramanga. Gasto según finalidad. 2000-2004

Millones de pesos

Finalidades	Dic. 2000	Dic. 2001	Dic. 2002	Dic. 2003	Dic. 2004
<b><u>SERVICIOS PUBLICOS GENERALES</u></b>	<b>71.962,8</b>	<b>45.718,7</b>	<b>49.337,6</b>	<b>50.894,3</b>	<b>42.682,5</b>
Administración general	66.315,3	41.722,7	47.381,1	48.773,0	39.942,4
Orden público y seguridad	5.144,5	3.265,7	1.545,4	1.604,2	2.371,9
Medio ambiente	503,0	730,3	411,1	517,2	368,2
<b><u>EDUCACION</u></b>	<b>9.720,0</b>	<b>14.030,6</b>	<b>17.401,2</b>	<b>78.619,9</b>	<b>88.166,6</b>
Administración de la educación	6.597,4	1.912,8	928,4	969,8	227,3
Educación primaria	1.927,3	8.995,1	8.088,1	37.837,2	43.162,9
Educación secundaria	964,7	2.115,0	8.088,3	37.837,2	43.147,0
Educación superior	134,0	130,5	63,6	327,4	310,0
Otras enseñanzas	96,6	669,8	210,6	982,1	959,8
Otros servicios educativos y culturales	0,0	0,0	0,0	625,0	0,0
Servicios auxiliares de la educación	0,0	207,4	22,2	41,2	359,7
<b><u>SANIDAD</u></b>	<b>10.377,4</b>	<b>15.390,4</b>	<b>17.612,5</b>	<b>21.666,2</b>	<b>25.958,8</b>
Administración de la salud	212,6	279,9	0,0	0,0	0,0
Hospitales, clínicas y análogos	8.915,4	13.957,6	17.612,5	21.666,2	25.958,8
Servicios de salud y saneam. específicos	1.249,4	1.152,9	0,0	0,0	0,0
<b><u>SEGURIDAD, ASISTENCIA Y B. SOCIAL</u></b>	<b>1.175,7</b>	<b>3.187,4</b>	<b>5.633,2</b>	<b>10.926,5</b>	<b>8.667,5</b>
Administración del bienestar social	447,6	433,7	544,0	2.199,0	2.140,5
Cuidado a los ancianos	0,0	0,0	1.165,6	3.295,2	2.105,2
Cuidado a los incapacitados y enf. mentales	179,5	1.031,1	316,0	567,7	28,4
Cuidado a los niños	383,6	1.457,4	3.607,6	4.864,6	4.293,5
Otros de asistencia y bienestar social	165,0	265,2	0,0	0,0	99,9
<b><u>VIVIENDA Y ORDENACION URBANA Y RUR</u></b>	<b>4.164,9</b>	<b>4.326,7</b>	<b>2.183,2</b>	<b>5.603,4</b>	<b>3.460,6</b>
Vivienda	0,0	0,0	2.183,2	1.418,0	343,9
Ordenación urbana y rural	4.080,9	4.276,7	0,0	0,0	0,0
Asuntos y servicios sanitarios	84,0	50,0	0,0	4.185,4	3.116,7
<b><u>OTROS SERVICIOS SOC. Y COMUNITARIOS</u></b>	<b>3.060,3</b>	<b>987,2</b>	<b>6.661,4</b>	<b>5.891,2</b>	<b>1.321,9</b>
Asuntos y serv. deportivos, recreat. y cultural	3.060,3	987,2	6.661,4	5.891,2	1.321,9
<b><u>SERVICIOS ECONOMICOS</u></b>	<b>14.307,8</b>	<b>8.949,4</b>	<b>23.606,3</b>	<b>21.637,4</b>	<b>15.308,2</b>
Administración de servicios económicos	537,0	8,9	0,0	0,0	0,0
Programas laborales, salarios y empleo	798,0	629,7	1.439,1	349,8	47,8
Otros servicios agropecuarios	0,0	0,0	0,0	354,3	0,0
Silvicultura, caza y pesca	0,0	0,0	0,0	0,0	193,5
Electricidad	511,5	1.342,0	0,0	1.625,8	12.594,4
Suministro de agua	3.460,5	3.540,4	5.158,7	879,9	886,3
Carreteras interurbanas (Rurales)	222,1	229,0	0,0	0,0	0,0
Carreteras intraurbanas (Urbanas)	6.120,7	2.017,8	16.493,5	18.407,7	1.586,1
Comercio	2.559,1	1.152,5	515,0	20,0	0,0
Proyectos de desarrollo con fines múltiples	98,9	29,1	0,0	0,0	0,0
Otros servicios económicos y financieros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b><u>OTRAS FINALIDADES</u></b>	<b>16.552,7</b>	<b>3.973,0</b>	<b>6.110,3</b>	<b>7.899,4</b>	<b>8.336,1</b>
Gastos por desastres y otras calamidades	0,0	0,0	549,4	194,0	222,1
Deuda pública	16.552,7	3.973,0	5.560,9	7.705,4	8.114,0
<b>TOTAL</b>	<b>131.321,6</b>	<b>96.563,4</b>	<b>128.545,7</b>	<b>203.138,2</b>	<b>193.902,3</b>

Fuente: Banco de la República. Consolidación Finanzas Públicas Medellín. Ejecuciones Presupuestales del Municipio de Bucaramanga, codificadas en la Oficina Regional de Estudios Económicos. Banco de la República. Bucaramanga.

## Anexo B. gobierno central de Santander

### Gobierno Central de Santander. Gasto según finalidad. 2000-2004

Finalidades	Millones de pesos				
	Dic. 2000	Dic. 2001	Dic. 2002	Dic. 2003	Dic. 2004
<b><u>SERVICIOS PUBLICOS GENERALES</u></b>	<b>72.305,1</b>	<b>70.086,6</b>	<b>87.361,2</b>	<b>72.011,0</b>	<b>101.617,0</b>
Administración general	70.204,6	68.229,9	86.411,6	70.522,6	98.908,6
Orden público y seguridad	1.421,9	1.119,0	655,2	861,9	2.708,4
Medio ambiente	678,6	737,7	294,4	626,5	0,0
<b><u>EDUCACION</u></b>	<b>269.258,9</b>	<b>262.702,1</b>	<b>274.154,6</b>	<b>215.541,5</b>	<b>243.744,6</b>
Administración de la educación	21.008,4	26.066,9	13.991,5	23.894,2	27.254,7
Educación primaria	151.457,0	205.096,3	159.519,1	111.434,4	118.707,3
Educación secundaria	92.838,1	28.361,9	94.769,6	74.748,3	89.207,3
Educación superior	774,6	851,4	2.805,9	3.305,4	2.249,8
Otras enseñanzas	3.180,8	2.325,6	3.068,5	2.159,2	2.256,1
Servicios auxiliares de la educación	0,0	0,0	0,0	0,0	4.069,4
<b><u>SANIDAD</u></b>	<b>38.104,3</b>	<b>39.019,5</b>	<b>22.020,1</b>	<b>30.201,5</b>	<b>86.711,4</b>
Administración de la salud	5.717,1	7.008,7	5.506,7	11.236,6	12.405,7
Hospitales, clínicas y análogos	32.108,8	31.356,1	16.513,4	18.964,9	74.305,7
Servicios de salud y saneam. específicos	278,4	654,7	0,0	0,0	0,0
<b><u>SEGURIDAD, ASISTENCIA Y B. SOCIAL</u></b>	<b>3.943,3</b>	<b>4.899,9</b>	<b>7.566,8</b>	<b>6.732,9</b>	<b>7.363,8</b>
Administración de la seguridad social	2.961,2	4.281,5	5.961,1	4.342,6	4.508,0
Cuidado a los ancianos	888,5	475,4	943,8	1.167,4	1.742,0
Cuidado a los incapacitados y enf. mentales	35,0	15,0	387,0	40,0	300,0
Cuidado a los niños	35,0	128,0	274,9	1.182,9	813,8
Otros de asistencia y bienestar social	23,6	0,0	0,0	0,0	0,0
<b><u>VIVIENDA Y ORDENACION URBANA Y RUR</u></b>	<b>1.790,8</b>	<b>1.825,0</b>	<b>1.071,3</b>	<b>2.912,6</b>	<b>9.106,6</b>
Vivienda	443,8	97,3	176,6	920,9	844,8
Ordenación urbana y rural	198,7	693,0	0,0	0,0	0,0
Asuntos y servicios sanitarios	1.148,3	1.034,7	894,7	1.991,7	8.261,8
<b><u>OTROS SERVICIOS SOC. Y COMUNITARIOS</u></b>	<b>5.028,2</b>	<b>2.641,5</b>	<b>4.488,3</b>	<b>4.677,0</b>	<b>9.050,9</b>
Asuntos y serv. deportivos, recreat. y cultural	5.028,2	2.641,5	4.488,3	4.677,0	9.050,9
<b><u>SERVICIOS ECONOMICOS</u></b>	<b>23.171,3</b>	<b>9.042,8</b>	<b>25.265,3</b>	<b>24.585,8</b>	<b>23.329,4</b>
Administración de servicios económicos	70,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Programas laborales, salarios y empleo	361,3	0,0	1.003,5	2.318,4	1.540,8
Administración de servicios agropecuarios	86,0	100,0	104,1	0,0	0,0
Extensión y regadío	7,1	0,0	0,0	0,0	108,4
Otros servicios agropecuarios	218,6	764,9	428,8	1.323,6	1.225,2
Silvicultura, caza y pesca	0,0	0,0	372,8	193,9	0,0
Minería	0,0	0,0	478,2	94,7	480,0
Manufactura y construcción	0,0	0,0	0,0	3.065,2	3.125,6
Electricidad	1.178,0	151,0	2.980,3	3.486,4	2.474,3
Gas y vapor	60,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Suministro de agua	362,7	0,0	1.549,5	3.626,8	4.344,6
Carreteras interurbanas (Rurales)	19.639,7	7.395,8	0,0	0,0	0,0
Carreteras intraurbanas (Urbanas)	183,7	630,1	18.343,6	10.451,0	9.785,2
Turismo	14,9	1,0	4,5	25,8	245,3
Comercio	855,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Proyectos de desarrollo con fines múltiples	133,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<b><u>OTRAS FINALIDADES</u></b>	<b>17.045,9</b>	<b>25.340,2</b>	<b>38.916,6</b>	<b>26.636,4</b>	<b>31.449,7</b>
Gastos por desastres y otras calamidades	86,3	104,0	717,2	579,5	1.345,7
Deuda pública	16.959,6	25.236,2	38.199,4	26.056,9	30.104,0
<b>TOTAL</b>	<b>430.647,8</b>	<b>415.557,6</b>	<b>460.844,2</b>	<b>383.298,7</b>	<b>512.373,4</b>

Fuente: Banco de la República. Consolidación Finanzas Públicas Medellín. Ejecuciones Presupuestales del Municipio de Bucaramanga, codificadas en la Oficina Regional de Estudios Económicos. Banco de la República. Bucaramanga.

## Anexo C. Establecimientos en educación popular, primaria y secundaria

### Colombia-Santander-Bucaramanga. Establecimientos en educación preescolar, primaria y secundaria. 1999-2003

Preescolar	1999			2000			2001			2002			2003		
	Oficial	No Of.	Total	Oficial	No Of.	Total	Oficial	No Of.	Total	Oficial	No Of.	Total	Oficial	No Of.	Total
Nacional	18.924	11.214	30.138	20.226	11.114	31.340	20.573	11.029	31.602	21.859	10.573	32.432	15.810	10.346	26.156
Santander	1.037	457	1.494	1.119	445	1.564	1.074	429	1.503	1.350	436	1.786	628	455	1.083
Bucaramanga	148	189	337	162	179	341	160	182	342	163	172	335	74	173	247

Primaria	1999			2000			2001			2002			2003		
	Oficial	No Of.	Total	Oficial	No Of.	Total	Oficial	No Of.	Total	Oficial	No Of.	Total	Oficial	No Of.	Total
Nacional	50.188	9.995	60.183	49.031	10.049	59.080	47.982	9.757	57.739	46.519	9.350	55.869	25.123	8.834	33.957
Santander	3.171	379	3.550	3.071	381	3.452	2.957	375	3.332	2.924	384	3.308	800	407	1.207
Bucaramanga	185	130	315	185	128	313	181	132	313	179	133	312	76	136	212

Secundaria	1999			2000			2001			2002			2003		
	Oficial	No Of.	Total	Oficial	No Of.	Total	Oficial	No Of.	Total	Oficial	No Of.	Total	Oficial	No Of.	Total
Nacional	8.170	5.251	13.421	8.259	5.098	13.357	7.873	4.633	12.506	8.398	4.523	12.921	7.934	4.359	12.293
Santander	349	209	558	345	203	548	333	186	519	351	188	539	344	190	534
Bucaramanga	53	113	166	55	112	167	49	95	144	46	89	135	49	91	140

Fuente: DANE

Anexo D. Alumnos matriculados en preescolar por sector y zona

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Alumnos matriculados en preescolar por sector y zona.  
2001**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	1.058.345	854.424	203.921	629.432	442.619	186.813	428.913	411.805	17.108
Santander	40.130	34.668	5.462	25.990	20.813	5.177	14.140	13.855	285
Bucaramanga	12.937	12.789	148	6.798	6.655	143	6.139	6.134	5

Fuente: DANE

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Personal docente en preescolar por sector y zona.  
2001**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	51.889	43.851	8.038	23.162	16.275	6.887	28.727	27.576	1.151
Santander	2.136	1.938	198	948	777	171	1.188	1.161	27
Bucaramanga	820	814	6	229	224	5	591	590	1

Fuente: DANE

Anexo E.. Alumnos matriculados en básica primaria por sector y zona

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Alumnos matriculados en básica primaria por sector y zona.  
2001**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	5.131.463	3.371.325	1.760.138	4.165.447	2.474.548	1.690.899	966.016	896.777	69.239
Santander	223.584	146.648	76.936	194.392	118.818	75.574	29.192	27.830	1.362
Bucaramanga	52.598	51.125	1.473	40.216	38.907	1.309	12.382	12.218	164

Fuente: DANE

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Personal docente en básica primaria por sector y zona.  
2001**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	197.234	123.817	73.417	149.345	79.360	69.985	47.889	44.457	3.432
Santander	9.717	5.820	3.897	7.743	3.923	3.820	1.974	1.897	77
Bucaramanga	2.081	2.019	62	1.230	1.183	47	851	836	15

Fuente: DANE

Anexo F. Alumnos matriculados en básica secundaria y media por sector y zona 2001

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Alumnos matriculados en básica secundaria y media por sector y zona. 2001**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	3.385.367	2.976.800	408.567	2.436.431	2.069.552	366.879	948.936	907.248	41.688
Santander	154.829	136.094	18.735	119.436	102.062	17.374	35.393	34.032	1.361
Bucaramanga	53.982	53.376	606	32.628	32.320	308	21.354	21.056	298

Fuente: DANE

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Personal docente en básica secundaria y media por sector y zona. 2001**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	177.177	151.180	25.997	117.907	95.236	22.671	59.270	55.944	3.326
Santander	8.488	7.293	1.195	6.134	5.073	1.061	2.354	2.220	134
Bucaramanga	2.811	2.764	47	1.503	1.486	17	1.308	1.278	30

Fuente: DANE

Anexo G. Alumnos matriculados en preescolar por sector y zona 2002

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Alumnos matriculados en preescolar por sector y zona.  
2002**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	1.080.555	852.205	228.350	672.125	461.556	210.569	408.430	390.649	17.781
Santander	41.880	34.865	7.015	28.183	21.445	6.738	13.697	13.420	277
Bucaramanga	12.661	12.507	154	7.119	6.965	154	5.542	5.542	0

Fuente: DANE

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Personal docente en preescolar por sector y zona.  
2002**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	50.713	42.462	8.251	23.306	16.302	7.004	27.407	26.160	1.247
Santander	2.157	1.955	202	949	777	172	1.208	1.178	30
Bucaramanga	783	780	3	230	227	3	553	553	0

Fuente: DANE

Anexo H.. Alumnos matriculados en basica primaria por sector y zona 2002

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Alumnos matriculados en básica primaria por sector y zona.  
2002**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	5.205.489	3.417.880	1.787.609	4.271.965	2.550.309	1.721.656	933.524	867.571	65.953
Santander	228.842	151.463	77.379	199.935	123.828	76.107	28.907	27.635	1.272
Bucaramanga	52.817	51.600	1.217	41.782	40.565	1.217	11.035	11.035	0

Fuente: DANE

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Personal docente en básica primaria por sector y zona.  
2002**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	193.606	122.245	71.361	147.091	79.120	67.971	46.515	43.125	3.390
Santander	9.694	5.882	3.812	7.677	3.935	3.742	2.017	1.947	70
Bucaramanga	2.026	1.981	45	1.254	1.209	45	772	772	0

Fuente: DANE

Anexo I.. Alumnos matriculados en basica secundaria y media por sector y zona 2002

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Alumnos matriculados en básica secundaria y media por sector y zona. 2002**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	3.515.716	3.079.891	435.825	2.617.811	2.221.248	396.563	897.905	858.643	39.262
Santander	156.600	137.491	19.109	122.958	104.841	18.117	33.642	32.650	992
Bucaramanga	52.006	51.796	210	32.945	32.735	210	19.061	19.061	0

Fuente: DANE

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Personal docente en básica secundaria y media por sector y zona. 2002**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Nacional	177.940	151.497	26.443	121.727	98.378	23.349	56.213	53.119	3.094
Santander	8.326	7.163	1.163	6.058	5.001	1.057	2.268	2.162	106
Bucaramanga	2.596	2.586	10	1.464	1.454	10	1.132	1.132	0

Fuente: DANE

Anexo J.. Alumnos matriculados en preescolar por sector y zona 2003

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Alumnos matriculados en preescolar por sector y zona. 2003**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	1.143.291	893.992	249.299	739.135	506.084	233.051	404.156	387.908	16.248
Santander	43.334	30.269	13.065	29.654	16.949	12.705	13.680	13.320	360
Bucaramanga	11.914	10.961	953	6.730	5.777	953	5.184	5.184	0

Fuente: DANE

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Personal docente en preescolar por sector y zona. 2003**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	51.382	43.505	7.877	23.879	17.145	6.734	27.503	26.360	1.143
Santander	2.334	2.110	224	1.096	910	186	1.238	1.200	38
Bucaramanga	792	786	6	251	245	6	541	541	0

Fuente: DANE

Anexo K. Alumnos matriculados en básica primaria por sector y zona 2003

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Alumnos matriculados en básica primaria por sector y zona. 2003**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	5.207.772	3.516.830	1.690.942	4.302.907	2.665.455	1.637.452	904.865	851.375	53.490
Santander	228.558	126.483	102.075	201.470	100.448	101.022	27.088	26.035	1.053
Bucaramanga	52.573	47.330	5.243	42.442	37.199	5.243	10.131	10.131	0

Fuente: DANE

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Personal docente en básica primaria por sector y zona. 2003**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	190.961	126.974	63.987	144.680	83.455	61.225	46.281	43.519	2.762
Santander	10.492	6.951	3.541	8.496	5.024	3.472	1.996	1.927	69
Bucaramanga	2.102	2.045	57	1.376	1.319	57	726	726	0

Fuente: DANE

Anexo L. Alumnos matriculados en básica secundaria y media por sector y zona 2003

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Alumnos matriculados en básica secundaria y media por sector y zona. 2003**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	3.603.949	3.135.648	468.301	2.754.511	2.322.257	432.254	849.438	813.391	36.047
Santander	165.818	119.754	46.064	134.884	89.613	45.271	30.934	30.141	793
Bucaramanga	53.963	50.498	3.465	37.005	33.540	3.465	16.958	16.958	0

Fuente: DANE

**Nacional-Santander-Bucaramanga. Personal docente en básica secundaria y media por sector y zona. 2003**

Concepto	Total			Oficial			No oficial		
	Total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
Nacional	168.587	145.125	23.462	114.991	94.362	20.629	53.596	50.763	2.833
Santander	8.187	7.362	825	6.020	5.283	737	2.167	2.079	88
Bucaramanga	3.036	3.027	9	1.951	1.942	9	1.085	1.085	0

Fuente: DANE

Anexo M. primeras causas de defunción

**Anexo  
Bucaramanga. Primeras causas de defunción  
1998-2003<sup>p</sup>**

Causa de defunción	1988		1999		2000		2001		2002		2003 <sup>p</sup>	
	Def.	%	Def.	%	Def.	%	Def.	%	Def.	%	Def.	%
Enf. Isquémicas del corazón	355	9,0	337	8,3	376	9,6	321	8,2	365	9,1	349	8,7
Enf. Cerebro Vasculares	232	5,9	250	6,2	225	5,8	189	4,8	282	7,0	205	5,1
Agresiones (Homicidios)	229	5,8	193	4,8	182	4,7	211	5,4	215	5,3	181	4,5
Diabetes Mellitus	129	3,3	151	3,7	166	4,3	157	4,0	167	4,2	120	3,0
Enf. Vías Respiratorias	118	3,0	120	3,0	107	2,7	111	2,8	90	2,2	132	3,3
Accidentes de Trans.	116	2,9	145	3,6	91	2,3	110	2,8	96	2,4	146	3,6
Tumor maligno estomago	93	2,4	94	2,3	77	2,0	97	2,5	80	2,0	69	1,7
Enf. del Hígado	90	2,3	113	2,8	72	1,8	86	2,2	82	2,0	76	1,9
Resto Causa	2.583	65,5	2.638	65,3	2.601	66,7	2.639	67,3	2.643	65,7	2.742	68,2
<b>Total</b>	<b>3.945</b>	<b>100,0</b>	<b>4.041</b>	<b>100,0</b>	<b>3.897</b>	<b>100,0</b>	<b>3.921</b>	<b>100,0</b>	<b>4.020</b>	<b>100,0</b>	<b>4.020</b>	<b>100,0</b>

<sup>p</sup> Información preliminar

Fuente: Base de Datos DANE, Mortalidad por Ocurrencia