República de Colombia

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA
AVANCE Y RETOS

Documento CONPES 2904 - DNP: UDS

Santa Fe de Bogotá, D.C., febrero 12 de 1997

Versión aprobada

INTRODUCCIÓN

El pago de las tarifas de servicios públicos domiciliarios en nuestro país presenta la particularidad de contar, a través de estratificaciones o clasificaciones de las viviendas en grupos o estratos, con un mecanismo de solidaridad y redistribución. De este modo, las tarifas son diferenciales por estrato, permitiendo que las personas de menores recursos reciban subsidios.

La Ley 142 de 1994 sobre Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, unifica criterios metodológicos y establece la realización de un nuevo proceso de estratificación socioeconómica de los inmuebles residenciales, para el cobro diferenciado de tarifas de servicios públicos, asignando responsabilidades nacionales y locales.

Este documento somete a consideración del CONPES el seguimiento a la evolución del proceso de Estratificación Socioeconómica -ESE- y los lineamientos y recomendaciones generales para su fortalecimiento.

I. ANTECEDENTES

Desde 1968, con el surgimiento de las políticas tarifarias en Colombia, se establece que las entidades de servicios públicos domiciliarios fijarán sus tarifas tomando en cuenta la capacidad económica de los diferentes sectores sociales[1].

Para ello, durante los años setenta, las viviendas se clasificaron de acuerdo con su avalúo catastral. Las inequidades originadas en la desactualización de los avalúos[2] llevaron a que se ordenara su desvinculación del cobro tarifario (Ley 14 de 1983).

A partir de dicha fecha surgió la clasificación hasta en seis estratos, asignados a partir de definiciones de cada uno de ellos, acorde con los estudios realizados por el Departamento Administrativo

[1] Decreto 3069 "Por medio del cual se crea la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos".
[2] La desactualización de los avalúos hacía que las viviendas antiguas de estratos socioeconómicos altos presentaran bajos avalúos, frente a las casas nuevas de estratos bajos con avalúos superiores.

Nacional de Estadística - DANE - para las 53 principales ciudades del país[3]. En años posteriores, la mayoría de las entidades prestadoras de servicios públicos diferenciaron autónomamente hasta seis estratos, a partir de la calificación de los elementos constitutivos de las viviendas, según criterios diferentes en cada una de ellas[4].

En 1991, las estratificaciones presentaban importantes inconvenientes: una misma vivienda era clasificada en diferente estrato para cada servicio público, ciudades similares tenían un número de estratos diferente, se introducía discrecionalidad y manipulación en la asignación de estratos a las viviendas, y prácticamente no existía estratificación en las zonas rurales.

Por esto, a partir de entonces[5], se dio comienzo a un nuevo proceso de estratificación, que procuraba clasificaciones de los inmuebles residenciales, más técnicas, menos contingentes, transparentes y que permitiesen comparabilidad entre los estratos de las diversas regiones del territorio nacional. Los derroteros de este proceso fueron ratificados, posteriormente, por la Ley 142 de 1994.

La unificación de criterios metodológicos nacionales busca la comparabilidad de viviendas en un mismo estrato, al interior de los municipios y distritos, y entre ellos, de modo que permita hacer operativa, y con criterios nacionales, la política social en el cobro de tarifas de servicios públicos, a través, especialmente, del otorgamiento de subsidios a la población que habita las viviendas de los estratos más bajos.

La ley le asignó al Departamento Nacional de Planeación el diseño y seguimiento de las metodologías; a la Nación y a los departamentos la asistencia técnica y el apoyo financiero; a los alcaldes la realización y actualización permanente de los estudios, con el apoyo de Comités Permanentes de Estratificación conformados en sus localidades; a las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios la aplicación de los resultados; y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la vigilancia y el control del proceso.

---

[3] Ejemplo: El estrato 3 está compuesto por casas independientes, semiterminadas, técnicamente planeadas, construidas, con muros de ladrillo, con fachadas revocadas sin pintar, techo de cemento o zinc, con todos los servicios menos el teléfono, ubicadas en la periferia urbana, cerca de zonas industriales o del centro de la ciudad, tienen vías pavimentadas y transporte urbano, con servicios de baño y cocina a veces compartidos y más de un hogar.

[4] Ejemplo : localización espacial (0 a 30 puntos), fachada (5 a 25), zonas verdes y recreativas (2 a 15), garajes (0 a 15), vías de acceso (1 a 8), servicios públicos (0 a 2), medios de transporte (1 a 5). Puntajes : Estrato I : 0 a 10, II : 11 a 29 …VI :86 a 100.

[5] Mediante los Decretos 969 y 970 de 1991 y 990 de 1992.

Los Comités Permanentes de Estratificación fueron creados por la Ley como instancia asesora de los alcaldes para que velen por la correcta aplicación de las metodologías, formulen recomendaciones sobre los resultados, atiendan las reclamaciones de los usuarios e incorporen las nuevas viviendas. Dichos comités se integran con el Personero, y representantes de la administración municipal o distrital, de las empresas de servicios públicos que operen en cada localidad, y de la comunidad.

II. ELABORACIÓN METODOLÓGICA

A. Zonas Urbanas

La metodología de estratificación socioeconómica urbana, que el DNP entregó desde mediados de 1994, partió de lo elaborado por el DANE durante 1991 y 1992, y del examen de las metodologías aplicadas por las empresas públicas de Medellín, Cali, Manizales y algunas del departamento de Córdova, y por las alcaldías de Bogotá y Pasto, entre las principales.

Dicha metodología de clasificación de las viviendas recoge la diversidad regional de las ciudades o cabeceras municipales del país, a partir del examen de las variables de población y número de manzanas, indicadores de construcción, producción, comercio y servicios, y necesidades básicas insatisfechas. Como resultado, las ciudades del país se jerarquizaron de acuerdo con su hetereogeneidad económica y social. Por procedimientos de análisis multivariado se clasificaron en cuatro grupos[6], dando lugar a diversas formulaciones metodológicas (Cuadro 1).

A estas diversas metodologías se llegó luego de examinar el comportamiento clasificatorio de las variables, distintos métodos de ponderación o peso de las mismas, y diferentes métodos estadísticos que se probaron en 15 cabeceras municipales de distintos niveles de desarrollo.

Para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá se diseñó una metodología particular. Las ciudades Tipo 1 son las 70 más grandes del país, con los mejores indicadores socioeconómicos y necesidades básicas insatisfechas comparativamente bajas. Los centros urbanos Tipo 2, son de inferior nivel de desarrollo y altas necesidades básicas insatisfechas. Las cabeceras municipales más pequeñas, Tipo 3, presentan pocas actividades económicas y grandes carencias en servicios públicos. A medida que disminuye la complejidad económica y social de las ciudades, el número de factores se reduce, las

[6] Para cada grupo de ciudades la metodología esta contenida en una serie de manuales y en una aplicación para computador que contiene el método estadístico de conformación de estratos.

variables se hacen más cualitativas, y la unidad de observación y análisis pasa de conglomerados a vivienda individual.

Cuadro 1

TIPO	FACTORES	VARIABLES	No DE ESTRATOS	UNIDAD DE OBSERVACIÓN	UNIDAD DE ANÁLISIS
Bogotá	Vivienda	• Tamaño del antejardín • Tipo de garaje • Diversidad de fachada • Tipo de techo • Tamaño del frente	**6**	Lado de manzana	Manzana
	Entorno urbano	♦ Tipo de vías ♦ Tipo de andenes			
	Contexto urbanístico	* Zona de ubicación[7]			
1	Vivienda	• Tamaño del antejardín • Tipo de garaje • Diversidad de fachada • Tipo de puerta	**6** **5 o 6**	Lado de manzana	Manzana
	Entorno urbano	♦ Tipo de vías ♦ Tipo de andenes ♦ Focos de afectación	**4 o 5**	Lado de manzana	Lado de manzana
	Contexto urbanístico	* Zona de ubicación			
2	Vivienda	• Predominancia de antejardín • Predominancia de garaje • Diversidad de fachada • Tipo de puerta • Existencia de ventanas • Tamaño del frente	**3 o 4**	Lado de manzana	Lado de manzana
	Entorno urbano	♦ Tipo de vías ♦ Predominancia de andenes ♦ Focos de afectación	**2 o 3**		
	Contexto urbanístico	* Zona de ubicación * Servicios públicos			
3	Vivienda	• Materiales de muros • Diversidad de fachada • Tipo de puerta • Tipo de ventana • Tipo de piso • Tipo de techo • Calidad de servicios públicos	**2**	Vivienda	Vivienda
	Entorno urbano	♦ Tipo de vías ♦ Focos de afectación			

[7] Esta variable de zonificación comprende características como dotación de servicios públicos, uso del suelo y topografía de terreno, y adquiere un mayor peso a medida que aumenta el tamaño de la ciudad. Estas zonas, según criterios de habitat, se denominan marginal, de desviación social, de desarrollo progresivo sin consolidar o consolidado, comercial, industrial o residencial según densidad.

En las pruebas realizadas para definir las metodologías se investigaron variables indicativas de calidad de vida de la población, como características internas de las viviendas (baños, cocina, pisos), dotación de electrodomésticos, densidad de población, e ingresos y gastos de los hogares. Por encontrarse altamente asociadas con las características exteriores de las viviendas, y para hacer más confiable y transparente el modelo, se consideraron suficientemente robustas las variables seleccionadas. Los ingresos no se incluyeron directamente en el modelo, puesto que es una variable de difícil recolección y depuración, presenta bajos niveles de confiabilidad y altas dificultades para su actualización debido a su dinamismo; además, en las pruebas efectuadas se encontró que ellos están altamente relacionados con el estrato resultante al evaluar la ubicación y las características externas de las viviendas.

Acorde con el método estadístico de clasificación empleado, los límites de los estratos son particiones sobre el universo de los datos de cada localidad[8]. Estos no están predeterminados, como tampoco lo están las ponderaciones de las variables[9]. Una vez obtenida la estratificación, las nuevas observaciones y rectificaciones se hacen en comparación con las observaciones iniciales. En el caso de Bogotá, se utilizaron procedimientos estadísticos más complejos, para "enmanzanar" los datos observados y obtener resultados más homogéneos por manzana.

La unidad final de estratificación es siempre la vivienda y no las personas que la habitan, debido básicamente a que los servicios se prestan al inmueble, lo cual diferencia los estudios de estratificación de otros instrumentos de focalización de subsidios [10]. La vivienda puede ser observada individualmente o agrupada por lado de manzana, en atención a la predominancia de las características de las viviendas que allí existen. Esta última unidad de observación técnica aplica en ciudades que presentan desarrollos urbanos homogéneos y que, en consecuencia, albergan viviendas semejantes en cada lado de manzana.

---

[8] Los límites de los estratos socioeconómicos se estiman agrupando en una distribución de frecuencias los puntajes de evaluación y dividiendo en rangos iguales la acumulada de la raíz cuadrada de las frecuencias. Por este procedimiento estadístico se logra que en cada ciudad los estratos y su partición se definan de acuerdo a sus propias características. Los estratos resultantes agrupan viviendas muy homogéneas en cada estrato y muy heterogéneas entre estratos; no obstante, los límites o fronteras entre los estratos, generalmente corresponden a zonas de gran dinámica urbanística que, por lo tanto albergan viviendas muy disímiles.

[9] Las variables se convierten de discretas en continuas por un procedimiento estadístico de rangeo, que auto pondera cada uno de los estados de las variables, atendiendo a la proporción de la frecuencia con que se presenten.

[10] Es el caso de las encuestas Sisben y Casen (DNP) o la Encuesta de Hogares (Dane), donde la unidad estadística de información son los núcleos familiares o los hogares.

Cuando la unidad de observación es el lado de manzana, las viviendas que presentan características atípicas tienen un tratamiento especial, atendiendo a lo establecido por la Ley 142 de 1994 y, en consecuencia, se clasifican en un estrato inferior o superior al resultante para el lado de manzana o para la manzana en donde se encuentren.

B. Zonas Rurales

A diferencia de las metodologías urbanas, que contaron con el acervo de las estratificaciones hechas en el país durante una década, las metodologías rurales son enteramente nuevas.

En función de los dos tipos de asentamientos humanos en el área rural, se diseñaron diferentes metodologías para (a) los conglomerados de vivienda, y (b) las fincas y viviendas dispersas.

Para los conglomerados o centros poblados, conocidos en la división político-administrativa del país como corregimientos, inspecciones de policía y caseríos, en los cuales habita aproximadamente el 38% de la población rural, se emplean las metodologías urbanas Tipo 2 cuando pasan de 3000 habitantes, y Tipo 3 cuando tienen hasta 3000 habitantes.

Otra metodología se estableció para las fincas y viviendas dispersas, en las que se concentra el 62% restante de la población rural. Estas se estratifican a partir de la valoración de la calidad de la vivienda y de la capacidad productiva del predio en el cual se localiza.

La calidad de la vivienda se evalúa mediante el puntaje de calificación de viviendas que efectúan las autoridades catastrales cuando adelantan la Formación Predial Catastral Rural de los municipios. Para ello toman en cuenta aspectos relacionados con la estructura (armazón, muros y cubierta), los acabados de fachadas, muros y pisos, y el tamaño, los enchapes y el mobiliario del baño y de la cocina.

Para establecer la capacidad productiva de un predio, se construye un indicador denominado "número de UAF equivalentes del predio", a partir de tres variables: el tamaño, la localización geoeconómica y la UAF promedio municipal.

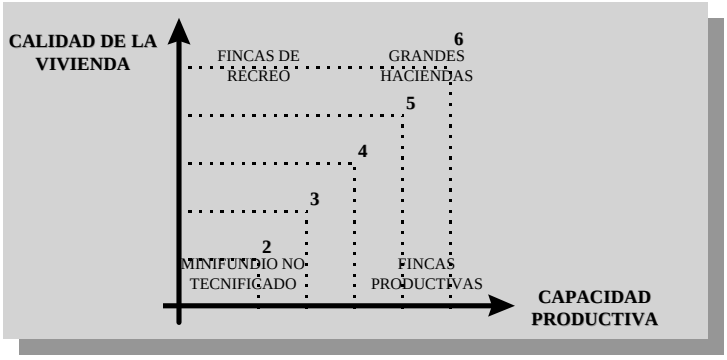
Las bases de datos catastrales contienen la información relativa a la extensión y a la zona geoeconómica de cada predio. Las zonas geoeconómicas son una división del municipio en términos de sus características físicas (vías, aguas, usos), agrológicas (clima, topografía, capacidad productiva) y económicas (transporte, orden público, servicios públicos y otros) y expresan una jerarquía en capacidad de explotación económica del suelo, en valores catastrales.

La UAF, como la define el Ministerio de Agricultura, representa el número de hectáreas requeridas para que una explotación campesina genere ingresos equivalentes a tres salarios mínimos mensuales, en condiciones de productividad promedio en el municipio. La UAF promedio municipal, estimada de manera ponderada por el IICA para el Censo del Minifundio, es una variable de productividad que, bajo un mismo criterio, y por estar calculada para todo el país, permite establecer diferencias de la productividad promedio entre los municipios.

La UAF equivalente, es un indicador de productividad, en hectáreas, estimada a partir de las categorías de valores catastrales de las zonas homogéneas geoeconómicas. La equivalencia se establece a través del valor promedio ponderado de un área igual a la UAF promedio municipal. Por lo tanto, varía en la misma proporción en que varían los precios catastrales del suelo en cada municipio y permite comparabilidad en todos los municipios del país, en la medida en que expresa capacidad económica. Así, la productividad de cada predio es el número de UAF equivalentes que contenga.

A diferencia de la consideración urbana, estos dos factores, vivienda y capacidad productiva, son totalmente independientes, y cualquiera de ellos puede expresar la condición socioeconómica[11].

[11] De este modo, los estratos altos corresponden a fincas de recreo, con excelentes características en sus viviendas y muy baja o nula capacidad productiva (casos en los que el estrato lo determinan las características de la vivienda), o fincas con gran capacidad productiva, que incluso pueden tener viviendas modestas, habitadas por personas distintas a sus propietarios (casos en los que el estrato lo determina la capacidad productiva del predio). Los predios de economía campesina que presenten baja capacidad productiva y viviendas precarias se clasifican en los estratos bajos.



El factor que exprese un mayor nivel prevalecerá en la asignación del estrato.

III. AVANCE DE LA ESTRATIFICACIÓN

La Ley 142 de 1994 fijó el 31 de diciembre de ese año como plazo para la adopción de las estratificaciones urbanas y el 31 de julio de 1995 para las rurales. En mayo de 1994, el DNP suministró las metodologías urbanas y de centros poblados a los alcaldes[12], en un paquete amigable de cartillas ilustradas y software de fácil aplicación, con los instructivos requeridos para su puesta en marcha. Paralelamente se adelantó por todo el país un proceso de capacitación a funcionarios regionales y, a firmas consultoras que cumplieran requisitos mínimos para realizar los estudios en los municipios[13].

A finales de 1994 los estudios de estratificación urbana estaban aplicados aproximadamente en el 50% de los municipios del país y los rurales no se habían iniciado, lo que aunado al cambio de las administraciones locales, originó la postergación del plazo hasta junio de 1996[14].

En junio de 1996, y con base en un diagnóstico realizado a través de los departamentos, se estableció la importancia de distinguir tres momentos del proceso: **la realización**, como la fase durante la cual se aplican los procedimientos técnicos establecidos en las metodologías; **la adopción**, como el acto mediante el cual el alcalde o el gobernador expide el decreto por medio del cual se asignan los estratos a los inmuebles residenciales; y **la aplicación**, como la fase en la cual las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios en el municipio o distrito empiezan a facturar el cobro de éstos con base en las estratificaciones adoptadas.

---

[12] En cumplimiento del decreto 2220 de 1993.

[13] En las metodologías urbanas el DNP con el apoyo de Findeter S.A. capacitó 100 firmas de consultoría. Para aplicar las metodologías rurales, el DNP y el IGAC, con el apoyo de Findeter S.A. y Acodal, capacitaron 250 firmas.

El mencionado diagnóstico también mostró la necesidad de apoyar a los municipios para la adopción de estratificaciones bien realizadas, establecer nuevos plazos para lograr la aplicabilidad de las estratificaciones, posibilitar el cobro gradual de las tarifas correspondientes a los nuevos estratos, y orientar el quehacer coordinado de las entidades nacionales, departamentales y municipales hacia la exitosa culminación del proceso. Esto dio origen a los Decretos 1538 y 2034 de 1996 que establecen como plazo máximo el 30 de junio de 1997 para adoptar las estratificaciones, y el 31 de diciembre de 1997 para aplicarlas al cobro de las tarifas de los servicios públicos.

IV. LOGROS Y DIFICULTADES

El balance del proceso de realización, adopción y aplicación de los resultados obtenidos con las nuevas metodologías, presenta logros y dificultades diferenciales, como expresión de las capacidades técnicas locales y de la comprensión de la importancia del instrumento.

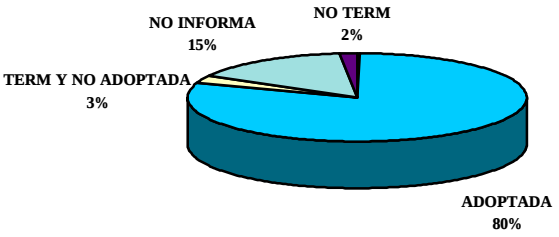
A. Logros

1. Estratificación urbana

En términos poblacionales, 83% de los habitantes cuentan con estrato resultante de la aplicación de las metodologías unificadas. No obstante, sólo al 22.4% se le factura el servicio de energía eléctrica con el nuevo estrato (Ver Cuadro 2). El 2.0% aún no ha sido estratificado y no se dispone de información sobre el 15.4% de la población.

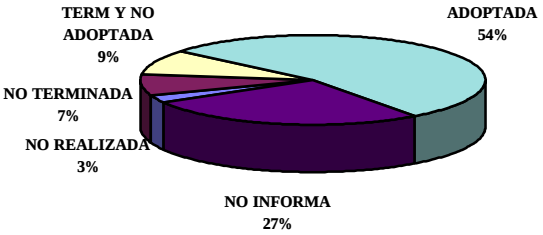
[14] Ley 188 de 1995.

ESTRATIFICACIÓN URBANA. 1997
COBERTURA POBLACIONAL



En términos de municipios, el 63.2% han realizado sus estudios, el 7.4% aún no ha terminado. No está realizada en el 2.7% y se carece de información del 26.7%.

ESTRATIFICACIÓN URBANA. 1997
COBERTURA POR MUNICIPIOS



Cuadro 2
AVANCE DE LA ESTRATIFICACIÓN URBANA
COBERTURA POBLACIONAL
ENERO 1997 (MILES DE PERSONAS)

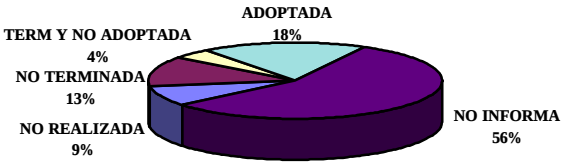
DEPARTAMENTO	POBLACIÓN TOTAL*	ESTUDIO DE ESTRATIFICACIÓN								ADOP	
		REALIZADO		NO TERMINAD		NO REALIZADO		NO INFORMA			
	A	B	%B/A	C	%C/A	D	%D/A	E	%E/A	F	%F
AMAZONAS	19	18	93.3	0	0.0	0	0.0	1	6.7	18	9
ANTIOQUIA	3,126	2,700	86.4	18	0.6	15	0.5	394	12.6	2,684	8
ARAUCA	870	0	0.0	0	0.0	0	0.0	87	100.0	0	
ATLANTICO	1,562	1,555	99.5	7	0.5	0	0.0	0	0.0	1,421	9
BOGOTA	4,932	4,932	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4,932	10
BOLIVAR	987	846	85.7	57	5.8	9	0.9	75	7.6	763	7
BOYACA	499	393	78.6	40	7.9	5	1.0	62	12.4	381	1
CALDAS	599	541	90.3	7	1.1	0	0.0	52	8.6	520	8
CAQUETA	143	124	86.3	2	1.1	10	7.2	8	5.4	124	8
CASANARE	87	84	96.5	1	0.8	2	2.6	0	0.0	81	9
CAUCA	359	234	65.3	2	0.6	7	1.9	116	32.2	220	6
CESAR	459	202	44.1	0	0.0	0	0.0	257	55.9	202	4
CHOCO	130	9	7.3	0	0.0	0	0.0	121	92.7	5	
CORDOBA	524	462	88.2	62	11.8	0	0.0	0	0.0	462	8
CUNDINAMARCA	907	892	98.4	3	0.4	8	0.8	4	0.4	781	8
GUAINIA	4	0	0	0	0.0	0	0.0	4	100.0	0	
GUAVIARE	21	0	0	0	0.0	0	0.0	21	100.0	0	
HUILA	455	452	99.4	3	0.6	0	0.0	0	0.0	410	9
LA GUAJIRA	249	0	0	0	0.0	0	0.0	249	100.0	0	
MAGDALENA	565	515	91.1	32	5.7	3	0.6	14	2.6	478	8
META	358	310	86.4	13	3.7	0	0.0	35	9.9	308	8
NARIÑO	547	459	84.0	88	16.0	0	0.0	0	0.0	420	7
NORTE DE SANTANDER	741	142	19.2	6	0.8	1	0.1	592	79.9	44	
PUTUMAYO	71	13	17.8	10	13.8	13	18.5	35	49.8	5	
QUINDIO	364	364	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	364	10
RISARALDA	606	606	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	606	10
SAN ANDRES	35	35	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	35	10
SANTANDER	1,102	109	9.9	2	0.2	0	0.0	991	89.9	100	
SUCRE	419	168	40.2	0	0.0	0	0.0	251	59.8	168	4
TOLIMA	698	671	96.1	17	2.5	10	1.4	0	0.0	661	9
VALLE	2,842	2590	91.1	0	0.0	0	0.0	252	8.9	2,590	9
VAUPES	4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4	100.0	0	
VICHADA	8	8	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	8	10
TOTAL	23,512	19,434	82.7	369	1.6	83	0.4	3,626	15.4	18,791	7

* Dane, XVI Censo de Población, 1993

2. Estratificación en los Centros Poblados

Del total de municipios, 236 (22.4%) reportan haber realizado estratificación en sus centros poblados. Aún falta por conocer información del 56% de los municipios.

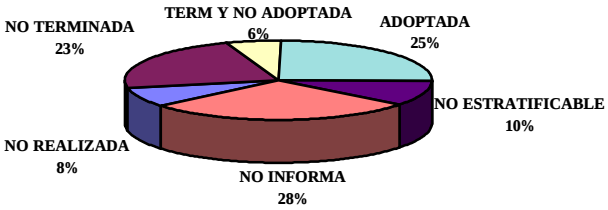
ESTRATIFICACIÓN DE CENTROS POBLADOS. 1997
COBERTURA POR MUNICIPIOS



3. Estratificación de fincas y viviendas dispersas en la zona rural

El 30.7% de los municipios han realizado estratificaciones de fincas y viviendas dispersas, 22.6% no la han terminado y 8.1% no han comenzado. No dispone de formación catastral predial rural en 10.4% de los municipios, razón por la cual no pueden aplicar la metodología de estratificación respectiva. Se carece de información sobre el estado del proceso en el 28.2%.

ESTRATIFICACIÓN DE FINCAS Y VIVIENDAS DISPERSAS. 1997
COBERTURA POR MUNICIPIOS



A la fecha, el DNP ha recibido solicitud de evaluación de los resultados obtenidos en aproximadamente 50 municipios, la mayor parte provenientes de los departamentos del eje cafetero y de la

sabana de Bogotá[15]. En alrededor de la mitad de éstos, se ha podido apreciar que la información básica (en particular la UAF promedio municipal), requiere actualización con el fin de obtener resultados adecuados.

B. Dificultades

Durante la puesta en práctica de las metodologías se han observado carencias técnicas y administrativas de los ejecutores, que han dado lugar a resultados deficientes.

Los Comités Permanentes de Estratificación que deben crearse en cada municipio y distrito con el fin de apoyar a los alcaldes en la aplicación de las metodologías, en la atención de reclamaciones y en la actualización del sistema, en algunos casos no se han conformado oportuna ni adecuadamente, por lo cual no han podido cumplir sus funciones.

En otros casos, por carencia en la comprensión de la importancia del instrumento, diversidad de orientaciones jurídicas y debido al cambio de alcaldes entre 1994 y 1995, la adopción por decreto de las estratificaciones ha sido derogada por parte de algunos alcaldes, generando desconcierto entre la población y dificultades a las entidades prestadoras de servicios.

Por su parte, algunas empresas de servicios no han participado adecuadamente en los comités locales, por lo cual no se han efectuado suficientes análisis de impacto social y tarifario de los nuevos resultados. Así mismo, no han asignado correctamente el estrato a los usuarios, incrementando el número de reclamaciones.

Los aumentos tarifarios por gradualidad para alcanzar metas de subsidios, o por disminución en los rangos de consumo, no se han difundido ampliamente entre la población, creando confusión. En consecuencia, se ha atribuido a la estratificación la causa de los aumentos de las facturas de los servicios, aún sin que ésta se haya aplicado[16].

---

[15] Doce de éstos municipios pertenencen al departamento del Quindio.

[16] El caso de mayor resonancia nacional ha sido el de municipio de Facatativá. Para inicios de 1995 el alcalde entrante dejó sin aplicabilidad el estudio de estratificación realizado con base en las metodologías del DNP cuyos resultados arrojaban el 15% de la población en estrato 4. Para septiembre de 1996, momento de la protesta ciudadana, se aplicaba la estratificación realizada por la Empresa de Energía de Cundinamarca hace varios años, la cual clasificaba al 49% de la población en estrato 4. Al entrar en vigencia el desmonte de subsidios para dicho estrato, la mitad de los usuarios de la ciudad recibieron incrementos significativos en sus tarifas.

IV. FORTALECIMIENTO DEL PROCESO

Para fortalecer el proceso, principalmente se adelantan acciones de apoyo técnico y divulgación.

A. Apoyo técnico

Tomando en cuenta los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, el DNP y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios han diseñado un Plan de Apoyo a los Municipios, a través de las Gobernaciones, con el fin de dar cumplimiento a las fechas establecidas por las normas recientes.

Se busca, mediante la realización de un primer taller, a partir de un diagnóstico del proceso de estratificación, que las Gobernaciones, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el DNP brinden orientaciones específicas a los municipios, en aspectos relacionados con su realización, adopción y aplicación.

Para la realización, se hará énfasis en la manera como los Comités locales de estratificación deben adelantar la revisión de los resultados obtenidos al aplicar las metodologías, mediante orientaciones suministradas por el DNP. Igualmente, se explicarán los procedimientos establecidos por las normas más recientes para hacer los ajustes requeridos[17].

Para apoyar a los alcaldes en lo relacionado con los decretos de adopción que deben expedir para poner en vigencia las nuevas estratificaciones, el DNP diseñó guías técnicas sobre la legalidad de los decretos y soluciones prácticas (propuestas de decretos) para abordar las situaciones que se han presentado[18].

Para la aplicación de las nuevas estratificaciones, el DNP elaboró una guía de procedimientos para asignar correctamente a los usuarios el estrato resultante de los estudios, para efectuar análisis de impacto social y financiero, y para solicitar a las empresas la gradualidad tarifaria por cambio de estrato[19].

---

[17] Decretos 1538 y 2034 de 1996.

[18] Adopciones extemporáneas, decretos derogados o suspendidos, sin estudios o basados en aplicaciones de otras metodologías, y formatos de decretos para precisar fechas de aplicación por parte de las entidades prestadoras de servicios públicos.

De otra parte, se fortalecerán los comités locales de estratificación mediante el suministro de guías elaboradas por la SSPD y el DNP, sobre cómo sesionar, resolver reclamaciones, orientar a la comunidad sobre las apelaciones y mantener actualizadas las estratificaciones.

Mientras se lleva acabo un segundo taller, de seguimiento y programación de nuevas actividades, las Gobernaciones prestarán apoyo puntual a los municipios.

Durante el segundo semestre del año, la SSPD y el DNP llevarán a cabo talleres con las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y continuarán apoyando a los municipios, a través de las Gobernaciones o directamente, en lo relacionado con revisiones técnicas, aplicación y funcionamiento de los comités.

B. Divulgación

Para comunicar la importancia del instrumento, tanto a las autoridades territoriales como a la población en general, se llevarán a cabo labores de difusión de sus aspectos técnicos y administrativos. Así, se suministrará material escrito y de video a los gobernadores, alcaldes, secretarios de planeación, personeros, entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y comités de estratificación. Para ello, se aunarán esfuerzos entre entidades del gobierno nacional y, eventualmente, con algunas entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

V. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación recomienda al CONPES:

1. Aprobar las acciones de fortalecimiento del proceso de estratificación socioeconómica, como instrumento de solidaridad y aplicación de la política social en las tarifas de servicios públicos domiciliarios.

2. Encargar al DNP coordinar el apoyo y la asistencia técnica a los municipios y distritos, y hacer el seguimiento a la aplicación de las metodologías de estratificación socioeconómica.

3. Solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios:

---

[19] Resoluciones de las Comisiones de Regulación de Energía y Gas (No. 001 de 1997), de Agua Potable y Saneamiento Básico (02 de 1997), y de Telecomunicaciones (058 de 1996).

a. Difundir, a través de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios que señala el artículo 62 de la Ley 142 de 1994, los procedimientos para que los usuarios reclamen en segunda instancia.
b. Colaborar con el DNP, a partir de la información que suministran los municipios, en el seguimiento a la aplicación de las metodologías.
c. Vigilar que las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios apliquen correctamente los resultados de las estratificaciones, la gradualidad en el incremento de las tarifas para los usuarios que cambien de estrato y que se respeten los derechos de los usuarios.

4. Solicitar a las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos Domiciliarios:

a. Distribuir a las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y a los alcaldes, las resoluciones expedidas con el fin de aplicar gradualmente las tarifas a los usuarios que cambien de estrato.
b. Suministrar un documento pedagógico sobre la diferencia y la relación entre estrato y tarifa, a las entidades prestadoras y a los Vocales de Control.
c. Orientar a las entidades prestadoras, en un plazo máximo de un mes, contado a partir de la solicitud respectiva, sobre las fórmulas a emplear para alcanzar la gradualidad tarifaria por cambio de estrato.

5. Solicitar a las Entidades Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios:

a. Realizar en los Comités Permanentes de Estratificación municipales y distritales, los análisis del impacto social y financiero de la nueva estratificación, en forma previa a su aplicación.
b. Aplicar las resoluciones expedidas por las comisiones de regulación en materia de gradualidad tarifaria por cambio de estrato, con las fórmulas respectivas, en un plazo máximo de dos meses, contados a partir de la fecha en que los alcaldes lo soliciten.
c. Presentar en forma clara a los usuarios en la facturación de los servicios, las diferencias entre estrato y tarifa, con sus respectivos componentes y tratamientos, de modo tal que se sepa a quién se deben dirigir las aclaraciones y reclamos cuando se incrementan los valores a pagar.
d. Apoyar técnica y financieramente a los Comités de Estratificación, para el adecuado proceso de aplicación de la metodología y los resultados obtenidos.

6. Solicitar a las gobernaciones departamentales:

   a. Prestar el apoyo y la asistencia técnica a los municipios de sus jurisdicciones para la adecuada difusión y aplicación de los procesos de estratificación.
   b. Realizar el seguimiento al proceso de estratificación en los municipios e informar periódicamente a la Contraloría, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y al DNP sobre su avance.

7. Solicitar al IGAC:

   a. Colaborar con los municipios en la corrección de las inconsistencias de las bases prediales catastrales rurales, cuando se requiera durante la aplicación de la estratificación de fincas y viviendas dispersas.
   b. Estudiar, con los municipios la financiación de la realización de las formaciones catastrales rurales, y las actualizaciones.

8. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural colaborar con los municipios, que para sus estratificaciones rurales, requieran hacer estimativos de UAF a través de sus UMATA. Para este fin deberá suministrar las metodologías y prestar asesoría técnica.

9. Solicitar a los alcaldes:

   a. Adoptar los resultados de los estudios, habiendo evaluado su racionalidad.
   b. Difundir ampliamente los resultados de las estratificaciones unificadas y las medidas que se tomarán para su aplicación al cobro de los servicios públicos.
   c. No suspender los efectos legales de los decretos de adopción, hasta no tener el pronunciamiento y las indicaciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, basadas en la revisión técnica del DNP.
   d. Fortalecer los comités permanentes de estratificación, promoviendo la asistencia de sus miembros a las capacitaciones que brindará el DNP.
   e. Vigilar el derecho de los usuarios a tener un único estrato para el cobro de todos los servicios públicos.
   f. Mantener informadas, oportunamente, a las entidades prestadoras de servicios públicos sobre las novedades en estratificación (cambios por reclamación o por nuevos desarrollos).

Cuadro 3
AVANCE DE LA ESTRATIFICACIÓN URBANA
COBERTURA POR MUNICIPIOS
ENERO DE 1997

DEPARTAMENTO	TOTAL MUNICIPIOS	ESTUDIO DE ESTRATIFICACIÓN								ADOP	
		REALIZADO		NO TERMINAD		NO REALIZADO		NO INFORMA			
	A	B	%B/A	C	%C/A	D	%D/A	E	%E/A	F	%F
AMAZONAS	2	1	50.0	0	0.0	0	0.0	1	50.0	1	5
ANTIOQUIA	124	72	58.1	4	3.2	1	0.8	47	37.9	68	5
ARAUCA	7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	100.0	0	
ATLANTICO	23	22	95.7	1	4.3	0	0.0	0	0.0	16	6
BOGOTA	1	1	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	10
BOLIVAR	42	18	42.9	14	33.3	6	14.3	4	9.5	9	2
BOYACA	123	75	61.0	17	13.8	5	4.1	26	21.1	58	4
CALDAS	25	22	88.0	1	4.0	0	0.0	2	8.0	20	8
CAQUETA	15	10	66.7	1	6.7	2	13.3	2	13.3	10	6
CASANARE	19	17	89.5	1	5.3	1	5.3	0	0.0	16	8
CAUCA	38	11	28.9	2	5.3	4	10.5	21	55.3	5	1
CESAR	24	1	4.2	0	0.0	0	0.0	23	95.8	1	
CHOCO	21	3	14.3	1	4.8	0	0.0	17	81.0	2	
CORDOBA	26	21	80.8	5	19.2	0	0.0	0	0.0	21	8
CUNDINAMARCA	115	105	91.3	3	2.6	4	3.5	3	2.6	92	8
GUAINIA	1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	100.0	0	
GUAVIARE	4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4	100.0	0	
HUILA	37	36	97.3	1	2.7	0	0.0	0	0.0	32	8
LA GUAJIRA	10	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	100.0	0	
MAGDALENA	21	13	61.9	5	23.8	1	4.8	2	9.5	12	5
META	29	21	72.4	2	6.9	0	0.0	6	20.7	20	6
NARIÑO	62	51	82.3	11	17.7	0	0.0	0	0.0	33	5
NORTE DE SANTANDER	40	21	52.5	5	12.5	1	2.5	13	32.5	15	3
PUTUMAYO	12	4	33.3	2	16.7	1	8.3	5	41.7	2	1
QUINDIO	12	12	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	12	10
RISARALDA	14	14	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	14	10
SAN ANDRES	1	1	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	10
SANTANDER	87	32	36.8	1	1.1	0	0.0	54	62.1	26	2
SUCRE	24	1	4.2	0	0.0	0	0.0	23	95.8	1	
TOLIMA	46	42	91.3	1	2.2	3	6.5	0	0.0	40	8
VALLE	42	35	83.3	0	0.0	0	0.0	7	16.7	35	8
VAUPES	3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	100.0	0	
VICHADA	3	3	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	10
TOTAL	1,053	665	63.2	78	7.4	29	2.8	281	26.7	566	5

Cuadro 4
AVANCE DE LA ESTRATIFICACIÓN EN CENTROS POBLADOS
COBERTURA POR MUNICIPIOS
ENERO DE 1997

DEPARTAMENTO	TOTAL MUNICIPIOS	ESTUDIO DE ESTRATIFICACIÓN								ADOP	
		REALIZADO		NO TERMINAD		NO REALIZADO		NO INFORMA			
	A	B	%B/A	C	%C/A	D	%D/A	E	%E/A	F	%F
AMAZONAS	2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	100.0	0	
ANTIOQUIA	124	19	15.3	14	11.3	18	14.5	73	58.9	12	
ARAUCA	7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	100.0	0	
ATLANTICO	23	4	17.4	17	73.9	1	4.3	1	4.3	3	1
BOGOTA	1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	100.0	0	

BOLIVAR	42	6	14.3	10	23.8	8	19.0	18	42.9	1	
BOYACA	123	20	16.3	2	1.6	4	3.3	97	78.9	17	1
CALDAS	25	18	72.0	3	12.0	0	0.0	4	16.0	17	6
CAQUETA	15	4	26.7	4	26.7	2	13.3	5	33.0	3	2
CASANARE	19	7	36.8	0	0.0	7	36.8	5	26.3	4	2
CAUCA	38	5	13.2	0	0.0	9	23.7	24	63.2	1	
CESAR	24	0	0.0	0	0.0	0	0.0	24	100.0	0	
CHOCO	21	1	4.8	0	0.0	2	9.5	18	85.7	1	
CORDOBA	26	10	38.5	16	61.5	0	0.0	0	0.0	10	3
CUNDINAMARCA	115	21	18.3	7	6.1	4	3.5	83	72.2	18	1
GUAINIA	1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	100.0	0	
GUAVIARE	4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4	100.0	0	
HUILA	37	21	56.8	6	16.2	1	2.7	9	24.3	17	4
LA GUAJIRA	10	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	100.0	0	
MAGDALENA	21	3	14.3	10	47.6	5	23.8	3	14.3	2	
META	29	13	44.8	4	13.8	1	3.4	11	37.9	13	4
NARIÑO	62	13	21.0	12	19.4	15	24.2	22	35.5	10	1
NORTE DE SANTANDER	40	7	17.5	7	17.5	1	2.5	25	62.5	7	1
PUTUMAYO	12	1	8.3	1	8.3	2	16.7	8	66.7	1	
QUINDIO	12	6	50.0	0	0.0	0	0.0	6	50.0	5	4
RISARALDA	14	14	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	14	10
SAN ANDRES	1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	100.0	0	
SANTANDER	87	2	2.3	4	4.6	3	3.4	78	89.7	2	
SUCRE	24	0	0.0	0	0.0	0	0.0	24	100.0	0	
TOLIMA	46	19	41.3	12	26.1	7	15.2	8	17.4	17	3
VALLE	42	21	50.0	4	9.5	1	2.4	16	38.1	15	3
VAUPES	3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	100.0	0	
VICHADA	3	1	33.3	0	0.0	2	66.7	0	0.0	1	3
TOTAL	1,053	236	22.4	133	12.6	93	8.8	591	56.1	191	1

Cuadro 5

AVANCE DE LA ESTRATIFICACIÓN EN FINCAS Y VIVIENDAS DISPERSAS

COBERTURA POR MUNICIPIOS

ENERO DE 1997

DEPARTAMENTO	TOTAL MUNICIPIOS	ESTUDIO DE ESTRATIFICACIÓN									
		REALIZADO		NO TERMINAD		NO REALIZADO		NO ESTRATIF*		NO INFOR	
	A	B	%B/A	C	%C/A	D	%D/A	E	%E/A	F	%
AMAZONAS	2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	100.0	0	
ANTIOQUIA	124	22	17.7	17	13.7	18	14.5	29	23.4	38	
ARAUCA	7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	1
ATLANTICO	23	1	4.3	18	78.3	2	8.7	0	0.0	2	
BOGOTA	1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	100.0	0	
BOLIVAR	42	6	14.3	12	28.6	14	33.3	0	0.0	10	
BOYACA	123	62	50.4	21	17.1	7	5.7	7	5.7	26	
CALDAS	25	18	72.0	4	16.0	0	0.0	0	0.0	3	
CAQUETA	15	4	26.7	5	33.3	4	26.7	0	0.0	2	
CASANARE	19	3	15.8	1	5.3	5	26.3	10	52.6	0	
CAUCA	38	2	5.3	2	5.3	8	21.1	5	13.2	21	
CESAR	24	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	24	1
CHOCO	21	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	23.8	16	
CORDOBA	26	10	38.5	12	46.2	0	0.0	4	15.4	0	
CUNDINAMARCA	115	51	44.3	50	43.5	3	2.6	8	7.0	3	
GUAINIA	1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1
GUAVIARE	4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4	1
HUILA	37	26	70.3	6	16.2	1	2.7	4	10.8	0	
LA GUAJIRA	10	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	1
MAGDALENA	21	2	9.5	11	52.4	5	23.8	0	0.0	3	
META	29	11	37.9	5	17.2	1	3.4	1	3.4	11	

NARIÑO	62	10	16.1	17	27.4	3	4.8	19	30.6	13	
NORTE DE SANTANDER	40	14	35.0	11	27.5	0	0.0	2	5.0	13	
PUTUMAYO	12	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	58.3	5	
QUINDIO	12	12	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	
RISARALDA	14	12	85.7	1	7.1	0	0.0	1	7.1	0	
SAN ANDRES	1	1	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	
SANTANDER	87	7	8.0	16	18.4	12	13.8	0	0.0	52	
SUCRE	24	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	24	1
TOLIMA	46	24	52.2	20	43.5	1	2.2	1	2.2	0	
VALLE	42	25	59.5	9	21.4	1	2.4	1	2.4	6	
VAUPES	3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	1
VICHADA	3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	100.0	0	
TOTAL	1,053	323	30.7	238	22.6	85	8.1	110	10.4	297	

* Municipios que no disponen de formación predial catastral o no cuentan con estimaciones de la Unidad Agrícola Familiar –UAF–