

NOTAS TÉCNICAS
CONCEPTOS



Desafíos en la financiación del sector educativo

Diagnóstico y propuestas hacia
una reforma del SGP



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

CONCEPTOS O PROPUESTAS SOBRE
MODIFICACIONES DE NORMATIVIDAD DEL SECTOR

Desafíos en la financiación del sector educativo

Diagnóstico y propuestas hacia
una reforma del SGP



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO

Alcalde Mayor de Bogotá
Enrique Peñalosa Londoño

Secretaria de Educación del Distrito
María Victoria Angulo González

Subsecretaria de Acceso y Permanencia
Adriana María González Maxyclak

Jefe Oficina Asesora de Planeación
César Mauricio López Alfonso

Director de Cobertura
Carlos Alberto Reverón Peña

EQUIPO TÉCNICO
Secretaría de Educación del Distrito
Miller Ehrhardt Arzuza

**Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo PNUD**

Alfredo Sarmiento
Clara Ramírez
Luis Piñero
Blanca Lilia Caro

APORTES EN LA DISCUSIÓN

Especialista Senior en Educación del BID en Colombia
Horacio Álvarez Marinelli

Diseño y diagramación

Oficina Asesora de Comunicación y Prensa
Secretaría de Educación del Distrito

Esta publicación es resultado de las discusiones entre la Secretaría de Educación del Distrito, actores públicos, privados en educación el PNUD y el Banco Interamericano de Desarrollo BID

ISBN Impreso: 978-958-5485-13-6
ISBN Digital: 978-958-5485-14-3

Bogotá D.C., Abril de 2018



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

CONTENIDO

PÁG.

05

¿Qué son las notas técnicas en educación?

07

Introducción

09

ANTECEDENTES Y CONTEXTO

1.1. Objetivos y antecedentes de las transferencias de la Nación a las Regiones

1.2. Fuentes de financiación de la educación en Colombia y su evolución

1.2.1 Evolución del gasto público y privado en educación

1.2.2 Fuentes de financiación del gasto público en educación

1.2.3. Transferencias para el sector educación

19

EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES Y LA FINANCIACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO

2.1. Definición de los componentes que financia el SGP en educación

2.1.1. Prestación del servicio

2.1.2. Calidad

2.2 Metodologías para la definición de las tipologías y la estimación de la asignación por alumno atendido 2004-2016

CONTENIDO

2.3 Recursos del SGP para educación distribuidos entre 2008 -
2017 por componentes

2.4. Retos en la financiación del sector educativo

2.4.1 Desarrollo integral de la primera infancia

2.4.2 Jornada única

2.4.3 Programa de Alimentación Escolar

2.4.4 Incentivos para la calidad educativa

2.4.5 Talento humano.

PÁG.

37

CONSIDERACIONES PARA UNA REFORMA

41

Referencias

¿Qué son las notas técnicas en educación?

Son una serie de documentos de coyuntura educativa que abordan las temáticas del sector desde diferentes enfoques y metodologías como parte del desarrollo de las apuestas del Plan Sectorial en Educación y del Plan de Desarrollo de la Ciudad. Estas notas técnicas servirán de base para posteriores discusiones y encuentros temáticos que se nutrirán de los aportes de expertos, maestros, directivos docentes y en general, la comunidad educativa. Estos documentos serán una oportunidad para poner en la agenda pública los diferentes temas del Plan Sectorial de Educación de Bogotá.

Los documentos de esta serie de publicaciones se desarrollan con diferente nivel de profundidad y enfoque dependiendo de si se trata de resultados de investigación en educación relacionados con los ejes temáticos del Plan Sectorial de Educación; lineamientos para la implementación de políticas, programas y proyectos educativos; conceptos o propuestas sobre modificaciones de normatividad del sector; líneas base, reportes de caso y evaluaciones; o sistematización de experiencias significativas en educación.

Estos documentos han sido construidos mediante la colaboración de actores de trayectoria reconocida tales como grupos de investigación; universidades; organismos de cooperación internacional e instituciones públicas y privadas del orden local y nacional entre otros.

Introducción

El presente documento hace parte de las Notas técnicas en educación, a través de las cuales la Secretaría de Educación de Bogotá busca realizar un aporte a las discusiones de coyuntura educativa de la ciudad y el país.

Esta nota técnica se construyó a partir de un riguroso estudio del que hicieron parte el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y el Banco Interamericano de Desarrollo BID realizando una revisión de la literatura y del estado del arte del campo de la financiación de la educación preescolar, básica y media pública en Colombia, su evolución y los avances adelantados por el estado colombiano, derivados del proceso de descentralización administrativa, fiscal y financiera formalizado con la Constitución Política de 1991.

El documento se enfoca en el impacto de las decisiones que ha tomado el país en materia de financiación de la educación preescolar, básica y media pública y los eventuales escenarios de ajuste que requiere el estado en materia de transferencias desde el nivel central hacia el territorial para financiar los servicios a su cargo, especialmente el de educación. Para ello, se presentan una serie de propuestas de ajuste con base en la experiencia administrativa de la Secretaría de Educación de Bogotá como entidad ejecutora y responsable de la implementación de la política educativa del Distrito.

El presente documento está compuesto por tres capítulos. El primero incluye el contexto sobre la financiación de la edu-

cación en preescolar, básica y media, su evolución desde el marco normativo y sus implicaciones sobre la participación de la inversión en educación en el Producto Interno Bruto -PIB- del país. Esta sección finaliza con una reflexión sobre el flujo de recursos desde los diferentes niveles y sectores hacia las instituciones educativas con el objetivo de mostrar el actual panorama de la financiación de la educación en el País.

El segundo capítulo, se centra en el Sistema General de Participaciones como principal fuente de financiación de la canasta educativa, se contrasta la asignación de los últimos años según los componentes establecidos por la Ley, con los usos dados desde las entidades territoriales; quedando en evidencia la gran partida de recursos usados para el pago de la nómina docente y el poco margen para otras inversiones del sector. Se realiza un análisis sobre las metodologías de asignación y sus implicaciones. Para finalizar, el capítulo incluye un análisis de los principales desafíos en la financiación del sistema educativo pasando por primera infancia, jornada única, el Programa de alimentación escolar, los incentivos para la calidad educativa y finalizando con lo referente al talento humano.

Finalmente, y luego de haber realizado un análisis de los principales aspectos que impactan en la financiación del sistema educativo, así como plantear los principales retos en la financiación de una canasta educativa de calidad, el tercer capítulo da cuenta de las propuestas de ajuste para la financiación de la educación en Colombia.

Capítulo 1

Antecedentes y contexto



1.1. Objetivos y antecedentes de las transferencias de la Nación a las regiones

Desde las primeras formas del llamado situado fiscal en 1971 hasta el actual Sistema General de Participaciones -SGP-, el objetivo fundamental ha sido lograr la prestación efectiva y la universalización de los servicios sociales básicos, en especial educación y salud en todo el país. Desde diciembre de 1975 la Ley 43 de 1975 determinó que la educación primaria y secundaria oficiales serían un servicio público a cargo de la Nación. Para lograrlo, en desarrollo de la reforma constitucional de 1968, se buscó asegurar la financiación y la destinación por medio de la participación de los niveles territoriales en los ingresos ordinarios de la Nación.

En las finanzas gubernamentales, los recursos estuvieron ligados a la cesión de una parte creciente de los ingresos a los departamentos y municipios: de 13% en 1971 a 15% en 1975 del situado fiscal; y con la Ley 33 de 1968, mediante la cesión de un porcentaje: 10% en 1969; 20% en 1970 y 30% en 1971, de los recursos provenientes del impuesto a las ventas (las llamadas participaciones municipales). La distribución del impuesto de ventas fue reformada en 1986, mediante la Ley 12 del mismo año. En 1991, se definió que el situado fiscal sería responsabilidad de los departamentos y destinado a financiar educación y salud, mientras que la participación en el impuesto a las ventas para los municipios fue reemplazada por la participación en los Ingresos Corrientes de la Nación -ICN-.

Esta distribución de recursos y competencias se consolidó administrativa y fiscalmente con el proceso político de descentralización del último cuarto de siglo XX y se inició formalmente en el decenio de 1988, con la elección popular de alcaldes¹. La descentralización en este sentido buscaba: i) que el gasto se ejecutara en el nivel más cercano al ciudadano; ii) que promoviera la prestación de servicios en igualdad de condiciones entre entidades territoriales desiguales; iii) que compensara las brechas en la capacidad fiscal de entidades de distintos niveles de desarrollo económico y de distinta capacidad institucional.

Desde el año 1991, con la promulgación de la Constitución Política como base normativa, se ratificó y formalizó el Estado descentralizado, dando paso a la promulgación de la Ley 115 de 1994, también llamada Ley General de Educación; de la Ley 30 de 1992 que reglamentó la educación superior; y finalmente, de la Ley 60 de 1993, la cual dictó las normas sobre la distribución de competencias y recursos para la educación preescolar, básica y media. Frente al esquema anterior, con las transferencias establecidas en la Constitución de 1991, aunque se dejaron las dos bolsas (situado fiscal y participaciones), se establecieron nuevos recursos para nuevas competencias. De esta manera, el situado fiscal dirigido a departamentos y distritos se distribuyó con criterios principalmente de población atendida en los dos servicios básicos: con el 60% dirigido a educación y 20% a salud, con un remanente para la ampliación de cobertura. Por su parte, las participaciones de los municipios se destinaron en 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable y saneamiento, 5% para recreación y cultura y 20% de libre inversión.

Ligar, como lo hizo la Constitución de 1991, los recursos de transferencias territoriales a la capacidad de generación de ingresos corrientes por parte del gobierno central fue una forma de garantizar la estabilidad en el gasto social, de transferir a los municipios los recursos necesarios para cumplir con sus competencias y de definir mediante fórmulas legales la distribución de los recursos. Permitió contar con un marco claro de crecimiento de recursos que permitía la planeación en el mediano plazo en las entidades territoriales.

¹ Se aprobó en el Acto Legislativo 01 del 9 de enero del año 1986 y se realizó el 13 de marzo de 1988.

Las reformas de 2001 y 2007

Para el año 2000, el SGP representaba el 43.6% del total de Ingresos Corrientes de la Nación (Economía Urbana, 2015, p.7). De los cuales, el situado fiscal representaba un 24,5%; las participaciones un 22%; y el Fondo de Compensación Educativa un 3%. Dos problemas se señalaron en ese entonces: los recursos para las regiones no eran flexibles y las fórmulas de transferencias no tenían relación con los costos, por lo cual, no se incentivaba la eficiencia (Hernández y Lozano, 2001). Por estas razones, desde finales de los años 90, la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas -CRGFP- propuso una reforma del esquema de transferencias, por medio de una Ley Orgánica Territorial, que buscara: i) adoptar un sistema que consulte directamente las necesidades efectivas regionales, mediante el establecimiento de un esquema de “capitación”²; ii) otorgar autonomía total a las regiones para el uso de los recursos diferentes a los destinados a educación y salud. Además, se planteaba la necesidad de que las “...transferencias tengan un monto compatible con los equilibrios macroeconómicos.” (Hernández y Lozano, 2001, p. 238).

Entre el año 1998 al 2000, el país sufrió una crisis económica que llevó a un cambio en la Constitución (artículos 356 y 357), mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 se crea el Sistema General de Participaciones, fijando su crecimiento al promedio de los Ingresos Corrientes de la Nación y de esta forma, dando origen a la Ley 715 de 2001 que reemplazó a la Ley 60 de 1993. En educación estas modificaciones agruparon en una bolsa única el situado fiscal, el Fondo Educativo de Compensación -FEC-³ y la participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación.

² Esta necesidad de capitación es también compartida por Clavijo (2011) cuando afirma: “...el componente del SGP dedicado a pagar educación-salud debería estar basado en criterios de pagos por “capitación”. Esto se ha mencionado de forma reiterativa: Ley 60 de 1993 y nuevamente en las Leyes 715 de 2001, 1122 y 1176 de 2007), pero en Colombia está aún lejos de que ello constituya “la práctica” del país. Al contrario, diversas reformas constitucionales han instaurado criterios que las atan al crecimiento de la economía, asignando pisos de crecimiento mínimo y otorgándoles “premiums” adicionales cuando la economía crece más allá del 4% real por años (DNP, 2008).” (p.12).

³ Creado en 1996 para pagar los sobrecostos de la nómina docente.

La Ley 715 de 2001 modificó el régimen de competencias y recursos de las entidades territoriales, la distribución y asignación de los mismos con los siguientes propósitos: profundizar el proceso de descentralización, precisar las responsabilidades sobre prestación del servicio educativo entre la Nación y las entidades territoriales, fortalecer las instituciones educativas y acelerar el proceso de reorganización del sector educativo, entre otros. Con estas modificaciones se buscaba hacer del régimen de transferencias un medio práctico para la descentralización basado en principios de autonomía y participación ciudadana.

En 2007 el Acto Legislativo 04, reglamentado por la Ley 1176, de nuevo introdujo algunas modificaciones a la Ley 715 en materia de crecimiento del sistema; creó el concepto de Agua Potable y Saneamiento Básico, que no había sido tenida en cuenta de manera explícita por la Ley 715, y algunas modificaciones en la forma de distribuir los recursos y de operar el sistema.

Para el caso específico del sector educativo, se estableció de manera transitoria un crecimiento adicional que para los años 2008 y 2009 se estableció en 1,3%; en el año 2010 de 1,6%; y durante los años 2011 a 2016 un 1,8%.

Otro de los cambios importantes que introdujo este último acto legislativo fue la inclusión de una partida del SGP para la primera infancia, aunque condicionada a un crecimiento real de la economía nacional superior al 4%. Este Acto Legislativo fijó las reglas para la conformación del SGP y su distribución hasta el año 2016 implicando que a partir de 2017 se regresaría a la definición, cálculo y distribución del SGP establecido en el acto legislativo 01 de 2001; derivando en que, el país no ha avanzado en la identificación y ajuste de las fuentes de financiación acorde con los nuevos desafíos que casi dos décadas después del acto legislativo 01 de 2001 existen para el sector.

La tabla que se presenta a continuación, adaptada de Bonet (2014), muestra los elementos distintivos de los mecanismos de financiación de servicios sociales imperantes desde los años 90. Permite identificar las diferencias entre las disposiciones constitucionales iniciales y la Ley 60 de 1993; los cambios introducidos por el Acto Legislativo 01 y la Ley 715 de 2001; y finalmente, los ajustes del Acto Legislativo 04 y la Ley 1176 de 2007.

Tabla 1. Principales aspectos de las fuentes, crecimiento, asignación y distribución de las transferencias para las entidades territoriales según acto legislativo

Concepto	Constitución Política (Arts. 356 y 357) Ley 60 de 1993	Acto Legislativo 01 de 2001 Ley 715 de 2001	Acto Legislativo 04 de 2007 Ley 1176 de 2007
Fuentes de Distribución	<u>Situado Fiscal</u> : Departamentos, Distrito Capital y distritos especiales de Cartagena y Santa Marta <u>Participaciones Municipales</u> : Municipios	<u>Sistema General de Participaciones (SGP)</u> : Municipios y departamentos.	<u>Sistema General de Participaciones (SGP)</u> : Municipios y departamentos.
Estimación / Crecimiento de transferencias	<u>Situado Fiscal</u> : porcentaje de los ICN - 1994 (23%), - 1995 (23,5%) y - 1996 en adelante (24,5%). <u>Participaciones municipales</u> : porcentaje de los ICN: - 1994 (15%) - 1995 al 2001 (1pp. hasta llegar a 22%).	El crecimiento del SGP: - 2002-2005: inflación +2% - 2006-2008: inflación+2,5%. - 2009 +: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores.	<u>Crecimiento del SGP</u> - 2008-2009: inflación+4%; - 2010: inflación+3,5%; - 2011-2016: inflación+3%. - 2017 +: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. <u>Sector educación</u> : - 2008-2009: inflación+5,3%; - 2010: inflación+5,1%; - 2011-2016: inflación+4,8% Se incluye una partida para primera infancia condicionada al crecimiento real de la economía superior al 4%
Asignaciones mínimas por sectores	<u>Situado Fiscal</u> : - Educación: 60% - Salud: 20% - Educación y salud (según metas de cobertura y demás fuentes de financiación): 20% <u>Participaciones municipales</u> : - Educación: 30% - Salud: 25% - Agua Potable y Saneamiento Básico: 20% - Educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre: 5% - Libre inversión: 20%	Educación: 58,5% Salud: 24,5% Propósito general: 17%	Educación: 58,5% Salud: 24,5% Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB): 11,6% Propósito general: 5,4%
Mecanismo de distribución	<u>Asignación geográfica primero</u> (departamentos y municipios) y <u>luego asignación sectorial</u> (educación y salud).	<u>Asignación sectorial primero</u> (educación, salud y otros) y posteriormente <u>asignación geográfica</u> (departamentos y municipios).	<u>Asignación sectorial primero</u> (educación, salud y otros) y posteriormente <u>asignación geográfica</u> (departamentos y municipios).

Concepto	Constitución Política (Arts. 356 y 357) Ley 60 de 1993	Acto Legislativo 01 de 2001 Ley 715 de 2001	Acto Legislativo 04 de 2007 Ley 1176 de 2007
Criterios de distribución de los recursos	<p><u>Situado Fiscal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 15% en partes iguales para departamentos y distritos (B, C, SM). - 85% según: a) porcentaje equivalente a la suma de gastos de atención de usuarios de salud y educación; y b) en proporción a la población por atender. <p><u>Participaciones municipales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 40% según población con NBI. - 20% proporcional a grado de pobreza. - 22% por población. - 6% por eficiencia fiscal (variación positiva de la tributación per cápita). - 6% por eficiencia administrativa (servicios públicos domiciliarios). - 6% progreso en calidad de vida (variación del NBI). 	<p><u>Sector educativo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Por población atendida. - Por población por atender en condiciones de eficiencia. - Por equidad. <p><u>Sector salud:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Por población por atender. - Por equidad. <p>- Poe eficiencia administrativa.</p> <p><u>Propósito general:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Por pobreza relativa. - Por población urbana y rural. - Por eficiencia fiscal. - Por eficiencia administrativa. 	<p><u>Sector educativo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Por población atendida. - Por población por atender en condiciones de eficiencia. - Por equidad. <p><u>Sector salud:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Por población por atender. - Por equidad. <p>- Poe eficiencia administrativa.</p> <p><u>Agua potable y saneamiento básico:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Déficit de coberturas. - Población atendida. - Esfuerzo en ampliación de coberturas. - Nivel de pobreza. - Eficiencia fiscal y administrativa. <p><u>Propósito general:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Pobreza relativa. - Población urbana y rural. - Eficiencia fiscal. - Eficiencia administrativa.
Mecanismos seguimiento y control de los recursos	Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos	Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos	Estrategia de monitoreo, seguimiento (Decreto 028/2008).

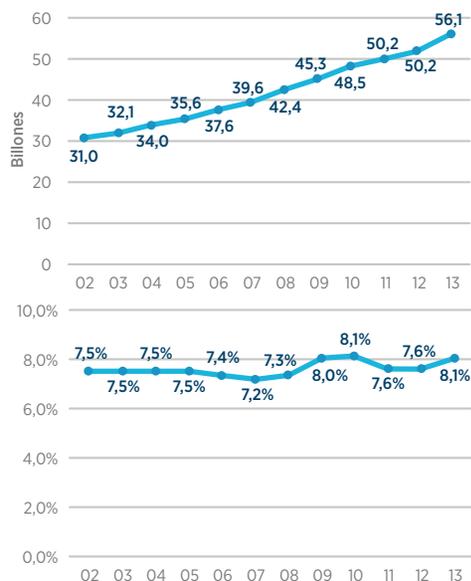
Fuente: Adaptada de Bonet, Pérez y Ayala, 2014

1.2. Fuentes de financiación de la educación en Colombia y su evolución

1.2.1. Evolución del Gasto público y privado en educación

El análisis de esta sección se centrará en revisar la evolución de las diferentes fuentes de financiación de la educación, pasando por el gasto público y privado, su crecimiento real, participación en el PIB; la evolución de las transferencias para el sector para finalizar con una reflexión sobre otras fuentes de financiación contempladas dentro del gasto social y que dan cuenta de posibles desarticulaciones y retos de las diferentes entidades del orden nacional y territorial en cuanto a su inversión para el sector.

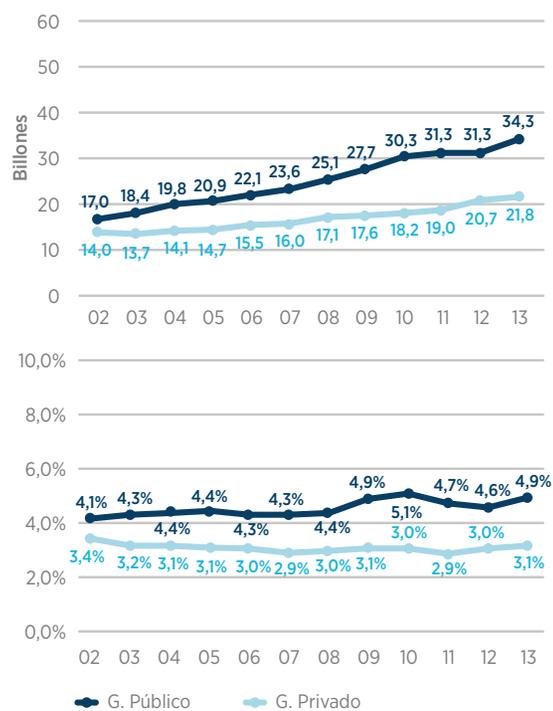
La siguiente gráfica muestra la evolución de la inversión total en educación, hecha en el país entre los años 2002 y 2013. Si bien el gasto total, expresado en pesos constantes de 2013, muestra un crecimiento importante, con una tasa anual promedio del 5,5%, con relación a la participación en el PIB este aumento de la inversión en educación implicó un crecimiento para el mismo periodo de 7,5% a 8,1%.



Gráfica 1 Gasto Total en Educación, en precios constantes 2013 (arriba) y Gasto Total Educación como % del PIB (abajo)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Presupuesto General de la República -PGR- y Ministerio de Hacienda

La evolución del gasto en educación, diferenciando por sector público y privado es ilustrada en la gráfica 2. El gasto público se duplica en términos reales, mientras el gasto privado crece en un 50%. El mayor dinamismo del gasto público hace que su participación en el PIB aumente en casi un punto porcentual, pasando del 4,1% al 4,9%. El gasto privado, por su parte, disminuye su importancia en términos del PIB, al caer su participación en 3 puntos porcentuales.

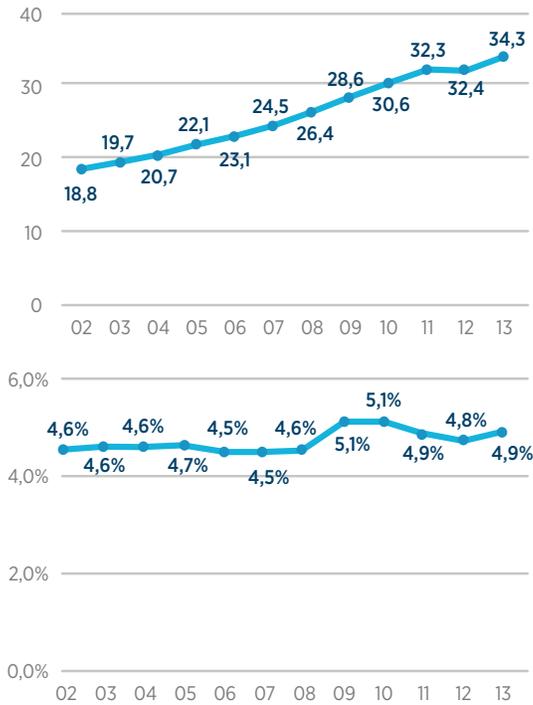


Gráfica 2 Gasto en Educación, por Sector en precios constantes 2013 (arriba) y Gasto Educación como % del PIB, por Sector (abajo)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del PGN consolidados por el MEN

En lo que respecta al Gasto en educación preescolar, básica y media -EPBM-, la gráfica 3 muestra un incremento real del 83%, prácticamente igual al mostrado por el gasto total, al pasar de \$18,8 billones a \$34,3 billones (de pesos constantes de 2013). Lo anterior hace que, expresado como proporción del PIB, el gasto en EPBM muestre la misma tendencia que el gasto total, aunque con un progreso ligeramente in-

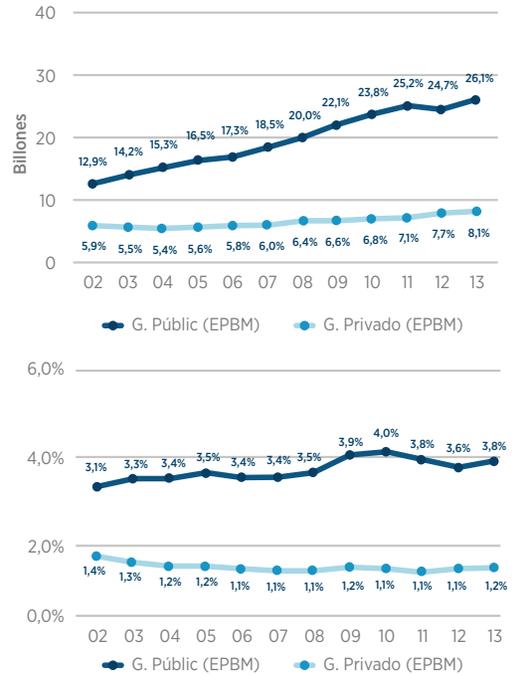
ferior al ganar sólo 3 décimas de puntos porcentuales. Entre 2002 y 2013 el gasto total en educación preescolar, básica y media pasó del 4,6% al 4,9%, respectivamente.



Gráfica 3 Gasto en educación preescolar, básica y media en precios constantes 2013 (arriba) y Gasto educación preescolar, básica y media como % del PIB (abajo)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del PGN consolidados por el MEN

Por último, la gráfica 4 muestra la evolución del Gasto en educación preescolar, básica y media, según el sector. Siguiendo el mismo patrón que el gasto total, el gasto público en EPBM se duplica durante el período, mientras el gasto privado aumenta en un poco más de la tercera parte. Producto de ello, el gasto público en educación preescolar, básica y media como porcentaje del PIB aumenta 7 puntos porcentuales mientras el privado cae en 2 puntos porcentuales.



Gráfica 4. Gasto en EPBM, por Sector en precios constantes 2013 (arriba) y Gasto EPBM como % del PIB, por Sector (abajo)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del PGN consolidados por el MEN

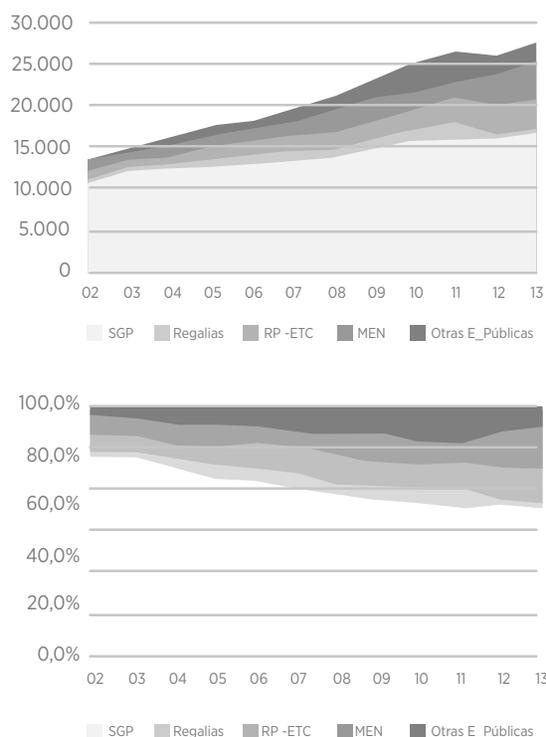
Esta sección del documento permite concluir dos aspectos. El primero que el gasto en educación en Colombia ha crecido en términos reales. El segundo, que si bien existe este crecimiento, esto no ha implicado un aumento significativo en la participación del gasto en educación en el PIB del país.

1.2.2 Fuentes de Financiación del gasto público en educación

Lo que se puede decir del resultado de la reforma que introdujo el Acto Legislativo 01 de 2001 y como consecuencia, la reducción de la participación de las transferencias a las entidades territoriales es que este no implicó, al menos mediante los indicadores analizados en la sección anterior, una reducción en el gasto en educación. Se puede concluir así, que se produjo una centralización del gasto para el sector. En esta sección se analizará la evolución del gasto en edu-

cación por fuentes identificando las de mayor crecimiento, entre esas el gasto desde el gobierno central.

Al respecto, en las gráficas subsiguientes se puede evidenciar que la fuente de financiación para educación que más creció fue el gasto directo del Ministerio de Educación Nacional MEN, seguido por los recursos propios de las entidades territoriales certificadas en educación -ETC-.



Gráfica 5 Gasto Público en Educación por Fuente, en precios constantes 2015 (arriba) y Participación de las distintas fuentes en Gasto Total - EPBM (abajo)

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del PGN

Nota: Cifras en miles de millones de pesos

El incremento del SGP fue superado por las otras fuentes, haciendo que el dinamismo del gasto público dependiera de estas. Mientras en 2002 el SGP representó el 82% del gasto total, para 2014 pierde 22 puntos de participación, pasando al 60%. Por el contrario, el gasto directo del Ministerio de Educación Nacional aumenta su participación en 10 puntos porcentuales, haciendo que en 2014 uno de cada cinco pesos

invertidos en la educación pública provenga del Ministerio mediante la implementación de programas y proyectos definidos centralmente. La segunda fuente en elevar su participación está constituida por el gasto de las entidades territoriales certificadas, financiado con sus recursos propios, que pasa a representar casi el 13% del gasto en educación preescolar, básica y media. En tercer lugar, se ubica la inversión realizada por otras entidades públicas del orden nacional, que pasa de ser prácticamente inexistente en 2002, para representar el 5,8% del gasto total al final del periodo observado.

1.2.3. Transferencias para el sector educación

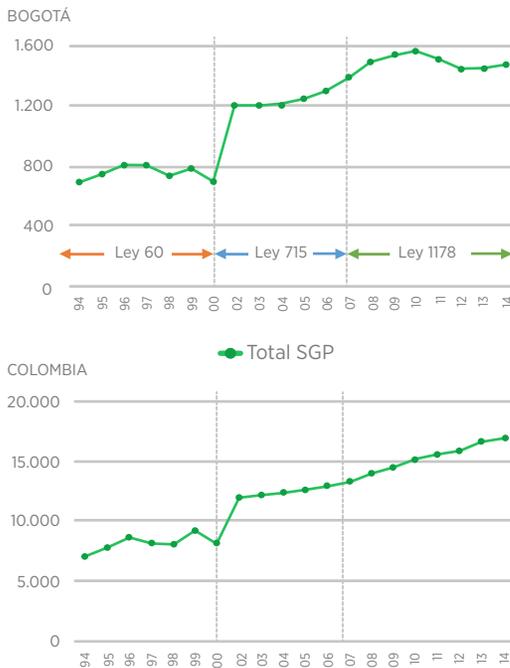
Pasando del contexto nacional al territorial el resto de la presente sección se concentra en mostrar la evolución de algunos indicadores de gasto tanto para Bogotá como para el conjunto del país. Las gráficas presentadas a continuación muestran el comportamiento de los indicadores para el período comprendido entre 1994 y 2015, identificando tres períodos intermedios, que corresponden a la vigencia de la Ley 60/93, la Ley 715/01 y la Ley 1176/07. El propósito es identificar tendencias del comportamiento de las variables para cada período, asociadas con los cambios normativos.

La Gráfica 6 presenta la evolución de las transferencias totales para Bogotá y para el conjunto del país, expresadas en pesos constantes de 2015. Para el período 1994 - 2001 las transferencias están dadas por la suma del situado fiscal, la participación en los Ingresos Corrientes de la Nación y el Fondo Educativo de Compensación. Para los dos períodos siguientes las transferencias corresponden al Sistema General de Participaciones. Para el caso de Bogotá se observan comportamientos diferentes por período.

Durante la vigencia de la Ley 60, los recursos por transferencias recibidos por el Distrito Capital terminan prácticamente en el mismo nivel del inicio, después de una tendencia ascendente para los primeros años. La entrada en vigor de la Ley 715, por su parte, resulta en un incremento importante de las transferencias, después del cual se continúa con una tendencia creciente, pero a un ritmo moderado.

Por último, durante la vigencia de la Ley 1176 se observa una caída de las transferencias totales después de 2010 que, como se verá más adelante, podría estar asociada a la dismi-

nución de la matrícula atendida con recursos oficiales y de una baja asignación de complemento⁴ por parte del Ministerio de Educación Nacional; partida que implica gestión de la entidad territorial para demostrar que los recursos asignados no son suficientes para cubrir el costo de la prestación del servicio en la vigencia correspondiente. Para el caso del país, durante el primer periodo de análisis, el de la Ley 60 del 93, se observa el efecto de las crisis de 1998 sobre los Ingresos Corrientes de la Nación, que llevan a una caída de las transferencias finalizando la década de los 90. Igualmente, se observa el incremento derivado de la implementación de la Ley 715 y la tendencia creciente de las transferencias hasta el 2014, expresadas en pesos constantes de 2015.



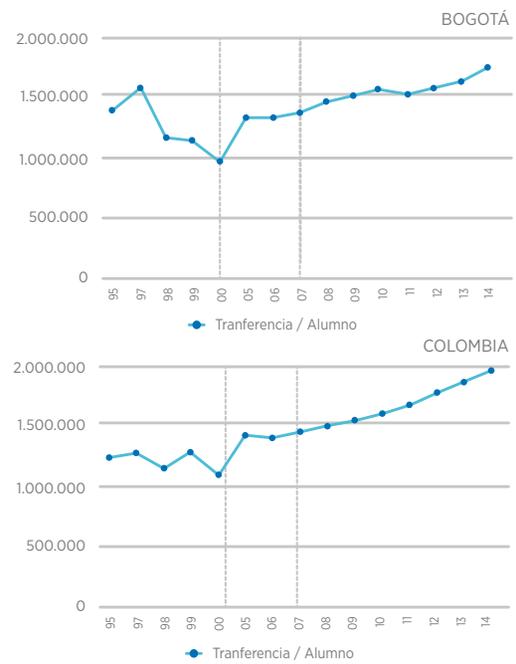
Gráfica 6 Total Transferencias para Educación (\$ de 2015)

Fuente: Elaboración propia con base en los consolidados de ejecución presupuestal del MEN

⁴ Como se definirá más adelante el complemento por población atendida es una partida adicional del SGP que se da a las Entidades Territoriales a las que el recurso asignado por población atendida no es suficiente para el pago de las diferentes obligaciones de la prestación del servicio.

Pasando a las transferencias por alumno (gráfica 7), en el caso de Bogotá se observa su caída durante la vigencia de la Ley 60 del 93 que llega a ser de casi el 30% entre 1995 y el año 2000. Luego se observa el incremento de la asignación por alumno al entrar en vigencia la Ley 715, para después crecer a una tasa moderada hasta el final del período. A partir del Acto Legislativo 04 de 2007, se continúa con el crecimiento de las transferencias por estudiante, excepto por el año 2011.

Para el País, el período 1995 – 2001 está marcado también por la reducción de la asignación por alumno promedio, si bien de una magnitud menor que para Bogotá, situada en el 11%. Para los otros períodos se observa un incremento real gradual, que en 2014 se sitúa en el 38% con respecto a 2005. Para Bogotá ese incremento fue del 31%.



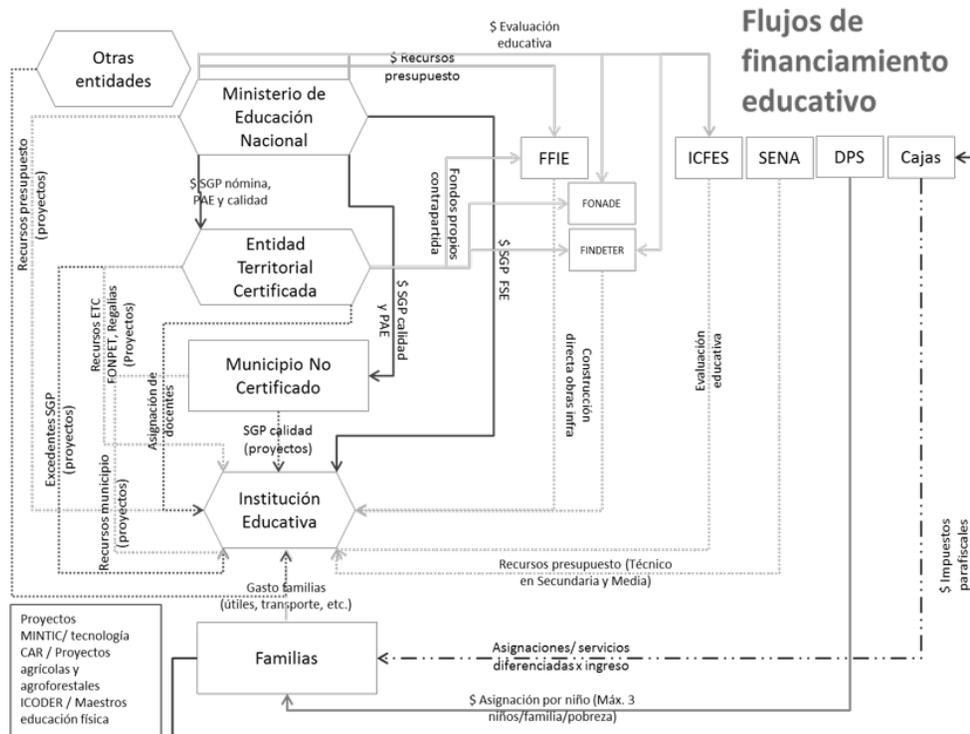
Gráfica 7 Transferencias para Educación, por estudiante (\$ de 2015)

Fuente: Elaboración propia con base en los consolidados de ejecución presupuestal del MEN y DANE 1997-2016 y DANE 2002-2016

Hasta ahora en esta sección se ha hecho un repaso de lo ocurrido en materia de financiación y transferencias durante los tres periodos de tiempo que se constituyeron por los actos legislativos posteriores a la Constitución de 1991. En el análisis realizado se identifica el flujo de recursos para educación como un agregado, sin identificar las consecuencias y particularidades que se generan en la financiación de la educación al nivel micro, es decir al nivel de la Institución Educativa. Las diferentes fuentes de financiación de la educación, algunas clasificadas dentro del gasto específico del sector y otras como parte del gasto social son plasmadas en un ejercicio construido por el Banco Interamericano de Desarrollo y que plantea distintos flujos y fuentes que hacen parte de las acciones alrededor de la educación. Este gráfico que se presenta a continuación, también permite inferir que la reforma del sector educativo nacional no solo requiere de aumentar los recursos del SGP sino revisar las fuentes, usos, normatividad, incentivos y metas que los distintos tipos de gasto buscan.

En el gráfico anterior se puede observar la cantidad de fuentes de financiación de la educación mediante transferencias a municipios certificados y no certificados y a la Institución Educativa; proyectos estructurados desde el Ministerio de Educación; intervenciones de otras entidades públicas de orden nacional y actores no gubernamentales como las cajas de compensación familiar y por supuesto las familias en su rol de corresponsables del derecho a la educación.

Esta diversidad de fuentes son en parte una consecuencia de las reformas a las transferencias a las regiones, siendo positivas en cuanto a una acción importante del Estado, no obstante con posibles ineficiencias en cuanto a la alineación y coherencia entre actores, responsabilidades, costos de transacción y recursos.



Gráfica 8. Flujos en la financiación de la educación en Colombia

Fuente: BID, 2018

Capítulo 2.

El Sistema General de Participaciones y la financiación de la prestación del servicio educativo



En este capítulo se analizan diferentes aspectos relacionados con la definición, asignación y uso de los recursos del SGP para la financiación de la canasta educativa. Para iniciar con el ejercicio, se presentan las definiciones de los grandes componentes que son financiados por el SGP en el sector; posteriormente se realiza un breve recuento de los cambios que ha sufrido la metodología de asignación de recursos mediante la construcción de las diferentes tipologías. De otra parte, se hace una revisión de los valores asignados desde el 2008, año en el que entra en vigor el

Acto Legislativo 04 de 2007, y el 2017, primer año luego de la finalización de la vigencia de la misma reforma constitucional. Este análisis sobre el flujo de recursos permitirá contrastar los resultados y tendencias con los principales desafíos que trae la financiación de una canasta educativa de calidad, haciendo énfasis en la atención a la primera infancia, la implementación de la jornada única, la operación del Programa de alimentación escolar PAE, la incorporación de incentivos a la calidad y la administración de los recursos humanos del sector.

2.1. Definición de los componentes que financian el SGP en educación:

El SGP para educación financia dos conceptos generales destinados a la provisión de la canasta educativa. Estos son denominados prestación del servicio y calidad⁵.

2.1.1. Prestación del servicio

Este componente de la distribución de las transferencias para educación comprende los conceptos necesarios para atender a la población del sistema. La partida se asigna mediante diferentes criterios y con usos específicos. Los conceptos utilizados para constituir esta bolsa denominada prestación del servicio son: población atendida; población por atender; complemento por población atendida y cancelaciones.

- » **Población atendida:** se asigna de acuerdo con la matrícula existente en la entidad territorial en la vigencia anterior. Para su distribución se utiliza un valor por estudiante denominado tipología que se multiplica por la matrícula por nivel y zona de la entidad territorial. Las tipologías fueron construidas con el objetivo de reconocer el costo diferencial de la prestación del servicio entre entidades territoriales y dentro de las mismas. Adicionalmente, los recursos por población atendida incluyen todas las asignaciones destinadas a reconocer los costos derivados de la prestación del servicio educativo oficial para necesidades educativas especiales, internados, capacidades excepcionales, sistema de responsabilidad penal adolescente, jornada única y conectividad.
- » **Población por atender:** Es la asignación de recursos del SGP dada a las entidades territoriales en reconocimiento al aumento real de la cobertura. En la coyuntura actual, en la que la matrícula del país, fruto de un cambio demográfico, viene decreciendo se trata de un concepto necesario de redefinir.

» **Cancelaciones:** Es el valor que se transfiere a las cajas de previsión social o a las entidades que hagan sus veces en los departamentos y distritos para atender las prestaciones del personal nacionalizado por la Ley 43 de 1975, que en virtud de la Ley 91 de 1989 no quedaron a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

» **Complemento a la población atendida:** Según el Decreto 923 de 2016, corresponde a la asignación adicional de recursos de la participación de Educación por el criterio población atendida, que se distribuye a entidades territoriales certificadas en educación en las que se identifique insuficiencia de recursos para garantizar el costo mínimo de la prestación del servicio educativo.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001, los recursos de la participación para educación provenientes del SGP se destinan a financiar las diferentes actividades del servicio público educativo, con prioritaria atención al pago de los salarios y las prestaciones sociales, incluidos los aportes patronales y parafiscales del personal docente y directivo docente (Ídem):

“Artículo 15. Destinación. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.

15.3. Provisión de la canasta educativa

15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

⁵ Otras dos partidas del SGP son usadas con este propósito, pero son consideradas especiales y por definición no hacen parte del SGP para el sector. Estas partidas son primera infancia y alimentación escolar.

Parágrafo 1º. También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la presente ley.

Parágrafo 2º. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres”

Cubiertas las anteriores demandas y si hay capacidad presupuestal, se pueden destinar recursos para alimentación escolar dentro de lo establecido en el artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007 y su decreto reglamentario. Las entidades deben cumplir los lineamientos técnicos establecidos por el Ministerio de Educación Escolar en lo referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE.”

Adicional a lo anterior, desde el año 2008, como parte de los recursos para la prestación del servicio, se distribuye recursos a las entidades territoriales certificadas en educación que tienen como uso indicativo apoyar la continuidad de la conectividad en los establecimientos educativos estatales, como parte del proyecto Red Educativa Nacional.

Para continuar con la descripción de los componentes distribuidos en el SGP es necesario realizar algunas precisiones sobre las partidas antes descritas. Primero, que los recursos asignados por población atendida, población por atender y complemento, son al final de cuentas, parte de la misma bolsa destinada a financiar la prestación del servicio educativo, sin ninguna distinción particular. De forma significativa, los recursos asignados por estos tres criterios son utilizados para el pago del personal a cargo del SGP. Por ejemplo, para el caso particular de Bogotá, el pago de la nómina asociada al SGP del 2017 representó el 92% del total asignado por complemento y población atendida. Dadas las coberturas alcanzadas por la ciudad, no se recibieron recursos por concepto de población por atender.

De otra parte, por la naturaleza de los recursos para cancelaciones referidos al pago de pensiones del personal nacionalizado que no quedó incluido en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, estos no constituyen una fuente real para la financiación de la prestación del servicio educativo de la entidad territorial, por lo que podría contemplarse su desvinculación como concepto de prestación del servicio.

Para el análisis del concepto de complemento se debe ir más allá de su descripción y abordar la forma como se determina. El decreto 923 de 2016 establece que para su cálculo se debe sumar lo asignado por población atendida y los excedentes netos de la vigencia anterior. A este rubro se le restan el valor de la nómina docente y directiva docente, los gastos administrativos, la contratación de la prestación del servicio ajustada por ineficiencia, el costo derivado del mejoramiento de la calidad y la conectividad en establecimientos oficiales. El resultado de esta operación aritmética da cuenta del valor correspondiente al complemento necesario para cubrir la prestación del servicio.

El decreto para la definición del complemento establece que como parte del valor asignado por población atendida deben incluirse los recursos para cancelaciones por prestaciones sociales del magisterio. Esto implica que en un escenario en el que el resultado del cálculo de complemento sea cero, existe un desbalance para el pago de las necesidades reales de las entidades territoriales, toda vez que el rubro de cancelaciones cubre obligaciones pensionales que no hacen parte de los costos necesarios para garantizar la prestación del servicio.

En un escenario de reforma a la financiación de la educación resulta necesario revisar y ajustar estos criterios de asignación de recursos. Por ejemplo, el criterio por población a atender ha perdido relevancia toda vez que los resultados en cobertura educativa han demostrado un avance en la materia a nivel nacional. Sin embargo, aún existen brechas en cobertura identificadas en la ruralidad, la primera infancia y la educación media por mencionar los casos más significativos. En una reforma a las transferencias, pueden generarse estímulos para lograr la cobertura universal, enfocándose en los territorios y poblaciones con mayores rezagos.

2.1.2. Calidad

Los recursos para calidad se distribuyen para complementar el financiamiento de las actividades que contribuyan al mejoramiento de la calidad educativa. Se divide en calidad matrícula y calidad gratuidad.

- » **Calidad matrícula:** Son recursos girados a las entidades territoriales certificadas y no certificadas en educación para realizar inversiones tendientes a mejorar la calidad de la educación. Pueden ser utilizados en infraestructura educativa; dotación de instituciones educativas; pago de servicios públicos; funcionamiento básico de establecimientos educativos estatales; capacitación a docentes y directivos; complemento de transporte y alimentación escolar. Los recursos por este concepto son asignados a las entidades territoriales teniendo en cuenta la matrícula atendida; la cantidad de sedes con matrícula atendida; la matrícula atendida según condiciones de desempeño; la matrícula atendida en establecimientos educativos estatales que mejoran en su desempeño; las tasas de eficiencia interna; los resultados obtenidos por las instituciones educativas en las pruebas Saber y la zona geográfica de los establecimientos educativos.
- » **Gratuidad:** Los recursos de Gratuidad son asignados y girados directamente a los Fondos de Servicio Educativo de las instituciones educativas oficiales con el objetivo de **no generar cobros de derechos académicos y servicios complementarios a los estudiantes**

Estos recursos son asignados mediante tipologías que tienen en cuenta no solo la cantidad de estudiantes que atiende el plantel educativo y la zona en la que se ubica el mismo, sino que puede incluir dentro de su cálculo criterios por desempeño en pruebas estandarizadas al igual que en el caso del concepto de calidad matrícula. De hecho, si se revisan los documentos CONPES de distribución de recursos más recientes (véase por ejemplo el anexo 8 del documento 14 del 2017) se encuentra que el concepto de gratuidad da cuenta de incentivos hacia la eficiencia del sistema y el mejoramiento en pruebas, generando posibles inequidades que contradicen la definición más pura del concepto:

*“El cálculo del indicador de gratuidad se realiza de acuerdo con un indicador relacionado con el porcentaje de matrícula rural atendida y un indicador de desempeño compuesto por siete variables (ambos indicadores tienen el mismo peso relativo), que reflejan el desempeño del municipio en temas relacionados con Calidad de la educación (Saber 11, Saber 3, 5 y 9, Tasa de deserción intra-anual, tasa de repitencia, tasa de supervivencia de 9° a 11°, brecha en la relación alumno docente y porcentaje de matrícula media sobre el total de la matrícula) y tres variables de mejoramiento (Saber 11, Saber 3, 5 y 9 y Tasa de deserción intra anual). **Las variables de mejoramiento benefician a los establecimientos con mayor mejora relativa frente a la vigencia inmediatamente anterior.**” (resaltado fuera del texto original)*

De las definiciones dadas para los dos conceptos de calidad se pueden concluir varios aspectos que vale la pena revisar. De una parte, lo relacionado por el concepto de calidad matrícula da cuenta de la posibilidad de invertir estos recursos para garantizar la prestación del servicio, al permitir entre otros gastos el pago de servicios públicos y el funcionamiento básico de establecimientos oficiales. De otra parte, su asignación se realiza teniendo en cuenta, entre otros aspectos, el mejoramiento en el desempeño de las instituciones educativas en las pruebas estandarizadas. Lo anterior permite concluir que no existe una total coherencia entre lo que busca el concepto y para lo que realmente puede ser utilizado. En este sentido, se hace necesario revisar el propósito y la forma de asignación con el objetivo de constituir incentivos reales y eficaces para el mejoramiento de la calidad en las entidades territoriales.

De la partida para gratuidad llama la atención la forma de cálculo. Su propósito, resaltado en el texto de forma intencional, consiste en no generar cobros de derechos académicos y servicios complementarios a los estudiantes; sin embargo, en su cálculo se incluyen criterios de desempeño académico, lo que puede resultar contradictorio. En un escenario hipotético en el que en una misma zona geográfica se encuentren dos colegios oficiales de igual cantidad de estudiantes e iguales características de infraestructura, puede ocurrir que uno de ellos reciba por el concepto de gratuidad una suma superior a la recibida por el otro, cuando los costos de operación para ambas instituciones son iguales.

Por lo tanto, se propone revisar la forma en la que se calcula y asigna esta partida, desligando los incentivos a la mejora de la calidad de aquellos relacionados con la gratuidad; lo anterior con el objetivo de garantizar que cumpla con el fin para lo que fue creada y no genere inequidades entre las Instituciones Educativas.

2.2 Metodologías para la definición de las tipologías y la estimación de la asignación por alumno atendido 2004-2016

El origen de las tipologías para la asignación del SGP en educación, da cuenta de la necesidad de la asignación de recursos por capitación, a partir de criterios de eficiencia y equidad. Estas buscan reconocer el valor diferenciado de la prestación del servicio al tener en cuenta la entidad territorial certificada en la que se presta el servicio, el nivel educativo que se atiende y la zona geográfica como diferenciadores del costo del servicio educativo.

Un estudio realizado para el DNP (Pabón, L. 2014) analiza la evolución en la construcción de estas tipologías e identifica cinco metodologías para su cálculo desarrolladas entre 2004 y 2014, cada vez más complejas, tanto en el número de variables como en el número de grupos o tipologías. Esta creciente complejidad obedece a una preocupación por caracterizar cada vez mejor los diferenciales entre las entidades territoriales certificadas y el costo de la prestación del servicio a partir de las condiciones que lo determinan, con especial atención a los costos referidos a la nómina.

La siguiente tabla presenta a continuación una síntesis de las variables y componentes de la clasificación usada para la definición de las tipologías de asignación para los años 2011 a 2014:

Dimensiones relacionadas con la prestación del servicio	Variables			
	2011	2012	2013	2014
Condiciones de desarrollo educativo	Cobertura Neta básica Cobertura Neta media	Cobertura Neta básica Cobertura Neta media	Cobertura Neta básica Cobertura Neta media Sedes rurales con menos de 20 alumnos	Cobertura Neta básica Cobertura Neta media Sedes rurales con menos de 20 alumnos
Condiciones económicas e institucionales de las entidades territoriales	Índice de desarrollo municipal y departamental Índice de Desempeño fiscal Ruralidad de las ET	Índice de Pobreza Multidimensional Índice de Desempeño fiscal Ruralidad de las ET	Índice de Pobreza Multidimensional Índice de Desempeño fiscal Ruralidad de las ET	Índice de Pobreza Multidimensional Índice de Desempeño fiscal Ruralidad de las ET
Condiciones de Atención y Vulnerabilidad de la población	Alumnos por docente Atención a población rural (% Matrícula rural atendida) Atención a población vulnerable (Matrícula reconocida por gratuidad-Sisben 1 y 2, desplazados / Matrícula en Establecimientos Educativos Oficiales)	Alumnos por docente Atención a población rural (% población rural en la matrícula) Atención a población desplazada (% de población en situación de desplazamiento en la matrícula) Atención UNIDOS (% de población UNIDOS en la matrícula) Atención a la población indígena (% de población indígena en la matrícula) Atención a la población afrocolombiana (% de población afrocolombiana en la matrícula)	Alumnos por docente Atención a población rural (% población rural en la matrícula) Atención a población desplazada (% de población en situación de desplazamiento en la matrícula) Atención UNIDOS (% de población UNIDOS en la matrícula) Atención a la población indígena (% de población indígena en la matrícula) Atención a la población afrocolombiana (% de población afrocolombiana en la matrícula)	Alumnos por docente Atención a población rural (% población rural en la matrícula) Atención a población desplazada (% de población en situación de desplazamiento en la matrícula) Atención UNIDOS (% de población UNIDOS en la matrícula) Atención a la población indígena (% de población indígena en la matrícula) Atención a la población afrocolombiana (% de población afrocolombiana en la matrícula)
Condiciones de costo				Participación % de los docentes del grupo en el total nacional % de docentes en escalafón alto (superiores a 2B y 10) % de docentes en zonas de difícil acceso

Tabla 2. Variables utilizadas por dimensión para la definición de las tipologías entre 2011 y 2014

Fuente: Conpes 137, 146, 159 y 170 como se cita en Pabón, 2014

Las variables relacionadas en la tabla anterior son usadas para generar un índice, a partir de herramientas económicas, para cada una de las dimensiones relacionadas con la prestación del servicio: condiciones de desarrollo educativo; condiciones económicas e institucionales de las entidades territoriales; condiciones de atención y vulnerabilidad de la población y condiciones de costo; con base en estos índices, las entidades territoriales son agrupadas en conjuntos en los que al interior las entidades territoriales que los conforman sean lo más similares posible en sus variables.

- » Con esta metodología, en 2011 se construyeron 9 grupos de entidades territoriales y un grupo adicional conformado por los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada en razón a su dispersión poblacional, criterio establecido en la Ley 715.
- » En 2012, con la misma metodología y nuevas variables, las Entidades Territoriales Certificadas se clasificaron en 9 grupos o conglomerados y el mismo grupo adicional de 2011.
- » En 2013 se mantiene la metodología y las variables utilizadas en 2012 con las cuales se conformaron 9 grupos (con cambios de clasificación de algunas Entidades Territoriales Certificadas respecto de aquella del año anterior) y el grupo adicional definido en 2011.
- » En 2014, con la misma metodología y las mismas variables de las tres dimensiones trabajadas en 2013, pero añadiendo una nueva dimensión relacionada con condiciones del costo⁶ del servicio, define 5 grupos o conglomerados para los distritos y municipios certificados y 4 grupos para los departamentos, más el grupo adicional de nuevos departamentos definido en 2011, para un total de 10 grupos.

En 2014, el Ministerio de Educación Nacional realizó ajustes diferenciales por tipología o asignación por alumno en consideración a las diferencias entre entidades territoriales

.....
⁶ Con esta dimensión se buscó reconocer las diferencias en los costos que tienen las ETC en la prestación del servicio educativo asociados al peso de la planta docente viabilizada, a la composición del escalafón y las condiciones de costo que implica el servicio en zonas de difícil acceso.

certificadas en costo del servicio y en la composición de la matrícula por nivel educativo y zona.

A partir del año 2015, se cambian los componentes que se relacionaron en el cuadro adaptado de Pabón (2014). Según como se estipuló en el documento Conpes 178 del 2015, “una de las principales razones que motivaron el cambio metodológico para la estimación de las tipologías, es la inflexibilidad derivada del costo de la nómina docente y administrativa, la cual determinó que la creación de tipologías individuales por ETC respondiera de forma eficiente a la estimación de una asignación más cercana al valor real de la prestación del servicio educativo.” Para ese año, la asignación por población atendida incluyó tres componentes: (1) funcionamiento; (2) calidad y eficiencia en el uso de los recursos; (3) ajuste de nómina y compensación.

Funcionamiento. - El componente de funcionamiento reconoce los costos diferenciales de prestación del servicio entre las entidades territoriales certificadas y los recursos asignados se deben destinar al pago de la nómina docente y administrativa, a la atención de necesidades educativas especiales y a los Internados. Para su cálculo se tuvo en cuenta:

- » Ruralidad de la matrícula: porcentaje de matrícula atendida en sedes rurales.
- » Proporción de la matrícula perteneciente a etnias (indígenas, afrocolombianos, raizales, romaníes y otros)
- » Índice de pobreza multidimensional: IPM 2005.
- » Proporción de la nómina docente perteneciente a escalafón alto: escalafón 10 en adelante (Decreto 2277) y escalafón 2B en adelante (Decreto 1278).

Para las entidades especiales (Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Vaupés, Vichada) solo se tomó el costo per cápita total de cada una y se ajustó en un 5%.

Estimado el valor promedio por tipología, éste se ajustó por nivel educativo y zona con base en los resultados de la revisión, construcción y definición de la canasta educativa rea-

lizada en 20097, determinando así valores por alumno para 4 grupos (transición, primaria, secundaria/media y ciclos 2 a 6 de adultos) por zona urbana/rural para 85 entidades territoriales certificadas (680 tipologías).

Posteriormente, se procedió a calcular la asignación total para cada entidad territorial certificada, que incluye los alumnos atendidos con recursos públicos en instituciones oficiales durante la totalidad del periodo académico, los alumnos con necesidades educativas especiales y de internados, así como los desertores⁸. Por la matrícula de adultos de los ciclos 2 a 6, se asignó el 50% del valor promedio. Por los desertores que permanecieron mínimo 5 meses, se asignó el 60% de la tipología correspondiente por nivel educativo y zona. Y por los alumnos con necesidades educativas especiales y de internados se asignó un 20% adicional.

Respecto del segundo componente de la asignación por población atendida, **calidad y eficiencia en el uso de los recursos**, se estimó con base en criterios de mejora de la calidad educativa, dentro de los cuales se incluyen: variables de desempeño medido por resultados de pruebas Saber 11, 3, 5 y 9, tasa de deserción intra-anual, tasa de repitencia, tasa de supervivencia del grado 9° a 11°, brecha en la relación alumno docente; y variables de mejoramiento en las pruebas Saber 11, 3, 5 y 9 y en la tasa de deserción intra-anual. Estas variables determinarían una mayor asignación para aquellas entidades territoriales certificadas que mejoran la calidad educativa.

En cuanto al **ajuste de nómina y compensación**, el Conpes Social 178 de 2015 estableció que dada la obligación establecida en la Ley 715 de 2001 de reconocer el costo de la nómina docente y administrativa, se hizo un reconocimiento adicional a 35 entidades territoriales certificadas que con la asignación inicial por población atendida no alcanzarían a cubrir los costos mínimos de su nómina a cargo del SGP. Adicionalmente a estos recursos, algunas entidades territo-

riales recibieron un valor adicional, que compensaba el hecho que una vez realizadas las asignaciones destinadas a prestación del servicio, estas eran inferiores a las recibidas en la vigencia anterior.

En 2016, el Ministerio de Educación Nacional implementó la misma metodología establecida en 2015 para la definición de tipologías individuales (95 ETC en 2016), asignando valores diferenciales por costo del servicio, nivel educativo, zona y tipo de población atendida. Con respecto al modelo establecido en 2015, no se incluyeron recursos por ajuste de nómina y compensación, toda vez, que estos fueron asignados una única vez como parte de una transición derivada de los cambios metodológicos entre vigencias.

El modelo de predicción para determinar la asignación por alumno o valor de la tipología promedio incluyó dos variables adicionales a las cuatro utilizadas en 2015: (1) una variable dummy para identificar la característica de departamento nuevo o no (aquellos creados por la constitución de 1991) y (2) la dispersión de la matrícula (matrícula total / área total en km²).

Para calcular las tipologías para cada entidad territorial certificada por nivel educativo y zona, el valor per cápita promedio estimado por el modelo (que representa el valor para primaria urbana) se ajustó con los factores de ponderación por nivel, zona, jornada y condición derivados del estudio sobre canasta educativa contratado por el Ministerio de Educación Nacional en 2015 (más específicamente Economía Urbana, 2015) que establece las diferencias de costo de la canasta de primaria urbana y los demás niveles/zona de atención:

Así, se asignan valores por alumno para 5 grupos (transición, primaria, secundaria, media, ciclos 2 a 6 de adultos) por zona (urbana/rural) para 95 entidades territoriales certificadas, para un total de 950 tipologías.

⁷ Por Castillo, Mauricio. Estudio contratado por el DNP.

⁸ La matrícula reconocida excluye modelos flexibles, instituciones de régimen especial, ciclo 2 de Ecopetrol, matrícula del Colegio Boyacá, ciclos 0 y 1 de adultos, la contratada privada y oficial, prejardín, jardín y menores de 4 años.

Condición	Ponderación
Rural	1,50
Transición	1,46
Secundaria	1,10
Media	1,30
Adultos (ciclo 2)	0,50
Adultos (ciclos 3 a 6)	0,50
Desertores	0,60
Jornada Única	0,20
Jornada Única desertor	0,12
NEE e internados	0,20

Tabla 3 Factores de ponderación del valor per cápita promedio

Fuente: DNP, 2016

Para el cálculo de la asignación total, se incluyeron los estudiantes atendidos con recursos públicos en instituciones oficiales y los atendidos mediante modalidades de contratación en instituciones oficiales y no oficiales (estos últimos excluidos en 2015 en la asignación por funcionamiento) durante la totalidad del periodo académico, así como, los desertores (para los cuales se reconoce el 60% del valor de la tipología)⁹. La distribución por funcionamiento reconoció, además, los costos adicionales en la atención de estudiantes con necesidades educativas especiales, capacidades excepcionales, en internados, en jornada única y en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente; con una asignación adicional equivalente al 20% de la tipología determinada para el nivel educativo en el que se encuentra el estudiante. Por la matrícula de adultos (ciclos 2 a 6) se reconoció el 50% del valor promedio de la tipología.

⁹ La matrícula reconocida excluye modelos flexibles, instituciones de régimen especial, ciclo 2 de Ecopetrol, matrícula del Colegio Boyacá (parte de la matrícula se financia con SGP y parte con recursos del PGN, toda vez que el Colboy es un instituto descentralizado del orden nacional y recibe transferencias para su funcionamiento a través del Presupuesto del MEN), ciclos 0 y 1 de adultos, pre jardín, jardín y menores de 4 años. Esto último también implica un cambio frente al modelo utilizado en 2015, toda vez que se reconocerán para el ejercicio de distribución, aquellos niños que cumplan los cinco años en el transcurso de la vigencia 2016. (DNP, 2016).

La asignación por población atendida relacionada con calidad y uso eficiente de los recursos, se estimó siguiendo la misma metodología de 2015 (las mismas variables de desempeño y de mejoramiento), así como la asignación para asegurar la conectividad de los establecimientos educativos.

Con esta revisión de la evolución de las tipologías se puede concluir que el Gobierno Nacional ha venido buscando reconocer de forma más precisa los costos diferenciados, no solo entre entidades territoriales, sino al interior de las mismas, al ligar la asignación por estudiante a las características de la matrícula oficial atendida. Sin embargo, este ejercicio se realiza sobre una bolsa total de recursos que no crece de acuerdo con los costos de la prestación, sino de acuerdo con las reglas de crecimiento que establecieron los actos legislativos del 2001 y el 2007 relacionados con el comportamiento macroeconómico del país. En este sentido, las tipologías se convierten en una herramienta para la distribución de los recursos más que una que reconozca los costos reales, a pesar de la cantidad de variables utilizadas y las metodologías cada vez más exhaustivas utilizadas para su construcción.

2.3 Recursos del SGP para educación distribuidos entre 2008 – 2017 por componentes¹⁰

Una vez revisados los conceptos de la asignación del SGP en educación, así como un recuento de los mecanismos usados para su distribución, se realiza en esta sección del documento un análisis sobre los recursos asignados por componente.

El análisis sobre la serie de datos utilizada, da cuenta del comportamiento de los recursos asignados año a año para el periodo que comprendió el Acto Legislativo 04 de 2007, posteriormente regulado por la Ley 1176 del mismo año. Esta serie de 2008 a 2016 se complementa con el año 2017, último con información disponible una vez finalizado el periodo de transición establecido por el acto legislativo en mención y sobre el que se aplica para su distribución lo contemplado en la norma precedente, es decir el Acto Legislativo 01 de 2001.

¹⁰ Tomado de Documentos CONPES de las diferentes vigencias.

A continuación, se presenta la tabla 4 con la distribución por prestación del servicio y calidad para el sector. Cada una de las dos bolsas se encuentra desagregada de acuerdo con los conceptos que la componen y que fueron descritos al inicio de este capítulo.

Además, los recursos asignados por población atendida, no son suficientes para cubrir la totalidad de la prestación del servicio. Esta situación particular no puede ser definida como positiva o negativa. Simplemente da cuenta de la forma como el gobierno nacional asigna los recursos; Sin embargo, la variabilidad con la que se presenta en los diferentes años si da cuenta de la discrecionalidad con la que se define la partida inicial a distribuir.

Componentes	CONCEPTOS A PRECIOS DE 2017	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prestación del servicio	Población atendida	12.416.490	13.522.231	13.848.759	14.177.720	14.298.960	14.624.624	15.300.376	16.950.538	17.286.364	17.629.824
	Complemento Población Atendida	1.890.535	1.389.596	1.652.783	1.899.124	1.908.113	2.112.931	2.182.330	894.589	925.043	1.494.184
	Asignación Población Por Atender	136.120	80.954	141.158	53.302	-	34.186	-	-	-	-
	Cancelación Prestaciones Sociales	446.715	441.198	425.726	416.897	418.178	420.484	345.635	319.033	318.979	368.290
	Total	14.889.861	15.433.979	16.068.427	16.547.042	16.625.251	17.192.225	17.828.341	18.164.159	18.530.386	19.492.298
	Participación en el total del recurso asignado	93,9%	93,9%	93,9%	93,9%	92,1%	91,7%	92,6%	92,7%	92,8%	95,3%
Calidad	Calidad Matrícula Oficial	765.345	736.876	777.958	777.949	777.981	893.000	778.978	778.995	793.750	750.669
	Calidad Gratuidad	198.137	264.689	257.339	302.993	640.143	657.208	654.817	646.945	633.571	591.600
	Total	963.482	1.001.565	1.035.297	1.080.942	1.418.124	1.550.208	1.433.795	1.425.941	1.427.320	1.342.269
	Participación en el total del recurso asignado	6,1%	6,1%	6,1%	6,1%	7,9%	8,3%	7,4%	7,3%	7,2%	6,4%
TOTAL RECURSOS ASIGNADOS		15.853.342	16.435.544	17.103.724	17.627.984	18.043.375	18.742.434	19.262.137	19.590.100	19.957.706	20.834.567

Tabla 4. Distribución de los recursos para educación 2008 – 2017 por componente (precios de 2018, valores en millones de pesos)

Fuente: Oficina Asesora de Planeación SED. Cálculos propios con base en DNP

De la tabla 4 se pueden extraer varias conclusiones sobre el cálculo y la asignación por conceptos del SGP en educación. Primero, que la distribución por población atendida es en todos los años el valor más importante dentro del total de la asignación de recursos. Sin embargo, a pesar de su definición en la que se supone que “la asignación por Población Atendida incluye todas las asignaciones destinadas a reconocer los costos derivados de la prestación del servicio educativo oficial”, en todos los años fue necesario la asignación de la partida por complemento que como se explicó anteriormente, se hace necesaria cuando los recursos asignados

De otra parte, se logra identificar que, el valor de cancelaciones representa entre el 1,8% y 3,6% de lo asignado, siendo un valor importante para el sistema y que no depende de variables controlables por parte de las entidades territoriales, pues se trata del reconocimiento de obligaciones pensionales. Este recurso no financia las obligaciones derivadas de la atención a la población matriculada en la vigencia de las entidades territoriales, aunque hace parte del concepto de prestación del servicio, generando una inflexibilidad a la financiación del sector.

De otra parte, la asignación relacionada con población por atender es una asignación que ha tendido a desaparecer. Desde el año 2014 las Entidades Territoriales Certificadas no han recibido recursos por este concepto, reflejando la realidad actual del país en la que la matrícula en preescolar, básica y media ha disminuido, fruto de un proceso de transición demográfica. Teniendo en cuenta la disminución de población en edad escolar y los avances en cobertura, vale la pena revisar en una reforma a la Ley 715 este concepto; buscando que su definición provea herramientas efectivas para garantizar la universalización de la cobertura, en especial en lo relacionado con la educación media, las zonas rurales y la primera infancia.

En cuanto a los recursos para calidad, se observan dos comportamientos diferentes en la asignación, uno para cada concepto por matrícula y por gratuidad. Para el caso de la asignación por calidad-matrícula los recursos se mantienen relativamente constantes a excepción del año 2013 en el que el crecimiento con relación al 2012 presentó un aumento de más del 14%. Si se tiene en cuenta la definición dada previamente en la que se indicaban los conceptos que son posibles de financiar con esta partida se puede concluir que esta estabilidad de recursos no permite un avance significativo en calidad. Por ejemplo, si la entidad territorial destina estos recursos a cubrir necesidades del servicio como por ejemplo el pago de servicios públicos, se trata de un rubro que garantiza operación más no calidad. En consecuencia, al no crecer el recurso por este concepto, las entidades territoriales no pueden trascender del pago de la operación al fomento a la calidad, pues la prioridad será mantener en funcionamiento a las instituciones educativas.

En el caso de la asignación por gratuidad, la variabilidad es mucho mayor. Tres de los periodos mostrados dan cuenta de crecimientos importantes por este concepto, 2009 (33,6%); 2011 (17,7%) y 2012 (111,3%). Los demás periodos muestran en general estabilidad con relación al año inmediatamente anterior, aunque se debe resaltar que, a partir del año 2014 los recursos para este propósito presentan una reducción continua.

El crecimiento que tuvo esta partida en el 2012 da cuenta de un avance importante en el fortalecimiento de la educación gratuita. Sin embargo, su decrecimiento en los últimos años muestra cierto retroceso. Si bien es cierto que los recursos por este concepto son calculados a partir de la matrícula atendida y esta viene presentando una reducción progresiva, los costos de operación incluyen inflexibilidades que no dependen de la población matriculada. De otra parte, y como se mencionó anteriormente, el que su cálculo involucre el desempeño en las pruebas estandarizadas va en contra del mismo concepto, pues este recurso no fue concebido para generar estímulos al mejoramiento del desempeño académico sino a garantizar la prestación del servicio sin generar costos para los estudiantes del sistema público.

Esta sección del documento permite evidenciar las prioridades recientes que el SGP ha cubierto. Mientras que en ninguno de los años de la serie los recursos asignados por prestación del servicio disminuyen, los girados a las entidades territoriales por conceptos de calidad tienen reducciones en términos reales, lo que da cuenta de dos bolsas que se afectan conjuntamente al ser parte de un mismo agregado. Una alternativa dentro de una reforma estructural a la financiación de la educación podría orientarse hacia la independencia de estas dos bolsas, buscando que la de prestación del servicio crezca de acuerdo con sus costos asociados, mientras que la de calidad aumente de acuerdo con las metas que en este sentido se propongan la Nación y las entidades territoriales.

El análisis que con estas cifras se puede realizar es limitado pues solo permite identificar algunos aspectos desde los grandes agregados que las componen. En este sentido es necesario abordar no solo el presupuesto asignado sino su propósito, materializado a través del gasto. Con este objetivo, la siguiente sección centra su atención en los aspectos de la canasta educativa que, no solo tienen mayor impacto sobre las finanzas de las entidades territoriales, sino una mayor relevancia hacia la consolidación de un sistema educativo con calidad.

2.4. Retos en la financiación del sector educativo

Hecho este recuento por la definición de componentes, metodología de asignación y evolución reciente de las transferencias, la presente sección del capítulo abordará las reflexiones sobre los retos que ha tenido que asumir el sector educativo desde las entidades territoriales en materia de primera infancia, jornada única, alimentación escolar, incentivos para la calidad y talento humano, retos que no necesariamente han estado acompañados de ajustes o reformas financieras y que se convierten en un punto clave al momento de proponer un ajuste integral de la Ley 715.

2.4.1 Desarrollo integral de la primera infancia

En materia de atención integral a la primera infancia, la Nación promulgó las Leyes 1098 de 2006 (Código de infancia y adolescencia) y 1804 de 2016 (Primera infancia), de las cuales el sector educativo acogió la definición de Educación Inicial (de cero a cinco años).

La normatividad previa se enfocaba tímidamente en la implementación del grado de transición en el sector educativo y en la ampliación de la atención escolar en educación inicial. No obstante, los avances normativos desarrollados en materia de atención integral implican una serie de realizaciones que exigen un abordaje intersectorial y gastos adicionales a los inicialmente contemplados.

Aunque la Ley 1804 de 2016 estableció que el gobierno nacional garantizará los recursos para la implementación de la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia, no se presentan avances al respecto. Por esta razón, es imperativo alinear las normas actuales de financiación del sector educativo con las asociadas al proceso de desarrollo integral de los niños entre los 0 y los 6 años de edad (en su etapa de primera infancia), con un enfoque diferencial y poblacional.

Pese a lo anterior, la administración distrital de Bogotá ha sido pionera en la creación de herramientas que permiten articular la atención del desarrollo integral a través de la concurrencia de los sectores de educación, salud, cultura, social y bienestar familiar para atender 28 atenciones prio-

rizadas a través de una Ruta Integral de Atenciones -RIA- que aborda educación, salud, nutrición, enseñanza, recreación y socialización de los niños. Para financiarla, así los sectores involucrados utilicen diferentes metodologías de costeo y operación, se logró homogeneizar la financiación en torno a las atenciones.

Respecto a la financiación, la distribución de los recursos del SGP para atención integral de la primera infancia se ha dado en cumplimiento de lo establecido en el párrafo transitorio 2 del artículo 357 de la Constitución, cuando la economía crece por encima del 4%. No obstante, su distribución ha estado rezagada; los lineamientos y orientaciones de la Nación para priorizar la ejecución de recursos, definir la intersectorialidad en la atención y la convergencia de fuentes de recursos y sectores fue dispersa hasta 2016; y, no hay certeza de contar con recursos del SGP ni otra fuente de la Nación del 2018 en adelante, por lo cual la mayoría de avances en materia de atenciones ofrecidas de manera intersectorial deben ser financiadas con cargo a recursos propios de las entidades territoriales.

Todo lo anterior exige que el gobierno nacional defina un flujo permanente de recursos para este fin y que la normatividad sobre financiación del sector se armonice con la adelantada en esta materia.

Para garantizar recursos permanentes para la atención integral de la primera infancia, se propone que la Nación determine un porcentaje adicional de los Ingresos Corrientes de la Nación para financiar inversiones asociadas a las atenciones intersectoriales requeridas, monto que puede ser adicionado al Sistema General de Participaciones.

2.4.2 Jornada única

Otra de las consideraciones que deben realizarse en un análisis del SGP no se da desde los cambios legislativos que han afectado la composición de la bolsa y su distribución entre los sectores, sino desde las obligaciones que han sido cargadas a las transferencias regionales. En este sentido, Bonet (2014) encuentra, por ejemplo, que existen 213 competencias municipales y 201 competencias departamentales en 15 sectores de inversión, que no necesariamente tienen una

fuentes de financiamiento, ni son lo suficientemente claras: muchas de ellas están por fuera del marco del SGP. Estas competencias no están consagradas en una ley orgánica, sino “en un conjunto disperso de leyes ordinarias [...] que transfiere atribuciones jurídicas y obligaciones a las entidades territoriales sin que en todos los casos se determinen los recursos para su ejecución” (Bonet, 2014). Uno de estos ejemplos es la implementación de jornada única la cual tiene implicaciones prácticamente universales para el sistema. Aumentar el tiempo que permanece un estudiante en la escuela repercute en infraestructura; talento humano; alimentación escolar; currículo y convivencia escolar por mencionar solo unos ejemplos. Del cálculo de las tipologías, se puede concluir que el Ministerio estima en 20% el costo adicional de la atención de un estudiante en jornada única. Sin embargo, si se tiene en cuenta que la tipología se asigna como criterio para la prestación del servicio por población atendida y que en todos los años es necesario de un recurso importante por complemento de planta, es claro que este valor adicional cubre solo en parte lo requerido por concepto de recurso humano. Villar (2016) realiza diferentes escenarios de cálculo y sus implicaciones en el SGP para educación, encontrando que a 2020, si se cumplieran las metas propuestas por el Gobierno Nacional, el incremento acumulado del costo de la nómina (incluyendo aquel producto del acuerdo con Fecode 2015) alcanzaría el 37%.

A finales de 2017, fue expedido el Decreto 2105 con el cual el gobierno nacional modificó el Decreto 1075 de 2015 con la finalidad de fortalecer tanto la implementación de la jornada única, aclarar el papel de las entidades territoriales certificadas, y efectuar precisiones sobre los tipos de cargos y su forma de provisión en el sistema especial de carrera docente en los niveles de preescolar, básica y media.

La jornada única según el Artículo 2.3.3.6.1.3. del Decreto en mención “comprende el tiempo diario que dedica el establecimiento educativo oficial a sus estudiantes de básica y media en actividades académicas para el desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales y de las áreas o asignaturas optativas, y a los estudiantes de preescolar su desarrollo en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotor, socioafectivo y espiritual a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas, así como el tiempo

destinado a actividades de descanso pedagógico y alimentación de los estudiantes. El tiempo de la Jornada Única y su implementación se realizará según el plan de estudios definido por el Consejo Directivo y de acuerdo con las actividades señaladas por el Proyecto Educativo Institucional determinado por los establecimientos educativos, en ejercicio de la autonomía escolar definida en el artículo 77 de la Ley 115 de 1994 y sus normas reglamentarias.

En el Artículo 2.3.3.6.1.6. se define como duración de la Jornada Única:

NIVEL	HORA DIARIAS	HORA SEMANALES
Preescolar	5	25
Básica Primaria	6	30
Básica Secundaria	7	35
Media	7	35

Adicional a las intensidades académicas diarias, el tiempo de duración de la jornada única debe permitir el desarrollo de actividades complementarias, entre otras el descanso pedagógico y la alimentación escolar de los estudiantes, definidas en el Proyecto Educativo Institucional, de acuerdo con el horario de la jornada escolar que defina el rector.

De forma complementaria, En el Artículo 2.3.3.6.1.4. el Ministerio de Educación Nacional determina como condiciones para el reconocimiento de la jornada única para las entidades territoriales certificadas, que incluya la garantía de la prestación del servicio educativo de manera continua y oportuna de los siguientes requisitos:

1. Infraestructura educativa disponible y en buen estado.
2. Un plan de alimentación escolar en modalidad almuerzo en el marco de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar adoptado por las entidades territoriales certificadas, para los estudiantes que se encuentren desarrollando la Jornada Única, a fin de disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

3. El recurso humano docente necesario para la ampliación de la jornada escolar.
4. El funcionamiento regular y suficiente de los servicios públicos.

Condiciones que según los lineamientos expedidos por el Ministerio de Educación Nacional en febrero de 2018 aplicarán en las instituciones educativas que se vinculen al programa con posterioridad a la expedición del mencionado Decreto, de igual forma se efectuaron aclaraciones sobre los colegios que iniciaron la implementación de jornada única con anterioridad al 14 de diciembre de 2017 “En el caso de las instituciones educativas que iniciaron la implementación de la jornada única entre los años 2015 y 2017, las condiciones en las que actualmente implementan estas instituciones educativas serán objeto de un proceso de revisión y ajuste paulatino o gradual liderado por las entidades territoriales certificadas, de modo que en el corto plazo se dé cumplimiento a lo establecido en la nueva normatividad.» (p. 9).

Queda claro entonces, que las condiciones necesarias para el desarrollo de una jornada única de calidad demandan esfuerzos de parte del gobierno nacional y de los gobiernos locales para su implementación. La financiación de esta apuesta nacional implica un fortalecimiento del Fondo de Infraestructura Educativa del Ministerio, una revisión y mejora a la financiación del programa de alimentación escolar, así como, desarrollar una discusión sobre parámetros y relaciones alumno docente, entre otras, como condiciones mínimas para su implementación.

2.4.3 Programa de alimentación escolar

Como se mencionó anteriormente la jornada única tiene repercusiones en las diferentes dimensiones o aspectos de la prestación del servicio, siendo clave la alimentación escolar. Fuera de los recursos destinados para el sector educativo, existe una partida específica para alimentación escolar que es asignada a las entidades territoriales y que entra a complementar lo distribuido para la prestación del servicio y por el concepto de calidad.

De manera prioritaria los recursos del Programa de alimentación escolar deben ser destinados por las entidades territoriales a financiar la alimentación de aquellos estudiantes que se encuentran en jornada única. El Programa que hasta 2015 fue administrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF fue transferido al Ministerio de Educación Nacional como parte de los lineamientos dados por el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. La descentralización de la operación del programa, implicó la necesidad de una infraestructura técnica, logística y administrativa nueva para quienes en territorio deberían administrar y ejecutar estos recursos

Los retos del Programa de alimentación escolar van relacionados estrechamente con su financiación, pero también con la capacidad institucional regional y nacional para su adecuada operación. La alimentación escolar resulta una de las condiciones necesarias para la implementación de la jornada única y en este sentido, impone como reto la necesidad de atender diariamente y de forma continua, durante todo el calendario escolar, a la totalidad de estudiantes que pertenecen a la matrícula oficial. A continuación se mencionan los principales desafíos que tiene para el país el desarrollo de esta política:

- » Adoptar modelos de contratación y operación utilizando la oferta institucional existente, que permite la implementación de mecanismos de agregación de demanda y mayor eficiencia en la utilización de los recursos destinados al programa, tal y como lo hace en la actualidad la Secretaría de Educación del Distrito que en asociación con Colombia Compra Eficiente decidió separar el modelo en dos procesos: 1) La producción o suministro de alimentos y 2) El servicio de almacenamiento, ensamble y distribución de refrigerios escolares. Esto permite aprovechar las economías de escala y eliminar la intermediación entre el productor o proveedor del alimento, lo que propicia un uso más racional y eficiente de los recursos destinados para el programa.
- » Asegurar un adecuado complemento nutricional, con la entrega de alimentos equilibrados, que contribuyan con el crecimiento y desarrollo de los estudiantes, du-

rante su etapa escolar, en el caso de Bogotá, los refrigerios escolares cuentan con un perfil nutricional, superior a lo establecido en los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional.

- » Contar con fichas técnicas de los productos, en las que se establezcan las especificaciones sobre los aportes de calorías y nutrientes, las características de los menús y los alimentos, con sus correspondientes condiciones de calidad e inocuidad.
- » Trabajar en estrecha y permanente coordinación con las secretarías de salud y el Invima, en el desarrollo de acciones dirigidas a garantizar las condiciones sanitarias y la inocuidad de los alimentos que integran el Programa de alimentación escolar, previniendo la presencia de enfermedades de transmisión alimentaria.
- » Fortalecer la vigilancia y control del programa, mediante la implementación de sistemas efectivos de seguimiento, supervisión e interventoría.
- » Elaborar estudios del sector, de costos y de mercado, que permitan seleccionar ofertas con precios justos y calidad adecuada en el servicio que se ofrece, al tiempo que se previenen actos de corrupción y se garantiza la transparencia de la contratación.
- » Contratar servicios de interventoría con firmas acreditadas y a través de un proceso público, que permita mejorar la vigilancia y control sobre el cumplimiento de las obligaciones de los proveedores y operadores del programa.
- » Contar con un equipo, conformado por profesionales responsables de la calidad y vigilancia sanitaria, el cumplimiento del perfil nutricional de los alimentos, la atención a la comunidad (novedades) y el apoyo a la supervisión de la interventoría, para verificar el cumplimiento de sus obligaciones, en los aspectos técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico.

2.4.4 Incentivos para la calidad educativa

El análisis realizado sobre las tipologías muestra cómo en su cálculo se han venido realizando esfuerzos por incentivar la mejora de las instituciones educativas, al tener en cuenta para su construcción los resultados en las pruebas estandarizadas, el mejoramiento entre un año y otro, y los resultados de las tasas de eficiencia interna del sistema como por ejemplo, las tasas de deserción. Sin embargo, al ser utilizada la tipología como herramienta para la distribución de los recursos para prestación del servicio por población atendida, esta intención se diluye al ser prioritario y necesario utilizar estos recursos para costear una nómina que tiene un carácter inflexible.

A manera de ejercicio se puede suponer que para un año cualquiera una entidad territorial certificada tiene malos resultados en pruebas estandarizadas para todos sus colegios, no existe mejoramiento entre vigencias y sus indicadores de eficiencia interna sufren un retroceso. Si se mantiene la metodología de cálculo de tipologías esto implicaría un menor recursos asignado por población atendida. Sin embargo, el costo de su nómina no sufrirá disminuciones por tratarse de una obligación inflexible, por lo que el Ministerio se verá obligado a girar mayores recursos por complemento con el objetivo de cumplir esta obligación prioritaria.

De otra parte, los recursos asignados por calidad tienen de igual forma una destinación que va más ligada a la prestación del servicio que a la mejora de resultados en calidad. Los recursos de gratuidad están destinados a que la educación pública sea gratuita y las familias no deban concurrir a gastos relacionados con por ejemplo derechos académicos. Los asignados como calidad matrícula tienen dentro de sus posibles usos el mejoramiento de la infraestructura, la compra de dotaciones, alimentación escolar, transporte, pago de servicios públicos entre otros.

Se puede concluir entonces, que es necesaria una revisión al sistema de transferencias con el objetivo de garantizar la prestación del servicio, pero a su vez ser una herramienta efectiva que promueva el mejoramiento de la calidad.

2.4.5 Talento humano.

En 2015 Fedesarrollo realizó para el Ministerio de Educación Nacional, un estudio para una propuesta de reforma normativa y financiera del SGP, a fin de vincularlo a políticas e incentivos dirigidos a la excelencia educativa y el mejoramiento continuo de la calidad educativa (Villar, et al., 2016).

Este estudio proyectó de una parte, el impacto en la bolsa del SGP, de la implementación de compromisos salariales adquiridos y de políticas educativas emanadas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 que afectarán el costo de la nómina. De otra parte, tuvo en cuenta el margen de reducción de dicho efecto resultante de mejoras en eficiencia. Los factores considerados en el modelo fueron:

- » Acuerdo con Fecode en 2015. Cambios en el costo unitario o asignaciones básicas.
- » Implicaciones en el tamaño y costo de nómina de la implementación de la jornada única y de la ampliación de la educación media.
- » Mejoras en eficiencia ligadas al tamaño de la planta que permitirían liberar recursos para financiar otros componentes de la canasta educativa.

Tomando como base el costo de la nómina docente y directivo-docente de 2015 y proyectando su costo de acuerdo con la tendencia de ascenso en el escalafón¹¹, Fedesarrollo

.....

¹¹ Para su proyección se tiene en cuenta la reducción de la planta por efectos del retiro forzoso a los 65 años de edad, para ambos estatutos y unos supuestos sobre permanencia anual por escalafón. Supone una matrícula cuyo cambio corresponde al comportamiento del grupo etario al nivel educativo respectivo (constante la tasa neta de escolarización por nivel.

estimó un incremento real acumulado a 2020, del **18,5%** solo por efectos del Acuerdo y los ascensos en el escalafón que se prevé que sucedan en el período.

Esta estimación no tiene en cuenta los acuerdos suscritos en el 2017 que incluyeron nuevas obligaciones económicas con los maestros del país que además de otros temas, definieron en materia salarial que los docentes y directivos docentes recibirán una “bonificación pedagógica” que en 2018 correspondería al 6% de su asignación básica mensual, en 2019 al 11% de la misma y a partir de 2020 al 15%; que se pagará una vez al año, cuando el docente cumpla un año de servicios efectivamente prestados. Se calcula sobre la asignación básica mensual que esté devengando, sin efectos retroactivos y constituye factor salarial. Se acordó que debe incrementarse con el paso del tiempo en aplicación del principio de progresividad.

A pesar de no tener una estimación que incluya la totalidad del impacto de los acuerdos 2015 y 2017, lo que sí se puede concluir es que la presión sobre los recursos del SGP aumentará hacia el pago de la nómina docente, dejando cada vez menos espacio a inversiones diferentes a esta, pues cada punto porcentual que se aumenta a la nómina docente repercute en un mayor valor cuando se acumula en varios años.

Debido a la terminación de la transitoriedad de la Ley 715 de 2001 respecto al crecimiento de los recursos del SGP en general y recursos adicionales que se otorgaban al sector hasta 2016, en 2017 para garantizar el pago oportuno de la nómina del sector, la Nación decidió¹² permitir la utilización de mane-

.....

¹² Esta decisión se formalizó en el artículo 32 del Decreto 1238 de 2017, por el cual se efectuaron unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación

ra temporal de \$330.000 millones de los recursos apropiados del SGP con destino al Fondo de Pensiones Territoriales FONPET en el SGP del sector Educación, los cuales deberán ser reintegrados en las vigencias fiscales subsiguientes.

Para 2018, el Gobierno nacional de nuevo decidió utilizar de manera temporal \$1,063 billones provenientes de dicha fuente para ser destinados al SGP del sector Educación, los cuales serán reintegrados a la cuenta del FONPET en las dos (2) vigencias fiscales subsiguientes¹³.

Si se tiene en cuenta que el SGP en un alto porcentaje se destina a la financiación de la nómina docente, este ejercicio da cuenta de la necesidad de una reforma al sistema de transferencias del sector, que busque la garantía de la prestación del servicio, sin sacrificar las inversiones necesarias para el mejoramiento de la calidad, la infraestructura educativa, la cobertura del Programa de Alimentación Escolar, la financiación de la atención integral a la primera infancia y la universalización progresiva de la jornada única.

para la vigencia fiscal de 2017

¹³ Artículo 108 del Decreto 2236 de 2018, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018

Capítulo 3.

Consideraciones para una reforma



En este capítulo se presentan los principales aspectos reconocidos desde el papel que tiene la Secretaría de Educación del Distrito y que se han identificado como necesarios para una reforma a la financiación actual de la educación, en especial, lo relacionado con el Sistema General de Participaciones. Estas propuestas abarcan las diferentes temáticas y problemáticas tratadas durante el documento y buscan aportar desde la experiencia de Bogotá a la construcción de una reforma que fortalezca la educación pública del país.

Crear bolsas separadas y con crecimientos independientes

Como se vio en el análisis los compromisos asociados al Sistema General de Participaciones vienen generando un desbalance en la financiación por parte de las entidades territoriales. Los recursos son asignados mediante tipologías con cálculos complejos y que involucran una cantidad importante de variables que no se ven reflejadas posteriormente en el uso ni en la distribución de los mismos. Es decir, un

modelo desde su intencionalidad bastante complejo y completo que en la práctica no puede ser aplicado dado que la mayor parte de los recursos (el 92% en el caso de Bogotá) son inflexibles y se destinan exclusivamente al pago de nómina. En esta medida, la incorporación de un esquema que mediante bolsas diferenciadas que permitan de una parte garantizar plenamente la prestación del servicio (bolsa 1) y de otra, fomentar el avance en calidad, mejores resultados y reconocimiento de eficiencias (bolsa2). Si bien, en la actualidad los recursos se distribuyen para prestación del servicio y calidad, estas bolsas no crecen de forma independiente y con propósitos claros, haciendo que las metas de mejoramiento de calidad que perseguía el esquema de distribución del SGP, en la práctica no se estén dando.

En tal sentido, la bolsa para la prestación del servicio debe crecer de acuerdo con los compromisos que se financian con ella; mientras que la bolsa de calidad debería contemplar las metas sectoriales y apuestas que se quieran lograr mediante un sistema de incentivos eficaz. Este crecimiento, necesario para garantizar la prestación del servicio y generar incentivos adecuados para el mejoramiento de la calidad, pone de manifiesto la necesidad de evaluar una posible modificación al acto legislativo 04 de 2007 que fortalezca y asegure el crecimiento de la partida para educación.

Incentivos a la eficiencia del uso de los recursos

El esquema que actualmente opera no reconoce de manera positiva las eficiencias que las entidades territoriales puedan llegar a alcanzar. En tal sentido, los excedentes que una entidad territorial puede llegar a tener dada una asignación tardía de recursos por parte del Gobierno Nacional que limitan su planeación y ejecución o excedentes que se producen gracias a gestión administrativa eficiente no son reconocidos por el esquema de asignación, sino por el contrario, castigados mediante su descuento en la asignación de la siguiente vigencia. En este sentido, se propone un estímulo a la financiación de la educación con recursos propios de las entidades territoriales certificadas en educación que sea acompañado por una mayor flexibilidad para el uso de los recursos del SGP como estímulo a la inversión local. Esta flexibilidad para el uso de los recursos puede establecerse en una primera instancia a las entidades territoriales de ca-

tegoría especial y sujeto a desempeños satisfactorios en las metas sectoriales y en el uso adecuado de los recursos.

Oportunidad para el uso de los recursos

Otra de las propuestas que de implementarse permitiría una mejor ejecución de los recursos se relaciona con la disponibilidad de los mismos. Teniendo en cuenta que los presupuestos de las entidades territoriales son construidos y aprobados desde la vigencia anterior a su ejecución pero que el rubro finalmente asignado puede ser superior para atender las necesidades del servicio educativo, se propone en pro de mejorar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos una reforma a la ley que permita que las entidades territoriales certificadas en educación puedan incorporar a sus presupuestos, de forma directa y sin pasar por Asambleas o Concejos, los recursos adicionales asignados en la vigencia.

Garantizar la financiación para la implementación de la política de primera infancia

Si bien, el SGP ha contemplado la definición de unas asignaciones especiales, dichas medidas para el caso de primera infancia no generaron un flujo constante y garantizado de recursos. En este sentido, la asignación del SGP para la primera infancia solo fue concebida como un valor transitorio y dependiente de si el crecimiento de la economía alcanzaba valores superiores al 4%, situación que genera incertidumbre, variabilidad y no sostenibilidad para la financiación de este propósito. En coherencia con la reciente Ley de primera infancia deben garantizarse recursos para la implementación de la misma a nivel territorial que no dependan de los ciclos macroeconómicos y en concordancia con los estándares de calidad buscados.

Con el objetivo de estimar las metas relacionadas con la implementación progresiva de la atención integral a la primera infancia y sus fuentes de financiación, se puede iniciar con la construcción de las canastas para la atención integral; diferenciando las realidades territoriales, los tipos de oferta institucional y las modalidades mediante las cuales se puede cubrir el modelo. Como avances se tienen las canastas calculadas por el ICBF, las de entidades privadas como la fundación AEIOTU, y las territoriales como las de la Secre-

taría Distrital de Integración Social y la Secretaría de Educación del Distrito por mencionar algunos ejemplos.

Fortalecimiento al programa de alimentación escolar

Si bien la actual estructura del SGP considera la financiación del programa dentro de una de las partidas especiales, esta puede ser complementada por los recursos del SGP asignados por prestación del servicio junto con recursos por concepto de calidad matrícula y en como es el caso de Bogotá, por recursos propios de las entidades territoriales. Es de esta manera que los recursos para la financiación del Programa de alimentación escolar dependen de una asignación que se complementa de remanentes de bolsas destinadas a cubrir una gran variedad de propósitos, poniendo en riesgo una operación continua, de calidad y con sostenibilidad. La definición de la partida especial de alimentación escolar como un porcentaje fijo de la bolsa del SGP no permite una cobertura creciente y sostenible. Es entonces necesario que se evalúe el criterio de constitución de la bolsa con el objetivo de lograr las metas propuestas en esta materia.

Como parte del análisis realizado en el capítulo 2, se incluyeron algunas de las recomendaciones referentes a modelos de operación, contratación, aporte nutricional, estandarización de procesos de vigilancia y control, así como de articulación con entidades de control de salud pública, las cuales deberían ser incorporadas dentro del fortalecimiento del Programa de alimentación escolar a nivel nacional. Es claro que para llevar a cabo la implementación de estas mejoras es necesario un mayor flujo de recursos del SGP y una confluencia por parte de las entidades territoriales en dichos esfuerzos.

Jornada única

Como se indicó a lo largo del texto, la apuesta por la jornada única repercute en diferentes componentes de la prestación del servicio, y genera importantes desafíos para su financiación con especial atención a los referidos con alimentación escolar, infraestructura educativa y talento humano. Una apuesta tan importante para el país, como lo es la implementación de la jornada única ha sido estimulada mediante la asignación de un factor adicional del 20% en la tipología de las entidades territoriales certificadas; sin embargo, y como se señaló en el documento, la asignación por tipología no refleja necesariamente el costo de la prestación del servicio y este valor adicional asignado se diluye en el pago de una nómina inflexible.

En el mismo sentido, y dadas las implicaciones que en materia de infraestructura demanda esta política, deben confluir mayores recursos para fortalecer el Fondo de Infraestructura Educativa administrado por el Ministerio de Educación que permita, junto con las contrapartidas de las entidades territoriales, adecuar y construir la infraestructura necesaria para la implementación de la política en las condiciones requeridas. Finalmente y como complemento a una propuesta de financiación de la educación, el país debe avanzar a una discusión de fondo sobre las relaciones técnicas, la flexibilidad de la planta, el fortalecimiento docente, la provisión de personal para el apoyo pedagógico y administrativo permanentes y garantizados que permita atender los diferentes desafíos que una educación pública de calidad implica.

Referencias

- Acto legislativo No.1 de 1968. Acto legislativo por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia. Diciembre 17 de 1968. DO N° 32673
- Acto legislativo No.1 de 1986. Acto legislativo por el cual se reforma la Constitución Política. Enero 9 de 1986. DO N° 37304
- Acto legislativo No.1 de 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política. Julio 30 de 2001. DO N° 44506
- Acto legislativo No.4 de 2007. Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Julio 11 de 2007. DO N°46686
- Alvarez, H; Piñeros, Luis; (2018). El Sistema General de Participaciones como mecanismo de financiación de la educación básica en Colombia: Balance y perspectivas. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de trabajo en desarrollo
- Bonet, J. , Pérez, J. y Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Documentos de trabajo sobre Economía Regional (60), 1-60
- Clavijo, S. (2011). Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos. Bogotá D.C.: Anif.

- Constitución Política de Colombia [Const.]. Julio 7 de 1991 (Colombia).
- Departamento Nacional de Planeación (2001). Nuevo sistema general de participaciones de las entidades territoriales. Bogotá: DNP
- Departamento Nacional de Planeación (2015, 25 de noviembre). Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (DD-SGP-03). Bogotá D.C.: DNP
- Departamento Nacional de Planeación (2015, 26 de enero). Sistema General de Participaciones. Distribución parcial de las doce doceavas de la participación para educación. Vigencia 2015 (Documento CONPES 178). Bogotá D.C.: DNP
- Departamento Nacional de Planeación (2015, 9 de abril). Sistema General de Participaciones, vigencia 2015. Participación para educación (Documento CONPES 180). Bogotá D.C.: DNP
- Departamento Nacional de Planeación (2015,10 de agosto). Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (DD-SGP-02). Bogotá D.C.: DNP
- Departamento Nacional de Planeación (2015,30 de diciembre). Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (DD-SGP-04). Bogotá D.C.: DNP
- Departamento Nacional de Planeación (2016, 27 de enero). Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (DD-SGP-05). Bogotá D.C.: DNP
- Economía Urbana. (2015). Análisis de canasta educativa. Bogotá D.C.: Economía Urbana, Mimeo.
- Hernández, A. y Lozano, E. (2001). El estado de las finanzas públicas en Colombia a fines del siglo XX. En G. Misas Arango (Ed.), Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX (págs. 305-364). Bogotá D.C.: Unibiblos.
- Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación. Febrero 8 de 1994. DO N° 41214
- Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diciembre 27 de 2007. DO N° 46854
- Ley 12 de 1986. Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983. Enero 16 de 1986, DO N° 37553
- Ley 30 de 1992. Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior. Diciembre 28 de 1992. DO N° 40700
- Ley 33 de 1968. Por medio de la cual se provee al fortalecimiento de los Fiscos seccionales y municipales, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones. Noviembre 15 de 1968. DO N° 32667

- Ley 43 de 1975. Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones. Diciembre 11 de 1975. DO. N° 4471
- Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Agosto 12 de 1993. DO N° 40987
- Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diciembre 21 de 2001. DO N° 44654
- Ministerio de Hacienda. (2015). Diagnóstico del sistema actual de transferencias para el sector educativo y ajustes propuestos. Bogotá D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal
- Pabón, L. (2014). Financiación y asignación del gasto en educación da las entidades territoriales
- Villar, L. et al. (2016). Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad de la educación. Bogotá: Fedesarrollo



@Educacionbogota



/Educacionbogota



Educacionbogota



@educacion_bogota

www.educacionbogota.edu.co

Secretaría de Educación del Distrito

Avenida El Dorado No. 66 - 63

Teléfono: (57+1) 324 1000

Bogotá, D. C. - Colombia