



EDUCAPAZ

Programa Nacional de
Educación para la Paz

FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

Socios



Fundación Escuela Nueva
Volvamos a la Gente



FUNDACIÓN PARA LA
RECONCILIACIÓN



Aliados



FINANCIAMIENTO EDUCATIVO EN COLOMBIA

Juan Pablo Becker Gálmez

Introducción

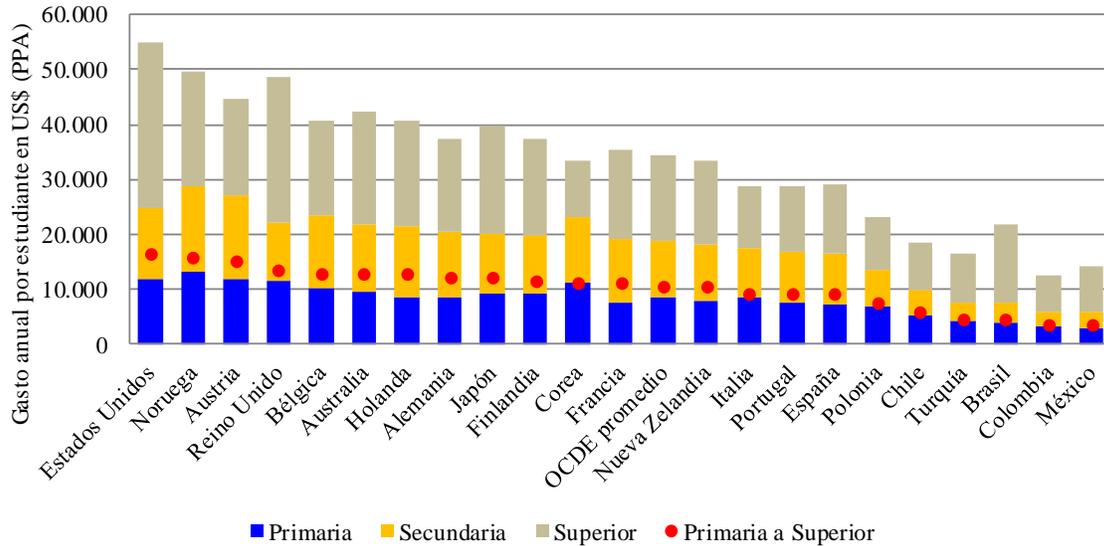
De acuerdo a los últimos datos disponibles del Banco Mundial, Colombia presenta una de las tasas de desigualdad más altas del mundo, según el índice de Gini.¹ Asimismo, según datos de la OCDE, una persona pobre en Colombia demora once generaciones para salir de la pobreza (alrededor de 330 años), mientras que en Dinamarca sólo 2 y el promedio de la OCDE es de 4,5 generaciones. Ello es un indicador de la escasa movilidad social lo cual se explica, en parte, por una alta tasa de desigualdad, derivada, entre otras cosas, de un sistema político inestable, escasa o nula redistribución de la riqueza, un sistema educacional paupérrimo, etc. (OCDE, A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility, 2018).

La evidencia académica y de los organismos internacionales, sugiere que la educación es una de las principales formas de combatir tanto la desigualdad como la pobreza. Sin embargo, ello no requiere únicamente incrementar los recursos que se destinan a la educación, ya sea de fuentes públicas o privadas, sino que se necesita poner atención en la eficiencia del gasto, es decir, el modo en que los recursos se distribuyen, de manera que se pueda lograr mejores resultados en el nivel educativo, que llevarán, en el mediano y largo plazo, a reducir tanto la pobreza como la desigualdad, si las políticas públicas son las adecuadas.

En relación a países de la OCDE y algunos países emergentes, Colombia tiene una deuda importante con su educación, a pesar del incremento en la inversión en los últimos años. Obsérvese la Figura 1: en ella puede constatarse que Colombia es uno de los países seleccionados que menos invierte en educación por alumno. Las columnas apiladas muestran lo que invierte en total cada uno de los países seleccionados en educación por estudiante según las distintas etapas (inversión pública y privada). El punto señala el total invertido como país. Colombia está muy por debajo de los países desarrollados y el promedio de la OCDE, pero también de países emergentes.

¹ Este índice es un indicador utilizado para medir la desigualdad social, para lo cual se basa en la distribución de ingresos dentro de una economía. Mientras más cerca de 0 más equitativa es esa sociedad, mientras que, si está más cerca de 100, más inequitativa es. Colombia tiene 50,8 puntos, con lo cual se ubica entre los más desiguales (de los cuales hay datos disponibles).

Figura 1: Gasto público y privado en educación por estudiante (2015)



Fuente: elaboración propia con datos de OCDE, *Education at a glance 2018*.

Colombia necesita, además, financiar una parte importante para ampliar el número de matrículas, en particular, para los niveles preescolar y posteriores a la primaria. Asimismo, se necesitan más recursos para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. También debe buscar la manera de reducir los altos índices de desigualdad, tanto en el acceso como en lo que refiere a la calidad de la enseñanza (eso si se compara con los países de la OCDE u otros de Latinoamérica) (OCDE, *La educación en Colombia. Revisión de políticas nacionales de educación*, 2016, pág. 47).

¿Cómo se logran estos objetivos? En primer lugar, son necesarios niveles adecuados de financiación pública. Pero, al mismo tiempo, es necesario que se implementen medidas que ayuden a lograr una mayor eficacia y efectividad en el uso de los recursos, así como una coherencia en las políticas públicas educativas, de modo que se garantice que el impulso a la excelencia no lleve a mayores desigualdades y que se fortalezca tanto el acceso como la calidad de la educación. La experiencia muestra que con políticas adecuadas, es posible prosperar en ambos frentes y alcanzar rentabilidades sociales altas (OCDE, *La educación en Colombia. Revisión de políticas nacionales de educación*, 2016, pág. 48).

De la inversión en educación, es posible deducir que el aumento del gasto privado sugiere que los fondos del Estado no son capaces de mantener la demanda creciente. Es de resaltar que entre los años 2005 y 2011, el gasto privado en educación correspondió al 35% del gasto en educación, más del doble del promedio de la OCDE y cercano al gasto en Chile (40%). Esto es relevante, puesto que es un claro indicador de la desigualdad que se genera

entre la educación pública y privada, así como las consecuencias que esto tiene a nivel de desigualdad de resultados.

En relación al gasto privado, la mayor parte de este gasto proviene de los hogares y es particularmente alto en los niveles de preprimaria y educación superior (56% y 46% de los recursos, respectivamente). El 19% de los estudiantes de primaria y básica secundaria pertenece a instituciones privadas, mientras que el promedio de la OCDE es del 10% y 14%, respectivamente. En educación media, el 23% es de instituciones privadas y un 47% en educación superior (el promedio de la OCDE es de 17% y 30%, respectivamente). Esto influye, indudablemente, en las marcadas desigualdades en la educación en todos los niveles (OCDE, La educación en Colombia. Revisión de políticas nacionales de educación, 2016, pág. 49).

A continuación, se presentan dos de los elementos relevantes para el financiamiento del sistema educacional en el país. En primer lugar, todos los ingresos disponibles para la educación, según fuentes de financiamiento y unidad administrativa. Segundo, se presenta brevemente los componentes que debe tener un presupuesto de gastos de acuerdo con el Ministerio de Hacienda. Finalmente, el análisis incluye algunos elementos que se consideran importantes en torno al financiamiento efectivo y problemas que surgen.

1. Ingresos disponibles para la educación

Varias son las fuentes que se utilizan para financiar la educación. La más importante es el dinero que proviene de las transferencias nacionales que se realizan mediante el Sistema General de Participaciones, el cual se explicará posteriormente con detención.

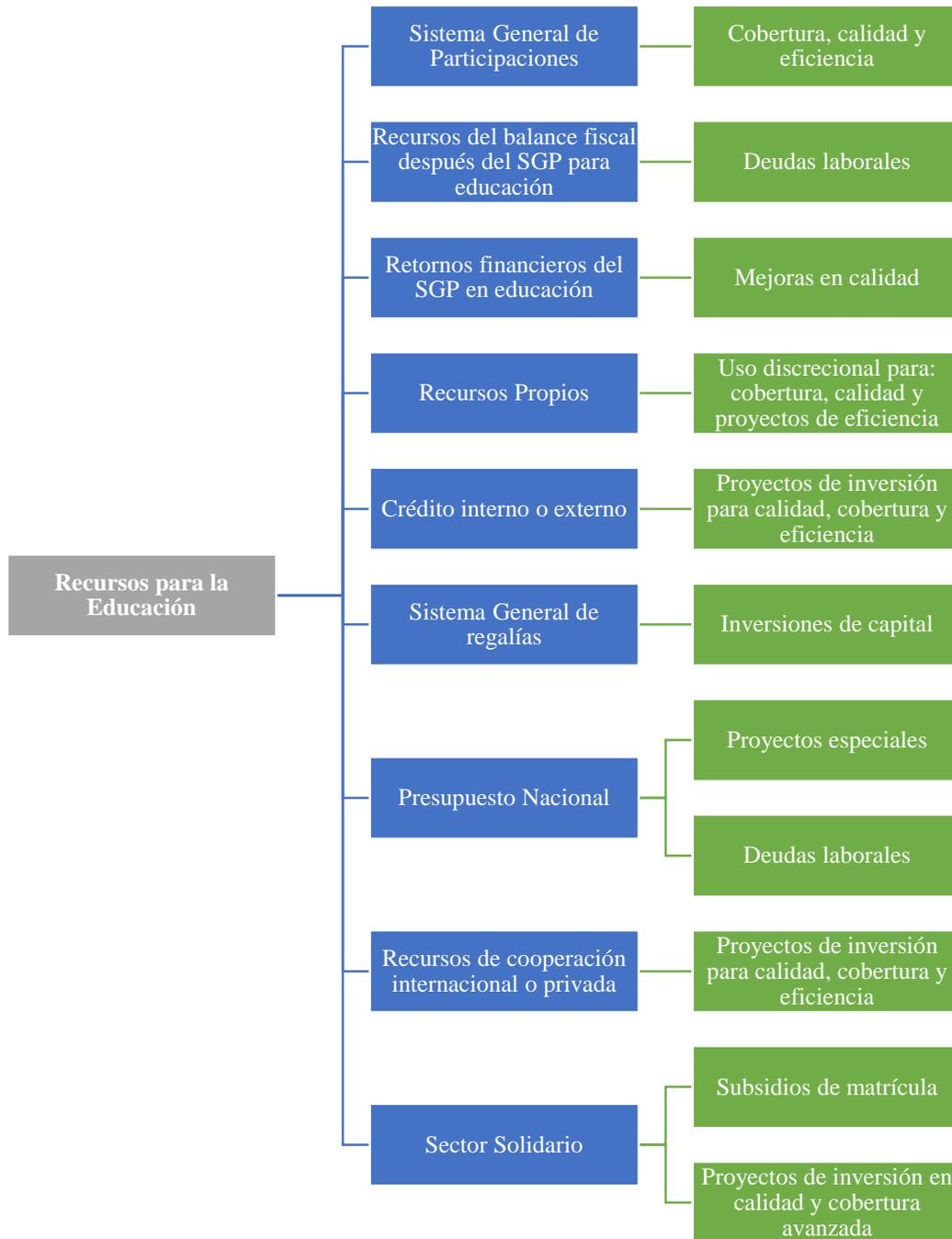
Además del Sistema General de Participaciones, las Entidades Territoriales Certificadas (ETC)² pueden disponer de los siguientes recursos:

- a) *Fuentes propias*: tributarias y no tributarias (tasas y multas, arrendamientos, alquiler de maquinaria y equipo, contribuciones, operaciones comerciales, aprovechamientos, etc.).
- b) *Regalías*: explotación de recursos no renovables, del petróleo, del carbón, etc. Pueden ser directas y del Fondo Nacional de Regalías (FNR, que destina recursos para inversión, entre ellos, para la construcción de proyectos energéticos).
- c) *Cofinanciación*: con otros niveles de gobierno o el sector privado.
- d) *Crédito*: interno o externo.
- e) *Presupuesto nacional*: audiencias públicas y otros varios.
- f) *Otras fuentes*: donaciones, recursos de cooperación internacional, etc.

² Las Entidades Territoriales certificadas (ETC) de conformidad con lo establecido en la Ley 715 de 2001, tienen la competencia de administrar el servicio educativo en su jurisdicción garantizando su adecuada prestación en condiciones de cobertura, calidad y eficiencia. (MEN).

Esta información se resume y complementa con sus usos en la Figura 1:

Figura 2: Fuentes de financiamiento de la educación



Fuente: (Radinger, Guerrero, Echazarra, & Valenzuela, 2018, pág. 149)

1.1 Sistema General de Participaciones (SGP)

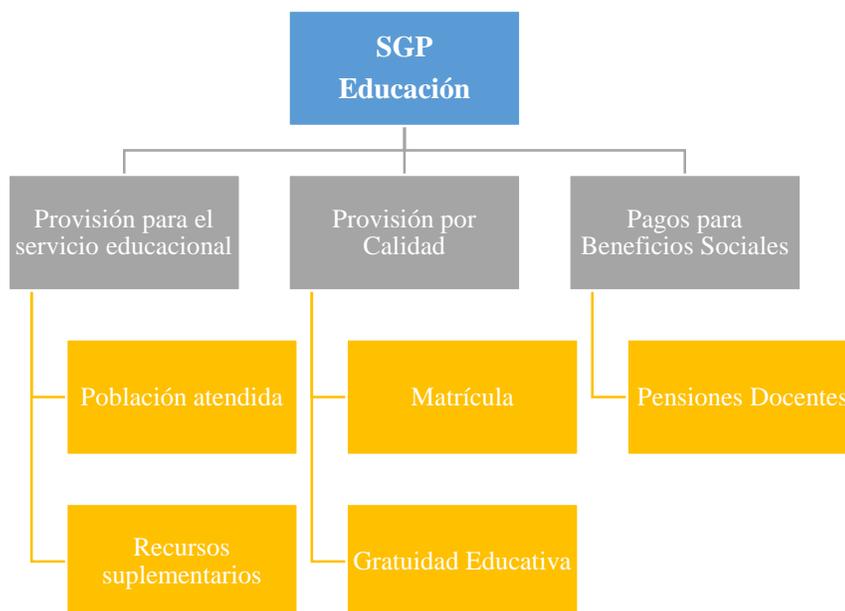
El Sistema General de Participaciones se compone de los recursos que el Estado transfiere a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) para que se financien los servicios de salud, educación y propósitos generales (definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001).

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, la Ley 715 de 2001 se constituye de la siguiente manera (Secretaría Distrital de Hacienda, 2018):

- a) Una participación con destinación específica para el sector educativo, denominada participación para educación, con un 58,5%.
- b) Una participación con destinación específica para el sector salud, denominada participación para salud, con un 24,5%.
- c) Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, denominada participación para propósito general, con un 17%.

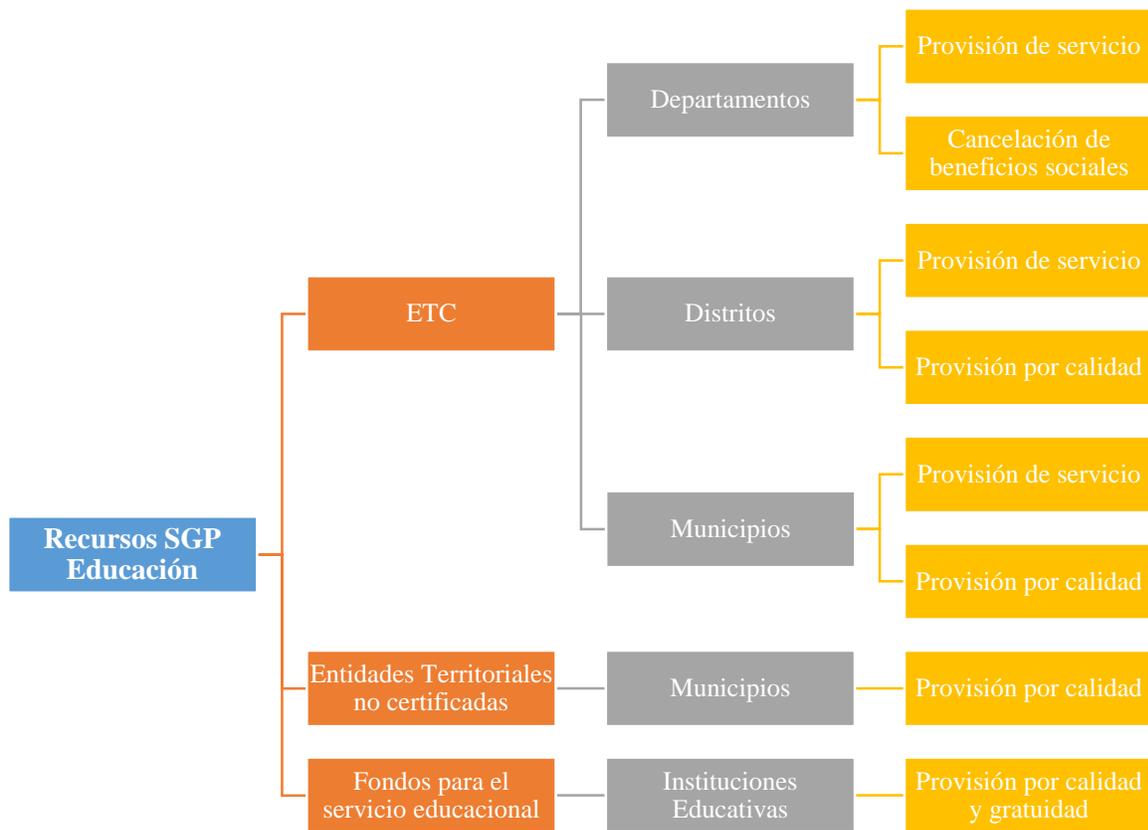
La Figura 2 muestra un esquema de la distribución de los recursos para el SGP para la educación. La Figura 3, en tanto, representa el modo en que se distribuyen los recursos en las ETC y las entidades no certificadas.

Figura 3: Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones



Fuente: (Radinger, Guerrero, Echazarra, & Valenzuela, 2018, pág. 91)

Figura 4: Distribución de los recursos del SGP según entidad



Fuente: (Radinger, Guerrero, Echazarra, & Valenzuela, 2018, pág. 150)

En Colombia, la mayoría de los recursos públicos destinados a la educación se transfieren a los departamentos, municipios y centros educativos a través del SGP, que es el canal principal de distribución de recursos. Según datos de la OCDE, el financiamiento público a través del SGP se ha reducido del 80% (en 2002) al 60% (en 2013). En cambio, la participación de esta financiación a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), es decir, los departamentos y municipios con más de cien mil habitantes, que asumen la administración de los recursos del SGP y la prestación del servicio educativo, se ha incrementado del 8% al 13% en los mismos años. (OCDE, 2016a, pág. 52).

A pesar de esta baja, el gasto del gobierno central en educación es considerablemente más alto que el promedio de los países de la OCDE. Al año 2013, el 85% de los recursos para la educación provienen del gobierno central, mientras que el promedio de la OCDE es de 55%. (OCDE, 2016b, pág. 234).

La Tabla 1 muestra la distribución de los recursos del SGP en los distintos ámbitos para el año 2017 (las cifras son estimadas, excepto en educación que está la cifra definitiva). Como puede verse, el total de recursos para educación para el año 2017 (doce doceavas³) corresponde a \$20.032.843 millones, a lo que se suma el ajuste por inflación, quedando un total de \$20.504.566 millones.

Además, hay dos ingresos adicionales para el sistema escolar público: (i) una asignación especial por alimentación escolar de \$178.355 millones, que corresponde al 0,5% de las asignaciones especiales y; (ii) recursos transferidos al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), que corresponden al 2,9% de los recursos destinados a asignaciones especiales. Asimismo, del 11,6% que los municipios reciben para propósitos generales (ver Tabla 1, número 1.4), dentro de los componentes sectoriales, se pueden destinar recursos para la educación. Esa decisión la toma cada municipio o ETC.

Tabla 1: Distribución de recursos en el SGP

Sistema General de Participaciones (SGP)				
Distribución por componentes sectoriales y asignaciones especiales (vigencia 2017)				
Millones de pesos corrientes				
Componente	Once Doceavas* (PGN 2017) ⁸	Última doceava 2017 estimada	Diferencia por inflación 2015 en 2016	Doce doceavas 2017 estimadas**
1. Componentes sectoriales (96% SGP)^{1/}	33.059.898	1.184.278	471.723	34.715.899
1.1 Educación (58,5%) ^{2/ 3/}	20.032.843		471.723	20.504.566
1.2 Salud (24,5%) ^{5/}	7.690.671	699.152		8.389.823
1.3 Agua potable y saneamiento básico (5,4%) ^{6/}	1.695.087	154.099		1.849.186
1.4 Propósito General (11,6%) ^{7/}	3.641.297	331.027		3.972.324
2. Asignaciones especiales (4%)^{8/}	1.307.938	118.903		1.426.841
2.1 Municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena (0,08%)	26.159	2.378		28.537
2.2 Alimentación escolar (0,5%)	163.492	14.863		178.355
2.3 Resguardos indígenas (0,52%)	170.032	15.457		185.489
2.4 FONPET (2,9%)	948.255	86.205		1.034.460
3. Atención integral primera infancia^{9/}	154.164			154.164
TOTAL (1+2+3)	34.521.999	1.303.181	471.723	36.296.903

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público en *Distribución de los Recursos en el Sistema General de Participaciones (SGP-17-2017)*

* Excepto para educación que incluye y las doce doceavas.

** Excepto para educación, que son definitivas.

^{1/} Parágrafos transitorios 2° y 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 que modificó artículo 357 de la Constitución Política.

^{2/} Artículo 4 de la Ley 715 de 2001 modificado por el artículo 2° de la Ley 1176 de 2007. Y Parágrafo transitorio 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 que modificó artículo 357 de la Constitución Política.

^{3/} Artículo 4 de la Ley 715 de 2001 modificado por el artículo 2 de la Ley 1176 de 2007.

^{4/} Parágrafo transitorio 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 que modificó artículo 357 de la Constitución Política.

^{5/} Artículo 4 de la Ley 715 de 2001 modificado por el artículo 2 de la Ley 1176 de 2007.

^{6/} Artículo 4 de la Ley 715 de 2001 modificado por el artículo 2 de la Ley 1176 de 2007.

^{7/} Artículo 4 de la Ley 715 de 2001 modificado por el artículo 2 de la Ley 1176 de 2007.

^{8/} Parágrafo 2° artículo 2° de la Ley 715 de 2001.

^{9/} Parágrafo transitorio 2° artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 que modificó artículo 357 de la Constitución Política

³ Se refiere a las partes en que se distribuye el recurso. El recurso en educación, a diferencia de los otros ítems del SGP, se distribuye en sus doce partes.

1.1.1 Provisión para el servicio educacional

En términos de distribución de recursos, es el gobierno central el que decide qué monto de dinero se transfiere a los departamentos y municipios por alumno atendido, lo cual varía de acuerdo al lugar y a las condiciones según criterios técnicos. Una proporción menor se distribuye según un criterio de equidad, privilegiando a las entidades más pobres.

Al inicio de cada año, el MEN, a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP), estima el monto inicial de recursos para la educación bajo dos criterios. En primer lugar, una provisión para educación con el objetivo de que se pueda proporcionar una canasta básica de servicios para todos los alumnos del sistema público de educación, incluidos los adultos. Segundo, un criterio basado en los esfuerzos para mejorar la calidad de la educación. Asimismo, se considera un monto pequeño para la cancelación de prestaciones sociales, que incluye recursos para las pensiones de los profesores retirados (Ley 43, 1975) que no cubre el FOMAG (Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio), entidad responsable de administrar las pensiones de los profesores retirados (Radinger, Guerrero, Echazarra, & Valenzuela, 2018, pág. 89).

Sin embargo, una crítica que hacen los expertos respecto de este método es que, en los departamentos y municipios con resultados más bajos, el gobierno central debería ejercer una intervención más activa para disminuir las brechas con otros departamentos y municipios que tienen mejores resultados.

El diseño específico para la provisión del servicio educacional ha variado entre los años 2015 y 2017. Para cada ETC, el costo promedio per cápita (basado en el costo de mantención de la planilla de profesores y empleados) es sumado al gasto administrativo máximo aprobado, con base en el año anterior. Teniendo en cuenta el costo per cápita promedio de cada ETC, se hace una distribución para cada nivel de educación, según criterios técnicos determinados por el MEM. En el caso de la educación rural, cuyos costos son más altos, los valores para cada nivel se ajustan alrededor de un 30%, del mismo modo que si hay alumnos con necesidades educativas especiales.

Adicionalmente, un porcentaje específico del monto destinado al servicio educacional se destina a cubrir gastos administrativos, lo cual es autorizado por el MEM. Sin embargo, el ministerio autorizó los últimos años un monto total para gastos administrativos, en lugar de un porcentaje del gasto operacional, debido al aumento de gastos suplementarios. Estos últimos se proveen a las ETC que presentan un déficit inicial de recursos, de modo que puedan cubrir los gastos de nómina de salarios y otros. Alrededor de 35 de las 95 ETC presentan esta situación, lo cual representa una parte considerable de recursos (Radinger, Guerrero, Echazarra, & Valenzuela, 2018, pág. 92).

1.1.2 Provisión por calidad

1.1.2.1 Asignación por calidad – matrícula oficial⁴

Los recursos del SGP que están dirigidos a calidad - matrícula oficial se distribuyen entre los municipios (certificados y no certificados), los distritos y las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. “La distribución se realiza con el fin de mejorar la calidad educativa en el país, en concordancia con la política nacional sectorial” (Departamento Nacional de Planeación, 2007, pág. 8). Luego, estos recursos no son para pagar salarios o costos operativos, sino para mejorar la calidad de la educación, como inversión en equipos, desarrollo profesional, para complementar recursos del PAE (Programa de Alimentación Escolar) o para transporte escolar.

La distribución de los recursos debe tener en cuenta (Departamento Nacional de Planeación, 2007, págs. 8-9):

- Matrícula oficial atendida: número de estudiantes matriculados en establecimientos educativos estatales (sin incluir ciclos de adultos).
- Número de sedes de establecimientos educativos estatales con matrícula oficial atendida (sin incluir ciclos de adultos).
- Matrícula atendida según condiciones de desempeño: se pondera la matrícula oficial atendida de acuerdo al desempeño de los establecimientos educativos estatales.
- Matrícula atendida en establecimientos educativos estatales que mejoran en su desempeño⁵: se pondera según la mejora educativa de los establecimientos educativos estatales que atendieron dicha matrícula.⁶
- Tasa de repetición o reprobación para las últimas dos vigencias disponibles.
- Tasa de deserción institucional para las últimas dos vigencias disponibles.
- Indicadores sobre desempeño y/o mejoramiento en las pruebas SABER, con base en las últimas mediciones disponibles.

⁴ Regulado por el Decreto 1122 de 2011, incorporado al Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, DUR 1075 de 2015. Este decreto define las condiciones, parámetros de distribución, información y entidades competentes para definir la metodología de la distribución.

⁵ En la metodología se tiene en cuenta que no se puede comparar el desempeño y la mejora en los resultados educativos si no se consideran las diferencias características de las regiones. Por ello, para la distribución de los recursos del 2017, se agruparon los municipios con características similares, resultando 9 grupos. Después se hace una estimación del índice de equidad con el NBI municipal.

⁶ Es importante considerar, en relación a los indicadores de desempeño, que el año 2018 no se harán las pruebas Saber de 3, 5 y 9 grado, razón por la cual sus resultados no pueden ser considerados para la asignación de presupuesto.

- Característica de los establecimientos educativos oficiales en la última vigencia disponible: zona geográfica de atención, tamaño y nivel socioeconómico.

Con una metodología minuciosa, se consideran todas estas variables para los distintos establecimientos educacionales de cada municipio, junto con los indicadores de desempeño y un índice de equidad para considerar las diferencias entre los municipios y poder compararlos (ver nota 2). La asignación final se establece del siguiente modo: un 30% según resultados de desempeño, 40% de acuerdo al mejoramiento del desempeño y el 30% restante en relación al índice de equidad (que se aumentó un 10% respecto del año 2016). Con esta metodología, el departamento del Tolima tuvo una asignación parcial de \$744.750.315 millones, lo cual equivale a un 4,51% de los recursos totales distribuidos.

1.1.2.2 Asignación por calidad – gratuidad educativa⁷

Al igual que los recursos de matrícula oficial, estos recursos se distribuyen entre los municipios (certificados y no certificados), los distritos y las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. El objetivo de la gratuidad educativa es eximir del pago de derechos académicos y servicios complementarios.⁸

Estos recursos sirven para complementar los esfuerzos que se hacen para proveer de educación universal gratuita en el sistema escolar público. De este modo, se distribuyen fondos, por ejemplo, para grupos vulnerables de alumnos, con capacidades especiales, indígenas, etc. Además, desde el 2012, supuestamente se ha prohibido cualquier pago de las familias en todos los colegios públicos, de modo de proveer educación gratuita y asegurar tanto el acceso como la retención de los alumnos en el sistema escolar. Estos recursos se transfieren directamente a cada escuela a través del FSE (Fondo de servicios educativos), con los cuales cada institución (rector y consejo directivo) decide cómo distribuir los recursos, asegurando que se respete la gratuidad de la educación, así como para acciones relacionadas con el proyecto educativo institucional (PEI) (Radinger, Guerrero, Echazarra, & Valenzuela, 2018, pág. 94). Como puede observarse en la Tabla 2, estos fondos se han ido incrementando desde el año 2012 para los cuatro municipios del sur del Tolima. El año 2017, los recursos para este subcomponente alcanzaron el 3,2% del total de recursos destinados para educación del SGP.

Los criterios que se tienen en cuenta para la distribución de los recursos son (Departamento Nacional de Planeación, 2007, pág. 11):

⁷ Se reglamentó mediante el Decreto 4807 de 2011. Hoy pertenece al Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, DUR 1075 de 2015. Allí se definen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa, la administración y el uso de los recursos del SGP en esta materia.

⁸ Artículo 2.3.1.6.4.2 del Decreto 1075 de 2015.

- Matrícula oficial con corte a fines de noviembre del año anterior.
- Que no se encuentren reportados en el Formulario Único de Contratación, con modalidades de contratación del servicio educativo.
- Matrícula grados 0 a 11 más aceleración.
- Se excluyen los establecimientos educativos del municipio de Mocoa.

Con estas variables, se distribuyen los recursos a los establecimientos educativos en función de los valores de tipología y la matrícula beneficiaria de gratuidad (grados 0 a 11 más aceleración). Por otro lado, para el municipio, distrito y área no municipalizada, la asignación para cada institución educativa la comunica el MEN a la entidad territorial para ser incorporada en el presupuesto sin situación de fondos y luego el Ministerio hace los giros respectivos a los Fondos de Servicios Educativos de las instituciones educativas estatales (Departamento Nacional de Planeación, 2007, pág. 11).

La Tabla 2 muestra la distribución de los recursos del SGP dedicados a educación en los últimos seis años para los municipios de Chaparral, Planadas, Ataco y Rioblanco.

Tabla 2: Distribución recursos SGP destinados a educación (Municipios seleccionados)

Distribución SGP - Educación (2012-2017)

Chaparral						
Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Educación	\$2.163.317.653	\$2.490.460.203	\$2.632.494.998	\$2.670.422.656	\$2.364.652.605	\$2.276.403.832
Prestación Servicios	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Calidad	\$ 2.163.317.653	\$ 2.490.460.203	\$ 2.632.494.998	\$ 2.670.422.656	\$ 2.364.652.605	\$ 2.276.403.832
Calidad (Gratuidad)	\$ 821.836.000	\$ 892.096.000	\$ 898.870.000	\$ 931.155.600	\$ 991.284.541	\$ 955.872.024
Calidad (Matrícula)	\$ 1.341.481.653	\$ 1.598.364.203	\$ 1.733.624.998	\$ 1.739.267.056	\$ 1.373.368.064	\$ 1.320.531.808

Planadas						
Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Educación	\$1.505.564.379	\$1.781.212.199	\$1.891.215.900	\$1.808.947.281	\$1.758.031.910	\$1.570.762.081
Prestación Servicios	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Calidad	\$ 1.505.564.379	\$ 1.781.212.199	\$ 1.891.215.900	\$ 1.808.947.281	\$ 1.758.031.910	\$ 1.570.762.081
Calidad (Gratuidad)	\$ 531.208.000	\$ 583.089.000	\$ 602.386.000	\$ 592.695.012	\$ 652.155.046	\$ 617.759.409
Calidad (Matrícula)	\$ 974.356.379	\$ 1.198.123.199	\$ 1.288.829.900	\$ 1.216.252.269	\$ 1.105.876.864	\$ 953.002.672

Ataco						
Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Educación	\$1.251.481.595	\$1.495.607.424	\$1.463.384.653	\$1.418.162.821	\$1.249.176.315	\$1.157.383.779
Prestación Servicios	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Calidad	\$ 1.251.481.595	\$ 1.495.607.424	\$ 1.463.384.653	\$ 1.418.162.821	\$ 1.249.176.315	\$ 1.157.383.779
Calidad (Gratuidad)	\$ 409.366.000	\$ 439.460.000	\$ 438.504.000	\$ 442.805.566	\$ 483.272.571	\$ 457.407.603
Calidad (Matrícula)	\$ 842.115.595	\$ 1.056.147.424	\$ 1.024.880.653	\$ 975.357.255	\$ 765.903.744	\$ 699.976.176

Rioblanco						
Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Educación	\$1.284.741.838	\$1.450.389.648	\$1.525.622.261	\$1.452.351.279	\$1.310.923.814	\$1.232.771.169
Prestación Servicios	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Calidad	\$ 1.284.741.838	\$ 1.450.389.648	\$ 1.525.622.261	\$ 1.452.351.279	\$ 1.310.923.814	\$ 1.232.771.169
Calidad (Gratuidad)	\$ 418.350.000	\$ 437.365.000	\$ 447.053.000	\$ 443.752.310	\$ 487.405.478	\$ 475.300.417
Calidad (Matrícula)	\$ 866.391.838	\$ 1.013.024.648	\$ 1.078.569.261	\$ 1.008.598.969	\$ 823.518.336	\$ 757.470.752

1.1.3 Pagos para beneficios sociales

Tal como se mencionó previamente, hay montos destinados para pago de beneficios sociales, que son transferidos al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Estos recursos corresponden al 2,9% de los fondos destinados a asignaciones especiales (ver Tabla 1, número 2.4).

1.2 Presupuesto General de la Nación (PGN)

Junto con el Sistema General de Participaciones, el Presupuesto Nacional también aporta recursos para el área educativa:

Corresponden a programas o proyectos prioritarios de Gobierno dirigidos a mejorar la cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia del servicio educativo en las entidades territoriales; los recursos para su financiación son canalizados a través del presupuesto de entidades del sector central, especialmente del Ministerio de Educación Nacional. Cada proyecto contempla una focalización, criterios y procedimientos específicos que apuntan al cumplimiento del respectivo Plan Sectorial de Educación. (Ministerio de Educación Nacional, 2012).

1.3 Regalías

Estos dineros provienen de los recursos naturales no renovables y se destinan a una diversidad de proyectos. Normalmente, las regalías se distribuían principalmente en los departamentos en los cuales se explotaba el recurso natural, pero a partir del 2011-2012, se rediseñó el sistema para distribuir de manera más equitativa estos ingresos en los territorios, poniendo el foco en las áreas más desaventajadas. Para educación, estos pueden ser destinados a: inversiones físicas, inversiones en ciencia, tecnología e innovación, materiales, calidad, transporte escolar, alimentación e iniciativas de acceso y retención de alumnos.

El año 2017, estos ingresos representaron un 2,1% del total de recursos destinados a la educación pública. En tanto, el año 2010, estos correspondían al 5,3% del total. (Radinger, Guerrero, Echazarra, & Valenzuela, 2018, pág. 95)

1.4 Ley 21

Los recursos de la Ley 21 del año 1982 están orientados a la financiación de proyectos de construcción, mejoramiento en infraestructura y dotación de establecimientos educativos oficiales urbanos y rurales. (Ministerio de Educación Nacional, 2012, pág. 43).

El Sistema de Recaudo Ley 21/82 es un aplicativo que permite el pago del aporte a escuelas industriales e institutos técnicos (1% del valor de la nómina mensual), de aquellas entidades que pertenecen a los regímenes exceptuados, que aún no han sido reguladas e incluidas en el mecanismo de autoliquidación de la planilla única (Pila). Igualmente permite cancelar las deudas pendientes y los acuerdos de pago suscritos entre el Ministerio de Educación Nacional y las diferentes entidades. <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-45375.html>

1.5 Recursos propios de las ETC

Las entidades territoriales también pueden destinar recursos propios al ámbito educativo, los cuales pueden destinarse a proyectos de inversión con el fin de mejorar calidad, para la provisión de la canasta educativa, la ampliación o mantenimiento del establecimiento, gastos de funcionamiento, servicios de transporte y alimentación, contratar más profesores (no cubiertos en el SGP), mejorar las condiciones de los trabajadores, entre otros.

1.6 Recursos de excedentes del sector solidario

Las instituciones del sector solidario (cooperativas y mutuales) para poder optar a exención tributaria sobre la renta, deben invertir en educación formal lo mismo o más que el 20% del excedente del ejercicio contable del año.

1.7 Ingresos para zonas PDET

Adicionalmente, como resultado de los acuerdos de paz, se ha establecido un Plan de Acción Territorial (PATR), para la atención a víctimas del conflicto armado. Es un instrumento de planeación estratégica enfocado a desarrollar políticas públicas destinadas a la atención de las víctimas del conflicto. En virtud de ese plan, son destinados recursos especiales para la educación, que se incluyen en el Plan Especial de Educación Rural (PEER) como parte de los acuerdos de paz.

La Agencia de Renovación del Territorio (ART) es la entidad encargada de liderar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como estrategia para la construcción de paz, propiciando espacios de participación y liderando el proceso de coordinación sectorial. En este contexto, las estrategias también incluyen *proyectos de infraestructura comunitaria* (PIC), el *Plan 51x51* con la finalidad de mejorar las vías terciarias para la paz y las *Obras por impuestos*, como incentivo para el mundo privado en la construcción de paz.⁹

⁹ Se privilegia en este ámbito, la inversión en la ejecución de proyectos de trascendencia social en los municipios de las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC). Estos proyectos se pueden destinar a educación, salud, acueducto, alcantarillado, energía y vías.

A lo anterior se suma el *Fondo Colombia Sostenible*, cuyo objetivo es maximizar los beneficios ambientales, sociales y económicos de la paz en Colombia, promoviendo el desarrollo rural sostenible, la conservación de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático, especialmente para reparar el daño ambiental que provocó el conflicto armado.¹⁰ Al 18 de septiembre de 2018, este fondo contaba con un total de US\$210 millones, de los cuales hay US\$100 para zonas PDET.

Por último, dentro del *Plan Nacional Sectorial de Educación*, hay una alusión especial a la población víctima del conflicto armado interno, para la cual establece como objetivo incrementar el acceso y la permanencia en todos los niveles de educación para quienes estén en situación de riesgo y/o emergencia. Además, cada municipio elabora su propio *Plan de Acción Territorial*, en el cual establece acciones concretas de atención, asistencia y reparación a las víctimas, dentro de las cuales se presentan políticas asociadas al sector educacional. Asimismo, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, tiene como objetivo fomentar el acceso a la educación superior a la población víctima del conflicto por medio del ICETEX.

2. Presupuesto de Gastos

Cada entidad territorial debe hacer un presupuesto de gasto teniendo en cuenta lo que necesita para su funcionamiento. Eso implica considerar la frecuencia, destinos y magnitud de los gastos. Este presupuesto debe contar con los siguientes componentes:

2.1 Gastos de funcionamiento: son todos aquellos necesarios para mantener a la administración en el desempeño de sus funciones, en orden a los recursos físicos, técnicos o humanos. Se dividen en gastos de personal, gastos generales y transferencias corrientes. Estos gastos los hace la entidad territorial para la administración del sector a través de la secretaría de educación.

2.2 Gastos de personal: son los gastos que asume la secretaría de educación como contraprestación de los servicios que recibe. La entidad territorial debe diferenciar la fuente de financiación de este gasto, así como la relación laboral (planta, honorarios, servicios técnicos).

2.3 Gastos generales: son de carácter no personal, generados por el uso de bienes (muebles o inmuebles), destinados al funcionamiento de la administración central. Aquí también se incluye la compra de materiales, mantención, servicios públicos, arrendamiento, viáticos y gastos de viaje, así como gastos de comunicaciones y transporte. “Los gastos de funcionamiento se financiarán principalmente con recursos propios de la entidad territorial con excepción de los recursos del SGP de prestación de servicios destinados a cuota de

¹⁰ BID, *Colombia Sostenible. Building a Sustainable Colombia in Peace*.

administración de conformidad con el porcentaje y las indicaciones definidas anualmente a través del documento “Conpes de distribución” (Ministerio de Educación Nacional, 2012, pág. 47).

2.4 Gastos de inversión: están destinados a incrementar la capacidad de producción, la productividad física, económica o social. En virtud de su definición, todo gasto social en educación es una inversión social. Estos gastos deben organizarse en proyectos que apunten a: cobertura, calidad y eficiencia.

3. Distribución del gasto educativo

Según datos de la OCDE, en la etapa primaria, Colombia destina un 86% del gasto de las instituciones públicas y privadas para compensación de profesores (un 78% del total) y del resto del personal (8% del total), con lo cual sólo un 14% es destinado a otras categorías (capacitación de docentes, infraestructura, etc.). En la etapa secundaria baja, el gasto en profesores en relación al total de gastos representa el 84%, mientras que en la etapa secundaria alta es del 85%. En la etapa terciaria, este gasto corresponde al 97% del total de gastos corrientes.¹¹

Estas cifras están por encima del promedio de la OCDE y de un número importante de países que pertenecen a esta organización. Los datos pueden observarse en la Tabla 3.

¹¹ Año de referencia: 2015.

Tabla 3: Distribución del gasto corriente en instituciones públicas y privadas como porcentaje del gasto total corriente

		Primaria				Secundaria Baja				Secundaria Alta				Terciaria			
		Total compensación trabajadores			Otros gastos corrientes	Total compensación trabajadores			Otros gastos corrientes	Total compensación trabajadores			Otros gastos corrientes	Total compensación trabajadores			Otros gastos corrientes
		Compensación de profesores	Compensación del resto de personal	Total		Compensación de profesores	Compensación del resto de personal	Total		Compensación de profesores	Compensación del resto de personal	Total		Compensación de profesores	Compensación del resto de personal	Total	
Australia		63	16	78	22	61	16	77	23	57	16	73	27	34	29	63	37
Austria		62	13	74	26	69	7	77	23	68	5	73	27	61	5	66	34
Bélgica	1,2	66	21	87	13	73	16	89	11	69	18	87	13	48	29	77	23
Dinamarca		61	17	79	21	61	18	79	21	61	17	77	23	m	m	m	m
Finlandia	2	54	10	64	36	55	10	64	36	48	16	63	37	34	29	63	37
Francia		58	22	81	19	57	23	80	20	60	20	80	20	43	38	81	19
Italia		62	19	81	19	64	19	83	17	62	17	79	21	35	21	57	43
Luxemburgo	3	82	1	84	16	81	6	87	13	81	6	88	12	20	55	75	25
México	3	85	9	94	6	84	11	95	5	65	19	84	16	55	13	68	32
Portugal	2	78	12	90	10	76	13	89	11	72	12	84	16	x(15)	x(15)	69	31
España	2	68	10	79	21	76	9	84	16	74	9	83	17	53	20	73	27
Reino Unido		67	10	76	24	66	10	76	24	62	12	74	26	35	28	63	37
Estados Unidos		54	27	81	19	54	27	81	19	54	27	81	19	30	35	64	36
OECD promedio		62	16	78	22	63	15	78	22	61	15	77	23	41	26	67	33
Argentina		72	21	93	7	69	24	93	7	68	25	93	7	57	29	86	14
Brasil	2,3	72	x(3)	x(3)	72	28	x(7)	x(7)	75	25	x(1)	x(1)	74	d	26	d	20
Colombia	4	78	8	86	14	84	6	90	10	85	5	90	10	97	0	97	3
Costa Rica	3,4	72	4	77	23	78	3	82	18	80	3	82	18	m	m	m	m

- Únicamente instituciones públicas y privadas dependientes del gobierno.
 - Algunos niveles de educación están incluidos con otros. (Refiérase al código "x" de la tabla B6.1 para detalles.
 - Únicamente instituciones públicas. Para Luxemburgo, solamente para educación terciaria.
 - Año de referencia: 2015.
 - Año de referencia: 2013.
 - Datos no disponibles
- Fuente: OECD / UIS / Eurostat (2017).

La compensación de los docentes incluye: salarios antes de impuestos, contribución para salud y pensiones, así como otras contribuciones que pida seguridad social, gastos de retiro y otros gastos relacionados con seguros de salud, maternidad, desempleo y otras formas de seguro social. (OCDE, 2017, pág. 229)

La principal consecuencia que se deriva del alto porcentaje de los recursos destinados para pago de compensaciones de docentes deviene en la escasez de recursos que pueden destinarse a otras áreas, entre la cuales se destaca: mejoras a la calidad, desarrollo profesional de docentes, recursos educativos para el aprendizaje e infraestructura, apoyo psicosocial a alumnos, entre otros. De hecho, únicamente un 1,7% del gasto público se destina a inversiones de capital¹², mientras que el promedio de la OCDE es del 7% al año 2014 (si se considera el gasto público y privado, la cifra aumenta por sobre el promedio de la OCDE)

¹² Las inversiones de capital se refieren a gastos en activos cuya duración es mayor a un año, entre las cuales se incluyen construcciones de infraestructura, renovación o reparación de edificios y renovación o compra de equipos. El gasto corriente, en cambio, refiere al costo de bienes y servicios que se consumen durante un año corriente de modo de sostener los servicios educacionales.

(OCDE, 2016a, pág. 51). Evidentemente, estos datos deben ser mirados con cuidado, porque no es lo mismo comparar el porcentaje que destina Colombia a los docentes de aquello que destina Estados Unidos, que tiene un gasto por alumno mucho mayor. Pero es interesante tener el dato de cuánto se destina al pago de remuneraciones para destacar que otras necesidades no quedan cubiertas. Con ello, tampoco se quiere decir que son muy altas las remuneraciones (más bien es lo contrario), sino que se subraya la necesidad de una mayor cantidad de recursos para ser invertidos en educación, tal como se desprende de la Figura 1.

A ello se suma la necesidad de recursos para llegar a los menos favorecidos de la población mediante fondos para la alimentación, alojamiento y transporte, aspectos que son cruciales en las zonas rurales, donde las distancias dificultan el acceso a la institución educativa. Asimismo, el problema se replica en cada institución educativa, pues cada una tiene muy poca flexibilidad al momento de distribuir los recursos disponibles, por cuanto la mayoría de esos fondos se destina al pago de profesores. (Radinger, Guerrero, Echazarra, & Valenzuela, 2018, pág. 128)

Según el último informe de la OCDE, los problemas fundamentales en torno al financiamiento educativo del país pueden resumirse en los siguientes puntos: (Radinger, Guerrero, Echazarra, & Valenzuela, 2018)

- Los gastos públicos para la educación son insuficientes para lograr las metas en cobertura educacional, calidad y equidad, de acuerdo con las metas propuestas en el Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018. Adicionalmente, es de particular relevancia reducir las desigualdades existentes en áreas geográficas que han tenido dificultades ligadas al conflicto armado. El plan también presenta un ambicioso programa de infraestructura y de ampliación de la jornada escolar. A pesar de estas interesantes y necesarias metas propuestas, los recursos destinados en la última década para alcanzar éstas no son consistentes. Además, se ve una enorme desproporción entre los fondos destinados a la educación pre-básica, básica y secundaria, respecto de la educación superior. Entre los años 2010 y 2017, los recursos públicos destinados a educación escolar crecieron un 12,8%, mientras que los recursos para educación terciaria lo hicieron en un 42,1%.
- Asimismo, tampoco existen mecanismos para el financiamiento que consideren las desigualdades existentes entre los territorios, así como el contexto de estos, las instituciones educativas y los estudiantes.
- No se aprecian nuevos mecanismos de financiamiento para la educación, lo cual mina la sustentabilidad, así como el incremento en el nivel de centralización en la política educacional. Una descentralización efectiva se basa en la autonomía de ingresos, que permite la definición del gasto.

- No hay un modelo para financiar infraestructura y, además, el financiamiento carece de coordinación en el nivel territorial.
- Se aprecian desigualdades entre las instituciones educativas y falta de transparencia en la distribución de los recursos. Además de una fuerte desigualdad estructural entre las instituciones con respecto al financiamiento, existe escasa información de cómo se distribuyen los recursos, de manera que no se puede analizar la desigualdad social y territorial, así como tampoco es posible estimar acuciosamente el gasto público por estudiante.

Glosario

Establecimiento educativo: se entiende por establecimiento educativo, toda institución de carácter estatal, privado o de economía solidaria organizada con el fin de prestar el servicio público educativo en los términos fijados por Ley 115 de 1994. Artículo 138 y Decreto 3011 de 1997. Artículo 28. (DANE)

Entidades Territoriales Certificadas (ETC): departamentos y municipios con más de cien mil habitantes, que asumen la administración de los recursos del SGP y la prestación del servicio educativo.

Plan de Acción Territorial: El Plan de Acción Territorial “PAT” constituye una herramienta técnica de planeación, gestión y seguimiento con la que cuenta la Entidad Territorial Municipal para la atención integral a las diferentes categorías de víctimas; de la misma forma, constituye un medio para plantear políticas locales que contribuyan a garantizar el goce efectivo de derechos de la población víctima en el Municipio de Chaparral, teniendo en cuenta las dinámicas propias del territorio, y las necesidades particulares del conflicto.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Colombia Sostenible. Building a Sustainable Colombia in Peace*. Recuperado el 18 de Septiembre de 2018, de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/2016/colombiasostenible-new-dec2-web.pdf

Banco Mundial. (2018). *Gini Index*. Recuperado el 18 de agosto de 2018, de <https://datos.bancomundial.org/>

Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones*. Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional . (2017). *Formulación del Plan de Acción Sectorial 2017*. Recuperado el 18 de septiembre de 2018, de <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-362793.html>

Ministerio de Educación Nacional. (2012). *Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo*. Bogotá: MEN.

OCDE. (2016). *La educación en Colombia. Revisión de políticas nacionales de educación*. París: OCDE.

OCDE. (2016a). *La educación en Colombia. Revisión de políticas nacionales de educación*. París: OCDE.

OCDE. (2016b). *Education at a glance 2016: OCDE Indicators*. París: OCDE Publishings.



OCDE. (2017). *Education at a glance 2017: OCDE Indicators*. París: OCDE Publishings.

OCDE. (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. París: OCDE Publishing.

Radinger, T., Guerrero, G., Echazarra, A., & Valenzuela, J. P. (2018). *OCDE Reviews of School Resources: Colombia 2018*. Paris: OCDE Publishing.

Secretaría Distrital de Hacienda. (2018). *Sistema General de Participaciones*. Recuperado el 09 de 2017, de <http://www.shd.gov.co/shd/sistema-general-de-participaciones>



1 LA PROBLEMÁTICA

En COLOMBIA a **UNA** persona le toma **330 AÑOS** ONCE GENERACIONES

SALIR DE LA POBREZA

2 LA SOLUCIÓN

La EDUCACIÓN es una de las principales formas de combatir la **DESIGUALDAD Y LA POBREZA**

PARA ELLO SE DEBE:



3 LOS OBJETIVOS

- ✓ Ampliar el número de matrículas (mejorar acceso)
- ✓ Implementación de medidas que ayuden a lograr una mayor eficacia en el uso de los recursos.
- ✓ Mejorar índices de desigualdad tanto para el acceso como la calidad.

4 EL PANORAMA

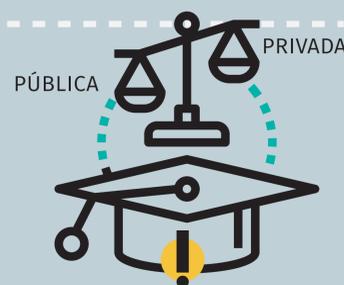
LOS FONDOS DEL ESTADO NO SON CAPACES DE MANTENER LA DEMANDA CRECIENTE.

2005 2011

35%

DEL GASTO EN EDUCACIÓN CORRESPONDIÓ AL SECTOR PRIVADO.

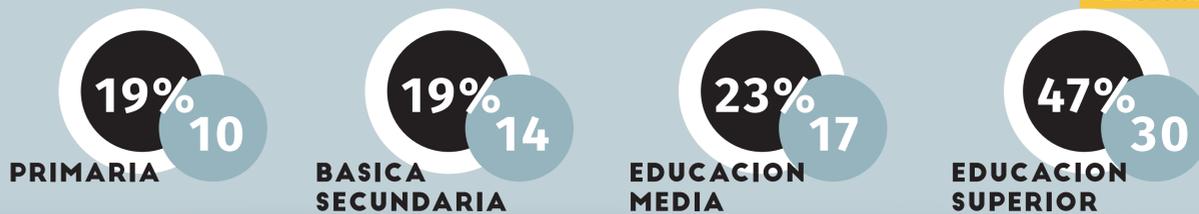
=



DESIGUALDAD

ESTUDIANTES QUE PERTENECEN A INSTITUCIONES PRIVADAS

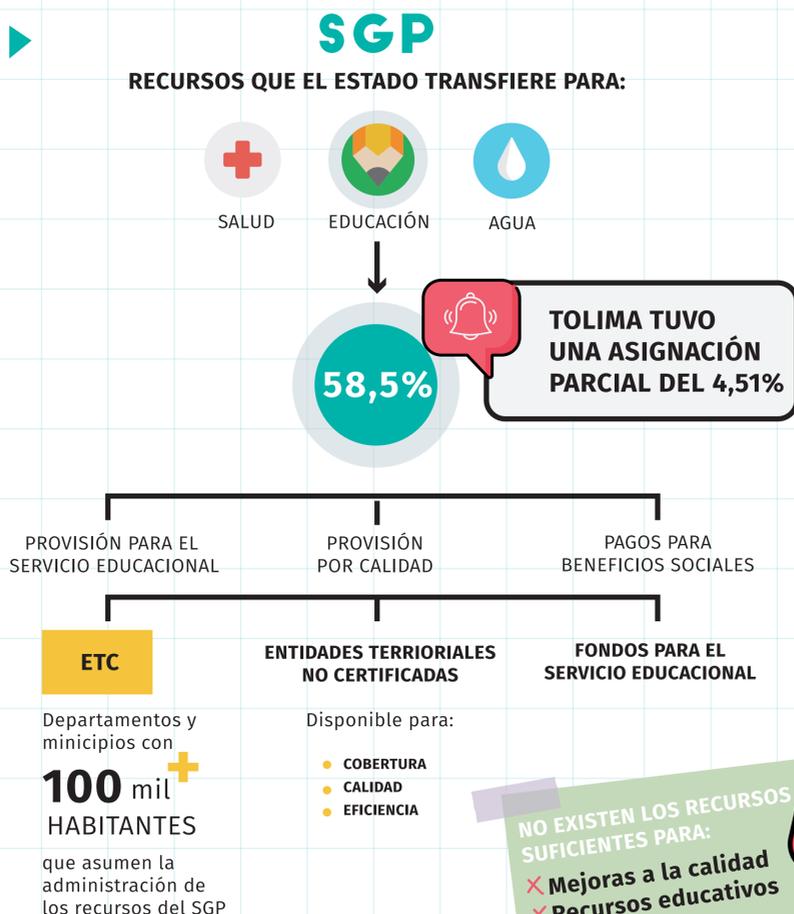
% COLOMBIA % OTROS PAÍSES



ELEMENTOS RELEVANTES PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCACIONAL DEL PAIS

INGRESOS DISPONIBLES PARA LA EDUCACION

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN Programas prioritarios del gobierno dirigidos a mejorar la cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia del servicio educativo.
REGALÍAS Proviene de los recursos naturales no renovables, destinados a inversiones: físicas, en ciencia, tecnología, calidad, transporte, alimentación, acceso y retención escolar.
LEY 21 Orientados a la financiación de proyectos de construcción, mejoramiento de infraestructura y dotación de establecimientos educativos.
RECURSOS PROPIOS DE LAS ETC Las entidades territoriales también pueden destinar recursos propios al ámbito educativo.
RECURSOS EXCEDENTES DEL SECTOR SOLIDARIO Cooperativas y mutuales deben invertir en la educación formal. 20% del excedente del ejercicio contable del año.
INGRESOS DISPONIBLES PARA ZONAS PDET Son destinados recursos especiales para la educación de las víctimas del conflicto.
CRÉDITO INTERNO O EXTERNO Recursos de cooperación internacional o privada



NO EXISTEN LOS RECURSOS SUFICIENTES PARA:

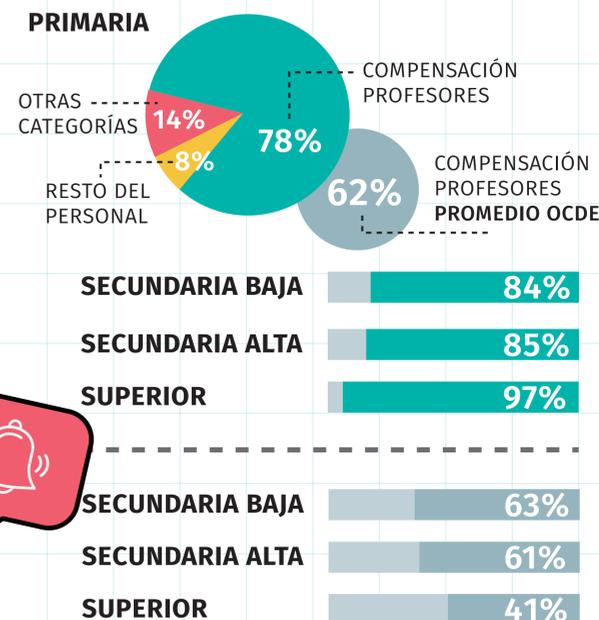
- Mejoras a la calidad
- Recursos educativos
- Infraestructura
- Desarrollo profesional docente
- Llegar a los menos favorecidos

PRESUPUESTO DE GASTOS

Cada entidad debe hacer un presupuesto de gasto teniendo en cuenta lo que necesita para su financiamiento:

- GASTOS**
- FUNCIONAMIENTO
 - PERSONAL
 - GENERALES
 - INVERSIÓN

DISTRIBUCION DEL GASTO



Programa Nacional de Educación para la Paz

Socios



Aliados

