



MINHACIENDA



Dirección General de Apoyo Fiscal

**DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA
ACTUAL DE TRANSFERENCIAS
PARA EL SECTOR EDUCACIÓN
Y AJUSTES PROPUESTOS**

Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Diagnóstico del sistema actual de transferencias para el sector educación
y ajustes propuestos / Ministerio de Hacienda y Crédito Público. — Bogotá: El Ministerio,
2015.
v. — ISBN: 978-958-9266-95-3

1 Transferencias presupuestales - propuestas 2 Educación 3 Entidades territoriales

CDD 20ed. 352.14

Catalogación en la publicación - CEP Colombia
Biblioteca "José María Del Castillo y Rada"

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

www.minhacienda.gov.co

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Mauricio Cárdenas Santamaría

Viceministra General

Carolina Soto Losada

Viceministro Técnico

Andrés Escobar Arango

Secretaria General

Claudia Isabel González Sánchez

Directora General de Apoyo Fiscal

Ana Lucía Villa Arcila

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial

Luis Fernando Villota Quiñones

Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

Néstor Mario Urrea Duque

Coordinación Grupo Estrategia de Monitoreo de Seguimiento y Control 028

Fernando Olivera Villanueva

Elaboración de este documento

Miller Ehrhardt Arzuza

Liz Angela Rey Castiblanco

Viviana Andrea Ruiz Trujillo

Genny Astrid Rivera Ramirez

Melissa Susana Ruiz Saenz

Diseño y Diagramación

Olga Milena Carantonio Márquez

Edición abril 2015

© Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Derechos exclusivos de publicación y distribución

Carrea 8a No. 6-64 Bogotá, D.C. - Colombia Fax. 381 1700 ext.3558

atencion_usuario@minhacienda.gov.co; www.minhacienda.gov.co

Depósito legal efectuado de acuerdo con la Ley 44 de 1993

Se permite la reproducción parcial del contenido de esta obra, siempre
y cuando se cite la fuente.

Impreso y hecho en Colombia por Panamericana Formas e Impresos S.A.



Diagnóstico del sistema actual de transferencias para el sector Educación y ajustes propuestos

RESUMEN	4
I. Diagnóstico del sistema actual de transferencias para el Sector Educación y ajustes propuestos	
INTRODUCCIÓN	5
II. Diagnóstico de los criterios de asignación y distribución del sgp para el Sector Educación.	7
1.1 Fórmula de cálculo de las tipologías para asignar el SGP – Educación	7
1.2. Asignación de un complemento por población atendida	9
1.3. En la asignación de un complemento a la población por atender	11
1.4. Déficit y/o exceso de superávit generado desde la asignación del SGP – Educación	12
1.5. Financiación de deudas laborales del Sector Educación con recursos corrientes del Sistema	14
1.6. Inequidad en los recursos asignados para gastos administrativos	16
1.7. En la composición del gasto de los recursos del SGP – Educación	17
III. Ajustes propuestos al sistema de transferencias	22
La contratación del Servicio educativo	
RESUMEN	33
1. La contratación del servicio educativo	34
Algunas cifras	37
Administrando la planta de personal	39
Organizando la oferta educativa	44
En la etapa previa a la suscripción del contrato	45
Durante la ejecución de los contratos	49
Ventajas y desventajas de la contratación del servicio educativo	51
Conclusiones	54
Las recomendaciones	55
La alimentación escolar en Colombia: Diagnóstico y manejo de recursos que financian el programa	
RESUMEN	58
INTRODUCCIÓN	59
Aspectos generales	61
¿Qué es el Programa de Alimentación Escolar PAE?	62
Conclusiones y recomendaciones	67
La calidad educativa en los niveles de Preescolar, Básica y Media pública en Colombia: Análisis de su financiación	
RESUMEN	72
INTRODUCCIÓN	73
II. Sobre la política pública de calidad educativa en Colombia	75
III. Diagnóstico sobre los conceptos de gasto que apuntan al mejoramiento de la calidad educativa	79
IV. Financiación de la calidad de la educación Colombiana	85
V. Conclusiones	96
VI. Recomendaciones	99
Análisis de la implementación de la política de transporte escolar en Colombia	
RESUMEN	103
CONTEXTO	105
II. Problemas identificados en la implementación de la política de Transporte Escolar	107
IV. Conclusiones y Recomendaciones	117

Resumen



En este documento se analizan los problemas identificados en los criterios de asignación y distribución del Sistema de Transferencias actual para prestación del servicio y calidad en el sector educación y la asignación especial para alimentación escolar. Se destacan los asociados al cálculo de las tipologías, el cual no se basa en el costo real de la prestación del servicio, exige la asignación de recursos complementarios para garantizar el pago de la nómina del sector y genera déficit y/o superávit excesivo en las entidades. Por otro lado, la asignación para la población por atender no está vinculada al uso eficiente de la planta de personal y se están financiando deudas laborales del sector con recursos corrientes del Sistema. Con la destinación de más del 90% de los recursos para financiar el personal del sector y la atomización de la asignación de calidad educativa, no se generan los impactos esperados y se requiere recomponer el sistema de transferencias.

Por lo anterior, se propone ajustar las asignaciones del sistema vigente (población atendida, población por atender, cancelaciones, calidad ordinaria y gratuidad) y sus criterios de distribución; y se plantea la creación de cuatro componentes (Personal, Misional, Incentivo por mejoramiento de la Calidad y Funcionamiento de Establecimientos Educativos); y la sustitución de las tipologías existentes por dos únicos criterios de distribución: el costo de la nómina y la capitación para los demás componentes.

Palabras clave

Asignación, Calidad Educativa, Educación, Gratuidad, Prestación del servicio, Transferencias.

I. Diagnóstico del sistema actual de transferencias para el Sector Educación y ajustes propuestos //

Introducción

Con el 58.5% de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP que se asignan al sector educación se financia la prestación del servicio en los niveles de preescolar, básica y media pública en las entidades territoriales.

Esta es la principal fuente de financiación del servicio educativo, que se complementa con recursos propios de las entidades territoriales, de Regalías, del Presupuesto Nacional para proyectos especiales del Sector (Deudas laborales, Ley 21, Programa de Transformación de la Calidad, entre otros); de cooperación (internacional o privados); y, del crédito interno y externo.

En la asignación de los recursos del SGP para el sector, es necesario tener en cuenta los tipos de entidades territoriales y sus roles asociados a las competencias definidas por la Ley. Actualmente



existen 94 entidades certificadas en educación: 32 departamentos, 57 municipios y 5 Distritos, las cuales cuentan con autonomía en la administración de recursos financieros y humanos del sector (planta de personal docente, directivo docente y administrativa).

La prestación en los 1.040 municipios no certificados y en las áreas no municipalizadas de Amazonas, Guainía y Vaupés le corresponde a los Departamentos a los que pertenecen. Los rectores también tienen competencias para ejecutar una parte de los recursos asignados al sector.

Utilizando las reglas definidas en la Ley 715 de 2001, los criterios de distribución de la participación del SGP para el sector educación se distribuye en cinco tipos de asignaciones: población atendida, población por atender, cancelaciones, calidad y gratuidad.

En el presente documento se incluye un diagnóstico de los problemas identificados en los criterios de asignación y distribución del SGP para prestación del servicio, calidad y alimentación escolar. En una segunda parte, los ajustes propuestos al Sistema de transferencias y a sus criterios de distribución en el sector.

II. Diagnóstico de los criterios de asignación y distribución del sgp para el Sector Educación.

1. En los recursos asignados para prestación del servicio en Educación Preescolar Basica y Media

1.1. Fórmula de cálculo de las tipologías para asignar el SGP – Educación

La Ley 60 de 1993 contemplaba que los recursos del sector debían asignarse por Necesidades Básicas Insatisfechas, ingreso per cápita territorial y densidad poblacional, mientras que la Ley 715 de 2001 ordenó reemplazar dichos criterios por una asignación por capitación (por niño atendido), que reconociera las condiciones para la prestación del servicio, con énfasis en los costos del personal y los asociados a calidad educativa. En la práctica, ninguna de las dos formas de asignación reconoció que el costo de la nómina es fijo, que no depende de variables como el NBI, la densidad poblacional o la matrícula, lo cual ha impedido la correcta asignación de recursos para financiar otros componentes que, como las estrategias de permanencia, la infraestructura, los gastos generales de las instituciones, entre otros, son necesarios para garantizar la calidad de la prestación del servicio.



A partir de la Ley 715 de 2001, las tipologías continuaron basándose en el esquema de asignación de la Ley 60 y fueron incluyéndose gradualmente variables relacionadas con los costos (Ver Anexo 2). En 2009 y 2010 no existían variables específicas para la asignación de los recursos y desde 2011 se desarrolló una metodología para definir las tipologías. Solo hasta 2014 se incluyeron variables relacionadas tangencialmente con el costo, como la participación de docentes en el total nacional, docentes en escalafón alto y docentes que laboran en zonas de difícil acceso; y aunque la fórmula contempla indicadores de matrícula (cobertura neta), su cálculo presenta un rezago de dos años.

En 2011 se basó en la matrícula final de 2009, continuando con este desfase hasta la actualidad. Por lo tanto, los recursos asignados para población atendida no se basan en la matrícula del año anterior, conforme lo establece la Ley 715 de 2001. Además, las entidades territoriales reportan información inconsistente de planta, nómina y matrícula atendida, por lo que los recursos del sector se asignan con base en información inoportuna e inconsistente.

Considerando que las tipologías no reflejan el costo real de la prestación del servicio, que la asignación por niño atendido es variable (por cambios en la matrícula) y que los costos de la prestación del servicio son fijos (nómina del personal docente directivo docente y administrativo), la asignación inicial no es suficiente para cubrir la totalidad del costo de nómina. Esto se intentó corregir con la creación del 'complemento de planta' en la asignación.

Por lo tanto, la fórmula ha generado inequidades o marcadas diferencias en la distribución de recursos entre las entidades, que les ocasionan déficit o superávit excesivo al final de cada vigencia. Por ejemplo, al Departamento del Huila le asignaron complemento de \$16.273 millones en 2012 y constituyó un superávit de \$26.497 millones. Luego en 2013, nuevamente le asignaron complemento por población atendida por \$21.281 millones y su superávit se incrementó a \$42.834 millones.

1.2. Asignación de un complemento por población atendida

Entre 2010 y 2013 se han asignado \$6.1 billones a través de la figura de 'complemento a la población atendida' o 'complemento de planta', equivalentes al 12% de los recursos para población atendida (Ver Anexo 1).

Durante una misma vigencia se han asignado recursos por este concepto en dos (como en 2013), tres (como en 2011) y hasta en cuatro ocasiones (como en 2010 y en 2012). En 2011 se asignó a las 94 entidades territoriales certificadas; en 2012 se exceptuó a Medellín y a Bogotá y en 2013 lo recibieron 80 de 94 entidades, mostrando que al 85% de las mismas no les alcanzaron los recursos inicialmente asignados para financiar las nóminas del sector.

Aunque la Nación deba garantizar el pago de la totalidad de la nómina, no existen reglas ni criterios claros para el cálculo y distribución de esta asignación y representa un desgaste operativo para la Nación y para las entidades territoriales, así como eventuales riesgos de transparencia en su distribución y en la desfinanciación de los demás conceptos que hacen parte de la prestación del servicio, que son de importancia estratégica para el país en materia social.

Otra causa de la inexactitud en la asignación de población atendida es la ineficiencia en el uso de la planta docente, que a su vez genera sobre costos al recurrir a la contratación del servicio sin requerirla.



En desarrollo de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP – educación, se ha detectado una inequitativa distribución de la planta entre establecimientos y la concentración de docentes en cascos urbanos, docentes sin asignación académica u otras situaciones administrativas sin resolver, como amenazados, problemas de salud y permisos sindicales que impiden que los docentes ejerzan donde son requeridos, lo cual no garantiza el uso eficiente de los recursos humanos por parte de la entidad.

Sin la aplicación estricta de parámetros técnicos de distribución de planta acordes a la matrícula real, información actualizada de la capacidad de la infraestructura, ni rigurosidad en los procesos de traslado por necesidad del servicio, las entidades recurren a contratar el servicio porque no hacen esfuerzos por ocupar total y prioritariamente su capacidad oficial, ocasionando un doble gasto al sistema.

En este esquema, las debilidades en la administración de la planta generan ineficiencia en el uso de recursos, que de mantenerse perpetúan el problema de insuficiencia de la asignación para cubrir el costo fijo del sector. En la vigencia 2013 se invirtieron \$1.1 billones en la contratación del servicio, de los cuales el 89% (\$945.441 millones) se financió con SGP – Educación.

Un ejemplo interesante de esta situación, se evidenció en el Departamento del Putumayo. Antes de la asunción de las competencias en el sector por parte de la Nación en el marco de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control de recursos del SGP, la contratación ascendía a \$13.725 millones (11.447 estudiantes en 2009). Con la ejecución de las actividades de dicha medida, y luego de hacer una adecuada distribución de la planta, el monto de dicha contratación se redujo en 2013 a \$2.667 millones (2.183 estudiantes).



1.3. En la asignación de un complemento a la población por atender

Esta asignación es el único incentivo concreto al incremento de la Matrícula oficial en cada entidad, pues otorga recursos financieros a las que se esforzaron por aumentar su cobertura intra anual. Sin embargo, los criterios de la asignación no contemplan la eficiencia en el uso de las plantas de personal en las entidades.

Por ejemplo, desde 2010 el Municipio de Jamundí tiene una planta viabilizada de 623 docentes para atender 18.492 alumnos de grado 0 a grado 11. En 2013 atendió 17.364 alumnos de estos grados con su capacidad oficial, es decir que podría haber atendido 1.128 estudiantes adicionales con los recursos asignados. Ahora bien, por haber aumentado el total de su matrícula en 3.249 alumnos (121 niños y 3.128 adultos), en 2013 se le asignaron \$2.555 millones, aun cuando no realizó el uso eficiente de su planta docente.

Es decir, la Nación financió dos veces la atención de los 121 estudiantes de grado 0 a grado 11 que fueron reportados como aumento de matrícula entre las dos vigencias: la primera con la asignación de prestación del servicio y la segunda a través del complemento de población por atender.

Por concepto de este complemento, en 2011 se giraron \$42.049 millones a 25 de las 94 entidades certificadas; en 2012 no se asignaron

recursos; y, en 2013, \$28.655 millones a 76 de las 94 entidades certificadas, lo cual permite concluir que en 2012 se incumplieron los criterios establecidos para esta asignación, pues no es comprensible que la matrícula haya permanecido estática en todo el país, considerando que no se realizaron asignaciones adicionales ni descuentos por los resultados de las auditorías de matrícula. Por ejemplo, el Departamento de Cauca aumentó su matrícula oficial en 9.991 estudiantes en 2012, La Guajira en 9.804 y el Municipio de Tumaco en 4.493.



1.4. Déficit y/o exceso de superávit generado desde la asignación del SGP – Educación

La distribución de los recursos del sistema contiene factores que contribuyen a la generación de superávit o déficit. No debería existir déficit en lo corriente que exija 'complementos de planta' en la asignación, ni excesivos 'superávit de SGP – Prestación' al cierre de las vigencias respecto al ingreso que reciben las entidades territoriales.

Por ejemplo, al cierre de 2013, 78 entidades certificadas reportaron en el Formulario Único Territorial FUT un superávit para el sector que ascendió a \$1 billón, el cual representa 7% de los recursos asignados en dicha vigencia para financiar la prestación del servicio en educación preescolar, básica y media (\$15 billones).

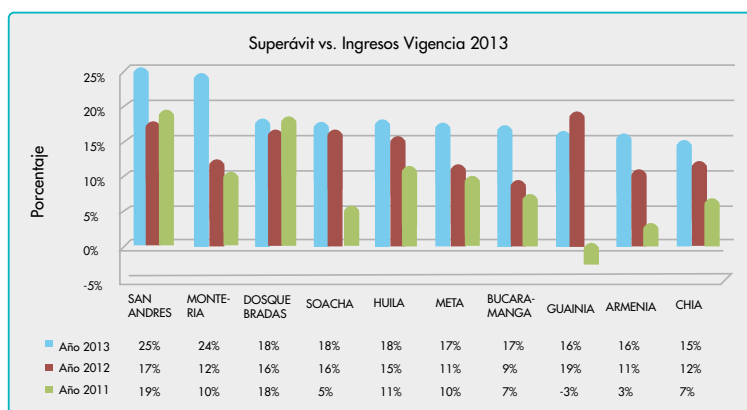
Entre ellas se destaca a Antioquia con un superávit de \$111.737 millones, Bogotá con \$103.665 millones, Montería con \$49.830 millones, Medellín con 47.851 millones y Huila con \$46.807 millones. En el Anexo No. 3 se relaciona el superávit constituido por cada entidad y su tendencia en las últimas vigencias, que en el agregado nacional puede resumirse así:

Superávit SGP - Educación (Millones \$)

	2011	2012	2013
Superávit	581.868	844.785	1.008.606
Entidades	78	78	70

Así mismo, 7 entidades certificadas reportaron déficit de \$27.379 millones en el FUT, el cual representa 0.2% de la asignación total del SGP – Educación, entre ellas Buenaventura con un déficit de \$9.662 millones, Quibdó con \$6.276 millones y Putumayo con \$3.193 millones. Las 9 restantes no reportaron ni déficit ni superávit al cierre de la vigencia.

Al analizar los recursos comprometidos en el sector frente a lo recaudado, que incluye los recursos corrientes y los que no fueron afectados al cierre de la vigencia anterior, se evidenciaron casos en los que el superávit a diciembre de 2013 representó más del 10% de los ingresos del mismo período, de acuerdo con la información reportada en el FUT, como se muestra a continuación:



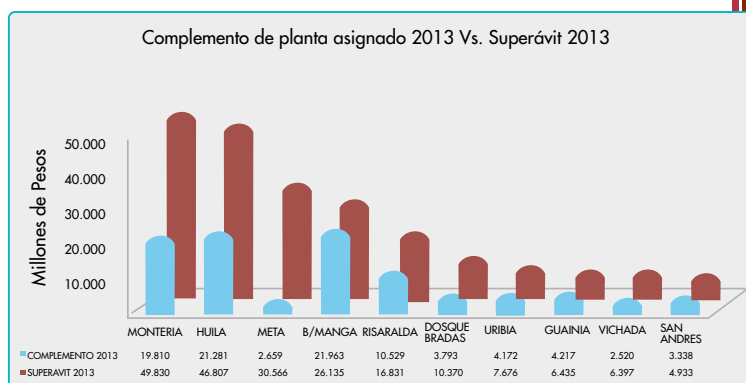
Fuente: Cálculos Dirección General de Apoyo Fiscal – Información reportada en el Formulario Único Territorial – FUT

La baja ejecución de los recursos de educación por parte de las entidades territoriales obedece, entre otros factores, a la incertidumbre del total que les será asignado, lo cual genera demoras en el compromiso de los recursos o en el inicio de los procesos contractuales, para no desfinanciar la nómina; a que la primera asignación de los recursos se realice en la última semana de enero (con posterioridad al inicio del calendario académico), limitando el tiempo a las entidades para desarrollar actividades precontractuales asociadas a la prestación del servicio; y, a las debilidades administrativas de las entidades para la ejecución de los recursos asignados, especialmente asociadas al cumplimiento de procesos contractuales.

Así mismo, existen restricciones para el uso del superávit en las entidades que adelantan procesos de certificación y pago de deudas laborales durante el trámite, al tiempo que su destinación exclusiva para la financiación del pasivo incentiva la baja ejecución de los recursos, para garantizar la fuente de pago.

Se ha evidenciado la asignación de recursos por complemento de planta a algunas entidades territoriales que no lo requieren.

En 2013, 17 entidades recibieron recursos por complemento que no se ejecutaron al cierre de la vigencia y se constituyeron como superávit, a continuación se presentan las diez entidades más representativas:



Fuente: Cálculos Dirección General de Apoyo Fiscal – Información reportada en el Formulario Único Territorial – FUT y documentos Conpes

También se presentan casos como Pereira, Palmira y Caquetá, en los que el superávit constituido al cierre de la vigencia 2013 supera el 90% del complemento de planta asignado en el mismo período. En doce entidades territoriales más, el superávit se encuentra entre el 50% y el 90% del complemento asignado.

Por último, la asignación de recursos en los últimos días del año dificulta su ejecución acorde con la Ley de contratación estatal. Por ejemplo, el Documento Conpes Social No. 158 asignó \$98.695 millones para complemento de planta el 20 de diciembre de 2012 y el Documento Conpes Social No. 168 del 18 de diciembre de 2013 asignó \$213.445 millones para conectividad, pago de deudas y calidad educativa.

1.5. Financiación de deudas laborales del Sector Educación con recursos corrientes del Sistema

En la concepción del Sistema no se contempló la financiación de deudas laborales con recursos corrientes asociados a la prestación del servicio. No obstante entre 2002 y 2007 y en 2012 y 2013 el Conpes asignó \$701.971 millones para este fin, de acuerdo con el siguiente detalle:

TOTAL ASIGNADO DEL SGP POR CONPES PARA PAGO DE DEUDAS LABORALES (Valores en millones de pesos)									
VIGENCIA	200	2003	2004	2005	2006	2007	2012	2013	TOTAL
MONTO ASIGNADO	26.488	87.205	78.982	15.139	157.137	271.040	17.852	48.128	701.971

Fuente: Construcción Dirección General de Apoyo Fiscal con base en Documentos Conpes Sociales (DNP)

Adicionalmente, ante el riesgo de afectar los recursos del Sistema que se destinan para prestar el servicio, se decidió que las entidades que presentaran deudas laborales, financiaran su pasivo con recursos del superávit del SGP o subsidiariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación – PGN. De esta manera, se han suscrito acuerdos de pago para financiar deudas del sector por \$1.5 billones, como se muestra a continuación:

ACUERDOS DE PAGO SECTOR EDUCACION CELEBRADOS ENTRE EL 2004 Y EL 2014 (Millones de Pesos)								
2004	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014	Total
141.296	63.080	128.179	435.332	281.517	176.193	272.296	20.612	1.518.505

Fuente: Dirección General de Crédito Público – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por otra parte, pese a la claridad del Estatuto de Presupuesto frente al concepto de superávit, en el proveniente de las asignaciones del SGP educación se presentan diferentes interpretaciones en el nivel territorial y en la Nación sobre su cálculo, a raíz de la inclusión en unos casos y de la exclusión en otros, de rubros con destinación específica que no se ejecutan al cierre de la vigencia, como los correspondientes a conectividad, necesidades educativas especiales, e internados.

También se han encontrado casos en los que las entidades no están aportando la totalidad de los recursos del Superávit que deben reservar, en cumplimiento del artículo 148 de la Ley 1450 de 2011, obligando a que la Nación concorra con recursos del PGN por encima de lo que debería. Esta situación se evidenció en Cartagena, Girón, Ciénaga y Soledad, entidades en donde por el seguimiento de la Dirección General de Apoyo Fiscal – DAF se ahorraron recursos del PGN por \$4.112 millones, \$1.382 millones, \$1.670 millones y \$574 millones respectivamente, que debieron ser pagados con excedentes del SGP.

1.6. Inequidad en los recursos asignados para gastos administrativos

Se presentan imprecisiones en la estimación de los porcentajes que establecen el monto máximo de gastos administrativos por entidad territorial, pues la Nación garantiza el pago de la totalidad de la nómina aunque se supere el tope.

En 2013, los montos máximos de gasto administrativo oscilaron entre el 10.5% y el 15% de acuerdo con las tipologías de las entidades territoriales, lo cual ascendió a \$1.5 billones para cubrir el pago de 32.676 funcionarios administrativos viabilizados por el Ministerio de Educación Nacional, de los cuales 29.643 ejercen en las instituciones educativas y 3.033 en las Secretarías de Educación.

El Ministerio de Educación en el informe de monitoreo a diciembre 31 de 2013, identificó 14 entidades que superaron el tope, de las cuales 10 recibieron complemento de planta por \$123.439 millones.

Para subsanar los errores en la estimación del porcentaje, la Nación ha venido aumentando el valor de los mismos en las últimas dos vigencias, para garantizar que las entidades financien los gastos de personal administrativo de las Secretarías de Educación y de las instituciones educativas y otros gastos de funcionamiento de dichas instancias.



1.7. En la composición del gasto de los recursos del SGP – Educación

Con los recursos girados para financiar la prestación del servicio se espera que las entidades garanticen el costo de la nómina, la construcción de infraestructura, el mantenimiento, el pago de servicios públicos y funcionamiento de los establecimientos, provisión de la canasta, la calidad educativa, la contratación del servicio cuando se requiera, el transporte escolar y otras estrategias de permanencia y el funcionamiento de sus Secretarías de Educación.

No obstante, en 2013 se asignaron \$14,9 billones para las entidades certificadas, de los cuales se comprometieron \$13.7 billones en gastos de personal, que corresponden al 92% del total asignado. De los \$1,2 billones restantes, \$249 mil millones debieron destinarse a financiar conceptos de calidad educativa, \$262 mil millones a la gratuidad y \$724 mil millones para todos los demás conceptos diferentes a la nómina que garantizan la prestación del servicio.

Adicionalmente, los recursos asignados para gratuidad se destinan principalmente al funcionamiento de los establecimientos educativos, para reemplazar los ingresos que éstos recibían por cobros realizados a los estudiantes antes de la aplicación de la política, por lo que, en las entidades certificadas solo \$249 mil millones apalancan el mejoramiento de la calidad educativa, tema de importancia estratégica para la Nación.

2. *En los recursos asignados para financiar mejoramiento de la calidad educativa*

Los Distritos, municipios (certificados y no certificados en educación) y las áreas no municipalizadas de Amazonas, Guainía y Vaupés reciben anualmente una asignación para financiar el mejoramiento de la calidad educativa. Con esta se espera garantizar infraestructura, servicios públicos y funcionamiento de los establecimientos educativos, capacitación de docentes y directivos docentes y, si se cubren los anteriores, alimentación o transporte escolar.

Desde 2008 se creó una asignación de gratuidad girada a las instituciones educativas oficiales para suplir los recursos que dejaron de percibir por el cobro de derechos académicos y servicios complementarios. Con estos se espera garantizar la financiación de 18 conceptos de gasto, que van desde trámites de los estudiantes hasta mantenimiento, arrendamiento y/o dotación de bienes muebles e inmuebles, pasando por adquisición de bienes para instituciones de carácter técnico, servicios públicos y gastos de funcionamiento; actividades pedagógicas, científicas, deportivas y culturales para los educandos; acciones enmarcadas en los planes de mejoramiento institucional, transporte escolar, jornadas extendidas y complementarias.

En 2013, se asignaron \$1.3 billones para calidad (\$748.513 millones de Calidad matrícula a los distritos y municipios certificados y no certificados y \$550.872 millones para gratuidad a las

instituciones educativas de dichas entidades). Con los recursos de Gratuidad se pueden financiar conceptos similares a los de Calidad Matrícula, pero al revisar la distribución de los giros por entidad y por institución educativa, su monto se limita a financiar algunas actividades asociadas al funcionamiento o gasto administrativo de las instituciones.

Por otra parte, aunque los recursos de Calidad Matrícula en su conjunto ascendieron a \$748.513 millones, la distribución entre los Distritos y municipios los atomiza, de tal manera que su ejecución sea ineficiente y no genere un impacto local y regional.



Por ejemplo, los 44 municipios no certificados de Bolívar (sin incluir los recursos que reciben (Cartagena y Magangué que son certificados) en 2013 recibieron \$33.339 millones en su conjunto. El Municipio de Arroyo Hondo recibe \$223 millones y San Cristóbal \$156 millones, los cuales representan el 0.6% y 0.4% respectivamente, por lo cual tendría más impacto y sería más eficiente si el Departamento ejecutara la totalidad de los recursos de todos sus municipios no certificados, utilizando economías de escala y planeando su ejecución articuladamente con ellos.

Adicional a lo anterior, se presenta la tendencia en la ejecución de los recursos de Calidad y Gratuidad, que los diferentes niveles de gobierno territorial no compartan información de sus inversiones en el sector, lo cual puede generar duplicidad de gastos en los mismos conceptos por parte de distintos actores (Gobernadores, alcaldes y rectores) y con diferentes fuentes, así como la falta de planeación para coordinar la financiación de proyectos prioritarios de inversión.

Este caso se presentó en el Departamento del Putumayo, donde se logró financiar el proyecto de transporte escolar conjuntamente entre la Gobernación, los Municipios y los rectores solo a través de la aplicación de una medida correctiva adoptada en el marco de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de recursos del SGP, la cual ordenó la planeación y concurrencia de recursos para financiar dicha necesidad.

Por otra parte, la implementación de la política de Gratuidad no dimensionó los requerimientos de capacidad administrativa de rectores y Concejos

Directivos para la administración y ejecución de estos recursos, así como las debilidades en el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia por parte de las entidades territoriales.

En materia de infraestructura educativa, se han identificado debilidades en la planeación de las inversiones (construcción, modernización, adecuaciones, mantenimiento) por parte de las entidades, las cuales no las priorizan ni conciertan de acuerdo con las necesidades de la población estudiantil. Esta situación obedece en parte a que la Nación e incluso las mismas entidades territoriales, no cuentan con información precisa sobre el inventario y el estado de la infraestructura educativa ni su dotación.

Este es el caso del Distrito de Buenaventura cuya deficiencia en infraestructura ocasiona problemas para organizar la prestación del servicio. La matrícula se acerca a 100.000 estudiantes, pero sus instituciones educativas tienen capacidad para tan solo 33.223. Por esta razón, la entidad debe recurrir a la contratación del servicio para atender una parte de la población, mientras lo presta directamente a 46.724 estudiantes en condiciones de hacinamiento. Adicionalmente, la planta docente viabilizada permite cubrir 48.177 alumnos, es decir que los docentes también están hacinados o prestan su servicio a pocos niños por el tamaño de las aulas.

Finalmente, en la aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de recursos del SGP, se ha encontrado que la capacitación docente financiada con éstos se ejecuta con esfuerzos aislados que no generan el impacto deseado, lo cual exige replantear el esquema de dicho concepto y su financiación.



3. En la financiación del programa de alimentación escolar – pae

El Programa de Alimentación Escolar – PAE es una política pública que integra múltiples fuentes de financiación y actores. Para 2013, de acuerdo con el reporte de la ejecución de ingresos en el FUT, se recaudaron \$717.397 millones para financiar el PAE, de los cuales las fuentes asociadas al SGP representan el 46%.

La normatividad actual permite que los conceptos de alimentación escolar se financien con múltiples fuentes dentro del mismo SGP, entre ellas la asignación especial, las asignaciones de Prestación, Calidad y Gratuidad del SGP – Educación y SGP – Propósito General. Esto dificulta la ejecución de dichos recursos por parte de las entidades territoriales y genera el seguimiento fraccionado entre actores, según la fuente, así como inconvenientes para el reporte de información y su consolidación por parte de la Nación.

A esto se suma que cada asignación que se utiliza del SGP para financiar el programa, tiene destinación específica entre ocho conceptos de gasto diferentes y no permite la inversión en infraestructura (comedores).

Finalmente, la distribución de los recursos de la asignación especial del SGP es atomizada entre los municipios y distritos del país y entre las áreas no municipalizadas de los Departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Por ejemplo, en 2013 el Municipio de Abriaquí - Antioquia recibió \$6 millones para alimentación escolar y la totalidad de los recursos asignados a los municipios no certificados de este Departamento ascendió a \$10.197 millones, haciendo ineficiente

su ejecución e impidiendo la generación de un impacto local y regional con economías de escala.

Una consecuencia de estas condiciones es que aún no se logra garantizar la cobertura universal del programa, generando inequidades entre instituciones educativas y al interior de las mismas, entre los niños que se benefician del programa y quienes no lo hacen.

III. Ajustes propuestos al sistema de transferencias

1. Propuestas en materia de financiación de pasivos laborales del Sector Educación.

En la medida que se ha establecido que la entidades certificadas vienen acumulando un superávit que al cierre de 2013 ascendió a \$1 billón, se propone que dicho monto sea descontado de la asignación de la vigencia 2015, que se autorice a dichas entidades a utilizar el valor acumulado en la financiación de la prestación del servicio, y que los recursos descontados sean utilizados para financiar las deudas laborales de todas las entidades, previa definición del pasivo real por parte del Ministerio de Educación Nacional. Al respecto, dicho Ministerio ha informado que las deudas en trámite de certificación se estiman en \$726.000 millones.

Con esta medida se garantiza que en adelante la Nación no financie nuevas deudas con cargo a los recursos del PGN y que una vez saneado el sector, cuando una entidad territorial genere pasivo laboral por cualquier concepto, lo cubra con sus recursos propios.

Adicionalmente, esta propuesta requiere que la Nación establezca los criterios demográficos, técnicos, administrativos y financieros para certificar y descertificar entidades en educación, con énfasis en aquellos que eviten la generación de nuevos pasivos por homologaciones de personal administrativo y garanticen el fondeo del pasivo pensional.



2. Ajuste a los componentes actuales de la participación de educación para prestación del servicio y a la metodología de cálculo de asignaciones para el sector

La presente propuesta se fundamenta en el ajuste de las asignaciones (población atendida, población por atender, cancelaciones, calidad ordinaria y gratuidad) del SGP vigente y sus criterios de distribución; y plantea la creación de cuatro componentes, la recomposición del sistema y la sustitución de las tipologías existentes por dos únicos criterios de distribución: el costo de la nómina y la capitación del componente misional (que contempla elementos de la prestación del servicio diferentes a nómina), del incentivo por mejoramiento de la calidad y del componente de Funcionamiento de establecimientos educativos.

En la siguiente gráfica, se incluyen los cuatro componentes que se proponen para financiar la prestación del servicio educativo:

ASIGNACIÓN DE RECURSOS SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - EDUCACIÓN					
	NOMBRE DE LA ASIGNACIÓN	CRITERIO DE ASIGNACIÓN	GASTOS FINANCIABLES	ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS	SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS
EDUCACIÓN	Personal	Costo total de la nómina del personal	Nómina Docentes Nómina Directivos docentes Nómina Administrativos Pagos a terceros asociados a la nómina Pensión de docentes nacionalizados	Nación - MHCP - MEN	Nación
	Misional	Asignación por alumno atendido	Contratación del servicio, estrategias de permanencia (incluye PAE) , garantía de derechos para poblaciones vulnerables, adecuación y mantenimiento de la infraestructura y dotación, gastos de funcionamiento de la Secretaría, planes de mejoramiento de calidad y conceptos incluidos en sus planes de desarrollo relacionados con calidad educativa	Departamentos , Distritos y Municipios certificados	Nación
	Incentivo	Asignación por alumno, por aumento intra anual de los resultados en pruebas SABER	Proyectos pedagógicos incluidos en los Planes de Mejoramiento Institucional, tendientes al mejoramiento de la calidad educativa.	Instituciones Educativas	Distritos y Municipios (Certificados y no Certificados) La Nación
	Funcionamiento Establecimientos Educativos	Asignación por alumno atendido	Funcionamiento de los establecimientos educativos	Instituciones Educativas	Distritos y Municipios (Certificados y no Certificados) La Nación

1.1. Componente de *personal*

Asignación para Departamentos, Distritos y Municipios certificados. Este componente financia los gastos de personal docente, directivo docente y administrativo de las secretarías de educación y de las instituciones educativas con base en los gastos de la vigencia anterior y el pago de las cesantías y pensiones del personal docente nacionalizado, en virtud de la Ley 43 de 1975.

Criterios de distribución:

1. El monto total del componente de personal del Sistema se obtiene del costo eficiente de la nómina del sector y del valor mensual de las pensiones del personal docente nacionalizado, en virtud de la Ley 43 de 1975.
2. El cálculo inicial corresponde al monto requerido para financiar costos de personal docente, directivo docente y administrativo de las secretarías de educación y de las instituciones educativas, en condiciones de eficiencia, con base en los gastos de la vigencia anterior y del valor mensual de las pensiones del personal nacionalizado con la Ley 43 de 1975.
3. En adelante, las variaciones del costo se incorporarán anualmente, de acuerdo con las novedades de plantas de personal avaladas por el Ministerio de Educación Nacional, que garanticen la movilidad de la misma entre entidades, en torno a la dinámica de la matrícula.
4. Se propone que los pagos al personal y a terceros, asociados a la nómina, se realicen

directamente desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o a través de fiducias, previo envío de las nóminas liquidadas por parte de las entidades territoriales.

5. En el caso de las cancelaciones, éstas se transferirán directamente a las cajas de previsión social en las que se paguen las mismas o quien haga sus veces en los Departamentos y en el Distrito de Bogotá, de acuerdo con las liquidaciones enviadas por los mismos.
6. Los recursos para el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio deben ser transferidos por el Ministerio de Hacienda directamente a la Fiducia que administra el Fondo, previa certificación de los valores a transferir por parte del Ministerio de Educación Nacional.
7. Deben plantearse reglas en las que se establezca que los recursos superavitarios serán descontados de la asignación de la siguiente vigencia.
8. Se requiere prohibir que los salarios de personal administrativo del sector en las entidades certificadas aumenten por encima de lo autorizado para la Nación, con el fin de evitar homologaciones posteriores.
9. La formación y capacitación de los docentes oficiales será competencia de la Nación y no podrá ser financiada con recursos del Sistema.

1.2. Componente Misional (*Componentes diferentes a nómina*)

Asignación para Departamentos, Distritos y Municipios Certificados. Éste financia componentes diferentes a personal, con énfasis en contratación del servicio, permanencia, garantía de derechos para poblaciones vulnerables, adecuación y mantenimiento de la infraestructura y dotación, gastos de funcionamiento de la Secretaría, planes de mejoramiento de calidad y conceptos incluidos en sus planes de desarrollo que contribuyan a la calidad educativa. Este se distribuye a través de capitación.

Criterios de distribución:

1. El cálculo inicial del componente misional contiene la diferencia entre la totalidad del monto a asignar del sistema para el sector, definido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y los montos de los componentes de Personal, del Incentivo por mejoramiento de la calidad y el de funcionamiento de establecimientos Educativos.

2. Su distribución se propone por capitación (niños atendidos por una asignación básica) cuyo cálculo contenga aspectos como la ruralidad, dispersión, costo de vida de la entidad, entre otros. Las asignaciones serán definidas en coordinación del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación Nacional.

3. Las entidades territoriales con estos recursos pueden financiar la contratación del

servicio educativo (prestación, administración, concesión), las estrategias de permanencia y de garantía de derechos para poblaciones vulnerables, la adecuación y mantenimiento de la infraestructura y dotación, los gastos de funcionamiento de la Secretaría de Educación, los Planes de mejoramiento institucional de las instituciones educativas y los conceptos incluidos en sus planes de desarrollo que contribuyan a mejorar la calidad educativa.

4. La Nación definirá un monto mínimo de estos recursos para financiar gastos asociados al PAE y un monto máximo para los gastos de funcionamiento de la Secretaría de Educación.

5. El monto máximo de gastos administrativos financiará necesidades administrativas de las entidades, es decir, los gastos inherentes a la administración de los recursos del Sistema por parte de las Secretarías de educación de las entidades certificadas. Las entidades que decidan gastar por encima del monto máximo aprobado para estos conceptos, deberán financiarlos con recursos propios.

6. En los anexos de los Documentos Conpes Sociales en los que se distribuyan recursos para el sector educación se discriminarán por entidad los montos mínimos y máximos mencionados.

7. Se propone que los recursos asignados del SGP sean girados por la Nación a través del SIIF a cada entidad territorial, mediante cuentas separadas por sectores (cuentas maestras); tal como lo dispone el artículo 91 de la ley 715 de 2001.

8. Deben plantearse reglas en las que se establezca que los recursos superavitarios serán descontados de la asignación de la siguiente vigencia.

9. Los recursos que se giran actualmente a los municipios no certificados serán girados a los departamentos con el fin de que estos se ejecuten a través de proyectos de impacto y beneficio local y regional y que incluso puedan involucrar a sus capitales (certificadas o no), o con municipios certificados de su jurisdicción.

Ajustes requeridos en la asignación para alimentación escolar:

1. Estos recursos harán parte del componente misional y se distribuirán por niño atendido.

2. Que los recursos de la asignación especial para alimentación escolar se adicionen a la participación de educación y se distribuyan entre las Entidades Certificadas, con el fin de que los Departamentos regionalicen la inversión de los recursos del PAE en los municipios no certificados de su jurisdicción.

3. Para garantizar la ejecución de los recursos en alimentación escolar se establecerá un monto mínimo de gasto.

4. Al unificar la fuente de financiación, se requiere ajustar las reglas de destinación y uso de los recursos asignados al programa, así como las competencias en el orden nacional y subnacional para su operación.

5. Se propone mantener la regla actual, que no permite financiar formación bruta de capital (infraestructura) con esta fuente.

Otros ajustes requeridos por el componente misional:

1. Que los recursos de crecimiento de la economía y los de Mayor valor en la asignación al sector se orienten a financiar únicamente los gastos asociados al componente Misional.

2. Que con los recursos de este componente no se pueda financiar formación bruta de capital (construcción de infraestructura educativa con o sin dotación) y que éstos solo se puedan utilizar para mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura educativa existente.

3. Que las entidades certificadas, Instituciones educativas y otros actores ejecuten los recursos de manera coordinada bajo el liderazgo de los departamentos.

4. Frente a las oportunidades de asociatividad y de regionalización de las inversiones en el sector educativo, se propone incluir una regla en la cual las entidades puedan utilizar la figura de Contratos – Plan y Alianzas Público Privadas APP.

5. Que los gobernadores, alcaldes, las secretarías de educación, los rectores y directores rurales de los establecimientos educativos deban priorizar y concertar el uso de los recursos del sistema en cada nivel.

6. La creación de nuevas competencias por niveles de gobierno para ejecutar los recursos y el seguimiento al uso de los mismos, con especial énfasis en la de inspección y vigilancia de los municipios no certificados en educación, los cuales en el marco de la presente propuesta ya no recibirán recursos del Sistema.

7. Para realizar inversiones en modernización y mantenimiento de la infraestructura educativa, inicialmente se requiere crear una disposición transitoria, con plazos perentorios, para que las entidades legalicen la totalidad de los predios de las instituciones educativas de manera definitiva y que la Nación coordine con las entidades certificadas el levantamiento del inventario de la infraestructura del país, su estado y actualización periódica.

8. Se requiere solicitar al Ministerio de Educación que, en coordinación con las entidades certificadas, revise la oferta educativa del país, el Directorio Único de Establecimientos DUE, y verifique su ajuste permanente, para garantizar el ciclo completo de formación de los estudiantes en todas las jurisdicciones.



1.3. Componente Incentivo por mejoramiento de la calidad

Para Instituciones Educativas. Este financia los proyectos pedagógicos incluidos en los Planes de Mejoramiento Institucional tendientes al mejoramiento de la calidad educativa. Se distribuye por capitación.

Criterios de distribución:

1. Este Componente reemplaza la actual asignación para 'población por atender' por uno que incentive a las instituciones educativas que logren mejorar sus propios resultados de un año a otro en las Pruebas SABER, a partir de la implementación en el aula de proyectos pedagógicos diseñados en el marco de los Planes de Mejoramiento Institucional. El incentivo se otorga equitativamente a las que evidencien esfuerzos por mejorar los resultados entre vigencias y no necesariamente aquellas que históricamente han obtenido los mejores resultados.

2. Su distribución se propone por capitación (niños atendidos por una asignación básica), cuyo cálculo diferencie aspectos del Establecimiento Educativo como la zona en que está ubicado (rural o urbana), las pruebas en que participe (3°, 5°, 9° y 11°) de acuerdo con los grados que ofrece, entre otros. Las asignaciones serán definidas por el Ministerio de Educación Nacional.

3. Las Instituciones Educativas con estos recursos pueden financiar los proyectos pedagógicos incluidos en sus Planes de Mejoramiento Institucional, tendientes al mejoramiento de la calidad educativa.

4. En el caso en que una Institución Educativa no mejore sus resultados intra anuales en las pruebas SABER no se le asignarán recursos por este concepto.

5. Se definirán las competencias de los rectores sobre contratación con estos recursos, así como el rol de los alcaldes en materia de inspección y vigilancia, respecto a la calidad del gasto de este componente y su reporte a la Nación.

1.4. Componente de Funcionamiento de los Establecimientos Educativos.

Asignación para Instituciones Educativas. Este componente financia los gastos de funcionamiento de las instituciones que garantizan la gratuidad. Se distribuye por capitación.

Criterios de distribución:

1. La Nación definirá una asignación por alumno atendido que cubra los gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos para garantizar la gratuidad del servicio (diferentes a los de personal).
2. Se definirán las competencias de los rectores

sobre contratación con estos recursos, así como el rol de los alcaldes en materia de inspección y vigilancia, respecto a la calidad del gasto de este componente y su reporte a la Nación.

Anexo No. 1 Asignaciones SGP

ASIGNACIÓN SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES 2009 - 2014. MILLONES DE PESOS

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Base de cálculo SGP (Monto vigencia anterior)	19.246.641	21.492.724	22.674.824	24.073.860	25.694.031	27.091.786
Incremento Anual	10,0%	5,5%	6,0%	6,0%	6,0%	5,5%
Inflación	6,0%	2,0%	3,0%	3,0%	3,0%	2,5%
% de Crecimiento (Acto Legislativo 04 de 2007)	4,0%	3,5%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
SGP General	21.171.305	22.674.824	24.035.313	25.518.292	27.235.673	28.581.834
% de incremento adicional para el sector educación	1,30%	1,60%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%
Recursos adicionales para educación	250.206	343.884	408.147	433.329	462.493	487.652
SGP más recursos adicionales para educación	21.421.511	23.018.708	24.443.461	25.951.620	27.698.166	29.069.485

Fuente: Construcción DAF con base en Documentos Conpes Sociales (DNP)

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES 2009 - 2014. MILLONES DE PESOS

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Distribución sectorial (96%)	20.574.658	22.111.715	23.482.048	24.930.889	26.608.739	27.926.212
Educación (58.5%)	12.140.011	13.078.065	13.906.379	14.764.402	15.758.047	16.539.210
Básico Educación	11.889.805	12.734.181	13.498.232	14.331.073	15.295.554	16.051.558
Puntos adicionales para Educación	250.206	343.884	408.147	433.329	462.493	487.652
Salud	4.979.491	5.333.119	5.768.475	6.001.902	6.405.830	6.722.447
Propósito General	2.357.636	2.525.068	2.561.203	2.841.717	3.032.965	3.182.873
Agua potable y saneamiento básico	1.097.520	1.175.463	1.245.991	1.322.868	1.411.897	1.481.682
2. Asignaciones Especiales (4%)	846.853	906.993	961.413	1.020.731	1.089.427	1.143.273
FONPET	613.968	657.570	697.024	740.030	789.835	828.873
Resguardos Indígenas	110.091	117.909	124.984	132.695	141.625	148.626
Municipio Ribereños del Río Magdalena	16.937	18.140	19.228	20.415	21.789	22.865
Programas Alimentación Escolar	105.857	113.374	120.177	127.591	136.178	142.909
TOTAL (1 + 2)	21.421.511	23.018.708	24.443.461	25.951.620	27.698.166	29.069.485

Fuente: Construcción DAF con base en Documentos Conpes Sociales (DNP)

DISTRIBUCIÓN SGP EDUCACIÓN 2010 - 2013. MILLONES DE PESOS

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013
Total Población atendida	11.852.984	12.682.713	13.261.806	14.029.428
Población atendida	10.589.212	11.184.530	11.700.449	12.258.368
Complemento Población Atendida	1.263.772	1.498.182	1.561.357	1.771.060
Asignación Población Por Atender	107.934	42.049	0	28.655
Cancelación Prestaciones Sociales	325.524	328.882	342.184	352.450
Calidad	791.622	852.734	1.160.412	1.299.386
Calidad Matricula Oficial	594.852	613.709	636.600	748.513
Calidad Matricula Gratuidad	196.770	239.025	523.812	550.872
Reconocimiento de Deudas Sector Educativo	0	0	0	48.128
TOTAL RECURSOS ASIGNADOS	13.078.065	13.906.379	14.764.402	15.758.046

Fuente: Construcción DAF con base en Documentos Conpes Sociales (DNP)

Anexo No. 2
Asignaciones SGP

Variables establecidas en el cálculo de la tipología. Período 2009-2014

VARIABLES	FACTORES	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Componentes	Costo de la prestación del servicio por zona y nivel educativo	X					
	10% Costo Administrativos de la Secretaría de Educación e Instituciones Educativas	X					
	20% Atención a NEE	X					
	Costo docente de aula per cápita		X				
	% Costo directivo docente y docente de apoyo		X				
	% Administrativos		X				
	% Canasta básica		X				
	% Adicional		X				
Condiciones socioeconómicas e institucionales de la ETC	Índice de Desarrollo Municipal y Departamental			X			
	Índice de Desempeño Fiscal			X	X	X	X
	Ruralidad de las ETC			X	X	X	X
	Índice de Pobreza Multidimensional				X	X	X
Condiciones de atención y vulnerabilidad de la población	Alumnos por docente			X	X	X	X
	Atención a población rural			X	X	X	X
	Atención a población vulnerable (desplazados, 1 y 2)			X			
	Atención a población desplazada, rural, indígena y afro				X		
	Atención a población víctima, pobreza extrema y a grupos étnicos					X	
	Atención a población de pobreza extrema y grupos étnicos						X
Condiciones desarrollo educativo	Cobertura Neta Básica			X	X	X	X
	Cobertura Neta Media			X	X	X	X
	Sedes rurales con menos de 20 alumnos					X	X
Condiciones de costo	Participación de los docentes en el total nacional						X
	Docentes en escalafón alto						X
	Docentes en Zonas de Difícil Acceso						X

Fuente: CONPES Sociales 2009-2014.

Anexo No. 3
Superávit FUT 2013
por Entidad Territorial

No.	ENTIDADES TERRITORIALES	Superávit 2013	Superávit Vs. Ingresos 2013	Superávit 2012	Superávit 2011
1	ANTIOQUIA	111.737	12%	102.666	111.292
2	BOGOTÁ	103.665	8%	68.995	27.243
3	MONTERÍA	49.830	24%	20.432	16.464
4	MEDELÍN	47.851	8%	32.990	46.711
5	HUILA	46.807	18%	38.382	25.644
6	NORTE DE SANTANDER	41.450	13%	20.635	467
7	VALLE DEL CAUCA	33.656	9%	12.243	(4.868)
8	CAJÍ	33.268	7%	32.690	14.743
9	META	30.566	17%	18.277	15.407
10	CHOCO	29.171	14%	26.082	20.286
11	BUCARAMANGA	26.135	17%	13.969	9.642
12	BOYACÁ	25.943	7%	19.994	8.872
13	CAUCA	24.620	5%	12.794	(26.052)
14	SOACHA	24.073	18%	20.415	6.908
15	SANTANDER	21.483	6%	11.510	13.262
16	MAGDALENA	20.416	6%	19.623	15.753
17	BOLÍVAR	20.065	5%	33.291	29.571
18	PEREIRA	19.544	13%	9.117	9.670
19	SANTA MARTA	18.789	11%	15.130	9.492
20	RISARALDA	16.831	14%	15.204	14.453
21	CESAR	16.777	6%	9.586	9.017
22	ARMENIA	15.151	16%	8.818	2.477
23	CALDAS	14.092	6%	62.001	7.743
24	NEIVA	10.390	9%	10.119	7.623
25	DOSQUEBRADAS	10.370	18%	8.667	8.992
26	ARAUCA	9.354	8%	8.135	4.811
27	IBAGUÉ	8.473	5%	5.755	4.434
28	URIBIA	7.676	14%	5.952	6.299
29	SUCRE	7.402	3%	12.695	12.118
30	CARTAGENA	7.150	2%	-	(11.972)
31	PASTO	7.056	5%	(2.554)	(2.566)
32	AMAZONAS	6.822	13%	(305)	2.598
33	GUAINÍA	6.435	16%	5.939	(742)
34	VICHADA	6.397	14%	2.863	2.180
35	CAQUETA	6.219	5%	878	(1.520)
36	FLORIDABLANCA	5.849	10%	4.752	2.503
37	TOLIMA	5.828	2%	6.165	3.809
38	CORDOBA	5.703	1%	6.806	(5.337)
39	VALLEDUPAR	5.623	4%	3.394	2.031
40	SINCELEJO	4.996	6%	4.564	(1.514)
41	SAN ANDRÉS	4.933	25%	4.169	3.863
42	ATLÁNTICO	4.834	2%	606	984
43	LORICA	4.658	7%	858	(284)
44	TUMACO	4.636	4%	8.055	9.060
45	PIEDECUESTA	4.215	8%	3.348	1.948
46	PALMIRA	3.957	5%	2.721	-
47	APARTADO	3.785	8%	1.598	2.080
48	CHÍA	3.719	15%	2.988	1.516
49	TULUÁ	3.698	7%	-	-
50	VILLAVICENCIO	3.660	2%	6.920	3.303
51	QUINDÍO	3.250	3%	11.480	3.362
52	FUSAGASUGA	3.234	9%	1.657	1.039
53	BUGA	3.055	9%	1.930	3.918
54	GIROÓN	3.039	7%	3.335	1.076
55	MAGANGUÉ	2.942	5%	1.036	-
56	SOGAMOSO	2.714	7%	2.113	2.695
57	FLORENCIA	2.658	4%	3.388	(2.962)
58	ITAGUÍ	2.626	5%	1.641	6.052
59	ZIPAQUIRÁ	2.475	8%	1.853	1.134
60	LA GUAJIRA	2.329	1%	2.199	2.012
61	JAMUNDÍ	2.076	6%	2.474	1.388
62	ENVIGADO	1.953	6%	4.015	3.700
63	FACATATIVA	1.918	6%	603	-
64	IPIALES	1.791	4%	4.234	496
65	BELLO	1.787	2%	(119)	(1.396)
66	POPAYÁN	1.694	2%	359	1.865
67	MANIZALES	1.624	1%	9.955	7.170
68	SABANETA	1.579	13%	2.145	1.821
69	MOSQUERA	1.348	6%	4	789
70	CIENAGA	1.285	5%	-	385
71	RIONEGRO	1.239	4%	147	977
72	GIRARDOT	1.219	5%	1.176	1.148
73	PITALITO	1.150	2%	2.731	3.637
74	BARRANQUILLA	1.099	0%	(888)	3.790
75	RIOHACHA	1.046	1%	(385)	-
76	CARTAGO	899	3%	378	(1.265)
77	DUITAMA	818	2%	1.484	831
78	VAUPES	2	0%	-	3.069
79	MALAMBO	-	0%	143	-
80	SAHAGÚN	-	0%	11.058	-
81	CUCLITA	-	0%	9.091	7.323
82	BARRANCABERMEJA	-	0%	-	1.606
83	YOPAL	-	0%	2.940	-
84	CUNDINAMARCA	-	0%	-	-
85	NARIÑO	-	0%	-	4.995
86	CASANARE	-	0%	11.717	5.684
87	GUAVIARE	-	0%	-	6.851
88	TUNJA	(1.555)	-3%	5.382	4.875
89	MAICAO	(1.808)	-3%	815	-
90	SOLEDAD	(1.913)	-2%	45	0
91	TURBO	(2.972)	-4%	(2.131)	26
92	PUTUMAYO	(3.193)	-2%	-	-
93	QUIBDO	(6.276)	-8%	(5.612)	(8.202)
94	BUENAVENTURA	(9.662)	-7%	465	2.882
	TOTAL	1.008.606		844.785	581.868

Dirección General de Apoyo Fiscal
**LA CONTRATACIÓN DEL
SERVICIO EDUCATIVO**



MINHACIENDA

// Resumen

En este documento se caracterizan los aspectos relevantes asociados a las condiciones de la contratación del servicio educativo en las entidades territoriales certificadas en educación, con énfasis en las sujetas a la aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones definida en el Decreto 028 de 2008 y el impacto que dichas condiciones generan.

A partir de la implementación de la estrategia mencionada, la Dirección General de Apoyo Fiscal ha identificado una serie de situaciones en las entidades territoriales, en las diferentes fases de los procesos de contratación de la prestación, concesión o administración del servicio educativo, que impactan la eficiencia en el uso de los recursos asignados, así como la calidad del servicio que se presta, las cuales serán analizadas, junto con sus implicaciones.

Por último, se incluyen a manera de recomendación, las medidas sugeridas para optimizar el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones que se destinan a financiar la contratación del servicio y para aumentar la eficiencia de las entidades territoriales con miras a brindar mejores garantías a la población estudiantil.

Palabras clave

Administración del servicio, Banco de oferentes, Calendario académico, Canasta educativa, Capacidad oficial, Concesión, Contratación del servicio educativo, Establecimiento Educativo, Formato Único de Contratación – FUC, Insuficiencia, Matrícula contratada, Matrícula mínima, Matrícula no contratada, Oferta educativa, Plan de Cobertura, Planta de personal docente y directivo docente, Prestación del servicio, Sistema Educativo Indígena Propio – SEIP, Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT, Supervisión y/o interventoría

1. La contratación del servicio educativo // Generalidades

De conformidad con la Ley General de Educación⁽¹⁾, el servicio público educativo se presta a través del Sistema Educativo Oficial; solamente en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en los Establecimientos Educativos – EE de dicho sistema podrá contratarse el servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o entidades educativas particulares, que cuenten con una reconocida trayectoria e idoneidad, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales.

A cada entidad territorial certificada en educación, el Ministerio de Educación Nacional – MEN le asigna una planta docente de conformidad con la matrícula que atiende, previa aplicación de los parámetros técnicos de distribución de planta (alumno / docente y alumno / grupo), ajustados a las condiciones particulares de la región. Como resultado de este estudio técnico se define el número de estudiantes que puede ser atendido con la planta docente viabilizada y esta cifra se conoce como matrícula mínima.

El proceso de matrícula y asignación de cupos está estandarizado para todo el país, a través de la Resolución 5360 de 2006, con el fin de que cada entidad territorial planee oportunamente la



1. Ley 115 de 1994, artículo 3 y Ley 715 de 2001, artículo 27.

prestación del servicio, a partir de los alumnos que espera atender en la siguiente vigencia; lo cual le permite gestionar los recursos necesarios como infraestructura, dotación, traslado de docentes o contratación del servicio educativo para garantizar la atención de todos los estudiantes desde el inicio del año lectivo.

Cuando la matrícula de la entidad territorial supera la capacidad de sus EE oficiales, se debe elaborar un estudio de insuficiencia que, previa aprobación por parte del MEN, determina las necesidades reales de contratación del servicio, el número y listado de alumnos, su caracterización, ubicación geográfica y el grado que cursarán.

Con base en estos datos se adelantan los procesos de selección de los contratistas, se definen los elementos requeridos para la prestación del servicio (conocidos como canasta educativa) y su costo para determinar el valor de dichos contratos, los cuales se clasifican en tres modalidades, de acuerdo con el Decreto 2355 de 2009:

- *Concesión del servicio educativo: La entidad territorial entrega un(os) EE(s) oficial(es) a un particular con demostrada experiencia y calidad en la administración y prestación del servicio educativo, el cual es seleccionado de acuerdo con las normas generales de contratación estatal, para que éste lo(s) administre por uno o más años y a la terminación del contrato se hace la devolución de la infraestructura y dotación concesionadas. Para la celebración de estos contratos por más de un año se requiere el uso de la figura presupuestal de vigencias futuras.*

- *Prestación del Servicio Educativo: la entidad territorial contrata a un particular, seleccionado de la lista de elegibles del banco de oferentes conformado en su jurisdicción, para que en las instalaciones del EE privado preste el servicio a aquellos alumnos que no pudieron ser atendidos con la capacidad instalada oficial. Las entidades territoriales no pueden contratar con colegios privados clasificados en Régimen Controlado, de acuerdo con los resultados de su autoevaluación institucional sobre la calidad del servicio que ofrecen.*

- *Administración del servicio educativo con iglesias y confesiones religiosas: La entidad territorial entrega un(os) EE(s) oficial(es) a una iglesia o confesión religiosa, seleccionada directamente, para que ésta lo(s) administre por un año lectivo suministrando su capacidad de gestión. En esta modalidad la entidad territorial puede aportar personal docente y/o administrativo e infraestructura. A la terminación del contrato se hace la devolución de la infraestructura y dotación entregada en administración.*

En el marco del proceso de construcción e implementación del Sistema Educativo Indígena Propio – SEIP, se expidió el Decreto 2500 de 2010 para reglamentar de manera transitoria la contratación de la administración educativa con cabildos, autoridades, asociación de autoridades u organizaciones indígenas. Esta norma define claramente la insuficiencia cuantitativa (si la planta docente no es suficiente para atender la matrícula) y la cualitativa (si los docentes no son idóneos y/o el modelo pedagógico no es pertinente para la comunidad indígena o no ha sido concertado con ésta).

En esta última modalidad la entidad territorial entrega un(os) establecimiento(s) etno educativo(s) oficial(es) al contratista, seleccionado directamente con el aval de la comunidad indígena, para que éste lo(s) administre por un año lectivo. La entidad territorial puede aportar personal docente y/o administrativo e infraestructura y a la terminación del contrato se hace la devolución de la infraestructura y dotación entregada en administración.

En todos los casos, la matrícula atendida por contratación del servicio se considera oficial y el valor a pagar por alumno al año debe ser menor o igual a la tipología asignada a la entidad territorial. En caso de superarse ese monto, la entidad sufraga la diferencia con sus recursos propios.

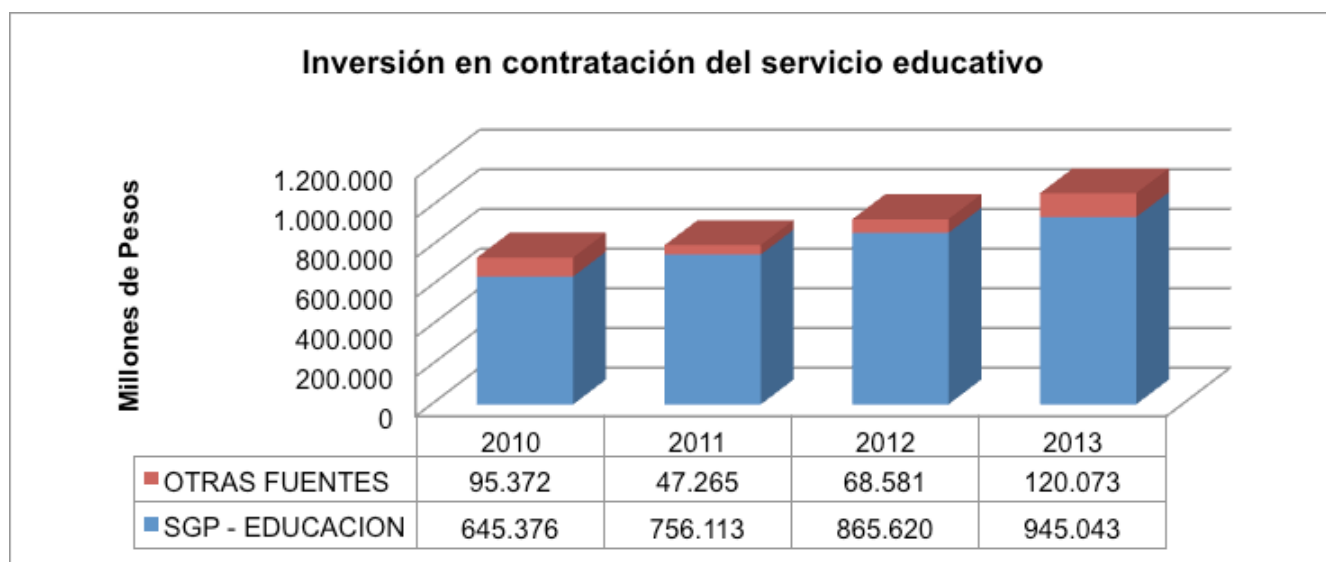
En cuanto a las fases del proceso de contratación, con anterioridad a la suscripción del contrato y a partir de la adecuada distribución de la planta de personal, deben determinarse la insuficiencia, que se plasma y presenta en el estudio respectivo, para aprobación por parte del MEN; posteriormente se

adelanta la selección del contratista, la definición de los alumnos por atender y de la canasta educativa a contratar, así como los respectivos trámites presupuestales.

El contrato debe suscribirse con anterioridad al inicio del calendario académico, o en su defecto, prever la reposición del tiempo que garantice que los alumnos recibirán la intensidad horaria definida en la norma para cada nivel educativo. Una vez suscrito, deben iniciarse las labores de supervisión y/o interventoría, en cuyos informes se basan los pagos, de acuerdo con el número de alumnos atendidos y los elementos de la canasta aportados. Una vez agotado el plazo de ejecución del contrato y/o finalizado el año lectivo se procede a la liquidación del mismo.

Algunas cifras

De acuerdo con los datos reportados por las 94 entidades territoriales certificadas en educación en la categoría de Gastos de Inversión del Formulario Único Territorial - FUT⁽²⁾, en 2013 se invirtieron \$945.043 millones del Sistema General de Participaciones - SGP en la contratación del servicio educativo, equivalentes al 6% del total asignado vía Conpes al sector para dicha vigencia (\$15.8 billones). Como se aprecia en la siguiente gráfica, en este rubro se invirtieron en total \$740.749 millones en 2010, \$803.378 millones en 2011, \$934.201 millones en 2012 y \$1,07 billones en 2013, evidenciándose una variación promedio anual del 13% entre 2010 y 2013.



Fuente: Reporte Gestos de Inversión FUT, cierres de

2. Se excluye del análisis la cifra reportada por el Departamento de Vichada, que muestra evidentes errores al registrar una inversión en 2011 de \$1.6 billones del SGP - Educación, cuando le fueron asignados solamente \$39.907 millones por este concepto vía Conpes en dicha vigencia.

vigencia 2010, 2011 y 2012.

En estas inversiones, el SGP – Educación contribuye con el 91%, mientras que las otras fuentes participan con un 9%, entre las cuales se cuentan, en orden de participación: Ingresos corrientes de libre destinación (47.5%), otros recursos de capital (20.1%), cofinanciación nacional (10.1%), regalías y compensaciones (9.7%), entre otras. El total del aporte de estas fuentes ascendió entre 2010 y 2013 a \$331.292 millones.

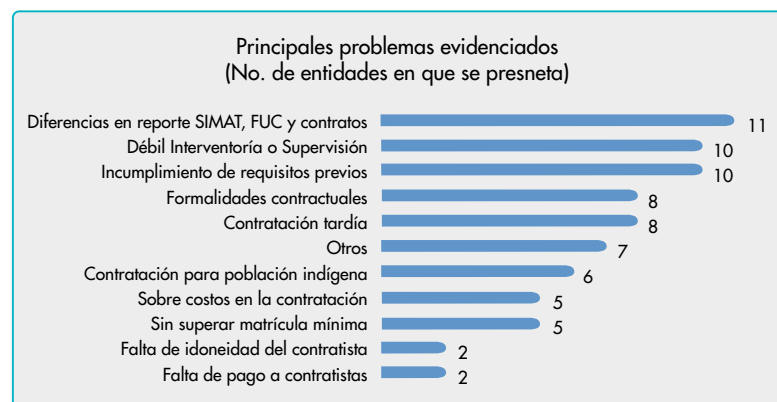
Ahora bien, en ejecución de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control definida en el Decreto 028 de 2008, entre 2009 y 2013 se ha adoptado la medida preventiva de Plan de Desempeño en 31 entidades territoriales certificadas en educación, y en dos más se ha tomado la medida correctiva de Asunción Temporal de Competencias⁽³⁾. De estas 33 entidades territoriales objeto de medida preventiva o correctiva, 23 presentaron problemas tanto con la contratación del servicio como con la planta de personal docente y directivo docente; en tres entidades más, existen riesgos asociados a la contratación del servicio que no se vinculan a la administración de la planta de personal y solamente siete entidades no mostraron inconvenientes asociados a la contratación en mención.

Entre las dificultades más relevantes detectadas en las entidades territoriales, se destacan, en primer lugar las diferencias entre los reportes que éstas hacen de la matrícula contratada, el cual se realiza a través del Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT, de los contratos suscritos y del Formato Único de Contratación – FUC (en el cual cada entidad reporta al MEN la información de la contratación

del servicio educativo en su jurisdicción).

Enseguida se encuentran las debilidades en interventoría y/o supervisión a los contratos, el incumplimiento de los requisitos que justifican la contratación, como la elaboración y presentación del estudio de insuficiencia y su aprobación por parte del MEN; así mismo se presentan inconvenientes en las formalidades contractuales, que en algunas ocasiones generan hechos cumplidos o evidencian irregularidades en la suscripción de dichos contratos.

También se destaca el inicio tardío de la contratación, bien sea por falta de planeación en la entidad territorial o por cumplimiento extemporáneo de los requisitos previos, que en todo caso afectan el cumplimiento del calendario académico de los estudiantes atendidos bajo esta modalidad. La siguiente gráfica indica el número de entidades territoriales en las que se han evidenciado los diferentes problemas asociados a



la contratación del servicio educativo.

Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal, Estrategia de

3. Para efectos de este análisis, no se toman los datos de los 17 municipios no certificados en educación, en los cuales se ha aplicado medida preventiva o correctiva, debido a que estos no cuentan con la competencia para contratar el servicio educativo en su jurisdicción.

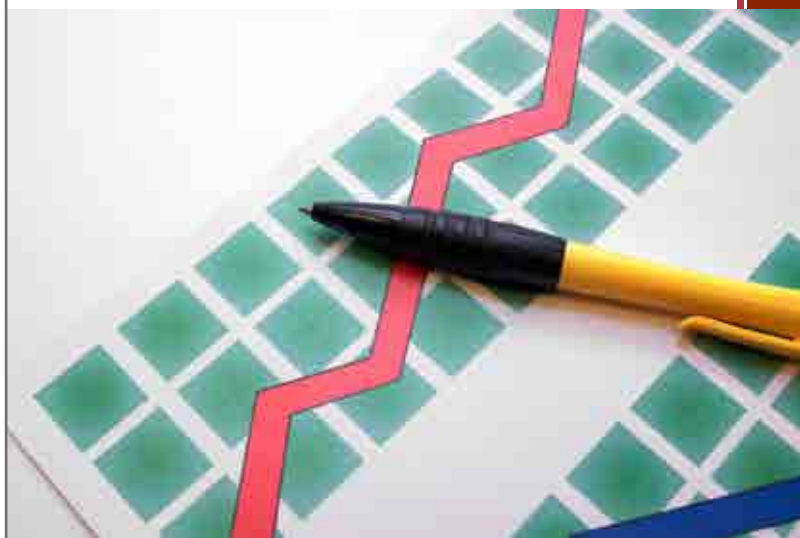
Monitoreo, Seguimiento y Control.

Estos y otros aspectos relativos a las causas, o derivados de la problemática en cuestión, se describen a continuación de acuerdo con el momento en que se presentan.

Administrando la *planta de personal*

Existe una estrecha relación entre la administración de la planta de personal docente y directivo docente y la contratación del servicio educativo, pues el cálculo de la insuficiencia en la entidad territorial depende de la distribución que ésta haga del recurso docente disponible. Por lo tanto, un uso más eficiente de la planta, necesariamente se ve reflejado en la ocupación total y prioritaria de la capacidad oficial y en una mayor pertinencia de la contratación, a partir de su aplicación donde sea estrictamente necesario.

Sin embargo, en el marco de la estrategia se ha detectado que la contratación en cuestión se está realizando por razones diferentes a la necesidad del servicio a partir de la distribución eficiente de la planta; y en consecuencia, esta contratación se convierte en una salida para garantizar la prestación del servicio educativo, cuando las entidades territoriales enfrentan problemas con su planta de personal del sector. Existe una serie de factores diferentes a dicho supuesto que se



4. Redacción, negociación y salvaguarda del contrato entre otros.

5. Derivados de desviaciones respecto a lo acordado, costos de arbitraje entre otros.

muestran a continuación.

En primer lugar, se encuentra la falta de articulación que existe entre las áreas que manejan los temas de Cobertura y Recursos Humanos del Sector desde el nivel nacional, las que a través de conceptos técnicos contrarios, en algunos casos inducen a que las entidades territoriales contraten el servicio educativo sin requerirlo, por ejemplo contando con excedentes de planta docente o sin superar la matrícula mínima, tal como ocurrió en 2013 en el municipio de Ciénaga – Magdalena.

Se ha evidenciado que los conceptos técnicos que emite la Nación frente a los estudios de insuficiencia contienen orientaciones generales, no vinculantes, que tácitamente otorgan la autorización para contratar, sin considerar la insuficiencia real de los EE oficiales y/o el tiempo transcurrido del año lectivo. Por lo anterior, las Secretarías de Educación recurren a dicha contratación, amparándose en la autonomía territorial con la que cuentan y, en algunos casos, sin haber ajustado su planta de personal o sin adecuar su oferta educativa a las necesidades de su población estudiantil.

Paradójicamente, no existen referentes de consecuencias contundentes en las entidades que han desatendido las normas aplicables. Por el contrario, se han encontrado debilidades en los controles por parte de la Nación, en cuanto a los plazos que les otorga para los ajustes de la planta, los cortes de matrícula con que se recalcula la planta requerida y tampoco se descuentan recursos de la asignación por ineficiencia en el uso de la

capacidad oficial.

En segundo lugar, está la inadecuada administración de la planta de personal del sector por parte de las entidades territoriales, en donde se evidencia el desconocimiento de los criterios técnicos establecidos para ello por parte de la Nación, los cuales definen a los estudiantes como el eje del sector, desde la expedición de la Ley 715 de 2001, alrededor del cual deberían girar las actuaciones de docentes, directivos docentes, Secretarías de Educación, Agremiaciones Sindicales de docentes y de personal administrativo, organismos judiciales



y demás actores del sector.

Por ejemplo, se evidencia inequitativa distribución de la planta o concentración de docentes en cascos urbanos, desprotegiendo las zonas rurales. También se han identificado casos de docentes sin asignación académica, en situación de amenaza, con problemas de salud que les impiden ejercer su labor, con permisos sindicales y demás situaciones administrativas sin resolver, que implican que los docentes no lleguen al lugar donde son requeridos sus servicios, por lo tanto no se garantiza el uso eficiente de los recursos humanos por parte de la entidad territorial.

En este punto influyen considerablemente las actuaciones de la rama judicial, que impiden a las entidades territoriales el pleno ejercicio de sus funciones de administración de la planta de personal, cuando les ordenan reubicar docentes hacia zonas urbanas, sin que exista la necesidad del servicio, favoreciendo el interés particular sobre el general y privilegiando los derechos de los adultos sobre los de los niños; tratándose de los mismos que se comprometieron laboral y éticamente a garantizar que los niños de Colombia fueran educados en el sistema oficial.

El proceso de organización anual de la planta de personal del sector implica la aplicación estricta de los parámetros técnicos, según la matrícula atendida en cada EE, debe hacerse de oficio, con anterioridad al inicio del año lectivo y exige firmeza en los procesos de traslado por necesidad del servicio o de supresión de cargos cuando sea necesario. Para ello se requiere contar con la voluntad de las entidades territoriales, es decir que

asuman el 'costo político y administrativo' de las decisiones que garanticen la eficiencia en el uso del recurso, mediante la correcta administración de la planta que redunde en una mejor prestación del servicio y por lo tanto en la optimización de la contratación.

Se destaca el caso del Departamento de Putumayo, que antes de la Asunción Temporal de Competencias contaba con excesiva contratación del servicio, inequitativa distribución de la planta docente, e incluso con nombramientos que excedían el número de cargos viabilizado por el MEN; y a partir de la intervención de la Nación, mediante el trabajo coordinado entre las áreas de Cobertura y Plantas, a partir de la matrícula real logró determinar el número de docentes requeridos por EE, año a año, se realizaron las respectivas reubicaciones del personal, dando prioridad al sector rural con el acompañamiento de los procesos de defensa judicial y control interno disciplinario, y la contratación del servicio educativo se redujo de \$13.725 millones (11.447 estudiantes) en 2009

a \$2.667 millones (2.183 estudiantes) en 2013. Claramente, recurrir a la contratación del servicio contando con planta de personal suficiente, o excedente, ocasiona un doble gasto a cargo de los recursos del SGP - Educación, teniendo en cuenta que con ellos se garantiza el pago de la nómina, aunque los docentes no estén prestando el servicio en las aulas como debe ser, y al tiempo se transfieren los recursos para la financiación de los contratos de prestación o administración del servicio educativo.

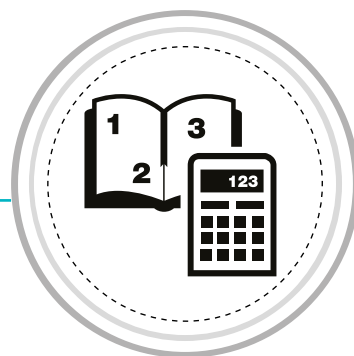
Adicionalmente, el sector visto de manera agregada ocasiona una importante fuga de recursos del SGP por la ineficiencia en la distribución de la planta de personal, la cual se limita a la jurisdicción de las entidades territoriales certificadas, impidiendo que en torno a la matrícula de cada rincón del país se definan los requerimientos (excedentes y faltantes) de docentes y directivos docentes, para proceder a su traslado entre entidades, antes de recurrir a la contratación del servicio educativo.

No obstante, la resistencia de las agremiaciones sindicales y de la rama judicial a este tipo de organización flexible impide la generación de estrategias para el uso más eficiente de los recursos del sector, que en últimas beneficiaría a sus propios defendidos (docentes y directivos docentes); por cuanto no sería necesaria la supresión de cargos, por ejemplo, sino que el personal excedente en una entidad territorial podría continuar vinculado trasladándose a otra que requiera sus servicios.

Hasta ahora, la única alternativa que puede dinamizar la planta de personal entre entidades territoriales certificadas es la posibilidad de

traslados de docentes entre ellas, contemplada en el Decreto 520 de 2010. Sin embargo, este mecanismo no ha sido explorado en su totalidad y requiere la voluntad de las entidades, que han encontrado en la planta del sector educativo una importante fuente de empleo para sus regiones y en algunos casos un potencial electoral significativo.

En tercer lugar, las Secretarías de Educación recurren a la contratación del servicio educativo, en algunas ocasiones, debido a la inflexibilidad en la movilidad de la planta de personal docente y directivo docente, teniendo en cuenta que la matrícula es dinámica y los trámites de modificaciones a la planta viabilizada no se



mueven al mismo ritmo.

Ante la insuficiencia de personal, las Secretarías de Educación deben solicitar ampliaciones de planta, que no pueden ser aprobadas a la ligera por parte de la Nación, sin asegurar cierta sostenibilidad de la matrícula, dadas las implicaciones presupuestales y laborales de dichas modificaciones. Y cuando se trata de personal adicional para atender de manera idónea a la población indígena, solo puede recurrirse a la contratación de la administración educativa planteada por el Decreto 2500 de 2010, ante la carencia del estatuto docente específico para etnoeducadores en el marco del SEIP, lo cual impide al MEN la ampliación de dicha planta de cargos y la definición de criterios de evaluación para ingreso a la carrera docente, a pesar de los avances en materia de modelos educativos propios con cada pueblo indígena.

Ahora bien, considerando que una de las causas de deserción, principalmente en la zona rural, es no contar oportunamente con la prestación del servicio, bien sea con docentes oficiales o mediante contratación del servicio, se genera cierta presión por parte de la comunidad, que complementada con la falta de planeación de las Secretarías de Educación, no dan espera a que se surtan los trámites de ampliación (o reducción) de la planta al interior del MEN, o a que se cumplan los requisitos previos para proceder al mecanismo de contratación.

Estas situaciones evidenciadas explican en parte, pero de ninguna manera justifican, la indebida o innecesaria contratación del servicio, ni la inadecuada administración de la planta de personal, que se traduce en ineficiencia en el uso



de los recursos del SGP.

Organizando la oferta educativa

Otro aspecto estratégico que define la necesidad o no de la contratación del servicio es la organización de la oferta educativa en las entidades territoriales, que de acuerdo con las normas vigentes debe obedecer al proceso de planeación educativa, que considera los análisis de la demanda potencial de cupos, de cifras sectoriales, de las dinámicas poblacionales propias de su jurisdicción, del inventario de infraestructura y dotación de EE, de los niveles y grados que se deben ofrecer en cada uno de ellos para garantizar el ciclo completo de formación, con base siempre en la ubicación geográfica y en las necesidades particulares de la población estudiantil.

En teoría, los resultados de este ejercicio deben consolidarse en un Plan estratégico de Cobertura que otorgue a la entidad territorial la visión de la dinámica del sector y su capacidad de reacción frente a la misma, teniendo en cuenta que al definir los requerimientos sectoriales a futuro (planta de personal, infraestructura, dotación, estrategias de permanencia, etc.), puede movilizar con anticipación los recursos, esfuerzos y gestiones necesarios para atender eficientemente su matrícula actual y potencial, incluso obteniendo reducciones en los índices de deserción escolar.

No obstante, este ejercicio requiere de la creación de la cultura de planeación en el sector y del compromiso de las entidades territoriales, que hoy por hoy se limitan a mantener estática su oferta educativa y recurren a la contratación del servicio

sin ocupar su capacidad oficial, para no afectar el confort de docentes, directivos docentes y EE con ajustes en torno a la matrícula. El ejemplo de la mayor desactualización del Directorio Único de Establecimientos – DUE evidenciada por la Dirección General de Apoyo Fiscal se presentó en



el Distrito de Buenaventura.

En la etapa previa a la suscripción del contrato

Los inconvenientes que presentan las entidades territoriales objeto de análisis en los procesos de contratación del servicio educativo, no solamente pueden atribuirse a su falta de planeación, sino adicionalmente a temas de procedimientos propios de la organización de la prestación del servicio.

Entre ellos puede destacarse el dilema de prioridad que enfrentan las entidades territoriales entre el registro de la matrícula y la asignación del docente. Por un lado debe reportarse la población por atender en el SIMAT (fuente oficial de información del sector para la toma de decisiones), a más tardar en la primera semana de diciembre para conocer la demanda del siguiente año lectivo, de acuerdo con los tiempos establecidos por la Resolución 5360 de 2006. Sin este dato la entidad territorial carece de información oficial para asignar a los docentes.

Pero del otro lado, están los padres de familia que no matriculan a sus hijos hasta saber que cuentan con un docente que se hará cargo de prestar el servicio, principalmente en la zona rural. O la misma Secretaría de Educación flexibiliza los plazos de matrícula según los "aspectos culturales" propios de cada región, como por ejemplo esperar a que finalicen carnavales para matricular.

Sin el insumo oportuno de la matrícula reportada

en SIMAT, difícilmente la entidad territorial podrá hacer una adecuada distribución de su planta docente para luego calcular y demostrar la insuficiencia real de su capacidad oficial, a través del estudio respectivo y su aprobación por parte del MEN, como requisitos fundamentales para recurrir a la contratación del servicio educativo.

No obstante, las entidades territoriales carecen de lineamientos desde la Nación para la elaboración del estudio de insuficiencia, que contemple los pasos obligatorios para definirla, como resultado del cruce entre la oferta y la demanda, y no como falta de personal docente o directivo docente.

No ocurre lo mismo cuando se trata de la contratación para atender población indígena, para lo cual se debe definir concertadamente con la comunidad y autoridades de este grupo poblacional la insuficiencia cuantitativa (por falta de docentes) y cualitativa (por temas asociados a la idoneidad de los docentes o del modelo educativo que se aplica), para determinar las necesidades de contratación. En este caso el marco normativo

aplicable⁽⁴⁾ establece orientaciones un poco más precisas, pero en todo caso transitorias.

En este proceso de concertación con las comunidades indígenas, es usual que éstas soliciten la concesión de excepciones en la aplicación de relaciones técnicas alumno / grupo o alumno / docente, o en el calendario académico, o en los procesos de autorización para modificaciones a la oferta educativa, para los cuales no existe una norma específica y debe aplicarse la norma general existente, que no determina excepción alguna para los grupos poblacionales.

Otra parte de la planeación de la contratación es la actualización del banco de oferentes, cuya periodicidad no está definida en la norma. Esta omisión facilita a las entidades territoriales la evasión de procesos estrictos de selección de aquellos prestadores del servicio que deberían igualar o superar las calidades ofrecidas en el sector oficial. La práctica más usual que se ha evidenciado, como en el caso de Malambo – Atlántico o en Cúcuta – Norte de Santander, es la extensión reiterada de la vigencia de la lista de elegibles, año tras año, sin que medie una nueva valoración de las condiciones de los oferentes. Adicionalmente, se ha evidenciado el direccionamiento del proceso de selección hacia ganadores previamente definidos, por intereses diferentes a los de reconocida trayectoria e idoneidad, o calidad y pertinencia en la prestación del servicio.

En cuanto al tema de la ‘canasta educativa’, es importante mencionar que la norma no establece con claridad los elementos que deben pactarse allí y se requiere una mejor orientación por parte de la Nación frente a los componentes que incluye, los topes de participación y modificación de cada

rubro (incluido el de Administración, Imprevistos y Utilidad) y algunos referentes que faciliten la estimación del costo de los mismos, para garantizar una mejor utilización de los recursos.

A partir de estas especificaciones de la canasta educativa, las entidades territoriales contarían con elementos suficientes para determinar aspectos como el valor real por alumno sin que sea siempre el mismo de la tipología asignada, lo cual puede estar creando una burbuja en el análisis de costos de la prestación del servicio por parte del sector privado; también para definir formas de pago acordes a los elementos de la canasta efectivamente aportados, o proporcionales al tiempo de atención de cada alumno; o evitar modificaciones contractuales que desvíen recursos entre rubros de la canasta, garantizando así un pago correspondiente al servicio realmente prestado.

En este sentido, la norma establece que el valor por alumno al año no puede superar la tipología asignada a la entidad territorial desde la Nación; sin embargo, cuando los contratos son financiados con recursos propios de las entidades no existe tal restricción. Esta libertad genera un sobre costo en la contratación del servicio educativo, permite financiar el costo de la ineficiencia en la administración de la planta de personal, y promueve la ampliación temporal de la planta

docente por cuenta de las entidades territoriales, como en el caso de Ciénaga - Magdalena.

Ahora bien, otro tema fundamental es la disponibilidad de recursos, los cuales son asignados por la Nación en un plazo muy cercano al inicio del calendario escolar, limitando el tiempo para que las entidades desarrollen las actividades previas a la suscripción de los contratos del servicio educativo. Por más ágil que sea la entidad territorial, entre la última semana de enero que recibe la primera asignación de recursos del SGP - Educación, y la primera semana de febrero cuando inician las actividades con alumnos en el calendario académico, es inadecuado el plazo para garantizar que los estudiantes serán atendidos durante todo el año lectivo, como exige la norma.

Otro de los requisitos para proceder a la contratación es superar la matrícula mínima, lo cual exige el cumplimiento estricto de los plazos definidos en el proceso de matrícula y asignación de cupos, pero como ya se ha mencionado, el registro inoportuno de la matrícula lo impide. Esto ocurre, no solamente a causa de las "costumbres regionales atribuidas a la cultura", sino además por problemas de conectividad principalmente en las zonas rurales, por falta de personal administrativo en los EE o cambios permanentes de los encargados de reportar la matrícula en el SIMAT, entre otros factores que aducen los rectores.

En esta fase del proceso se abre una gama de posibilidades: en algunas entidades territoriales se opta por esperar al cumplimiento de este requisito, aun retrasando el inicio de la contratación del servicio, con los riesgos que acarrea, no solo de deserción y presión de la comunidad, sino

principalmente el de incumplir el calendario académico.

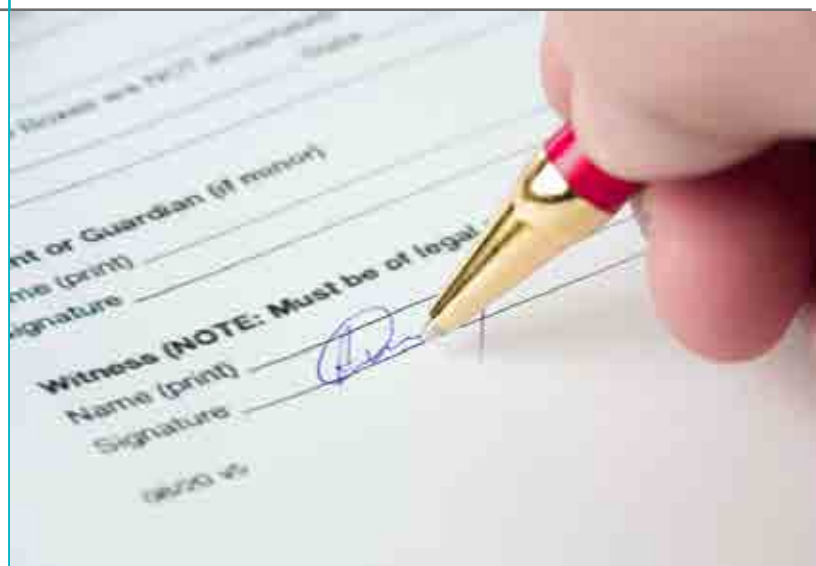
Mientras tanto, otras entidades pueden autorizar verbalmente el inicio de clases por parte de los oferentes, incurriendo en 'hechos cumplidos', como en Uribe - La Guajira o en Buenaventura - Valle del Cauca, mientras se demuestra la superación de la matrícula mínima y se legalizan los contratos, dado que independientemente de la fecha de inicio se reconocerá el valor total por alumno al año, porque la norma lo permite. Sobra indicar la ineficiencia en el uso de los recursos que se deriva



de esta decisión, pero que hasta ahora no se ha cuantificado ni delimitado desde el nivel nacional. Otra opción es hacer paso a paso el proceso y suscribir los contratos después del inicio del calendario académico, con o sin planes de reposición del tiempo en que se dejó de prestar el servicio, aunque esto ocurra en meses como junio o agosto, como en Sincelejo – Sucre o en el Departamento de Huila. Así mismo, se encuentran otros casos en los que sencillamente se procede a la contratación sin el cumplimiento de los requisitos, como ocurrió en Dosquebradas – Risaralda, Soledad – Atlántico, Guainía, Nariño y Magdalena.

En cualquiera de las alternativas, superar o no la matrícula mínima para proceder a la contratación no tiene ninguna implicación ante la asignación de recursos, pues la Nación no hace descuentos por estos cupos que quedaron disponibles en el sector oficial y que no fueron ocupados prioritariamente, como establece la norma, aunque se pagó el total de la nómina a los docentes oficiales con relaciones técnicas más bajas.

Y esta es justamente la explicación. Es posible que los cupos disponibles hayan quedado ubicados en sitios muy distantes a aquellos en que se recurrió a la contratación, o se trate de unos pocos cupos por EE en grados que no coincidían con los requeridos vía contratación. Pero aun así, se genera una ineficiencia en el uso de la capacidad oficial de la entidad territorial y por lo tanto en los recursos que



la financian; ineficiencia que infortunadamente no tiene repercusiones.

Durante la ejecución de los contratos

Una de las principales desventajas generadas por la contratación del servicio es la desigualdad que promueve entre los alumnos contratados y no contratados, teniendo en cuenta que los primeros reciben los denominados elementos adicionales de la canasta educativa a los que no tiene acceso los alumnos no contratados, por ejemplo el material didáctico por estudiante, que no puede suministrarse en los EE oficiales porque los recursos de la entidad territorial solamente alcanzan para financiar la nómina.

Así mismo, el inicio de la prestación del servicio contratado con posterioridad al inicio del calendario escolar implica jornadas más largas para los alumnos atendidos con contratación, en el caso en que efectivamente se recupere el tiempo en que no se prestó el servicio educativo, que de no hacerse obliga a reducir los contenidos del grado correspondiente y por lo tanto la posibilidad de adquirir las competencias mínimas ya definidas.

Por ejemplo, en algunas ocasiones, cuando los contratos inician a mediados del año lectivo, como en los casos de Ciénaga – Magdalena, Sincelejo – Sucre o Huila, se supondría que los alumnos deben estudiar doble jornada para reponer el tiempo o no se plantea un calendario académico especial, sin embargo se pacta el pago del valor total por alumno al año que se define de acuerdo con la tipología, lo cual implica un uso ineficiente de los recursos con que se financia esta contratación y por lo anterior, la forma de pago debería ser

parcial o proporcional al tiempo de atención de cada alumno.

De otro lado, es importante para la nación contar con los datos exactos y consistentes sobre la contratación del servicio educativo en cada entidad territorial, sin embargo, el principal problema que se ha evidenciado es la diferencia entre la matrícula contratada registrada en el SIMAT, al compararla con el número de alumnos por atender que se ha pactado contractualmente y/o con el FUC enviado al MEN por la entidad; por ejemplo,

en Bello –Antioquia, Bolívar, Cartago – Valle del Cauca, Putumayo y Vaupés.

Esto ocurre porque el SIMAT debe reflejar la realidad de la prestación del servicio en los EE, en línea, así que cuenta con una mayor dinámica que los contratos, los cuales sería dispendioso modificar con cada novedad de alumnos, más en unas entidades territoriales que en otras, y a partir de estos documentos ajustar el FUC que se diligencia para el MEN. No obstante, las entidades deberían estar en capacidad de controlar estas tres fuentes de información y la consistencia entre ellas, a partir del seguimiento riguroso y permanente que se haga a la ejecución de los contratos.

Pero infortunadamente, el segundo aspecto más relevante detectado por la Dirección General de Apoyo Fiscal en las entidades territoriales es la debilidad en los procesos de supervisión de los contratos, como en Soledad, Bolívar, Cesar, Magdalena, Nariño, Tumaco, Cúcuta, Girón, Sincelejo y Buenaventura. A pesar de contar con una directiva ministerial clara al respecto, las entidades no garantizan la imparcialidad del interventor en todos los casos, ni el inicio de labores de supervisión al tiempo con las del prestador del servicio, o asignan la tarea a un funcionario de la Secretaría de Educación sin contemplar la carga de trabajo adicional que se genera para realizar un proceso minucioso de interventoría, que garantice la verificación de las obligaciones contractuales, más allá del número de alumnos atendidos o los elementos de la canasta aportados. En otros casos, se ha encontrado que los pagos se realizan sin

descontar la matrícula que no fue atendida según los informes de interventoría.

Este aspecto pone en evidencia las debilidades del alcance mismo de las directivas ministeriales, las cuales carecen de fuerza normativa y deberían elevarse a un mayor nivel jerárquico, dadas las instrucciones que imparten frente a los procesos de supervisión e interventoría particulares a que están sujetos los contratos del servicio educativo.

Por lo anterior, es recomendable que una vez autorizada la contratación del servicio en una entidad territorial, se asignen adicionalmente los recursos desde el Sistema para la selección de una firma externa que ejerza la interventoría a la ejecución de dichos contratos y sea fuente de información para los pagos del servicio contratado, para la verificación desde el nivel nacional de la

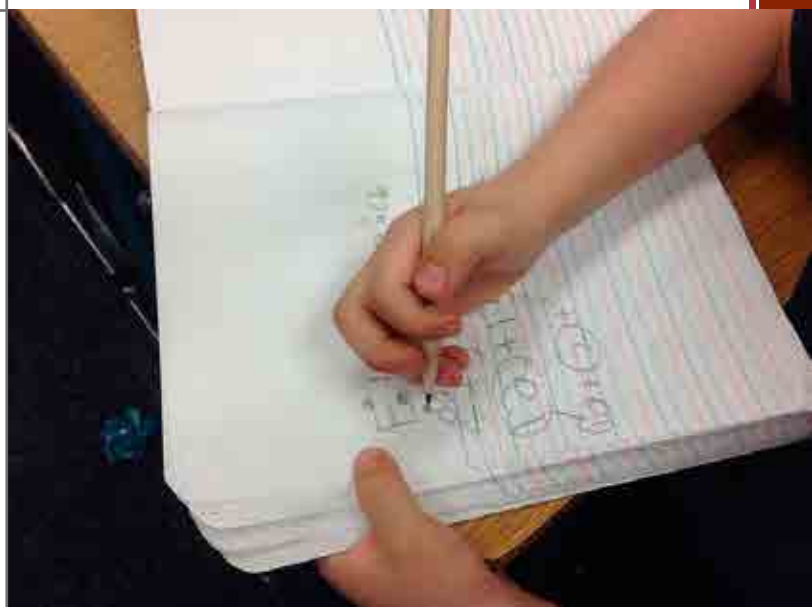
información reportada y para la toma de decisiones frente a las inconsistencias detectadas.

Ventajas y desventajas de la contratación del servicio educativo

No pueden desconocerse algunos beneficios de la contratación del servicio educativo, cuando es manejada adecuadamente. Por ejemplo, en zonas rurales dispersas pueden evidenciarse aumentos de matrícula, dada la efectividad del contratista en mantener a los alumnos en el aula para garantizar el equilibrio económico del contrato suscrito; y también por las costumbres de los padres de familia en ejercicio de su responsabilidad de matricular a su(s) hijo(s) en el sistema educativo, quienes sujetan su decisión a los artículos adicionales que componen las canastas educativas.

Históricamente las zonas rurales de más difícil acceso han sido atendidas por confesiones religiosas, gracias a su facilidad para hacer presencia en medio de condiciones precarias. No obstante, las entidades territoriales recurren de manera inadecuada a la figura de administración del servicio educativo definida en el Decreto 2355 de 2009, utilizándola para suplir su insuficiencia de la planta de personal docente y/o directivo docente, o para la atención de estudiantes ubicados en sedes de EE diferentes a los entregados en administración..

Así mismo, la contratación del servicio incentiva la participación del sector privado en el sistema educativo, en tanto se apliquen las disposiciones



generales del sector a través de los contratos, incluyendo temas como la remuneración a los docentes contratados por el oferente, las condiciones de la infraestructura y dotación en que son atendidos los alumnos, la aplicación de los lineamientos sobre calidad educativa, entre otros.

De igual manera, el oferente asume el riesgo de la prestación del servicio, el costo de la planta de personal y su proceso de vinculación, el mantenimiento de la infraestructura, los cuales son financiados a un menor costo real para el contratista, pero al mismo valor por alumno que es asignado a la entidad territorial por tipología, lo que implica una estructura de costos diferente, que en el caso de los EE oficiales se caracteriza por el elevado costo de la planta docente y directivo docente, y que en algunas entidades territoriales impide la destinación de recursos hacia los demás componentes de la prestación del servicio.

No obstante, en algunas ocasiones y con el fin de favorecer a los prestadores privados del servicio educativo, las entidades territoriales no usan en su totalidad la capacidad oficial antes de recurrir a la contratación, o sostienen contratos innecesarios para atender un número muy pequeño de alumnos (menos de 10), que seguramente pueden obtener su cupo en un EE de carácter oficial, como podría estar ocurriendo en el Municipio de Soacha - Cundinamarca.

En este punto, la responsabilidad de la entidad territorial es garantizar la oferta educativa para su población estudiantil, así como la continuidad de la prestación del servicio y esto no implica que obligatoriamente deba darse continuidad a los

contratos suscritos con prestadores privados del servicio, tal como lo indica el Decreto 2355 de 2009.

De acuerdo con lo anterior, se vislumbra un problema para la nación a largo plazo, el de mantener la contratación sin que la entidad territorial haga esfuerzos por aumentar su capacidad oficial, en el marco del Plan de Cobertura, lo cual puede llegar incluso a una sustitución de matrícula privada por oficial contratada, por cuanto la asignación de subsidios genera expectativas en la comunidad, que busca mantener a sus hijos estudiando en instituciones de carácter privado siempre y cuando sean pagados por la entidad territorial, vía contratación de la prestación del servicio.

Aunque la figura de concesión del servicio educativo es la menos utilizada, el caso del Distrito Capital ha reflejado suficientes beneficios de esta modalidad de contratación, en múltiples aspectos. Entre ellos, que por tratarse de un esfuerzo a largo plazo que consideró la atención de al menos una cohorte de estudiantes (desde que los alumnos ingresen a grado cero hasta que terminen en grado 11, es decir, 12 años), es más notorio el impacto y a diferencia de las otras modalidades

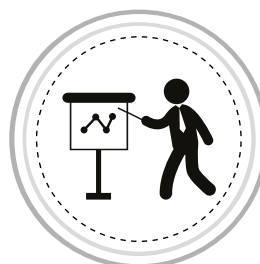
de contratación, ésta otorga mayores garantías para que el contratista invierta en el proyecto de manera sostenida.

Adicionalmente, el proceso de selección de los concesionarios fue riguroso en términos de experiencia e idoneidad en la prestación y administración del servicio educativo y estas capacidades fueron puestas a disposición de la población más vulnerable, logrando impactar la calidad educativa, medida con los resultados de las pruebas, gracias a las diferencias en los sistemas de gestión entre el sector público y el privado; pero principalmente, los resultados se evidenciaron en el mejoramiento de la calidad de vida escolar, en términos de convivencia al interior de los EE entregados en concesión, alrededor de los cuales se vinculó activamente a la comunidad educativa.

Ahora bien, justamente por tratarse de contratos que superan una vigencia fiscal, se hace necesaria la evaluación permanente de los resultados, a fin de evitar, como en el caso de Bogotá, que se introduzcan elementos políticos e ideológicos a la hora de definir la continuidad o no del modelo. Esto también garantiza la toma oportuna de decisiones en el momento en que se encuentren aspectos por mejorar.

Por las ventajas que se han descrito, la experiencia intentó replicarse en otras entidades territoriales, mediante la construcción de 'Mega Colegios' por parte de la Nación, con el fin de ser entregados en concesión. No obstante, en algunas entidades esta intención no fue precedida del análisis de oferta y demanda respectivo. Un caso emblemático es el del municipio de Bello – Antioquia, en donde

se construyó un 'Mega Colegio' para cerca de 2000 alumnos, pero al cual solo acudieron 400; esto generó una serie de dificultades con el concesionario que obligaron a trasladar a la población estudiantil a EE oficiales y a cambiar



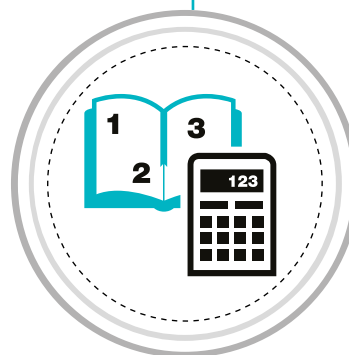
el uso a la obra construida, evidenciando improvisación en la inversión de los recursos que se destinaron para tal fin.

Conclusiones

Una de las alternativas para la prestación del servicio educativo en Colombia es la contratación del mismo, siempre y cuando se haga una ocupación prioritaria y total de la capacidad del sistema oficial. A partir del uso eficiente de la planta de personal, no solo en las entidades territoriales certificadas sino con una mirada global del sector, acompañado de la actualización permanente de la oferta educativa y de un ejercicio visionario de planeación, puede optimizarse el uso de esta herramienta en donde sea necesario.

Actualmente, se presentan serios inconvenientes asociados a los procesos de contratación del servicio educativo, identificados en aplicación de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP, los cuales tienen lugar no solo en las entidades territoriales, sino también desde la Nación, el marco normativo y las actuaciones de la rama Judicial y las Agremiaciones Sindicales. Todas las irregularidades del proceso se traducen en ineficiencia e impacto fiscal en el SGP y generan un sobre costo en la prestación del servicio educativo.

Por lo anterior, independientemente del actor que las genere o del momento en el que ocurran, estas anomalías deben corregirse, haciendo los ajustes pertinentes y oportunos que garanticen la eficiencia en el uso de todos los recursos del sector (humanos, físicos y financieros) y la realización de



procesos de contratación acordes a los lineamientos normativos, sin perder de vista el bienestar de la población estudiantil como objetivo principal.

Las recomendaciones

Con miras a optimizar los procesos de contratación del servicio educativo, durante todas sus fases, es necesario implementar los controles respectivos desde la Nación, así como contar con el compromiso y el trabajo articulado por parte de todos los actores del sector, que garanticen el uso eficiente de los recursos con que se financia el servicio educativo y la calidad del servicio que se presta, propendiendo siempre por el uso prioritario de la capacidad oficial.

En primera instancia, deben reforzarse los controles desde la Nación para garantizar el cumplimiento de los requisitos previos a la contratación del servicio e implementar sanciones ante su desconocimiento. Es urgente que la asignación de recursos se ajuste al uso eficiente de los mismos por parte de las entidades. Por ejemplo, se requiere realizar descuentos en la asignación del SGP a quienes hayan contratado sin superar su matrícula mínima, por la ineficiencia en el uso de la capacidad oficial del sector, por pagar valores superiores a la tipología asignada, por el tiempo en que no se prestó el servicio o por generar cualquier otro sobre costo.

En segundo lugar, deben articularse los procesos de planta y cobertura, tanto en el MEN como en las entidades territoriales certificadas, con el fin de garantizar la unidad de criterio y trabajar conjuntamente en la administración de la planta de

personal docente y directivo docente que optimice el uso de los recursos financieros del sector, la ocupación del 100% de la capacidad oficial y la optimización de la contratación del servicio solamente cuando realmente exista insuficiencia, a partir de la matrícula real y su registro en el Sistema de Matrícula SIMAT.

En ese sentido, se sugiere que las entidades territoriales fortalezcan el proceso de organización de su planta del sector, garantizando la movilidad de docentes y directivos docentes para que estén ubicados exactamente donde son requeridos sus servicios, es decir en donde está la matrícula. Esto puede lograrse con ejercicios rigurosos y periódicos (anuales) de distribución de planta en las entidades



territoriales que cuenten con el acompañamiento y respuesta oportuna por parte del Ministerio de Educación, en el marco del calendario académico. Así mismo, se requiere vincular a este proceso a la rama Judicial, en inicio con sensibilizaciones sobre el impacto de sus decisiones en las competencias de las entidades territoriales relativas a la administración de la planta de personal y el impacto fiscal de las mismas en el SGP. De igual manera, puede hacerse uso de las herramientas jurídicas e instancias de defensa judicial que garanticen la prioridad a los derechos de los menores estudiantes y al beneficio general otorgado por la educación.

No pueden dejarse de lado los docentes y directivos docentes y sus agremiaciones sindicales, ya no vistos como el eje central del sector, sino como los funcionarios públicos con deberes y derechos, responsables directos de la prestación del servicio y como herramientas fundamentales para lograr los objetivos de cobertura y calidad, a partir de su compromiso y vocación.

Complementariamente, para atender de manera oportuna los requerimientos de las entidades territoriales relativos a la modificación de la planta de personal, convendría que la Nación explore la posibilidad de autorizar plantas temporales, de manera que si la matrícula es sostenible pueda ampliarse oficialmente la planta viabilizada para la entidad territorial; pero si la matrícula vuelve a caer se suprimirían estos cargos sin otorgar derechos de carrera al personal docente temporal y sin generarle al sistema un mayor costo recurrente por este concepto.

En tercer lugar, debe fortalecerse el seguimiento desde la Nación a la ejecución de los contratos de prestación, concesión o administración del

servicio educativo, con acciones adicionales a las auditorías de matrícula, como la financiación de interventorías que garanticen pagos que correspondan al servicio realmente prestado, o la implementación de controles que garanticen el uso eficiente de los recursos que financian la contratación del servicio.

Por último, es fundamental promover una modificación del marco normativo de la contratación del servicio educativo, acorde con los tiempos del calendario académico y en la que se aclaren temas como: i) el concepto de insuficiencia y los lineamientos para definirla; ii) los tiempos de los procesos de contratación y su relación con la asignación de los recursos; iii) los mecanismos para garantizar la igualdad de los estudiantes con aquellos que no son atendidos por contratación; iv) las formas de pago de dichos contratos y el valor por alumno proporcional al tiempo de atención efectivo; v) la definición de los componentes de la canasta educativa; vi) los tiempos y periodicidad del proceso de actualización del banco de oferentes; y vii) los procedimientos particulares de supervisión e interventoría aplicables a la contratación del servicio educativo.



Dirección General de Apoyo Fiscal

**LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN
COLOMBIA: DIAGNÓSTICO Y
MANEJO DE RECURSOS QUE
FINANCIAN EL PROGRAMA**



MINHACIENDA



// Resumen

El Programa de Alimentación Escolar contribuye con la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar. Es una política pública que integra múltiples actores y fuentes de financiación y tiene como reto para el Gobierno Nacional, fortalecer los sistemas de reporte de información, monitoreo, seguimiento y control que permitan establecer la calidad del gasto de los recursos con los que se financia y a nivel territorial lograr su articulación para implementarlo y regionalizar la inversión. El período analizado 2007-2014, permite identificar la problemática que ha tenido la ejecución del Programa desde que fue establecido como asignación especial del SGP, su posterior período de transición por el traslado de competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Ministerio de Educación Nacional y su implementación en las entidades territoriales, así como las dificultades que ha tenido por sus múltiples fuentes de financiación.

Palabras clave

Alimentación Escolar, Asignación Especial, Educación, Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, fuentes de financiación.



Introducción //

Como política pública establecida en la Ley 1176 de 2007 y en el marco del Plan de Desarrollo Ley 1450 de 2011, el Programa de Alimentación Escolar -PAE ha tenido un proceso de transformación entre 2007 y 2014, especialmente en el manejo de la asignación especial del Sistema General de Participaciones por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y posteriormente por el Ministerio de Educación Nacional - MEN y nuevos recursos de Cofinanciación Nacional, entre otros.

Es una política en la cual confluyen actores del nivel Nacional y territorial, según la competencia en la ejecución del Programa. El ICBF como coordinador y dinamizador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación como rector de la política, la Contaduría General de la Nación como responsable de centralizar y consolidar la información contable de la Nación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal, como coordinador de la ejecución de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de recursos del SGP. A nivel territorial, los Departamentos como articuladores del Programa en los municipios de su jurisdicción, y los Distritos y Municipios como articuladores del PAE que implementan la política entre las instituciones y sedes educativas de su territorio.

La financiación del PAE establecida en la normatividad actual permite que los conceptos de alimentación escolar se financien con múltiples fuentes dentro del mismo Sistema General de Participaciones entre ellas la asignación especial, las asignaciones de Prestación, calidad y gratuidad del SGP – Educación y SGP – Propósito General, del sistema de Regalías, Ingresos Corrientes de Libre Destinación, de cofinanciación nacional, y otras fuentes de recursos de cooperativas, cajas de compensación, sector privado y cooperación internacional. A partir de 2014, el reporte de información para el seguimiento y monitoreo a todos los recursos destinados a la Alimentación Escolar, debe ser reportado por los establecimientos educativos oficiales del país y por las entidades territoriales en diferentes categorías del Formulario Único Territorial.

La puesta en marcha del Programa requiere conocimiento de elementos técnicos en salud, nutricionales, del derecho a la educación; articulación de actores del nivel Nacional y Territorial; la simplificación del manejo financiero de las diferentes fuentes de financiación y contar con una mirada global que permita determinar la calidad del gasto de los recursos que lo financian. La transición generada por la entrega de competencias del ICBF al Ministerio de Educación, propuesta para 2011-2012 se pospuso para 2013-2014 por las dificultades para implementar el Programa en las entidades territoriales y para articular los actores del nivel nacional. Por parte de las Entidades Territoriales Certificadas en educación la implementación del Programa exige fortalecer su capacidad técnica para articular la política de Alimentación Escolar en sus regiones, la cual contempla el manejo de las fuentes de recursos que lo financian.

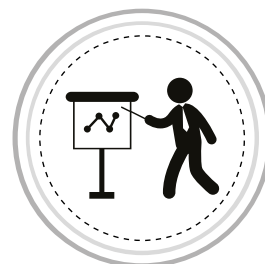
Entre tanto, el reto de la Nación frente al Programa de Alimentación Escolar, consiste en fortalecer el monitoreo, seguimiento y control de los recursos que lo financian de manera integral, que involucre al Departamento como un actor activo en los municipios de su jurisdicción que debe propender por la realización de proyectos con impacto regional en el marco de los contratos plan como un instrumento de gobernanza multiniveles territoriales.

Aspectos Generales⁽¹⁾

La alimentación escolar es uno de los aspectos que contribuye, no sólo a la permanencia de los niños en el sistema educativo, sino también a mejorar su desempeño escolar, ya que fomenta la capacidad de atención de los estudiantes y por ende sus procesos de aprendizaje.

Para lograr de manera gradual la cobertura universal del Programa en todas las instituciones educativas del país, y articular entre sí los programas, planes y proyectos que contribuyen a que los estudiantes culminen todos los ciclos del sistema educativo, el Ministerio de Educación Nacional se encuentra frente al reto de asumir las competencias de administración del programa desde la Nación, de acuerdo con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el cual establece responsabilidades frente a las definiciones de los lineamientos del Programa, y a las entidades territoriales frente a la responsabilidad de ejecutarlo.

Un dato importante de la Encuesta Nacional de Deserción Escolar, es que el 19.5% de los estudiantes de establecimientos oficiales que abandonaron las aulas, lo hicieron por falta de



1. Información con acceso en Ministerio de Educación Nacional. Revisión de la página en <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-327088.html>

apoyo en alimentación escolar.

¿Qué es el Programa de Alimentación Escolar PAE⁽²⁾?

El Programa brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes registrados en el Sistema de Matrícula -SIMAT- como estudiantes oficiales, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones.

Su objetivo fundamental es contribuir con la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar y aportar durante la jornada escolar macronutrientes (carbohidratos, proteínas y grasas) y los micronutrientes (zinc, hierro, vitamina A y calcio) en los porcentajes que se definan para cada modalidad.

La atención se brinda a través de la modalidad de desayuno o almuerzo que aportan el complemento alimentario mínimo, del 20% y 30% de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes, acorde a la edad y sexo, y dependiendo de la jornada escolar.

Según el Ministerio de Educación Nacional⁽³⁾ el Programa está presente en 1.116 municipios y corregimientos y en las 94 entidades territoriales certificadas. En 2013 entregó 4.073.708 raciones de alimentos y a julio de 2014 ha entregado 4.331.020 raciones, con una inversión de \$976.202 millones. No obstante, esta información



2. Ibid

3. Información con acceso en Ministerio de Educación Nacional. Recuperado el 17 de julio de 2014 de, <http://www.mineducacion.gov.co>

presenta una serie de inconvenientes que se detallan más adelante.

Problemas identificados

Frente a la ejecución del Programa

La formulación de la política pública y su implementación, ha conllevado a tener una serie de problemas. Inicialmente la multiplicidad de normas que enmarca la ejecución del Programa, en la cual confluyen aquellas que establecen las competencias asignadas a diferentes entidades del Gobierno Nacional; las relacionadas con el derecho a la educación y a la alimentación; las que se enmarcan desde las diversas fuentes de financiación; las establecidas desde la coordinación de la ejecución del mismo por parte del Ministerio de Educación Nacional, dificultan entender la implementación y finalidad del Programa de Alimentación Escolar, que es llevar la ración alimentaria donde se encuentra el niño para procurar que permanezca en el sistema educativo.

Otro problema se refiere a la diversidad de actores del nivel nacional y territorial que tienen competencia en la implementación del Programa. A nivel Nacional se observan dos actores rectores de la política tanto el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como el Ministerio de Educación Nacional, sin embargo, éste último es el responsable de dar los lineamientos para la implementación y articulación del Programa con las entidades territoriales certificadas, lo anterior ocasionado por la reciente transición de traslado de competencias de una entidad a la otra, que

no ha finalizado y se encuentra en ejecución actualmente.

La transferencia de la competencia del PAE de acuerdo con lo establecido en la norma debía realizarse para 2011-2012 y se pospuso para 2013-2014, sin embargo, esto se ha manejado en tres fases, Alistamiento, Transición, desde el 2013 al 2014, y Descentralización, a partir del 2015.

No obstante, se identifican problemas en la fase de transición en algunas entidades territoriales que se encuentran implementando la medida de manera directa porque presentan debilidades en el proceso contractual y en la interventoría que ocasionan desembolso inoportuno a los operadores y conllevan a tener problemas frente al pago, porque no han podido realizar la liquidación de los contratos de la vigencia 2013 para liberar los recursos y para el reintegro de los respectivos rendimientos financieros, situación que ha conllevado a acumular dineros en las cuentas y por lo tanto a evidenciar una baja ejecución de dichos recursos, lo que debe replicarse al cierre de los contratos 2014 y en la fase de descentralización.

Además en el territorio, la concurrencia del Programa se observa de manera diferenciada en los Distritos y Municipios Certificados en educación, respecto a los Municipios que no han asumido la competencia de este sector, éstos últimos implementan el Programa a través del Departamento, y frente a los recursos en lo relacionado con la asignación especial del SGP los reciben de manera atomizada, lo cual, les impide

cumplir con las metas de cobertura universal que establece la política.

Las entidades territoriales pueden destinar recursos del SGP, de regalías directas, recursos propios, crédito, entre otros, pero actualmente no existe un sistema de información que consolide el número de beneficiarios de los programas de alimentación escolar relacionados con la fuente de financiación respectiva, y por lo tanto, es imposible conocer la cobertura real del programa.

Además de lo anterior, las intervenciones no son homogéneas; en el caso del ICBF, no todas las raciones corresponden uno a uno con niños atendidos en el sistema educativo oficial, toda vez que en algunas regiones del país existen niños que reciben doble ración (desayuno y refrigerio, por ejemplo), situaciones que no permiten tener información veraz del impacto del PAE en las regiones.

Por otra parte, a nivel territorial e institucional se presentan deficiencias en la articulación del programa lo que incide en la calidad de la prestación del servicio a nivel de una misma Entidad Territorial e incluso en un mismo establecimiento educativo. Situación que se agrava con el esquema descentralizado que maneja el programa a través de las 94 entidades territoriales certificadas en educación principalmente en los departamentos dado que la suscripción de convenios interadministrativos para la cofinanciación, implementación y ejecución del programa, para operar directamente el programa en su jurisdicción, conlleva a que en el caso de los municipios certificados focalicen en su entidad territorial, conllevando a duplicar esfuerzos en una

misma región, pudiendo adelantar procesos para contratar los proveedores del servicio en regiones cercanas y realizar la contratación de la misma



interventoría para lograr economías de escala, ampliación de cobertura y mejorar la calidad.

Frente a las diversas fuentes de financiación del Programa

La Ley permite que el programa apropie múltiples fuentes de financiación, lo cual ha conllevado a que el problema inicial se relacione con la infinidad de fuentes de financiación del Programa, que ocasiona que estas se ejecuten de manera desarticulada y aislada, situación que dificulta el compromiso de dichos recursos por parte de las entidades territoriales, genera un seguimiento y control fraccionado a dicha ejecución por parte de los actores que intervienen en el programa, conlleva a inconvenientes en el reporte de información por parte de las entidades territoriales y conflictos en la consolidación por parte de la Nación.

Con relación a la fuente de financiación del Sistema General de Participaciones en la práctica el programa se financia con varias participaciones corrientes y de capital que involucra todos los sectores que conforman el SGP (Educación, Salud, Propósito General, Agua Potable y Saneamiento Básico), e incluso con la asignación especial de alimentación escolar que tienen destinación específica, sin embargo, de acuerdo con lo reportado en el Formulario Único Territorial se evidencia financiación con diversas asignaciones del Sistema, situación que dificulta el seguimiento y control a la calidad del gasto de estos recursos.

Por otra parte, no existe un sistema de información unificado sobre la ejecución de los recursos que abarque todas las fuentes de financiación para el

PAE que permita realizar el monitoreo, seguimiento y control a la calidad del gasto de estos recursos. Lo reportado en el FUT, en la categoría de MEN-PAE y en las categorías de ingresos y gastos de inversión en el sistema CHIP de la Contaduría General de la Nación, es aún incipiente y no abarca todas las fuentes de financiación del programa, además la información reportada es inconsistente. Para 2014, la ejecución correspondiente a los tres primeros trimestres, será reportada hasta finales de noviembre de 2014, por lo cual, no se cuenta con información del número de beneficiarios y de recursos invertidos por todas las fuentes de recursos, y por lo tanto, aún no es posible tener una dimensión del impacto de esta política en el territorio.

También se han evidenciado inconsistencias en el reporte en la información en el FUT, lo cual ha ocasionado que la actividad de monitoreo en el marco del Decreto 028 de 2008 no permita identificar acciones u omisiones por parte de las entidades territoriales que puedan poner en riesgo la adecuada utilización de los recursos del SGP. En el caso de la asignación especial el Departamento Nacional de Planeación en el informe de monitoreo 2013-2014, incluye solamente dos municipios del país que presentan problemas en la ejecución de estos recursos desde que el Ministerio de Educación tiene la competencia del Programa. Por su parte, el Ministerio de Educación en el último informe de monitoreo no incluye este concepto de gasto en sus indicadores, puesto que realiza únicamente seguimiento a la ejecución de los recursos de cofinanciación nacional, y de la misma manera

el Sistema de Regalías realiza lo propio con los proyectos financiados con dicha fuente.

Por lo tanto, se observa que el seguimiento al uso de los recursos que financian el programa se realiza de manera fraccionada entre actores del nivel nacional según la fuente de recursos ejecutada, lo cual ocasiona que no se esté llevando a cabo un control integral a la destinación y uso de los recursos asignados al PAE, generando información fragmentada y serios inconvenientes para el reporte de información por parte de las entidades y para la consolidación de la misma por parte de la Nación.

Así mismo se observa que la distribución de los recursos de la asignación especial del SGP de Alimentación escolar son atomizados entre los municipios y distritos del país y entre las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, lo cual representa que los recursos sean insuficientes para que los Municipios logren coberturas universales básicas en el PAE, aumentando la inequidad en la asignación en los municipios de categoría 5 y 6 del país, cuando en una misma institución de dichos municipios se presentan casos en los que algunos niños se benefician del programa y otros no.

Por ejemplo, en 2013 el Municipio de Abriaquí - Antioquia recibió \$6 millones para alimentación escolar y la totalidad de los recursos asignados a los municipios no certificados de este Departamento ascendió a \$10.197 millones, haciendo ineficiente su ejecución e impidiendo la generación de un impacto local con coberturas universales y regional

con economías de escala, si los recursos fueran manejados por los departamentos.

Finalmente, la financiación de proyectos de prestación del servicio de alimentación escolar con cargo a los Fondos de Regalías evidencia que se ha perdido el espíritu inicial de las normas que crearon el Sistema General de Regalías SGR, pues para que los recursos del SGR se destinaran a inversión física en educación, el Conpes 151 de 2012 estableció que la cofinanciación de los proyectos de alimentación escolar que se financiaban con recursos de regalías, en adelante se debían financiar con recursos del Presupuesto General de la Nación. El problema es que no se han asignado estos recursos y por lo tanto, se han seguido financiando recursos de alimentación

escolar con cargo a regalías, contraviniendo lo establecido por las normas del nuevo Sistema.

VII. Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones y recomendaciones se abordan de la misma manera que se presentaron los problemas:

Frente a la ejecución del Programa

La formulación de la política de Alimentación Escolar es un claro ejemplo de una política top-down, (Ordóñez-Matamoros)⁽⁴⁾, de arriba hacia abajo en la cual la administración pública es concebida como el actor ideal para formular las decisiones políticas y la ejecución se realiza del centro a la periferia, es decir, se convierte en responsabilidad únicamente de la administración local ponerla en marcha, formulación que en el caso del Programa se manifiesta en la multiplicidad de actores del nivel nacional y territorial, y de normatividad, que no tiene en cuenta las necesidades particulares de las regiones y de la zona rural del país para su implementación.

El Gobierno Nacional no ha reglamentado el parágrafo 4 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, relacionado con el traslado de competencias del programa del ICBF al MEN. En 2013, se elaboró un proyecto de acto administrativo para desarrollar las competencias de cada uno de los actores del Programa, crear una Comisión Intersectorial del Programa, implementar las herramientas para la ejecución, orientación y articulación del Programa, y diseñar los mecanismos de financiación otorgados por la Ley 1450 de 2011. Sin embargo, éste no fue expedido y por lo tanto no tuvo una manifestación

expresa de voluntad con relación a alcanzar las coberturas universales del Programa.

Frente al reporte de información del Programa en la categoría MEN-PAE en el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), durante la vigencia 2014 se definió como fecha máxima de reporte el 30 de noviembre de 2014, debido al período de transición de competencias por el que atravesó el Programa, por lo tanto, no se tiene información que dé cuenta de la ejecución de los recursos que financian el Programa de manera integral desde que fue establecido por la Ley. Al respecto, es importante anotar que el período de transición inicialmente estimado en la Ley 1450 de 2011 que se surtiera en 2012 no fue cumplido y se extendió hasta 2014 mediante fases de implementación, que además evidencia debilidades por parte de las entidades territoriales



4. Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas. Universidad Externado de Colombia. 2013. Páginas 212-213.

en la ejecución contractual y en la interventoría para ejecutar los recursos.

Frente a lo que implica la orientación, ejecución y articulación del programa por parte del Ministerio de Educación ordenada por el Plan Nacional de Desarrollo, así como la cofinanciación y la celebración de los contratos con las entidades territoriales para alcanzar las coberturas universales, la actual estructura funcional de dicho Ministerio⁽⁵⁾ se limita a apoyar a las entidades territoriales certificadas en educación en la formulación e implementación de estrategias de permanencia, lo cual evidencia que funcional y operativamente el Ministerio de Educación aún no está preparado para atender el Programa ni para hacerle monitoreo a la ejecución de todas las fuentes de recursos asignados al mismo, pues no ha ajustado su planta de personal ni sus funciones para coordinar la ejecución del mismo o definido un proyecto de inversión para coordinar los actores en la ejecución del programa. Tampoco



5. Decreto 5012 de 2009. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional y se determinan las funciones de sus dependencias.

ha incorporado esta competencia dentro de sus funciones misionales.

Frente a las diversas fuentes de financiación del Programa

El manejo dado a las fuentes de financiación del PAE dificultan el monitoreo, seguimiento y control a la calidad del gasto de los recursos invertidos en el programa. Para todas las fuentes de financiación es necesario establecer una entidad responsable que analice la ejecución de manera integral, pues lo que actualmente se identifica es que según la fuente, se realiza el monitoreo de cada uno de los recursos de manera aislada sin tener en cuenta la totalidad de los recursos invertidos, lo que conlleva a generar problemas de duplicación de esfuerzos y falta de control en determinar la calidad del gasto de dichos recursos.

La financiación de los proyectos del sector educación con cargo a los recursos de regalías conforme lo establecido en el Acto Legislativo 05 de 2011 y lo establecido en la Ley 1530 de 2012, se deben destinar para la financiación de nueva infraestructura. Sin embargo, la ejecución de estos recursos se han destinado para financiar prestación del servicio, los cuales no son acordes con el espíritu inicial de la norma, por lo cual, los OCAD deberían restringirse a aprobar los proyectos establecidos en la norma y evitar

aprobar proyectos que no financien formación bruta de capital (infraestructura).

Con relación a los recursos de la asignación especial de alimentación escolar correspondiente al 0,5% del SGP, dada la competencia del Ministerio de Educación frente al programa y con el fin de que sean monitoreados estos recursos por dicha entidad, se recomienda que estos se adicionen a la participación de educación y se distribuyan únicamente entre entidades territoriales certificadas, con el fin de que los Departamentos regionalicen la inversión de los recursos del Programa en los municipios certificados y no certificados de su jurisdicción, lo cual evitaría la ejecución atomizada de los recursos, pues esta no permite lograr coberturas universales, situación que implicaría nuevas reglas de destinación y uso



de los recursos asignados al Programa, así como ajuste de competencias en el orden nacional y subnacional para su operación.

Aunar esfuerzos y recursos en un mismo Departamento entre los Municipios Certificados y los No Certificados, puede permitir regionalizar la inversión y por lo tanto disminuir economías de escala y mejorar la gestión de recursos. Uno de los esquemas asociativos que puede adoptar el Departamento en el marco de la Ley 1454 de 2011⁽⁶⁾, lo constituye el Contrato Plan que permite acuerdo de voluntades con los Municipios de su jurisdicción y concentrar esfuerzos frente a la interventoría de los operadores que brindan la alimentación escolar en su territorio, permite aumentar la cobertura del Programa y mejorar la calidad de la prestación del servicio e involucrar a la comunidad conlleva al ejercicio del control social.

Con relación a los municipios no certificados por tratarse de una política con impacto en lo local, deberían realizarse acuerdos de concurrencia con el Departamento, en donde se establezcan funciones y obligaciones de cada actor en la implementación del Programa.

Finalmente, por tratarse de un programa con impacto social que apunta a la política de permanencia educativa, es necesario integrar esfuerzos por parte del Gobierno Nacional coordinados desde el Ministerio de Educación, y en el Territorio liderados por la Gobernación y las Alcaldías, los cuales permitan brindar el servicio de alimentación escolar con criterios de equidad, eficiencia, economía y celeridad.



6. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT, por la cual se contempla la asociatividad como una herramienta que permite abordar de manera mancomunada el diseño, implementación y ejecución de políticas públicas por parte de las autoridades territoriales.



Dirección General de Apoyo Fiscal
LA CALIDAD EDUCATIVA EN LOS
NIVELES DE PREESCOLAR, BÁSICA Y
MEDIA PÚBLICA EN COLOMBIA:
ANÁLISIS DE SU FINANCIACIÓN



MINHACIENDA

// Resumen



«'Equidad y calidad' emergen como dimensiones claves del desarrollo y la transformación educativa, en el centro de la discusión en torno a qué educación y qué escuela para qué sociedad ».

Rosa María Torres⁽¹⁾

Este documento incluye los resultados de la revisión conceptual de la política pública de calidad educativa en Colombia y de la financiación de los conceptos de gasto asociados al mejoramiento de la calidad educativa y categoriza los problemas derivados de la financiación de dichos conceptos de gasto con las fuentes posibles, así como los inconvenientes generales y específicos derivados de la ejecución de recursos en el sector para estos fines.

Palabras clave

Calidad educativa, política pública de calidad educativa, financiación de la calidad educativa, Sistema General de Participaciones, prestación del servicio educativo, gratuidad educativa.

1. Rosa María Torres es una investigadora ecuatoriana, especialista en educación a nivel latinoamericano y mundial

Introducción //

El presente documento, se enfoca en un campo discretamente analizado: la financiación de la política pública de calidad educativa en los niveles de educación preescolar, básica y media. En la política sobre calidad educativa es importante evaluar las fuentes de recursos públicos que se destinan al mejoramiento de la calidad educativa, el uso que se da a dichas fuentes para establecer si el mismo se ajusta a los objetivos de la política pública y los problemas que se han identificado durante la ejecución de los recursos que se destinan para financiarla.

Su objetivo es analizar las políticas públicas colombianas sobre el tema de la calidad educativa en los niveles de preescolar, básica y media y sus determinantes para comprender qué entiende la Nación por calidad educativa. También incluye un diagnóstico que ofrece la Dirección General de Apoyo Fiscal sobre la forma como se han ejecutado dichas políticas desde la Nación y los gobiernos subnacionales desde 2009, el cual se fundamenta en los resultados de la aplicación en las entidades territoriales de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de recursos del SGP, a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

Se diagnostican los problemas presentados en la financiación de los conceptos mencionados, con base en los resultados de la estrategia mencionada anteriormente por parte de la Dirección General de Apoyo Fiscal.

Posteriormente, se analizan las generalidades de las principales fuentes de financiación de los conceptos de gasto asignadas y/o ejecutadas en el mejoramiento de la calidad educativa en Colombia por parte de los gobiernos subnacionales (entidades territoriales certificadas y no certificadas en educación, rectores y directores rurales y otros actores del sector).

Este análisis permite determinar la expresión financiera y en materia de calidad de gasto de la política educativa analizada, así como en el uso de los recursos destinados hacia la misma. Seguidamente se incluyen una serie de conclusiones y recomendaciones.

II. Sobre la política pública de calidad educativa en Colombia

Al revisar investigaciones sobre políticas públicas de calidad de la educación preescolar, básica y media pública a nivel latinoamericano, se halló que la mayoría han sido realizadas por consultores y expertos del Banco Mundial, UNESCO y la Organización de Estados Americanos OEA. Se encontró que actualmente el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación LLECE de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América latina y el Caribe OREALC cuenta con expertos regionales y es un referente principal en el tema.

A nivel local, se identificó que los principales objetos de estudio de las investigaciones sobre el tema tienden hacia contextualizar el mismo en las políticas públicas, relacionarlo con la evaluación, la inversión pública al respecto y la importancia de los docentes en la calidad de la educación.

En lo concreto, para analizar la política de calidad educativa en Colombia, es necesario remitirse a los principales referentes de la planeación y emisión de la política pública educativa del país. A saber, el Plan Visión 2019 (Metas del milenio), los planes sectoriales (2002-2006; 2006-2010; y 2010-2014), los planes decenales del sector (1996-2005 y 2006-2016) y los Planes de desarrollo (2001-2014).

En dichos referentes, al tratar de definir la acepción calidad educativa, se encontraron asociaciones directas al concepto evaluación. De esta asociación surgió el interés de analizar la forma cómo define el Ministerio de Educación Nacional la acepción en las políticas públicas educativas diseñadas; los

elementos que este decidió que la compongan o sus determinantes; y cómo la mide, le hace seguimiento y se financian dichos componentes. Más allá de entender como permeó la teoría hegemónica actual al discurso de la política sobre calidad educativa, es importante evaluar las fuentes de recursos públicos que se destinan al mejoramiento de la calidad educativa, el uso que se da a dichas fuentes para establecer si el mismo se ajusta a los objetivos de la política pública y los problemas que se han identificado durante la ejecución de los recursos que se destinan para financiarlo.

En el plan sectorial 2006-2010, sobre la política diseñada para mejorar la calidad de la educación, el Ministerio de Educación Nacional (2008), aseguró que ésta:

"[...] pretende que todos los estudiantes, independientemente de su procedencia, situación social, económica o cultural, cuenten con oportunidades para adquirir conocimientos, desarrollar las competencias y valores necesarios para vivir, convivir, ser productivos y seguir aprendiendo a lo largo de la vida." (MEN, Pág. 29)

Sobre los determinantes de la calidad educativa en Colombia, el Plan sectorial 2010-2014 publicado por el Ministerio de Educación Nacional (2010), estableció que:

“La calidad de la educación está relacionada con múltiples factores: las metodologías de enseñanza y aprendizaje, la formación de sus educadores, los sistemas de evaluación implementados, la manera en que estén articulados los niveles de formación, la capacidad e infraestructura institucional y el marco conceptual y jurídico que organiza y da soporte al sistema educativo, a través del cual se hace explícito que la educación de calidad es un derecho al que todos los ciudadanos deben acceder.” (MEN, Pág. 24)

Colombia cuenta con un Plan decenal 2006-2016 del sector educativo, el cual se articuló con metas del milenio (Plan Visión 2019) y en el que se incluyen 5 objetivos estratégicos de estado para alcanzar los fines de la educación y su calidad en el siglo XXI: articulación y coherencia del sistema educativo; un sistema de seguimiento y evaluación del sector educativo (de estudiantes y entidades responsables del servicio); una cultura de la investigación; uso de las Tecnologías de Información y Comunicación; y, currículos para desarrollar competencias. Estos se esperan lograr con 5 metas encaminadas hacia mejorar el perfil docente, currículos pertinentes, apuntar a la calidad del sistema educativo, el desarrollo humano como eje fundamental de la educación, contar con un sistema de evaluación y seguimiento integral del sector y mejorar el perfil del estudiante.

En documentos relacionados, se encontró que esta política se vincula a la de pertinencia en los proyectos que buscan fortalecer la educación hacia la competitividad, las competencias laborales, articular educación media y superior, la educación técnica y tecnológica, observatorios laborales asociados a la Educación, los vínculos universidad–empresa, el bilingüismo y el uso y apropiación de medios y nuevas tecnologías.

Por otra parte, los esfuerzos de la Nación liderados por el Ministerio de Educación se han enfocado en las instituciones con bajo logro en los resultados de las pruebas de estado y en el acompañamiento a Planes de Mejoramiento Institucional y Proyectos Educativos Institucionales, autoevaluaciones institucionales, resultados de pruebas de desempeño docente (de los que se pueden evaluar) y autoevaluación docente para definir líneas de formación docente, y el desarrollo de tecnologías de información y comunicación. También en sistematizar la evaluación de los resultados y el seguimiento a la gestión del mejoramiento de la calidad educativa, a la deserción, a la aprobación y a la repitencia de los estudiantes.



Dichas estrategias complementan programas transversales coyunturales financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación para construcción de infraestructura nueva; bilingüismo; articulación de la educación media con la superior (competencias de acompañamiento en emprendimiento); acompañamiento a la implementación del Sistema Integrado Gestión de Calidad Educativa SIGCE; modernización de los procesos asociados a la calidad educativa al interior de las entidades territoriales; y, recientemente, en un programa para fomentar la transformación de la calidad desde las aulas mismas en el que los mejores docentes acompañan a los de instituciones con logros rezagados.

En conclusión, los referentes indican que esta política ha utilizado como estrategia fundamental la consolidación de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación basado en la definición y aplicación de unos estándares y en un sistema nacional de evaluación; el fomento de competencias; en el desarrollo profesional de los docentes y directivos docentes y el fomento a la investigación e innovación.

Asimismo, que la calidad educativa tiene una visión de resultados que se enfoca en los puntajes arrojados por pruebas internas y externas que puedan ser comparadas con las de otros países, los cuales generalmente miden la aprehensión de estándares y algunas competencias por parte de los estudiantes.

De manera complementaria, la política actual de estado en materia de calidad educativa es que ésta contempla que los resultados del estudiante dependen de la formación de los maestros y su evaluación, de la infraestructura escolar y del

ambiente y el clima escolar. Esta concepción en sí, sin juzgarla y sin subjetividades, conserva un enfoque abiertamente eficientista (insumo-producto).

Finalmente, en relación con los resultados no esperados obtenidos por los estudiantes en pruebas externas, las pruebas realizadas no contemplan la totalidad de los componentes mencionados en la tercera conclusión, con énfasis en un determinante esencial: el proceso formativo y cognitivo de cada estudiante. Desconocer estos aspectos y el estado del aula o lo que pasa en ella, agudiza la necesidad de atender los determinantes de la calidad antes que los resultados.

También se ha identificado en los últimos planes de desarrollo del gobierno colombiano, que la política educativa colombiana en general se ha fundamentado en la ampliación de la cobertura y ha sido cimentada en el criterio de que la calidad educativa es sinónimo de evaluación, vinculando esto fuertemente al enfoque de insumo-producto mencionado. Este documento analiza la financiación del modelo de calidad presentado, el cual se enfoca en los resultados de pruebas internas o externas.

En la práctica, en la política pública de calidad educativa y en sus conceptos de gasto como tal, el tema del personal docente, directivo docente y administrativo no se maneja dentro del eje de calidad sino en el de cobertura. Es decir que dicha política no ha integrado concretamente el interés mostrado recientemente por el Ministerio de Educación de dedicar sus esfuerzos y recursos hacia mejorar la calidad de la educación.

Considerando que en el discurso del Ministerio de Educación Nacional se le está otorgando un rol más importante a la calidad de los docentes, en ese sentido, se requieren ajustes al interior de los ejes de la política pública, pues los docentes no pertenecen al eje de cobertura. Dichos ajustes en la política educativa implicarían incluso cambios funcionales de la estructura de dicha entidad pues persiste el discurso de la cobertura, incluso funcionalmente.

De acuerdo a todo lo anterior, para iniciar una discusión sobre la calidad que espera Colombia a corto, mediano y largo plazo de su sistema educativo, es necesario reflexionar sobre los conceptos de gasto que se están financiando con los recursos que se definen para calidad educativa. Se debe tener en cuenta que el concepto de calidad, por ser multidimensional, se hace subjetivo, pues depende de percepciones, por lo cual es necesario que sea construido colectivamente, pues depende de lo que interpreta la sociedad sobre ella y no por formulas externas o por lo que decide el gobierno de turno.

Lo otro es que se le pregunta muy poco al cliente lo que necesita: al niño. Por eso, se hace necesario identificar los elementos de la prestación del servicio que permiten brindar una educación de calidad. Lo que se sabe es que para la calidad lo

más importante debe ser garantizar el aprendizaje de los niños. El tema de la calidad está aún por ser abordado, pues las discusiones y lo que ha entendido el Ministerio de Educación se concentra en elementos de gestión, de eficiencia y eficacia, pero desde lo pedagógico, que es lo que va a aportar a los resultados, se ha discutido menos.

Falta determinar qué es lo que permite el logro del aprendizaje en Colombia y donde está realmente el umbral de la calidad, sin desconocer las diferencias entre estudiantes, en sus niveles socio-económicos y las condiciones como estos reciben el servicio educativo. Esto solo se podrá identificar analizando las instituciones con mejor logro y replicándolo en las que no los tienen. Recientemente se hizo un esfuerzo en este sentido con el 'Programa de Transformación de la Calidad', lo importante es programas de este tipo no terminen siendo de corto plazo, promovidos solo por los gobiernos de turno. Por esto se hace necesario identificar los factores en lo cotidiano que hacen que los resultados se reflejen en los logros de los estudiantes.

III. Diagnóstico sobre los conceptos de gasto que apuntan al mejoramiento de la calidad educativa

Para comenzar el análisis de los conceptos de gasto en mejoramiento de la calidad de la educación, es necesario mencionar resultados ampliamente difundidos en estudios y diagnósticos del sector, los cuales han concluido que la cobertura educativa ha avanzado, pero se presenta población fuera del sistema educativo, la cual se asocia generalmente a falta de recursos de las familias y a deserción, que se atribuye a la mala calidad ofrecida; que los resultados de las pruebas muestran inequidades en la educación recibida entre la zona urbana y la rural; inconvenientes en la administración de recursos humanos (docentes); que jornada en el sector ofrece bajas horas de instrucción frente a las ofrecidas en el sector privado; modelos flexibles en el sector rural que no permiten tener buenos logros de los estudiantes; y, un rezago en materia de infraestructura escolar, de la cual además no se ha consolidado adecuadamente su información. Según el diagnóstico anterior, en complemento con la política pública de calidad educativa colombiana mencionada en el Capítulo II, el Ministerio de Educación y las normas del sector han definido una serie de conceptos de gasto que le apuntan hacia el mejoramiento de la calidad educativa de la educación preescolar básica y media, los cuales son ejecutados por diferentes

niveles de gobierno según las competencias que les han sido otorgadas por la normatividad vigente y se asocian a la destinación establecida en normas de financiación de gastos de inversión en general y del sector que han sido definidas para las fuentes de recursos que los financian.

Los tipos de gasto que el Ministerio de Educación considera que mejorarían la calidad de la educación y que se reflejan en los presupuestos de los gobiernos subnacionales son 11. Van desde infraestructura educativa y su dotación, dotación de material para el aprendizaje, pago de servicios públicos, estrategias de permanencia (transporte escolar, alimentación escolar, internados, necesidades educativas especiales, entre otras), capacitaciones de docentes, gastos de funcionamiento de las instituciones hasta el diseño e implementación de planes de mejoramiento⁽²⁾.

El primer problema identificado en la financiación de dichos conceptos de gasto proviene de la Nación, pues no se registran ejercicios reflexivos serios y concretos para vincularlos con las metas educativas establecidas a corto, mediano y largo plazo en materia de calidad educativa ni para definir claramente qué se entiende por calidad educativa, los conceptos que le apuntan a su mejoramiento y el planteamiento y organización de sus fuentes de financiación.

2. Colombia cuenta con un sistema de información, el Formato Único Territorial FUT, en el cual todos los gobiernos subnacionales deben reportar la ejecución de los gastos de inversión en sus jurisdicciones. En su catálogo de cuentas para la categoría de gastos de inversión de 2014 se contemplan los conceptos de gasto mencionados para que las entidades reporten la ejecución de los asociados a calidad educativa. Estos, con excepción de gratuidad, han permanecido estables desde 2009

Por ejemplo, no se han aclarado las diferencias conceptuales entre los temas propios de la calidad y los de funcionamiento del sector, no se ha discutido el enfoque de formación bruta de capital asociado a la calidad ni se ha trabajado sobre los determinantes de la calidad de la educación en su conjunto. Solo se han trabajado algunos de estos como la alimentación escolar y la gratuidad, considerando que esta última se creó de una derivación de los recursos del SGP-Calidad. Tampoco el enfoque de la oferta y la demanda de servicios del sector educativo incluido en la política pública educativa actual; las inequidades en cobertura y en lo que ofrecen los programas de alimentación escolar, transporte escolar y primera infancia ni sobre el impacto de estas políticas en la oferta y en la demanda del sistema; sobre la prestación del servicio de transporte escolar, el cubrimiento a la población con necesidades educativas especiales ni el manejo de los internados, entre otros.

Es necesario aclarar que las políticas públicas en educación se dividen entre las de demanda y las de oferta. Las primeras incluyen las que ofrecen incentivos a los hogares para que los niños vayan a las instituciones, mientras que las de oferta se enfocan en los insumos o en las condiciones de los colegios que hacen que para los niños sea atractivo ir a ellos, incluyendo que se garantice el aprendizaje.

Las políticas educativas que le apuntan a la demanda son efectivas en el acceso y en la permanencia de los estudiantes en el sector y reducen la posibilidad de deserción. No obstante, ir al colegio no le garantiza al niño el aprendizaje para la vida o para el trabajo. En esta categoría podemos incluir la política de gratuidad en la educación prescolar, básica y media pública, la

cual ya es un hecho en Colombia desde 2008. Las de oferta se asocian a los contenidos que se ofrecen y lo atractivos que estos resulten. Es allí donde entra a jugar un papel importante el docente y la administración de recursos humanos por parte de las secretarías de educación, pues se puede incluir como ejemplo, las reducciones en el número de estudiantes por docente u ofrecer libros a los estudiantes, proyectos de los cuales ha implementado la Nación en los últimos gobiernos. Ninguna de estas intervenciones ha demostrado aún efectos en la evaluación de los estudiantes.

La Alimentación y el transporte escolar son dos políticas que le apuntan al acceso y permanencia de los estudiantes al sistema educativo y se enmarcan en el eje de cobertura educativa. En el caso del Programa de alimentación escolar PAE, este genera un impacto social incalculable en las regiones y en el país pues beneficia a los niños más pobres y sus familias que solo cuentan con la educación preescolar, básica y media pública para beneficiarse con este tipo de política que asegura la alimentación de los niños, así como de los que cuentan con una residencia distante de la institución educativa que les presta el servicio educativo. Estas intervenciones no garantizan necesariamente calidad de la educación, pues como ya se mencionó, no necesariamente garantizan el aprendizaje del niño.

Por otra parte, no se ha garantizado la cobertura universal del Programa de alimentación escolar PAE (que es mínima) y se presentan serias inequidades entre niños presentándose casos en los que algunos se beneficien del programa y otros no, incluso en la misma institución educativa. Además, se presentan problemas en la consistencia y en la consolidación de la información sobre los beneficiarios, raciones entregadas por el programa y su financiación⁽³⁾.

En el caso del servicio de transporte escolar, se presentan problemas asociados a restricciones normativas para dar beneficios particulares a los estudiantes, frente al uso de medios de transporte alternativos, para generar gastos recurrentes al SGP. También con las condiciones de seguridad para prestar el servicio a los estudiantes y la falta

de cobertura para los alumnos que requieren el servicio y no lo reciben y de lineamientos técnicos de la Nación hacia las entidades para prestar el servicio, especialmente en medios alternativos donde no existen empresas legalmente constituidas, así como en la falta de políticas de estado para universalizar el servicio⁽⁴⁾.

En resumen, es posible que la alimentación y el transporte escolar reduzcan los costos de los padres con bajos ingresos, pero dichos subsidios no garantizan logros de los estudiantes en materia de aprendizaje, por lo cual no deberían asociarse a la calidad de la educación. Además porque le apuntan al aumento de la cobertura y no a la calidad educativa.

Por otra parte, en los conceptos de gasto la Nación ha definido como un paradigma, que el funcionamiento de los establecimientos educativos le apunta a la calidad educativa. Por ejemplo, se contempla con el pago de servicios públicos. Este gasto no se asocia con el aprendizaje de los niños, pues hace parte de gastos de funcionamiento de la institución, los cuales no son misionales de la educación. Se constituye como algo mínimo con lo que deberían contar los estudiantes para que se apreste el proceso de aprender. En ese sentido, se debe analizar que la Nación garantice dicho gasto y crear una inflexión en la que la calidad de la educación se ocupe de asuntos más estratégicos e importantes que los gastos de funcionamiento.

3. El análisis de este y otros temas se encuentra ampliamente desarrollados en el documento sectorial de la Dirección General de Apoyo Fiscal: "La Alimentación Escolar En Colombia: Diagnóstico y manejo de recursos que financian el programa"

4. Estos temas y otros asociados al transporte escolar, se encuentran desarrollados en profundidad en el documento sectorial de la Dirección General de Apoyo Fiscal: "Análisis de la implementación de la política de transporte escolar en Colombia"

En este punto es necesario tener en cuenta que desde 2008 se tomó una fracción de los recursos de calidad del SGP para crear una nueva asignación que 'garantizara' la gratuidad, la cual realmente se utiliza para financiar gastos de funcionamiento, tal como se explica más adelante en detalle. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la gratuidad ya estaba garantizada en los costos y gastos del Sistema desde la misma asignación de recursos del SGP.

Con relación a este tema, la ejecución de la estrategia también ha permitido evidenciar un desgaste operativo de las Secretarías de Educación asociado a la contratación de servicio de aseo, vigilancia y personal administrativo, gastos de funcionamiento que también han sido considerados como importantes en el discurso del sector, por su aporte a la calidad de la educación.

Por otra parte, con la aplicación de la estrategia asociada al Decreto 028 de 2008 se ha identificado una seria falta de modernización de la infraestructura educativa existente (ampliación, adecuación y mantenimiento recurrente de la misma), debido que los gastos de las entidades en infraestructura se ejecutan de manera poco planeada e ineficiente, en parte por debilidades para priorizarlas de acuerdo a las necesidades de la población estudiantil; que no existe concertación entre los actores del sector para priorizar la importancia de las obras según las necesidades ni para financiar las mismas; y a que la Nación e incluso las mismas entidades territoriales no cuentan con información precisa sobre el inventario y el estado de la infraestructura educativa ni su dotación. Como resultado, los niveles de gobierno subnacional no concertan ni promueven la creación y financiación de proyectos prioritarios de inversión de beneficio regional y local ni la

utilización de economías de escala y principios de complementariedad entre fuentes.

Después de analizar todos los conceptos de gasto, es posible que el único que genuinamente le apunta a la calidad educativa sea el de capacitación a docentes. No obstante, este es inadecuadamente ejecutado por parte de las administraciones territoriales, pues con la aplicación de la Estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de recursos del SGP se ha encontrado que con los recursos comprometidos en este concepto de gasto se adquieren cartillas, se realizan capacitaciones y se entregan refrigerios para estas o se ejecutan en conceptos que no se asocian a planes de capacitación estructurados, que no generan impacto o que le apunten a las necesidades de los estudiantes, lo cual exige que se replantee el esquema en el que las entidades capacitan a los docentes, el seguimiento que la Nación le hace a la misma y su financiación.

La ejecución de este concepto de gasto de esta manera por parte de las entidades es contraria a la prioridad que el Ministerio de Educación Nacional actualmente le otorga al rol de los docentes en la calidad de la educación preescolar, básica y media.

Con relación a lo anterior, un tema que realmente promueve el mejoramiento de la calidad educativa es el uso que se le puede dar a resultados de autoevaluación y evaluación institucional y de los docentes, la cual es inexistente en Colombia, en parte promovida por el gremio que sindicaliza a los docentes, situación que debe ser ampliamente discutida, pues el sector requiere que se antepongan los derechos de los niños sobre las garantías y derechos laborales de los adultos (docentes).

El primer resultado del análisis es que los determinantes de la calidad de la educación incluidos en el capítulo II del presente documento (incluidos en el Plan sectorial (2010-2014)), los cuales se relacionan con factores como las metodologías de enseñanza- aprendizaje, la formación de docentes, los sistemas de evaluación, la articulación de los niveles de formación, la capacidad e infraestructura institucional y el marco conceptual y jurídico que organiza y da soporte al sistema educativo, exceptuando el tema de infraestructura, no son considerados en los conceptos de gasto analizados en el presente aparte del documento.

La primera conclusión de analizar el contenido de la política pública de calidad educativa y lo registrado en la planeación sectorial a largo, mediano y corto plazo frente a los conceptos de gasto asociados al uso de las fuentes para calidad educativa, es que los conceptos de gasto definidos en las normas vigentes no le apuntan realmente al

mejoramiento de la calidad de la educación.

Otra, de las conclusiones de este apartado es que con los conceptos de gasto actuales y la forma como se están ejecutando las fuentes existentes en el mejoramiento de la calidad educativa, las cuales se derivan de políticas de oferta y demanda educativa, estas no deberían garantizar movilidad social, disminución de la pobreza y las inequidades y el crecimiento de la economía, pues esta carga no debe ser soportada únicamente por el sector educativo. En parte porque las políticas de calidad de la educación le deben apuntar a la movilidad social, la pobreza y las inequidades y el crecimiento de la economía como fines y no ser los medios en sí.

Por otra parte, se concluye que uno de los problemas que se presentan en la calidad de la educación es que las intervenciones de la política educativa deben ser sistémicas y no aisladas, es decir que deben abordar todos los frentes y ejes de política al tiempo y de manera conjunta.

De acuerdo a todos los argumentos presentados, también se concluye que las brechas de acceso y la permanencia pertenecen al eje de cobertura y no deberían asociarse a los temas de calidad educativa. Tampoco que los temas de funcionamiento y gestión de las instituciones se presenten como determinantes fundamentales de la calidad educativa.

Adicionalmente, otra conclusión derivada de la revisión de los conceptos de gasto asociados al mejoramiento de la calidad educativa es que los que existen actualmente le apuntan a criterios mínimos para que se preste adecuadamente el servicio educativo y no realmente a la transformación de la calidad educativa, lo cual exige revisarlos y replantearlos en su totalidad.

A la luz de estos conceptos de gasto, también se concluye que en la política pública educativa no se desarrollan ampliamente temas como la pertinencia de la educación, el cual se enfoca en qué clase de educación diferenciada necesita cada región según su economía, aspectos sociales, culturales, geográficos y de desarrollo no han sido analizados en profundidad, ni la aplicación de ciencia, tecnología e innovación en las instituciones educativas, tema inexplorado en la educación preescolar básica y media, salvo esfuerzos aislados. Estos pueden apuntarle a conceptos de gasto más cercanos a la calidad de la educación.

IV. Financiación de la calidad de la educación en Colombia

2. DIAGNOSTICO SOBRE LAS FUENTES DE RECURSOS QUE FINANCIAN CONCEPTOS DE GASTO ASOCIADOS AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD EDUCATIVA

En este aparte se analizan los problemas derivados de la ejecución de las diferentes fuentes de recursos con las que se financian conceptos de gasto asociados al mejoramiento de la calidad educativa. En el siguiente cuadro, se detallan los recursos disponibles para financiar la calidad educativa en Colombia:

Cuadro No. 1 Recursos disponibles para mejoramiento de la calidad educativa 2010-2013. Valores en Millones de pesos

Cuadro No. 1 Recursos disponibles para mejoramiento de la calidad educativa 2010 -2013. Valores en Millones de pesos

CONCEPTOS	2010	2011	2012	2013
1. SGP - Calidad Matricula	594.852	613.709	636.600	748.513
2. SGP - Gratuidad	196.770	239.025	523.812	550.872
3. SGP - Prestación del servicio (Destinados por las 94 ETC a calidad)	426.451	523.673	400.936	148.969
4. SGP - Rendimientos Financieros obtenidos del SGP Educación	87.060	79.923	67.584	26.140
5. SGP - Alimentación Escolar (Asignación Especial) (Destinados por las ETC a calidad)	113.374	120.177	127.591	136.178
6. SGP - Propósito General (Asignación Especial) (Destinados por las ETC para calidad)	37.877	44.041	44.667	62.894
7. Recursos propios destinados al sector educación (94 ETC)	986.567	1.098.157	1.298.238	1.935.128
8. Regalías (Valor Proyectos aprobados para educación (EPBM y formación para el trabajo)	N.A.	N.A.	451.285	821.270
9. PGN (Ley 21 de 1982) (Incluido en el Presupuesto de inversión del MEN)	N.D.	223.715	281.479	246.384
10. PGN para Calidad Educativa (Incluido en el Presupuesto de inversión del MEN)	N.D.	48.437	202.869	204.835
11. PGN para Alimentación Escolar (Incluido en el Presupuesto de inversión del MEN)	N.A.	N.A.	N.A.	163.034
RECURSOS DESTINADOS AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD EDUCATIVA EPBM	2.442.951	2.990.857	4.035.061	5.044.217

Fuentes:

1, 2, 5. Asignación Conpes. Extraída de los Documentos Conpes en www.dnp.gov.co
 3, 4, 6, 7. Compromisos reportados por las entidades en el Formato Único Territorial FUT
 8. Sistema General de Regalías. Base de datos de proyectos aprobados 2010-2014. Consultado en la página www.dnp.gov.co
 9, 10, 11. Presupuesto General de la Nación. Informe rendición de cuentas MEN. Noviembre de 2013

El cuadro No 1 nos muestra que entre 2010 y 2013, sumadas diversas fuentes, provenientes de los presupuestos de la Nación, las entidades territoriales y del Sistema Nacional de Regalías, Colombia ha destinado recursos para financiar la calidad de la educación preescolar, básica y media que ascendieron a \$14.5 billones. De éstos, en 2012 no menos de \$4 billones y en 2013 no menos de \$5 billones.

Entre 2010 y 2013 los recursos de **SGP-Calidad**⁽⁵⁾ representaron entre 4% y 5% de la totalidad de los recursos asignados al sector. Esta asignación a distritos y a municipios certificados y no certificados en 2011 aumentó en un 3% respecto a la de 2010, en un 4% en 2012 respecto a 2011 y en un 18% en 2013 respecto a 2012. El problema para financiar los conceptos de calidad educativa con estos recursos se asocia a su distribución atomizada entre entidades. En los municipios no certificados, esto ocasiona que la ejecución de los recursos sea ineficiente y que no se genere un impacto local.

Por ejemplo, los 44 municipios no certificados de Bolívar en 2013 recibieron \$33.339 millones. El Municipio de Arroyo Hondo recibió \$223 millones. Es posible un mayor impacto si se regionalizan las inversiones, lo que se logra si los recursos del Departamento y sus municipios no certificados son ejecutados de manera coordinada y bajo el liderazgo del primero.

Respecto a la asignación del SGP-Educación para Gratuidad, desde 2008 la Nación declaró la gratuidad generalizada en la educación preescolar, básica y media como una estrategia de permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, la cual los exonera del pago de derechos académicos (matrícula, pensión, etc.) y servicios complementarios (certificados y constancias de estudio, carné estudiantil, agenda, manual de convivencia, etc.), con fundamento en el Artículo 67 de la Constitución Política, que establece que la educación será gratuita en las instituciones educativas del Estado, sin detrimento del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

5. Distritos y municipios certificados y no certificados en educación y las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés reciben esta asignación. Con estos se puede financiar: Construcción, mantenimiento y adecuación de las instituciones educativas oficiales; Dotación pedagógica de las instituciones: mobiliario, textos, bibliotecas, materiales didácticos y audiovisuales; Pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones; Acciones de mejoramiento de la gestión académica enmarcadas en planes de mejoramiento institucional; Transporte escolar y alimentación escolar.

Deben ejecutarse directamente por Alcaldías a través de contratos y/o pagos directos para los bienes y/o servicios que se requieran, que se encuentren amparados en los procedimientos establecidos en la normatividad de contratación estatal. Restringido para gastos de personal o servicios personales indirectos, aseo y vigilancia; simulacro de pruebas SABER, beneficios individuales a estudiantes (Kit escolares, uniformes, bicicletas, entre otros), pago de viáticos y compromisos que le generen gastos recurrentes al SGP (Por ejemplo buses). La limitación para financiar gastos de personal y servicios personales indirectos obedece a que estos gastos deben ser financiados con recursos de prestación del servicio por parte de las entidades territoriales certificadas en educación (en municipios no certificados, a cargo del respectivo departamento)

Entre 2010 y 2013 los recursos de SGP-Gratuidad⁽⁶⁾ representaron entre un 2% y un 4% de la asignación del SGP Educación. Estas asignaciones giradas a los establecimientos educativos en 2011 aumentaron en un 21% respecto a las de 2010, en un 119% en 2012 respecto a 2011 y en un 5% en 2013 respecto a 2012.

El primer problema de esta asignación desde su creación se relaciona con una serie de competencias otorgadas para administrarla y para ejecutarla en un sinnúmero de conceptos de gasto por parte de rectores y unos Consejos Directivos de las instituciones (que generalmente no operan). Estas últimas, en la mayoría de los casos, no cuentan con la capacidad administrativa y operativa suficiente, acompañada por una escasa participación de los padres de familia en las decisiones financieras de las instituciones.

El segundo es que la Nación espera que con los recursos del SGP - Gratuidad asignados a las instituciones se financien 18 conceptos disimiles, pues aunque con estos recursos se pueden financiar conceptos similares a los que se pueden financiar con SGP-Calidad, al revisar el detalle de los giros, estos se atomizan entre las instituciones del país y solo alcanzan a destinarse en la realidad para financiar alguna (s) de las actividades asociadas al funcionamiento de las instituciones educativas.

De acuerdo a lo anterior, con el volumen de recursos asignados por institución, no es posible financiar los conceptos que la Nación espera que se financien con los recursos asignados y que, aunque estos recursos tangencialmente le apunten a la calidad, financian realmente funcionamiento o gastos generales de las instituciones. Por esta razón, puede afirmarse que en 2013 realmente se asignaron \$748.513 millones para conceptos de calidad, pues los \$550.872 millones asignados para gratuidad se ejecutaron en gastos administrativos de las instituciones, de acuerdo a lo explicado anteriormente.

Por otra parte, la creación de conceptos similares para destinar los recursos que se asignan para Calidad y Gratuidad por parte de la Nación no contempló la tendencia de que los diferentes niveles de gobierno (Nación, entidades certificadas y no certificadas en educación e incluso los rectores) no compartan adecuadamente la información de sus inversiones en el sector educativo, posibilitando la generación de inversiones paralelas por los mismos conceptos de gasto por parte de diferentes actores (gobernadores, alcaldes y rectores) y con diferentes fuentes.

6. Estos recursos se transfieren por alumno atendido para que suplan los recursos que dejaron de percibir las instituciones por los pagos que hacían de los estudiantes antes de la implementación de la política. Pueden financiar 18 conceptos de gasto asociados al funcionamiento de las instituciones (excluyendo los de personal) y los asociados a la modalidad que estas ofrezcan de acuerdo a sus Proyectos Educativos Institucionales (para proyectos agropecuarios, culturales, técnicos, comerciales, etc.).

Hasta 2011 se giraban a municipios y distritos para que estos los transfirieran a las instituciones a través de sus FSE y fueran ejecutados por los rectores en coordinación con su Consejo Directivo. Desde 2012 se giran directamente a las Instituciones. Para ejecutarlos, las instituciones deben incorporarlos a sus presupuestos anuales con los otros recursos que reciban y formular proyectos de inversión que respondan a la satisfacción de una necesidad o a la solución de un problema previamente identificado en los componentes de gasto permitidos con estos recursos. No pueden ser destinados por los establecimientos para gastos de personal (los cuales se financian con recursos del SGP-Prestación del servicio de las entidades territoriales certificadas), contratar aseo y vigilancia, alimentación escolar, donaciones, subsidios o dotaciones particulares de los estudiantes.

Adicionalmente, la premisa de la Nación de que con estos recursos se complementa el financiamiento de actividades que contribuyan al mejoramiento de la calidad educativa, no se cumple en las entidades por la alta dependencia de los recursos del sistema para financiar todos los gastos del sector y el poco esfuerzo propio, salvo en los casos de ciudades capitales como Bogotá o Medellín que cuentan con altos niveles de recursos propios, tal como se explica más adelante.

Un tercer problema se asocia con el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia por parte de las administraciones territoriales, pues las entidades cuentan con débiles esquemas de seguimiento al uso de los recursos de gratuidad ejecutados por los rectores. Aunque el problema también se presenta para las demás fuentes de recursos, en el caso de los recursos de gratuidad puede tener más impacto, pues dichas fallas en el seguimiento invisibilizan en consecuencia las posibles fugas que se estén presentando en el uso de dichos recursos.

Por otra parte, en el Cuadro No. 1 se identifica que en 2013 el 90% de los recursos del **SGP-Educación**

se asignó a las 94 entidades certificadas para financiar conceptos asociados a la prestación del servicio en temas prioritarios del sector (nómina, contratación del servicio y funcionamiento de las Secretarías de Educación⁽⁷⁾).

Entre 2011 y 2013 las entidades territoriales certificadas en educación han reportado la financiación de conceptos de calidad con \$26.140 millones provenientes de los rendimientos financieros del SGP-Educación, tal como se incluyó en el Cuadro No. 1. Frente a estos, en la aplicación de la estrategia se ha identificado una inoportuna (o falta de incorporación) de dichos rendimientos incluidos en los recursos de capital, los cuales son generados por inversiones temporales de la participación para prestación del servicio y/o calidad del Sistema General de Participaciones, que han sido depositados en títulos valores o que han obtenido intereses por su manejo en entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera y los cuales deben ser destinados a conceptos de calidad educativa, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 91 de la Ley 715 de 2001⁽⁸⁾, lo que ocasiona que, por su naturaleza ocasional, no se ejecuten de manera planeada.

7. El artículo 15 de la Ley 715 de 2001 estableció que estos recursos distribuidos entre entidades certificadas en educación (32 Departamentos, 5 distritos y 57 municipios) se destinen a financiar la prestación del servicio educativo en: Pago del personal docente, directivo docente y administrativo, sus contribuciones y prestaciones; Contratación de la prestación del servicio educativo; Infraestructura educativa y servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas; Provisión de la canasta educativa; Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa; y, Transporte escolar y/o alimentación escolar, una vez cubiertas las anteriores.

La prioridad de gasto en el sector es el pago del personal y la contratación del servicio. Una vez cubiertas estas necesidades, los remanentes de estos recursos se pueden utilizar en los demás conceptos de gasto. El servicio se presta en instituciones educativas estatales en inmuebles del estado o de terceros, con empleados públicos (Docentes, directivos docentes y administrativos) que hacen parte de las secretarías de educación o por terceros contratados de reconocida idoneidad (toda la prestación del servicio, concesión en infraestructura del estado o administración de instituciones oficiales por confesiones religiosas), cuando hay insuficiencia en las instituciones. Se explicó lo anterior porque la financiación de los conceptos de calidad se encuentra asociada a la forma como se presta el servicio, es decir, que la matrícula atendida con docentes oficiales en instituciones oficiales implica la inversión de recursos en conceptos de calidad, mientras que si esta es prestada por terceros, son estos quienes tienen que garantizar la financiación de algunos de estos conceptos y que la educación se preste en condiciones de calidad, exceptuando cuando se contrata el servicio en infraestructura oficial. Es obligación de las entidades territoriales certificadas garantizar el funcionamiento básico de las Instituciones Educativas, ya sea a través de contratos de bienes y servicios o a través de transferencias directas los Fondos de Servicios Educativos. Para este fin pueden concurrir los recursos de calidad con los de gratuidad.

8. El artículo 91 de la Ley 715 de 2001 indica que: "...los rendimientos financieros de los recursos del Sistema General de Participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de la calidad..." (Subrayado nuestro).

En cuanto a las fuentes de recursos del SGP de las asignaciones especiales del Sistema (diferentes a las asignadas para el sector Educación) con las que se pueden financiar conceptos de calidad educativa son las asociadas a las asignaciones corrientes y a los recursos de capital del SGP-Propósito General y del SGP-Alimentación escolar. Al respecto, tal como se evidencia en el cuadro No. 1, las entidades territoriales certificadas en educación reportaron que con cargo a los recursos de SGP-Propósito General comprometieron \$189.479 millones en los 11 conceptos de calidad entre 2010 y 2013, tal como puede evidenciarse en el cuadro No. 1, mientras que el Conpes distribuyó \$497.320 millones entre 2010 y 2013 de asignación especial SGP-Alimentación escolar. Una parte de los problemas de esta fuente se relacionaron en el análisis de este concepto de gasto y otro se incluye más adelante cuando se analizan los problemas de la fuente Presupuesto General de la Nación para proyectos de inversión del Ministerio de Educación Nacional.

Respecto a las fuentes de recursos diferentes a los del SGP asignados al sector, propósito General y las asignaciones especiales (Alimentación Escolar) con las que se pueden financiar conceptos de calidad educativa son las regalías, los recursos propios de las entidades territoriales y los provenientes del Presupuesto General de la Nación (entre los cuales se destacan los provenientes del recaudo definido por la Ley 21 de 1982).

En cuanto a los recursos del **Sistema General de Regalías SGR**⁽⁹⁾, entre 2012 y noviembre 30 de 2014 se aprobaron 6.613 proyectos para ser financiados con los diferentes Fondos del SGR a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD que ascienden a \$14.8 billones. De estos, 727 proyectos se aprobaron para el sector educación por \$1.8 billones (693 para educación preescolar básica y media EPBM por \$1.6 billones y 34 para educación superior que ascienden a \$222.469 millones). Es decir que el 11% de los recursos del SGR se han asignado para financiar proyectos de educación preescolar, básica y media.

De los 693 proyectos aprobados para EPBM entre 2012 y 2014, en 2012 se aprobaron 209 proyectos que ascendieron a \$451.285 millones, en 2013 se aprobaron 347 por \$821.270 millones y en 2014 se aprobaron 137 por \$341.129 millones, tal como se puede identificar en el cuadro No. 1. Al analizarlos, se encontró que 463 proyectos se aprobaron para financiar infraestructura y dotación, 90 para transporte escolar, 53 para alimentación escolar, 16 para implementar Bilingüismo, 12 de la formación para el trabajo -incluyendo temas de emprendimiento-; 9 para estudios y diseños de infraestructura y los 50 proyectos restantes para otros fines. También se aprobaron 34 proyectos para Educación Superior.

9. Los recursos del SGR se destinan para financiar proyectos de inversión física (especialmente de infraestructura educativa) que tengan impacto regional y/o local con cargo a los Fondos del Sistema General de Regalías (De ciencia, tecnología e innovación; De Desarrollo regional; y, De Compensación regional), los cuales deben ser aprobados por órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) creados por dicho Sistema para aprobar los proyectos de inversión.

El problema identificado en la ejecución de esta fuente para financiar conceptos asociados al mejoramiento de la calidad se relaciona con la financiación de proyectos de inversión en el sector que desconocen la prioridad del Sistema General de Regalías SGR. Las normas que crearon el nuevo SGR incluyeron un cambio sustancial frente al sistema anterior en el sector educación, asociado a su instrucción de que los recursos de sus Fondos se destinaran únicamente para financiar proyectos de inversión física en educación y de infraestructura educativa, que tengan impacto regional y/o local⁽¹⁰⁾. En ese sentido, de los 693 proyectos aprobados en educación preescolar, básica y media, 230 (33%) no le apuntan a los fines establecidos por la nueva Ley de Regalías (contratación del servicio de transporte y/o alimentación escolar, implementación de bilingüismo, formación para el trabajo; estudios y diseños de infraestructura, entre otros. De los 34 proyectos aprobados para Educación Superior se encontró que la mayoría de estos no se aprobaron para inversión física en el sector.

Frente a los **recursos propios de las entidades territoriales**⁽¹¹⁾, del cuadro No. 1 se concluye que las 94 entidades territoriales certificadas en educación en 2013 ejecutaron gastos en el sector educación por \$18.5 billones, de los cuales \$ 1.9 billones (10%) fueron financiados con sus ingresos propios. Si de esta información excluimos al Distrito Capital, que financió el 44% del gasto total del sector con ingresos propios (\$1.2 billones de \$2.7 billones), el porcentaje de aporte se reduce

al 5% (\$743.355 millones), monto equiparable a la asignación de calidad por matrícula del SGP en esa vigencia.

Al analizar el esfuerzo propio de las entidades para financiar gastos en educación preescolar, básica y media, se evidencia por una parte que la entidad que más aporta de sus recursos propios al sector es Bogotá (\$1.2 billones de \$2.7 billones correspondientes al 44% de lo que se invierte en educación en el Distrito); en 9 entidades certificadas entre el 10% y el 39% de los recursos que se invierten en educación preescolar, básica y media provienen de sus recursos propios; en 51 entidades certificadas, entre el 1% y el 8% se hace con sus recursos propios; y, el tema que nos ocupa, 33 entidades certificadas no aportan recursos propios para financiar al sector.

10. Esto fue definido en el artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011, el cual cambió el artículo de la constitución sobre regalías y el artículo 27 de la Ley 1530 de 2012, en el cual se definen los criterios elegibles para que los OCAD aprueben proyectos de inversión.

11. Los recursos propios de las entidades territoriales pueden ser destinados para cualquier necesidad del sector educativo de manera autónoma por parte de las entidades territoriales, así como recursos del crédito, que financian proyectos del sector con recursos provenientes de préstamos de la banca nacional o internacional. Son reportados por las entidades territoriales como Ingresos Corrientes de Libre Destinación ICLD en el Formato Único Territorial FUT.

El problema con esta fuente surge en algunas entidades medianas o pequeñas a las cuales les impacta el efecto de la desproporción de recursos del sistema asignados para calidad frente a los asignados para prestación del servicio, pues si estas requieren recursos por complemento de planta y el SGP garantiza únicamente la financiación de la nómina, no disponen de recursos para otros gastos de cualquier tipo más que los del personal del sector. Este problema se agudiza con la alta dependencia del sector de los recursos de las transferencias del SGP-Educación, la cual evidencia un discreto esfuerzo de estas para aportar recursos propios dirigidos hacia la financiación de conceptos prioritarios del sector asociados al mejoramiento de la calidad educativa, un problema generalizado en las entidades.

No obstante, los problemas mencionados no se presentan en ciudades con alto recaudo de recursos propios. Por otra parte, se pudo concluir que la Nación muestra resultados discretos y tiene oportunidades de mejora en la disminución de la dependencia de las entidades territoriales de los recursos transferidos del SGP al sector, pues no se han promovido ni estimulado adecuadamente la creación de esquemas serios de cofinanciación ni de aporte propio al sector por parte de las mismas, lo cual puede ser un reto próximo.

Otro problema que surge de esta fuente, que es importante tener en cuenta es que en algunas ocasiones los recursos propios deben ser utilizados para conceptos diferentes a calidad, pues se requieren financiar omisiones de las entidades, las cuales no pueden ser financiadas con recursos

corrientes del SGP-Prestación, tales como plantas excedidas, gastos administrativos no autorizados o reposición de recursos por destinación inadecuada de recursos del Sistema.

Los recursos del Presupuesto General de la Nación PGN asignados y distribuidos entre los principales programas incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 para proyectos del sector educativo se destinan a financiar determinados proyectos especiales propuestos por el gobierno nacional. Entre 2011 y 2014 se asignaron \$5.6 billones del PGN (\$933.000 millones en 2011, \$1.2 billones en 2012, \$1.5 billones en 2013 y 1.9 billones en 2014), lo cuales fueron incluidos en el Presupuesto de inversión del Ministerio de Educación Nacional. Estos se distribuyeron entre: Primera infancia, alimentación escolar, calidad, cobertura, gestión educativa, infraestructura educativa (Ley 21 de 1982) y pertinencia educativa, tal como se evidenció en la rendición de cuentas del Ministerio en noviembre de 2013.

Derivado de lo anterior, tal como se puede revisar en el cuadro No. 1, para efectos de nuestro análisis se incluyeron los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para proyectos de infraestructura del sector (Ley 21/82), Calidad educativa y Alimentación escolar, que fueron incluidos en el Presupuesto de inversión del Ministerio de Educación.

Al analizar en detalle lo anterior, entre 2011 y 2014 se destinaron \$953.883 millones provenientes del recaudo de [Ley 21 de 1982](#)⁽¹²⁾ para financiar proyectos de infraestructura educativa, tal como se puede ver en detalle en el Cuadro No. 1 (\$223.715

12. Respecto a los recursos provenientes de la Ley 21 de 1982, es necesario aclarar que estos se obtienen del 1% de la asignación de los empleados públicos del país y con estos se conforma una bolsa concursable para financiar proyectos de infraestructura educativa y su dotación, presentados por las entidades territoriales a la Nación (Ministerio de Educación).

millones en 2011, \$281.479 millones en 2012, \$246.384 millones en 2013 y \$202.305 millones en 2014).

El problema de esta asignación radica en la debilidad de las entidades territoriales para presentar los proyectos financiables, en la priorización de los mismos por estas entre las necesidades de infraestructura y en la falta de legalización de los predios donde se van a ejecutar las obras.

Por otra parte, entre 2011 y 2014 se asignaron \$595.818 millones del PGN para Calidad Educativa, en el Presupuesto de inversión del Ministerio de Educación Nacional (\$48.437 millones en 2011, \$202.869 millones en 2012, \$204.835 millones en 2013 y \$139.677 millones en 2014)

El problema en los recursos asignados del Presupuesto General de la Nación al sector que se han destinado para financiar proyectos especiales de calidad educativa, es que estos obedecen a coyunturas derivadas de los intereses de los gobiernos de turno, lo que permite concluir que hasta 2014, no obstante la creación del Plan Visión 2019, el mejoramiento de la calidad educativa del país se ha desarrollado a través de programas de gobierno y no ha concretado ni operativizado adecuadamente los objetivos y metas del milenio desde una política de estado estructurada con logros, metas y financiamiento a mediano y largo plazo.

Respecto a los recursos del PGN para Alimentación Escolar incluidos en el Presupuesto de inversión del Ministerio de Educación Nacional en 2013 y 2014 que ascendieron a \$929.514 millones (\$163.034 millones en 2013 y \$766.480 millones en 2014),

estos fueron asignados para cubrir los recursos que dejaron de percibir las entidades territoriales que financiaban programas de alimentación escolar con el anterior sistema de regalías. El nuevo sistema continúa aprobando proyectos para prestar el servicio de alimentación escolar, lo que evidencia el incumplimiento al cual se hizo referencia a la fuente de regalías para financiar este concepto de gasto de calidad educativa.

La conclusión inicial derivada de este apartado es que hay recursos disponibles de varias fuentes, si no que no se han realizado ejercicios juiciosos para determinar cuánto destina Colombia a financiar la Calidad Educativa de la educación preescolar, básica y media. Algo que queda claro es que en 2012, como mínimo se destinaron más de \$4.2 billones para este fin y en 2013 no menos de \$4.9 billones. Se debe aclarar que los recursos 'nunca' serán suficientes frente a todas las necesidades del sector, pero utilizados de manera coordinada entre los niveles de gobierno (Nación, Departamentos y distritos y municipios certificados y no certificados en educación e instituciones educativas), el impacto de su uso podría ser mejor.

Lo anterior, sin perjuicio que desde 2004 se han incluido \$1.5 billones del PGN del Ministerio de Hacienda para financiar deudas laborales del sector educativo subsidiariamente con el superávit del SGP-Educación de las entidades. Incluso del SGP se han utilizado \$702.000 millones para este fin, lo cual representa \$2.2 billones destinados para este fin. El aporte del superávit de las entidades para este fin no ha sido posible calcularlo. A manera de reflexión, estos recursos hubiesen podido apalancar necesidades sentidas del sector, tales como fortalecer la creación del Programa de Primera infancia, la universalización de la cobertura en alimentación escolar u otros programas prioritarios para mejorar la calidad de la educación.

Por lo tanto, si en las últimas vigencias se ha contado entre \$4 billones y \$5 billones invertidos en mejoramiento de la calidad, los \$2.2 billones destinados a financiar deudas laborales hubiesen podido apalancar cerca de \$7 billones para el mejoramiento de la calidad de educación, los cuales representan cerca del 50% de los recursos asignados del SGP- Prestación del servicio durante 2013.

Del análisis de todas las fuentes anteriores, se concluye inicialmente que la dispersión de las fuentes genera problemas en materia de información, planeación financiera y control sobre la ejecución de las diferentes fuentes de recursos invertidos en el mejoramiento de la calidad educativa.

Los problemas de información se basan en el desconocimiento de todos los actores (incluyendo la Nación) sobre cómo convergen subsidiariamente las fuentes que financian cada uno de los conceptos de gasto de calidad educativa entre los rectores

y directores rurales, alcaldes y gobernadores en cada Departamento. La ejecución de recursos es decidida por cada nivel de gobierno de manera aislada, independiente y sin coordinarse con los demás. Por ejemplo, este caso es recurrente en el pago de servicios públicos en las jurisdicciones, pues falta compartir información sobre estos gastos entre niveles de gobierno (Departamentos, Municipios e Instituciones Educativas).

La mayoría de Gobernadores y Alcaldes no cuentan con información consolidada sobre ejecución de la totalidad de las fuentes de recursos que se destinan para financiar conceptos de calidad educativa en sus jurisdicciones, lo cual dificulta identificar fugas que se estén presentando en el uso de los recursos. Tampoco la evalúan in situ, lo cual representa inconvenientes en materia de vigilancia, lo cual pone en riesgo el uso de los mismos. Por otra parte, se puede asegurar que los esfuerzos de la Nación para apoyar a las entidades al respecto han sido discretos.

Respecto a la planeación financiera, falta articular, coordinar, priorizar y concertar el uso de las diferentes fuentes que financian el mejoramiento de la calidad educativa entre rectores y directores rurales, alcaldes, gobernadores y el Ministerio de Educación. También promover la subsidiariedad y complementariedad de la totalidad de los recursos con los que cuentan para financiar las necesidades educativas. Al respecto, en la actualización de la Guía para la Administración de los Recursos Financieros del Sector Educativo, el Ministerio de Educación estableció que: “[...] los gobernadores, alcaldes, las Secretarías de Educación, los rectores y directores rurales de los establecimientos educativos de su jurisdicción deben priorizar y concertar el uso de los recursos del SGP en cada nivel” (2012, Pág. 37). Esta actividad permitiría racionalizar a través de economías de escala la ejecución de los recursos y que en algunos casos evitar su desperdicio por duplicación de esfuerzos, por inversión en necesidades que no han sido debidamente planeadas o que posiblemente no se requieran.

En materia de control, la planeación no es suficiente pues se requiere que se implementen herramientas de inspección y vigilancia que le permitan a las entidades territoriales certificadas desarrollar actividades de control sobre los recursos que ejecutan los rectores y en los Departamentos, las que realizan los alcaldes de los municipios no certificados. En ese sentido, sería deseable que los recursos de los municipios no certificados se ejecuten en el marco de planes de calidad autorizados por los Departamentos a los cuales pertenecen y coordinados con el Ministerio de Educación. También se presentan debilidades de gobernaciones, alcaldías e instituciones en

materia de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos destinados hacia las necesidades del sector educativo.

Los problemas de información, planeación y control mencionados han provocado una tendencia generalizada de los alcaldes y rectores a realizar inversiones paralelas o por los mismos conceptos de gasto, la cual se agudiza cuando los departamentos e incluso la Nación, deciden financiar conceptos similares con recursos del SGP-Prestación del servicio u otras fuentes.

Por otra parte, es necesario considerar que la descentralización ha avanzado hasta configurar 94 entidades certificadas en educación y para efectos de la asignación del SGP-Educación, se reconocen 32 departamentos certificados, 5 distritos certificados; 57 municipios certificados; 1102 municipios no certificados en educación; 3 áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas Guainía y Vaupés; y, cerca de 14.000 instituciones educativas de los distritos y municipios (certificados o no en educación), incluyendo sus sedes. De las 32 ciudades capitales, 24 están certificadas en educación y 8 ciudades no lo están. El sector presenta debilidad para regionalizar las inversiones financiadas con los recursos asignados y no utiliza las herramientas que facilitan la asociación entre entidades o con otros niveles de gobierno para ejecutar los diversos recursos de los que dispone. Su origen se asocia a debilidades en las competencias del sector, pues cuando estas fueron creadas, la Nación no había avanzado en temas de ordenamiento territorial, las cuales se han venido resolviendo en años recientes.

La Nación tampoco ha promovido que las entidades certificadas compartan experiencias (y mucho menos recursos) con otras similares o cercanas o de otros niveles superiores o inferiores de gobierno (Nación, Departamentos e incluso municipios no certificados – en el caso de los departamentos). Tampoco la aplicación de economías de escala para financiar necesidades comunes de beneficio regional entre ellas. Se conocen pocos casos de proyectos comunes entre entidades territoriales certificadas en educación con departamentos, con otros municipios certificados circunvecinos o con municipios no certificados.

V. Conclusiones

La primera conclusión es que se presenta una disociación entre el contenido de la política pública de calidad educativa y lo registrado en la planeación sectorial a largo, mediano y corto plazo y los conceptos de gasto asociados al uso de las fuentes para calidad educativa. Es decir, que los conceptos de gasto definidos por la Nación no le apuntan en su totalidad a las actividades que ésta espera desarrollar para promover la calidad educativa.

De acuerdo a lo anterior, el análisis de este documento permite concluir que los conceptos de gasto asociados a la calidad educativa no se relacionan directamente con lo que esperan las políticas públicas de calidad educativa incluidas en los diferentes mecanismos de planeación del sector en la Nación a largo, mediano y corto plazo (Plan Visión 2019, planes decenales, planes sectoriales, planes de desarrollo y presupuestos anuales de la Nación), así como en los últimos estudios que esperan elevar la calidad de la educación preescolar, básica y media.

La segunda conclusión es que se cuenta con recursos disponibles de varias fuentes para financiar el mejoramiento de la calidad Educativa de la educación preescolar, básica y media. Se encontró que en 2012, como mínimo se destinaron \$4 billones para este fin, mientras en 2013 no menos de \$5 billones. Del análisis de todas las fuentes anteriores, se concluye que la dispersión de las mismas y la falta de coordinación en su ejecución generan problemas en materia de información, planeación financiera y control sobre su uso, lo que va en detrimento de los objetivos que se pretende alcanzar en el mejoramiento de la calidad educativa.

Al respecto, el discurso actual de la Nación apunta a que con los recursos girados para financiar la prestación del servicio educativo, se espera que las entidades garanticen como mínimo la financiación de la nómina docente, directiva docente y administrativa (de la secretaría de educación y de los establecimientos educativos); de las estrategias de permanencia de los niños en el sistema; de la construcción y mejoramiento de infraestructura y dotación; de la formación docente, del funcionamiento de la Secretaría de Educación y de los gastos de los establecimientos educativos.

Para esto se requiere un serio estudio de fuentes y liberar los usos de las mismas, con el objeto de aplicar el principio de autonomía de las entidades territoriales incluido en la Constitución Política de 1991 y que se aplique todo lo que esperaba cambiar la Ley 715 de 2001 y no se ha aplicado o adoptado aún, por ejemplo dejar de definir en que se deben gastar los recursos del sector las entidades, dejar de viabilizar plantas e implementar seriamente la inspección y vigilancia en las entidades territoriales, mecanismo que apunta hacia la mejora real en la calidad del gasto en los niveles de gobiernos subnacionales (incluyendo a los rectores y directores).

La financiación del mejoramiento de la calidad educativa en la educación preescolar, básica y media en Colombia presenta vacíos conceptuales pues no se ha enfocado la idea de calidad que espera tener el país. Por ejemplo, no se han discutido seriamente los temas propios de inversión, funcionamiento y formación bruta de capital asociada al sector, que han sido incluidos en la calidad de la educación.

Por otra parte, las normas actuales aluden taxativamente sobre el uso de los recursos por parte

de las entidades y en cambio, no ha promovido la autonomía de las entidades, fortaleciendo previamente y los mecanismos de seguimiento y control de cada nivel de gobierno, los cuales no han sido evaluados seriamente y en todo el contexto real.

La tercera conclusión es, que la calidad educativa en Colombia se mide en términos de resultados de pruebas internas y externas que únicamente miden la eficiencia en el uso de los recursos para producir un resultado, es decir, los resultados de un producto: un alumno con logros aceptables en pruebas de conocimientos a la luz de unos insumos, que ni siquiera están claros, cuando dichos resultados dependen del clima en el aula y del proceso cognoscitivo particular de cada alumno.

De acuerdo a lo anterior, debe cambiarse el imaginario de que a través de una prueba se puedan comparar los factores en los que se recibe la educación en Suecia a como se recibe en Colombia. En ese sentido cada país debe determinar cuáles son los determinantes de la calidad que espera, según lo que entiende por la misma para saber dónde se quiere llegar con la educación impartida, discusión que ha sido aplazada con recurrencia por los Gobiernos de turno y por el Ministerio de Educación Nacional. Las intenciones de hacer una revolución educativa o de cambiar los resultados de las pruebas internas y externas, no han venido acompañadas de pactos reales de todo el país por lo que se quiere de la educación preescolar, básica y media y lo que requiere para mejorar su calidad.

Frente a lo anterior, es necesario considerar que los países que cuentan con los mejores sistemas educativos del mundo, las brechas de acceso y permanencia de los estudiantes han sido resueltas (o incluso nunca han sido una prioridad o necesidad por su nivel de desarrollo económico), así como los problemas del funcionamiento de las instituciones educativas, pues estos problemas también han sido superados y se deben ocupar de otros. En conclusión, si no se discute que es lo que realmente le apunta a la calidad, no se verá una transformación real de los resultados de la misma. Por esta razón, las Secretarías de Educación, los docentes y directivos docentes y los padres de familia deberían concentrar sus esfuerzos en que los niños se sientan felices en los colegios, ocuparse de que aprendan a solucionar problemas, a entender lo que leen y que dediquen su infancia, niñez y adolescencia a aprender. Es necesario tener en cuenta que mientras estudiar no sea divertido para los estudiantes y que el sistema no le ofrezca educación diferenciada según sus necesidades, los resultados en las pruebas nunca van a mejorar.

VI. Recomendaciones

Inicialmente se recomienda ajustar los componentes actuales de la participación de educación para prestación del servicio y la metodología de cálculo de las asignaciones SGP-Educación, con el fin de liberar recursos de la bolsa completa (destinadas en su mayoría a financiar nómina), para que haya más posibilidad de invertir recursos en conceptos que le apunten al mejoramiento de la calidad educativa.

Un cálculo de las asignaciones del SGP-Educación que considere el costo eficiente de la nómina del sector y la adecuada financiación de la contratación del servicio educativo, aumentaría el monto de recursos disponibles para financiar estrategias de permanencia y de garantía de derechos para poblaciones vulnerables, la adecuación y mantenimiento de la infraestructura y dotación, los gastos de funcionamiento de la Secretaría de Educación, los Planes de mejoramiento institucional de las instituciones educativas y los conceptos incluidos en sus planes de desarrollo que contribuyan a mejorar la calidad educativa.

Otra propuesta a considerar es que los recursos de Calidad oficial que actualmente reciben los municipios no certificados sean girados a los departamentos con el fin de que estos ejecuten los mismos a través de proyectos de impacto y beneficio local y regional y que incluso estos puedan involucrar a sus capitales (certificadas o no), o con municipios certificados de su jurisdicción. En su defecto o en complemento, ajustar la reglamentación existente para que se exija a los municipios que solo puedan ejecutar los recursos en conceptos de calidad bajo la coordinación de un plan departamental de calidad.

Para resolver los inconvenientes asociados al concepto de gasto asociado a la financiación de la alimentación escolar, se recomienda que los recursos provenientes de la asignación especial que financian actualmente una parte del programa, en adelante hagan parte del SGP-Educación y que estos no se distribuyan entre municipios no certificados en educación y solo se asignen entre Departamentos para que regionalicen las inversiones de los recursos en los municipios no certificados de su jurisdicción y promover que las entidades certificadas, Instituciones educativas y otros actores ejecuten los recursos de manera coordinada bajo el liderazgo de los departamentos y que las inversiones se realicen con criterios de economías de escala.

Para seguir avanzando en Descentralización educativa, se presentan retos y nuevas oportunidades de asociación para ejecutar proyectos de inversión en educación que tengan beneficio regional entre Departamentos, Ciudades capitales certificadas o no en educación, Municipios no certificados en educación e Instituciones educativas, para lo cual se propone promover reglas para que las entidades puedan utilizar la figura de Contratos – Plan y Alianzas Público Privadas APP. También se debería promover entre los gobernadores, alcaldes, las secretarías de educación, los rectores y directores rurales de los establecimientos educativos que se priorice y concerte el uso de los recursos del sistema en cada nivel.

De acuerdo a lo anterior y como resultado de la ejecución de la estrategia hasta 2014, se requiere promover la necesidad de utilizar los principios de subsidiariedad y complementariedad para coordinar la convergencia de diferentes actores y de las fuentes de recursos provenientes de las transferencias del SGP, recursos propios y/o otras

fuentes recaudadas por municipios no certificados en educación para financiar conceptos de gasto asociados a temas de calidad, gratuidad, Alimentación escolar, transporte escolar y Primera infancia.

Para realizar inversiones en modernización y mantenimiento de la infraestructura educativa, se requiere reglamentar la legalización de la totalidad de los predios de las instituciones educativas de manera definitiva y que la Nación coordine con las entidades certificadas el levantamiento del inventario de la infraestructura del país, su estado y actualización periódica, así como que se revise la oferta educativa del país, el Directorio Único de Establecimientos DUE y se verifique su ajuste permanente, para garantizar el ciclo completo de formación de los estudiantes en todas las jurisdicciones.

Ante la marcada debilidad en los esquemas de seguimiento de la Nación al uso dado por parte de los rectores de las instituciones educativas a los recursos de gratuidad, se requieren fortalecer los mecanismos de seguimiento y de inspección y vigilancia en las entidades territoriales para contar con información sobre el uso de dichos recursos, más cuando los rectores tienen competencia para contratar y administrar los recursos de sus instituciones, sin que se esté ejerciendo un adecuado control nacional ni regional sobre los mismos.

En el tema de calidad y gratuidad se requiere promover en las entidades territoriales la articulación de esfuerzos en la ejecución y seguimiento a las diferentes fuentes de recursos asignadas al sector educación y por otra parte que se promueva dicha articulación entre todos los niveles de gobierno asociados al sector.

Por otra parte, se requiere articular de mejor manera la educación preescolar, básica y media con temas de competitividad y productividad (para enlazar educación preescolar básica y media con el desarrollo económico) y con la temas de inversión en investigación, tecnología, ciencia y desarrollo.

En materia de financiación del mejoramiento de la calidad educativa en la educación preescolar, básica y media en Colombia, se requiere discutir una serie de temas conceptuales y otros de naturaleza fiscal asociados a la idea de calidad que espera tener el país. De acuerdo a lo anterior, se requiere definir claramente qué entiende la Nación por calidad, que conceptos de gasto le apuntan a su mejoramiento y reorganizar todas las fuentes de financiación de dichos conceptos. Se recomienda que se aclaren las diferencias conceptuales y

financieras entre los temas propios de la calidad de la educación y los de funcionamiento del sector. También que se definan de manera más concreta los componentes de la canasta educativa y que se discuta el enfoque de formación bruta de capital asociado al concepto, sin especificar taxativamente en que deben ejecutar los recursos las entidades. Por otra parte, desarrollar un ejercicio de replanteamiento y uso coordinado de sus fuentes de financiación, considerando que las fuentes y los montos que la financian son mínimos frente a los que se destinan para gastos de personal del sector y revisar los esquemas de seguimiento y control a los recursos que financian la calidad educativa. Todo lo anterior, sin excluir el enfoque fundamental que debe tener la discusión al considerar el uso eficiente de los recursos disponibles.



Dirección General de Apoyo Fiscal
ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE
LA POLÍTICA DE TRANSPORTE
ESCOLAR EN COLOMBIA



MINHACIENDA

// Resumen



El transporte escolar en Colombia es una estrategia de permanencia de algunos estudiantes en el Sistema Educativo. Dada su importancia, en el presente documento se analizó la problemática en la implementación del servicio, que permita a la Nación como a las Entidades Territoriales reflexionar sobre los factores no considerados al plantear y formular dicha política pública, lo cual a su vez aporta oportunidades de mejora para prestar el servicio.

Los obstáculos identificados en su implementación se relacionan con vacíos normativos en algunos aspectos importantes de la prestación de dicho servicio, dado que la reglamentación actual únicamente se enfoca en la regulación de las condiciones de seguridad para prestar el servicio y sobre cómo y con quien se debe contratar el mismo. Por otra parte, dicha normatividad es aplicable en todo el territorio Nacional sin tener en cuenta las particularidades de las regiones. También se identificó que no obstante ser presentada como una importante estrategia de permanencia en el sistema educativo, ésta no ha sido prioritaria para la Nación, debido a la falta de fuentes de recursos para financiarla, pues las existentes no son exclusivas para financiar dicho servicio, luego deben financiar otros conceptos de gasto, lo que ocasiona que en algunas Entidades los recursos no alcancen para financiar la política. También se concluye que la principal fuente con que se ha financiado el transporte escolar en las últimas tres vigencias es recursos propios -ICLD-, seguido por los recursos del SGP-Educación y los recursos del Sistema General de Regalías.

Palabras clave

Transporte Escolar, Educación, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de transportes, fuentes de financiación.

Contexto

El transporte escolar está clasificado como una política que apunta a la ampliación de cobertura y permanencia en el sistema educativo. Su necesidad surge por diversas razones, entre ellas que las instituciones educativas más cercanas a las residencias de los estudiantes no tienen cupos suficientes, la dispersión geográfica, las condiciones topográficas del territorio o en casos excepcionales porque las instituciones educativas se encuentran en zonas en medio del conflicto armado.

Desde el plan sectorial 2006 – 2010 ya se reconocía que la deserción escolar se focalizaba principalmente en zonas rurales dispersas del país, dado que en el Censo 2005 se identificó que en estas áreas las tasas de inasistencia eran aproximadamente del doble de las registradas en la zona urbana. Sin embargo, aún no se contemplaba la falta de transporte escolar como una de las causas específicas de la deserción, solo hasta 2009 con la Encuesta Nacional de Deserción Escolar ENDE, se evidenció como uno de los factores críticos de deserción la falta de transporte escolar.

Por lo anterior y teniendo en cuenta la importancia de los apoyos complementarios como el transporte escolar para asegurar la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema educativo, en el Plan sectorial 2010-2014 publicado por el Ministerio de Educación Nacional (2010) se incluyó al respecto que:

“... En esta materia, se promoverá una política de transporte escolar que contemple las condiciones regionales del país, y se fortalecerá el trabajo coordinado entre el sector educativo, los coordinadores municipales y los enlaces territoriales del programa Red Unidos y otros aliados del sector educativo. Así mismo, se fomentará la inversión de excedentes financieros del sector solidario” (MEN, Pág. 66).

En 2010 el Ministerio de Educación Nacional contrató un estudio con el consorcio SEI-C&M para que realizara un diagnóstico sobre transporte escolar en Colombia, el cual arrojó importantes recomendaciones para tener una adecuada prestación de dicho servicio. Una de las principales fue que desde la Nación se estableciera una política de transporte escolar con criterios diferenciales entre las regiones.

Por todo lo anterior, se puede concluir que se tenía claridad sobre la importancia del transporte escolar, en la necesidad de definir una política con criterios diferenciales y de acuerdo con el estudio mencionado se tenía el conocimiento de las acciones que se debían desarrollar para implementar adecuadamente la política de transporte, por lo cual se esperaba una política bien definida y que tuviese en cuenta las dificultades que se presentan en las entidades territoriales según sus contextos regionales.

Sin embargo en el análisis actual de la implementación de la política de transporte escolar se identificaron problemas desde su enunciación debido a que no fue formulada de acuerdo a sus necesidades, pues la regulación existente en este tema carece de aspectos relevantes para que se dé una adecuada prestación del servicio de transporte escolar.

Por lo tanto, es necesario reiterar la necesidad de crear políticas públicas al respecto que partan de las diferencias existentes en cada una de las regiones, que tenga en cuenta factores determinantes en la prestación de este servicio y que defina de manera más adecuada su financiación.

Por otra parte, según información del Ministerio de Educación Nacional, la cobertura del transporte escolar reportada por las 94 entidades territoriales certificadas en educación en el Sistema Integrado de Matricula (SIMAT- Anexo 13A) muestra lo siguiente:

Cuadro No. 1 Recursos disponibles para mejoramiento de la calidad educativa 2010-2013
Valores en Millones de pesos

CONCEPTOS	2010	2011	2012	2013
1. SGP - Calidad Matricula	594.852	613.709	636.600	748.513
2. SGP - Gratuidad	196.770	239.025	523.812	550.872
3. SGP - Prestación del servicio (Destinados por las 94 ETC a calidad)	426.451	523.673	400.936	148.969

Teniendo en cuenta el anterior contexto y la cobertura reportada por el Ministerio de Educación Nacional, en cambio de conclusiones, se plantea la siguiente serie de interrogantes: ¿Es efectivamente esa la cantidad de niños que realmente requerían el servicio?, ¿Con qué recursos se financió?, ¿Fueron estos recursos suficientes?, ¿La prestación de ese servicio para estos niños cumplió con la normatividad existente? y ¿en qué medios de transporte se prestó el servicio?

Durante la realización de este documento, la mayoría de estas preguntas no pudieron ser resueltas por las Entidades Territoriales ni por el Ministerio de Educación Nacional, evidenciando una ausencia de reglas claras y de parámetros técnicos para la administración de este servicio, así como una generalizada ausencia de información consolidada y por entidad territorial sobre la prestación.

II. Problemas identificados en la implementación de la política de Transporte Escolar

Antes de mencionar algunos de los problemas de la implementación del transporte escolar, es necesario definir el concepto de implementación, en esta ocasión tomaremos el definido por Mény y Thoenig (citado en Roth 2002)⁽¹⁾, quienes lo definen como “la fase de una política pública durante la cual se genera actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos”.

En el caso del transporte escolar, podemos concluir de acuerdo a lo anterior que la implementación de esta política se surte cuando se presta el servicio de acuerdo con la normatividad existente y las directrices y estudios realizados sobre la materia. Por lo tanto, en adelante los problemas en la prestación del servicio de transporte escolar se enfocaran desde los problemas de la implementación de la política.

De acuerdo con el estudio presentado por el consorcio SEI-C&M y teniendo en cuenta los problemas recurrentes de las Entidades Territoriales en la implementación de la política de transporte escolar y la financiación de la misma, se identificó que los problemas identificados en la prestación del servicio pueden ser atribuibles a obstáculos o ambigüedades generados desde la misma formulación de la política.

En este caso, encontramos una deficiencia en la normatividad debido a que ésta se enfoca en determinar los requerimientos técnicos necesarios para la prestación del servicio, es decir los relacionados con las condiciones de seguridad que deben cumplir los vehículos y la definición de quién se debe contratar para prestarlo, dejando una serie de vacíos y obstáculos que impiden la adecuada prestación de este servicio, tal como se explica a continuación.

a. Problemas relacionados con el análisis de la necesidad del servicio

En primera instancia, se ha identificado que en algunas entidades territoriales no cuentan con metodologías técnicas para la definir y escoger los beneficiarios del servicio de transporte escolar, lo que permite concluir preliminarmente que hay una buena probabilidad que el beneficio en algunos casos se brinda a estudiantes que no lo necesitan.

Esto ocurre debido a que en las normas vigentes no existen lineamientos unificados o criterios técnicos desde la Nación para determinar la necesidad del servicio, entre los que se podrían tener en cuenta el estrato, las necesidades básicas insatisfechas, el tiempo mínimo estimado en el recorrido o la distancia mínima en kilómetros de la residencia del estudiante al establecimiento educativo, así como casos excepcionales en los que por las condiciones geográficas o por presencia de grupos al margen de la ley, requieran que se preste el servicio, entre otros.

Por otra parte, el diagnóstico del consorcio SEI-C&M informa que la Corte Constitucional mediante Sentencia T-1259/08 definió que el Estado debe brindar la facilidad para que los niños y niñas accedan a la oferta educativa sin tener que realizar largos desplazamientos y ordenó al Ministerio de Educación Nacional definir los criterios bajo los cuales es posible considerar que un estudiante debe efectuar 'largos desplazamientos'. No obstante, las normas vigentes no definieron el concepto mencionado. En el análisis de la información y normatividad expedida por el Ministerio, tampoco se encontró información detallada o menciones al respecto.

En segunda instancia, generalmente las entidades territoriales no cuentan con recursos suficientes para prestar el servicio a la totalidad de estudiantes que realmente lo requieren por lo que deben priorizar en quienes más lo requieran.

El problema es que las entidades no cuentan con criterios técnicos para hacer dicha priorización, lo que puede conllevar a escoger los beneficiarios con criterios poco objetivos, sin estudios previos, sin analizar la oferta de instituciones en la jurisdicción, es decir, sin elementos técnicos de juicio para priorizarlos, lo que puede ocasionar que los estudiantes que requieren el servicio no lo reciban y que las decisiones sobre los beneficiarios se tomen sin criterios técnicos y/o de transparencia.

Lo anterior obedece a la falta de reglas claras en la materia, pues en la normatividad tampoco se identifican criterios para que las entidades o las instituciones educativas prioricen los beneficiarios del servicio cuando los recursos disponibles no son suficientes para prestarlo a la totalidad de estudiantes que lo demanden y requieran.

En este caso se deberían tener en cuenta criterios como discapacidades, la edad de los mismos, quien cuida su comportamiento y seguridad durante la prestación del servicio, el tiempo de desplazamiento, entre otros.

b. Problemas relacionados con el medio en el que se transportan los Niños

La complejidad y dispersión del territorio colombiano obliga a que en determinados lugares se tengan que utilizar medios de transporte alternativos para el desplazamiento. De acuerdo con el diagnóstico realizado por el consorcio SEI-C&M en 2010, los medios de transporte utilizados son los buses, microbuses, automóviles, transporte animal, canoas, lancha a motor, moto, moto-taxis, bicicletas, tractores, campero, camionetas y chivas, entre otros.

De acuerdo con ese mismo diagnóstico, en San Andrés y Bogotá se utilizaba exclusivamente el transporte terrestre vehicular, el cual prima a nivel nacional. El transporte animal es utilizado generalmente en las zonas oriental y pacífica del país y en los antiguos territorios nacionales; las lanchas a motor y canoas se utilizan básicamente en los antiguos territorios; y en la zona atlántica, se destaca la utilización de motos y moto-taxis.

Uno de los problemas es el vacío identificado en la normatividad, la cual no considera claramente la utilización en los desplazamientos de estudiantes de los medios de transporte no convencionales, los cuales en algunos casos son necesarios considerando la topografía y los accidentes geográficos de algunas regiones del país y que éste se compone de zonas geográficas distantes y dispersas.

Lo anterior también deriva que se arriesgue la integridad de los estudiantes que se transportan en estos medios por la falta de regulación sobre las condiciones de seguridad necesarias para utilizarlos en los desplazamientos. Por ejemplo, el moto-taxismo no es legal en ninguna entidad territorial, razón por la cual esta clase de medio de transporte debería ser restringida para transporte escolar. Por otra parte, la Nación debería regular la seguridad en los demás medios de transporte, pues las normas se enfocan en la prestación del servicio en condiciones de seguridad para el transporte convencional.

Si bien estos medios de transporte alternativos no se consideran para el transporte escolar, ya sea por condiciones de seguridad para los niños o por diferentes razones que pueda tener el Ministerio de Transporte, tampoco se evidencia un estricto seguimiento a su utilización, pues en algunas

entidades se utilizan medios no convencionales sin que medie la prohibición de la autoridad competente. Una conclusión preliminar es que si en la realidad no es posible acatar la norma, se debería trabajar en su regulación y en buscar mecanismos que mejoren las condiciones en las que se presta el servicio en estos medios de transporte. Un ejemplo de la necesidad de transporte no convencional se evidencia en el Departamento de Nariño, en el cual la complejidad del territorio requiere que parte de la población estudiantil se desplace en medios no convencionales, tal como se evidencia en el siguiente cuadro:

Modalidad servicios de Transporte	Medio de Transporte	Observaciones
Terrestre	Bus Escolar-campero-y otros	Sub región del Mayo
Terrestre	Bus Escolar-campero-y otros	Sub región Abades
Terrestre	Bus Escolar-campero-y otros	Sub región Centro
Terrestre	Bus Escolar-campero-y otros	Sub región Cordillera
Fluvial	Lancha motor	Sub región Cordillera
Otro	Transporte animal	Sub región Cordillera
Terrestre	Bus Escolar-campero-y otros	Sub región Gurambuyaco
Terrestre	Bus Escolar-campero-y otros	Sub región Juanambu
Terrestre	Bus Escolar-campero-y otros	Sub región Monte Costero
Otro	Transporte animal	Sub región Monte Costero
Terrestre	Bus Escolar-campero-y otros	Sub región Obando
Terrestre	Bus Escolar-campero-y otros	Sub región Occidente
Terrestre	Bus Escolar-campero-y otros	Sub región Sur
Fluvial	Lancha motor	Sub región Sur
Terrestre	Bus Escolar-campero-y otros	Sub región Sabana
Fluvial	Lancha motor	Sub región Sanquianga
Terrestre	Bus Escolar-campero-y otros	Sub región Telembi
Fluvial	Lancha motor	Sub región Telembi
Otro	Transporte animal	Sub región Telembi

Fuente: Secretaría de Educación Departamental de Nariño

c. Problemas relacionados con los prestadores del servicio de transporte escolar

La Ley 336 de 1996 determinó que cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte escolar deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas. En algunas entidades se presentan dificultades cuando en su jurisdicción no se cuenta con empresas legalmente constituidas, principalmente en municipios que no cuentan con servicio público de transporte terrestre.

No obstante, el Decreto 0048 de 2013 permite contratar con personas naturales cuando no exista oferta del servicio de transporte escolar ni empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial y siempre y cuando estas personas tengan el permiso de la autoridad municipal para operar en su jurisdicción. Sin embargo, el problema no contemplado en la norma, se presenta en las entidades en las que esto no es posible debido a la falta de personas naturales que dispongan sus vehículos particulares y cumplan con los requisitos de la norma para prestar el servicio, entre ellos, la acreditación.

El Ministerio de Transporte cada que se vence el término autorizado para contratar con particulares expide un nuevo decreto ampliando el mismo, práctica generalizada desde 1996 cuando prohibió por primera vez la contratación con particulares, pero en la realidad reconoce su necesidad al permitir mediante decretos que se contrate con éstos.

d. Problemas con el seguimiento a la prestación del servicio de transporte escolar

Un problema con las empresas prestadoras identificado en el estudio realizado por el consorcio SEI-C&M es que cuando se cuenta con las empresas legalmente constituidas para prestar el servicio, estas solo cumplen con un papel de afiliación.

De acuerdo con el estudio, se concluye que el modelo de negocio derivado de la normatividad actual se basa en cobrar a propietarios individuales una cuota de afiliación para la consecución de permisos de operación de sus vehículos, convirtiendo a las empresas prestadoras en intermediarios innecesarios, pues adicionalmente no hacen un seguimiento riguroso a la forma como se está prestando el servicio debido a que su interés solo radica en tener un mayor número de vehículos afiliados, pues es de esta actividad que perciben sus ingresos.

Se concluye que el anterior esquema termina funcionando de igual forma como si se contratara directamente con un particular, dado que el estudio mencionado diagnosticó que las empresas no le hacen seguimiento riguroso a los conductores, hasta el punto que con frecuencia no conocen las rutas, los horarios, ni el desempeño y la procedencia del personal que transporta a los niños, con las implicaciones que esto pueda tener sobre el cuidado de menores edad.

Como se concluyó, no se presenta diferencia sustantiva alguna entre que una entidad territorial contrate con un particular y una empresa legalmente constituida. Por lo tanto la normatividad es débil en éste aspecto, es decir, que no hay suficiente fuerza normativa que obligue o genere incentivos a las empresas para que implementen ejercicios de auditoría y revisión sobre la adecuada prestación del servicio de transporte escolar. En ese sentido, se podría hablar de una tercerización, no laboral sino de los vehículos que prestan el servicio de transporte escolar en algunas regiones.

Otro problema relacionado con el seguimiento, es que a pesar de que las entidades deban mantener y propender por la ampliación de cobertura a través de la prestación de este servicio, las Secretarías de Educación son débiles en la interventoría y/o supervisión de la prestación del mismo. En ese caso, el seguimiento se le atribuye solamente a las autoridades de tránsito en lo de su competencia, la cual se relaciona únicamente con verificar el cumplimiento de las normas técnicas de seguridad, tales como las condiciones de los vehículos y lo relacionado con la legalidad de la entidad con quien se contrató el servicio.

En cuanto a las instituciones educativas, cuando no son quienes contratan el servicio, se desentienden del seguimiento que se le debe hacer a su prestación, por lo que muchas instituciones no conocen a los conductores de los vehículos, a las empresas a las cuales están afiliados, ni la forma como le están prestando el servicio a los niños a su cargo.

Las normas relacionadas con el transporte escolar solo son expedidas por el Ministerio de Transporte, es decir, el problema es que la implementación de ésta política desde el nivel Nacional se ha dejado bajo la responsabilidad de un Ministerio que solo procura de acuerdo a su competencia que se cumpla el lleno de los requisitos técnicos y de seguridad para que un vehículo pueda operar como transporte escolar y el encargado de crear políticas públicas sobre la prestación del servicio educativo se ha desentendido sobre los criterios frente a la prestación del servicio de transporte con la importancia que tiene esta estrategia de permanencia de los estudiantes en el sector.

Se concluye que en la prestación del servicio del transporte escolar se presentan serias debilidades de las entidades territoriales en el monitoreo a la forma cómo se presta el servicio o a su adecuada prestación; si los beneficiarios del servicio realmente tienen la necesidad de éste; si los monitores y/o conductores están capacitados y son idóneos para desarrollar ésta importante tarea; si existen protocolos de seguridad en casos eventuales que sucedan en el recorrido o en caso de que el estudiante no sea recogido por el acudiente, entre otros aspectos técnicos básicos que deberían ser regulados por la Nación (No solamente por el Ministerio de Transporte) y que por lo tanto le correspondería también definir, reglamentar y hacerle seguimiento a los temas que se decidan.

e. Problemas relacionados con la Financiación del Transporte Escolar

Otro de los inconvenientes que han obstaculizado una eficiente implementación del servicio de transporte escolar en Colombia es la falta de fuentes claras de financiación para apalancar ésta estrategia de permanencia, pues si bien hay fuentes para financiarlo, éstas no son únicas y exclusivas para éste concepto, pues deben financiar múltiples conceptos de gasto para mejorar la calidad educativa y políticas de permanencia en el sector, que en algunos casos tienen más prioridad que el transporte escolar y explícitamente han dejado al transporte como un último aspecto a tener en cuenta en materia de financiación de conceptos asociados a la prestación del servicio educativo.

1) Inconvenientes para financiar el transporte escolar con las fuentes existentes:

La Ley 715 de 2001 dispuso que con los recursos del SGP-Prestación de servicio solo se podrá financiar transporte escolar, una vez hayan sido cubiertos prioritariamente los gastos asociados a la prestación del servicio, la cual ocupa más del 90% de dichos recursos. En el caso que la entidad territorial certificada reciba recursos complementarios, pues la asignación no es suficiente siquiera para financiar completamente la totalidad de su nómina, dichas entidades nunca podrán acceder a estos recursos para financiar el servicio de transporte escolar

Con los recursos de calidad matrícula oficial que reciben los distritos, municipios certificados y no certificados se podrán complementar, de ser necesario, el transporte escolar, pero siempre y cuando haya concertación con la entidad territorial certificada sobre la concurrencia de recursos. Sin embargo con estos recursos se debe atender otros conceptos de gasto entre esos, la adecuación y construcción de infraestructura educativa, la cual es una prioridad en la mayoría de entidades territoriales.

Con los recursos de gratuidad se puede financiar transporte escolar. Sin embargo, con ésta misma fuente también tendrá que financiar muchos otros conceptos de gasto como dotación pedagógica de establecimientos educativos, mantenimiento y reparaciones, adquisición de bienes de consumo duradero y pago de servicios públicos entre otros, lo cual hace que dichos recursos no sean suficientes y que por lo tanto a los establecimientos educativos al priorizar sus gastos descarten el transporte escolar, así sea una necesidad sentida de sus estudiantes. Por otro lado, los municipios de categoría 4, 5 y 6 tienen la posibilidad de financiar entre otros conceptos de gastos el transporte escolar con el 42% de libre destinación de Propósito General. No obstante, al igual que con los recursos de calidad y gratuidad, es posible que otros conceptos de gasto diferentes al transporte escolar tengan más prioridad.

En lo relacionado con los recursos de los Fondos del Sistema General de Regalías SGR, con la entrada en vigencia de la Ley 1530 de 2012, se cambió la destinación que se le daba anteriormente a los recursos provenientes de regalías. En ese sentido, las entidades que antes podían financiar el transporte escolar con regalías, actualmente no lo pueden hacer dado que el Acto Legislativo que creó el nuevo sistema en lo relacionado con el sector Educación, define que los recursos se destinarán solamente para inversiones físicas.

Adicional a la instrucción del Acto legislativo, el artículo 27 de la Ley 1530 de 2012 establece como algunos de los criterios que deben tener en cuenta los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) para aprobar proyectos, que en el sector educación solamente se aprueben los que contemplen el desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de la educación.

No obstante lo anterior, en la revisión de los proyectos aprobados por los OCAD (publicados por el DNP), encontramos que a 15 de septiembre de 2014 se habían aprobado los siguientes proyectos de transporte escolar:

Año	2012	2013	014	Total
Número de proyectos	23	54	12	89
Valor de los proyectos	\$127.659	\$90.927	12.016	230.602

*Valores en millones de \$

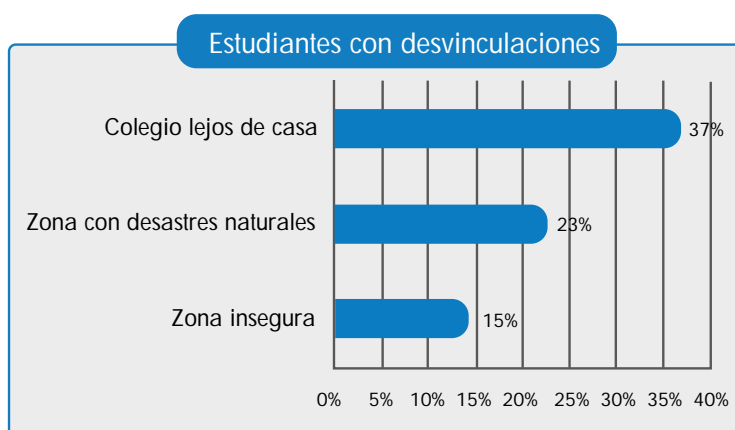
Aunque el monto viene descendiendo, no son claras las razones por las cuales se están aprobando proyectos para financiar transporte escolar cuando las normas del sistema establecen claramente que en educación los recursos de regalías se deben destinar para inversión física.

Entretanto, el problema radica en que eventualmente los recursos no garantizan la continuidad de la prestación del servicio de transporte escolar y las entidades deban cubrirlos con otras fuentes, por ejemplo con Ingresos Corrientes de Libre Destinación ICLD o en últimas, que se desfinancie éste concepto de gasto, así sea una necesidad sentida de las regiones.

El caso mencionado se evidencia con recurrencia en las entidades certificadas en educación, considerando que la norma establece que una vez cubiertas las prioridades del sector (por ejemplo nómina y otras necesidades), si existe disponibilidad presupuestal se puede contemplar financiar alimentación y transporte escolar. En los casos de entidades que reciben complemento por población atendida y los recursos solo garantizan que se cubra la nómina, se agudiza éste problema. Por lo tanto, se concluye que aunque la Nación considera el transporte escolar como una de las principales estrategias de permanencia en el sistema educativo, en las normas de financiación del sector la prestación de este servicio no es prioritaria la financiación de proyectos relacionados con dicho concepto de gasto, la que, como se verá más adelante, ha sido compensada con ingresos propios de las entidades territoriales, particularmente las certificadas.

De acuerdo con un informe presentado por la Gobernación de Nariño⁽²⁾, se evidencia que según los resultados de la Encuesta Nacional de Deserción ENDE, las razones para que el 31% de los estudiantes deserten o se retiren del sistema

educativo están relacionadas con la distancia entre la residencia de los estudiantes y el establecimiento educativo, la presencia de desastres naturales y la inseguridad de las zonas, tal y como se evidencia en la siguiente gráfica:



Fuente: Gobernación de Nariño

Adicionalmente, en dicho informe se registra que el 13% de sus estudiantes matriculados no recibe el servicio de transporte escolar.

2. Este informe contiene un diagnóstico de las necesidades y costos del transporte escolar, el cual fue presentado en 2014 por la Secretaría de Educación Departamental al Gobernador de Nariño para toma de decisiones al respecto.

Dada la importancia del transporte escolar y los problemas identificados con cada una de las fuentes de financiación se analizó la forma cómo han financiado éste servicio los departamentos y municipios y distritos certificados y no certificados en educación durante las últimas tres vigencias.

De dicho análisis se concluye que en las vigencias 2011, 2012 y 2013 en las 94 entidades certificadas en educación, la financiación del transporte escolar se comprometió en primer lugar con recursos propios -ICLD-, en segundo lugar se financió con los recursos de SGP-Educación de prestación de servicios y/o calidad, y la tercera fuente de financiación proviene de recursos de regalías, excepto para 2013, donde la ejecución disminuyó por el cambio mencionado anteriormente en la normatividad del SGR. También se concluye que entre las vigencias mencionadas las entidades aumentaron su inversión en transporte escolar. Como se detalla en el siguiente cuadro:

FUENTES FINANCIACIÓN	2011		2012		2013	
	Compromisos	%	Compromisos	%	Compromisos	%
ICLD excepto el 42% libre de Propósito General	\$55.649	48%	\$100.061	59%	\$158.122	75%
SGP-educación vigencia actual	\$28.640	25%	\$29.532	17%	\$37.983	18%
Regalías y Compensaciones	\$20.464	18%	\$20.543	12%	\$3.906	2%
Otros recursos de capital	\$6.425	6%	\$6.435	4%	\$485	0%
Crédito interno y externo	\$3.086	3%		0%	\$2.886	1%
Ingresos corrientes con destinación específica-recursos propios	\$200	0%	\$996	1%	\$746	0\$
SGP-alimentación escolar vigencia actual	\$71	0%		0%		0%
1% regalías y compensaciones ICBF-ley 1238/2009	\$55	0%		0%		0%
SGP-Propósito general forzosa inversión	\$110	0%	\$2.886	2%	\$5.685	3%
Otros aportes o transferencias departamentales		0%	\$3.873	2%		0%
Participación por el monopolio de licores		0%	\$2.683	2%		0%
Otros aportes o transferencias municipaes		0%	\$329	0%		0%
Cofinanciación departamental		0%		0%	\$414	0%
Otras fuentes diferentes a las anteriores	\$232	0%	\$3.253	2%	\$173	0%
TOTAL	\$114.932		\$170.592		\$210.400	

Fuente: Formato Único territorial FUT

En cuanto a la financiación del transporte escolar en los municipios no certificados en educación, se encontró que tienen una alta dependencia de las transferencias, principalmente de la Nación con recursos de SGP educación y que regalías y compensaciones fue la segunda fuente más utilizada por estos municipios para el financiamiento de transporte escolar en 2011 y 2012. Como se detalla en el siguiente cuadro:

FUENTES FINANCIACIÓN	2011		2012		2013	
	Compromisos	%	Compromisos	%	Compromisos	%
SGP-educación	\$57.801	48%	\$83.478	56%	91.740	52%
Regalías y Compensaciones	\$22.658	19%	\$17.064	11%	7.593	4%
Coofinanciación departamental	\$18.124	15%	\$15.660	11%	34.237	19%
ICLD excepto el 42% de libre propósito	\$6.070	5%	\$7.949	5%	8.936	5%
Otros aspectos o transferencias departamentales	\$4.041	3%	\$3.580	2%	3.839	2%
SGP-Propósito General forzosa inversión libre inversión	\$3.394	3%	\$4.645	3%	4.595	3%
SGP-Propósito General-42% libre destinación	\$3.521	3%	\$5.197	3%	5.734	3%
Ingresos corrientes con destinación específica-recursos propios	\$1.164	1%	\$1.582	1%	1.776	1%
Crédito interno y externo	\$760	1%	\$34	0%	208	0%
Otros aportes o transferencias municipales	\$749	1%	\$200	0%	9	0%
Otros recursos de capital	\$739	1%	\$2.408	2%	4.128	2%
Confinanciación Nacional	\$499	0%	\$272	0%	403	0%
Otras fuentes diferentes a las anteriores	\$323	0%	\$3.757	3%	11.534	6%
Fondo Nacional de Regalías	\$318	0%	\$822	1%	307	0%
SGP-Alimentación Escolar	\$315	0%	\$986	1%	771	0%
Escalonamiento	\$107	0%	\$51	0%		
SGP-Agua Potable y Saneamiento Básico	\$21	0%				
Recursos del sector eléctrico			\$628	0%	929	1%
SGP-recursos por crecimiento de la economía superior al 4%			\$200	0%	19	0%
Otros aportes o transferencias adicionales			\$134	0%	28	0%
Cofinanciación municipal			\$22	0%	139	0%
SGP-Ribereños						
Impuesto de transporte a gasoductos y oleoductos Ley 153 2012			\$8	0%	991	1%
Desahorro FONPET					\$83	0%
TOTAL	\$120.604		\$148.678		\$177.998	

Fuente: Formato Único territorial FUT

En suma, se encuentra que el transporte escolar viene siendo financiado de manera creciente con cargo a los ingresos propios de las entidades certificadas y con los recursos del SGP educación. Aunque desde todo punto de vista es positivo el aporte de las entidades territoriales a la financiación de este componente sectorial, quizás ello se deba en parte a los problemas de dispersión que caracterizan la financiación desde el SGP. En particular, por la prácticamente nula influencia de las entidades certificadas sobre el uso de los recursos de calidad educativa que reciben los municipios no certificados.

IV. Conclusiones y Recomendaciones

La conclusión inicial es que la política de transporte escolar no se implementa de forma adecuada debido a que desde su formulación se dejaron aspectos importantes sin regular. Los inconvenientes que presenta permiten aludir que fue una estrategia que se definió bajo la concepción tradicional del trabajo administrativo de arriba (top) hacia abajo (down) tal y como lo describe Roth (2012)⁽³⁾ éste enfoque va desde el centro a la periferia y en éste caso no se tuvieron en cuenta las particularidades de donde surge el problema para definir la política, tomando decisiones sin el contexto necesario para que se tuvieran en cuenta los diferentes aspectos que podían obstaculizar su implementación.

Por lo anterior, se encontró que la normatividad vigente en materia de transporte escolar presenta vacíos. Por un lado, relacionados con aspectos técnicos necesarios para que se dé una adecuada prestación de dicho servicio y por el otro, relacionado con sus fuentes de financiación en las cuales no es prioritaria la destinación de los gastos hacia dicha estrategia de permanencia de los estudiantes en el sistema, especialmente en un país con excesiva dispersión geográfica.

En ese sentido, se concluye y resalta la importancia de reglamentar adecuadamente esta política pública educativa, considerando las particularidades de las entidades y que se fijen criterios técnicos para determinar la necesidad del servicio de transporte. Se recomienda que la reglamentación apunte a que se preste el servicio a quienes realmente lo requieren, lo cual también contribuye a mitigar las

3. Roth, A. N. (2002), Políticas Publicas, Formulación implementación y evaluación, Ediciones Aurora. 109

eventuales fugas de recursos que se puedan estar presentando en la actualidad por algunos de los problemas expuestos en el presente documento.

También que se defina la forma de priorizar los beneficiarios del servicio en las Entidades Territoriales o en las instituciones educativas que no puedan apalancar la prestación del servicio de transporte escolar a la totalidad de estudiantes que lo demanden.

Adicionalmente, se evidenció que los actores involucrados en este proceso no contribuyen con el seguimiento juicioso a la prestación del servicio de transporte escolar, por lo tanto se recomienda que se regulen claramente las responsabilidades de las secretarías de educación, rectores, empresas prestadoras y padres de familia frente al seguimiento de la prestación del servicio de transporte escolar para que éste se ofrezca de forma adecuada.

Adicional a lo anterior, se requieren crear criterios técnicos que tengan en cuenta las necesidades de las regiones, los cuales flexibilicen la prestación del servicio en zonas geográficas complejas que requieran medios de transporte no convencionales. Por último, se debe buscar una solución definitiva para cuando no se cuente con empresas legalmente constituidas, como se ha evidenciado en éste documento, se prohíbe que se contrate con particulares y a la vez se reconoce la necesidad al autorizarlo de forma transitoria por medio de decretos, es decir no hay una solución definitiva a este problema que afecta a la mayoría de las Entidades Territoriales. La transitoriedad mencionada permite concluir que la Nación ha pospuesto la toma de decisiones definitivas y permanentes frente a esta necesidad.

En cuanto a la financiación, se concluye que las normas vigentes contemplan que las fuentes con las que las entidades territoriales pueden financiar transporte escolar se deben destinar a financiar diversos conceptos de gasto asociados a la prestación del servicio, al mejoramiento de la calidad y a otras políticas de permanencia a las cuales se les ha dado prelación desde la Nación (tales como alimentación escolar y primera infancia), que en algunos casos priman frente al transporte escolar.

Adicionalmente se encontró que las principales fuentes con que se ha venido financiando ésta política en las entidades certificadas en educación son los recursos propios, SGP del sector educación y regalías, mientras en las entidades no certificadas se ha financiado principalmente con SGP –Educación, seguido por cofinanciación departamental, Regalías e ICLD. En éste sentido, se requiere que la Nación preste mayor asistencia técnica para la búsqueda de nuevos recursos que amparen la prestación de éste servicio o defina parámetros de coordinación y complementariedad para el uso de los recursos que financian ésta estrategia de permanencia.

Una salida al tema de la financiación podría ser que se cambie la regla de juego, se debería aprovechar los recursos de Regalías para que se financie todo lo relacionado con construcción y adecuación de infraestructura educativa teniendo en cuenta que de acuerdo a la normatividad actual con estos recursos se puede apalancar la inversión física, así se liberarían estos compromisos de los recursos de calidad, los cuales se utilizarían para darle prioridad al transporte y alimentación escolar y lo que sobre a los otros conceptos de gasto relacionados con la calidad educativa.

Otra salida es crear reglas para que los recursos de calidad ordinaria de los municipios no certificados se ejecuten bajo la coordinación indiscutible con las entidades certificadas, esto garantiza la complementariedad entre los dos niveles de gobierno.

En ese sentido, se concluye que se requieren encontrar soluciones a los problemas de ésta estrategia de permanencia; crear, ajustar y/o flexibilizar las normas existentes, de manera coordinada desde el mismo sector en la Nación (así sea de manera conjunta con el sector transporte); y, dejar de tomar decisiones coyunturales al respecto.

Findeter es el Banco de Desarrollo Regional creado por el Gobierno Nacional desde hace 25 años para impulsar y financiar la sostenibilidad de la infraestructura en Colombia. Desde el año 2011, la Financiera del Desarrollo transformó su naturaleza jurídica, lo cual le permitió complementar su misión como Entidad de redescuento y prestar asistencia técnica y asesoría en la planeación y la formulación estratégica de proyectos, con el fin de “apoyar el desarrollo sostenible del país, generando bienestar en las regiones”.

Findeter actúa como articulador de la política pública de diferentes Ministerios y agencias de cooperación, a través de las diferentes fuentes de financiamiento, participando en el ciclo completo de la ejecución de proyectos, apoyando los procesos de planeación en las ciudades, identificando y priorizando intervenciones estratégicas, brindando asistencia técnica en su estructuración, y financiando el desarrollo de las mismas.

Para esto, la Financiera trabaja en la materialización de programas que tienen como objetivo impulsar el desarrollo sostenible de las regiones y brindar mejores condiciones de vida a sus habitantes: “Ciudades Sostenibles y Competitivas”, “Ciudades Emblemáticas” y “Diamante Caribe y Santanderes de Colombia”.



Universidad Tecnológica de Santander

Corrección de Estilo y Diagramación financiada
por la Cooperación del Gobierno Suizo-SECO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO



Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C., Colombia