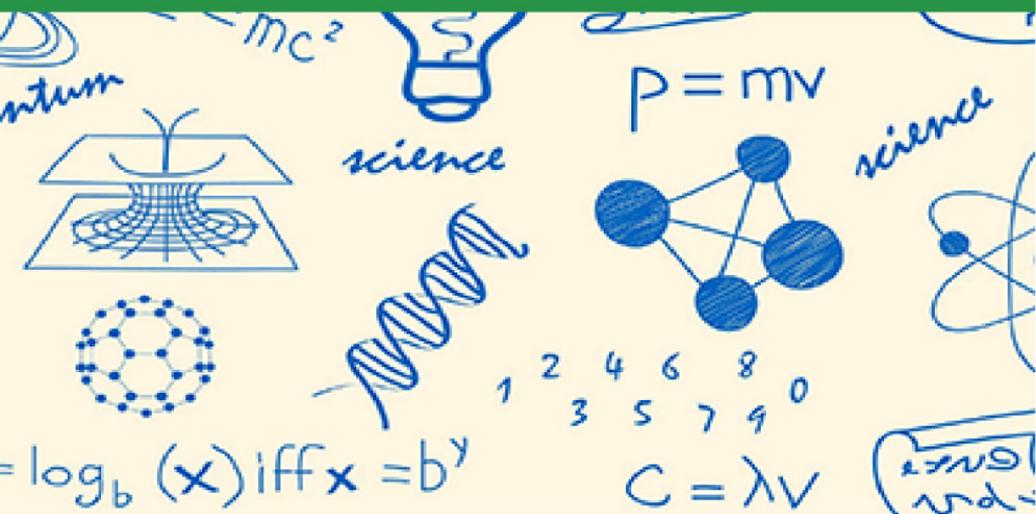


Sistema general de participaciones: provisión del servicio educativo

Jaime Sebastián Lobo Tovar

Colección La Educación al Derecho Vol. 8



Sistema General de Participaciones: provisión del servicio educativo

Sistema General de Participaciones: provisión del servicio educativo

Jaime Sebastián Lobo Tovar

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

EDUCACIÓN

Claudia López Hernández (Alcaldesa)

Sistema General De Participaciones: Provisión Del Servicio Educativo
Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP

© Autores

Jaime Sebastian Lobo Tovar

© IDEP

Director General: Alexander Rubio Álvarez

Subdirector Administrativo, financiero y de control disciplinario: Camilo Andrés Blanco López

Jefe Oficina Asesora Jurídica: Juan Manuel Ramírez Montes

Coordinación Editorial: Diana María Prada Romero

ISBN digital: 978-958-5584-79-2

Título de la serie: Colección La Educación al Derecho

Director Académico Colección: Camilo Andrés Blanco López

Publicación como resultado del desarrollo de la agenda de investigación: cerrando brechas (estrategia no 02) y de las actividades del grupo de investigación “La Educación al Derecho” avalado por el IDEP ante el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación.

Este libro se podrá reproducir y/o traducir siempre que se indique la fuente y no se utilice con fines lucrativos, previa autorización escrita del IDEP

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP

Avenida calle 26 No. 69D – 91, oficinas 805 y 806 Torre Peatonal – Centro Empresarial

Arrecife. Teléfono (571) 263 06 03. www.idep.edu.co – idep@idep.edu.co

Bogotá, D.C. – Colombia

Impreso en Colombia

Año 2020

Tabla de Contenido

Índice de Tablas.....	6
Índice de figuras	7
Prólogo.....	8
Introducción	10
1. Marco legal.....	12
1.1 Antecedentes	13
1.2 Marco legal vigente	15
1.3 Apreciaciones generales.....	16
2. Sistema General de Participaciones: provisión del servicio educativo	20
2.1 Experiencias internacionales.....	21
2.2 Experiencia Nacional	23
2.2.1 Perspectiva desde la Academia.....	23
2.2.2 Perspectiva desde los hacedores de política pública	28
2.2.2.1 Contraloría General de la República: efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones.....	28
2.3 Desafíos en la financiación del sector educativo: diagnóstico y propuestas hacia una reforma del SGP	40
3. Conclusiones.....	46
Referencias Bibliográficas	54

Índice de Tablas

Tabla 1: Resumen Marco Legal: Transferencias para provisión de salud y educación	18
Tabla 2: Evolución de las transferencias del SGP 2017-2020	47
Tabla 3: Participación de los componentes del sector educación 2017-2020.....	48
Tabla 4: Evolución de las asignaciones sector educativo 2017-2020.....	49
Tabla 5: Asignación de recursos promedio 2016-2020	51

Índice de Figuras

Figura 1. Gasto en educación 2008-2015. Fuente: Elaborado a partir de los datos del informe del SGP de la CGR 2017.....	30
Figura 2. Fuentes de financiación en EPBM 2010-2015. Fuente: Elaborado a partir de los datos del informe del SGP de la CGR 2017.....	31
Figura 3. Participación SGP educación. Fuente: Elaboración propia a partir del SICODIS-DNP.	32
Figura 4. Distribución de los recursos del SGP en educación. Fuente: Elaboración propia a partir del SICODIS-DNP.....	34
Figura 5. Crecimiento de los componentes de calidad. Fuente: Elaboración propia a partir del SICODIS-DNP.	35
Figura 6. Desempeño pruebas Saber 11 ^o por área de conocimiento, según el estatus del municipio. Fuente: Elaboración propia, datos CGR 2017.	36
Figura 7. Tasa de crecimiento puntaje promedio prueba Saber 11 ^o por área de conocimiento, según estatus del municipio. Fuente: Elaboración propia, datos CGR 2017.....	37
Figura 8. Tasas de cobertura a nivel nacional. Fuente: Elaboración propia, datos CGR 2017	38
Figura 9. Indicadores de cobertura 2008-2015. Fuente: Elaboración propia, datos CGR 2017	39
Figura 10. Distribución de los recursos en calidad educativa. Fuente: Elaboración propia, datos SICODIS DNP.	50
Figura 11. Asignación promedio por alumno. Fuente: Elaboración propia, datos SICODIS DNP.....	51
Figura 12. Indicadores de cobertura 2016-20202, promedio departamental. Fuente: Elaboración propia, datos MEN.....	53

En 2020 el grupo de investigación vinculado al IDEP “La Educación al Derecho”, generó una serie de investigaciones que desde sus tres líneas de trabajo (jurídica-normativa, análisis de políticas públicas educativas y estudios cuantitativos y de financiación de la educación) abordaron temas actuales sobre la garantía del derecho a la educación.

La colección *La Educación al Derecho* es el resultado de dicho análisis investigativo que, desde la perspectiva del Derecho, busca contribuir al estudio, valoración y evaluación de las políticas públicas que intervienen en la gestión del servicio público de la educación en Colombia, esto con el objeto de construir herramientas que permitan trabajar conjuntamente con los actores del campo educativo en pro de la calidad, transparencia, garantía y efectividad del servicio.

En ese sentido, las observaciones recogidas en los diferentes temas que componen la colección pretenden brindar al lector un visión holística en torno al eje que motiva la investigación *¿qué es la educación y por qué se constituye como un derecho que debe ser protegido y garantizado?*

Concebida como práctica y proceso, la educación requiere de un continuo ejercicio de reflexión enfocado hacia el fortalecimiento y cualificación de su servicio, partiendo del principio fundamental de la doctrina de protección integral. Para ello, es necesario que los diferentes actores que participan en la construcción del sistema educativo en el país, establezcan un diálogo participativo que permita la cooperación entre pares de forma periódica, autónoma y crítica, propendiendo el alcance de los objetivos propuestos en términos de garantía, inclusión y calidad.

Desde este punto de vista, el trabajo realizado por el grupo de investigación *La Educación al Derecho*, recogido en las líneas de esta colección, busca crear un puente de comunicación efectiva que permita conocer el engranaje que sustenta el sistema educativo, a través del cual interactúan los conocimientos, las metodologías y las prácticas de quienes lo componen administrativa, académica y financieramente, con el objeto de cerrar las brechas de inequidad y transformar la realidad de las futuras generaciones.

La colección mencionada previamente se enriquece entonces con 9 títulos que responden al análisis jurídico, de política pública y de financiación, aquí presentamos al lector el Vol.8 enfocado en la línea de financiación de la educación.

Camilo Blanco López

“La debilidad institucional, la ausencia de capital humano calificado, la baja competitividad y el aislamiento geográfico, entre otros, son las principales causas del rezago municipal en Colombia” (Contraloría General de la Nación, 2017)

El presente texto expone una reseña cronológica de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) en el sector educativo. Con este propósito, son descritas las modificaciones normativas que ha tenido el sistema de transferencias para el sector educación, primero bajo la reglamentación de la Ley 60 de 1993, luego a través de la Ley 715 de 2001 y por último a través de la Ley 1176 de 2007. Su importancia radica en la definición de la participación de los sectores en los recursos del SGP, así, de acuerdo con la reforma de 2007, después de descontar el 4% para las asignaciones especiales, el 96% restante es distribuido en el sector educación (58,5%), salud (24,5%), agua potable y saneamiento básico (5,4%) y propósito general (11,6%).

Las transferencias en el sector educativo provenientes del SGP pueden ser analizadas desde una perspectiva fiscal, de acceso a la educación y eficiencia en el uso de los recursos. Como aporte, este análisis presenta una revisión de la literatura internacional y nacional, respecto a las investigaciones que han evaluado si la descentralización de los recursos ha mejorado o empeorado la provisión del servicio educativo. También son expuestos los resultados de los estudios realizados por los hacedores de política pública, en particular, de los ejercicios efectuados por la Contraloría General de la República y del análisis emitido

desde la óptica del Distrito, sobre los desafíos que se presentan en la financiación del sector educativo.

Para concluir, se muestran las tendencias durante el período 2016-2020, las cuales evidencian patrones similares a los mostrados en la evolución de las transferencias durante el período de transición 2008-2016, así como en los indicadores de cobertura bruta y neta. De igual manera, con base en los estudios de Bonet, Pérez y Ayala (2014), Galvis (2014) y la CGR (2017) se infiere, a través del análisis, que no hay evidencia que muestre incidencia de las transferencias en el desempeño de las pruebas SABER 11^o, aunque los resultados de estas investigaciones subrayan que existe un mejor desempeño para las entidades territoriales certificadas, dando indicios de que el entorno institucional tiene implicaciones en temas de calidad.

Para su propósito, el documento está dividido en tres secciones, la primera da cuenta del marco legal del SGP. La segunda sección, describe las investigaciones nacionales e internacionales y los documentos de política pública que han estudiado la relación entre las transferencias y la provisión del sector educativo y por último, en la tercera parte, se presentan las conclusiones haciendo un paralelo con las tendencias de los indicadores en el período 2016-2020.

1. Marco legal

1.1 Antecedentes

A través de la promulgación de la Constitución de 1991 se propendió por la descentralización del Estado y se estableció en los artículos 356 y 357, asignar la responsabilidad administrativa de las transferencias a las entidades territoriales para la prestación de los servicios a su cargo. Así, la Constitución les permitió participar de los ingresos corrientes de la nación (ICN) a través de los mecanismos de situado fiscal (SF)¹, el cual estaba destinado a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, así como la salud en los niveles que la ley señalaba, con especial atención a los niños.

Lo anterior fue reglamentado a través de la Ley 60 de 1993, que estableció que el SF representaría como mínimo un 23% del ICN en 1994, hasta llegar al 24,5% a partir de 1996, tomando como referencia que para 1993 su participación había sido del 22,1%. La repartición de estos recursos debía ser hecha por las entidades territoriales, las cuales deberían destinar el 60% de los recursos del SF a educación, el 20% a salud y el otro 20% podía ser destinado a cualquiera de los sectores mencionados, dependiendo de las metas de cobertura de cada uno de ellos.

En respuesta a la crisis económica de finales de los años noventa², en la que a causa de la caída del producto interno bruto existió una reducción del recaudo tributario y además una disminución en los ingresos por

1 Situado fiscal: transferencia de ingresos corrientes de la Nación a los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta. Luego se adicionó el de Barranquilla, mediante el acto legislativo No. 1 de 1993.

2 Las finanzas públicas del Gobierno Central registraron balances negativos acentuados. El déficit consolidado del sector público ascendió al 5,5% del PIB, el más alto desde finales de los años 70, lo que condujo a una recesión económica con crecimiento negativo de 4,3% (Contraloría de la República, 2017).

transferencias a los departamentos y distritos, situación que comprometía la sostenibilidad de las coberturas en educación y salud (Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. 2016; Contraloría de la Republica, 2017); se reformaron los artículos de la Constitución para crear el Sistema General de Participaciones (SGP), reglamentado por la Ley 715 de 2001. De esta manera, el SGP constituye los recursos que el Estado transfiere a las entidades territoriales en cumplimiento a los artículos 356 y 357 de la Constitución, para satisfacer necesidades básicas en educación, salud y saneamiento básico.

A diferencia de la reglamentación anterior, se desvinculó el monto de los recursos de transferencia como porcentaje del ICN y se dispuso que aumentara en igual proporción a la inflación causada, más un crecimiento real constante equivalente al 2% entre 2002 y 2005, y de 2,5% entre 2006 y 2008. No obstante, en caso de que no hubiera crecimiento económico, el Gobierno Central debería cubrir el faltante para mantener la tasa de crecimiento. Esto permitió a los gobiernos locales ajustar sus gastos, garantizándoles el cubrimiento inflacionario y un incremento adicional. De igual manera, la distribución de recursos cambió, destinando inicialmente el 4% de los recursos a asignaciones especiales³ y del 96% restante, el 58,5% debía ser destinado al sector educativo, el 24,5% al sector salud y el 17% en propósitos generales que incluían agua potable, saneamiento básico, deporte y cultura. Con esta reforma, se pretendió reducir la limitación del Gobierno para realizar sus propias inversiones, reduciendo la participación del SGP en los ICN.

3 Las asignaciones especiales fijan recursos para alimentación escolar (0,5%), Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales (2,9%), resguardos indígenas (0,52%) y municipios ribereños del Río Magdalena (0,08%).

1.2 Marco legal vigente

Por medio del acto legislativo 04 de 2007 se elaboró una reforma constitucional, que a través de la Ley 1176 del mismo año, modificó algunos artículos de la Ley 715 de 2001. La principal diferencia con la norma anterior, fue la separación de los servicios de agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general, asignándoles sus propios recursos. Descontando los recursos de las asignaciones especiales del SGP; el 58,5% de los recursos se destinaría a educación; el 24,5% a salud; el 11,6% a propósito general y el 5,4% a agua potable y saneamiento básico. Bajo este marco legal se buscaba frenar el crecimiento desproporcionado de las transferencias. En particular para educación, las transferencias debían crecer en términos reales de la siguiente manera: 5,3% (en 2008 y 2009), 5,1% (en 2010) y 4,8% (entre 2011 y 2016). También se estableció que los recursos debían ser destinados a cobertura y calidad.

Esta reforma mantuvo la regla que en caso de que la economía creciera a una tasa superior al 4%, habría un incremento adicional al SGP que debería ser destinado únicamente para la atención de la primera infancia. De igual manera, se extendió el período de transición que culminaba en 2008, manteniendo la desvinculación de las transferencias de los ICN hasta 2016. Durante este período las transferencias crecerían a una tasa equivalente a la inflación más unos puntos de crecimiento real, que se establecieron en 4% para 2008 y 2009, 3,5% para 2010 y 3% entre 2011 y 2016. A partir de 2017, año en que terminaba el nuevo periodo de transición, los recursos del SGP volverían a crecer de acuerdo con el promedio de variación porcentual de los ICN en los últimos cuatro años.

1.3 Apreciaciones generales

Ante las dificultades presentadas en el marco de la Ley 60 de 1993 y la Constitución de 1991 asociados con: (i) la inestabilidad de las transferencias al depender de los ICN, que fluctúan con la actividad económica, (ii) la presión al Gobierno Nacional para complementar la vigencia determinada o financiar los aumentos del gasto, (iii) la inequidad al depender de las asignaciones históricas y concentrar el personal más costoso en los municipios menos pobres, (iv) además de la no promoción del mejoramiento en cobertura y calidad de servicios sociales, puesto que las asignaciones de recursos se hacían sin importar el logro de las metas propuestas (DNP, 2002), se generó un nuevo marco normativo que permitiera una mayor estabilidad fiscal y no pusiera en riesgo la prestación de los servicios a cargo de los municipios a causa de los ciclos económicos.

Así, a partir de 2001 se unificó el mecanismo de transferencia de recursos, puesto que antes del SGP los mecanismos de transferencia a las entidades territoriales eran el SF y las participaciones municipales. Desde ese mismo año los recursos transferidos no representaban un porcentaje del ICN, sino que en adelante serían definidos por la inflación, aunque por regímenes transitorios. Al finalizar estos períodos, el crecimiento estaría dado por el promedio de la tasa de crecimiento de los ICN de los cuatro años anteriores. Otro cambio importante estuvo asociado con la forma de distribuir los recursos, en el contexto de la Ley 60 de 1993 se asignaban primero a los entes territoriales y luego a los sectores, mientras que con el cambio normativo la asignación ahora sería sectorial primero y luego a nivel de entidades territoriales. La tabla 1, presenta un resumen comparativo de las reformas que se han presentado hasta el momento.

Como resultados de estas reformas hubo una caída del SGP como porcentaje del PIB, por lo que el monto total del SGP pasó de representar el 5,13% del PIB en 2002 al 3,82% en 2014 de acuerdo con Fedesarrollo. Para el sector educación, la disminución fue del 2,88% al 2,18% en el mismo periodo. Sin embargo, *“el monto total del SGP (en pesos constantes) siempre ha ido en aumento, básicamente triplicándose entre 1994 y 2015. Así mismo, los recursos del SGP orientados a la educación han ganado gradualmente participación dentro del total del SGP, pasando de representar 52,4% a 56,7% entre 1994 y 2015”* (Fedesarrollo, 2016).

Tabla 1: Resumen Marco Legal: Transferencias para provisión de salud y educación

	Constitución Política (Arts. 356 y 357) Ley 60 de 1993	Acto Legislativo 01 de 2001 Ley 715 de 2001	Acto Legislativo 04 de 2007 Ley 1176 de 2007
Tipo de distribución según destino	Situado fiscal: departamentos, Distrito Capital y Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta. Participaciones municipales: municipios.	Sistema General de Participaciones (SGP): municipios y departamentos	Sistema General de Participaciones (SGP): municipios y departamentos
Crecimiento de las transferencias	El SF se calculaba como un porcentaje de los ICN: 1994 (23%), 1995(23,5%) y 1996 en adelante (24,5%). Participaciones municipales para inversión en sectores sociales tendrá los siguientes porcentajes de los ICN: 1994 (15%) y entre 1995 y 2001 1pp. hasta llegar a 22%.	El crecimiento del SGP 2002-2005: inflación+2%; y 2006-2008: inflación+2,5%. A partir del 2009: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. Se consagraba que cada 5 años, a iniciativa del Congreso, se podría revisar el monto y los criterios de distribución.	El crecimiento del SGP 2008-2009: inflación+4%; 2010: inflación+3,5%; y 2011-2016: inflación+3%. 2017 en adelante: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. Sector educación: 2008-2009: inflación+5,3%; 2010: inflación+5,1%; y 2011-2016: inflación+4,8%.
Asignaciones mínimas por sectores	SF: Educación 60% Salud 20% Educación y salud (según metas de cobertura y demás fuentes de financiación) 20%	Asignaciones especiales 4% Educación 58,5% Salud 24,5% Propósito general 17%	Asignaciones especiales 4% Educación 58,5% Salud 24,5% Agua potable y saneamiento básico (APSB) 5,4% Propósito general 11,6%
Mecanismo de distribución	Asignación geográfica primero (departamentos y municipios) y luego asignación sectorial (educación y salud).	Asignación sectorial primero (educación, salud y otros) y posteriormente asignación geográfica (departamentos y municipios).	Asignación sectorial primero (educación, salud y otros) y posteriormente asignación geográfica (departamentos y municipios).

<p>Criterios de distribución de los recursos</p>	<p>SF:</p> <p>-15% en partes iguales para departamentos, Distrito capital y Distritos de Cartagena y Santa Marta.</p> <p>-85% según: a) porcentaje variable equivalente a la suma de gastos de atención de usuarios actuales de salud y educación; y b) en proporción a la población potencial por atender</p> <p>Participaciones municipales:</p> <p>-40% según población con NBI.</p> <p>-20% proporcional al grado de pobreza del municipio con respecto al promedio nacional.</p> <p>-22% participación poblacional del municipio en el total nacional.</p> <p>-6% proporcional a la eficiencia fiscal (variación positiva de la tributación per cápita).</p> <p>-6% por eficiencia administrativa (menor costo administrativo per cápita por la prestación de los servicios públicos domiciliarios).</p> <p>-6% progreso en calidad de vida (variación del NBI)</p>	<p><u>Sector educativo:</u></p> <p>- Por población atendida.</p> <p>- Por población por atender en condiciones de eficiencia.</p> <p>- Por equidad.</p> <p><u>Sector salud:</u></p> <p>- Por población por atender.</p> <p>- Por equidad.</p> <p>- Por eficiencia administrativa.</p> <p><u>Propósito general:</u></p> <p>- Por pobreza relativa.</p> <p>- Por población urbana y rural.</p> <p>- Por eficiencia fiscal.</p> <p>- Por eficiencia administrativa.</p>	<p><u>Sector educativo:</u></p> <p>- Por población atendida.</p> <p>- Por población por atender en condiciones de eficiencia.</p> <p>- Por equidad.</p> <p><u>Sector salud:</u></p> <p>- Por población por atender.</p> <p>- Por equidad.</p> <p>- Por eficiencia administrativa.</p> <p><u>Agua potable y saneamiento básico:</u></p> <p>- Déficit de coberturas.</p> <p>- Población atendida.</p> <p>- Esfuerzo de las entidades territoriales en la ampliación de coberturas.</p> <p>- Nivel de pobreza.</p> <p>- Cumplimiento de la eficiencia fiscal y administrativa.</p> <p><u>Propósito general:</u></p> <p>- Pobreza relativa.</p> <p>- Población urbana y rural.</p> <p>- Eficiencia fiscal.</p> <p>- Eficiencia administrativa.</p>
<p>Mecanismos de seguimiento y control de los recursos</p>	<p>Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.</p>	<p>Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.</p>	<p>Estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP (Decreto 028 de 2008).</p>

Fuente: Construido a partir de Bonet, J., Pérez, G. J., & Ayala, J. (2014) y Villar, L., Salazar, N., Simpson, M., Delgado, M., Steiner, R., Zapata, J. G. & Concha, T. (2016)

2. Sistema General de Participaciones: provisión del servicio educativo

2.1 Experiencias internacionales

Diversas investigaciones han expuesto la relación entre la descentralización en la asignación de los recursos y los avances en el sector educativo. Ontiveros (2002), analiza el mercado de los profesores públicos mexicanos, antes y después del proceso de descentralización de 1992. En sus resultados destacan el incremento reportado en el número de docentes y su salario relativo, mientras que la cantidad de alumnos no aumentó en la misma proporción. Su investigación concluye que la provisión de servicios públicos puede verse afectada cuando los intereses de las élites locales superan las capacidades administrativas de los gobiernos locales, es decir, hay una apropiación de la renta económica que disminuye la inversión en capital humano y desacelera el crecimiento económico del país.

Galiani y Schargrotsky (2002), evalúan de forma empírica, usando un modelo de *diferencias en diferencias*, los efectos de la descentralización en la calidad educativa de las escuelas secundarias en Argentina. Aunque esta investigación encuentra que en promedio el proceso de descentralización mejoró los resultados de los colegios públicos en las pruebas estandarizadas, el efecto positivo de la descentralización es menor en las provincias que tienen un mayor déficit fiscal por lo que no existe efecto causal en términos de calidad, en razón a que los avances en esta área se encuentran sujetos al desempeño de las autoridades locales. De otro lado, Berhman *et al.* (2002), muestra que no existe evidencia de que los efectos de la descentralización sean siempre exitosos, en especial porque no hay claridad sobre las condiciones económicas e institucionales que conllevan a un modelo educativo exitoso. En su análisis para el caso de Bangladesh, Indonesia y Filipinas, los autores concluyen que estos países mejoraron su cobertura en educación primaria.

Barankay and Lockwood (2007), emplean datos de Suiza para analizar la eficiencia productiva a través de la estimación de la función de producción educativa para el período 1982-2000, en el que la variable de producción era el porcentaje de personas de 19 años que obtienen el certificado para ir a la universidad. Sus resultados muestran que la descentralización incrementó este porcentaje, en particular, su aumento en 10% incrementa la participación de personas que obtienen el certificado en 3,5%. Así mismo, Galiani, Gertler y Schargrodsky (2008), analizan los efectos promedio y de distribución de la descentralización en la calidad de la educación en Argentina, encontrando que tiene un impacto positivo en las pruebas estandarizadas, pero la población vulnerable no se beneficia de esto.

Para el caso español, Espasa, Esteller-Moré y Mora (2017), realizan un análisis empírico para determinar si hay evidencia de mejoras en bienestar en el período 1994-2011, producto de la descentralización de la asignación de recursos. Los autores concluyen que en general hay ganancias de bienestar en los sectores de educación y salud, aunque los resultados no son significativos en todas las regiones analizadas. De igual manera, Diaz-Serrano y Meix-Llop (2019), realizan un análisis empírico haciendo uso de los datos del Programa para la Evaluación del Estudiante (PISA, por sus siglas en inglés), en términos de descentralización y calidad de los servicios públicos, en el cual concluyen que la descentralización fiscal tiene un impacto positivo en los resultados de las pruebas escolares.

2.2 Experiencia Nacional

2.2.1 Perspectiva desde la Academia

En Colombia se han realizado varios estudios que analizan la provisión de servicios, entre ellos el de la educación a través de una asignación descentralizada de recursos. En particular para educación, se puede consultar el documento “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década” realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el que Simpson y Vergara (2002) muestran un incremento en las tasas de cobertura, una disminución en el analfabetismo y un aumento en el número de docentes. Sánchez (2004), encuentra que el incremento en las transferencias en el período 1993-2002 ha mejorado los indicadores de cobertura. Desde la perspectiva de eficiencia, Rodríguez (2005) evidencia que durante la descentralización la brecha entre alumnos de instituciones privadas y públicas en los resultados del ICFES aumentó 1.2 puntos por año, a causa de la disyuntiva de las autoridades locales entre cobertura y calidad.

Haciendo uso de la metodología de *diferencias en diferencias*, Roza (2005) analiza el impacto de la descentralización en las tasas de asistencia por rangos de edad, y encuentra que no hay un efecto significativo en las tasas de cobertura en los diferentes niveles educativos. Melo (2005), analiza el impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana, empleando técnicas de frontera que permiten estimar funciones de costo y de producción, para determinar diferencias entre los departamentos en eficiencia técnica y de asignación, en la provisión de la educación pública. Su investigación muestra que hubo un incremento de las tasas de cobertura,

pero un impacto negativo en el logro de los estudiantes medidos a través de sus resultados en las pruebas del ICFES.

Sánchez (2006), hace un análisis de la prestación y acceso de servicios sociales en el período 1994-2004, entre los que se encuentra el servicio educativo. Para este sector muestra que hubo avances significativos en las áreas rurales, en donde los alumnos matriculados pasaron de alrededor de 1,8 millones a más de 2,3 millones. El número de docentes en el sector oficial pasó de ser cerca de 250 000 a 314 000 entre 1994 y 2004. No obstante, los niveles de cobertura se encuentran por debajo de los deseables para este período, 86% en primaria y alrededor de 70,1% en secundaria. Esta investigación sugiere una disminución de la inequidad, en razón a que la cobertura entre el quintil de menor ingreso y el quintil de mayor ingreso se ha reducido de un 9% a casi un 4%, exponiendo a su vez que entre 1994 y 2001 y entre 2002 y 2004 en los municipios más pobres, la cobertura oficial tuvo un mayor crecimiento. Sus conclusiones resaltan el aumento significativo de recursos destinados a educación básica y media pasando del 2% al 3,5% del PIB y, aunque para el período analizado la cobertura en primaria es casi universal, aún se estaba lejos de ese objetivo para la educación secundaria en ese momento.

Faguet & Sánchez (2009), exploran los resultados de la descentralización fiscal en el acceso a salud y educación, proceso que podría traer beneficios como el aumento de los puntajes en las pruebas estandarizadas y la reducción de las tasas de mortalidad. Estos autores reseñan el trabajo de Loboguerrero (2008), que encuentra que los efectos de la descentralización en el desarrollo de los municipios están sujetos a la estructura del gobierno municipal. Además, señalan que a partir de 1994 existió un aumento de 20%

en la matriculación total, distribuido inequitativamente: la matrícula oficial aumentó en 30%, mientras la matrícula privada cayó en 7%. Su estudio concluye que en los distritos en los que las finanzas en educación y las decisiones de política estaban más descentralizadas, la matrícula oficial se incrementó de forma significativa a comparación de las entidades territoriales que tenían modelos más centralizados. De igual manera, esta investigación subraya que los cambios más prominentes estuvieron en los municipios más pobres.

Bonet, Pérez y Ayala (2014), realizan un análisis histórico y de la evolución del SGP. Los autores sugieren que la complejidad en la asignación de recursos limita la evaluación del cumplimiento de la asignación de recursos y de las metas propuestas en el mejoramiento de los servicios. También se subraya que en la reforma de 2007 sólo se orientaron las metas hacia cobertura, pero no en calidad, así como no se tuvo en cuenta la diferencia entre el ámbito rural y urbano. Sobre la evolución de las transferencias, los autores señalan que bajo la Ley 60 de 1993, las transferencias aumentaron en 2 puntos porcentuales, pasando de 3,5% a 5,4% entre 1993 y 2001.

Aunque las transferencias aumentaron aproximadamente en 7 billones entre 2002 y 2012, su monto como porcentaje del PIB y del ICN se ha reducido. Así, pasó de representar el 4,8% del PIB en 2002 al 3,8% en 2012 y en de los ICN la disminución fue del 40% al 28% en estos años. Las asignaciones al sector educación en este lapso en promedio para cada año crecieron en 3,5%, con un acumulado del 40% para el período. En relación con las mediciones de pobreza y las transferencias realizadas por el SGP, Bonet *et al* (2014), evidencian que los municipios y departamentos con mayores niveles de pobreza han recibido mayores

recursos por habitante, relación que se ha estrechado en el período 2002-2013⁴. No obstante, cuando se considera sólo a la población vulnerable la relación se invierte, es decir, los montos del SGP no son destinados a las entidades territoriales con mayor pobreza multidimensional.

Al revisar los logros alcanzados con las reformas al SGP, tal como sugiere el CONPES 57 de 2002, Bonet *et al* (2014), reseña que bajo la reglamentación de la Ley 60 de 1993 en educación había una inequidad en la distribución de recursos, puesto que las entidades territoriales que contaban con una razón docente-alumno mayor recibían transferencias más altas. Este marco legal también favorecía la ineficiencia del gasto, puesto que el incremento en recursos no se trasladaba a mayores tasas de cobertura. De acuerdo con estos autores la cobertura bruta aumentó un 18%, mientras que el gasto en educación se incrementó en 30%. En contraste, bajo la Ley 715 de 2001, la matrícula educativa aumentó en un 23% entre 2001 y 2005, además de incrementarse la cobertura neta en 4 p.p en educación básica y media.

En el contexto del marco legal establecido por el acto legislativo 04 de 2007 y la Ley 1176, se propuso la meta de lograr la cobertura universal en educación en 2010, en el cual en realidad se pasó de 90,1% en 2006 a 89,67% en el año meta. De igual manera, Bonet *et al* (2014), realiza un análisis de las pruebas SABER11 en lenguaje y matemáticas para estudiantes de colegios oficiales en el período 2010-2011. Si bien al principio no notan diferencia en los puntajes, al discriminar por entidades territoriales certificadas y no certificadas para el año 2012 evidencian

⁴ En el coeficiente de correlación en el caso de los departamentos, la correlación pasó de 0,49 en 2002 a 0,71 en 2013 y para los municipios pasó de 0,37 a 0,48 en el mismo período. Bonet, J., Pérez, G. J., & Ayala, J. (2014)

un mejor rendimiento académico para las primeras, lo que indicaría que estos municipios y departamentos gestionan mejor los recursos para lograr calidad. En particular, para educación los autores recomiendan eliminar la sobretasa a la educación e incorporarla como una fuente de financiación no transitoria y, adicional a esto, fijar metas que no estén atadas sólo a coberturas sino también a la calidad del servicio educativo.

Desde una perspectiva de eficiencia, Galvis (2014) analiza el uso de los recursos del SGP en los sectores de salud y educación, haciendo uso del *análisis envolvente de datos* en el año 2012. Para educación, se evidencian déficits en todos los departamentos del país, en especial en la baja Guajira, el sur de Bolívar, así como en las regiones Pacífica, Orinoquía y Amazonía. De igual manera, analizando los puntajes promedio de las pruebas de Estado en matemáticas, se identificó que entre 2005 y 2012 su comportamiento es estable y por tanto no se han tenido ganancias significativas en calidad educativa. Sus resultados respecto a cobertura indican que la eficiencia media es de 63,43% en educación, es decir, que en el promedio se puede tener a un municipio obteniendo el mismo resultado en cobertura con apenas el 63% de los recursos que estaba utilizando⁵. En cuanto a calidad, el autor señala que los resultados no son alentadores, la eficiencia promedio es de 48%, lo que implica que los municipios necesitan esforzarse para mejorar su desempeño y la eficiencia en la que emplean los recursos del SGP. El autor concluye que la cercanía de los municipios a las capitales puede ser conveniente en educación, en razón a que pueden acceder a una amplia oferta de docentes.

5 El indicador de eficiencia se interpreta como el porcentaje de los recursos que podrían reducirse y aun así se debería producir el mismo resultado (Galvis, 2014).

2.2.2 Perspectiva desde los hacedores de política pública

2.2.2.1 Contraloría General de la República: efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones

En 2017 la Contraloría General de la República (CGR) hace un análisis del efecto redistributivo del SGP entre el 2008-2015, en el que examina la progresividad de las transferencias a través de un análisis de la evolución y distribución de los recursos, el cierre de brechas y la incidencia de los recursos en las coberturas, y también hace hincapié en los resultados que se han logrado tanto en el sector educativo como en el sector salud. En relación con la evolución de las transferencias, la Contraloría señala que hubo un aumento en términos absolutos en el SGP de 23 billones en 2008 a más de 30 billones en 2015. No obstante, en 2009 la asignación de recursos no estaba tan bien distribuida como en 2014, puesto que los municipios más vulnerables mostraban menor acceso a recursos, al igual que algunos de estos no tenían prioridad en la asignación de recursos. A pesar de esto, la CGR sugiere que el SGP es progresivo debido a que el 5% de la población más vulnerable recibe el 7,2% del total de los recursos, pero no es suficiente para impulsar a los municipios que tienen grandes necesidades.

Un ejercicio muy interesante de este análisis del SGP, es el cálculo del tiempo que los municipios tardarían en cerrar sus brechas entre las entidades territoriales que están mejor y aquellas que tienen un grado de vulnerabilidad mayor, dadas las condiciones de ese momento. Para responder a esa pregunta, se usó el concepto de convergencia económica

derivado de los modelos de crecimiento neoclásico⁶. Los resultados en educación, sugieren que el país necesita 46 años para cerrar la brecha observada entre las entidades territoriales con más avances y menos desarrollos en términos de cobertura. Por nivel educativo se evidencia que hay un cierre de esta brecha más acelerado en educación secundaria que en primaria, pero a pesar de que se reduce a un 4,65% se tardaría 30 años en cerrarse, mientras que en educación media la diferencia decrece a un 4,15%, lo que conllevaría 33,4 años para eliminar la brecha. En el tema de calidad se realizó un análisis similar, haciendo uso de las pruebas SABER 11^o para la construcción de un índice que reflejara el puntaje promedio de los municipios, en particular se encontró que el cierre de la brecha tomaría 48 años.

Al estudiar la incidencia de los recursos en la cobertura del servicio educativo, la CGR presenta evidencia de cómo los giros cambian la magnitud de las coberturas a través del cálculo de la elasticidad. Para realizar este análisis se construyó un panel de datos con información de la ejecución municipal del FUT y cifras de cobertura, calidad, vacunación y mortalidad, provistos por la CGR para la construcción de un modelo de efectos fijos que permitiera el cálculo de la elasticidad.

A partir del mejor modelo, se afirma que un incremento de los recursos del SGP en 10% puede aumentar la cobertura en 4,52%, dando indicio de una relación muy cercana entre el dinero transferido y las tasas de cobertura. En particular por nivel educativo se encontró que, para

6 Según Barro y Sala-i-Martin (2004), la tasa de crecimiento del producto está relacionada con los valores iniciales de este, si las economías son similares en sus condiciones estructurales. En consecuencia, las economías vulnerables deben crecer más rápido que las que tienen mayores recursos, debido a los rendimientos decrecientes del capital en la función de producción neoclásica.

secundaria, un incremento de 10% en los recursos aumenta la cobertura neta en 15,38%. En contraste, la educación básica evidenció una elasticidad menor que uno (1), atribuida a las restricciones de demanda, los programas de gratuidad y familias en acción. Lo opuesto pasa con la educación media, en la que la elasticidad es la más alta, efecto que se asocia a la existencia de la alta capacidad instalada existente. De forma complementaria, al examinar los dineros destinados sólo a calidad educativa se evidencia una elasticidad de 1,86, la cual permite inferir que aumentar este tipo de transferencias es relevante para la eliminación de brechas.

En el período 2008-2015 se puede observar que el gasto total en educación se mantuvo siempre alrededor del 7,4% y el 7,9% a excepción de 2009, año en que el gasto total fue de 8,06%, ver figura 1. En general el comportamiento del gasto en educación proveniente de recursos públicos como privados es bastante estable en este lapso, además de que se evidencia que en el país la mayor parte de los recursos para el sector educativo provienen de las finanzas públicas. De igual manera los recursos para la financiación del SGP tienen un comportamiento similar, en el que para el período 2008-2009 representaron en promedio el 3,67% del PIB.

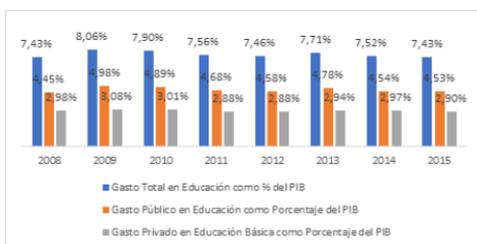


Figura 1. Gasto en educación 2008-2015. Fuente: Elaborado a partir de los datos del informe del SGP de la CGR 2017

El SGP constituye la principal fuente de financiación para el sector educativo para la educación preescolar, básica y media (EPBM), ver figura 2. Los recursos del SGP, representan en promedio el 62,13% de los recursos con que se financia la educación EPBM entre 2010 y 2015. Para estos niveles educativos es importante resaltar el aumento del presupuesto del MEN en 8 p.p. para este período. En el caso de las entidades territoriales, los recursos se mantuvieron estables alrededor del 10% con leves incrementos del 11,5% y el 12,7% para 2011 y 2012 respectivamente.

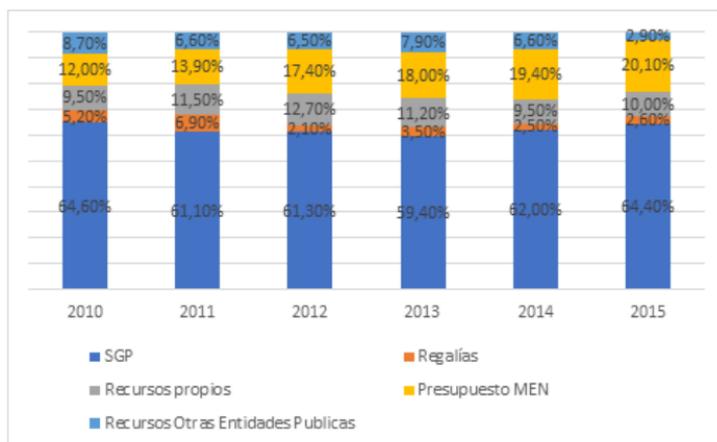


Figura 2. Fuentes de financiación en EPBM 2010-2015. Fuente: Elaborado a partir de los datos del informe del SGP de la CGR 2017

El monto de los recursos del SGP en el sector educación se mantuvo estable durante el período 2008-2016, en promedio su participación representó el 56,4% del total de las transferencias para este período. De igual manera

se puede observar que los recursos crecieron año a año, si bien no a la misma tasa, si de forma positiva siempre (ver figura 3).

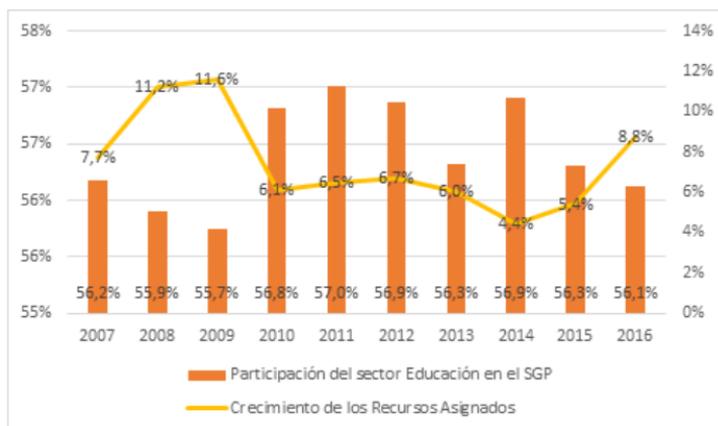


Figura 3. Participación SGP educación. Fuente: Elaboración propia a partir del SICODIS-DNP.

Por otra parte, la CNR señala que no se produjeron los resultados esperados a través del uso de la tipología⁷ educativa, como una herramienta que permitiera la caracterización de las diferentes regiones y así la asignación de recursos respondiera a las necesidades del territorio, lo cual conllevó a realizar asignaciones complementarias para la población atendida.⁸ Así, a pesar de que se incrementó el número de variables que permitieran la adecuada descripción de las regiones, pasando de 10 en 2014 a 95 en 2015, e incluso que a partir de este último

⁷ Las tipologías educativas en el marco de la Ley 715 de 2001 se definen en el numeral 16.1.1 del artículo 16 como el conjunto de variables que caracterizan la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, de acuerdo con metodologías diferenciadas por zonas rural y urbana.

⁸ Acorde con el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, la población atendida es la población efectivamente matriculada en el año anterior, financiada con los recursos del Sistema General de Participaciones.

año se estableciera una canasta educativa para consolidar los costos del servicio educativo, la heterogeneidad de los municipios dificultó su caracterización con el fin de lograr una distribución de recursos con más equidad.

Los recursos de calidad educativa para los niveles EPBM surgen en el marco de la Ley 715 de 2001 para ser destinadas en inversiones, dotación, mantenimiento, construcción y servicios públicos de las instituciones educativas, de acuerdo con el CONPES social 68 de 2003. A partir de 2011, el criterio de asignación de calidad educativa se dividió en recursos orientados a matrícula oficial y gratuidad, la cual se universalizó en 2012 por medio de la sentencia C-376 de la Corte Constitucional y significa la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios a los estudiantes de las instituciones educativas oficiales financiadas por el SGP⁹. En cambio, los recursos de matrícula oficial deben estar destinados a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructuras, cuota de administración departamental, sistemas de información y acciones de mejoramiento de la gestión académica, enmarcadas en los planes de mejoramiento.

Para el período 2008-2016 se evidenció que la mayoría de las transferencias se destinó a la provisión del servicio educativo. Entre 2008 y 2011 los recursos en calidad representaron el 6% del total destinado para educación y aunque su participación aumentó en 2p.p para los años 2012 y 2013, desde 2014 se mantiene estable en un 7%. No obstante, del total transferido para calidad, la asignación es mayor para el componente de matrícula oficial que para gratuidad, aunque a partir de 2012 su participación en el componente agregado de calidad ha aumentado (ver figura 4).

9 Documento CONPES 146 de 2012

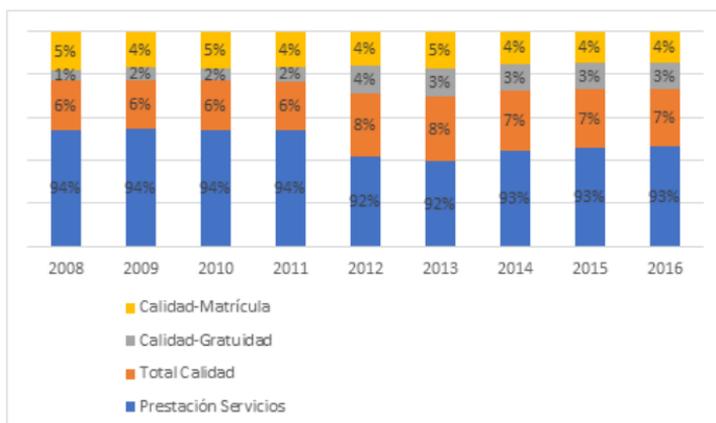


Figura 4. Distribución de los recursos del SGP en educación. Fuente: Elaboración propia a partir del SICODIS-DNP.

Las tasas de crecimiento de las transferencias en matrícula oficial y gratuidad en el período 2009-2015 muestran la variación en los montos asignados para estos componentes. En 2012 se presentó un pico de 119,1% a causa del carácter universal que adquirió la gratuidad en la oferta del servicio educativo. No obstante, la asignación de recursos decreció a partir de 2013 y repuntó en 2015 aunque no en la misma magnitud de 2012. En contraste, los recursos de las matrículas oficiales presentaron una caída en 2014 de -11,1% después de haber alcanzado su punto más alto en 2013, pero crecen al 3,7% en 2015 (ver figura 5).



Figura 5. Crecimiento de los componentes de calidad. Fuente: Elaboración propia a partir del SICODIS-DNP.

Aunque las pruebas SABER 11^o no son comparables entre 2008 y 2015 debido a los cambios que se han presentado en el diseño de la prueba, sí se puede hacer un símil en el puntaje promedio que han tenido las entidades territoriales certificadas y no certificadas. A partir de los cálculos de la CGR con base en los datos del ICFES, se evidenció un avance en el desempeño de los estudiantes en las pruebas a nivel general entre 2008 y 2015 donde se observa un crecimiento de 14,1% en el país, mientras que en el territorio se evidencia una brecha entre los municipios certificados y los que no lo están en 3p.p. a favor de las entidades territoriales certificadas. También es de resaltar el avance que se presentó en idioma extranjero, puesto que de 2008 a 2015 los puntajes mejoraron en 22,9%.

El desempeño por áreas de conocimiento, evidencia una diferencia a favor de las entidades territoriales certificadas en el crecimiento de los puntajes para todas las áreas a excepción de idioma extranjero. En particular, los puntajes que más crecieron en 2015 respecto a 2008 fueron ciencias naturales y matemáticas, 13,50% y 13,80% a nivel nacional y para los municipios certificados 15,30% y 15,20%, mientras que en los no certificados los puntajes crecieron 10,30% y 11,30% respectivamente. Aunque en lenguaje y ciencias sociales el crecimiento en los puntajes es menor, de igual forma se pudo evidenciar mejoras en el desempeño de las pruebas, a nivel nacional los puntajes se incrementaron en 9,80% y 11,2%. A nivel territorial los municipios certificados incrementaron el desempeño en lenguaje y ciencias sociales en 10,2% y 12,5%, mientras que las entidades territoriales no certificadas experimentaron mejoras en estas áreas del 7,8% y 8,9% (ver figuras 6 y 7).



Figura 6. Desempeño pruebas Saber 11º por área de conocimiento, según el estatus del municipio. Fuente: Elaboración propia, datos CGR 2017.

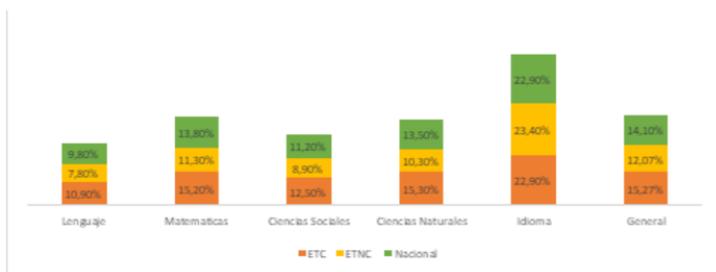


Figura 7. Tasa de crecimiento puntaje promedio prueba Saber 11º por área de conocimiento, según estatus del municipio. Fuente: Elaboración propia, datos CGR 2017.

Los indicadores de cobertura muestran una caída en entre el período 2008-2015 a nivel nacional. Para el cálculo de estos indicadores, si hablamos de cobertura neta, se realiza el cociente entre los matriculados en edad escolar para estar en los niveles EPBM y la población que tiene la edad efectiva para cursarlos, mientras que la cobertura bruta usa como numerador el número total de matriculados en estos niveles de formación. Por tanto, teniendo en cuenta lo anterior, aunque la cobertura neta ha ido cayendo, puede interpretarse que el país ha mejorado en el sentido que el número de matriculados con edades diferentes a las apropiadas para cursar estos niveles educativos se ha reducido, avance que se sustenta con los bajos niveles de deserción y reprobación que se han tenido durante este lapso. En el caso de la cobertura bruta, se ha presentado una disminución del indicador en 3,5 p.p entre 2008 y 2015, lo que daría indicios que el número de alumnos matriculados se estaría reduciendo (ver figura 8).

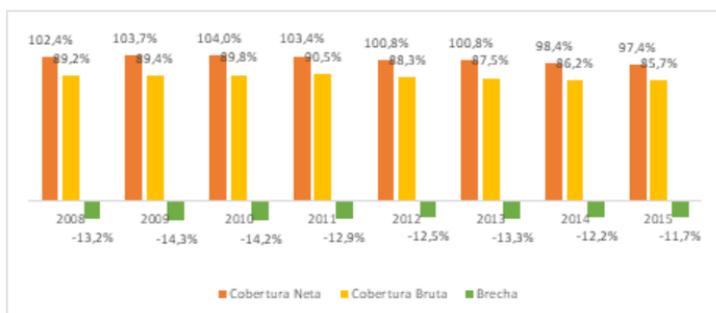


Figura 8. Tasas de cobertura a nivel nacional. Fuente: Elaboración propia, datos CGR 2017

En este sentido, es importante analizar el comportamiento de los indicadores de cobertura por nivel educativo. A nivel global, se puede evidenciar que estas mediciones han presentado disminuciones en relación con años anteriores, tomando como año de referencia el año 2015 en todos los niveles educativos, a excepción de la educación media. En particular para transición, la cobertura bruta en 2008 era de 94% y en 2015 de 85,8%, mientras que la cobertura neta fue 62,8% y 55,8%, lo que para la CGR representan resultados muy pobres dadas las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 asociadas con educación inicial bajo la Ley 1753 de 2015, y que señalaba que todo niño o niña entre 5 y 6 años tiene derecho a ingresar al grado de transición. Por otra parte, en primaria hubo una reducción en la tasa de cobertura bruta para este período en 15 p.p, que puede estar asociado a la reducción de personas extra-edad que cursaban ese nivel educativo. La cobertura neta también presenta la misma tendencia durante este lapso, aunque en una menor proporción, puesto que disminuye en 6,2 p.p., (ver figura 9).

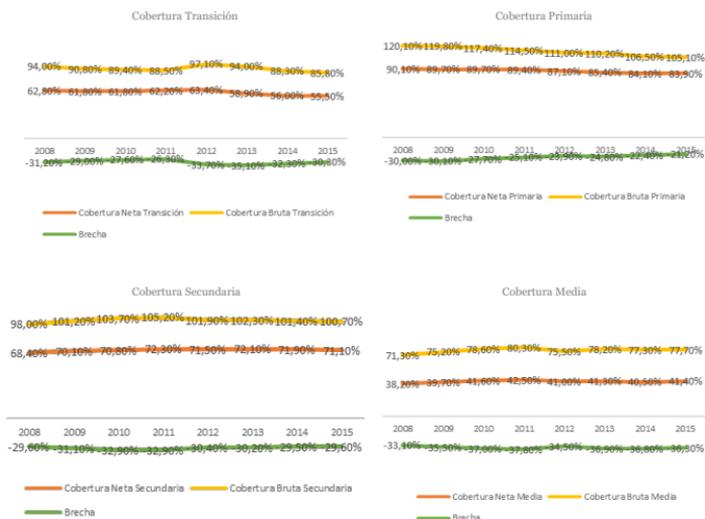


Figura 9. Indicadores de cobertura 2008-2015. Fuente: Elaboración propia, datos CGR 2017

En educación media, el pico de los indicadores de cobertura se alcanzó en el año 2011, aunque su comportamiento no ha tenido grandes sobresaltos entre 2008 y 2015. Si se toma como referencia el año 2008, tanto la cobertura neta como bruta aumentaron durante este período, en particular 3,2 p.p y 6,4 p.p respectivamente. No obstante, la CGR subraya que la diferencia entre estos indicadores es amplia, en promedio 36% en este lapso, lo que evidencia que la proporción de los matriculados extra-edad en este nivel educativo es alta. Así, se puede observar que en promedio uno de cada dos estudiantes que se encuentran en educación media, tenía una edad superior a la que corresponde a este nivel educativo. No obstante, a pesar de que la CGR subraya que la educación media ha sido prioridad de la política pública, las tasas de cobertura neta son de las más bajas entre los niveles educativos EPBM.

2.3 Desafíos en la financiación del sector educativo: diagnóstico y propuestas hacia una reforma del SGP

La Alcaldía Mayor de Bogotá realizó un análisis de los desafíos en financiación del sector educativo en 2018. Su estudio sugiere que el gasto en educación en Colombia ha crecido en términos reales, aunque no ha significado que la participación del gasto en educación como componente del PIB haya cambiado en el período 2002-2013. Al igual que el análisis del SGP realizado por la CGR, destaca que hay un aumento de los recursos destinados por el MEN, como de los recursos propios de las entidades territoriales certificadas para la financiación de la educación, pero señala que los recursos del SGP no fueron los que más crecieron durante este lapso. Otro aspecto que subraya la nota técnica realizada por Bogotá al realizar un análisis de las transferencias entre 1994-2015 es que, para la capital, a partir de la Ley 715 de 2001 hubo un incremento en los recursos trasferidos que continúan con la misma tendencia, incluso después de la última reforma.

Las transferencias por alumno tanto en Bogotá como en el país experimentaron una caída en el contexto de la Ley 30 de 1993, la cual llegó a ser del 30% en el período 1995-2001, mientras que a nivel nacional la disminución fue del 11%. A partir de las reformas de 2001 y 2007, se puede ver un crecimiento constante de los giros por alumno, a excepción de 2011 para Bogotá. Las tendencias descritas llevan al distrito a plantear que la reforma del sector educativo nacional no sólo es un tema de aumento de recursos sino también de examinar la normatividad, los incentivos y las metas de los diferentes tipos de gasto, en razón a las ineficiencias que se pueden presentar en los procesos de implementación.

En este sentido, se debe tener claro cuáles son los componentes del sector educativo que financia el SGP: prestación del servicio y calidad. Los recursos para la prestación del servicio están orientados a la atención de la población del sistema, conformada por: (i) *población atendida*, (ii) *población por atender*, (iii) *cancelaciones* y (iv) *complemento a la población atendida*. Las transferencias por *población atendida* se distribuyen con base al valor por estudiante que se multiplica por la matrícula del nivel educativo y la zona de la entidad territorial de la vigencia anterior, mientras las asignaciones asociadas a la *población por atender* reconocen a las entidades territoriales los avances en cobertura. Por su parte las *cancelaciones* son los giros a las cajas de previsión social o a las entidades que hagan sus veces en los departamentos y distritos, para atender las prestaciones del personal nacionalizado por la Ley 43 de 1975, que en virtud de la Ley 91 de 1989, no quedaron a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; y por último el *complemento a la educación atendida* corresponde a la asignación adicional de recursos de la participación de Educación por el criterio población atendida, que se distribuye a entidades territoriales certificadas en educación en las que se identifique insuficiencia de recursos, para garantizar el costo mínimo de la prestación del servicio educativo.

Por el contrario, el componente de calidad está orientado a la *calidad de la matrícula* y la *gratuidad*. En el caso del primero, los recursos pueden destinarse a infraestructura educativa; dotación de instituciones educativas; pago de servicios públicos; funcionamiento básico de establecimientos educativos estatales; capacitación a docentes y directivos; complemento de transporte y,

alimentación escolar. Las asignaciones destinadas a la gratuidad tienen el objetivo de no generar cobros de derechos académicos y servicios complementarios a los estudiantes y se determinan anualmente a partir de una asignación por alumno, de acuerdo con dos variables: la matrícula en establecimientos educativos beneficiarios (EEB) y el indicador de gratuidad.

Al igual que la CGR, el Distrito destaca que la metodología de caracterización de los territorios a partir de tipologías ha cambiado bastante, entre 2004 y 2014 se identificaron 5 formas de realizar esta descripción de los municipios, cuyo nivel de complejidad ha aumentado con el propósito de tener un mejor entendimiento de la prestación del servicio en las entidades territoriales. Para lograr lo anterior, se hace uso de indicadores que den cuenta del desarrollo educativo, las condiciones económicas e institucionales de las entidades territoriales, el estado de atención y vulnerabilidad de la población, además del costo de la prestación del servicio.

A partir de 2015 hay un cambio en estos indicadores en razón a la inflexibilidad del costo de la nómina docente y administrativa, lo que hizo que se crearan tipologías individuales por ETC que permitieran una estimación más cercana de los recursos asignados al valor real de la prestación del servicio, de acuerdo con el CONPES social 178 de 2015. De esta manera la asignación por población atendida a partir de ese año incorporó los componentes de funcionamiento, calidad y eficiencia en el uso de los recursos y el ajuste de nómina y compensación. En este sentido, el Distrito reconoce el esfuerzo del Gobierno Nacional por precisar los costos del servicio educativo, no sólo entre entidades territoriales sino al interior de estas, al relacionar las transferencias por estudiante a la caracterización de la población atendida.

Al analizar los recursos del SGP para educación entre 2008 y 2017 se identifica que en todos los años fue necesario realizar una transferencia por complemento, puesto que no fue posible cubrir la totalidad de la prestación del servicio con las asignaciones para población atendida. Otro aspecto a tener en cuenta es que el valor de las cancelaciones representa entre el 1,8% y el 3,6% de lo asignado y está asociado a obligaciones pensionales, siendo un rubro que no está destinado a la atención de la población escolar y que genera una inflexibilidad a la financiación del sector. De igual manera, el Distritito sugiere que se debería revisar el criterio de población por atender, justificado en que estos recursos han tendido a desaparecer por la transición demográfica del país.

Por otro lado, hay una estabilidad en las transferencias que han sido asignadas para calidad en matrícula que no permite generar avances en estas áreas, puesto que el gasto está orientado en su mayoría a garantizar la operación, pero no la calidad. En contraste, se resalta que en el componente de gratuidad ha existido un crecimiento de las asignaciones entre 2009 y 2012. Sin embargo, la nota técnica también señala el decrecimiento de los recursos para este concepto en los últimos años y critica que su cálculo se encuentre sujeto al desempeño en pruebas estandarizadas, debido a que el concepto de gratuidad no está orientado a generar incentivos en desempeño, sino a mejorar el acceso a través de la eliminación del costo a los estudiantes por hacer uso del sistema educativo público. El informe concluye que en el período 2008-2017 hay una reducción de los recursos girados por calidad en términos reales, lo que implica que los componentes de matrícula y gratuidad se ven afectados al hacer parte del mismo concepto. De igual manera, también subraya que

una posible reforma podría incorporar la distribución independiente de las asignaciones para los componentes de calidad.

Un aporte de esta nota técnica es la identificación de los retos de financiación del sector educativo, en los que resalta la falta de acompañamiento financiero para temas como primera infancia, jornada única, alimentación escolar, incentivos para calidad y talento humano. En este sentido, desde el SGP los recursos para atención integral de la primera infancia han estado enmarcados en la regla del 4% en caso de que la economía crezca, pero no hay un rubro definido. Esta situación conlleva a que las entidades territoriales deban atender el desarrollo integral de los niños entre los 0 y 6 años con recursos propios, y por tanto crea la necesidad de que se garantice un flujo de recursos permanente.

Por otro lado, la implementación de la jornada única requiere que se cuente con: (i) una infraestructura educativa disponible y en buen estado, (ii) un plan de alimentación escolar en modalidad almuerzo en el marco de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, (iii) el recurso humano docente necesario para la ampliación de la jornada escolar y el (iv) funcionamiento regular y suficiente de los servicios públicos¹⁰. Por tanto, estos requerimientos hacen que las entidades territoriales deban realizar esfuerzos para su puesta en marcha, por lo que se debería fortalecer el Fondo de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación, el programa de financiación escolar y la evaluación de la relación alumno docente, entre otros aspectos para el desarrollo de la jornada única.

De igual manera, los retos del programa de alimentación escolar no sólo involucran la asignación de recursos, sino

¹⁰ Artículo 2.3.3.6.1.4 del Decreto 2105 de diciembre de 2017.

también el proporcionar los elementos institucionales que aseguren su operación. Para esto se sugiere eliminar la intermediación con el proveedor de alimentos a través de la alianza con Colombia Compra Eficiente, separando los procesos de suministro de alimentos del almacenamiento, ensamble y distribución de refrigerios. Otro desafío es repensar los incentivos para la calidad educativa, los cuales hacen que las transferencias estén sujetas al desempeño en las pruebas estandarizadas e indicadores de eficiencia interna, lo cual podría disminuir los recursos del municipio en caso de tener un mal desempeño en un año. Así, a causa de un enfoque del SGP más orientado a la provisión del servicio, se debe pensar en criterios claros de mejoramiento de la calidad educativa. Por último, el talento humano genera un desafío, debido a que el alto incremento de las asignaciones a la nómina docente hace que se deba garantizar la prestación de servicio sin sacrificar las inversiones en matrícula y gratuidad.

3. Conclusiones

Las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) pueden ser analizadas desde tres perspectivas: fiscal, el acceso al servicio y la eficiencia del servicio. Desde el punto de vista fiscal se han requerido reformas a los artículos 356 y 357 de la Constitución para que las transferencias no estuvieran sujetas a los Ingresos Corrientes de la Nación, puesto que sus fluctuaciones debido al ciclo económico podían poner en riesgo la asignación de recursos para salud y educación. En este sentido a partir de las reformas de 2001 y 2007 se logró disminuir la participación de las transferencias como porcentaje del ICN, al igual que una tendencia creciente de las transferencias en los períodos 2002-2008 y 2008-2016. Entre 2017 y 2020 se puede ver que hay una tendencia similar, las transferencias crecen de forma positiva, aunque no en la misma magnitud año a año, en especial para 2019 se evidenció el mayor crecimiento en las asignaciones de recursos tanto en educación como a nivel global, ver tabla 2.

Tabla 2: Evolución de las transferencias del SGP 2017-2020

Año	Asignación		Variación Anual	
	Educación	Total SGP	Total Educación (%)	Total SGP (%)
2017	\$20.835	\$35.925	10,39	6,83
2018	\$21.739	\$37.199	4,34	3,55
2019	\$23.740	\$41.151	9,21	10,62
2020	\$25.659	\$42.358	8,08	2,93

Fuente: Elaboración propia, datos SICODIS DNP

A pesar de que la participación de las asignaciones en educación del total del SGP son bastante estables en el tiempo, existió un aumento 2,6 p.p entre 2017 y 2020, (ver tabla 2). Del componente de educación es evidente que hay una asignación mayoritaria a la prestación del servicio, lo cual da muestra de las inflexibilidades que existen para la distribución de los recursos en el sector, acorde con el reto presentado en la nota técnica de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en la que se afirma que este es un punto a tener en cuenta para una posible reforma. De igual manera, es importante subrayar que en este lapso ha existido una disminución en el componente de calidad, lo cual supone un desafío para el avance en las metas del sector.

Tabla 3: Participación de los componentes del sector educación 2017-2020

Año	Educación (% del SGP)	Prestación Servicios (% Educación)	Calidad (% Educación)
2017	57,99	93,56	6,44
2018	58,44	94,76	5,24
2019	57,69	95,22	4,78
2020	60,58	95,35	4,65

Fuente: Elaboración propia, datos SICODIS DNP.

Lo anterior es más evidente al observar las variaciones anuales en los componentes de las asignaciones al sector educativo. Si bien al igual que en los períodos anteriores en términos absolutos para la prestación de servicio del sector educativo hubo un incremento en las transferencias, su crecimiento ha disminuido en el período 2017-2020, pero sigue siendo positivo. En contraste, para calidad se observa un decrecimiento entre 2017 y 2019, cuyo pico se

alcanzó en 2018, pero crece de manera positiva en 2020. No obstante, al observar sus componentes hay un pico en el crecimiento de los recursos para gratuidad en 2020, puesto que creció 39% respecto al año anterior, mientras para matrícula se observa la mayor caída de este período, 25,22%.

Tabla 4: Evolución de las asignaciones sector educativo 2017-2020

Año	Asignaciones				Variación anual			
	Prestación Servicios	Calidad	Calidad-Gratuidad	Calidad Matrícula	Prestación Servicios (%)	Calidad (%)	Calidad-Gratuidad (%)	Calidad-Matrícula(%)
2017	\$19.492	\$1.342	\$592	\$751	11,24	-0,55	-1,26	0,01
2018	\$20.599	\$1.140	\$539	\$600	5,68	-15,1	-8,87	-20,02
2019	\$22.605	\$1.135	\$536	\$600	9,74	-0,37	-0,67	-0,10
2020	\$24.466	\$1.193	\$745	\$449	8,23	5,10	39,06	-25,22

Fuente: Elaboración propia, datos SICODIS DNP. Cifras en miles de millones de pesos.

La Contraloría General de la República (CGR) evidencia que entre 2008 y 2011, la participación de los componentes de gratuidad y matrícula se ubicaban entre el 20% y 80% respectivamente, pero a partir de 2012 el componente de gratuidad comenzó a ganar participación y desde ese año la relación estaba alrededor del 45% y el 55%. En 2020 esa tendencia cambió y la relación es más cercana al 60% para gratuidad y el 40% para matrícula. Lo anterior, deja entrever que estos recursos compiten entre sí, lo cual puede limitar los avances en pro de las metas trazadas para el sector, ver figura 10.

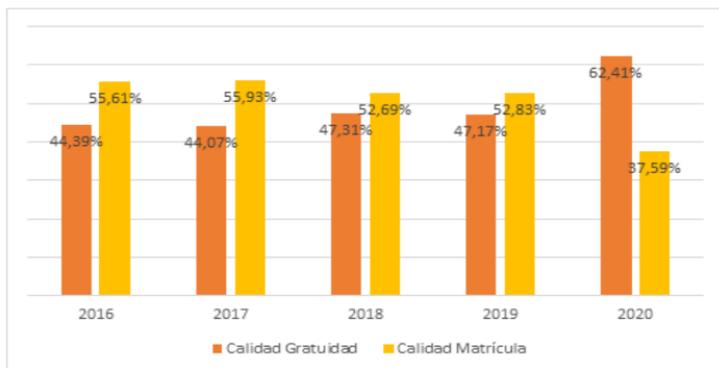


Figura 10. Distribución de los recursos en calidad educativa. Fuente: Elaboración propia, datos SICODIS DNP.

Otro aspecto para tener en cuenta es que finalizado el período de transición 2008-2016, a nivel nacional se ha visto un incremento en la asignación promedio por alumno, la cual se estabilizó en el período 2019-2020, e incluso aunque entre 2016-2017 experimentó su mayor crecimiento 9,4%, para 2018 y 2019 también ha crecido de forma positiva, ver figura 11. A partir de 2015, con las nuevas tipologías es posible observar el valor promedio por alumno para educación preescolar, básica y media (EBPM) a nivel rural y urbano, lo cual refleja un incremento para 2017 en ambas zonas, además de un crecimiento positivo en 2018 y 2019 aunque menor en relación a ese año. En términos absolutos, se evidencia que los montos destinados a zonas rurales por alumnos son mayores en comparación con la cantidad asignada en el sector urbano, sin embargo, esta diferencia se mantiene constante a favor de las zonas rurales desde 2017 en 7%, ver tabla 5.

Tabla 5: Asignación de recursos promedio 2016-2020

	Urbano	Rural	Crecimiento Urbano	Crecimiento Rural	Brecha
2016	\$ 1.406.846	\$ 1.582.102	-	-	-11%
2017	\$ 1.672.247	\$ 1.793.132	18,9%	13,3%	-7%
2018	\$ 1.732.401	\$ 1.858.231	3,6%	3,6%	-7%
2019	\$ 1.810.942	\$ 1.942.986	4,5%	4,6%	-7%
2020	\$ 1.810.942	\$ 1.942.986	0,0%	0,0%	-7%

Fuente: Elaboración propia, datos SICODIS DNP.

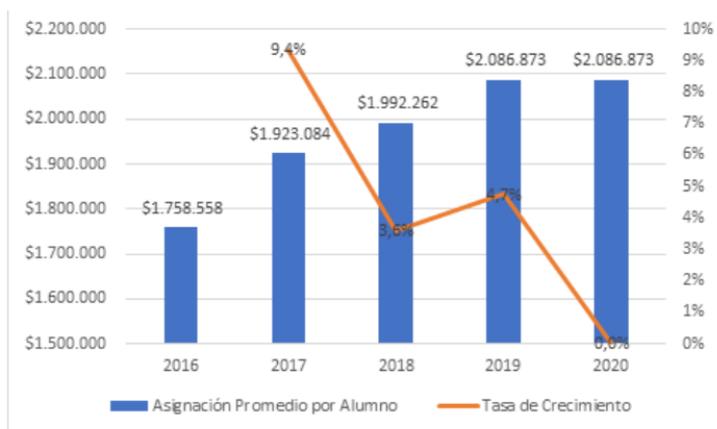


Figura 11. Asignación promedio por alumno. Fuente: Elaboración propia, datos SICODIS DNP.

Además del análisis desde el punto de vista fiscal, se han presentado estudios que dan cuenta del acceso a través de indicadores de cobertura y de eficiencia a través del estudio de los resultados de las pruebas SABER 11°. En este sentido, a partir del análisis de elasticidades realizado por la CGR es posible evidenciar la incidencia de los recursos en el incremento de las tasas de cobertura, sus resultados

sugieren que un incremento de las transferencias en 10% genera un incremento de las coberturas en 4,52%. No obstante, al mirar la evolución de las tasas de cobertura neta y bruta por nivel educativo, la CGR coincide con Bonet *et al* (2014) en que no se han logrado las metas propuestas, en especial para primera infancia. En contraste, la OCDE (2016) reconoce el avance que ha tenido el país para la cobertura en educación básica, aunque al igual que la CGR considera que hay una oportunidad de mejora en la educación secundaria y media.

Los patrones descritos por la CGR en las tasas de cobertura se siguen presentando en el período 2016-2020 (ver figura 12). En este sentido, en promedio los indicadores de cobertura mejoraron para el período 2018-2019 en todos los niveles educativos, mientras que en los años anteriores se habían mantenido estables. No obstante, la diferencia entre los indicadores de cobertura para educación media persiste, indicando que hay matriculados en extra-edad para este nivel educativo. En 2019, uno de cada dos estudiantes en educación media está en extra-edad, cifra que no ha cambiado de acuerdo con lo sugerido por la CGR en 2011.

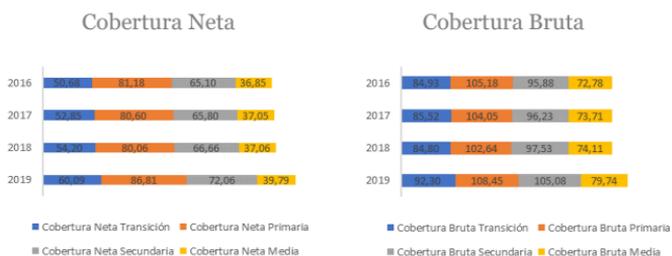


Figura 12. Indicadores de cobertura 2016-20202, promedio departamental. Fuente: Elaboración propia, datos MEN.

Por último, no hay evidencia clara de la incidencia de los recursos del SGP en el desempeño en las pruebas estandarizadas. Bonet *et al* (2014) haciendo uso de las SABER 11^o de 2012, sugiere que el análisis agregado de los puntajes no muestra que hayan existido avances, pero cuando se observan los puntajes entre municipios certificados y no certificados se ve un mejor desempeño en los primeros, lo que permitiría inferir, según el autor, que las entidades territoriales que tienen mejores condiciones institucionales administran mejor los recursos en pro de la calidad académica.

De manera similar, la CGN (2017) analizó el puntaje promedio de las pruebas SABER 11^o en el período 2008-2016 y encontró un crecimiento en los resultados de 14,1% a nivel nacional, al igual que identificó una brecha a favor de los municipios certificados. Al contrario, Galvis (2014) señala que entre 2005 y 2012 los resultados de las pruebas SABER 11^o han sido bastante estables y no dan cuenta de una mejora en calidad, además asegura las entidades territoriales podrían alcanzar los mismos resultados que aquellos municipios que les va mejor usando el 48% de los recursos en ese momento.

Referencias Bibliográficas

- Bonet, J., Pérez, G. J., & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Documentos de trabajo sobre economía regional, 205, 72.
- Barankay, I., & Lockwood, B. (2007). Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons. *Journal of public economics*, 91(5-6), 1197-1218.
- Contraloría General de la República (2017). *Efecto Redistributivo del SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES Resultados y Perspectivas en los Sectores de Salud y Educación*. CNR.
- Departamento Nacional de Planeación (2004). Evaluación del Sistema General de Participaciones 2003. DNP.
- Díaz-Serrano, L., & Meix-Llop, E. (2019). Decentralization and the quality of public services: Cross-country evidence from educational data. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(7), 1296-1316.
- Secretaría de Educación de Bogotá (2018). Desafíos en la financiación del sector educativo: diagnóstico y propuestas hacia una reforma del SGP.
- Espasa, M., Esteller-Moré, A., & Mora, T. (2017). Is decentralization really welfare enhancing? Empirical evidence from survey data (1994-2011). *Kyklos*, 70(2), 189-219.
- Faguet, J. P., & Sánchez, F. (2009). Decentralization and access to social services in Colombia. Available at SSRN 1485839.

Galiani, S., Gertler, P., & Schargrodsy, E. (2008). School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of public economics*, 92(10-11), 2106-2120.

Galiani, S., Schargrodsy, E., Hanushek, E. A., & Tommasi, M. (2002). Evaluating the impact of school decentralization on educational quality [with comments]. *Economía*, 2(2), 275-314.

Galvis, L. A. (2014). *Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: los casos de la salud y la educación*. CEER.

Galvis-Aponte, L. A. (2015). La eficiencia del gasto público en educación en Colombia. *Economía & Región*, 9(2), 75-98.

Melo, L. (2005). Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana. Borradores de economía, No. 350. Banco de la República.

Ontiveros, M. Meza, L. (2002). Decentralization and economic rents. Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Iberoamericana.

Rozo, M. (2005). Estudio de los efectos de la descentralización en el sector educativo. Artículo realizado como tesis de maestría en economía de la universidad de los Andes.

Sánchez, F. (2006). Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado. B CEDE.

Villar, L., Salazar, N., Simpson, M., Delgado, M., Steiner, R., Zapata, J. G., ... & Concha, T. (2016). Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad de la educación.

Vergara, C. Simpson, M. (2002). “Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el sector educativo”. En Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo II. Análisis y resultados sectoriales. Departamento Nacional de Planeación.

