371.007
C44a
Ej.1

Instituto para la Investigación Educativa
y el Desarrollo Pedagógico - IDEP
000425

17/10/08
000050

ELEMENTOS DE ANALISIS PARA UNA ESTRATEGIA EDUCACIONAL DE COLOMBIA

Clemencia Chiappe
División de programas sociales
Banco I. D.

Inventario IDEP
367

ELEMENTOS DE ANALISIS PARA UNA ESTRATEGIA EDUCACIONAL DE COLOMBIA

ELABORADO PARA LA DIVISION DE PROGRAMAS SOCIALES DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
POR
CLEMENCIA CHIAPPE

INTRODUCCION

1. Este documento contribuye al diseño de una estrategia educacional en Colombia con el análisis de tres temas claves: en primer lugar, el alcance del proceso de descentralización, en segundo término la situación actual del financiamiento de la educación básica y como tercer elemento la política de salarial del magisterio.

2. El primer capítulo se refiere al impacto de la descentralización sobre la calidad del servicio escolar. Allí se analizan, en primer lugar, los antecedentes del proceso descentralizador; en segundo término, se describe y evalúa el alcance del proceso descentralizador y, en la tercera parte del capítulo, se examina el impacto de todas las reformas adelantadas en los últimos diez años, sobre la escuela, sobre su autonomía, y sobre las condiciones en las cuales se adelantan los procesos de enseñanza y aprendizaje; el capítulo concluye con una discusión de los problemas y oportunidades que surgen del análisis anterior, con miras a una profundización del proceso descentralizador.

3. El segundo capítulo, sobre el financiamiento de la educación básica (grados 1 al 10) se inicia con una descripción de las diferentes fuentes de financiamiento del subsector; a continuación se analiza la actual política de asignación presupuestaria y las propuestas de reforma que se están discutiendo en el momento; el capítulo concluye con una discusión de las dificultades que enfrentan dichas propuestas para lograr corregir las distorsiones del procedimiento de asignación presupuestaria que se utiliza al presente.

4. En el tercer capítulo, sobre los salarios de los maestros, se describen la estructura de la Carrera Docente y los criterios para ascender en dicha Carrera; asimismo se describen los factores que se añaden a la asignación básica que depende de la posición del maestro en la Carrera Docente; una vez presentados los dos conjuntos de factores que componen el salario de los maestros, se presenta la estructura actual de salarios de los maestros en Colombia, es decir, su distribución en todas las categorías de la Carrera Docente.

CAPITULO I

EL IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACION SOBRE LA CALIDAD DEL SERVICIO ESCOLAR

Introducción

5. Las reformas que se han propuesto a la planeación, financiación y administración de la educación básica en Colombia mantienen una excesiva focalización de las reformas en el aparato gubernamental en detrimento de una focalización en el aparato escolar y han descuidado el análisis político del problema. La principal consecuencia de lo anterior es la oposición de los sindicatos de profesores a todos los intentos de descentralización y la oposición del nivel intermedio departamental a casi todas las iniciativas que alteren el estado de cosas que existía a finales de la década de los ochenta.

6. Las reformas a la administración del sector educativo han respondido a un enfoque del fortalecimiento institucional que privilegia el análisis de las funciones y procedimientos de las instituciones burocráticas del aparato gubernamental, y olvida el aparato escolar. Es así como se han estudiado y reformado los ministerios y las secretarías departamentales, se han creado nuevas instituciones como los fondos de inversión, se han creado sistemas de información y se han desarrollado instrumentos de planeación. Algunos de estos esfuerzos han sido acertados, especialmente los encaminados a organizar información y a crear y socializar los instrumentos para analizarla. Pero también es cierto que la institución escolar ha sido olvidada.

7. La Ley de Carrera Docente en Colombia, como en la mayor parte de los países de América Latina, tiene normas que van en contravía del uso eficiente de los recursos del estado en beneficio de los niños más pobres y de zonas apartadas. Pero, a la vez, estas normas defienden a los profesores de arbitrariedades a las que estuvieron sometidos en el pasado, y que dieron origen a la creación de estas leyes. Por tanto, es con los profesores con quienes hay que buscar fórmulas de solución para incrementar la equidad y la eficiencia en el uso de los recursos del estado a la vez que se respetan los derechos de los maestros y se propende por que puedan acceder a buenos salarios.

8. Las reformas a la administración de la planilla de profesores y el presupuesto de inversión se ha caracterizado por un enfrentamiento entre el nivel departamental y los niveles nacional y municipal por obtener o conservar, según sea el caso, el poder político que conlleva dicha administración. Todas las iniciativas técnicas que hacen curso en los órganos legislativos han sufrido cambios sustanciales, casi siempre invalidando los objetivos técnicos que las originaron, como consecuencia del enfrentamiento de las fuerzas sociales en conflicto y con el objeto de ajustarlas a los pactos políticos entre ellas. Por tanto, es necesario producir fórmulas que surjan del análisis técnico y político de manera articulada para así tengan mayor probabilidad de ser respetadas y aplicadas.

9. Entre 1986 y 1995 todas las fuerzas sociales y políticas involucradas se expresan a favor o en contra de la descentralización política, fiscal y administrativa como una estrategia de reorganización del estado colombiano, y el mismo debate se adelanta al interior del sector educativo. Surgen leyes y se derogan, con escasos meses o años de ser formuladas, lo que refleja tanto la intensidad de las confrontaciones para defender una u otra posición como la fragilidad de los acuerdos. Hoy día, el país no tiene todavía consensos fuertemente arraigados y compartidos por todas las fuerzas sociales en torno a la organización que emerge de las nuevas normas ni es plenamente conciente de las múltiples consecuencias del proceso descentralizador.

10. Las normas vigentes, que sobreviven y no han sido derogadas un corto tiempo después de haber sido expedidas, son complejas y confusas, principalmente porque son el producto de negociación mal pactada, entre intereses opuestos. La principal falla del conjunto de normas actuales es la fragmentación de responsabilidades entre los diferentes niveles gubernamentales, producto del enfrentamiento de fuerzas e intereses y de un precario acuerdo entre los gobernadores, el legislativo y la burocracia del nivel departamental, los alcaldes municipales, los estamentos técnicos y políticos del nivel nacional y los sindicatos. Es previsible que este enfrentamiento de fuerzas continúe y que la precariedad de los acuerdos no permita aclarar las normas confusas y aclarar las responsabilidades de los diferentes niveles. Por tanto, hace necesario reconocer la realidad política de un enfrentamiento de fuerzas y buscar un consenso más fuerte y comprometido que permita el proceso de clarificación de responsabilidades.

11. La única norma que fortalece a la escuela y a su autonomía limita esta autonomía a la generación de un proyecto pedagógico concertado entre administradores, profesores, alumnos y padres de familia. Pero en el largo debate que la precedió, las fuerzas departamentales y sindicales se opusieron a ampliar la autonomía para entregarle el manejo de la planta docente y otros recursos a la escuela. La álgida discusión sobre la distribución inequitativa de los profesores entre departamentos y dentro de los departamentos, entre sus municipios, no pudo cristalizar en una creación de plantas por municipios. La concertación sólo permitió que el proceso descentralizador llegara hasta los departamentos, y además se trata solamente de una descentralización de la administración de los recursos transferidos por el gobierno central ya que la fuente de los recursos sigue siendo el nivel nacional. Queda pues un largo camino por recorrer antes de que se profundice la descentralización municipal y que se inicie la descentralización a nivel de la escuela.

12. A continuación se presenta en el numeral I una breve ubicación y antecedentes históricos del proceso descentralizador; en el numeral II, el alcance del proceso actual de descentralización; en el numeral III se responde a los siguientes interrogantes sobre el efecto de las reformas sobre la escuela: qué efecto han tenido en la escuela las reformas educativas recientes, que se han desarrollado en Colombia en torno a la descentralización? cómo se ha modificado la capacidad de iniciativa y de decisión de la escuela para solucionar sus propios problemas, para elaborar su plan de trabajo, para evaluar sus resultados y responder por los mismos ? qué impacto han tenido las reformas en las condiciones de enseñanza y aprendizaje y el manejo del aula ?. Y, finalmente, en el numeral IV, se discuten los

problemas y oportunidades que se vislumbran con miras a la consolidación y profundización de las reformas de la última década.

LAS REFORMAS LEGISLATIVAS HACIA LA DESCENTRALIZACION

LEY 12 de 1986 Por la cual se asigna a los municipios la responsabilidad por la construcción y el mantenimiento de la infraestructura educativa.

LEY 29 de 1989 Por la cual se asigna a los alcaldes la responsabilidad de administración de nombrar, trasladar y remover maestros.

REFORMA CONSTITUCIONAL de 1991
Por la cual Colombia se organiza como república unitaria descentralizada administrativamente (es decir no federalista pero con elección popular de alcaldes y gobernadores)

LEY 60 de 1993 Por la cual se asignan competencias y recursos (por la cual se asigna a los departamentos la responsabilidad de administrar los recursos financieros asignados a planillas de profesores y la responsabilidad de administración de nombrar, transladar y remover profesores)

LEY 115 1994 Ley General de Educación (obliga a las escuelas a preparar Proyectos Educativos Institucionales (PEI)

1. Antecedentes históricos

13. A principios de este siglo Colombia estaba consolidando su proceso de conformación como Estado. Hasta entonces, por varias razones, entre ellas las dificultades de comunicación entre regiones y la herencia de una fuerte organización con base en caudillos regionales, los departamentos tenían la fuerza económica y administrativa. Los departamentos administraban y financiaban la educación primaria y la secundaria y universitaria era regentada por el sector privado.

14. La administración y financiación de la educación dependía de los gobernadores. Los gobernadores eran nombrados por el Presidente de la República y los alcaldes eran nombrados por el Gobernador, por tanto había una clara dependencia política. Pero había una descentralización de las responsabilidades de la administración de los recursos humanos y presupuestales para la prestación del servicio educativo. En este período, más federalista que centralista, los departamentos pagaban los gastos de la educación primaria con sus

propios impuestos, principalmente los impuestos de estanco, y los municipios financiaban la infraestructura escolar y su mantenimiento, con recursos provenientes del impuesto catastral.

15. A mediados de los años treinta el país experimentó un impulso desarrollista y modernizador. El gobierno central se fortaleció. El estado se hace crecientemente responsable de la provisión de los servicios públicos, entre ellos educación y salud. Es el comienzo del intervencionismo estatal en favor de una política social para los más pobres. Esta concepción filosófica guía el proceso de centralización de mediados de siglo.

16. El proceso centralizador tuvo varias consecuencias positivas: estableció disciplina con respecto al presupuesto, homogenizó los salarios de los maestros y sus prestaciones sociales y se constituyó en un alivio para los municipios más pobres en materia de inversiones en infraestructura durante el período de mayor expansión del sistema.

17. Pero también tuvo sus consecuencias negativas: municipios y departamentos fueron exonerados de la obligación de financiar pero continuaron con la responsabilidad de administrar el personal. Esta función no se manejó con responsabilidad y con criterios técnicos y en los municipios y departamentos se atrofió la función de planeación, control y evaluación de la prestación del servicio educativo. Y la institución escolar empezó a dibujarse como el escalón a cajón final al cual deberían llegar una serie de acciones gubernamentales expresadas básicamente en reglamentaciones, profesores e infraestructura física.

18. Al finalizar los ochenta y con el ánimo de hacer eco al espíritu de renovación política que se inicia el país y que se concreta en la reforma constitucional de 1991, se inicia un movimiento hacia la descentralización. Como se dijo anteriormente, el movimiento descentralizador del sector educativo se ha caracterizado por una excesiva focalización de las reformas en el aparato gubernamental en detrimento de una focalización en el aparato escolar. En parte porque el origen del debate está en las reformas que se iniciaron en el país hacia una descentralización política y administrativa global. Sus resultados son una mezcla de medidas donde hay descentralización, desconcentración y fórmulas mixtas, que se analizan a continuación.

2. El alcance de proceso actual de descentralización

Descentralización Política

19. Políticamente Colombia es un estado social de derecho, organizado como república unitaria es decir, no federalista. Está descentralizado administrativamente, en virtud de la Reforma Constitucional de 1991, lo que significa que hay elección popular de alcaldes y gobernadores. La elección popular de alcaldes, como se verá más adelante, se está constituyendo en una medida fundamental para que la institucion escolar recupere espacio y

entidad y para que el municipio empiece a fortalecerse en su diálogo con los niveles departamental y nacional.

Descentralización Fiscal

20. Si por descentralización fiscal se entiende la devolución de las atribuciones del gobierno central para recaudar todos o la mayor parte de los impuestos a los departamentos o a los municipios, Colombia es un estado centralista en lo fiscal. El financiamiento del sector educativo se hace principalmente con base en los ingresos corrientes del gobierno central que se transfieren a los departamentos. Con estos recursos se financia la planta de profesores que representa el 80% del presupuesto asignado a educación. Existe también el argumento de que si hay descentralización puesto que el nivel nacional tiene que obedecer las leyes que definen cómo y cuanto se distribuye a las entidades territoriales. El planteamiento es correcto técnicamente, pero la capacidad de las instituciones escolares y los municipios para opinar o influir sobre los criterios de transferencia es practicamente nulo.

21. La acción más decidida de fortalecimiento de los fiscos municipales fue la cesión a partir de 1986[1] de parte importante de los recursos del impuesto a las ventas hacia los municipios pero en estricto sentido esta medida no es descentralización fiscal. Políticos y técnicos argumentan que las desigualdades regionales en generación de riqueza, las dificultades de acceso y comunicación de grandes zonas del país y el propio esquema político, que está lejos del federalismo, hacen más conveniente la figura de la desconcentración.

22. En lo que atañe al sector educativo, los alcaldes y los gobernadores, elegidos popularmente, nó han estado dispuestos a aceptar una propuesta de cesión de impuestos de la nación para ser recaudados por los municipios o los departamentos, si ello se ata a una devolución de las responsabilidades de financiar algún subsector de la educación o las plantas de profesores. Esta posición es fuertemente apoyada por el sindicato del magisterio que ve como favorable a sus intereses la centralización del financiamiento de la educación.

23. Las opiniones de los técnicos en cuanto a las bondades de una descentralización fiscal ligada al financiamiento de la educación, están divididas. Algunos defienden la necesidad de una descentralización en busca de mayor responsabilidad de los departamentos y de los municipios, con la hipótesis de que ello redundaría en una mejor administración de las plantas docentes. Otros, desde un análisis basado en lo que ha sucedido en el pasado, aceptan pragmáticamente que la responsabilidad continúe siendo del gobierno central por cuanto, años atrás, al ceder la responsabilidad a los municipios o al departamento, no hubo una mayor racionalidad en la administración del presupuesto.

24. En efecto, las administraciones departamentales incurrieron en excesos y en obligaciones a las que no pudieron responder en el mediano plazo y movilizaron a los profesores y a los padres de familia a pedir recursos adicionales del nivel central para cubrir estos excesos. De manera paternalista el gobierno central siempre asumió estas

[1] Ley 12 de 1986

obligaciones, derivadas de los malos manejos y en 1960[2] asumió el financiamiento de los profesores de primaria. En 1968, el gobierno central asumió igualmente la administración de la infraestructura escolar, que era responsabilidad de los municipios.[3] En 1971 el gobierno central creó en todos los departamentos unas entidades, dependientes del Ministerio de Educación, para efectuar los pagos de la planilla. La centralización se consolidó en 1975 cuando se nacionalizó también la financiación de los profesores de secundaria.[4]

25. Actualmente, desde 1993, el gobierno central transfiere a los departamentos los recursos para pagar las plantas, o sea la partida que se conoce con el nombre de Situado Fiscal, para que los departamentos distribuyan este recurso entre los municipios. Los criterios para la distribución de los recursos entre las entidades territoriales se fijan en las leyes.

26. Es importante anotar que el criterio de distribución del Situado Fiscal desde 1994 y hasta 1996 es la planilla de profesores vigente en 1993. El criterio se adoptó sencillamente para evitar traumatismos en el desarrollo de la llamada descentralización, pero consagra una situación inequitativa e ineficiente, "para ser eficiente, la distribución debe estar atada al resultado, en este caso los alumnos promovidos, o si se quiere ser menos estricto, los matriculados. La inequidad se produce por la inadecuada distribución geográfica de los docentes, concentrados en la zona urbana, y dentro de ella en las cabeceras municipales más grandes. .... La inequitativa distribución del Situado Fiscal por alumno (que es la traducción con subsidios de la inequitativa distribución de los docentes pagados por el Situado Fiscal) señala que los grandes beneficiarios de la expansión educativa de los últimos decenios han sido los municipios más ricos de cada departamento. Esto indica, igualmente, que los municipios más pobres de cada departamento (quienes peores indicadores educativos tienen), están en muy malas condiciones, con la planta actual, para enfrentar el reto de ampliar las coberturas y mejorar la calidad"[5]. **(Ver Cap. II Financiamiento del sector de Educación Básica, parrafos 62-76)**

27. En conclusión, en Colombia no hay descentralización fiscal para el financiamiento de la educación. En segundo lugar, los criterios usados para la transferencia de recursos desde el gobierno central al departamental y de este al municipal no beneficia la escuela. Los criterios usados actualmente para la transferencia de recursos consagra un patrón histórico de inequidad en favor de los municipios más ricos sobre los más pobres y lo mismo en cuanto a los departamentos. Y, tercero, la responsabilidad de decisión por categorías del gasto continúa fuera de la escuela y ni siquiera en el nivel administrativo más cercano a ella, que sería el nivel municipal. Lo que si existe es una descentralización administrativa y como tal se analiza a continuación.

Descentralización de la administración de recursos financieros y planillas de personal

---

[2] Ley 111 de 1960.
[3] El Decreto 2394 de 1968 crea el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares -ICCE
[4] Ley 43 de 1975
[5] Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, "Racionalización del Gasto Público en la Educación Básica", Octubre de 1996.

28. La descentralización administrativa y financiera consiste en la devolución de la facultad de administrar el personal de profesores: nombramientos y traslados y remoción de personal. Este es el tema que ha generado mayor confrontación entre los actores interesados. En 1989,[6] se adscribió a los alcaldes la responsabilidad por la administración de sus profesores a los cuales podían nombrar, trasladar y remover siempre y cuando se respetara la ley de carrera docente y las normas presupuestales.

29. Los alcaldes acogieron con muchas reservas esta nueva atribución. Les atraía la idea de poder nombrar y de cursar procesos para remover los profesores cuando fuera necesario; también veían la conveniencia de poder trasladar profesores dentro de su jurisdicción, pero temían que el gobierno central continuara la tendencia de traslado de competencias y le entregara a los municipios la responsabilidad de la financiación de la educación.

30. Por su parte, los docentes se opusieron definitivamente a esta medida por cuanto se atomizaba su fuerza sindical y quedaban en una relación de dependencia muy clara con los alcaldes. Por ello, se encargan de desatar una oposición a la reforma, no sólo entre los profesores sino también entre los alcaldes, con el argumento de que el gobierno central buscaba deshacerse de la responsabilidad de financiar la educación. Por su parte los técnicos veían las bondades de acercar la administración de personal allí, donde se presta el servicio educativo, pero anticipaban un posible mal uso que pudieran dar los alcaldes a esta función.

31. Finalmente, los departamentos, que son el nivel intermedio, también se opusieron radicalmente a esta medida pues perdían poder y presencia en la administración del sector educativo.

32. Entre 1986 y 1993 los diferentes actores se expresan y sólo una minoría de alcaldes acepta recibir la responsabilidad que se les ha encomendado por Ley. Los departamentos se hacen oir en el Congreso de la República a través de sus representantes y lo mismo hace el sindicato de maestros. La medida queda derogada por una nueva ley en 1993. Ella contiene dos medidas importantes: (i) se descentraliza la administración de los recursos financieros para el pago de personal de profesores a los departamentos[7]; y, (ii) se devuelve a los departamentos la administración de personal. A la vez, la ley prevee que los municipios con población mayor de 100.000 habitantes pueden solicitar autorización para recuperar la función de nombramiento de profesores y que la autorización depende de una autorización del Ministerio de Educación y la aprobación por parte de la Asamblea Departamental. También prevee que los municipios con menos de 100.000 habitantes pueden solicitar al departamento una delegación de funciones para poder hacer nombramiento de profesores.

33. A partir de 1993, por la Ley 60, se transladó a los departamentos la responsabilidad de administrar el presupuesto del Situado Fiscal. Sin embargo, antes de 1993 la responsabilidad ya estaba delegada en los departamentos. En efecto, por ley, la responsabilidad correspondía al nivel nacional; el nivel nacional creó unas oficinas

---

[6] Ley 29 de 1989.
[7] Ley 60 de 1993.

departamentales con una junta administradora presidida por el gobernador del departamento y compuesta por miembros de la administración departamental. Estas juntas eran las responsables de aprobar la distribución de profesores; los nombramientos y otras novedades de personal estaban delegadas en el gobernador. Por tanto, la planeación y administración de los recursos ha estado, en la práctica, en el departamento desde hace 25 años. Desde el punto de vista administrativo no hay cambios sustanciales, las oficinas, e incluso las personas que tienen hoy la responsabilidad, la tenían antes. La diferencia es que la oficina, llamada antes Fondo Educativo Regional (FER) y, nominalmente, parte del nivel nacional, se adscribió a las Secretarías de Educación de los departamentos.

34. No ha existido ninguna planificación en la asignación de recursos. La práctica de dejar los municipios y zonas más pobres sin maestros ha sido común en todos los departamentos. Cuando los municipios protestan sus demandas son canalizadas por el propio gobierno departamental, hacia el nivel nacional. Esta es una razón poderosa para cuestionar la competencia de los departamentos para aplicar una fórmula y distribuir los recursos entre los municipios conforme a ella. La ejecución presupuestal es adecuada y los profesores reciben sus salarios con puntualidad **(ver Capítulo II, Financiamiento del Sector de Educación Básica, Cuadro 4)**.

35. Los alcaldes, elegidos popularmente, están empezando a mejorar su información y a vigilar los criterios que los gobernadores usan para la distribución de recursos entre los municipios. Pero la escuela y sus directivas no tienen ninguna injerencia en la administración de sus recursos financieros y de personal.

36. El presupuesto de inversión consiste principalmente en los recursos de co-financiación disponibles en el Fondo de Inversión Social (FIS). El FIS fué creado en 1992 como un órgano adscrito al Departamento Nacional de Planeación (DNP), institución con rango de Ministerio que hace la planeación sobre la inversión de las finanzas públicas.

37. Los criterios para la distribución de los recursos del FIS privilegian indicadores de pobreza y cuotas por municipio. Estos son indicadores que tratan de responder a la descentralización. Sin embargo, los criterios para la distribución de recursos del FIS deberían ser consecuentes con el tipo de programa que el nivel nacional considera que debe fomentar. Lo mismo sucede con los porcentajes de co-financiación. A estos problemas de diseño se añadieron dos de carácter político. En primer lugar, la politización de las unidades departamentales (UDECOs) y los comités departamentales (CODECOs) encargados de evaluar y aprobar las propuestas municipales. En segundo término, la creación de unas cuotas para proyectos específicos municipales de iniciativa de los congresistas a las cuales se asignó una contrapartida municipal de tan sólo 5 por ciento.

38. Desde el punto de vista de capacidad de ejecución, el diagnóstico que llevó a crear el FIS argumentaba que la ejecución del presupuesto de inversión de los Ministerios de Educación y Salud era muy baja, y que los Fondos (entidades adscritos a cada uno de los dos Ministerios para ejecutar recursos de inversión) no eran eficientes y tenían procedimientos engorrosos. La solución que se implementó fué la creación de un nuevo

fondo, dentro de la filosofía de los fondos de emergencia que se han creado en Latinoamérica, tal es el caso del los fondos de Bolivia y varios países centroamericanos. no adscrito sectorialmente. En Colombia, el FIS se adscribió a la entidad encargada de la planeación nacional. En 1996 el FIS aparece como una de las entidades con más baja capacidad de ejecución presupuestal, superada sólo por dos entre 28 de su tamaño **(ver Capítulo II, Financiamiento del Sector de Educación Básica, Cuadro 6)**.

39. Hoy día hay casi un concenso entre las personas y entidades relacionadas con el proceso de ejecución de recursos de inversión social en que la creación del FIS no solucionó los problemas que tenían los fondos sectoriales sino que los repitió. Por tanto, el problema de como canalizar fondos del nivel nacional para impulsar proyectos específicos y desarrollar una función compensatoria, continúa sin una solución adecuada.

40. Pero cabe destacar una decisión importante tomada recientemente por la cual la mayor parte de los recursos de inversión se canalizarán presupuestalmente bajo el rubro presupuestal de "financiamiento de los Planes Educativos Institucionales -PEIs-(ver parágrafos 39 y 40)

41. La consecuencia más importante de esta decisión es que una institución escolar, si logra que su PEI sea aprobado en el nivel departamental, puede acceder a los recursos muy específicos que requiere para su proyecto de desarrollo institucional ya que recibe el presupuesto y lo ejecuta directamente. Este concepto difiere del diseño tradicional de los rubros presupuestales: capacitación, materiales educativos, equipos, obras civiles, dentro de los cuales el nivel nacional hacía las decisiones técnicas y la ejecución presupuestal, y entregaba los servicios a las escuelas.

Descentralización Pedagógica

42. Por coincidir con los procesos de descentralización, una serie de movimientos de renovación pedagógica se empiezan a englobar bajo el término de descentralización pedagógica. Se trata de los movimientos reformadores que reclaman mayor autonomía de la escuela para definir su proyecto pedagógico y para desarrollar programas curriculares diferenciados, respetando las características particulares de las subculturas que conforman la cultura del país.

43. En 1994[8] dentro del concepto de descentralización pedagógica se obliga por ley a todos las instituciones educativas de primaria y secundaria a la preparación de Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Los PEI deben ser elaborados por la comunidad educativa o sea profesores, administrativos y padres de familia.

44. El PEI es un plan anual de desarrollo administrativo y pedagógico cuyo propósito es mejorar la calidad de la educación en función de las necesidades educativas del estudiante. A partir de un diagnóstico se formulan objetivos, metas y programas concretos, factibles y evaluables. Serán prioritarios en cada PEI las metas relacionadas con los logros educativos

[8] Ley 115 de 1994.

esperados de los estudiantes, así como con la creación de un ambiente escolar propicio para el desarrollo personal, ético y social de los educandos. Se promoverá la elaboración de proyectos educativos que fomenten el desarrollo de valores de convivencia, participación, solidaridad, y conservación del medio ambiente. En 1997 todas las instituciones escolares deberán contar con un PEI.[9] Las instituciones escolares están respondiendo de manera muy diferenciada a este llamado, lo que es consecuente con su propia diversidad. Hay PEIs elaborados de manera estrictamente participativa, producto de la reflexión de la comunidad educativa. Otros han sido desarrollados por contrato, sin participación de la comunidad. Hay PEIs que plantean objetivos integrales relacionados con el incremento de la calidad de los estudiantes, otros se focalizan en incrementar logros académicos en unas áreas básicas. Otros se focalizan en el desarrollo de un tema de valores como por ejemplo el incremento de la democracia, la lucha contra la cultura de la violencia o la defensa del medio ambiente.

45. Entre todas las normas surgidas dentro del proceso descentralizador, esta es la única iniciativa que tiene como centro de análisis y de interés el bienestar de la escuela y de sus estudiantes. El proceso, aún incipiente, está generando una dinámica interesante en las escuelas pero todavía es muy reciente para su evaluación.

3. El impacto del proceso descentralizador en la escuela

46. Qué efecto han tenido en la escuela las reformas educativas recientes que se han desarrollado en Colombia en materia de descentralización ? Cómo se ha modificado la capacidad de iniciativa y de decisión de la escuela para solucionar sus propios problemas, para elaborar su plan de trabajo, para evaluar sus resultados y responder por los mismos ? Que impacto han tenido las reformas en las condiciones de enseñanza y aprendizaje y el manejo del aula ?

47. La elección popular de alcaldes y de gobernadores es una medida de descentralización administrativa que tiene efectos positivos para la escuela. Los alcaldes, elegidos popularmente, tienen interés en monitorear la distribución que hace el departamento de los recursos del Situado Fiscal entre los municipios. Anteriormente la capacidad y la voluntad de los alcaldes para ejercer este monitoreo era muy débil. Ellos eran nombrados por el Gobernador. Es especialmente significativo el papel que pueden jugar hoy en día los alcaldes de los municipios más pobres. Estos municipios han visto disminuído el tamaño de sus planillas de profesores de manera continua cuando los departamentos aprobaban el translado de los cargos hacia los municipios más ricos, especialmente la capital del departamento.

48. Los criterios usados actualmente para determinar el monto de transferencias de recursos desde el gobierno nacional no favorece la equidad ni la eficiencia en la prestación del servicio educativo. No hay descentralización fiscal en Colombia, por tanto la pregunta que se debe plantear es si las reformas a los criterios de asignación de recursos favorecen la calidad, la equidad y la eficiencia. Hasta el momento la asignación sigue siendo histórica y la

[9] Departamento Nacional de Plancación, "El Salto Educativo", Santafé de Bogotá, Octubre de 1994, P.9.

fórmula que se debería empezar a aplicar ya está siendo cuestionada por los estamentos técnicos del gobierno.

49. La descentralización de la administración de recursos financieros y planillas de personal en los departamentos no es una medida que se encamine a favorecer eficiencia, calidad o equidad en la escuela. El departamento está tan lejos de la escuela como el gobierno nacional. Además históricamente aunque la nación era la que administraba el Situado Fiscal, en la práctica eran los departamentos los que manejaban las planillas de profesores y bajo ese régimen se dió la concentración inequitativa de recursos y profesores en los municipios más ricos de cada departamento.

50. La normativa que obliga a la preparación de Proyectos Educativos Institucionales, está claramente encaminada a: (i) suscitar un proceso de reflexión sobre lo pedagógico; (ii) hacer que la comunidad educativa de cada establecimiento escolar formule metas de desarrollo educativo de sus alumnos; y, (iii) hacer que la comunidad educativa evalúe los resultados de sus propuestas. Los PEI si pueden contribuir a modificar la capacidad de iniciativa y de decisión de la escuela para solucionar sus propios problemas, los lleva a elaborar sus propios planes de trabajo y a evaluar sus resultados.

51. Por lo tanto, las reformas financieras y administrativas que han ocupado la mayor parte de la atención de los técnicos y los políticos en los últimos años, no han modificado la capacidad de decisión e iniciativa de la escuela para solucionar sus problemas ni se relacionan con una mejoría de las condiciones de enseñanza y aprendizaje en el aula. De otra parte, las dos medidas que si tienen un potencial de ayuda a la escuela son la elección popular de alcaldes y la preparación de Proyectos Educativos Institucionales.

4. El futuro de las reformas

52. Que debates se vislumbran y cómo podrían afectar la consolidación de las reformas de la última década y/o una orientación más decidida hacia la escuela?

En el inmediato futuro

53. El debate en Colombia continúa centrado en evaluar y reformar el aparato gubernamental. La discusión ha empezado a girar en torno a los siguientes grandes temas: (i) la necesidad de reformular los criterios que se deben usar para decidir sobre el monto de las transferencias; (ii) la necesidad de aclarar los papeles del gobierno nacional, el departamental y el municipal.

(i) La distribución geográfica de los profesores no responde a criterios de eficiencia y equidad, como se observa en las enormes disparidades entre departamentos, pero más notablemente al interior de los municipios de la mayoría de los departamentos. Sin embargo, los departamentos, que están investidos con la autoridad para efectuar los cambios que modifiquen estado de cosas existente, no se ven obligados ni motivados a corregir la

situación, puesto que no pagan el costo de las ineficiencias. El costo político de las ineficiencias le corresponde a los alcaldes y el costo económico le corresponde al nivel nacional. Por esta razón, el gobierno nacional a través de la acción conjunta del DNP, el MEN y la Misión Social[10] ha preparado una propuesta para reformar la Ley de Competencias y Recursos (Ley 60 de 1993). Pero la aprobación de la reforma corresponde al Congreso de la República, conformado por representantes de los departamentos, unos de los cuales se verían desfavorecidos con la reforma. La reforma también es desfavorable para los municipios ricos de todos los departamentos, que es donde se concentran actualmente los docentes, y desfavorable a los alcaldes de dichos municipios.

(ii) El gobierno central también está proponiendo una reforma que aclare las responsabilidades de los tres niveles. Propone que se concentre el papel de los departamentos en realizar una adecuada distribución de recursos y pago del personal docente y administrativo teniendo como fuente las transferencias que recibe de la nación. Propone además que los municipios utilicen los recursos que actualmente destinan a educación para pagar gastos recurrentes, diferentes de pago de profesores, y para ampliación de infraestructura. A manera de ejemplo, actualmente son los departamentos los que están pagando los servicios públicos de los establecimientos escolares de su jurisdicción. Pero, de otra parte, actualmente todos los municipios, especialmente los más pobres, están pagando profesores y no dejarán de hacerlo mientras subsistan las inequidades por las cuales sobran docentes en los municipios ricos. De todas maneras, la aclaración de responsabilidades sólo se puede hacer cuando se haya avanzado en clarificar los criterios para realizar las transferencias que vienen del gobierno nacional.

A mediano plazo

(iii) Los municipios están realizando un extraordinario proceso de aprendizaje sobre la administración pública movilizados, principalmente, por el hecho de estar encabezados por un alcalde elegido por votación. Es previsible que se generen fuerzas desde los municipios que pidan reformas y modificaciones al estado de cosas actual. Cualesquiera que sean, serán las primeras expresiones "de abajo hacia arriba" sobre cómo modificar o consolidar el proceso de descentralización.

(iv) El mandato que han recibido los establecimientos escolares de elaborar sus PEI también va a generar "de abajo hacia arriba" propuestas de reforma o fórmulas de consolidación de la situación actual. En efecto, movilizados por sus proyectos de desarrollo, es previsible que empiecen a exigir alguna autonomía para el manejo de recursos y otras reformas surgidas de su propia práctica, y que se empiecen a fortalecer los lazos entre escuelas y municipio para organizar el diálogo con el nivel departamental y, en general, para fortalecer el núcleo del sector educativo, que es la escuela.

[10] La Misión es financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y adscrito al Departamento Nacional de Planeación.

CAPITULO II

FINANCIAMIENTO DEL SECTOR DE EDUCACION BASICA

1. Fuentes de financiamiento

54. Las fuentes de financiamiento de la educación básica en Colombia son de tres tipos: en primer lugar las transferencias automáticas desde el nivel nacional hacia los departamentos y distritos especiales y hacia los municipios[11]; en segundo término las transferencias sectoriales desde el gobierno nacional; y finalmente, los recursos propios de los municipios y escuelas.

Transferencias automáticas

55. Las transferencias automáticas son cesiones que hace el nivel nacional de parte de sus ingresos corrientes. Dos transferencias están consagrados en la Constitución y se regulan en la Ley 60 de 1993, el Situado Fiscal y las Particiones Municipales. El Situado Fiscal se destina exclusivamente a financiar las planillas de personal de la casi totalidad de los profesores de preescolar, primaria y secundaria del país. Las Particiones Municipales son recursos que la nación traslada a los municipios con destino a inversión social; el 30 por ciento de los recursos provenientes de Particiones Municipales deben dedicarse a educación pero no tiene restricción en su aplicación a personal, otros gastos de funcionamiento o inversión.

56. El Situado Fiscal es una proporción de los ingresos corrientes de la nación, que representa actualmente el 24.5 por ciento de los ingresos (aproximadamente un 2 por ciento del PIB en 1994), el cual se debe destinar a educación y salud. Al menos el 60 por ciento del Situado Fiscal se debe destinar a educación. El Situado es la fuente más importante de recursos para el financiamiento de la educación preescolar, primaria y secundaria. Con las transferencias conocidas como el Situado Fiscal se financian las plantas de profesores, que constituyen alrededor del 80 por ciento del presupuesto dedicado a educación primaria y secundaria.

57. Las Particiones Municipales son transferencias del nivel nacional, reguladas en la Ley 60 de 1993. Son un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que se transfiere a los municipios y los resguardos indígenas y destinadas a inversión social. La Constitución establece que las Particiones deben llegar al 22 por ciento de los ingresos corrientes en el año 2002. La Ley 60 establece la velocidad de crecimiento de las transferencias y la fórmula

---

[11] Colombia se divide en 31 departamentos y tres distritos especiales. Los departamentos contienen 1054 municipios y 45000 escuelas y colegios.

para su distribución entre municipios. Al menos 30 por ciento de las Particiones Municipales se debe destinar a educación. En 1994 las Particiones ascendieron al 1.7 por ciento del PIB y se estiman que ascenderán al 2.6 por ciento en 1998. Del total de la transferencia se estima que los municipios asignaron a educación un 0.3 por ciento en 1994 y que asignarán alrededor del 0.8 por ciento en 1998[12]. Estos recursos, provenientes de las particiones están siendo utilizados por los municipios para contratar profesores, para mantenimiento, y como recursos de co-financiación para obtener transferencias sectoriales.

Transferencias Sectoriales

58. El sistema colombiano supone que el nivel nacional financiará parcialmente los gastos de capital cuando sea necesario ampliar la cobertura. La fuente principal de este financiamiento son los recursos de co-financiación (Decreto 2132 de 1992) disponibles en el Fondo de Inversión Social (FIS). Los recursos del FIS están constituídos por crédito externo y contrapartidas del nivel nacional. En 1994 la ejecución del FIS para proyectos educativos sólo fué un tercio de lo planeado y no alcanzó al 0.1 por ciento del PIB. Su presupuesto para 1995 representa aproximadamente el 0.8 por ciento del PIB.

59. Para acceder a recursos del FIS los municipios deben aportar contrapartidas que fluctúan entre el 10 por ciento y el 50 por ciento. La aprobación de los proyectos se hace a nivel departamental para proyectos menores y a nivel nacional para proyectos mayores. En la práctica el procesamiento y la aprobación es una tarea tan compleja que ha dificultado la ejecución y desanima a los municipios a presentar propuestas (**ver paragrafo 28**).

60. Las transferencias automáticas y las sectoriales tienen por objetivo compensar las diferencias de capacidad fiscal entre los municipios. El Situado Fiscal y las Particiones transfieren proporcionalmente más recursos a los municipios más pobres y el FIS establece proporciones de co-financiación diferenciada, favoreciendo también las entidades más pobres.

Recursos Propios de Municipios y Escuelas

61. Los recursos usados por el municipio y que no proceden de particiones municipales son mínimos y no hay datos agregados disponibles. La única fuente de recursos propios con la que cuentan las escuelas y colegios[13] son los recaudos que ellos hacen directamente por emisión de certificados, gastos de graduación, restaurantes escolares y otros servicios especiales, que se canalizan presupuestalmente en la partida conocida como Fondos de Servicios Docentes y las contribuciones voluntarias de los padres de familia, canalizadas a través de las Asociaciones de Padres de Familia, usualmente atadas a obras y proyectos específicos. Los directores de las escuelas consideran que este es su recurso más útil porque

[12] DNP, Impacto de las transferencias sobre los recursos propios de los municipios: una contribución a la discusión, Octubre 7 de 1995.

[13] Se llama escuela a la institución pública que ofrece solamente educación primaria. Se llama colegio oficial a la institución pública que ofrece educación secundaria o los dos niveles.

es el único de que disponen con rapidez para la ejecución, y sobre cuya destinación decide el rector. Se utiliza fundamentalmente para gastos de mantenimiento.

2. La política de asignación presupuestaria

62. Desde 1993, fecha en que se expide la Ley 60 **(ver parágrafo 2)** y hasta 1996 las transferencias del Situado Fiscal desde el gobierno nacional hacia los departamentos se han hecho con base en el comportamiento histórico que traían hasta la fecha. La razón de esta decisión fue esencialmente pragmática, para facilitar el apoyo a la implementación de la Ley.

63. El comportamiento histórico que se asume para las transferencias entre 1993 y 1996 tuvo su origen en 1971 cuando se decidió asignar a la educación un porcentaje de los ingresos ordinarios del gobierno central cuyo tope fué fijado en un 25 por ciento. Esta partida se conoce con el nombre de Situado Fiscal[14]. El 30 por ciento de este situado fiscal debería dividirse en partes iguales entre las entidades territoriales, lo que se conoció como "situado fiscal territorial" y el 70 por ciento se distribuiría en proporción directa a la población de cada región, a lo que se denominó como "situado fiscal de población".

64. En 1995 el monto del Situado Fiscal para 24 de las 31 entidades territoriales fué de $1,225,236 y la matrícula de cerca de cinco millones cuatrocientos mil estudiantes, lo que significa un gasto promedio por estudiante de US$230. **(Cuadro 1)**. La Ley 60 de 1993 dejó fija, en pesos constantes la asignación que cada departamento estaba recibiendo en 1993. A partir de 1996 se pueden asignar mediante una fórmula (que tiene en cuenta variables de pobreza, población, capacidad y esfuerzo fiscal) los recursos adicionales que la nación destine en la medida en que aumenten sus ingresos corrientes.

65. A lo largo de los 25 años de existencia del Situado Fiscal y como resultado de gestiones políticas, gremiales y personales, los cargos de profesores se han concentrado en la zona urbana, y dentro de ella, principalmente en las capitales de departamento y los municipios de mayor riqueza. Estos movimientos fueron tradicionalmente autorizados por la administración departamental, que ha carecido de capacidad para frenar este proceso. Es así como, hoy día, entre más pobre es un municipio, o sea con mayor porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) menor es el monto del Situado Fiscal por alumno **(Cuadro 2)**.

El debate actual

66. La fórmula está siendo cuestionada en el seno del gobierno, por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN) ya que, en su concepto, la transferencia debería estar ligada básicamente a dos factores: el costo de proveer los niveles mínimos de servicio educativo y el número de beneficiarios. En concepto de la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas "las fórmulas

[14] Ley 46 de 1971

de asignación de las transferencias municipales, parte de las cuales contribuyen a financiar la educación, no coinciden con las necesidades del sector (alumnos matriculados) ni con los costos de la educación, pues son distribuídas primero territorialmente y luego sectorialmente. Esto genera cuotas de asignación por alumno notablemente disímiles en cada municipio. Si se ata la asignación a la necesidad, medida por población no atendida, el resultado es más equitativo, ya que quien no asiste es pobre; si se ata a resultado/costo se genera un incentivo para mejorar la eficiencia."[15]

67. Actualmente el gobierno estudia una reforma que mejore la asignación de los recursos basada en los costos de los insumos del servicio educativo y la población que se debe atender. Para ello ha construido una tipología de establecimientos educativos según las variables de costos, bajo el supuesto de que los costos varían en forma importante según sean los niveles ofrecidos, la metodología de enseñanza, el tamaño y la ubicación de los colegios. A cada tipología corresponderá un costo unitario por insumo. Los insumos educativos son: servicios personales (sueldos y prestaciones sociales de profesores y administrativos) y gastos generales (reposición de mobiliario, textos y útiles escolares, material bibliográfico para profesores, capacitación de profesores, pago de servicios, mantenimiento y reparación de infraestructura, subsidio de transporte, dotación de laboratorio, entre otros **(Cuadro No 3)**.

68. "Las Unidades de Pago por Capitación (UPCs) son el valor del plan de insumos necesarios para ofrecer un servicio educativo de calidad a cada alumno según la tipología del plantel. Las UPC anuales se obtienen a partir de la combinación de tres instrumentos a saber: (a) el Plan General de Insumos Educativos, (b) las tipologías de establecimientos educativos, y (c) el criterio de costo total anual (CTA) para cada insumo"[16]

69. La propuesta es que el departamento reciba la transferencia del Situado Fiscal con los criterios de la Ley 60 (igual a la que se traía en 1993 para cada departamento) y la distribuya entre sus municipios siguiendo la metodología de las UPCs.

Temas que se deben agregar al debate actual

Dificultades y riesgos de la aplicación de un costo unitario por alumno

70. En la medida en que la tasa de escolarización se acerca al 100 por ciento, las políticas se transladan a buscar una mayor equidad, y las diferencias en costo o gasto por estudiante se están planteando como diferencias en equidad. Por esta razón, los siguientes problemas requieren de un análisis detenido antes de definir las reformas al actual sistema:

---

[15] COMISION DE RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO Y LAS FINANZAS PUBLICAS, "Racionalización del gasto público en educación básica", Octubre, 1996 p.13

[16] DNP, MEN, Misión Social, "Mecanismos de Asignación Eficiente de Recursos Públicos a la Educación Básica" Elementos para la reforma de la Ley de Competencias y Recursos, Abril, 1996, P.11.

(1) Aunque se puede establecer un costo promedio a nivel agregado, por ejemplo, a nivel de país, es casi imposible anticipar el costo unitario real en unidades más pequeñas como municipio o escuela.:

(a) Movilidad en la Carrera Docente. El costo del profesor, que afecta en por lo menos 80 por ciento las unidades de pago por capitación (UPCs), puede ser más alto o más bajo sin que ello signifique necesariamente ineficiencia, inequidad o menor calidad de los profesores, y varía durante el año, cada vez que se aprueban movimientos en la Carrera Docente, translados, remociones y sustituciones.
(b) Movilidad Geográfica. Los factores mencionados anteriormente introducen una enorme variabilidad que permite hablar de un costo promedio a nivel nacional pero hace difícil la aplicación de este promedio, aún tipificado por tipologías de escuela, a los municipios del país.

(2) Si bien el costo del profesor depende de su grado en la Carrera Docente, es cuestionable que su calidad y su adecuación al medio (rural, indígena, zonas de violencia) se correlacione directamente con un nivel alto en la Carrera Docente. Por tanto puede haber profesores caros que son malos y profesores baratos que son buenos. A la base de este problema esta el hecho de que el ascenso en la Carrera Docente está ligado a educación formal, actualización y antigüedad más que a una evaluación del desempeño. En términos de planeación esto significa que no se puede plantear hoy día como costo "deseable" y que atrae a los mejores, el que se asocia con los grados más altos de la Carrera Docente.

71. En Colombia y en la mayor parte de los países de América Latina la determinación de un costo aproximado por alumno tiene dificultades y riesgos muy particulares por las siguientes razones: (a) como se dijo anteriormente, el costo unitario está determinado en aproximadamente un 80 por ciento por el costo de los profesores; (b) los profesores ascienden continuamente en su Carrera Docente y su salario varía en función de estos ascensos; (c) los reemplazos de profesores se hacen con nuevos profesores de igual, superior o inferior categoría en la Carrera Docente; (d) no es sencillo aplicar un óptimo de relación alumnos-docente en países o departamentos con densidades de población variadas; la relación, puede ser baja con relación a un standard por exceso de profesores en ese municipio o esa escuela, lo que se tipifica como ineficiencia, o porque la densidad de población es muy baja.

72. Los profesores pueden ascender en la carrera docente por antigüedad, por cursos de actualización o al obtener un nuevo grado profesional. Los profesores son los que deciden cuando presentan los documentos para solicitar un ascenso y pueden elegir un camino de ascenso permanente mediante cursos de actualización, o demorar su ascenso pero inscribirse en la universidad para hacer un curso de pos-grado lo que les permite ascender más de un grado en la Carrera Docente y significa un incremento salarial mucho mayor.

73. Los profesores pueden solicitar y obtener translados entre municipios y entre departamentos y las plazas vacantes pueden ser llenadas con un profesor del mismo salario,

o un salario menor o mayor. Los profesores con más educación formal tienen más facilidad de obtener cargos o translados para las zonas urbanas. Los profesores con más antigüedad y menos educación formal tienden a quedarse en las zonas rurales. Los profesores que recién se vinculan a la planilla aceptan las posiciones en los municipios más apartados. Esto es lo que sucede normalmente. Y ahora bien, que es lo deseable?
La calidad de los profesores, en términos de su dedicación y compromiso puede ser alta o baja, independientemente de su nivel en el escalafón, y por lo tanto del costo unitario por alumno.

Probabilidad de éxito en la aplicación de fórmulas técnicas por parte del departamento en la distribución de recursos por municipios

74. Según la propuesta gubernamental, se continuaría girando el Situado Fiscal a los departamentos equivalente al presupuesto de 1993, pero si hubiere recursos adicionales, se girarían con base en un costo promedio nacional. Quedaría bajo la responsabilidad del departamento hacer una distribución por municipio con base en costos unitarios determinados en el departamento, organizando sus escuelas por tipologías. Esta propuesta tiene dos dificultades severas:

75. En primer lugar, los departamentos tienen una planilla fija a la que no pueden dar movilidad si los profesores no quieren. En efecto, los profesores pueden solicitar translados, e incluso los pactan entre ellos, pero para el administrador es casi imposible transladar profesores si estos no lo desean. Estas son prerrogativas consagradas en la ley de Carrera Docente. La Ley de Carrera Docente consagra que ningún profesor puede ser transladado si ello desmejora sus condiciones de trabajo. La interpretación de este concepto está en manos de las Juntas Departamentales de Carrera Docente en la cual los profesores tienen una representación decisiva. Esto hace muy difícil transladar profesores desde las áreas urbanas a las rurales y desde las regiones de fácil acceso a las de difícil acceso, aún cuando estén sobrando. Por tanto es muy difícil manejar la variable de alumnos por maestro, que es uno de los determinantes del costo promedio. Tampoco puede el administrador manejar fácilmente la variable Grado en el Escalafón, que es el otro componente.

76. En segundo término, durante 25 años los departamentos no generaron ningún procedimiento técnico para racionalizar la distribución de la planta, en parte por las enormes dificultades técnicas de hacerlo, por las enormes restricciones que impone la Carrera Docente a la administración de personal y por presiones políticas y sindicales. Por tanto, cualquier reforma que coloque el peso de la responsabilidad de aplicar fórmulas complejas de distribución de recursos entre municipios en los departamentos tienen muy pocas probabilidades de éxito.

3. Las instituciones que planifican y administran el presupuesto

Administración de planillas de personal

77. A partir de 1993, por la Ley 60, se transladó a los departamentos la responsabilidad de administrar el presupuesto del Situado Fiscal. Sin embargo, antes de 1993 la responsabilidad ya estaba delegada en los departamentos. En efecto, por ley, la responsabilidad correspondía al nivel nacional; el nivel nacional creó unas oficinas departamentales con una junta administradora presidida por el gobernador del departamento y compuesta por miembros de la administración departamental. Estas juntas eran las responsables de aprobar la distribución de profesores; los nombramientos y otras novedades de personal estaban delegadas en el gobernador. Por tanto, la planeación y administración de los recursos ha estado, en la práctica, en el departamento desde hace 25 años. Desde el punto de vista administrativo no hay cambios sustanciales, las oficinas, e incluso las personas que tienen hoy la responsabilidad, la tenían antes. La diferencia es que la oficina, llamada antes Fondo Educativo Regional (FER) y, nominalmente, parte del nivel nacional, se adscribió a las Secretarías de Educación de los departamentos.

78. No ha existido ninguna planificación en la asignación de recursos. La práctica de dejar los municipios y zonas más pobres sin maestros ha sido común en todos los departamentos. Cuando los municipios protestan sus demandas son canalizadas por el propio gobierno departamental, hacia el nivel nacional. Esta es una razón poderosa para cuestionar la competencia de los departamentos para aplicar una fórmula y distribuir los recursos entre los municipios conforme a ella **(ver parágrafos 74-76)**.

79. La ejecución presupuestal es adecuada (**Cuadro 4**) y los profesores reciben sus salarios con puntualidad.

Administración y planeación de recursos de inversión

80. El presupuesto de inversión, como se dijo anteriormente, consiste principalmente en los recursos de co-financiación disponibles en el Fondo de Inversión Social (FIS). El FIS fué creado en 1992 como un órgano adscrito al Departamento Nacional de Planeación (DNP), institución con rango de Ministerio que hace la planeación sobre la inversión de las finanzas públicas.

81. Los criterios para la distribución de los recursos del FIS privilegian indicadores de pobreza y cuotas por municipio. Estos son indicadores que tratan de responder a la descentralización. Sin embargo, los criterios para la distribución de recursos del FIS deberían ser consecuentes con el tipo de programa que el nivel nacional considera que debe fomentar. Lo mismo sucede con los porcentajes de co-financiación. A estos problemas de diseño se añadieron dos de carácter político. En primer lugar, la politización de las unidades departamentales (UDECOs) y los comités departamentales (CODECOs) encargados de evaluar y aprobar las propuestas municipales. En segundo término, la

creación de unas cuotas para proyectos específicos municipales de iniciativa de los congresistas a las cuales se asignó una contrapartida municipal de tan sólo 5 por ciento.

82. Desde el punto de vista de capacidad de ejecución, el diagnóstico que llevó a crear el FIS argumentaba que la ejecución del presupuesto de inversión de los Ministerios de Educación y Salud era muy baja, y que los Fondos (entidades adscritos a cada uno de los dos Ministerios para ejecutar recursos de inversión) no eran eficientes y tenían procedimientos engorrosos. La solución que se implementó fué la creación de un nuevo fondo, dentro de la filosofía de los fondos de emergencia que se han creado en Latinoamérica, tal es el caso del los fondos de Bolivia y varios países centroamericanos. no adscrito sectorialmente. En Colombia, el FIS se adscribió a la entidad encargada de la planeación nacional. En 1996 el FIS aparece como una de las entidades con más baja capacidad de ejecución presupuestal, superada sólo por dos entre 28 de su tamaño (**Cuadro 6**).

El debate actual

83. Hoy día hay casi un concenso entre las personas y entidades relacionadas con el proceso de ejecución de recursos de inversión social en que la creación del FIS no solucionó los problemas que tenían los fondos sectoriales sino que los repitió. Por tanto, el problema de como canalizar fondos del nivel nacional para impulsar proyectos específicos y desarrollar una función compensatoria, continúa sin una solución adecuada.

84. Pero cabe destacar una decisión importante tomada recientemente por la cual la mayor parte de los recursos de inversión se canalizarán presupuestalmente bajo el rubro presupuestal de "financiamiento de los Planes Educativos Institucionales -PEIs-" Desde 1994 se obliga por ley a todos las instituciones educativas de primaria y secundaria a la preparación de Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Los PEI deben ser elaborados por la comunidad educativa o sea profesores, administrativos y padres de familia. El PEI es un plan anual de desarrollo administrativo y pedagógico cuyo propósito es mejorar la calidad de la educación en función de las necesidades educativas del estudiante. A partir de un diagnóstico se formulan objetivos, metas y programas concretos, factibles y evaluables. Son prioritarios en cada PEI las metas relacionadas con los logros educativos esperados de los estudiantes, así como con la creación de un ambiente escolar propicio para el desarrollo personal, ético y social de los educandos. Las instituciones escolares están respondiendo de manera muy diferenciada a este llamado, lo que es consecuente con su propia diversidad. La consecuencia más importante de esta decisión es que una institución escolar, si logra que su PEI sea aprobado en el nivel departamental, puede acceder a los recursos muy específicos que requiere para su proyecto de desarrollo institucional ya que recibe el presupuesto y lo ejecuta directamente. Este concepto difiere del diseño tradicional de los rubros presupuestales: capacitación, materiales educativos, equipos, obras civiles, dentro de los cuales el nivel nacional hacía las decisiones técnicas y la ejecución presupuestal, y entregaba los servicios a las escuelas.

Temas que se deben agregar al debate actual

85. Las reformas que se han propuesto a la planeación, financiación y administración de la educación básica enfrentan los siguientes problemas: una excesiva focalización de las reformas en el aparato gubernamental en detrimento de una focalización en el aparato escolar y un descuido del análisis político (macro) del problema. Esto se expresa en la oposición de los sindicatos de profesores y en la oposición del nivel intermedio departamental a casi todas las iniciativas que alteren el estado de cosas que existía a finales de la década de los ochenta.

86. Las reformas a la administración del sector educativo han respondido a un enfoque del fortalecimiento institucional que privilegia el análisis de las funciones y procedimientos de las instituciones burocráticas del aparato gubernamental, y olvida el aparato escolar. Es así como se han estudiado los ministerios y las secretarías departamentales, se han creado sistemas de información y se han desarrollado instrumentos de planeación. Algunos de estos esfuerzos han sido acertados, especialmente los de organizar información e instrumentos para analizarla. Pero también es cierto que el aparato escolar, la institución escolar ha sido olvidada.

87. La Ley de Carrera Docente en Colombia, como en la mayor parte de los países de América Latina, tiene normas que van en contravía del uso eficiente de los recursos del estado en beneficio de los niños más pobres y de zonas apartadas. Pero, a la vez, estas normas defienden a los profesores de arbitrariedades a las que estuvieron sometidos en el pasado, y que dieron origen a la creación de estas leyes. Por tanto, es con los profesores con quienes hay que buscar fórmulas de solución para incrementar la equidad y la eficiencia en el uso de los recursos del estado a la vez que se respetan los derechos de los maestros y se propende por que puedan acceder a buenos salarios.

88. Las reformas a la administración de la planilla de profesores y el presupuesto de inversión se ha caracterizado por un enfrentamiento entre el nivel departamental y los niveles nacional y municipal por obtener o conservar, según sea el caso, el poder político que conlleva dicha administración. Todas las iniciativas técnicas que hacen curso en los órganos legislativos sufren cambios, producto del enfrentamiento de las fuerzas y los pactos políticos que lo solucionan. Es necesario producir fórmulas que surjan del análisis técnico y político de manera articulada para que se respeten y se apliquen.

4. El gasto público en educación

89. Durante la década de los años noventa, el gasto público del gobierno central en educación - que incluye las transferencias a municipios y departamentos - pasó de representar 2.5 por ciento del PIB en 1990, 1.7 billones de pesos de 1996, a 3.96 por ciento en 1996, $3.5 billones de 1996 (**Cuadros 7 y 9**). El aumento de las transferencias pasó de representar el 1.66 por ciento del PIB en 1990 ($1.1 billón de 1966) a 2.5 por ciento ($2 billones) en 1996. Los aportes directos del presupuesto nacional eran 0.89 por ciento del PIB en 1990 y 1.48 por ciento en 1996.

90. El gasto público en educación ha crecido continuamente, desde 1.82 por ciento del PIB en 1970 y 2.3 por ciento en 1980 hasta el actual 3.96 por ciento (**Cuadro 8**)

91. Los comparativos internacionales señalan que el gasto en educación en Colombia, al principio de la década, se encontraba por debajo del promedio para América Latina. En 1990, Colombia dedicaba 2.54 por ciento del PIB, mientras que el promedio regional era de 3.6 por ciento.

El gasto por niveles

92. Para el año 1996 del total del PIB correspondiente a educación, que fué de 3.96 por ciento, se destinó a educación preescolar, básica y media el 2.74 por ciento, equivalente a $2.4 billones. La educación superior obtuvo el 0.69 por ciento, equivalente a $644 mil millones (**Cuadro 9**). El crecimiento real del presupuesto de funcionamiento a sido similar en la educación básica y en la educación superior. Sin embargo, el crecimiento del presupuesto de inversión para la educación básica entre 1990 y 1997 refleja la prioridad asignada al subsector por parte del gobierno. En efecto, esta cifra fué de 1011.8 por ciento frente a un decrecimiento de -3.1 por ciento en la inversión en educación superior, que no deja de ser preocupante (Ver **Cuadro 9**).

El gasto por niveles y la equidad

93. El gasto en educación básica primaria tiene un claro efecto redistributivo. El gasto en educación primaria es altamente progresivo: el 20 por ciento más pobre de los hogares recibe el 40 por ciento de los subsidios totales para ese nivel. La distribución de los subsidios en educación primaria es hoy más progresiva que hace 20 años, y los subsidios a la educación recibidos por el quintil con menores ingresos (primer quintil) representa casi una quinta parte de los ingresos de los hogares más pobres. El 20 por ciento de los hogares más pobres aportan el 40 por ciento de la matrícula y recibían el 39.4 por ciento del gasto público en este nivel. El gasto público en educación secundaria sigue siendo progresivo, aunque en menor escala que en primaria: los quintiles 2 y 3 son los que más se benefician recibiendo juntos el 52 por ciento del subsidio, el cual además ha ganado progresividad desde 1974. Por el contrario, el gasto en educación superior es regresivo. El subsidio en ese nivel beneficia casi exclusivamente a estudiantes pertenecientes a familias de los dos quintiles con mayores ingresos y las familias del 20 por ciento más pobre están aportando solamente el 5.5 por ciento de la matrícula y reciben sólamente el 5.5 por ciento de los subsidios (**Cuadro 10**).[17]

94. Pero, de otra parte, entre más pobre es la familia, es mayor el porcentaje de sus ingresos dedicados a gastos de educación. Las familias del 20 por ciento más pobre le dedicaban 4.4 por ciento de sus ingresos mientras que las familias del 20 por ciento con ingresos más altos dedicaban sólo el 1 por ciento, según encuesta de hogares de 1992.

---

[17] SER-FEDESARROLLO, Coyuntura Social No.10 pp 33-36

95. La tasa de cobertura varía según el nivel de ingresos de la familia y este fenómeno se observa con mayor claridad en la zona urbana. Casi el 100 por ciento de los niños entre 6 y 12 años en el quintil superior de ingresos asiste a la escuela, mientras que en el quintil inferior hay un 20 por ciento que no va a la escuela. Esta diferencia entre el quintil más pobre y el más rico se incrementa al aumentar la edad de los matriculados y, por tanto, el nivel educativo. Para los jóvenes entre 13 y 19 años la diferencia en asistencia escolar es 25 por ciento. Y para los jóvenes entre 20 y 25 años, el quintil superior tiene cuatro veces la matrícula que el quintil inferior **(Cuadro 11)**

Cuadro 1- Colombia
Distribución del Situado Fiscal por departamento, por alumnos y por población potencial

	Situado 1995	*Estudiantes 1994*			*Población*	*Situado por alumno*		
DEPARTAMENTO	**(x1000)**	**Oficial**	**No-oficial**	**Total**	**5-17 años**	**Oficial**	**Oficial potencial**	**Potencial**
Bogotá D.C.	129,994,419	537,110	666,055	1,203,165	1,322,806	242.026	197.936	98.272
Antioquia	142,786,489	843,359	233,383	1,076,742	1,262,105	169.307	138.800	113.134
Valle	92,873,421	478,069	354,892	832,961	934,495	194.268	160.236	99.384
Atlántico	43,211,455	185,072	216,937	402,009	502,589	233.485	151.273	85.978
Santander	73,323,573	290,762	88,855	379,617	490,665	252.177	182.483	149.437
Cundinamarca	82,453,078	316,604	111,309	427,913	484,475	260.430	220.955	170.191
Bolivar	45,468,350	264,486	100,442	364,928	465,661	171.912	124.496	97.643
Boyacá	66,528,228	231,812	43,748	275,560	388,570	286.992	192.935	171.213
Córdoba	41,173,640	260,497	38,997	299,494	358,609	158.058	128.824	114.815
Nariño	53,453,219	214,070	25,151	239,221	358,500	249.700	160.352	149.102
Tolima	56,247,109	253,964	42,719	296,683	352,290	221.477	181.694	159.661
Norte de Santander	45,399,219	225,885	57,417	283,302	322,295	200.984	171.397	140.862
Magdalena	35,595,392	157,071	51,652	208,723	319,460	226.620	132.914	111.424
Cauca	37,764,770	194,507	23,384	217,891	302,024	194.156	135.532	125.039
Cesar	30,472,192	161,365	36,533	197,898	262,005	188.840	135.148	116.304
Huila	34,599,470	1,672	23,145	24,817	247,358	206.934	154.315	139.876
Caldas	49,759,077	183,024	28,508	211,532	246,526	271.872	228.234	201.841
Risaralda	33,135,278	145,204	27,617	172,821	205,428	228.198	186.351	161.299
Sucre	23,659,058	15,787	30,623	46,410	200,284	149.862	139.449	118.128
Meta	20,909,630	110,742	34,334	145,076	173,671	188.814	150.065	120.398
Chocó	23,683,111	83,405	7,633	91,038	122,897	283.953	205.468	192.707
Guajira	15,887,883	82,357	20,826	103,183	114,811	192.915	169.047	138.383
Quindio	27,737,008	89,182	14,411	103,593	111,884	311.016	284.561	247.909
Caquetá	19,121,769	92,056	5,115	97,171	100,182	207.719	201.140	190.870
TOTAL	**1,225,236,835**	**5,418,062**	**2,283,686**	**7,701,748**	**9,649,590**	**226.139**	**166.339**	**126.973**

Cuadro 2- Colombia

Distribución del Situado Fiscal por alumno en los municipios de un grupo de departamentos.

Cuadro 3- Colombia
Tipologías por establecimientos

A. Características básicas de las tipologías por establecimientos

Tipología	Promedio total de alumnos	Promedio total de docentes y directivos	Estimados aulas académicas y admon.
Primaria rural Escuela Nueva	65	3	4
Primaria rural Escuela Graduada	84	7	7
Primaria Urbana	313	11	10
Básica completa y Media	562	22	17

Fuente: Cálculos de la Misión Social, DNP, con base en DANE C-600 de 1993

B. Valor de UPCs educativas por tipologías de establecimientos

Tipología	UPC-1 Costos de personal	UPC-2 Gastos Generales	UPC Total	Ponderación promedio No de alumnos
Primaria Rural Escuela Nueva	243.068	286.463	529.531	20.91
Primaria Rural Graduada	399.875	288.101	687.976	8.96
Primaria Urbana	192.982	130.336	323.318	44.10
Básica Completa y Media	241.787	131.402	373.189	1.11
UPC promedio	257.993	204.921	462.914	100.0

Fuente: Cálculos de la Misión Social, DNP

Cuadro 4- Colombia
Apropiación y ejecución del Situado Fiscal año1995

Entidad Territorial	Distribución	Ejecución	Diferencia	%
Antioquia	142,786,489	121,742,357	21,044,132	85.3%
Atlántico	23,472,665	20,916,597	2,556,068	89.1%
Barranquilla	19,738,790	17,647,742	2,091,048	89.4%
Bogotá D.C.	129,994,419	113,889,543	16,104,876	87.6%
Bolivar	26,156,248	24,319,531	1,836,717	93.0%
Boyacá	66,528,228	60,815,343	5,712,885	91.4%
Caldas	49,759,077	44,126,905	5,632,172	88.7%
Caquetá	19,121,769	17,345,744	1,776,025	90.7%
Cartagena	19,312,102	18,215,202	1,096,900	94.3%
Cauca	37,764,770	33,794,396	3,970,374	89.5%
Cesar	30,472,192	27,393,763	3,078,429	89.9%
Chocó	23,683,111	22,081,991	1,601,120	93.2%
Córdoba	41,173,640	38,020,447	3,153,193	92.3%
Cundinamarca	82,453,078	71,682,189	10,770,889	86.9%
Huila	34,599,470	31,776,292	2,823,178	91.8%
Guajira	15,887,883	15,921,170	(33,287)	100.2%
Magdalena	22,652,996	18,805,222	3,847,774	83.0%
Meta	20,909,630	18,384,582	2,525,048	87.9%
Nariño	53,453,219	48,940,817	4,512,402	91.6%
Norte de Santander	45,399,219	40,910,345	4,488,874	90.1%
Quindio	27,737,008	23,785,583	3,951,425	85.8%
Risaralda	33,135,278		0	0.0%
Santa Marta	12,942,396	11,840,023	1,102,373	91.5%
Santander	73,323,573	64,594,852	8,728,721	88.1%
Sucre	23,659,058	21,795,017	1,864,041	92.1%
Tolima	56,247,109	48,868,653	7,378,456	86.9%
Valle	92,873,421	80,283,412	12,590,009	86.4%
TOTAL	1,225,236,836	1,057,897,718	167,339,118	86.3%
Canc Presta. Magisterio	109,193,000	118,376,583	(9,183,583)	108.4%
TOTAL	**1,334,429,836**	**1,176,274,301**	**158,155,535**	**88.1%**

Fuente: Misión Social.

Cuadro 5- Colombia
Situado Fiscal por departamento 1991-1995

	1995	1994	1993	1992	1991
Antioquia	119,785,029	97,165,900	74,635,467	57,849,538	43,033,661
Atlantico	20,359,930	16,445,500	21,403,958	16,868,044	12,711,627
Barranquilla	17,353,904	13,121,200			
Bogotá D.C.	112,189,055	91,995,000	73,995,020	57,329,165	42,070,870
Bolivar	20,000,514	14,214,600	16,058,193	12,443,143	11,697,034
Boyaca	59,757,328	47,273,600	36,409,806	26,539,335	19,822,013
Caldas	42,660,649	34,184,800	27,247,563	20,975,756	15,531,414
Caquetá	16,672,357	13,464,100	10,219,714	7,869,276	5,955,387
Cartagena	17,891,757	12,935,400	4,633,822	3,693,292	-
Cauca	32,614,857	25,456,200	19,880,777	14,776,606	11,179,150
Cesar	26,573,253	20,690,500	15,541,221	11,540,686	8,656,088
Chocó	20,393,439	16,248,100	11,931,920	9,221,631	6,847,855
Córdoba	34,794,345	25,765,900	19,212,920	14,880,314	11,199,833
Cundinamarc	70,000,380	56,515,400	45,011,930	34,554,341	25,687,247
Guajira	13,908,057	10,695,800	8,091,932	5,182,196	3,885,461
Huila	30,049,239	23,658,300	18,587,466	14,512,891	10,766,997
Magdalena	17,438,171	12,968,700	12,872,543	10,085,071	7,423,750
Meta	17,709,601	14,148,600	10,931,700	8,537,676	6,073,350
Nariño	46,479,639	36,358,100	27,343,811	21,204,621	15,873,839
Norte de Santander	39,283,769	30,940,000	25,254,191	18,698,262	13,609,099
Quindio	22,696,448	17,667,600	13,917,868	10,790,832	8,071,618
		22,314,400	18,090,930	14,090,148	10,321,833
Santa Marta	11,401,798	9,106,600	3,985,355	3,103,649	2,274,479
Santander	63,943,683	50,719,600	40,900,157	29,567,116	22,649,366
Sucre	20,386,320	15,566,500	11,383,400	8,829,416	6,596,504
Tolima	47,857,314	38,998,800	29,837,064	22,666,169	16,825,920
Valle	79,364,288	65,931,500	50,105,825	39,942,157	29,122,347

Fuente: Misión Social, DNP

Cuadro 6- Colombia
Ejecución presupuestasl del FIS relativa a otras grandes entidades*

Nombre	C/APD**
INURBE	96.9
FERROVIAS	92.8
MinMinas	91.7
Red de Solidaridad	87.6
MinAgricultura	86.9
SENA	78.5
INVIAS	73.2
FINDETER	69.8
Oper.Admitiva Armada	68.0
ICBF	94.1
FNA	88.3
SuperNotariado	80.1
Caja Crédito Agrario	60.6
DRI	32.5
COLCIENCIAS	30.1
Unid. Esp. Aeronautica	29.9
Oper. Admitiva EJC	56.8
Mintrabajo	50.8
Comisión Nal de Regalías	39.9
Oper. Admitiva FAC	39.7
INAT	36.6
MinEducación	35.9
Fondo Comunicaciones	21.5
INCORA	21.3
MinSalud	19.8
Fondo de Inversión Social (FIS)	**18.1**
Dir Gral Crédito Público	15.6
CAJANAL- Pensiones	0.1
TOTAL	56.4

*Grandes entidades: apropiación presupuestal definitiva mayor de $50.000 millones
**C/APD: Compromisos sobre apropiación presupuestal definitiva
Fuente: DNP, Unidad de Inversiones Públicas.

Cuadro 7- Colombia
Distribución del presupuesto de funcionamiento e inversión, por niveles, 1990-1997

(millones de pesos **corrientes** de 1996)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
EDUCACION BASICA	342,431	461,603	632,496	944,244	1,280,645	1,901,092	2,432,636	2,971,183
Funcionamiento	325,363	413,703	557,750	854,775	1,059,829	1,417,279	1,754,8244	2,231,418
Inversión	17,068	47,900	74,745	89,469	220,816	483,813	677,812	739,765
EDUCACION SUPERIOR	120,105	158,820	172,710	229,841	301,384	436,360	612,309	739,362
Funcionamiento	92,927	40,937	19,345	22,845	35,656	78,936	128,383	102,581
Inversión								
OTROS	13,873	23,020	38,475	54,639	106,121	144,709	164,212	175,469
Funcionamiento	10,598	15,019	21,916	20,519	38,003	30,313	33,173	43,033
Inversión	3,275	8,001	16,559	34,120	68,118	114,396	131,039	132,436
MEN (admon. central)	30,158	17,286	298,262	153,501	139,747	307,749	308,626	351,410
% PIB Total Educacion(1)	2.50	2.53	3.41	3.15	3.21	3.85	3.96	3.96
% PIB Educacion Basica	1.69	1.77	1.89	2.15	2.25	2.63	2.74	2.77
% PIB Educacion Superior	0.59	0.61	0.52	0.52	0.53	0.60	0.69	0.69
PIB	**20,229,618**	**26,106,595**	**33,515,872**	**43,897,679**	**56,896,565**	**72,410,128**	**88,853,574**	**107,121,383**

(1) Incluye Participaciones
Fuente: COMISION DE RACIONALIZACION DEL GASTO Y LAS FINANZAS PUBLICAS, (1996)

Cuadro 8- Colombia
Distribución del presupuesto de funcionamiento e inversión, por niveles, 1990-1997

(millones de pesos constantes de 1996)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
EDUCACION BASICA	1,164,690	1,240,938	1,378,033	1,655,297	1,280,645	2,243,930	2,432,636	2,592,362
Funcionamiento	1,106,637	1,112,168	1,215,184	1,498,455	1,059,829	1,672,867	1,754,824	1,946,916
Inversión	58,052	128,770	162,849	156,842	220,816	571,062	677,812	645,446
EDUCACION SUPERIOR	408,506	426,960	376,287	402,920	301,384	513,860	612,309	645,086
Funcionamiento	316,067	316,908	334,140	362,872	265,728	420,689	483,926	555,584
Inversión	92,439	110,052	42,147	40,048	35,656	93,171	128,383	89,502
OTROS	47,185	61,886	83,827	95,783	106,121	170,805	164,212	153,097
Funcionamiento	36,046	40,376	47,749	35,971	38,003	35,780	33,173	37,546
Inversión	11,139	21,510	36,078	59,813	68,118	135,026	131,039	115,550
MEN (admon. central)	102,575	46,470	649,831	269,093	139,747	363,248	308,626	306,606
% PIB TOTAL EDUCACION(1)	3.57	3.61	4.86	4.49	3.21	5.50	5.65	5.65
% PIB EDUCACION BASICA	2.42	2.52	2.69	3.07	2.25	3.75	3.91	3.96
% PIB EDUCACION SUPERIOR	0.85	0.87	0.74	0.75	0.53	0.86	0.98	0.99
PIB	48,200,185	49,164,963	51,153,651	53,908,485	56,896,565	59,869,305	62,244,185	65,473,616

(1)Incluye Participaciones
Fuente: COMISION DE RACIONALIZACION DEL GASTO Y LAS FINANZAS PUBLICAS, (1996)

Cuadro 9- Colombia
Crecimiento real del presupuesto de funcionamiento e inversión del sector central por niveles 1990-1997

(por ciento)

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1990-97
EDUCACION BASICA	6.5	11.0	20.1	-22.6	75.2	8.4	6.6	122.58
Funcionamiento	0.5	9.3	23.3	-29.3	57.8	4.9	10.9	75.93
Inversión	121.8	26.5	-3.7	40.8	158.6	18.7	-4.8	1011.83
EDUCACION SUPERIOR	4.5	-11.9	7.1	-25.2	70.5	19.2	5.4	57.91
Funcionamiento	0.3	5.4	8.6	-26.8	58.3	15.0	14.8	75.78
Inversión	19.1	-61.7	-5.0	-11.0	161.3	37.8	-30.3	-3.18
OTROS	31.2	35.5	14.3	10.8	61.0	-3.9	-6.8	224.46
Funcionamiento	12.0	18.3	-24.7	5.6	-5.8	-7.3	13.2	4.16
Inversión	93.1	67.7	65.8	13.9	98.2	-3.0	-11.8	937.33
MEN (admon.central)	-54.7	1298.4	-58.6	-48.1	159.9	-15.0	-0.7	198.91

Fuente: COMISION DE RACIONALIZACION DEL GASTO Y LAS FINANZAS PUBLICAS, (1996)

Cuadro 10- Colombia
Distribución de subsidios en educación, 1992

A. **En educación pública primaria**

Quintil	No estudiantes por hogar	Distribución del subsidio (%)		Subsidio por hogar (pesos)
		1992	1974	
1	1.09	39.4	32.1	91,461
2	0.70	26.2	26.7	60,909
3	0.51	19.4	20.5	45,026
4	0.28	10.8	14.5	25,137
5	0.11	4.3	6.2	9,912

B. **En educación pública secundaria**

Quintil	No estudiantes por hogar	Distribución del subsidio (%)		Subsidio por hogar (pesos)
		1992	1974	
1	0.30	20.6	16.8	51,683
2	0.39	26.8	21.8	67,293
3	0.37	25.3	21.2	63,655
4	0.26	17.7	24.6	44,560
5	0.14	9.6	15.6	24,210

C. **En educación pública superior**

Quintil	No estudiantes por hogar	Distribución del subsidio (%)		Subsidio por hogar (pesos)
		1992	1974	
1	0.01	5.1	0.8	8,932
2	0.02	9.4	4.6	16,434
3	0.03	18.6	10.7	32,593
4	0.06	33.2	23.5	58,186
5	0.06	33.8	60.4	59,428

Fuente: Misión Social

Cuadro 11- Colombia
Asistencia a la escuela por nivel de ingresos y edad

Quintil	6-12 años		13-19 años		20-25 años	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1	79.1	75.1	50.7	38.6	7.6	6.1
2	86.0	80.1	57.5	51.5	10.5	7.8
3	90.1	79.5	58.5	45.8	11.8	7.1
4	95.2	82.7	64.6	72.6	19.0	6.4
5	96.0	89.2	75.4	51.2	30.0	9.2

Fuente: Molina y otros (1993)

CAPITULO III

LOS SALARIOS DE LOS PROFESORES

96. En Colombia los salarios de los profesores dependen de su posición en los diferentes grados de la Carrera Docente y de un conjunto de primas adicionales, algunas de las cuales son comunes a todos los empleados públicos y otras son exclusivas para los maestros. Los criterios para ascender en la Carrera Docente son: títulos de pregrado y posgrado, cursos de actualización, antigüedad y publicaciones.

97. El salario de un profesor se compone de la asignación básica, adiciones porcentuales según el cargo, primas de vacaciones y navidad, cada una equivalente a 15 días de asignación básica y el equivalente de un mes al año de Cesantía que se gira al fondo de pensiones. Existen, además, auxilios de transporte y alimentación para los niveles inferiores del Escalafón (hasta el nivel 6) y prima de áreas rurales o difícil acceso.

Asignación basica

98. El salario base está determinado por la categoría que ocupa el docente en la Carrera Docente la cual está fijada por ley. El ascenso en la Carrera Docente depende de loa años de antigüedad, cursos de actualización y títulos formales de educación. Hay 16 niveles. Los dos primeros, A y B contienen un número pequeño de profesores que no tienen título para enseñar en educación primaria o secundaria. La siguiente fué la asignación básica mensual en pesos para 1996 en cada categoría:

Categ.	Asignación/año
A.	2067648
B.	2290500
1	2566980
2	2660832
3	2823672
4	2935140
5	3120264
6	3331152
7	3785952
8	4291236
9	4769556
10	5234172
11	5998800
12	7186884
13	8004660
14	9168768

(tasa de cambio: $970 = USD$ 1)

99. *Primas comunes a los otros funcionarios públicos.*

a) Prima de vacaciones: 15 días de salarios, con base en el salario base, por cada año de servicios, como está establecido para otros funcionarios públicos.
b) Prima de navidad: 15 días de salarios por cada año de servicios, como está establecido para otros funcionarios públicos.
c) Prestaciones económicas por enfermedad o accidente de trabajo, como está establecido para otros funcionarios públicos.
d) Auxilio de maternidad, como está establecido para otros funcionarios públicos.
e) e)Auxilio de transporte: 1/10 del salario mínimo (que fué de $143.000 en 1996), como está establecido para otros funcionarios públicos que devengan menos de dos salarios mínimos.
f) f)Prima de alimentación: 1/10 del salario mínimo para profesores hasta la categoría novena.
g) Cesantía: 1 mes de salario por año.
h) Pensión de invalidez, como está establecido para otros funcionarios públicos.
i) Pensión de jubilación o vejez, como está establecido para otros funcionarios públicos.
j) Subsidio familiar.

100. *Resumen de los factores salariales*

Salud y previsión social: 5%
Pensiones: 3%
Cesantías: 8.33%
Subsidio Familiar: 4%

101. *Otras primas adicionales*

Auxilio de movilización para docentes que trabajen en áreas rurales y de difícil acceso, por 10 meses al año. El auxilio fué de $8.079 en 1996.

102. *Concesiones adicionales*

a)Tiempo de vacaciones :Profesores: 7 semanas; directivos docentes: 6 semanas; supervisores, jefes de distrito, directores de núcleo y otros directivos no vinculados a establecimientos educativos: 15 días, como está establecido para los otros funcionarios públicos.
b) El ejercicio de la docencia no será incompatible con el goce de pensión de jubilación como docente.
c) Los docentes pueden percibir dos pensiones a diferencia de cualquier otro empleado.
d) Los profesionales de la docencia que hayan sido llamados a ocupar cargos administrativos en el sector educativo conservan el carácter de docentes con todos

los beneficios y al término del cargo tienen derecho a ser reincorporados a la enseñanza.

e) Pensión para viuda (a menos que contraiga nupcias) y mientras su hijo menor sea menor de edad, hasta por cinco años, aunque el docente al morir no hubiera cumplido el requisito de edad exigido para la obtención de la pensión, si ha laborado 18 años como profesor en planteles oficiales.

103. *Sobresueldo por cargos administrativos en el sector educativo y cargo adicional de alfabetizador*

Supervisores de educación, inspectores nacionales y jefes de distrito educativo: 40%
Directores de núcleo de desarrollo educativo: 35%
Rectores de establecimientos educativos con educación básica secundaria 6° a 9° grado) y media (10° y 11°): 30%
Rectores de establecimientos educativos con educación básica primaria (1 a 5°) sin director y educación básica secundaria completa: 30%
Rectores de establecimientos educativos de educación media vocacional completa que tengan más de 600 alumnos: 30%
Rectores de establecimientos educativos con educación básica primaria completa y básica secundaria incompleta: 15%
Rectores de institutos docentes con educación básica (1° a 11° grado): 25%
Rectores de establecimientos de educación media completa que tengan menos de 600 alumnos: 20%
Directores de establecimientos de educación básica primaria anexos a los establecimientos educativos de educación media: 20%
Directores de establecimientos educativos urbanos de educación básica primaria completa que cuenten con 9 grupos o más: 10%
Directores de institutos docentes rurales que cuenten con mínimo 4 grupos: 10%
Directores de institutos docentes de educación preescolar que cuenten con un mínimo de 4 grupos: 10%
* Alfabetizador: bonificación de $40.700 en el año 1996 (28% del salario mínimo que fué $143.000)

No se puede percibir doble porcentaje.

104. *Edad y porcentaje de sueldo para la jubilación*

Es igual que lo reglamentado para los demás funcionarios públicos.

105. *Aumentos salariales anuales.* En el año 1995 se pactó con el sindicato de maestros que durante tres años (1996-98) el incremento de la asignación básica mensual sería de 8 puntos por encima de lo pactado para los funcionarios públicos. Así, en 1996, el incremento salarial para los funcionarios públicos fué 17% y el de los profesores fué 25.2%.

106. *Distribución de docentes por categoría en la Carrera Docente.* Los siguientes cuadros presentan la distribución de profesores en las categorías de la Carrera Docente para los años 1991 y 1996.

Cuadro 12 -Colombia
DISTRIBUCION DE PROFESORES DEL SECTOR PUBLICO EN LAS CATEGORIAS DE LA CARRERA DOCENTE
1991 y 1996

	1991	1996
A		24065
B		1551
SIN ESCAL	27340	19083
1	10204	44622
2	8533	8649
3	5463	3397
4	14202	9581
5	9803	5330
6	19430	13583
7	18801	32276
8	36103	38068
9	16503	17935
10	24072	22943
11	13801	18205
12	8476	11366
13	5402	9575
14	1530	2163
NO RESP	461	
TOTAL	220124	282392

Cuadro 13 - Colombia
DISTRIBUCION DE PROFESORES NACIONALIZADOS DEL SECTOR PUBLICO EN LAS CATEGORIAS DE LA CARRERA DOCENTE
1991 y 1996

	1991	1996
A		979
B		1551
SIN ESCAL	6668	19083
1	4222	24796
2	6116	6376
3	4431	2499
4	11719	7571
5	8719	4629
6	17696	12775
7	12983	20490
8	30864	35311
9	12801	16546
10	18525	21589
11	9761	17596
12	5088	10943
13	3079	9344
14	721	2091
NO RESP	372	
TOTAL	153765	214169

Cuadro 14 - Colombia
PROFESORES DEL SECTOR PUBLICO SEGÚN TIPO DE VINCULACION Y DISTRIBUCION EN LAS CATEGORIAS DE LA CARRERA DOCENTE
1991

	NACIONAL	NACIONALIZADO	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL	OTROS	TOTAL
SIN ESCAL	2489	6668	4340	12100	1743	27340
1	848	4222	1773	3003	358	10204
2	617	6116	1086	672	42	8533
3	321	4431	501	201	9	5463
4	891	11719	873	598	121	14202
5	529	8719	335	201	19	9803
6	1094	17696	504	121	15	19430
7	1927	12983	2681	1022	188	18801
8	3056	30864	1867	270	46	36103
9	2602	12801	974	111	15	16503
10	4475	18525	954	95	23	24072
11	3558	9761	425	49	8	13801
12	3053	5088	287	39	9	8476
13	2140	3079	151	28	4	5402
14	752	721	50	7	0	1530
NO REP	40	372	14	30	5	461
TOTAL	28392	153765	16815	18547	2605	220124

Fuente: Censo Educativo
Nota: Incluye 22359 directivos docentes

Cuadro 15 - Colombia
PROFESORES DEL SECTOR PUBLICO SEGÚN TIPO DE VINCULACION Y DISTRIBUCION EN LAS CATEGORIAS DE LA CARRERA DOCENTE
1996

CATEGORIA	NACIONALIZADOS	NO NACIONALIZADOS	TOTAL
A	979	23086	24065
B	1551		1551
SIN ESCAL	19083		19083
1	24796	19826	44622
2	6376	2273	8649
3	2499	898	3397
4	7571	2010	9581
5	4629	701	5330
6	12775	808	13583
7	20490	11786	32276
8	35311	2757	38068
9	16546	1389	17935
10	21589	1354	22943
11	17596	609	18205
12	10943	423	11366
13	9344	231	9575
14	2091	72	2163
TOTAL	213190	45137	282392

Fuente: Ministerio de Educacion, Secretaria Tecnica, Direccion de Planeacion

ANEXO 1

Colombia - Matrícula por edades simples, según niveles educativos y grados

Colombia - Educación primaria - 1994 - Progreso de la cohorte

AÑOS	1o	2o	3o	4o	5o	6o	Graduados
1994	1000						
1995	145	860					
1996	21	75	785				
1997	3	6	50	724			
1998	0	1	3	50	674		
1999	0	0	0	3	29	637	
2000	0	0	0	0	1		
2001	0	0	0	0	0		
2002	0	0	0	0	0		
2003	0	0	0	0	0		
2004	0	0	0	0	0		
2005	0	0	0	0	0		
ALUMNOS GRADO	1170	942	853	777	705	637	
DESERTORES	140	75	61	50	37		
GRADOS APROBADOS	860	785	724	674	637		
GRADOS REPROBADOS	170	82	68	53	31		
TASA DE APROBACION	73.5%	83.3%	84.9%	86.8%	90.4%		
TASA DE REPROBACION	14.5%	8.7	8.0%	6.8%	4.4%		
TASA DE DESERCION	12.0%	8.0%	7.1%	6.4%	5.3%		
ESCOLARIDAD/ APROBADOS	1.4	1.2	1.2%	1.2	1.1		
RETENCION ESCOLAR							63.7%
TASA PONDERADA DE APROBACION							82.7%
TASA PONDERADA DE DESERCION							8.2%
POSIBILIDAD ADICIONAL							11.1%
PERMANENCIA PROMEDIO							4.8
PROM GRADOS APROBADOS							3.5
ESCOLARIDAD/ GRADUADO							6.1

BIBLIOGRAFIA

COMISION DE RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION BASICA, Racionalización del Gasto Público en Educación Básica, Octubre, 1996.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (DNP), Informe de Ejecución, Septiembre 30, 1996.

BANCO MUNDIAL, Colombia Poverty Assessment Report, Agosto, 1994

BANCO MUNDIAL, Colombia Reforming the Decentralization Law: Incentives for an effective delivery of services, Abril 29, 1996.

COYUNTURA SOCIAL No. 10, Impacto de la Descentralización en los sectores sociales, Mayo, 1994.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (DNP), Política de consolidación de la descentralización, CONPES 2788, Junio 15, 1995.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (DNP), Ajustes al sistema de cofinanciación, CONPES 2791, Junio 21, 1995.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (DNP), Ministerio de Educación, Misión Social, "Mecanismos de Asignación Eficiente de Recursos Públicos a la Educación Básica: Elementos para la Reforma de la Ley de Competencias y Recursos, Abril, 1966

DUARTE, Jesús, La Debilidad del Ministerio de Educación y la politización de la educación pública en Colombia: dos problemas a enfrentar en el Plan Decenal, en Coyuntura Social, SER-FEDESARROLLO, Mayo, 1996.

HELG, Aline, La Educación en Colombia 1918-1957, Cerec, Bogotá, 1987

MOLINA, C.G., Alviar, and Polanía, El Gasto Público en Educación y Distribución de Subsidios en Colombia, FEDESARROLLO, Santafé de Bogotá, Colombia, 1993.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, WIESNER E. Ed. Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal, Presidencia de la República, 1991.

SELOWSKY, M, Who Benefits from Government Expenditure ? A Case Study of Colombia, Oxford University Press, Washingron D.C., 1979.