

Capítulo 3

Gasto en el Sector Educativo en Colombia

Primer borrador

David Forero

Camila Valentina Moreno Parrado

Fedesarrollo

Junio de 2019

Contenido

1	Introducción.....	3
2	Gasto en educación en Colombia.....	4
2.1	Comparación internacional del gasto en educación	4
2.2	Evolución histórica del gasto en educación.....	7
3	Alineación de presupuesto con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE)	9
3.1	Plan Nacional de Desarrollo (PND).....	9
3.2	Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE)	13
4	Fuentes y usos del gasto en educación	17
4.1	Fuentes	18
4.2	Usos	22
5	Categorización y gasto de la Entidades Territoriales Certificadas (ETC).....	24
6	Análisis por componentes del gasto en educación en Colombia.....	26
6.1	Ejecución de gastos del Ministerio de Educación Nacional (MEN)	26
6.2	Sistema General de Participaciones:.....	27
6.3	Regalías	28
6.4	Análisis del FUT.....	31
6.4.1	Rubros de gasto en las ETC	36
6.4.2	Municipios priorizados para el posconflicto y transferencias especiales	37
	Bibliografía.....	39
	Anexos	41
	Anexo 1 – Entidades Territoriales Certificadas (ETC) en Colombia	41

1 Introducción

Una de las grandes deudas sociales en Colombia es el cierre de brechas entre la educación urbana y la rural. El margen de maniobra para invertir en el sector rural es bajo, dada la alta inflexibilidad del gasto educativo y el bajo nivel de gasto para el nivel de desarrollo que tiene el país. Por esto, es importante encontrar mecanismos operativos y financieros para impulsar las acciones gubernamentales y la actividad privada, con el fin de impulsar el sector de educación rural y mejorar los indicadores, tanto en términos de de calidad como de cobertura, en particular en educación Media.

Sin embargo, para saber cómo incidir en la política educativa con énfasis en el sector rural en Colombia, es necesario primero entender cómo se distribuye el presupuesto del sector educativo. Esto incluye las fuentes de ingreso más importantes, la asociación de los criterios de asignación territorial de recursos contra los rubros efectivos de gasto, y la discrecionalidad de las diferentes instancias gubernamentales, desde el Ministerio de Educación hasta las entidades territoriales, ya sean certificadas o no. Así mismo, es importante revisar la relación entre la asignación del presupuesto actual, y las prioridades expuestas en los mecanismos de planeación de mediano y largo plazo con los que cuenta el país, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 como en el Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026.

El presente informe realiza un primer acercamiento a la composición y comportamiento del gasto educativo en Colombia, y está compuesto por seis secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda sección se analiza el nivel del gasto público en Colombia, comenzando con una comparación internacional del país con economías similares, para continuar con la evolución del gasto educativo nacional a lo largo del tiempo. En la tercera parte se estudia la relación del gasto público frente a los planes nacionales de desarrollo, tanto el actual como el de los pasados tres gobiernos, y con el actual plan decenal de educación, detallando los objetivos de cada plan y la forma que toma el presupuesto asignado. En la cuarta sección se realiza un análisis detallado de las fuentes de recursos para la Educación y los usos que se hacen de ellos, con un enfoque específico en el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías. En la quinta sección se desarrolla el tema de las Entidades Territoriales Certificadas, entendiendo la composición del gasto que se hace en educación desde las instancias territoriales. Finalmente, en la sexta y última parte se aterriza el análisis de los cuatro principales componentes del gasto educativo: ejecución del gasto por el Ministerio de Educación Nacional, composición del Sistema General de Participaciones, características de los proyectos educativos financiados con Regalías, y un análisis de los rubros del gasto reportado por las entidades territoriales, y cuáles de ellas tienen mayor capacidad de autofinanciar su sistema educativo.

2 Gasto en educación en Colombia

A nivel internacional existen dos fuentes principales para calcular el gasto en educación: el Banco Mundial – Unesco y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Para tener una aproximación del gasto en Colombia como porcentaje del PIB se acuden a estas dos fuentes, lo que permite comparar este comportamiento con los pares del país en la región y las economías de similar nivel de desarrollo.

Como punto de partida, es importante entender las dos principales diferencias metodológicas en el cálculo del gasto educativo de estas dos entidades. En primer lugar, la definición de Unesco incluye tanto la seguridad social de los profesores como el servicio de la deuda del sector, mientras que la OCDE los excluye. Segundo, mientras que la Unesco sólo incluye el gasto realizado por el Ministerio del sector, la OCDE en adición incorpora el gasto misional realizado por otros Ministerios y agencias estatales que se destina hacia la educación.

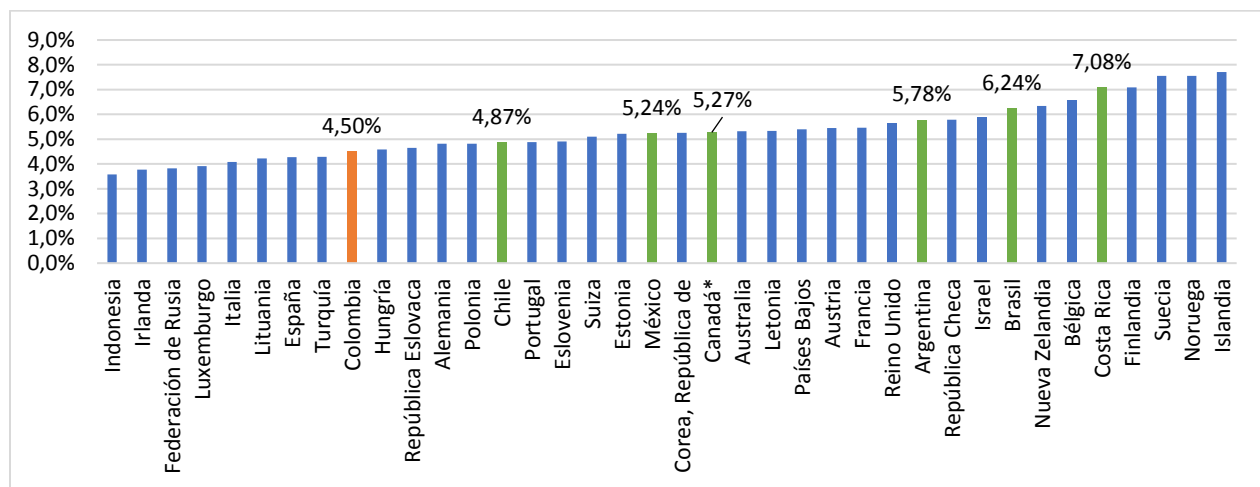
A manera de comparación entre las dos mediciones, para Colombia en 2015 y 2016 se obtiene que el gasto público como porcentaje del PIB calculado por el Banco Mundial – Unesco es de 4,50% y de 4,52% respectivamente, mientras que la OCDE estima que las mismas cifras fueron de 3,94% para 2015 y 3,87% para 2016. Esta diferencia aproximada de 0,6 puntos del PIB implica que el efecto de incluir los rubros de prestaciones sociales de los profesores, como se ve en las cifras del Banco Mundial (BM) – Unesco, tiene un mayor peso que incluir los gastos misionales de otras entidades destinados hacia el sector, como lo toma la OCDE.

2.1 Comparación internacional del gasto en educación

Al comparar el gasto público de Colombia, calculado con las dos métricas, con otros países de la OCDE y de la región, el resultado es que Colombia no se encuentra entre los países que tienen mayor gasto público en educación como porcentaje del PIB. Como se observa en la Gráfica 1, Colombia siempre se encuentra a la izquierda de la mediana en ambos casos. Para el año 2015 se puede observar que, según los cálculos del Banco Mundial – Unesco, el gasto público en educación en Colombia es menor que los países grandes de la región, Chile, México, Argentina y Brasil; en contraste, por medio del cálculo de la OCDE, para 2015 Colombia tiene un mayor porcentaje del PIB destinado a educación que Chile, pero sigue siendo menor que México, Argentina y Brasil.

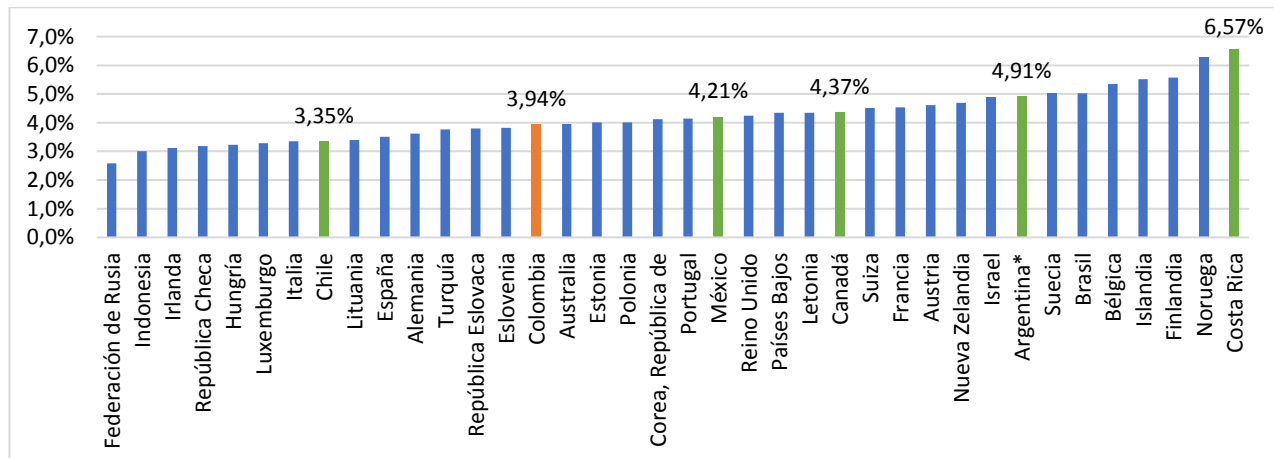
Gráfica 1. Gasto Público en Educación 2015 (% PIB)

A: Banco Mundial – UNESCO



*Valor para 2011.

B: OCDE



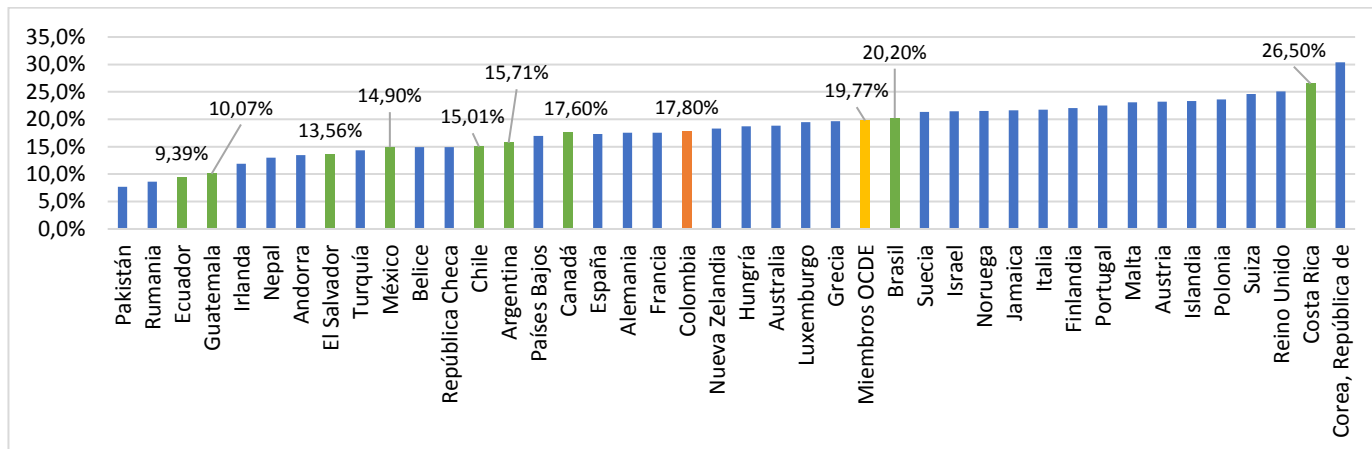
*Valor para 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2015) – Unesco & OCDE (2015).

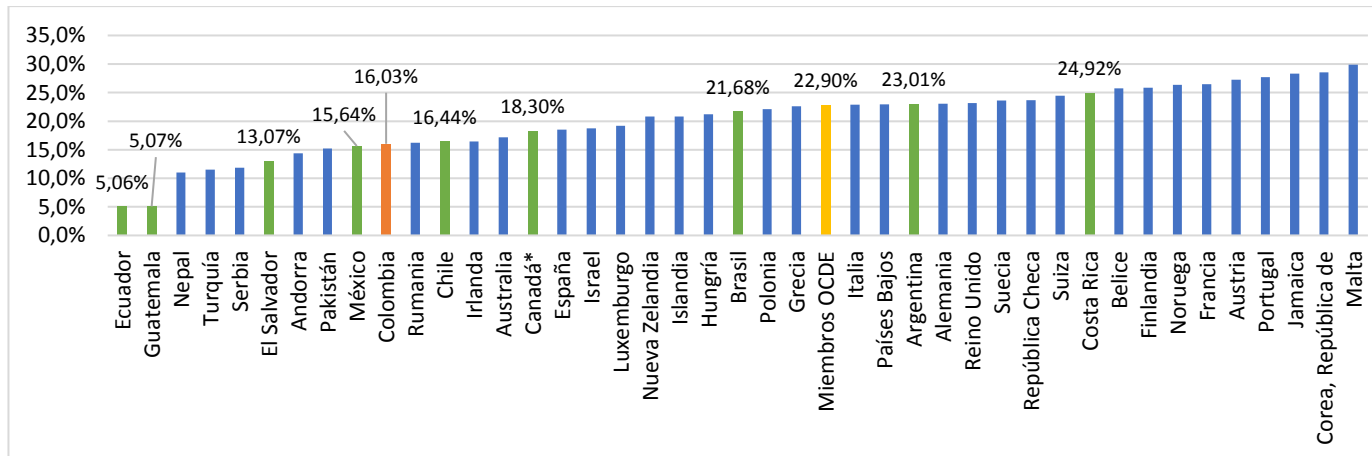
Teniendo en cuenta que indicadores como proporción del PIB pueden estar sesgados por el tamaño del Estado, la cantidad de estudiantes o el PIB per cápita del país, es necesario crear una variable que permita ajustar esta comparación entre países. Un índice que puede ser más ilustrativo en este sentido es el gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita del país. Al ajustar esta variable con los datos del BM – Unesco para educación Primaria, Secundaria o Terciaria, se sigue encontrando que el gasto público del país como porcentaje del PIB per cápita sigue siendo uno de los más bajos entre los países de la OCDE, y en comparación con América Latina estamos por encima de Chile y por debajo de México, Argentina, Brasil y Costa Rica.

Gráfica 2. Gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita para 2015

A: Estudiante Primaria

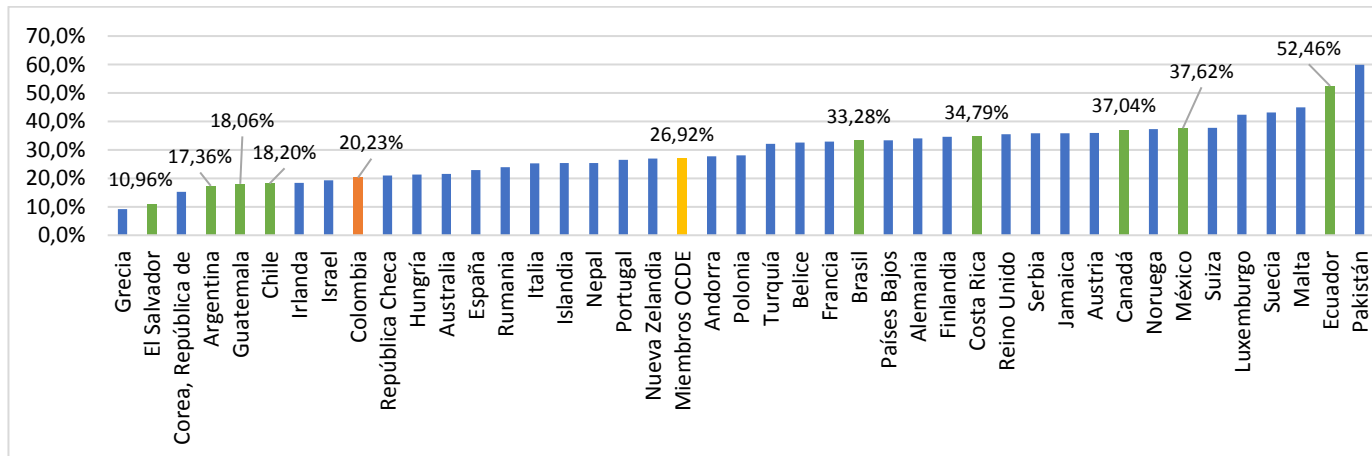


B: Estudiante Secundaria



*Valor para 2011.

C: Estudiante Terciaria

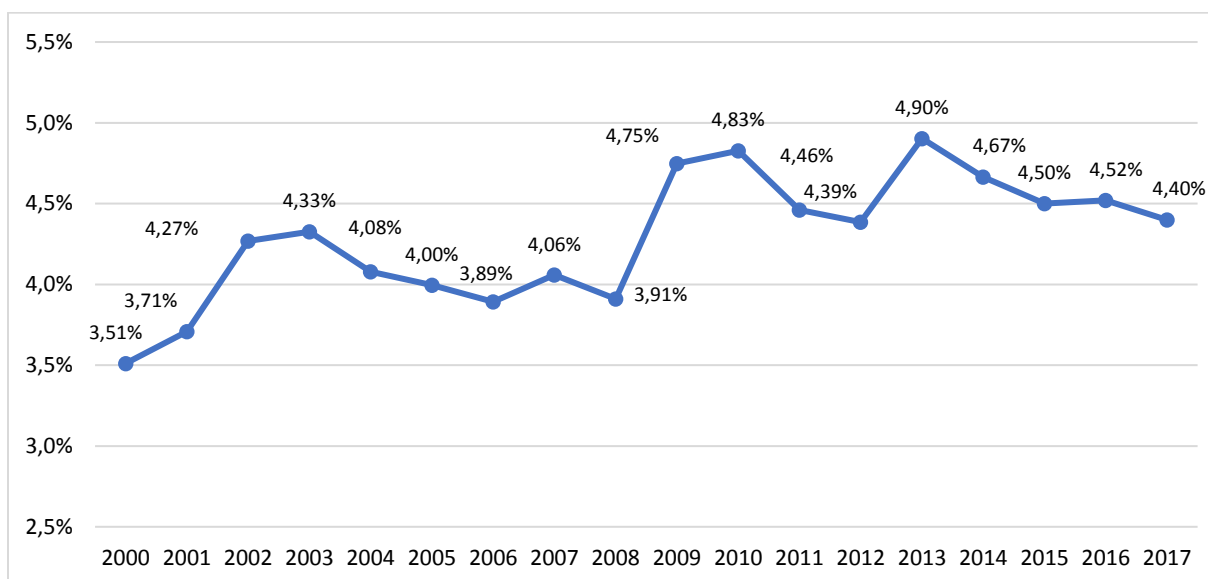


Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2015).

2.2 Evolución histórica del gasto en educación

Una vez hecha la comparación internacional del gasto en educación, el siguiente paso es analizar la evolución histórica del gasto público en educación de acuerdo con los datos estimados por BM – Unesco para los años 2000 a 2017. Como se observa en el Gráfico 3, el gasto ha mantenido una tendencia ascendente entre el rango de 3,5% a 5% del PIB, aunque desde 2013, año en el que se alcanzó el pico de 4,9% del PIB, ese dinamismo ha comenzado a mostrar una trayectoria ligeramente negativa, similar a la ocurrida entre los años 2002 y 2006, estancándose alrededor del 4,5% en los últimos 4 años.

Gráfica 3. Gasto público en educación total (% del PIB) Banco Mundial.



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial– Unesco (1998 – 2017).

Por otro lado, en la estimación de la OCDE el gasto público en educación como porcentaje del PIB en los últimos años se encuentra alrededor del 4%. Para el periodo 2013-2017, el Banco Mundial – Unesco estima que la magnitud del gasto público en educación en Colombia fue de 4,6% del PIB, mientras que la OCDE estima un 3,9% del PIB, observando una diferencia aproximada de 0,7 puntos del PIB que se observa en la Tabla 1.

Tabla 1. Gasto público en educación total (% del PIB) Banco Mundial y OCDE (2013 – 2017).

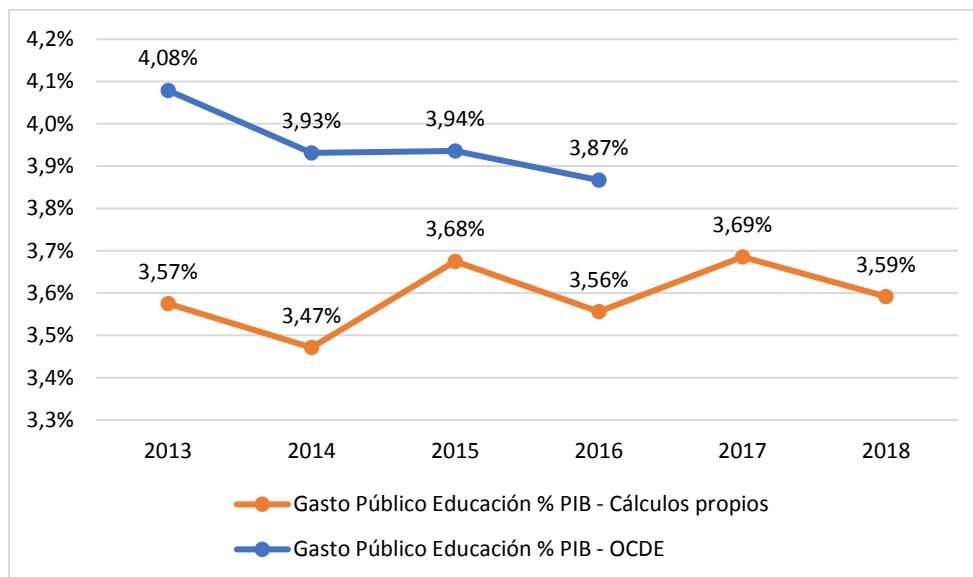
Año	2013	2014	2015	2016	2017	Promedio
BM	4,90%	4,67%	4,50%	4,52%	4,40%	4,60%
OCDE	4,08%	3,93%	3,94%	3,87%	-	3,95%
Diferencia	0,82%	0,73%	0,56%	0,65%	-	0,64%

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2013-2017) – Unesco & OCDE (2013-2016).

Las estimaciones estandarizadas de los organismos internacionales se pueden comparar con los cálculos propios. Para el presente proyecto hemos estimado una aproximación al gasto público en Colombia a partir de la información consignada en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación y el Formulario Único Territorial – FUT del país, de acuerdo con las obligaciones reportadas en la ejecución presupuestal. Se incluyen en el gasto educativo el gasto del Ministerio de Educación Nacional (MEN), los recursos propios y regalías de las Entidades Territoriales destinadas al sector educativo, así como las transferencias y gastos misionales de otros ministerios o entes públicos que invierten en la educación del país.

De estos cálculos se obtiene que para 2018 el país gastó aproximadamente \$ 35 billones de pesos (US\$ 11.072 millones) en el sector educación, lo que equivale al 3,59% del PIB, observando que la estimación realizada se ajusta más a los cálculos de la OCDE. Para el año 2016, en el cual se tienen datos comparables con las tres metodologías, el cálculo propio del gasto público en educación es inferior en un punto porcentual con respecto al BM y en 0,31 puntos porcentuales con respecto a los cálculos de la OCDE. A continuación, se observa la evolución del gasto público en educación como porcentaje del PIB entre los años 2013 y 2018 de los cálculos propios a partir del FUT y el SIIF, comparando la estimación con los datos calculados por la OCDE.

Gráfica 4. Gasto en educación total (% del PIB) Cálculos propios.



Fuente: Elaboración propia con base en el FUT y el SIIF (2013-2018).

3 Alineación de presupuesto con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE)

El gasto público en educación del país debería estar alineado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE), con el fin de asignar eficientemente recursos al cumplimiento de las metas y objetivos que se definen en estos dos mecanismos de planeación. Por un lado, el PND es un instrumento legal con una vigencia de 4 años que enmarca los objetivos del Gobierno, permitiendo valorar su gestión con respecto a las metas que se impone cada administración desde el inicio. Por el otro, el PNDE es la política pública que enmarca el camino de la educación en el país, con una vigencia de 10 años, es de carácter indicativo y por tanto no tiene un presupuesto asignado a cada objetivo planteado. Teóricamente, estos dos planes deben actuar de manera complementaria para cerrar brechas de calidad y cobertura en el país. En este capítulo se describirán los objetivos de los planes ejecutados durante los años 2006 a 2018, con su respectivo presupuesto, periodo en el que se han planteado cuatro PND y dos PNDE.

3.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Los Planes Nacionales de Desarrollo son el documento base que reúne los objetivos de cada Gobierno en su periodo correspondiente, en ellos se deben detallar los programas, el plan de inversiones y las metas, permitiendo que los ciudadanos conozcan los planes del Gobierno y le hagan seguimiento a la ejecución del mismo. Los Planes de Desarrollo se componen de las bases del Plan, en las cuales se describen de forma argumentativa los objetivos que se quieren lograr a través de su ejecución, el articulado a través del cual el Congreso le da fuerza de ley a las modificaciones legislativas requeridas para lograrlos, y los presupuestos plurianuales, que detallan los principales programas y proyectos del PND con sus respectivas fuentes de financiación.

Estos PND están conformados por ejes (en algunos casos llamados pilares o pactos); objetivos o estrategias; y metas o indicadores. Así, cada eje tiene unos objetivos y estrategias trazadas para su ejecución y, para poder hacerles seguimiento, se crean unos indicadores o metas de acuerdo con las estrategias planteadas, las cuales permiten hacer una evaluación de cada cuatrienio.

En la actualidad, se encuentra vigente el PND 2018 – 2022, el cual tiene tres pactos o pilares principales: Pacto por la Legalidad, Pacto por el Emprendimiento y Pacto por la Equidad, con 12 pactos transversales adicionales. A pesar de la existencia de múltiples pactos, la educación no figura como un pacto estructural o transversal, sino que se encuentra dentro del “Pacto por la Equidad”, uno de los 3 pactos estructurales, y adicionalmente, dentro de los pactos transversales se encuentran algunos rubros que contribuirían al desarrollo del sector. Dentro del Pacto por la Equidad, existe la línea estratégica denominada “Educación

de calidad para un futuro con oportunidades para todos”, la cual recoge los esfuerzos del gobierno en educación. Dentro de esta línea estratégica se plantean 7 objetivos, a saber:

- Educación inicial de calidad para el desarrollo integral
- Brindar una educación con calidad y fomentar la permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media.
- Apuesta por una educación media con calidad y pertinencia para los jóvenes colombianos.
- Más y mejor educación rural.
- Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad.
- Eficiencia y desarrollo de capacidades para una gestión moderna del sector educativo.
- Alianza por la calidad y pertinencia de la educación y formación del talento humano.

De acuerdo con estos rubros, en el plan plurianual de inversiones se presupuestan \$ 216,8 billones de pesos para el sector educación, representando el 20% del presupuesto total del PND 2018 – 2022, siendo el sector con mayor presupuesto asignado.

Adicionalmente, en el componente específico para la paz del PND, que recoge los objetivos del Plan Marco de Implementación (PMI) del postconflicto, el cual debe ser integrado en el PND como lo estipula el Conpes 3932 de 2018¹, se observa que dentro del Plan Plurianual de Inversiones de este componente la Reforma Rural Integral es el punto que más concentra recursos, con aproximadamente \$ 25 billones de pesos para cuatro años (US\$ 7.810 millones). Dentro de éste la estrategia más representativa en presupuesto es el de Educación Rural con \$ 2,2 billones de pesos (US\$ 687 millones), donde se encuentran 3 líneas con objetivos en educación rural que complementarían a la línea C del Pacto por la Equidad del PND 2018 – 2022, que son:

- Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural.
- Todos somos cultura: la esencia de un país que se transforma desde los territorios.
- Colombia naranja: desarrollo del emprendimiento de base artística, creativa y tecnológica para la creación de nuevas industrias.

Con un seguimiento a metas como:

- Brecha de la cobertura neta entre zona urbana y rural en la educación preescolar, básica y media.
- Cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y media.

¹ Teniendo en cuenta también que la inclusión del PMI en el PND es un mandato constitucional para los sectores de acuerdo con el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017.

- Tasa de tránsito inmediato a la educación superior en zonas rurales.

Con el fin de contar con una perspectiva comparada del presupuesto estipulado para educación del Plan de Desarrollo actual con respecto a los planteados para Colombia en el pasado, se toman los planes de los anteriores 3 periodos de Gobierno: el PND 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”, el PND 2010 – 2014 “Más empleo, menos pobreza y más seguridad” y el PND 2006 – 2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, observando los objetivos que han trazado y su plan de inversión.

En primer lugar, el PND 2014 – 2018 tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada. En este plan, por primera vez, la educación figura como uno de los pilares que guían el plan, llamado “Colombia la más educada”, concibiendo la educación como un instrumento de igualdad social. Este objetivo se plantea cumplir a través de cinco estrategias transversales: Competitividad e infraestructura estratégicas; Movilidad social; Transformación del campo; Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, y Buen Gobierno, todas enmarcadas en una estrategia de crecimiento verde. Dentro del plan de inversión el presupuesto propuesto para el sector educación asciende a \$136,5 billones de pesos de 2014 (US\$ 43.182 millones de pesos de 2018), teniendo como principal fuente de recursos el SGP representando un 58% del total para este sector.

En este PND del segundo Gobierno de Juan Manuel Santos, la educación rural se encontraba en diferentes objetivos como: Mayor cobertura y permanencia en el sistema educativo, e Implementar planes de acceso y mejoramiento de calidad de los servicios de educación y salud rurales, pertenecientes a la línea estratégica Cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, del pilar de Equidad: Colombia equitativa y sin pobreza extrema. Sin embargo, como se mencionó, el pilar Colombia la más educada reúne las principales estrategias de educación y educación rural en el país.

Con respecto a las metas en educación de este Plan de Desarrollo, se tiene que el pilar de Educación trazó 6 metas enfocadas en Cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, con metas como:

- Niños y niñas con educación inicial, en el marco de la atención integral.
- Porcentaje de la población evaluada en el sector oficial en las pruebas Saber 5 que sube de nivel de logro respecto a la línea base.
- Tasa de cobertura bruta en educación media en la zona rural.
- Porcentaje de docentes oficiales de educación preescolar, básica y media con formación de posgrado.

Para el caso del PND 2010 – 2014, su objetivo era propender por un país con paz, una población más educada y trabajando y una infraestructura de competencia internacional. Para esto, se fundamenta en 4 pilares: Crecimiento sostenible y competitividad, Igualdad de oportunidades para la prosperidad social, Consolidación de la paz, Sostenibilidad Ambiental y prevención del riesgo y Soportes transversales de la prosperidad democrática. Dentro del segundo pilar se encuentra la estrategia Desarrollo de competencias y formalización, para la cual se trazan metas en pro de mejorar la calidad y aumento de la cobertura en la educación del país, como son: Atención integral a la primera infancia y Cobertura bruta transición, media y superior. Para cumplir los objetivos en este sector se cuenta con un plan de inversiones que asciende a \$79,8 billones de pesos, con el 76,7% de sus recursos provenientes del SGP.

En contraste con los planes 2010-2014 y 2014-2018, y más acorde con el de la actual administración, en el PND 2006 – 2010 la educación no figuraba como un tema separado u objetivo específico, sino que se encontraba de forma transversal dentro de las estrategias del Plan. Sin embargo, de las metas trazadas en el plan se encuentran las siguientes metas en educación: Ampliación de cobertura de la educación preescolar, primaria, secundaria y media; Ampliación de cobertura: educación superior; Disminución de la tasa de deserción escolar de la educación básica, la meta en calidad de educación básica y media y Aseguramiento de la calidad de la educación superior. Dentro de la meta de Ampliación de cobertura de la educación preescolar, primaria, secundaria y media, se resalta el seguimiento al objetivo Intensificar la aplicación de modelos educativos flexibles y pertinentes, buscando mejorar los servicios de Educación Rural, Escuela Nueva, Postprimaria rural, entre otras, para ofrecer un servicio educativo apropiado y de calidad a la población vulnerable o en condición de desplazamiento.

En este plan del segundo Gobierno de Álvaro Uribe, la inversión propuesta para el sector educación en los 4 años del plan ascendía a la suma de 45 billones de pesos de 2006, teniendo que la principal fuente de los recursos era proveniente del Sistema General de Participaciones (SGP), aportando el 89% de los recursos.

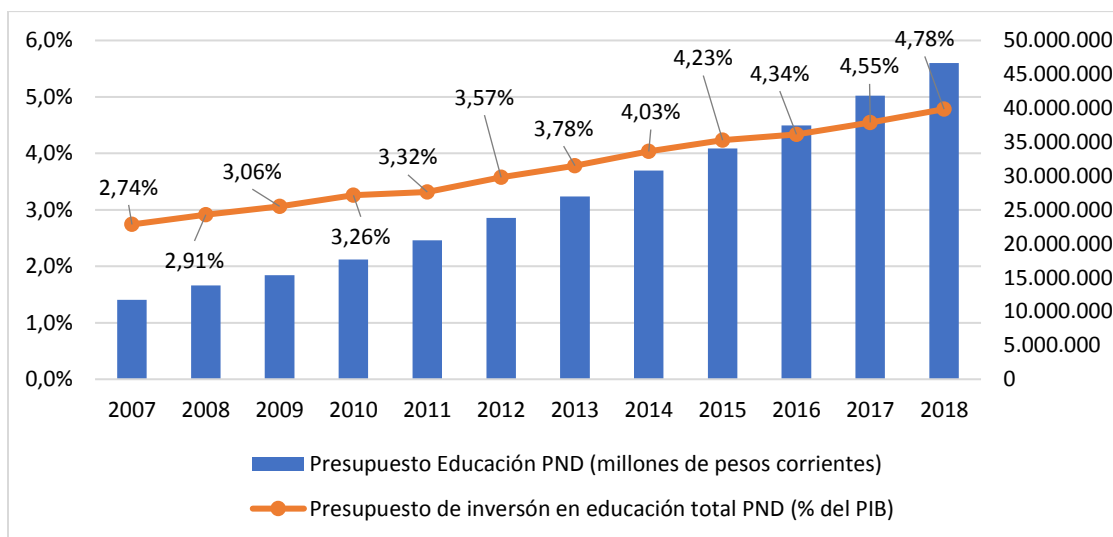
Contrastando el presupuesto total establecido en cada uno de los PND evaluados, se puede observar que la educación ha venido figurando como uno de los sectores con mayor inversión en el país, evidenciando la necesidad de mejorar la cobertura y calidad de la educación en todas las zonas de Colombia, siendo los principales objetivos trazados para el sector. Es importante destacar que a través del tiempo, la educación empezaba a ser parte de los pilares base de los PND, logrando concentrar más fuentes de recursos para el cumplimiento de objetivos, que sin lugar a duda deben ser cada vez más enfocados en la zona rural, como lo detalla el actual PND, integrando el Plan Marco de Implementación con prioridad en la Reforma Rural. A continuación, se presenta el total de presupuesto por cada uno de los planes de desarrollo y su variación:

Tabla 2. Presupuesto de los PND

Plan Nacional de Desarrollo	Presupuesto Educación PND (billones de pesos corrientes)	Presupuesto Educación PND (billones de pesos constantes 2018)	Variación %	Presupuesto Educación PND (US\$ millones 2018)
PND 2006 - 2010	58,6	116,9	-	36.974
PND 2010 - 2014	102,1	143,6	23%	45.413
PND 2014 - 2018	160,1	174,7	22%	55.281
PND 2018 - 2022	216,8	216,8	24%	68.586

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes Plurianuales de Inversiones de los PND 2006 – 2010, PND 2010 – 20014, PND 2014 – 2018 y PND 2018 - 2022.

Adicionalmente, se puede observar el comportamiento del presupuesto para el sector educación establecido en los planes de desarrollo descritos de los 3 periodos anteriores al actual, observando una tendencia creciente a través de los años del presupuesto asignado. Como proporción del PIB, se observa un incremento gradual de la importancia de la educación, desde 2,7% en 2007 a 4,8% del PIB en 2018.

Gráfica 5. Presupuesto en educación total y en % del PIB de los PND.


Fuente: Elaboración propia con base en los Planes Plurianuales de Inversiones de los PND 2006 – 2010, PND 2010 – 20014 y PND 2014 – 2018.

3.2 Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE)

La educación en Colombia esta consignada en el artículo 67 de la Constitución como un derecho fundamental, definiéndolo como un servicio público que tiene una función social, con acceso al conocimiento, a la ciencia y a la técnica entre otros. En este contexto, con el artículo 72 de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), se crearon los planes decenales de educación con el objetivo de generar un gran acuerdo nacional que comprometa al

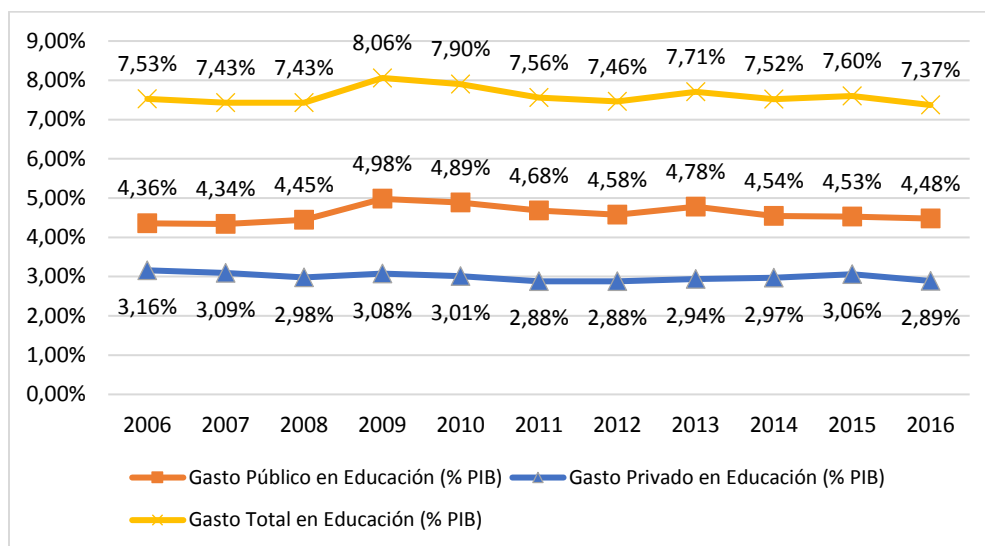
Gobierno y demás actores de la sociedad a avanzar en las transformaciones que la educación necesita, estableciendo lo siguiente:

“El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada diez (10) años el Plan Nacional de Desarrollo Educativo que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo. Este Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo”.

Un aspecto esencial de los Planes Decenales es su proceso de construcción, que debe hacerse con una amplia participación de actores municipales, departamentales, regionales y nacionales, en el cual los ciudadanos de todas las comunidades participan desde su diseño hasta su redacción final. Esto se evidenció en el PNDE 2006 – 2016, el cual fue calificado por la OEA como mejor solución de *Gobierno En Línea* en América Latina y el Caribe, ganando en mayo de 2007 el Premio Internacional como Modelo de Participación Ciudadana de Gobierno Electrónico. A pesar de lo anterior, la participación amplia de la comunidad de forma orgánica y no sistemática, así como la no asignación de presupuesto a este mecanismo, han generado Planes que tienen multiplicidad de objetivos con muchos requerimientos, que al no contar con un presupuesto asignado para cada uno de ellos, terminan siendo un listado sin ningún actor directo responsable de la ejecución o seguimiento de los mismos.

Teniendo en cuenta lo anterior, actualmente en el país se encuentra vigente el Plan Nacional Decenal de Educación 2016 – 2026, plan que está diseñado para abarcar varios periodos presidenciales, trazando objetivos futuros transversales a los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo. Para observar el comportamiento del gasto en educación con respecto a los PNDE, se observa el Informe de Balance y Cierre del Plan Nacional Decenal de Educación 2006 – 2016, que recoge la ejecución del plan anterior, resaltando que durante esos años el Gasto Público en Educación en Colombia como porcentaje del PIB ha permanecido constante, teniendo que en estos 10 años de ejecución se ha ubicado por encima del 4% como porcentaje del PIB. A esto se le añade que el gasto privado en educación, para los mismos años, ha estado alrededor del 3%, teniendo que solo hay una diferencia de un punto porcentual.

Gráfica 6. Gasto en educación (% del PIB) del Plan Nacional Decenal de Educación 2006 – 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Balance y Cierre del Plan Nacional Decenal de Educación 2006 – 2016.

En el Informe de Balance y Cierre del PNDE 2006 – 2016 se resalta que el Ministerio de Educación Nacional tuvo una óptima ejecución de los recursos asignados en estos 10 años, logrando ejecuciones entre el 97% y 99%. A pesar de ello, quedaron retos importantes que son consignados en el Plan Nacional Decenal 2016 – 2026, buscando disminuir la desigualdad y mejorar la calidad.

En la actualidad, el Plan Nacional Decenal de Educación 2016 – 2026 tiene 5 principios orientadores que son generales y transversales alrededor de los cambios de Gobierno que puedan surgir en el periodo, buscando cumplir objetivos nacionales trazados, así como objetivos planteados por instituciones multilaterales como Naciones Unidas y OCDE. Así, el PNDE se plantea una visión hacia el año 2026, en la que los colombianos desarrollen pensamiento crítico, tengan una formación integral, se tenga un aprovechamiento de nuevas tecnologías y se logre la reparación de los impactos negativos que dejó el conflicto armado. De acuerdo con lo anterior, el PNDE 2016 – 2026 contempla los siguientes principios orientadores:

- Primero: el Plan debe ayudar a construir la paz y a consolidar el sentimiento de Nación a través de la educación y la cultura ciudadana.
- Segundo: el Plan debe ayudar a impulsar el desarrollo humano, que involucra las dimensiones económica, social, científica, ambiental y cultural del país, así como la integralidad, la sostenibilidad y la equidad de la educación.
- Tercero: el Plan debe contribuir a que, desde la educación, se cierren brechas regionales y disminuyan los niveles de inequidad de la sociedad.

- Cuarto: el Plan debe tener presente que la educación es responsabilidad de la sociedad como un todo y que en ella participan instituciones públicas y privadas, fortaleciendo su participación y compromiso.
- Quinto: el Plan debe apuntar hacia la ampliación de lo educativo en todos los ámbitos del Gobierno y de la sociedad civil, convenciendo a la rama judicial de por medio de proyectos educativos se pueden alcanzar diversos objetivos internacionales.

A partir de estos principios, se establecen 10 desafíos estratégicos, a saber:

- Regular y precisar el alcance del derecho a la educación.
- La construcción de un sistema educativo articulado, participativo, descentralizado y con mecanismos eficaces de concertación.
- El establecimiento de lineamientos curriculares generales, pertinentes y flexibles.
- La construcción de una política pública para la formación de educadores.
- Impulsar una educación que transforme el paradigma que ha dominado la educación hasta el momento.
- Impulsar el uso pertinente, pedagógico y generalizado de las nuevas y diversas tecnologías para apoyar la enseñanza, la construcción de conocimiento, el aprendizaje, la investigación y la innovación, fortaleciendo el desarrollo para la vida.
- Construir una sociedad en paz sobre una base de equidad, inclusión, respeto a la ética y equidad de género.
- Dar prioridad al desarrollo de la población rural a partir de la educación.
- La importancia otorgada por el Estado a la educación se medirá por la participación del gasto educativo en el PIB y en el gasto del gobierno, en todos sus niveles administrativos.
- Fomentar la investigación que lleve a la generación de conocimiento en todos los niveles de la educación.

El PNDE muestra cierta coherencia y concordancia en cuanto a la búsqueda de una educación integral para la paz, enmarcada en un contexto social y económico que está saliendo del conflicto armado que se vivió en el país. En términos del PND 2018-2022, se definieron ciertos objetivos generales para mejorar la educación rural pero de manera transversal, sin tener pactos o pilares específicos asociados a la educación como un eje de desarrollo. A continuación se comparan los objetivos de los dos planes vigentes, observando la contención de los objetivos del PNDE 2016 – 2026 en los objetivos del PND 2018 – 2022, donde se resalta que dos objetivos del PNDE no se encuentran directamente relacionados en las prioridades del actual gobierno:

Tabla 3. Contención de los objetivos del PNDE 2016 – 2026 en los objetivos del PND 2018 – 2022.

# de Desafío estratégico	Objetivos PNDE 2016 - 2026	Objetivos PND 2018 - 2022
1	Regular y precisar el alcance del derecho a la educación.	Educación inicial de calidad para el desarrollo integral.
3	El establecimiento de lineamientos curriculares generales, pertinentes y flexibles.	Apuesta por una educación media con calidad y pertinencia para los jóvenes colombianos.
7	Construir una sociedad en paz sobre una base de equidad, inclusión, respeto a la ética y equidad de género.	
2	La construcción de un sistema educativo articulado, participativo, descentralizado y con mecanismos eficaces de concertación.	Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad.
4	La construcción de una política pública para la formación de educadores.	No se encuentra.
5	Impulsar una educación que transforme el paradigma que ha dominado la educación hasta el momento.	Eficiencia y desarrollo de capacidades para una gestión moderna del sector educativo.
6	Impulsar el uso pertinente, pedagógico y generalizado de las nuevas y diversas tecnologías para apoyar la enseñanza, la construcción de conocimiento, el aprendizaje, la investigación y la innovación, fortaleciendo el desarrollo para la vida.	
8	Dar prioridad al desarrollo de la población rural a partir de la educación.	Más y mejor educación rural.
9	La importancia otorgada por el Estado a la educación se medirá por la participación del gasto educativo en el PIB y en el gasto del gobierno, en todos sus niveles administrativos.	No se encuentra.
10	Fomentar la investigación que lleve a la generación de conocimiento en todos los niveles de la educación.	Brindar una educación con calidad y fomentar la permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media.

Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2018 – 2022 y el PNDE 2016 – 2026.

Por lo tanto, se encuentra que ambos planes tienen objetivos especiales para hacer frente a la educación rural y objetivos comunes en los demás temas de educación. Sin embargo, el Ministerio de Educación Nacional no tiene planteados como objetivos específicos de la administración la construcción de una política pública para la formación de educadores, ni una meta de aumento en el gasto público dirigido a educación².

4 Fuentes y usos del gasto en educación

El sector educación en Colombia cuenta con financiación tanto de recursos de la Nación como de recursos propios y regalías a nivel territorial. La principal fuente de recursos corresponde al sistema de descentralización, llamado Sistema General de Participaciones

² Aunque no esté establecido taxativamente, un primer paso para dinamizar el gasto educativo realizado por el actual gobierno fue el acuerdo con los estudiantes de aumentar la inversión del gasto en educación superior.

(SGP), a través del cual la Nación transfiere recursos a las entidades territoriales para financiar los sistemas de educación, salud, acueducto y alcantarillado, entre otros. El SGP tiene un rubro especial para el sector que se llama SGP Educación, el cual contribuye con cerca del 56,8% de las transferencias totales a los territorios. Adicional al rubro SGP Educación, se pueden encontrar dos rubros complementarios, SGP Alimentación escolar y SGP Primera infancia. Otras fuentes de financiación destacables son los recursos del Sistema General de Regalías, los recursos propios y las transferencias departamentales y municipales. Con estos recursos se busca atender las necesidades del sector educativo ejecutadas por las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) y por el gasto directo del MEN.

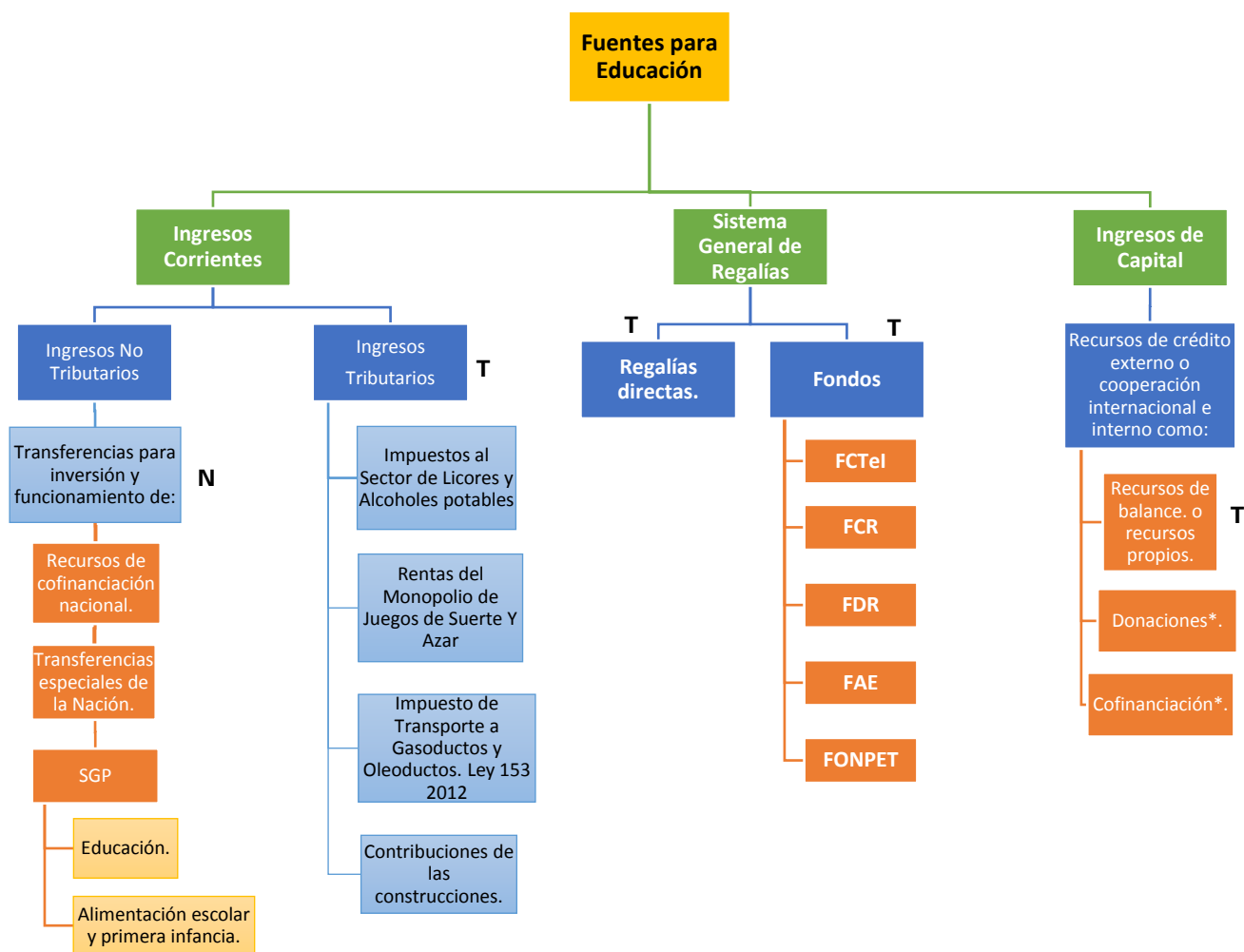
En esta sección se detallarán las fuentes y usos del gasto público en educación del país. En la primera subsección se detallarán las fuentes, haciendo especial detalle en el SGP, mientras que en la segunda subsección se describirán los usos principales que tiene destinado el país para atender las necesidades en educación, entendiendo la relación que existe entre sus objetivos y sus usos efectivos.

4.1 Fuentes

A nivel general el gasto público en el país se divide en gastos de inversión y gastos corrientes, donde los gastos corrientes terminan acaparando una gran parte del gasto total. Dentro de este último rubro se encuentran los gastos de funcionamiento, relacionados principalmente con la contratación de personal y transferencias, encontrando dentro de este los recursos que el Gobierno transfiere a las entidades territoriales por medio del SGP.

Adicionalmente, en el nivel regional o territorial se tienen otros rubros como las regalías y los recursos propios, así como algunos recursos de cooperación internacional y de empresas privadas, lo que paralelamente está relacionado con las fuentes de ingresos para generar este gasto en el sector, ingresos corrientes e ingresos de capital. Dentro de los ingresos corrientes se encuentran las transferencias destinadas a inversión y funcionamiento provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN), cofinanciación, SGP, regalías directas, recursos propios u operacionales. Por otro lado, dentro de los ingresos de capital se encuentran los recursos de crédito externo, cooperación internacional, donaciones, entre otros. Un mapa esquemático que muestra la distribución del presupuesto educativo se muestra en la Figura 1.

Figura 1. Fuentes de financiación del sector Educación.



T = Recursos del nivel Territorial.

N = Recursos de la Nación.

*Fuente de los recursos mixta, puede ser privada, pública e internacional.

Fuente: elaboración propia con información del MEN.

Dentro de la financiación del sector educativo, las entidades territoriales cuentan con diferentes fuentes de ingreso a nivel territorial, las cuales se pueden agrupar en siete rubros como lo evidencia la *Guía para la Administración de los Recursos Financieros del Sector Educativo* (2017) del Ministerio de Educación Nacional:

- **SGP – Educación:** incluye recursos de Prestación del Servicio, Cancelaciones giradas a las cuentas de los Fondos de Pensiones Territoriales de los departamentos y del distrito capital y los recursos destinados a Calidad y Gratuidad. Dentro del SGP se

tienen los recursos del SGP para alimentación escolar y SGP Primera Infancia. Estos recursos representan el **83,7%** de los ingresos.

- **Recursos de programas nacionales o cofinanciación nacional:** proyectos y programas que se desarrollan en el país para apoyar al sector. Representan el **2,1%** de los ingresos.
- **Transferencias especiales de la Nación:** como programas o proyectos en el tema de paz, postconflicto, entre otros, que destinan recursos especiales en educación a los territorios afectados o seleccionados, representan el **0,33%** de los ingresos.
- **Impuestos** como: Rentas por explotación de licores, impuestos a su consumo y al monopolio, obtención de recursos para los departamentos por Ley 1816 de 2016, contribución del 2,5 por mil de las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, puertos aéreos, marítimos o fluviales y el impuesto de transporte a gasoductos y oleoductos por la Ley 153 2012, los cuales representan el **0,47%** de los ingresos.
- **Recursos propios de las entidades territoriales:** asignación de recursos por ejercicios de ingresos operacionales, los cuales representan el **11,78%** de los ingresos.
- **Recursos de crédito externo e interno o de cooperación internacional,** representando el **0,79%** de los ingresos.
- **Recursos aportados por entidades u organismos del sector privado,** como la inversión en educación del sector solidario, que representan el **0,78%** de los ingresos.

Por último, pero no menos importante, las entidades territoriales pueden obtener recursos del Sistema General de Regalías, lo que gracias a la contraprestación económica por explotación de recursos naturales no renovables, beneficia directamente a las entidades territoriales donde se hace la explotación, conocidas como Asignaciones Directas. Además de estas asignaciones existe la distribución de recursos de regalías en los siguientes fondos: Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación – FCTel, Fondo de Desarrollo Regional - FDR y Fondo de Compensación Regional – FCR y los fondos de ahorro que son el Fonpet³ y el FAE – Fondo de Ahorro y Estabilización.

Estos recursos financian proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, quienes son los encargados de aprobarlos y designar el ejecutor de los mismos. Según el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia, el OCAD en los departamentos está conformado por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes, en el caso de los municipios y/o distritos, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno Nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde. Como se estipula en el artículo nombrado, los recursos de regalías

³ El Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, creado por la Ley 549 de 1999, es un sistema de ahorro obligatorio que tiene como función recaudar los recursos para que las Entidades Territoriales cubran sus pasivos pensionales.

son tratados como una bolsa aparte del presupuesto general de la nación, aunque territoriales se puede aproximar que esta fuente contribuye con el 0,05% de los recursos para inversión en el sector educación.

El sector educación cuenta entonces con múltiples fuentes de financiamiento. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el SGP es la principal fuente de recursos, representando más del 80% en la asignación presupuestal. En esta sección se explicará más detalladamente su funcionamiento.

A. Sistema General de Participaciones (SGP)

El Sistema General de Participaciones (SGP) son recursos de la Nación transferidos a las entidades territoriales de acuerdo con la Constitución Política de Colombia, para financiar de forma descentralizada los sectores salud, educación y agua potable y saneamiento básico. Las participaciones están definidas en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001 de la siguiente forma:

- a) Participación para educación, con el 58,5%.
- b) Participación para salud, con el 24,5%.
- c) Participación de propósito general, que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, con el 17%.

Por lo tanto y según esta ley, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realiza la distribución de los recursos del SGP, mientras que el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) tiene la función de aprobar esta distribución de recursos del SGP, legalizándolos y estableciendo el giro de los mismos en doce doceavas. Adicionalmente, a través del tiempo se han agregado nuevos rubros especiales como Alimentación Escolar, Ribereños, Resguardos Indígenas, Asignaciones Especiales y Primera Infancia, contribuyendo al desarrollo de programas específicos alrededor del país.

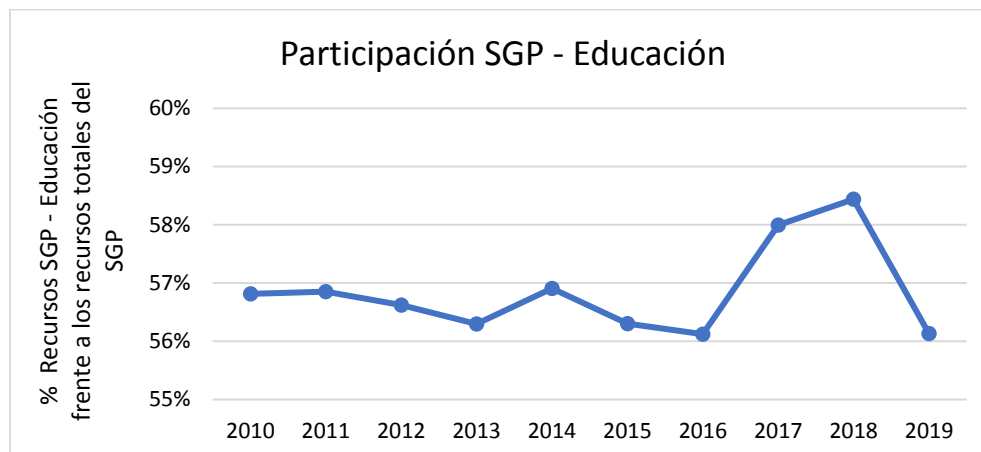
De acuerdo con la Ley 715 de 2001, y como se explica con mayor precisión en la sección 5, una entidad territorial es certificada cuando tiene competencia para administrar el servicio educativo en su jurisdicción; por lo tanto, estas entidades reciben directamente los recursos y transferencias de la Nación, como las nombradas del SGP. Esto ha llevado a que el país tenga 95 entidades territoriales certificadas – ETC – (32 departamentos y 63 municipios) que administran sus recursos de manera autónoma, con el fin de garantizar la prestación del servicio de educación a la población correspondiente.

Actualmente, de acuerdo con los datos presentados en el SICODIS del DNP en el año 2019, las asignaciones se dan de la siguiente manera: 56% en el sector Educación, el 26% en el sector Salud, el 5% en Agua Potable, el 11% en el rubro de Propósito General, teniendo que

las asignaciones especiales de Alimentación Escolar, Ribereños, Resguardos Indígenas, Fonpet Asignaciones Especiales y Primera Infancia representan el 1,1% aproximadamente.

Es importante resaltar que a través del tiempo la distribución de ingresos del SGP en el sector educación está directamente relacionada con el comportamiento de la economía y de los ingresos corrientes de la Nación, aunque se ha mantenido alrededor del 57% de participación sobre el total de recursos del SGP, como se observa a continuación:

Gráfica 7. Participación en el tiempo de recursos del SGP en el sector Educación.



Fuente: Elaboración propia con base en datos reportados en el SICODIS del DNP.

4.2 Usos

Así como se analizaron las fuentes de recursos del sector educación, se analizarán paralelamente los usos de estos recursos. Para poder realizar este análisis primero se debe tener en cuenta que la asignación de los recursos para Educación a nivel descentralizado se hace bajo el criterio de capitación, el cual tiene en cuenta el tamaño de población atendida. Así, se toma como base la matrícula oficial atendida en la vigencia anterior, resultado del análisis del reporte niño a niño realizado por cada Secretaría de Educación, y se multiplica por la tipología o asignación por alumno atendido, que determina el Ministerio de Educación Nacional anualmente.

Por lo tanto, la entidad territorial debe proyectar sus ingresos con base en la matrícula atendida por nivel educativo (transición, primaria, secundaria, media y ciclos de educación para adultos) y por zona (urbana y rural), multiplicada por la asignación por alumno correspondiente. Esto lleva a que en la práctica no haya discrecionalidad de las ETCs para redirigir gasto y recursos hacia necesidades de calidad.

Como el SGP es la principal fuente de recursos, tiene unos criterios específicos para su asignación, los cuales están más enfocados en mejorar la cobertura que en factores de calidad, dada la asignación de recursos por tipología ya explicada. De acuerdo con Forero &

Saavedra (2019), hay 5 criterios de distribución del SGP, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, los cuales son:

- ❖ Matrícula atendida (87%): Se incluyen rubros como pagos del personal del sector, los gastos administrativos de las colegios y las secretarías de educación y el pago de la matrícula contratada con terceros.
- ❖ Cancelaciones (2%): Asociado al pago de prestaciones sociales (en particular pensiones) de una parte de los docentes del Magisterio.
- ❖ Calidad Matrícula Oficial (4%): Se distribuye entre los municipios, tanto certificados como no certificados, y contiene los gastos complementarios al servicio educativo como infraestructura y dotaciones.
- ❖ Calidad-Gratuidad (3%): Sirve para compensar la eliminación de los cobros de matrícula, y es usado para el pago de gastos ordinarios de la operación de los colegios.
- ❖ Complemento (4%): Recursos para completar el pago de la nómina.

Como se puede evidenciar, gracias a la distribución descrita por ley, estos rubros suelen ser inflexibles, dado que gran parte del presupuesto se destina al pago de nómina o gastos administrativos. De hecho, la asignación efectiva final se termina realizando por medio del rubro Complemento, que se distribuye en la segunda mitad del año. El problema, según Forero & Saavedra (2019), es que los criterios de asignación bajo la lógica de capitación no se corresponden con los rubros de gasto, los cuales se podrían enumerar como:

- ❖ Nómina docente, incluyendo prestaciones sociales, que se caracteriza por ser altamente inflexible.
- ❖ Nómina administrativa, incluyendo prestaciones sociales.
- ❖ Contratación de prestación del servicio, lo que incluye la tercerización de la educación a través de la matrícula contratada.
- ❖ Servicios de aseo y vigilancia, necesarios para la prestación del servicio en los colegios.
- ❖ Mantenimiento de infraestructura.
- ❖ Otros gastos de menor cuantía, como mejora de calidad, tecnología, materiales, entre otros.

Para cumplir con el último objetivo y generar mejoras en el sistema educativo, los recursos deben venir obligatoriamente de fuentes alternativas al SGP, como regalías, recursos propios, o apalancamiento externo como los proyectos de cooperación internacional, lo que reflejaría un aumento en la participación de estas fuentes de recursos en el presupuesto total de ejecución de las entidades territoriales. Si esto ocurre, se lograría tener más libertad en la inversión, y se podría buscar redireccionar el gasto a rubros diferentes a los administrativos, como es el caso de los rubros que mejoran la calidad de servicio.

En la Práctica, dentro de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) se encuentran diferentes y variados rubros de gasto consignados en el Formulario Único Territorial (FUT), sin embargo, el gasto administrativo y en nómina docente es el que predomina en la mayoría de entidades del sector. Una descripción detallada del gasto educativo territorial se presentará en la sección 6.

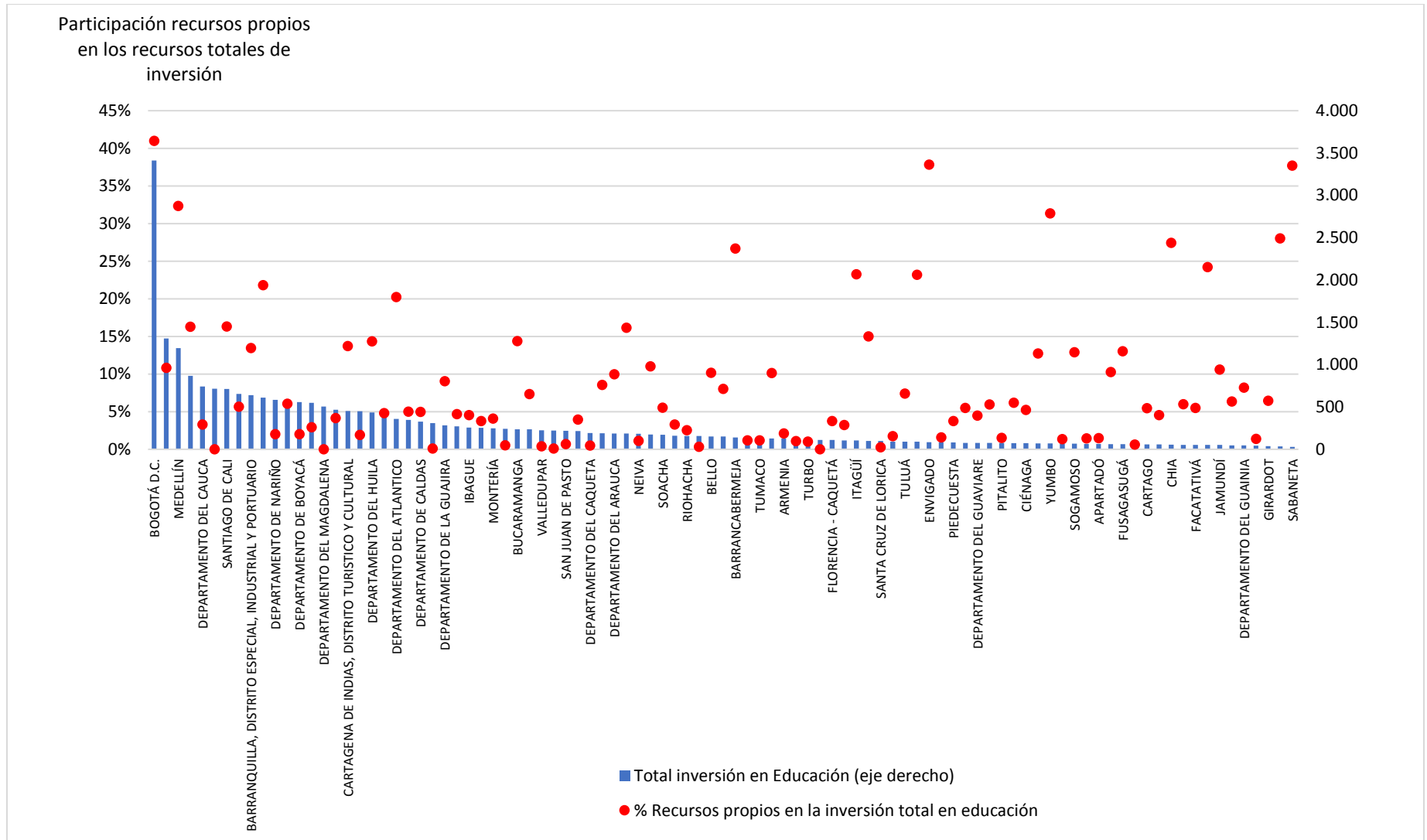
5 Categorización y gasto de la Entidades Territoriales Certificadas (ETC)

En Colombia el gasto en educación se encuentra dividido en recursos provenientes de la Nación y recursos del nivel regional, correspondientes a los recursos de las entidades territoriales. Aunque se esperaría que gran parte de los recursos para el sector provengan del nivel territorial, como ocurre en los países de la OCDE en los que el 48% del gasto proviene del nivel territorial, en Colombia la principal fuente de recursos proviene de la Nación y es transferida a los territorios de acuerdo con unas destinaciones establecidas, desincentivando la inversión propia de los territorios, que solo aportan el 16% del gasto total en educación.

Se conoce como Entidad Territorial (ET) a los distritos, municipios, departamentos y territorios indígenas. La diferencia con las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) en el sector educación la estableció la Ley 715 de 2001, que definió la ETC como la entidad que tiene competencia para administrar el servicio educativo en su jurisdicción garantizando condiciones adecuadas en cobertura, calidad y eficiencia. Por lo tanto, las ETC reciben directamente los recursos y transferencias de la Nación, contando con una cuenta maestra de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 3° de la Resolución 12829 de 2017. En contraste, en las ET o municipios no certificados, para garantizar recursos para el sector el alcalde debe coordinar con la Secretaría de Educación certificada y con los directivos de los establecimientos educativos de su jurisdicción el uso y priorización de los gastos, accediendo a la bolsa común de recursos, por medio de un convenio con una ETC. En la actualidad existen 95 ETC, 32 departamentos y 63 municipios, lo que deja al resto de las 1037 entidades municipales atados al presupuesto de su respectivo departamento.

De acuerdo con los datos del FUT, a continuación se muestra en promedio la distribución del gasto en educación de las 95 ETC, mostrando las columnas el valor absoluto del gasto en educación, y los puntos el porcentaje que dedica cada ETC a educación dentro de su presupuesto total. Como se observa, adicional a los principales departamentos, las ciudades o municipios de mayor ejecución son Bogotá, Medellín y Cali, seguidas de un segundo grupo de ciudades, como Barranquilla y Cartagena de Indias. Pero por otro lado, también hay ETCs que son interesantes por el alto nivel de importancia de los recursos propios dentro de su gasto total en el sector educativo, como las ciudades de Envigado y Sabaneta en las cuales los recursos propios representan más del 30% de la inversión total.

Gráfica 8. Participación de los recursos propios en el total de inversión de las ETC (vigencia 2018 miles de millones de pesos).



Fuente: Elaboración propia con base en datos reportados en el FUT.

En general, en las ETC se evidencia que el gasto total en inversión representa en promedio el 90% del total de gasto en educación de cada entidad. No obstante, si se analizan en detalle los rubros de inversión en los que más gastan estas entidades se tiene que el gasto en nómina o personal docente representa en promedio a lo largo del periodo 2012-2018 el 40% del gasto de inversión de las ETC.

Es necesario resaltar que el Ministerio de Educación Nacional ha implementado medidas explícitas para incentivar el gasto en recursos propios de las ETC, a través de convocatorias de propuestas para subvenciones o mediante mecanismos de cofinanciación, donde se resaltan las transferencias del nivel nacional y generación de proyectos con diferentes fuentes de recursos. En los mecanismos de financiación, las entidades territoriales encuentran una gran variedad de fuentes de financiación como empresas del sector privado, otros departamentos o municipios, así como entidades del nivel central y entes internacionales.

6 Análisis por componentes del gasto en educación en Colombia

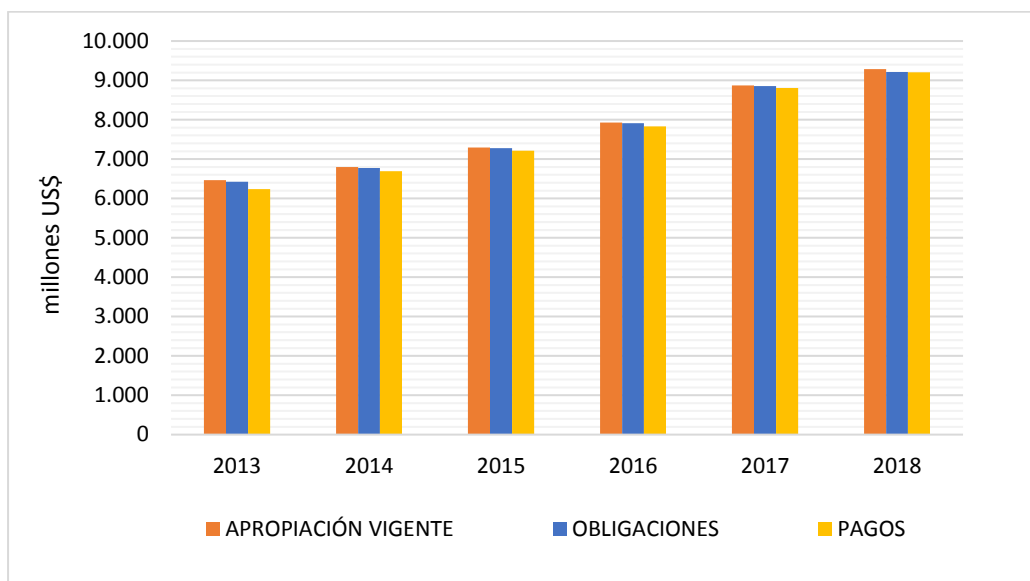
Como se ha observado a lo largo del documento, la entidad reguladora del gasto en educación es el Ministerio de Educación Nacional, el cual es la entidad del nivel central que más aporta recursos. Adicionalmente, las principales fuentes de recursos en el país para las ETC son el SGP y las regalías, como se evidencia en el Formulario Único Territorial – FUT. Por lo anterior, en esta sección se análisis las principales cifras de estos 4 elementos fundamentales en la inversión en educación del país.

6.1 Ejecución de gastos del Ministerio de Educación Nacional (MEN)

Como ente rector de la educación, el Ministerio de Educación Nacional es la entidad que genera la mayor inversión en el sector, cumpliendo metas y objetivos trazados, paralelos y complementarios con los objetivos del PND, del PNDE y de entidades internacionales como la OCDE, permitiendo que su ejecución mejore la calidad y cobertura en el territorio nacional. Para analizar el comportamiento de la inversión del ministerio, se presentan tres rubros contables que son la Apropriación Vigente, Obligaciones y Pagos: la primera representa la asignación total recibida, con adiciones y cancelaciones, la segunda evidencia el gasto ejecutado en los objetivos planteados y el tercer rubro que corresponde a Pagos evidencia el gasto real efectuado en la vigencia de 2018.

A continuación se puede observar que el gasto ejecutado por el MEN ha ido incrementando entre los años 2013 y 2018, llegando a invertir aproximadamente US\$ 9.060 millones para el año 2018, resaltando que su relación entre obligaciones y pagos es en promedio del 98% en todo el periodo, observando una ejecución financiera eficiente de la entidad. A continuación, se relacionan los gastos del Ministerio:

Gráfica 9. Relación presupuestal del MEN (millones de dólares de junio de 2019).

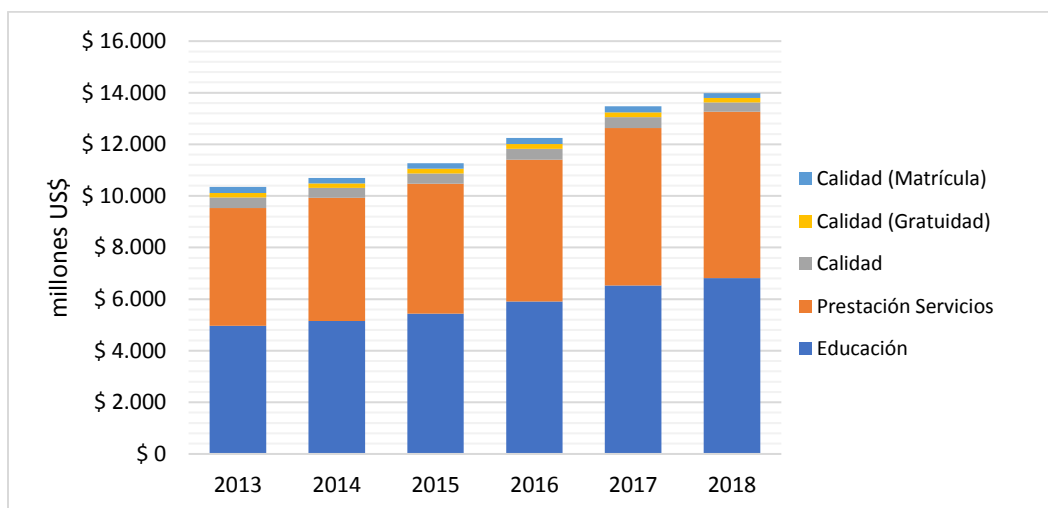


Fuente: elaboración propia con información del SIIF.

6.2 Sistema General de Participaciones:

En el periodo de análisis de 2013 a 2018 se encuentra que las transferencias al sector educación representan aproximadamente el 56% del total de transferencias del SGP. Dentro del SGP se presentan 4 rubros de obligación de gasto en el sector educación que son: Prestación Servicios, Calidad, Calidad (Gratuidad) y Calidad (Matrícula). Por lo tanto, en la siguiente gráfica se observa que para el periodo 2013 – 2018 la prestación del servicio representa más del 90% del total de transferencias del SGP – Educación, como se observa a continuación:

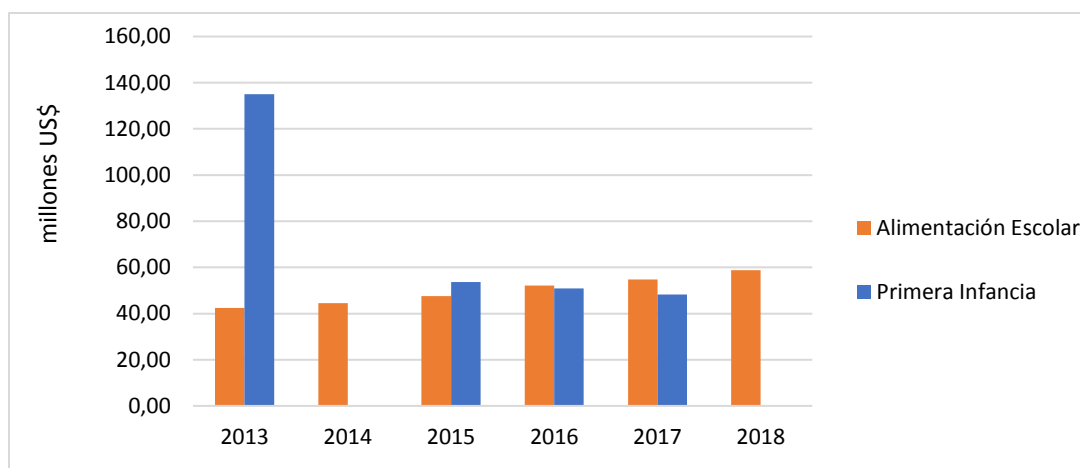
Gráfica 10. Participación en el tiempo del SGP en el sector Educación.



Fuente: elaboración propia con información del SICODIS.

Adicional a estos rubros, existen dos rubros especiales del SGP que se deben considerar en el gasto de educación que son Alimentación Escolar y Primera Infancia, los cuales contribuyen en la ejecución territorial de proyectos de educación, siendo fuentes importantes que complementan objetivos específicos del sistema educativo. Estos rubros en los últimos años no representan más del 2% del total de transferencias del SGP. En la siguiente gráfica se puede observar que el rubro de Primera infancia ha venido disminuyendo en el tiempo llegando en 2018 a no tener ningún desembolso, mientras que el rubro de Alimentación Escolar ha venido incrementándose en el periodo 2013 a 2018.

Gráfica 11. SGP rubros especiales de gasto en el sector educación.

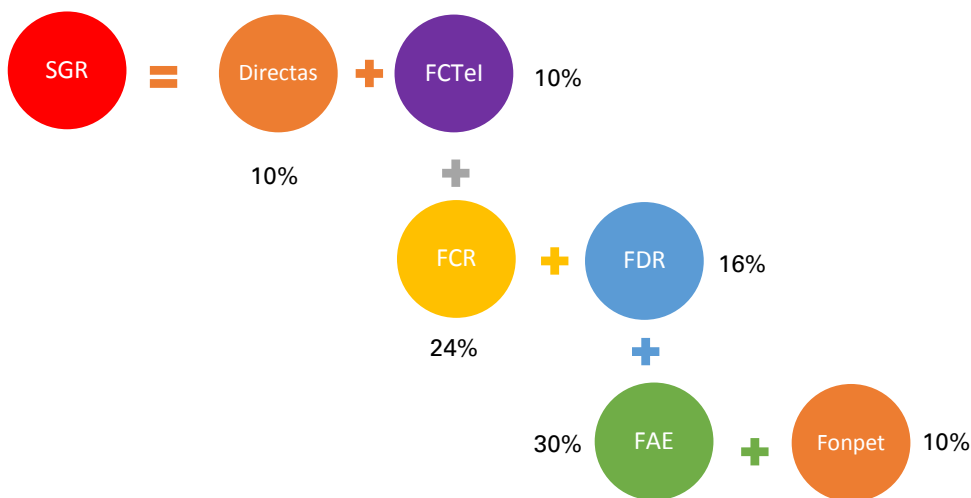


Fuente: elaboración propia con información del SICODIS.

6.3 Regalías

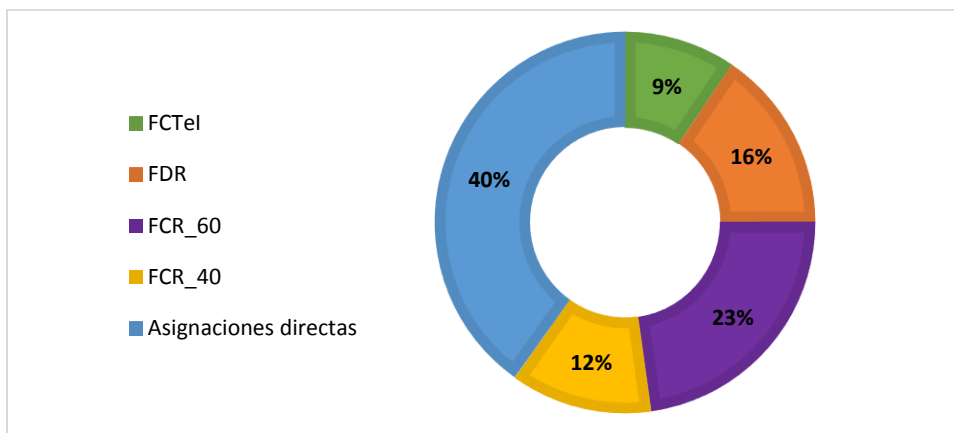
Como se nombró en el capítulo de fuentes y usos, las entidades territoriales pueden obtener recursos del Sistema General de Regalías por medio de Asignaciones Directas o de los siguientes fondos: Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación – FCTel, Fondo de Desarrollo Regional - FDR y Fondo de Compensación Regional – FCR, además de los fondos de ahorro que son el Fonpet y el FAE – Fondo de Ahorro y Estabilización. A los cuales se le asigna la siguiente distribución, de acuerdo con las distribuciones planteadas en el Artículo 361 de la constitución y el Acto Legislativo No. 005 de 2011: al FCTel se le asigna el 10% de los recursos del Sistema General de Regalías, al FAE el 30%, al Fonpet el 10%, a las asignaciones directas el 10%, al FDR le corresponde el 16% y al FCR el 24% restante, teniendo que para el sector educación las entidades territoriales pueden recibir recursos del FCTel, el Fonpet y de las asignaciones directas.

Figura 2. Distribución de recursos del SGR según la Constitución Política.



Fuente: elaboración propia con información del artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.

Gráfica 12. Distribución de recursos del SGR de acuerdo a la relación de proyectos aprobados en el periodo 2012 – 2018*.



*El FCR_60 esta destinado a los departamentos y el FCR_40 a los municipios.

Fuente: elaboración propia con información de GESPROY – SGR.

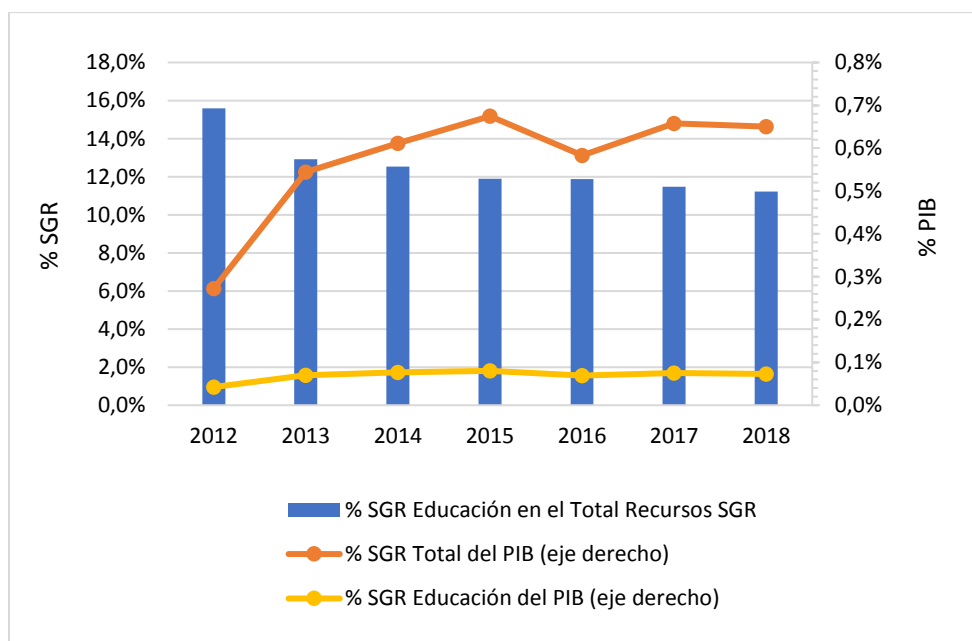
Como se observa en la Tabla 4, en los recursos del Sistema General de Regalías la participación del sector educación ha venido disminuyendo (columna 3), sin embargo, la cantidad de proyectos ha aumentado en el tiempo. Así, para el año 2018 se han destinado \$2 billones de pesos al sector educación (US\$ 624,8 millones) proveniente de las regalías cobradas a los sectores de explotación de recursos naturales, teniendo una participación del 11,22% del total de recursos de regalías en el país para este mismo año.

Tabla 4. Recursos de SGR al sector Educación (millones US\$).

Año	Recursos SGR Total	Recursos SGR (Sector Educación)	Cantidad de proyectos (Sector Educación)	% SGR Educación en SGR Total
2012	1.814	283	303	15,6%
2013	3.883	502	627	12,9%
2014	4.666	585	699	12,5%
2015	5.429	646	801	11,9%
2016	5.036	598	714	11,9%
2017	6.050	694	753	11,5%
2018	6.361	714	706	11,2%

Fuente: elaboración propia con información del SICODIS.

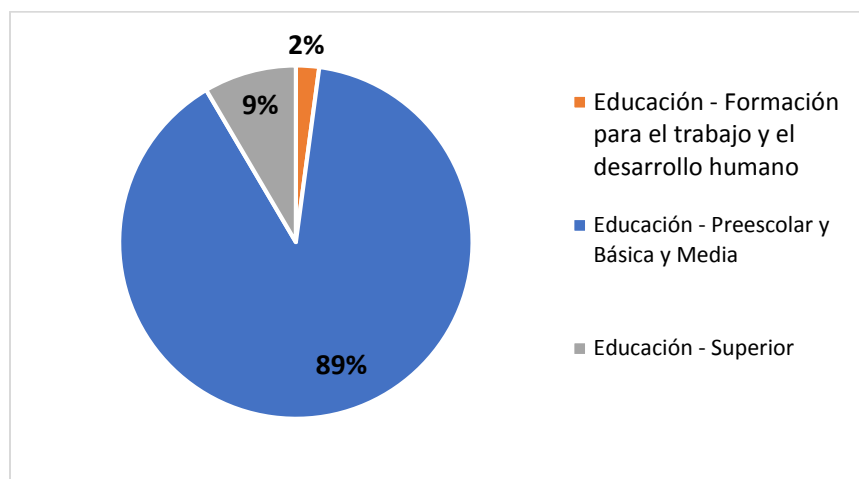
Gráfica 13. Participación los recursos de SGR para Educación.



Fuente: Elaboración propia con base en datos reportados en el SICODIS.

Adicionalmente, en el acumulado del periodo 2012 – 2018 se puede observar que el subsector preferente de inversión de estos recursos de regalías es el de educación preescolar básica y media, el cual representa el 89% de la inversión, seguido de la Educación superior y de la Formación para el trabajo y desarrollo humano, como se observa a continuación:

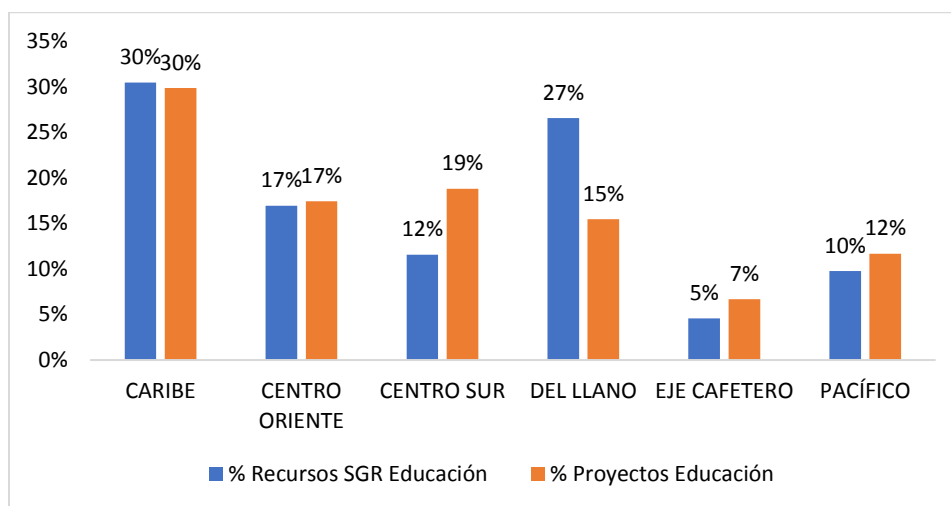
Gráfica 14. Participación los recursos de SGR por subsector en Educación.



Fuente: Elaboración propia con base en datos reportados en el SICODIS.

Por el lado del análisis regional, se observa que en el periodo analizado la región que representa la mayor cantidad de recursos invertidos en el sector y la mayor cantidad de proyectos en la región Caribe, seguida del Llano y el Centro Oriente.

Gráfica 15. Participación los recursos de SGR para Educación por regiones.



Fuente: Elaboración propia con base en datos reportados en el SICODIS.

6.4 Análisis del FUT

El FUT, como se ha nombrado anteriormente, se encarga de consolidar la información territorial de las principales variables de seguimiento contable, esta información es alimentada por cada una de estas entidades. Esto genera algunos problemas en los datos, como vacíos de información en algunos rubros y años, entre otros. Dentro de la información consignada por los departamentos y municipios, para los datos de inversión en el sector educación se encuentran diferentes recursos con fuentes de financiación como el SGP, el

cual en todos los años del periodo representa la fuente más importante para las ETC con un 83,7% de aporte de recursos inversión al sector, los ingresos corrientes de libre destinación que representan el 9,35%, y dentro del total de las fuentes el SGR aporta el 0,05%, como se observa a continuación.

Tabla 5. Participación de las fuentes de recursos de las ETC para el sector educación.

Fuente	% Participación
Transferencias SGP	83,77%
Ingresos Corrientes de Libre Destinación Excepto el 42% de Libre Destinación de Propósito General de Municipios de Categoría 4, 5 Y 6	9,35%
Retiro Fonpet Para Inversión Sectorial (2,9% AE SGP)	1,41%
Otros Recursos de Capital. Rendimientos Financieros Venta de Activos Donaciones Recursos de Balance de Ingresos Corrientes de Libre Destinación y/o de Ingresos Corrientes con Destinación Especifica.	1,29%
Ingresos Corrientes con Destinación Especifica - Recursos Propios	1,04%
Crédito Interno y Externo	0,79%
Otros Aportes y Transferencias Nacionales	0,54%
Otras Fuentes Diferentes a las Anteriores	0,53%
Rentas de Participación y Derechos de Explotación en Monopolio de Licores y Alcoholes Potables Ley 1816 De 2016	0,39%
Cofinanciación Nacional	0,33%
Cofinanciación Alimentación Escolar Artículo 145 Ley 1530 De 2012 - Conpes 151 De 2012	0,33%
Rentas Cedidas De I) Impoconsumo de Cerveza, Cigarrillos y Tabaco Licores, Vinos Aperitivos y Similares, li) Rentas del Monopolio de Juegos de Suerte y Azar y lii) IVA Cerveza, JSA, Licores	0,08%
SGR	0,05%
Cofinanciación Municipal	0,05%
Cofinanciación Departamental	0,03%
Otros Aportes o Transferencias Departamentales	0,01%
Otros Aportes o Transferencias Municipales	0,01%
Contribución del 2.5 Por Mil de las Concesiones de Construcción, Mantenimiento y Operaciones de Vías de Comunicación, Puertos Aéreos, Marítimos o Fluviales.	0,00%
Impuesto de Transporte a Gasoductos y Oleoductos. Ley 153 2012	0,00%

Fuente: elaboración propia con información del FUT.

Adicionalmente, a continuación se puede observar los gastos en funcionamiento e inversión de las ETC del país, observando el gran aporte del gasto en educación a nivel territorial, donde la mayor fuente de sus recursos son las transferencias del SGP, los recursos propios y las regalías:

Tabla 6. Gastos ETC en funcionamiento FUT (millones de pesos)

ETC	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DEPARTAMENTO DE SANTANDER	25.467	30.292	36.180	44.479	52.974	46.226	48.830
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	4.115	4.572	4.202	5.648	5.394	56.735	46.124
BOGOTÁ D.C.	164.336	160.955	167.856	129.810	151.875	175.221	42.600
DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA	14.751	9.630	10.985	13.524	13.883	15.657	17.922
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO	11.781	81.639	14.243	24.901	27.821	28.589	17.403
DEPARTAMENTO DE CALDAS	5.887	18.529	3.838	28.431	13.737	18.838	12.977
MEDELLÍN	7.057	7.661	9.012	9.819	11.218	11.604	12.351
DEPARTAMENTO DEL HUILA	11.086	24.328	686	11.089	10.722	16.546	10.712
DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA	2.137	4.264	4.792	5.486	3.787	4.485	6.372
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	3.314	3.580	3.961	4.180	4.583	5.392	5.880
SANTIAGO DE CALI	3.577	4.095	3.897	3.977	4.390	5.000	5.158
DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ	2.608	4.167	46.164	8.029	4.113	5.149	4.930
DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR	12.488	6.200	133.460	1.235	1.522	1.613	4.775
DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	18.057	10.991	2.516	2.603	2.691	2.903	3.767
BARRANQUILLA, DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO	1.932	33.060	2.193	2.274	24.321	3.255	3.468
DEPARTAMENTO DE SUCRE	624	2.418	2.407	2.758	2.770	3.193	3.356
VILLAVICENCIO	897	992	1.347	1.448	1.624	1.812	2.888
CARTAGENA DE INDIAS, DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL	1.715	1.893	1.992	1.867	1.851	2.138	2.671
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO	473	655	1.148	1.349	2.531	2.071	2.582
SAN JOSÉ DE CÚCUTA	529	0	609	638	729	830	2.523
YUMBO	854	1.285	915	1.138	1.137	1.154	2.223
RIONEGRO - ANTIOQUIA	205	250	307	278	5.529	1.569	2.103
MONTERÍA	821	1.088	1.755	2.781	2.323	2.331	2.067
DEPARTAMENTO DE BOYACÁ	1.355	1.550	1.637	1.763	162.959	1.971	1.950
DEPARTAMENTO DE RISARALDA	717	740	770	844	975	999	1.880
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA	30.622	1.954	1.500	1.328	1.286	3.051	1.725
ENVIGADO	743	879	1.125	1.319	1.377	1.505	1.725
ITAGÜÍ	775	1.168	1.291	3.306	4.105	2.938	1.716
PEREIRA	1.177	1.181	1.216	1.126	1.253	1.564	1.639
BARRANCABERMEJA	785	971	999	994	1.183	1.278	1.403
MANIZALES	791	844	912	981	1.090	1.270	1.365
DEPARTAMENTO DEL NORTE DE SANTANDER	13.925	105.855	3.792	949	1.076	1.226	1.342
BELLO	796	938	923	1.041	890	1.221	1.339
DEPARTAMENTO DEL META	3.493	815	861	947	1.098	1.231	1.325
PALMIRA	702	736	706	865	1.015	1.308	1.246
BUENAVENTURA	6.153	682	773	806	1.053	1.146	1.222
DEPARTAMENTO DEL CASANARE	659	14.805	819	41.089	5.711	1.099	1.215
BUCARAMANGA	810	952	1.028	5.490	7.676	1.313	1.203
DEPARTAMENTO DE NARIÑO	929	2.122	1.782	939	1.048	1.139	1.199
NEIVA	598	713	754	823	943	1.044	1.177
DEPARTAMENTO DEL CESAR	601	635	738	801	943	1.058	1.134
DEPARTAMENTO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	541	1.289	1.618	1.406	826	970	1.104
CHÍA	546	586	654	882	934	1.034	1.067
IBAGUÉ	626	658	729	794	870	990	1.004
VALLEDUPAR	421	456	499	489	1.096	1.087	962
YOPAL	225	314	614	713	796	843	928
DEPARTAMENTO DEL CAUCA	463	589	613	20.444	20.622	722	868
APARTADÓ	607	400	504	576	814	727	850
SAN JUAN DE PASTO	513	32.809	546	652	699	783	845
SANTA MARTA, DISTRITO TURÍSTICO, CULTURAL E HISTÓRICO	274	314	370	438	14.108	617	838
JAMUNDÍ	237	290	303	355	527	678	797

DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ	7.101	30.068	430	12.081	51.073	624	785
SOLEDAD	265	10.233	335	377	4.687	534	782
SABANETA	376	422	469	538	580	723	774
SOACHA	450	253	470	592	641	716	745
TUNJA	334	372	393	469	520	558	736
DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO	1.359	384	411	1.133	495	561	732
ARMENIA	419	379	522	537	8.376	667	704
GIRÓN	217	256	336	394	409	568	680
SANTA CRUZ DE LORICA	62	225	476	403	363	462	678
DOSQUEBRADAS	282	296	335	444	550	630	614
GIRARDOT	328	600	587	597	500	528	598
FACATATIVÁ	230	390	424	452	493	574	595
DEPARTAMENTO DEL ARAUCA	304	383	406	452	488	541	561
FLORIDABLANCA	378	3.590	414	487	499	528	552
FLORENCIA - CAQUETÁ	234	256	365	409	472	488	524
FUSAGASUGÁ	241	230	269	325	367	430	521
DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	19.049	352	419	439	443	503	520
SINCELEJO	342	334	375	435	462	3.934	513
MOSQUERA - CUNDINAMARCA	190	217	261	281	285	374	503
GUADALAJARA DE BUGA	292	472	332	358	398	433	467
TURBO	158	174	185	288	296	298	461
TULUÁ	223	249	301	314	368	401	429
POPAYÁN	257	264	339	362	378	411	420
PIEDICUESTA	106	134	167	228	312	350	401
SOGAMOSO	200	213	219	231	286	354	398
DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE	371	282	299	301	327	353	378
DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS	162	182	262	287	323	359	376
ZIPAQUIRÁ	195	230	270	278	295	321	363
DUITAMA	205	221	218	250	294	339	359
CARTAGO	321	272	261	296	351	381	347
IPIALES	108	117	113	308	235	261	283
DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS	172	232	195	207	233	569	282
PITALITO	109	101	106	183	213	229	239
DEPARTAMENTO DEL VICHADA	217	153	130	186	193	207	225
RIOHACHA	71	163	187	210	225	210	224
DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA	121	126	134	145	158	191	218
TUMACO	240	116	112	136	179	188	202
CIÉNAGA	81	82	90	105	156	195	187
MALAMBO	0	79	97	230	130	106	184
QUIBDÓ	119	126	154	166	187	165	172
URIBIA	90	93	106	125	140	142	139
MAGANGUÉ	72	82	89	90	111	124	129
MAICAO	338	76	75	109	89	149	111
SAHAGÚN	76	64	731	329	92	103	101

Fuente: elaboración propia con información del FUT.

Tabla 7. Gastos ETC en inversión FUT (millones de pesos)

ETC	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BOGOTÁ D.C.	1.918.713	2.129.108	2.231.132	2.591.234	2.829.505	3.155.970	3.410.544
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	897.420	1.017.614	1.118.729	1.293.947	1.208.500	1.199.096	1.309.457
MEDELLÍN	774.758	931.635	1.275.394	923.582	1.024.964	1.079.491	1.194.424
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	487.351	513.920	601.390	606.312	698.617	807.036	869.009
DEPARTAMENTO DEL CAUCA	430.499	538.198	564.462	577.743	623.643	696.486	742.622
DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA	411.986	456.209	498.226	541.596	581.962	644.702	716.215
SANTIAGO DE CALI	457.504	518.804	599.848	645.490	667.576	695.050	713.228
DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR	367.544	429.923	447.948	489.992	561.464	627.582	652.943
BARRANQUILLA, DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO	352.773	410.832	423.391	476.654	581.701	580.434	639.192
DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	360.057	425.038	471.395	444.623	439.540	612.234	610.786
DEPARTAMENTO DE NARIÑO	365.548	383.480	411.449	426.009	517.926	642.904	584.151
DEPARTAMENTO DE SANTANDER	326.220	399.471	429.876	413.890	502.399	558.241	564.631
DEPARTAMENTO DE BOYACÁ	396.830	405.120	413.429	437.443	486.406	595.768	557.228
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA	299.071	364.863	402.158	409.370	481.792	584.326	549.025
DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA	276.566	360.891	360.451	370.861	425.944	480.481	504.057
DEPARTAMENTO DEL NORTE DE SANTANDER	277.849	319.249	325.119	359.371	397.284	452.544	465.913
CARTAGENA DE INDIAS, DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL	289.455	407.065	368.151	395.790	379.958	438.021	453.188
DEPARTAMENTO DE SUCRE	258.211	323.767	308.830	342.407	379.807	410.944	448.583
DEPARTAMENTO DEL HUILA	225.309	239.038	293.736	348.260	357.370	405.812	435.469
DEPARTAMENTO DEL CESAR	291.092	290.123	337.247	353.696	424.346	396.914	432.743
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO	189.991	198.339	244.681	267.927	302.816	375.970	358.786
SAN JOSÉ DE CÚCUTA	204.527	213.136	214.593	238.256	286.338	318.974	346.936
DEPARTAMENTO DE CALDAS	199.848	258.435	245.157	258.023	272.711	319.607	325.770
DEPARTAMENTO DEL CHOCO	170.887	177.143	206.928	218.780	259.613	283.163	309.244
DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	159.590	235.042	196.842	254.872	249.516	236.747	283.783
SANTA MARTA, DISTRITO TURÍSTICO, CULTURAL E HISTÓRICO	137.355	171.726	163.370	220.695	218.758	241.932	271.468
IBAGUÉ	153.857	158.372	181.975	199.351	226.497	233.408	257.160
DEPARTAMENTO DEL META	152.394	178.312	172.369	239.906	244.199	251.287	252.376
MONTERÍA	159.011	178.013	220.892	201.023	225.215	237.789	248.253
DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO	144.961	168.189	172.338	186.142	210.742	228.798	241.964
BUCARAMANGA	136.714	150.097	163.982	185.002	182.847	231.926	237.326
PEREIRA	142.266	154.321	160.786	191.494	245.627	221.733	236.647
VALLEDUPAR	117.910	207.915	179.854	204.450	201.148	224.629	223.309
VILLAVICENCIO	133.767	153.516	163.015	160.725	180.554	221.673	220.245
SAN JUAN DE PASTO	127.322	134.739	141.848	157.194	196.747	204.157	219.565
DEPARTAMENTO DEL CASANARE	134.630	109.250	116.102	128.888	141.556	159.669	215.220
DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ	106.961	108.819	118.460	124.181	155.673	174.646	193.459
SOLEDAD	102.603	116.943	119.116	129.922	146.473	145.661	188.535
DEPARTAMENTO DEL ARAUCA	103.187	124.882	136.142	161.643	166.296	180.165	187.487
MANIZALES	107.927	121.292	145.821	133.224	158.911	167.351	187.338
NEIVA	115.267	125.469	132.160	147.557	155.409	189.223	183.333
DEPARTAMENTO DE RISARALDA	132.229	108.833	111.757	129.555	169.033	155.251	175.503
SOACHA	97.632	122.215	119.535	151.148	150.628	152.809	170.868
BUENAVENTURA	135.881	155.660	144.572	152.698	139.448	160.626	159.798
RIOHACHA	87.718	100.696	98.617	115.041	118.315	106.696	156.524
SINCELEJO	114.805	89.785	111.996	131.075	135.848	154.854	156.492
BELLO	102.050	101.413	132.160	130.858	139.610	158.381	151.723
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO	91.140	97.167	106.639	116.829	120.997	144.382	150.262
BARRANCABERMEJA	73.520	116.086	132.386	113.225	132.577	140.213	140.064

POPAYÁN	83.788	115.399	94.951	110.188	114.237	122.901	136.363
TUMACO	85.820	98.393	96.031	117.914	120.255	124.115	132.024
PALMIRA	79.839	79.961	89.825	103.430	108.580	118.312	128.846
ARMENIA	79.905	99.465	88.087	97.508	116.026	125.627	127.105
QUIBDÓ	84.346	81.705	84.371	97.767	97.311	107.708	111.109
TURBO	63.228	95.941	79.427	86.736	93.060	108.093	110.995
MAICAO	70.250	72.537	76.065	86.174	94.319	98.972	109.809
FLORENCIA – CAQUETÁ	66.414	72.926	76.469	82.773	89.483	94.709	109.267
URIBIA	50.066	54.192	65.214	76.313	97.736	61.578	104.130
ITAGÜÍ	70.793	104.090	113.114	117.775	94.186	102.583	103.314
FLORIDABLANCA	49.633	58.641	60.599	73.467	86.834	97.667	99.940
SANTA CRUZ DE LORICA	56.436	63.100	70.906	70.053	81.959	85.484	98.493
YOPAL	57.647	67.209	72.878	79.164	82.142	84.849	90.613
TULUÁ	51.249	55.942	72.351	67.320	81.724	86.299	90.089
GIRÓN	39.602	44.694	49.574	53.301	66.830	77.619	88.752
ENVIGADO	44.878	57.112	58.843	62.917	75.471	85.547	84.932
MAGANGUÉ	48.297	53.318	61.957	82.771	36.775	81.682	83.335
PIEDECUESTA	45.849	51.147	61.322	64.327	64.708	81.445	80.813
DOSQUEBRADAS	47.239	50.773	54.581	68.798	64.028	73.868	76.015
DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE	46.710	49.439	55.725	56.090	58.121	64.004	75.989
TUNJA	54.896	58.427	56.338	56.362	72.875	80.272	75.333
PITALITO	44.390	53.097	55.149	62.855	62.790	72.982	74.174
SAHAGÚN	42.272	51.365	50.546	58.297	60.789	67.098	73.296
CIÉNAGA	49.032	34.268	74.000	70.959	65.834	75.639	71.752
RIONEGRO - ANTIOQUIA	33.186	41.889	43.160	58.504	76.710	73.986	68.707
YUMBO	8.464	18.142	29.835	58.876	53.325	60.500	68.254
IPIALES	37.754	42.919	50.080	55.706	55.478	67.706	67.389
SOGAMOSO	39.455	41.169	48.769	54.990	74.693	66.302	66.316
DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS	42.588	47.932	52.156	52.257	60.547	67.876	64.732
APARTADÓ	43.252	49.890	62.828	59.300	58.870	62.883	64.688
DUITAMA	46.019	41.147	49.072	47.517	55.177	56.874	61.734
FUSAGASUGÁ	32.844	46.379	49.553	51.039	51.421	56.987	60.982
DEPARTAMENTO DEL VICHADA	36.646	41.207	41.155	47.277	52.945	62.452	59.355
CARTAGO	33.310	35.150	39.502	46.000	47.123	49.670	56.729
GUADALAJARA DE BUGA	34.115	36.127	41.127	44.845	53.044	63.778	56.507
CHÍA	26.632	26.770	29.796	36.193	37.629	50.695	55.335
MALAMBO	55.186	32.404	37.110	40.899	45.204	46.876	52.959
FACATATIVÁ	33.373	35.548	39.206	39.822	43.811	48.437	52.894
MOSQUERA - CUNDINAMARCA	22.413	30.533	39.309	36.602	43.219	49.010	52.171
JAMUNDÍ	29.899	33.210	35.692	43.578	44.867	49.711	51.499
ZIPAQUIRÁ	26.798	31.266	31.463	35.953	38.550	39.992	45.293
DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA	0	40.411	34.167	44.471	40.893	42.109	45.162
DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS	25.273	25.359	27.710	33.751	32.933	40.145	42.006
GIRARDOT	23.440	29.048	29.684	30.487	32.158	38.629	37.925
DEPARTAMENTO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	22.237	3.971	22.862	29.356	30.125	41.282	35.694
SABANETA	25.125	25.864	20.355	28.192	23.618	25.833	28.741

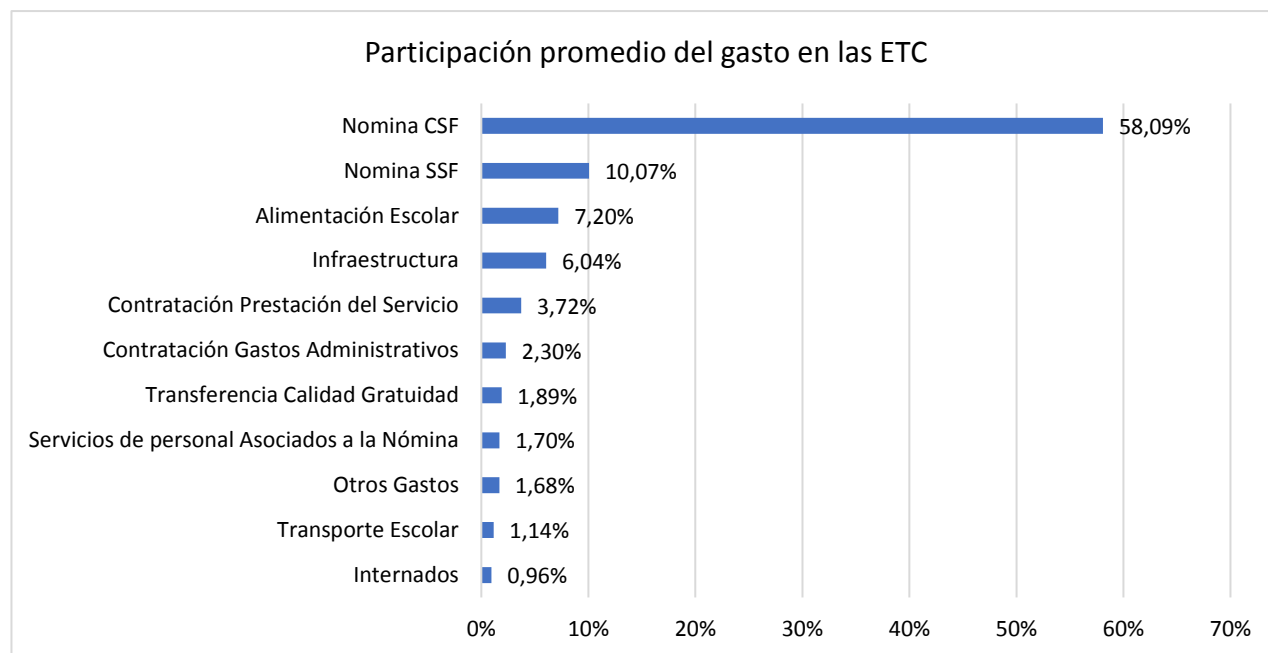
Fuente: elaboración propia con información del FUT.

6.4.1 Rubros de gasto en las ETC

El gasto en el sector educación de las ETC se ha enfocado principalmente en 11 grupos de gasto, donde la nómina sin situación de fondos (SSF) y con situación de fondos (CSF)

representa más del 68% del gasto promedio en educación de las ETC, seguido de alimentación escolar e infraestructura, los cuales representan el 7,2% y el 6,04% del promedio del gasto en el sector, como se observa a continuación:

Gráfico 1. Participación promedio del gasto de las ETC en los principales grupos.



Fuente: elaboración propia con información del FUT.

Es necesario destacar que en municipios como Yumbo, Uribia y Vichada el gasto en nómina representa menos del 45% del gasto, generando importantes gastos en Alimentación Escolar, Contratación de la Prestación del Servicio, Infraestructura e Internados, teniendo que en Uribia la contratación de la prestación del servicio representa más del 20% del gasto en el sector.

La ETC de Yumbo, por su parte, es la que más porcentaje de gasto tiene en infraestructura, destinando un 28%, seguido de la ETC de Girón con un 21% y la ETC de Atlántico con un 18,3%. En el rubro de Alimentación escolar se destacan las ETC de Rionegro, Duitama y Uribia, las cuales destinan un 21,3%, 15% y 14,9% del gasto total en el sector respectivamente.

6.4.2 Municipios priorizados para el posconflicto y transferencias especiales

De acuerdo con la priorización de municipios para el posconflicto del Decreto Ley 893 de 2017 se tiene que 14 de ellos son catalogados como ETC en el sector educación, sin embargo, aunque reciben directamente los recursos para el sector educación su inversión promedio en el periodo 2012 – 2018 es significativamente inferior al promedio para el mismo periodo de las 63 ETC municipales (COP\$ 411,2 miles de millones equivalentes a US\$ 130 millones).

Además, su aporte de recursos propios en promedio representa el 3,8% de la inversión total en cada ETC, como se presenta a continuación:

Tabla 8. Inversión promedio total y de recursos propios para el sector educación de ETC municipales priorizadas por posconflicto.

ETC	Promedio recursos propios periodo 2012 – 2018	Promedio inversión total educación periodo 2012 - 2018	% Recursos propios
Santa Marta	13,2	203,6	6,5%
Valledupar	6,7	194,2	3,4%
Buenaventura	11,6	149,8	7,7%
Riohacha	1,1	111,9	1,0%
Quibdó	1,2	94,9	1,3%
Turbo	1,6	91,1	1,8%
Maicao	0,4	86,9	0,5%
Florencia - Caquetá	1,4	84,6	1,6%
Uribia	5,5	72,7	7,5%
Tuluá	3,5	72,1	4,9%
Ciénaga	4,5	63,1	7,2%
Ipiales	1,9	53,9	3,5%
Apartadó	1,1	57,4	2,0%
Guadalajara de Buga	2,0	47,1	4,3%

Fuente: elaboración propia con información del FUT.

Es importante resaltar que algunas ETC municipales, incluyendo las ETC correspondientes a los municipios priorizados por posconflicto, pueden recibir transferencias especiales para proyectos en el sector educación como:

- Recursos transferidos por la Nación para ejecución de proyectos en el sector educación en los que no se solicita contrapartida de la entidad territorial.
- Recursos transferidos a fondos de pensiones públicas territoriales que sustituyeron a cajas o fondos de previsión social dado por la Ley 43 de 1975, para los municipios que se encuentren Sin Situación de Fondos.
- Recursos de calidad educativa distribuidos en la población matriculada en el sector oficial en el año anterior y las condiciones económico-sociales de las entidades, que se reflejan en valores per cápita diferenciales dado por el Decreto 1122 de 2011 (para municipios y departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés).
- Recursos girados a los fondos de servicios educativos de las instituciones educativas estatales para garantizar la gratuidad educativa entendida como la extensión del pago de derechos académicos y servicios complementarios dado por el Decreto 4807 de 2011 (para municipios y departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés).
- Destinación del porcentaje adicional del crecimiento de la economía para destinaciones específicas preferentes de primera infancia y educación.

- Transferencias especiales para alimentación escolar dado por la Ley 1450 de 2011 para municipios NO certificados en Educación.
- Transferencia de recursos por superávit fiscal de la vigencia anterior derivado de los recursos del Sistema General de Participaciones con una destinación específica para educación.
- Transferencia por superávit fiscal derivado de los recursos de forzosa destinación por crecimiento de la economía, aplica para Amazonas, Guainía y Vaupés.

Se puede destacar que los municipios de Amazonas, Guainía y Vaupés, los cuales tienen en su mayoría un territorio y población rural cuentan con una focalización de estos recursos provenientes de transferencias especiales.

Bibliografía

Bernal, Raquel; González, Jorge Iván; Henao, Juan Carlos; Junguito, Roberto; Meléndez, Marcela; Montenegro, Armando; Ramírez; Uribe, José Darío; Vilar, Leonardo. (2017). Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Bogotá: Fedesarrollo.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Bases municipales y departamentales del Formulario Único Territorial (2013 – 2018). Obtenido de SISFUT: <https://sisfut.dnp.gov.co/app/descargas/visor-excel>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Bases de datos del SGP y del SGR (2013 – 2018). Obtenido de SICODIS: <https://sicodis.dnp.gov.co/>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Bases de datos del SIIF sector educación (2013 – 2018). Obtenido de Seguimiento Ejecución Presupuesto General de la Nación: <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Datos-y-Estadisticas/Presupuesto%20de%20Inversion/Paginas/Seguimiento.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Mapa de Regalías (2013 – 2018). Obtenido de Mapa Regalías: maparegalias.sgr.gov.co/

Forero, David, & Saavedra, Víctor. (2019). Los 10 pasos para hacer de Colombia la Mejor Educada de América Latina. Bogotá: Fedesarrollo.

Fundación Empresarios por la Educación. (2018). Ideas para Tejer: Reflexiones sobre la Educación en Colombia 2010-2018. Bogotá.

Instituto para el Desarrollo de Antioquia – IDEA. (2013). Normatividad de Crédito Público en las entidades territoriales y sus descentralizadas. Medellín.

Ministerio de Educación Nacional. (2017). Guía para la Administración de los Recursos Financieros del Sector Educativo. Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional. (2017). Informe de Balance y Cierre del Plan Nacional Decenal de Educación 2006 – 2016. Guía para la Administración de los Recursos Financieros del Sector Educativo. Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional. (2017). Plan Nacional Decenal de Educación 2006 – 2016: Un Pacto Social por el Derecho a la Educación. Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional. (2017). Plan Nacional Decenal de Educación 2016 – 2026: El camino hacia la calidad y la equidad. Bogotá.

Presidencia de la República (2014). el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.

Presidencia de la República (2014). el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Más empleo, menos pobreza y más seguridad”. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.

Presidencia de la República (2014). el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.

Anexos

Anexo 1 – Entidades Territoriales Certificadas (ETC) en Colombia

Departamento de Antioquia, Departamento de Bolívar, Departamento de Boyacá, Departamento de Caldas, Departamento de Córdoba, Departamento de Cundinamarca, Departamento de La Guajira, Departamento de Nariño, Departamento de Risaralda, Departamento de Santander, Departamento de Sucre, Departamento del Amazonas, Departamento de Arauca, Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Departamento del Atlántico, Departamento del Caquetá, Departamento del Casanare, Departamento del Cauca, Departamento del Cesar, Departamento del Choco, Departamento del Guainía, Departamento del Guaviare, Departamento del Huila, Departamento del Magdalena, Departamento del Meta, Departamento del Norte de Santander, Departamento del Putumayo, Departamento del Quindío, Departamento del Tolima, Departamento del Valle Del Cauca, Departamento del Vaupés, Departamento del Vichada, Apartadó, Armenia, Barrancabermeja, Barranquilla: Distrito Especial, Industrial y Portuario, Bello, Bogotá D.C., Bucaramanga, Buenaventura, Cartagena de Indias: Distrito Turístico y Cultural, Cartago, Chía, Ciénaga, Dosquebradas, Duitama, Envigado, Facatativá, Florencia – Caquetá, Floridablanca, Fusagasugá, Girardot, Girón, Guadalajara de Buga, Ibagué, Ipiales, Itagüí, Jamundí, Magangué, Maicao, Malambo, Manizales, Medellín, Montería, Mosquera – Cundinamarca, Neiva, Palmira, Pereira, Piedecuesta, Pitalito, Popayán, Quibdó, Riohacha, Rionegro – Antioquia, Sabaneta, Sahagún, San José de Cúcuta, San Juan de Pasto, Santa Cruz de Lorica, Santa Marta: Distrito Turístico, Cultural E Histórico, Santiago de Cali, Sincelejo, Soacha, Sogamoso, Soledad, Tuluá, Tumaco, Tunja, Turbo, Uribe, Valledupar, Villavicencio, Yopal, Yumbo, Zipaquirá.