

**IMPACTO DE LA LEY 1176 DE 2007 EN EL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL
DEL MUNICIPIO DE PASTO 2009-2016**

**ANDRÉS HERNANDO CHÁVEZ QUIJANO
CLAUDIA XIMENA MORENO CORAL**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SAN JUAN DE PASTO
2009**

**IMPACTO DE LA LEY 1176 DE 2007 EN EL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL
DEL MUNICIPIO DE PASTO 2009-2016**

**ANDRÉS HERNANDO CHÁVEZ QUIJANO
CLAUDIA XIMENA MORENO CORAL**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar el título de
ECONOMISTA**

**Asesor:
LUIS HERNANDO PORTILLO
Economista**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SAN JUAN DE PASTO
2009**

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

San Juan de Pasto, 5 de marzo de 2009

DEDICATORIA

*A mis padres Guillermo Moreno Restrepo y Alba Coral Fajardo,
A mi hermano Daniel Guillermo y;
A mi gran amor Hernán Darío Burbano.*

Claudia Ximena

DEDICATORIA

*A la memoria de los Seres más hermosos que me formaron e inculcaron los valores de Hombre y Ciudadano. Porque por el tiempo que Dios me bendijo con su presencia llenaron mi corazón con su amor profundo e incondicional. Con quienes al final de mis días nos reencontraremos ya que son parte esencial de mi Ser y corazón, mis amadas Abuelas **FREDEZULINDA HURTADO DE CHÁVEZ** y **EMMA MARTINEZ DE QUIJANO***

Andrés Hernando

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar queremos agradecer a nuestra Alma Mater “**Universidad de Nariño**”, la cual nos brindó la oportunidad de formarnos como profesionales con sentido ciudadano y social, además de habernos posibilitado encontrar personas valiosas para nuestra formación: **JESÚS MARTÍNEZ BETANCOURT, FRANCISCO JAVIER CRIOLLO, EDGAR RODRÍGUEZ TORRES, JULIO CESAR RIASCOS, MARCO ANTONIO BURGOS, IGNACIO GARCÉS**, los anteriores Directivos y Docentes de nuestra Facultad (FACEA).

En especial a nuestro Director de trabajo de Grado, Economista **LUIS HERNANDO PORTILLO**, cuya orientación y acompañamiento sirvieron para la construcción y consolidación de esta investigación. De la misma manera agradecemos a los Docentes: Doctor **JULIÁN SABOGAL TAMAYO** y al Especialista **IVAN FREDY ERAZO**, por aceptar ser jurados de este trabajo.

En relación al Orden Nacional, expresamos nuestra gratitud a los funcionarios del Departamento Nacional de Planeación quienes siempre estuvieron dispuestos a brindarnos su orientación cuando se nos presentaron inquietudes, entre ellos el Doctor **JULIO CESAR JIMÉNEZ GARZÓN** Subdirector de Educación, Doctora **MARIA ANGELICA HUERFANO** oficina Documentos CONPES y al Doctor **RODRIGO ANDRES TORRES VILLAMIL** Grupo de comunicaciones. De igual forma al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, entre ellos: al Doctor **FERNANDO DAVID PORTILLA**, Coordinador Banco de Datos DANE (Pasto) y a la Doctora **LUZ ANGELA MALAGON DANE** (Bogotá).

En el orden Departamental manifestamos nuestro agradecimiento a la Oficina de Presupuesto de la Secretaria de Educación Departamental, a la Doctora **OLGA TORRES**.

En el Orden Municipal expresamos nuestra gratitud a la Administración del Doctor **EDUARDO ALVARADO SANTANDER**, especialmente a la Secretaria de Educación Municipal (SEM) en cabeza del Doctor **CARLOS BASTIDAS TORRES**, Secretario de Educación Municipal, a la Doctora **PATRICIA ROSAS** Subsecretaria de Planeación y Sistemas, al Doctor **ANDRES ORTIZ** Subsecretario Pedagógico y en especial al Doctor **VICENTE MENZA**, de la Subsecretaria Financiera y Administrativa; quienes prestaron especial interés por la investigación. De igual forma manifestamos nuestra gratitud con el Doctor **RODRIGO YÉPEZ PONCE** Concejal del Municipio de Pasto quien gestiona nuestro acercamiento a esta Entidad.

Claudia Ximena y Andrés Hernando

A **Dios** y a la **Santa Virgen María** por ser la inspiración en mi vida y quienes me han entregado todo lo que amo.

A mis padres **Guillermo Moreno** y **Alba Coral** por dame una familia maravillosa, por creer en mí, darme su amor y confianza y apoyarme en cada nuevo reto que me propongo.

A mi hermanito **Daniel** que ha sido siempre mi mejor amigo, mi protector, mi confidente y el gran apoyo de mi vida.

A mi novio **Hernán** quien desde que está conmigo me ha acompañado en los momentos más importantes y significativos de mí vida, siendo el autor de muchos de ellos y mi fortaleza en los momentos difíciles.

A mis abuelitos **Guillermo Moreno, Julio Coral y María Fajardo** por todo su cariño y atenciones; y a mi abuelita **Elvira Restrepo** que sé que desde el cielo cuida de la familia.

A mi amiga **Patricia Bolaños** que ha sido siempre una amiga incondicional, llena de detalles y buenos consejos. Una de las mejores personas que tuve la dicha de conocer en mi carrera.

A **Andrea Lozano, María Alejandra Pantoja, Claudia Revelo, Paola Guerrero y Andrés Muñoz**, por ser mis amigos de toda la vida y quienes me han brindado su cariño, su apoyo, comprensión y consejos durante mucho tiempo.

A **Diego Díaz, Johana Pantoja, Oscar Iván Narváez y Andrés Mena** que hicieron de este transitar por la vida universitaria, una etapa de la vida en la que se comparte grandes experiencias con personas maravillosas a las cuales brindarles toda mi gratitud y amistad.

A la familia **Moreno**, a la familia **Coral**

Claudia Ximena

"Quien da no debe buscar reconocimiento,
pero quien recibe nunca debe olvidar lo
que es dado"
Máxima Hebrea

A mi Dios y la Santísima Virgen María en su advocación de la Virgen de las Mercedes, por ser mi Padre y Madre, quienes guían mi camino, por ser los proveedores de los buenos momentos; ya que todo lo responde su amor.

Mi gratitud a mis abuelos, por brindarme su amor y enseñanzas, a **Emma Martínez y Hernando Quijano** y a **Fredezulinda Hurtado y Benjamín Chávez**. Quienes a pesar de que se marcharon a la Patria Celestial, siento su compañía.

Mi gratitud y amor de familia a **Carlos Alberto Vicuña** y a sus hijos **Carlos Andrés, María Alejandra y Diana Valentina Vicuña**, por ser los seres más preciosos y solidarios, por sin dejar de ser familia se convirtieron en amigos, por su apoyo incondicional ante las aventuras a las que me he lanzado.

Mi gratitud a mi querido hermano **Iván Ignacio Chávez** y su amado hijo **Iván Santiago**, quienes a pesar de la distancia han exigido lo mejor de mí.

Mi gratitud a la familia **Quijano**, por ser los rectores de mi formación, por enseñarme el valor de la Convicción, el amor supremo a Dios, la Patria y la Familia, por los valores del honor, la lealtad y la disciplina.

Mi gratitud expresa a mis Señores Amigos **Yolanda de Rosero, Rodrigo Yépez** y su señora **Mercedes Sevilla, Graciela Gómez y Leticia Cuellar**, por ser mis constantes consejeros, por siempre tener una palabra de apoyo, por su confianza y por su cariño.

Mi gratitud a aquel bello ser, quien cambio mi percepción de la vida, por ser esa luz en época de oscuridad, por haber sido como una bella ave, que me deleito con su melodioso trinar, pero que debió emigrar porque es libre.

Mi gratitud a mi amigos de la UDENAR, **Diego Díaz, Servio Villota, Patricia Bolaños, Andrés Mena, Natalia Argotte y Oscar Narváez**, por ser más que compañeros, por su apoyo en todas las empresas que incursione en el Alma Mater.

Mi gratitud a **Claudia Ximena Moreno**, por ser mi compañera de trabajo en todo el transcurso de mi carrera, por aceptar acompañarme en el último trayecto, al ser mi compañera de Tesis y por sus invaluable contribuciones

Bendiciones de Dios para todos

Andrés Hernando

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	21
1. MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN	23
1.1 TEMA	23
1.2 TÍTULO	23
1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	23
1.4 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	24
1.4.1 Antecedentes	24
1.4.2 Estado actual	29
1.4.3 Formulación del problema	31
1.4.3.1 Pregunta general	31
1.4.3.2 Preguntas específicas	31
1.5 JUSTIFICACIÓN	31
1.6 OBJETIVOS	32
1.6.1 Objetivo general	32
1.6.2 Objetivo específico	32
1.7 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	33
1.7.1 Universo de estudio	33
1.7.2 Espacio geográfico	33
1.7.3 El tiempo	33
1.8 MARCO REFERENCIAL	34
1.8.1 Marco teórico	34
1.8.1.1 Concepciones del Estado desde el punto de vista de los economistas.	35
1.8.1.2 La Intervención del Estado	43
1.8.1.3 La Educación	45
1.8.1.4 El Estado frente a la Educación	45
1.8.1.5 Educación y Desarrollo	47
1.8.2 Marco contextual	51
1.8.2.1 Descripción general del Municipio de San Juan de Pasto	51
1.8.2.2 Historia general	52
1.8.2.3 Economía básica	53
1.8.2.4 Educación	53
1.8.2.5 Atractivos turísticos	55
1.8.2.6 Vías de comunicación	57
1.8.3 Marco legal	57
1.8.3.1 Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993	58
1.8.3.2 Acto legislativo 01 de 2001 y la ley 715 de 2001	59
1.8.3.3 Acto legislativo 04 de 2007 y la Ley 1176	62

1.8.4	Marco Conceptual	64
1.9	DISEÑO DE PROCEDIMIENTOS Y METODOLOGÍA	67
1.9.1	Tipo de Estudio	67
1.9.2	Tipo de Investigación	67
1.9.3	Población y Muestra	68
1.9.4	Diseño de Procedimientos y Métodos	68
1.9.5	Técnicas de Análisis e Interpretación de Resultados	68
2.	RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA TRANSFERENCIAS TERRITORIALES LEY 60 Y EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES LEY 715 EN EL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO	70
2.1	COMPORTAMIENTO DEL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL NACIONAL BAJO LA LEY 60 DE 1993	70
2.2	COMPORTAMIENTO DEL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL NACIONAL BAJO LA LEY 715 DE 2001	73
2.3	COMPORTAMIENTO DEL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO BAJO LA LEY 60 DE 1993	75
2.4	EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN EN EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO DE PASTO	83
2.5	COMPORTAMIENTO DEL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO BAJO LA LEY 715 DE 2001	85
2.6	MOTIVOS QUE LLEVARON A LA REFORMA DE LA LEY 60 DE 1993	100
2.7	RELACIÓN Y/O APLICABILIDAD TEÓRICA	106
3.	IMPACTO DE LA LEY 1176 EN EL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO	108
3.1	PLAN DE DESARROLLO “PASTO MEJOR: GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA PRESUPUESTAL” (2004-2007)	108
3.2	MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO (MFMP), VIGENCIA 2009	113
3.2.1	Plan Financiero 2009	117
3.3	PLAN DE DESARROLLO “QUEREMOS MÁS - PODEMOS MÁS” (2008-2011)	120
3.3.1	Plan Plurianual de Inversiones	123
3.4	RELACIÓN DE VARIABLES QUE INCIDEN DENTRO DEL RENDIMIENTO QUE PODRÍAN TENER LOS MONTOS DEL SGP PARA LA PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN.	125
3.5	VARIACIONES EN LOS RECURSOS DEL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL CON LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 1176 DE 2007.	129
3.6	CONCORDANCIA DE LAS CIFRAS ESTIMADAS POR LA ADMINISTRACIÓN LOCAL PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS EDUCATIVOS CON LOS RECURSOS ASIGNADOS	144

3.7	POR EL SGP PARA LA PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN. RELACIÓN Y/O APLICABILIDAD TEÓRICA	149
4.	DINÁMICA DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO CON LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 1176.	150
4.1	EL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL NACIONAL Y SUS PERSPECTIVAS FRENTE A LA LEY 1176 DE 2007	151
4.2	EL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO FRENTE A LA LEY 1176 DE 2007	153
4.2.1	Atención integral a la primera infancia	153
4.2.2	Otros cambios establecidos por la Ley 1176 de 2007	154
4.2.3	Asignaciones especiales para alimentación escolar	162
4.2.4	Aspectos Complementarios	166
4.3	RELACIÓN Y/O APLICABILIDAD TEÓRICA	171
5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	174
5.1	CONCLUSIONES	174
5.2	RECOMENDACIONES	178
	BIBLIOGRAFÍA	183
	NETGRAFÍA	186
	ANEXOS	187
	ANEXO A. Formato de Entrevista	188

LISTA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Cobertura, consolidado población atendida sector oficial y privado en edad escolar 2006-2007	55
Cuadro 2. Evolución de las Transferencias Territoriales Totales y el Sector Educativo Nivel Nacional. Periodo 1993 – 2006 (Miles de millones de Pesos).	71
Cuadro 3. Criterios de distribución de los recursos de la participación para educación del SGP en el municipio de Pasto para el periodo 2001-2007.	94
Cuadro 4. Asignaciones por Complemento de Planta para el municipio de Pasto para el período 2002-2007.	99
Cuadro 5. Planes de Acción u operativos del Plan de Desarrollo “PASTO MEJOR: Gobernabilidad democrática, Transparencia y eficiencia presupuestal” 2004-2007 del Municipio de Pasto.	110
Cuadro 6. Proyecciones realizadas para educación por la Alcaldía de Pasto para el período 2009-2016.	116
Cuadro 7. Plan Financiero 2009 para Educación en el Sector Oficial del Municipio de Pasto.	120
Cuadro 8. Plan Plurianual de Inversiones. Asignación de Recursos para el programa “Pasto, educa más” - Miles de Pesos.	124
Cuadro 9. Plan Plurianual de Inversiones. Fuentes de ingreso y asignación de recursos para el programa “Pasto, educa más”. – Miles de Pesos.	124
Cuadro 10. Tasa de crecimiento de los recursos asignados por el SGP para el sector educativo oficial del Municipio de Pasto para el período 2009-2016.	126
Cuadro 11. Población en edad escolar (5-19 años) del Municipio de Pasto para el período 2009-2011 proyectada por el DANE.	126
Cuadro 12. Tasa de crecimiento de la población en edad escolar (5-19 años) del Municipio de Pasto para el período 2009-2011.	126

Cuadro 13. Proyecciones y variaciones de los Recursos Propios del Municipio de Pasto para el Sector Educativo Oficial en el periodo 2009-2017.	128
Cuadro 14. Forma de Crecimiento de los Recursos del SGP según el DNP	133
Cuadro 15. Transferencias de la Nación al Municipio de Pasto para el componente de Calidad de la participación para educación en el período 2009–20016.	135
Cuadro 16. Asignaciones por Alumno para el Municipio de Pasto en el período 2002-2008.	136
Cuadro 17. Población Atendida en el Sector Privado del Municipio de Pasto en el período 2001-2007.	137
Cuadro 18. Número de habitantes entre 5 y 19 años del municipio de Pasto en el periodo 2005-2007 y sus respectivas tasas de crecimiento demográficas.	138
Cuadro 19. Variaciones en las Asignaciones por Alumno para el Municipio de Pasto en el Período 2002-2008.	139
Cuadro 20. Variaciones porcentuales de la población matriculada en los primeros niveles del Sector Oficial del Municipio de Pasto en el Período 2002-2008.	140
Cuadro 21. Transferencias de la Nación al Municipio de Pasto para el componente de Prestación del Servicio de la participación para educación en el período 2009 – 20016.	140
Cuadro 22. Proyecciones de las transferencias de la Nación vía SGP para la participación para educación en el período 2009-2016.	141
Cuadro 23. Diferencias porcentuales en los montos presupuestados por esta investigación y el MFMP de la vigencia del 2008 para la participación de educación en el municipio de Pasto en el período 2009-2016.	146
Cuadro 24. Diferencia nominal y porcentual en los montos presupuestados por esta investigación para el año 2009 y el Plan Financiero de la vigencia del 2009 para la participación para educación en el municipio de Pasto.	147

Cuadro 25. Diferencias nominal y porcentual en los montos presupuestados por esta investigación para el período 2008-2011 y el Plan Plurianual de Inversiones (2008-2011) para la realización del programa “Pasto, educa más”. – Miles de Pesos.	148
Cuadro 26. Tipologías para la asignación por alumno en el Municipio de Pasto para el período 2004-2009.	155
Cuadro 27. Recursos asignados por Población Atendida en el Municipio de Pasto discriminada por sectores para el período 2003-2006.	157
Cuadro 28. Recursos asignados por Población Atendida en el Municipio de Pasto discriminados por sectores y nivel educativo para el año 2007.	158
Cuadro 29. Relaciones técnicas Alumno/Docente en el Municipio de Pasto por zonas (Urbana y Rural) para el año 2007.	159
Cuadro 30. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por total, cabecera y resto del Municipio de Pasto (Resultados del CENSO GENERAL 2005).	160
Cuadro 31. Número de habitantes de la zona urbana y de la zona rural del Municipio de Pasto en el año 2008.	160
Cuadro 32. Recursos asignados por Población Atendida en el Municipio de Pasto discriminados por sectores y nivel educativo para los años 2008 y 2009.	161
Cuadro 33. Plan Plurianual de Inversiones. Asignación de Recursos para el programa “Nutrición y Afecto” (Miles de Pesos).	164
Cuadro 34. Plan plurianual de Inversiones. Fuentes de ingreso y asignación de recursos para el programa “Nutrición y Afecto”. (Miles de Pesos).	164

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Cobertura Bruta y Gasto real por alumno en Colombia para el período 1995 – 2005.	72
Gráfica 2. Evolución de las Participaciones de los Ingresos Corrientes de la Nación y del Sector Educativo del municipio de Pasto 1994-2001(Miles de Pesos Ctes.)	79
Gráfica 3. Participación Porcentual del Sector Educativo Oficial en relación al Total de las PICN de Pasto 1994-2001.	79
Gráfica 4. Participaciones del municipio de Pasto en los ingresos corrientes de la Nación para educación 1994-2001. (Miles de Pesos ctes.)	81
Gráfica 5. Incrementos porcentuales SGP para el Municipio de Pasto en el Sector Educación 1994-2001.	82
Gráfica 6. Composición del Sistema General de Participaciones y su asignación porcentual por componente para el período 2002-2008.	86
Gráfica 7. Evolución de los Montos del SGP y del Sector Educativo del Municipio de Pasto en Pesos Corrientes 2002-2007.	88
Gráfica 8. Participación del Sector Educativo oficial en relación al total del SGP en el período 2002-2007.	88
Gráfica 9. Recursos del SGP Educación para el Municipio de Pasto 2002-2008 (Miles de Pesos ctes.).	89
Gráfica 10. Incrementos Porcentuales del SGP para Educación en el Municipio de pasto para el período 2002-2008.	95
Gráfica 11. Transferencias de la Nación al Municipio de Pasto Discriminadas por Prestación de Servicio y Calidad para los Años 2002 – 2008.	96
Gráfica 12. Composición del Sistema General de Participaciones y su asignación porcentual por componente según Ley 1176 de 2007.	131

Gráfica 13. Incrementos Porcentuales SGP para Educación en el Municipio 142
de Pasto para el período 2008-2016.

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Reglas de distribución y asignación de las transferencias de la Ley 60 de 1993.	77
Tabla 2. Evolución de la economía Colombiana 2000-2007.	134

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
ANEXO A. Formato de Entrevista.	187

RESUMEN

En este documento se muestra cual ha sido el comportamiento de los recursos transferidos por la nación al Municipio de Pasto vía Sistema General de Participaciones (SGP) para la participación para educación en tres períodos concretos: el primero, cuando se encontraba vigente la Ley 60/93 y los recursos asignados a las entidades territoriales estaban sujetos a los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), generándose así un reparto sectorial por Situado Fiscal y Participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN); el segundo, se enmarca bajo la reforma que a los artículos 356 y 357 de la C.P realizó el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715/01 al desligar temporalmente el monto de las transferencias de los ICN entre 2002 y 2007; y el tercero, que comprende la nueva regla de liquidación de las transferencias territoriales, Ley 1176/07, que surgió a fin de evitar que al culminar el período de transición estas aumenten con el crecimiento promedio de los ICN de los últimos 4 años. Las proyecciones totales y por componentes de la participación para educación desde el año 2009 hasta el 2016 se comparan con las estimaciones realizadas por la Administración municipal de los ingresos por transferencias y de los gastos de inversión en educación con recursos del SGP, viéndose factible el cumplimiento de las metas propuestas para el Sector Educativo en el actual Plan de Desarrollo. Los resultados obtenidos en la investigación así como las conclusiones se corroboran con las apreciaciones de la Secretaria de Educación Municipal en cabeza de su Secretario encargado de la Administración, Vigilancia y Supervisión del Servicio Educativo del Municipio de Pasto.

Palabras clave: Transferencias Territoriales, Sistema General de Participaciones, Planes de Desarrollo, Gasto Público en Educación, Responsabilidad Fiscal y Administrativa

ABSTRACT

In the following document it is shown how has been the behavior of the financial resources transferred by the central government through the General System of Participations (SGP) to the Municipality of Pasto and especially related with the Education burden in three concrete periods: The first one, when was effective the Law 60/93 and the resources assigned to the territorial entities were subject to the Nation's Current Revenues (ICN), being generated in this way a sectorial allotment of the fiscal resources and the participation in the Nation's Current Revenue (PICN). The other one, it is framed under the reform of articles 356 and 357 of the Political Constitution possible through the Legislative Act 01 of 2001 and the 715/01 Law, the last made possible to untide temporary the amount of transfers given by the ICN between 2002 and 2007; and the third, comprehends the new liquidation rule of transfers for regional entities under the Law 1176/07, which arose in order to avoid the increasing levels of the transferred resources supported with the average growth rate of the ICN in the last 4 years. The total projections of income and others developed specifically for the education sector from the year 2009 until 2016 are being compared with calculations and estimates carried out by the Municipal Administration of the revenue, transfers and investment expenditures in education according with resources of the SGP, this comparisons make feasible the accomplishment of the goals proposed for the educative sector in the current Plan of Development. The results obtained in this research project and its conclusions are corroborated with the Municipal Secretary's Education appreciations guided by its Secretary and the supervision of the Education service in the Municipality of Pasto.

Key Words: Territorial Transfers, General System of Participations, Plans of Development, Public Expense in Education, Fiscal and Administrative Responsibility.

INTRODUCCIÓN

Considerándose a la educación como uno de los factores que propicia el desarrollo social y económico de una región se hace necesario estudiar la estrecha relación que sustenta esta con el tamaño del Estado puesto que no solo hace parte de los derechos fundamentales que consagra la Carta Magna sino que también se constituye como una condición esencial en la construcción de sociedades autónomas, justas y democráticas.

Es de esta forma como en la búsqueda de un desarrollo no solo sostenible sino sustentable, el Estado juega un papel importante en cuanto al cumplimiento de las metas establecidas a nivel educativo, entre ellas, la de lograr una cobertura total en educación básica; meta que no solo está establecida en el orden nacional sino que también en el internacional, haciendo parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM's) a cumplirse en el año 2015.

En este orden de ideas, puede apreciarse claramente la importancia que las políticas propiciadas por el Estado tienen en lo referente a la prestación del servicio de educación preescolar, básica y media. En esta medida, y teniendo en cuenta que dicho servicio se financia en los distritos, municipios y departamentos en su gran mayoría a través de los recursos girados por parte del Gobierno Central vía Sistema General de Participaciones (SGP) se hace evidente que una modificación en la manera en que se distribuyen los montos de las participaciones tendrá efectos tangibles sobre los programas y proyectos que adelantan las regiones no solo en el tema de educación sino que también en el de salud, agua potable y saneamiento básico viéndose así alterado el bienestar de los colombianos.

Con el Acto Legislativo 04 de 2007 y su Ley reglamentaria 1176 de 2007 lo que se realizará serán unos ajustes a los montos que el gobierno nacional debe transferir a las regiones en los próximos años. La mayor parte de los recursos se seguirán pre-asignando desde el nivel central, para financiar la educación básica y la salud, dos de los bienes meritorios que han sido prioritarios en el país, y un porcentaje relativamente pequeño constituirá apoyo a los presupuestos territoriales, para financiar diversos programas locales*.

En virtud de lo anterior y para el caso específico de la investigación que se pretende realizar lo que se espera es lograr una aproximación a los posibles efectos que una ley de tal magnitud tendría sobre el sector educativo oficial en el municipio de Pasto para el período 2009-2016 en los niveles educativos

* Actualmente, con las TT se financia alrededor del 55% del gasto primario de los territorios en Colombia (gasto sin intereses de la deuda).

preescolar, básica primaria y secundaria, todo esto, teniendo como referencia que las implicaciones de la ley de transferencias variarán acorde a las características propias de cada departamento, municipio o distrito como en el caso particular de Pasto que sustenta un menor número de habitantes y una mayor categoría** lo cual hace que los recursos que le son girados vía transferencias sean menores a los de los demás municipios descentralizados con mayor número de habitantes y menor categoría.

** Según proyecciones del DANE para el 2008 el número de habitantes de Pasto, será de 399.723 y la categoría en la que se encuentra el Municipio es la Segunda.

1. MARCO GENERAL DE INVESTIGACIÓN

1.1 TEMA

Finanzas públicas en el sector educativo oficial.

1.2 TÍTULO

Impacto de La Ley 1176 de 2007 en el Sector Educativo Oficial del Municipio de Pasto 2009-2016

1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Inicialmente podría afirmarse que el sector educativo en el municipio de Pasto aún no ha cumplido con las expectativas de contribuir al desarrollo económico, político y social de la región; esto, debido a múltiples factores tales como: la deficiencia en la capacitación de los educadores, en el liderazgo institucional, la falta de compromiso por parte de la sociedad en general y en primera instancia por el no alcance de cobertura total en la educación básica y media, el cual es un deber del Estado y una de las premisas para hacer de la educación una alternativa hacia el desarrollo.

Para enfrentar estos desafíos es necesario realizar un estudio sobre las diferentes fuentes de financiación de la educación, entre ellas el SGP, y de esta manera determinar su relación con el mejoramiento de la calidad educativa en el municipio.

En tal sentido es importante determinar el porcentaje de la población atendida en relación al total y las oportunidades con que cuenta Pasto para ampliar su cobertura hacia la población que falta por atender en materia de educación, de igual manera se considera de alta relevancia la forma en que el gobierno municipal atiende obligaciones tales como: cancelación de las Prestaciones Sociales del Magisterio y la distribución que se le da de los recursos de calidad mediante el establecimiento de una partida por alumno matriculado, para así entre otros gastos, atender la construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa, la dotación de laboratorios y computadores, la capacitación de docentes, el pago de servicios públicos y los programas de transporte y de alimentación escolar.

Todos los elementos mencionados anteriormente si bien no son garantía de una mejora en la calidad educativa si hacen parte de las condiciones mínimas necesarias para la consecución de una mayor movilidad social y la construcción

de un Estado que cuente con un capital social en capacidad de competir dentro de un mundo globalizado.

De igual manera, dentro de los indicadores de calidad en la educación con las reformas realizadas a la Constitución en lo referente al situado fiscal, se puede medir en ciertos aspectos las mejorías en la calidad educativa a través de los resultados obtenidos por los estudiantes de quinto y noveno grado de los colegios oficiales del municipio en las pruebas SABER que miden el conocimiento en lenguaje y matemáticas, así como también mediante la categorización por desempeño de los porcentajes en los exámenes de Estado, pruebas ICFES realizadas por estudiantes de último año de bachillerato.

1.4 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.4.1 Antecedentes

La reforma constitucional de 1968 creó el Situado fiscal y ordenó a la Nación distribuir una proporción de sus ingresos ordinarios así: 30% por partes iguales entre los departamentos, los territorios nacionales y Bogotá; y 70% en función de la población. El desarrollo de este artículo lo hizo la ley 46 de 1971.

Con la Constitución de 1991, se define el Situado Fiscal como el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación cedidos a los departamentos y Distritos, para que ellos presten directamente o a través de los municipios, los servicios que se les asignen. La Constitución del 91, condiciona el gasto del situado Fiscal a Educación Preescolar, primaria, secundaria y media y a la salud en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños¹.

Establece además que el aumento del Situado Fiscal debe ser anual hasta llegar a un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado; la ley deberá fijar los plazos para esta cesión de los recursos, para el traslado de las correspondientes obligaciones, las condiciones en que cada Departamento deberá asumir esos servicios y la autorización a los Municipios para prestarlos directamente o en forma asociada. Sin embargo, la Constitución del 91, condiciona a la descentralización de responsabilidades a una asignación previa de recursos, fijó también los porcentajes y criterios de asignación así: 15% por partes iguales y 85% teniendo en cuenta el número de usuarios actuales y potenciales de los servicios, el esfuerzo fiscal ponderando y la eficiencia administrativa².

¹ PEACOCK, Alan. Elección pública, una perspectiva histórica, BRAUN, CARLOS RODRÍGUEZ (trad.). Madrid: Colección alianza Económica, N° 19, 1995 p. 223-224

² *Ibíd.*, p. 223-224

Con la Ley 60 de 1993, que trata de desarrollar los artículos 356 y 357 de la Constitución del 91, se establecen las competencias que asume cada uno de los niveles de Gobierno para efectos de la distribución de las participaciones en los ingresos corrientes de la nación. El artículo 358 de la Constitución del 91, establece que los Ingresos Corrientes de la Nación están constituidos por los Ingresos Tributarios y no Tributarios, salvo los recursos de Capital³.

Con la reforma al sistema de Transferencias Territoriales (TT) efectuada a comienzos de esta década, mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001, se unificó en una sola “bolsa” denominada Sistema General de Participaciones (SGP), las transferencias por situado fiscal y participaciones municipales, y modificó fundamentalmente la regla de liquidación anual de los recursos girados a las entidades territoriales y su reparto sectorial. Estos dos aspectos eran de la mayor relevancia, puesto que se requería definir un sistema que, de un lado, fuera financieramente viable, al moderar su impacto sobre las finanzas de la Nación y, de otro, permitiera una mejor asignación de los recursos públicos.

De esta manera, con la Ley 715 de 2007 se definió con mayor claridad los recursos y competencias entre los departamentos y municipios y se dictaron otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Desde el punto de vista del manejo macroeconómico, el nuevo régimen avanzó en dos frentes importantes. Por una parte, desligó temporalmente el monto de las transferencias de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) entre 2002 y 2008. Así se aseguró que los mayores recaudos tributarios por reformas adicionales, o por un mejor desempeño de la economía, no se tradujeran automáticamente en mayor gasto del gobierno, como venía ocurriendo en el pasado. Con esto, el gobierno sentó las bases para un eventual ahorro fiscal durante el período de transición, que podría reflejarse en un menor déficit de la administración central.

Por otra parte, al desligar las transferencias de los Ingresos Corrientes de la Nación, el gobierno logró contener una fuente de pro-ciclicidad de la política fiscal, que limitaba la labor de estabilización económica. Bajo el régimen anterior, cuanto mayor crecimiento registraré la economía y mayores ingresos recaudara la Nación, mayores recursos se giraban a las regiones, incentivando por esta vía la demanda. El crecimiento real de las transferencias giradas entre 1995 y 1997, período de expansión de la economía, es evidencia de este hecho. Lo contrario ocurriría en los tiempos de baja actividad económica, como sucedió entre 1999 y 2001. Desde el punto de vista de las regiones, dicha pro-ciclicidad también se le trasmitía a sus finanzas.

³ *Ibíd.*, p. 224-225

Para controlar el crecimiento del gasto público a través del incremento del situado fiscal, el cual se encontraba ligado a los mayores recaudos de la Nación existe una normatividad que complementarí­a los efectos que la Ley 715 de 2007 tendr­a al respecto. Dicha normatividad habr­a de ser seguida por los municipios y departamentos del territorio colombiano para regular su acci3n sobre el manejo que se le diera al presupuesto y a la distribuci3n de los recursos, generándose as­i leyes tales como: la Ley 358 de 1997 que de conformidad con lo dispuesto en el art­culo 364 de la Constituci3n Pol­tica, establecer­a para las entidades territoriales que el endeudamiento de estas, no podr­a exceder su capacidad de pago y adem­as les ordenar­a realizar planes de desempe­o tendientes a la racionalizaci3n del gasto y el fortalecimiento de los ingresos propios.

Lo anterior seg­n disposiciones de la ley ser­a medido a trav­s de dos indicadores, el primero, *indicador de sostenibilidad* que mide la capacidad de sostener un cierto nivel de endeudamiento calculado a partir de la relaci3n *saldo de la deuda / ingresos corrientes* con un l­mite m­ximo establecido por la norma que es del 80%, y el segundo indicador es el *de solvencia* que mide la capacidad de una entidad territorial de pagar cumplidamente sus obligaciones estimándose a partir de la relaci3n *intereses / ahorro operacional*.

Otra de las leyes que ayudar­a al alcance del objetivo de controlar el crecimiento del gasto p­blico es la Ley 617 de 2000 la cual define la categorizaci3n de las entidades territoriales teniendo en cuenta tanto su capacidad de gesti3n administrativa y fiscal como su poblaci3n e ingresos corrientes de libre destinaci3n, adem­as esta ley dicta normas sobre saneamiento fiscal estableciendo el valor m­ximo de los gastos de funcionamiento de los diferentes entes territoriales (departamentos, distritos y municipios), tambi­n se dictan normas org­nicas para la racionalizaci3n de los fiscos municipales y departamentales, as­i como para la transparencia en las acciones de sus gobernantes. Con esta ley cabe resaltar, se mide la eficiencia administrativa de los entes territoriales y a raz3n de ella, se destina a manera de “premio” un monto adicional no fijo a las transferencias.

En complementariedad con las anteriores leyes citadas, se encuentra la Ley 819 de 2003, la cual establece normas org­nicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal que ordena a los entes municipales y departamentales anexar al Presupuesto de Ingresos y Gastos de los municipios el Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP–, el cual se constituye en una herramienta que, con una perspectiva m­nima de diez a­os, deber­a tomarse como referencia para la toma de decisiones fiscales en la elaboraci3n de los presupuestos anuales.

En relaci3n a la Ley 715 de 2001, para definir la nueva regla de liquidaci3n de las transferencias y corregir su din­mica, se acord3 inicialmente un monto que ascend­a a \$10,9 billones. Esa cuant­a incluy3 los recursos transferidos en 2001 por concepto de situado fiscal, participaciones municipales y asignaciones al

Fondo de Compensación Educativa (FEC), que se creó en 1996 para complementar el presupuesto a la educación y que, como tal, no era parte del sistema. Se aseguró así el pago de la nómina de los sectores educativo y de la salud y los otros gastos que se financiaban con el régimen anterior. Adicionalmente, se incorporó en ese monto los costos de los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales, pagados con recursos propios al día primero de noviembre del año 2000⁴.

Con base en ese monto inicial, el nuevo régimen estableció un período de transición entre 2002 y 2008, durante el cual las TT debían aumentar en por lo menos 2% real hasta 2005 y 2,5% real entre 2006 y 2008. En caso de que el crecimiento de la economía excediera el 4%, el monto debería incrementarse en proporción a los puntos por encima de dicha tasa. A partir de 2009, las transferencias se atarían nuevamente a los ICN, bajo una regla que establece un aumento anual en un porcentaje equivalente al crecimiento promedio que registren los ICN de los últimos cuatro años. Con este criterio se suaviza el efecto que pudiera generar la dinámica de las transferencias sobre las finanzas territoriales⁵.

Sin embargo, en el actual régimen (Ley 715 de 2007) quedó un párrafo transitorio en el cual se señala que al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ICN destinados para el SGP sería como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se haya transferido en el año 2001. La aplicación de este párrafo no solo puede reversar en un solo año parte del ahorro fiscal que hizo la Nación durante la transición, sino que significaría una mayor apropiación de recursos en los años posteriores. Desde la perspectiva macro-fiscal, la aplicación del párrafo significa un revés en el proceso de reducción del déficit de la administración central, que de por sí aún mantiene niveles altos (entre 4,5% y 5% del PIB)⁶.

Desde el punto de vista sectorial, el SGP según la Ley 715 de 2007, definió tres grandes destinos, una vez descontado el 4% del total que corresponde a asignaciones especiales: el sector educativo, al que se le destina el 58,5%, el sector de la salud al que se le asigna el 24,5%, el propósito general que recibe el 17%. Este último destino está compuesto por varios programas entre los que se encuentran los de agua potable y saneamiento básico, los de cultura y deporte. De las destinaciones especiales se gira el 2,9% para aprovisionar recursos a las pensiones de las entidades territoriales (al Fonpet), el 0,52% para los resguardos

⁴ LOZANO, Ignacio; RAMOS, Jorge y RINCÓN, Hernán. Implicaciones Fiscales y Sectoriales de la reforma a las Transferencias Territoriales. En: Borradores de Economía N° 437, Banco de la República 2007. p. 3

⁵ *Ibíd.* p. 4

⁶ *Ibíd.* p. 4

indígenas, el 0,08% para los municipios ribereños al río Magdalena y el 0,5% para financiar programas de alimentación escolar.

En relación con los criterios para la distribución geográfica e intra-sectorial del SGP, no hubo cambios substanciales con respecto al régimen anterior, aunque se simplificó la fórmula empleada. La población sigue siendo la principal variable a la hora de asignar los recursos (población atendida y por atender en los servicios de salud y educación, urbana y rural, pobre, etc.) y se mantienen algunos “premios” marginales por la eficiencia que muestren los municipios.

Con la distribución descrita se simplificaron las asignaciones sectoriales contempladas en el anterior régimen y además se revalidó el modelo de descentralización fiscal que venía rigiendo en el país. La mayor parte de los recursos (el 80%) se preasignaron, desde el nivel central, al financiamiento de la educación básica y la salud, dos de los bienes meritorios que han sido prioritarios en Colombia. Otro porcentaje no despreciable (el 10%), también se preasignó a la financiación del pasivo pensional de los territorios y a programas de agua potable y saneamiento básico, servicios en los que aún hay deficiencias y faltantes de cobertura en el país. Finalmente, el restante 10% del SGP realmente constituye apoyo a los presupuestos territoriales, para financiar diversos programas locales que van desde pagos de nómina (*libre destinación*) y obras de infraestructura (*libre inversión*), hasta programas de deporte y cultura ciudadana. Es sobre este último porcentaje, o alrededor de él, porque al lograrse cobertura plena en agua y saneamiento básico se liberan recursos, sobre el que las autoridades locales tienen autonomía para fortalecer su gobernabilidad⁷.

En cuanto a los cambios técnicos que desde el punto de vista sectorial con el Acto Legislativo 04 de 2007 y la Ley 1176 de 2007 se presentan en la distribución de los recursos, lo que se observa es que el SGP se distribuyó en dos grandes componentes: el primero, en *asignaciones especiales* al cual le corresponde el 4% del total del SGP y dentro de él se asigna recursos para alimentación escolar en un 0,5%, para los municipios ribereños del Río Magdalena un 0,08%, para los resguardos indígenas un 0,52% y al fondo de Pensiones territoriales le corresponde un 2.9%; el segundo, en *distribución sectorial* con el 96% restante, se distribuye entre el sector educativo, al que le corresponde el 58,5%, el sector de la salud al que se le asigna el 24,5%, para agua potable y saneamiento básico se asigna 5,4% y para el propósito general se destina el 11,6%, dentro de este último para los entes territoriales con menos de 25.000 habitantes se destina un 17% de las participaciones de propósito general, las cuales se reparten de la siguiente forma: para cultura el 3%, para deporte el 4% y el Fonpet recibe el 10%. Cabe anotar, que un 83% del propósito general debe ser destinado hacia otros sectores de todos los municipios.

⁷ Ibíd. p. 4-5

A manera de complemento se puede señalar que dentro de la distribución sectorial que establece la ley aparece un nuevo elemento relacionado a la atención integral a la primera infancia para la población entre cero (0) y seis (6) años ponderada por el índice de pobreza certificado por el DANE y como aspecto adicional, puede afirmarse que en cuanto a los recursos de libre destinación los municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª pueden destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General (Art. 78).

Lo que se puede apreciar en materia educativa con la ley 1176 de 2007 es que se generan cambios en la metodología de definición de las tipologías educativas, en tal sentido estas definen una asignación por alumno diferencial en función del nivel educativo (preescolar -primaria y/o secundaria-media); la zona (urbana y/o rural) y la modalidad de prestación del servicio (jóvenes y adultos), que será su vez igual para todas las entidades territoriales.

También se generan asignaciones complementarias para aquellas entidades territoriales certificadas cuyo costo de nómina supera lo asignado por tipologías.

Habrán además que anotar que para el sector educación con la actual reforma se genera una distribución específica de los recursos adicionales que se destinan para este sector, dicha distribución se configura de la siguiente forma: En los años 2008 y 2009 se adicionará a los recursos un 1.3%, para el 2010 el porcentaje será de 1.6% y para los años entre 2011 y 2016 se dará un 1.8% de crecimiento adicional.

Complementario a lo anterior, debido al crecimiento de la economía en los años 2006 y 2007 superior al 4% se destinarán recursos por la suma 135 mil millones para 2008, además se aportarán 270 mil millones para educación y primera infancia. Finalmente, con la reforma se estiman recursos para calidad educativa en una suma de \$30000 por niño para matrículas de niveles I y II del Sisbén.

1.4.2 Estado Actual

Frente a la sanción del Acto Legislativo 04 de 2007 en el cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia de 1991 reglamentados bajo Ley 1176 de 2007 se han presentado múltiples discusiones desde los diferentes puntos de vista de los sectores políticos, gremiales, sindicales y académicos entre otros, sobre las posibles repercusiones, efectos y/o implicaciones que la llamada “Ley de Transferencias” tendría en las Finanzas Públicas, específicamente sobre los componentes del SGP (salud, educación, agua potable y saneamiento básico) de las distintas regiones del país (Distritos, Departamentos y Municipios), a razón de que esta reforma a la Constitución ajusta

los montos que el Gobierno Nacional transfiere a las Regiones, mediante El Sistema General de Participaciones (SGP).

En cuanto al sector educativo se refiere, cabe anotar que a nivel nacional los recursos del SGP que están dirigidos a una población de 9.467.720 estudiantes del sistema oficial con edad entre 5 y 17 años, asciende a \$10.919.753 billones en 2008 (documento CONPES para la política social N° 116), aunque “actualmente la educación básica y media recibe otros recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) al igual que rentas propias de las entidades territoriales y regalías. En conjunto estos recursos financian aproximadamente el 12% del gasto sectorial”⁸. Tomando como referencia dicho monto se puede determinar en promedio una transferencia de \$1.153.366 por alumno, que además de los costos del personal docente y administrativo, incluye una asignación por concepto de calidad.

En complementariedad con lo anterior, puede argumentarse que el ajuste a la distribución de la Participación de Educación del Sistema General de Participaciones (SGP) de la vigencia 2008, efectuada en el CONPES Social 112, correspondiente a los conceptos que se mencionan a continuación será según CONPES social 116 el siguiente: (i) ajuste a las once doceavas (11/12) de la asignación por población atendida por un monto igual a \$61.650 millones (ii) distribución del saldo de los recursos de las once doceavas por concepto del complemento a la asignación por población atendida por \$503.647 millones; (iii) distribución de los recursos para población por atender con la suma de \$74.947 millones a 32 entidades territoriales certificadas; iv) ajuste a la distribución de la partida de Cancelaciones Prestaciones Sociales del Magisterio por valor total de \$1.583 millones; y v) ajustes a la distribución de los recursos de calidad por un monto igual a \$15.363 millones.

En otras consideraciones puede establecerse que a partir de los recursos aprobados por el Congreso en diciembre de 2006, se pudo estimar el monto de recursos del SGP disponibles para la educación entre los años 2008 y 2015. Estos recursos, expresados en valor nominal, ascenderán de \$10.6 billones en 2008 a \$15.7 billones en 2015.

Finalmente, en lo referente a educación es importante enfatizar que el gobierno nacional espera obtener excedentes en la distribución de los montos a partir de 2011, gracias al bajo crecimiento poblacional que se proyecta, según estimaciones del DNP. De esta manera, dichos excedentes dejarían un margen para dirigir nuevos recursos a los diferentes rubros de gasto incluidos bajo el concepto de calidad. Estos recursos, sin embargo, son residuales y no reflejan una política explícita y bien elaborada por parte del Estado para elevar significativamente la

⁸ LOZANO, Ignacio; RAMOS, Jorge y RINCÓN, Hernán, Op. Cit., P. 20

calidad del sistema educativo oficial y el rendimiento académico de los estudiantes.

Entonces, a razón de toda la teoría expuesta anteriormente se ve la pertinencia de la realización de un estudio que permita acercarse a la realidad que se plasma a partir de la norma que aprobó el Congreso de la República de Colombia, en cuanto a las modificaciones que puedan tener los recursos que específicamente se destinan para atender los requerimientos educativos de la población de la capital Nariñense para las próximas vigencias.

1.4.3 Formulación del Problema

1.4.3.1 Pregunta General:

¿Qué impacto tendrá el Acto Legislativo 04 de 2007 en el sector educativo oficial del Municipio de Pasto para el periodo comprendido entre 2009 y 2016?

1.4.3.2 Preguntas Específicas:

- ¿Qué relación se puede establecer entre el Sistema de Transferencias Territoriales Ley 60 del 93 y el Sistema General de Participaciones Ley 715 de 2001 en el sector educativo oficial del Municipio de Pasto?
- ¿Cuál será la variación de los subcomponentes del sector educativo oficial en el Municipio de Pasto, con la entrada en vigencia de la Ley 1176 de 2007?
- ¿Cuál será la dinámica en la distribución de los recursos del sector educativo oficial del municipio de Pasto con la entrada en Vigencia de la ley 1176 de 2007 reglamentaria del Acto Legislativo 04 de 2007?

1.5. JUSTIFICACIÓN

La pertinencia de la Investigación a realizar radica en la significativa importancia de la implementación de la reforma a la Constitución en sus artículos 356 y 357, ya que lo que está en juego es la Estabilidad Macroeconómica y Fiscal de la Nación y con ello el logro de las metas sociales. Con base en lo anterior se puede deducir claramente dos aspectos que revisten un análisis minucioso mediante las técnicas proporcionadas por la ciencia económica, por una parte las finanzas de la Nación y por otra, los recursos que ésta les gira a los municipios, a los departamentos y los Distritos para educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

Como se pudo observar a lo largo de los últimos meses del 2007 el Acto Legislativo 04 de 2007 agitó a los sectores políticos, gremiales, sindicales,

académicos y de la prensa en general; no obstante ocupó la dedicación de decenas de columnas de opinión en los distintos diarios de circulación nacional y de la regiones, en el mismo Congreso de la República ningún otro proyecto de ley generó tanto interés y debates. No en vano se trata de un tema que preocupó a los mercados financieros internacionales y a las calificadoras de riesgo, que en su reciente visita a Colombia en el 2007 dejaron claro que mientras no se apruebe el proyecto de reforma a las transferencias, no habrá calificación de grado de inversión para el país. Así también se lo han hecho saber al gobierno del presidente Uribe organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, cuyo Consejo Ejecutivo le recomendó en noviembre de 2006 sacar adelante esa iniciativa antes de que la situación se torne inviable.

En consecuencia de lo anterior y a razón de que el programa de Economía de la Universidad de Nariño, ha querido darle a este programa un énfasis en Desarrollo Regional, gran parte de los estudios que se realicen en Economía deben orientarse a estudiar, interpretar y resolver los diferentes problemas y /o fenómenos económicos que afecten a la Región, es por ello que la investigación que se pretende realizar sobre el impacto de la Ley 1176 de 2007 en el sector educativo oficial del municipio de Pasto se considera pertinente y con un enfoque hacia lo local. Así en ella, podrá inferirse finalmente cuales serán las repercusiones que dicha Ley tendrá sobre la población que se beneficia del servicio educativo financiado por la Alcaldía de Pasto en preescolar, básica primaria y educación media.

1.6. OBJETIVOS

1.6.1 Objetivo General:

Determinar el impacto de la Ley 1176 de 2007 en el sector educativo oficial del Municipio de Pasto en el periodo comprendido entre 2009 y 2016.

1.6.2 Objetivos Específicos:

- Establecer la relación entre el Sistema de Transferencias Territoriales Ley 60 del 93 y el Sistema General de Participaciones Ley 715 de 2001 en el Sector Educativo Oficial del Municipio de Pasto.
- Determinar las variaciones del sector educativo oficial en el Municipio de Pasto, con la entrada en vigencia de la Ley 1176 de 2007 que modifican los montos de los componentes del SGP.
- Identificar cuál será la dinámica en la distribución de los recursos del sector educativo oficial del municipio de Pasto con la entrada en Vigencia de la ley 1176 de 2007 reglamentaria del Acto Legislativo 04 de 2007

1.7. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

1.7.1 Universo de estudio

El comportamiento del sector educativo oficial del municipio de Pasto antes y después de la sanción del Acto Legislativo 04 del 2007 y la expedición de su ley reglamentaria, la ley 1176 de 2007

1.7.2 Espacio geográfico

El presente estudio se ubica en el Municipio de San Juan de Pasto, capital del Departamento de Nariño.

1.7.3 El tiempo

El trabajo de investigación comprende tres periodos de estudio:

- a) Constitución del 91 y Ley 60 de 1993;
- b) Acto Legislativo 01 de 2001 y Ley 715 de 2001 y
- c) Acto legislativo 04 de 2007 y Ley 1176 de 2007 en un periodo comprendido entre 2009 – 2016 en el cual se centrará la Investigación a desarrollar.

1.8. MARCO REFERENCIAL

1.8.1 Marco Teórico

Ante la Sanción del Acto Legislativo 04 de 2007 y su respectiva Ley reglamentaria 1176, donde se modifican los montos del Sistema General de Participaciones; iniciativas que presentó en su momento el Gobierno del Presidente *Álvaro Uribe Vélez*, suscitaron una serie de controversias dentro de los distintos actores de la nación sobre el futuro de las finanzas públicas de cada uno de los territorios (Distritos, Departamentos y Municipios) que componen el suelo colombiano. Presentándose entonces dos maneras contradictorias de asimilar lo que el texto de estas iniciativas plasmaban, por una parte la de los opositores al gobierno, entre ellos, el Partido Polo Democrático Alternativo, el Partido Liberal Colombiano, entre otros y la visión misma del Gobierno Nacional.

Por lo anterior, esta investigación se orientara bajo los postulados del ***Pensamiento Económico Liberal***, haciendo mayor énfasis en el ***la Escuela del Individualismo Metodológico*** y tomando dentro de este vertientes tales como ***el Institucionalismo, el Contractualismo y el Neoinstitucionalismo*** con sus autores más representativos como Adam Smith, David Ricardo hasta llegar autores contemporáneos como Milton Friedman, Buchanan, Lucas North entre otros, en lo que hace referencia a la concepción del Estado y en que éste debe intervenir, siguiendo esta misma orientación se establece la relación de la Educación con el Desarrollo que parten de los trabajos desarrollados por Solow y Swan, Uzawa y Lucas, Mankiw, Romer y Weil, Julio Oliveira entre otros .

Entre los motivos que hacen que esta investigación tenga presente los desarrollos teóricos realizados por los anteriormente citados obedece a en primer lugar que sus estudios y trabajos han venido en constante evolución y se han ajustado a las necesidades de unos y otros del momento, en razón a que el Estado debe estar presente dentro del sistema económico como garante y prestar servicios en aquello que la iniciativa privada no esté en condiciones de prestarlo en este caso la Educación; en segundo lugar se tiene en cuenta estos autores por ser los más representativos dentro de la academia contemporánea puesto que muchos de los aquí citados han sido premios Nobel de Economía y sus aportes han sido tenidos en cuenta a la hora de formular las políticas económicas en lo relacionado en la forma en cómo se debe orientar la asignación de recursos y la optimización de los mismos por parte de los gobiernos del mundo, en tercer lugar se orienta esta investigación por la literatura económica contemporánea en razón a que es la de mayor aplicabilidad, estudio e información se encuentra dentro de la academia.

Frente a la teoría expuesta a continuación se busca establecer la pertinencia dentro de esta investigación y con ello los motivos que se pueden justificar bajo los principios de racionalidad, eficiencia y eficacia para la sostenibilidad fiscal de la Nación que resulten del ejercicio de la distribución y optimización de los Recursos

que el gobierno nacional traslada a los Entes Territoriales conocidos comúnmente como “Transferencias”, que aporta la teoría económica contemporánea, y de esta forma poder dilucidar, los argumentos expuestos por el Ejecutivo colombiano para adelantar la iniciativa del Acto legislativo 04 de 2007 y su ley reglamentaria que se produce bajo el esquema de descentralización y mayor autonomía fiscal para las regiones. Como se ha planteado, con la entrada en vigencia de la nueva normatividad se produce ajustes y cambios a los montos que el gobierno nacional transfiere a las regiones en los próximos años, partiendo del 2009 hasta el 2016, para financiar la educación básica y la salud que son los dos bienes meritorios que han sido prioritarios en el país. Al centrarse esta investigación específicamente en el Sector Educativo Oficial del Municipio de Pasto se ha buscado reafirmar por que la Educación debe tener toda la atención del Estado, ya que es este Bien Meritorio uno de los factores que posibilitan mayor movilidad social y con ello el desarrollo de las sociedades.

1.8.1 Concepciones del Estado desde el punto de vista de los economistas.

Con la consolidación del Estado Liberal en el siglo XVIII, éste se articula con los principios del Liberalismo Económico, momento en el cual se inicia a argumentar que el Estado debe actuar con base en el principio del Laissez faire, laissez passer, o lo que en otras palabras equivaldría a dejar que el mercado determine los resultados de las variables económicas, y éste dedicarse a conservar el orden público. En esta sociedad existió una igualdad relativa, ya que el derecho al voto está reservado para cierto grupo minoritario y poderoso, Solo hasta el siglo XX se puede hablar ya de un Estado Democrático Liberal por el hecho de la universalización del derecho al voto, aunque presentándose en la mayoría de Estados la exclusión de la mujer. Al haberse dado esta ampliación en relación a los derechos ciudadanos trae consigo la ampliación de los deberes de éstos con el Estado como el pago de impuestos. Es con la crisis de 1929 donde se presenta la mayor injerencia del Estado frente al mercado, a causa de la creciente desigualdad social y la presencia socialista, apareció lo que se conoció como el Estado de bienestar o Estado Social y Democrático de Derecho, el cual tenía por objeto la implementación de políticas redistributivas, y pleno empleo de la fuerza laboral, lo anterior en el campo económico, por el lado social se implementaron leyes que garanticen los Derechos mínimos y la Universalización de los Derechos Humanos.

Los años 70's se caracterizaron por el enfrentamiento de dos sistemas opuestos en su ideología (Capitalismo y socialismo), que conllevaron a la formación de bloques. Con la caída del bloque socialista, también termina la discusión sobre la superioridad de los dos sistemas, es mas se afirma la Universalización de la Democracia Liberal como el Único Sistema Político posible. Dado el triunfo de las ideas liberales se inicia un reacomodamiento de éstas en la academia y las acciones de los gobiernos. Se inicia las formulación de Teorías y en la práctica se concentraron los esfuerzos analíticos en problemas tales como la

democratización, la ciudadanía, la gobernabilidad, las minorías, el género, la raza, entre otros. En base a lo anterior la academia dominante orienta sus estudios e investigaciones a modelar la sociedad, partiendo de una separación relativa entre el poder político y el poder económico. La solución que la Teoría Económica le da a este círculo vicioso es sencilla y contradictoria que se resume en: “*El Estado surge deus ex machina*”⁹, (En derecho romano: un dios que aparece a través de una maquina) según **Isidro Hernández** en su libro “*Teoría y Política Fiscal*”

A partir de **ADAM SMITH**, en su libro “*Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*”, incluyó las relaciones de poder entre los individuos, delimito los dominios de la economía política al interés privado hoy en día denominada Sociedad Civil e independiente de la problemática del Estado (sociedad política). SMITH crea una visión de un “**Estado Instrumento**” al cual le dedica su libro V de la riqueza de las Naciones, en donde el Estado debe dedicarse a tres deberes: la defensa nacional, la administración de justicia y la inversión en aquello donde a la sociedad civil no le sea rentable invertir. Estos gastos así vistos por SMITH deben sufragarse con tributos y no con deudas, actividades comerciales o industriales adelantadas por el gobierno, los tributos recomienda que deben cobrarse bajo el principio de la capacidad de pago. En relación a los tributos, SMITH se refiere a ellos de la siguiente forma: “*el impuesto no es una marca de esclavitud para la persona que lo paga, sino un signo de libertad. Denota que está sujeto al Gobierno, pero que, disfrutando al mismo tiempo de propiedad, no puede pertenecer a ningún señor*”¹⁰. En el mismo sentido SMITH hace una comparación entre la sociedad primitiva y la sociedad moderna, en donde justifica el porqué de la presencia del Estado “En la sociedad primitiva no hay propiedad y en consecuencia no se requiere del Estado; en cambio en el Capitalismo la concentración de riqueza, la avaricia, la ambición, y el egoísmo ponen en peligro la propiedad y para garantizarla se requiere la presencia de un Estado gendarme que le permita al propietario dormir con tranquilidad”¹¹.

Por otra parte **DAVID RICARDO** en su obra “*Principios de economía política y tributación*”, abandona la dimensión política de los procesos económicos, éste busca establecer leyes generales que lo conducen a considerar la dinámica del proceso económico como independiente de las demás facetas sociales: las relaciones paramétricas de su modelo son unilaterales y determinísticas. La economía deduce sus leyes suponiendo las otras dimensiones sociales como exógenas; en tanto que las leyes económicas son variables determinantes para las demás facetas de la vida social. Para RICARDO: “*El Estado no es más que un mal necesario, limitado por las leyes económicas y controlado en lo político por el*

⁹ HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Isidro. *Teoría y Política Fiscal*. Bogotá D. C: Universidad Externado de Colombia, 2005. p. 58.

¹⁰ SMITH, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, FRANCO, G. (trad.). México: Fondo de Cultura Económica, 1775 p.756.

¹¹ *Ibíd.*, p. 629

*miedo de ser derribado por el pueblo*¹², de lo que se puede deducir que el gobierno se mantiene alejado de la vida privada garantizando la libertad individual, concluyendo de esta manera que las relaciones de poder desaparecen de la teoría económica y en donde todos los agentes actuaran en igualdad de condiciones.

Con el avance de la ciencia económica, y tomando ideas de la escuela clásica entra en el escenario la **ESCUELA MARGINALISTA**, que aparece a mediados del siglo XIX con pensadores tales como **ALFRED MARSHALL** y **LEÓN WALRAS**, con su obras "*Principios de Economía y Elementos de Economía política pura o teoría de la riqueza social*" respectivamente; esta escuela se caracteriza por la continuidad y radicalización de los postulados de Ricardo.

Su método y su posición epistemológica se basan en excluir las relaciones de poder de las teorías del valor y precios, en la teoría del valor trata al sistema de propiedad como un axioma y radicaliza la situación del individuo como centro de todo movimiento social. Para los marginalistas la competencia, la libertad económica y la propiedad privada no pueden existir en un mundo de individuos o instituciones sociales virtuosas y benevolentes.

MARSHALL, plantea que el egoísmo y la competencia permiten el ascenso social y la propiedad privada es fundamento del progreso, es más, la economía se propone sacar leyes generales que rigen el mundo competitivo y en base a ellas se infiere el fin social que debe perseguir el Estado; al tiempo **MARSHALL** anota: "*pero (la teoría económica) se aparta de muchos procedimientos políticos de los cuales el hombre prácticamente no puede prescindir*"¹³.

En opinión de **WALRAS**, la Economía se limita al estudio de los agentes que llegan al mercado, para él la exclusión del mercado se explica por: "*no es empresario, no vende sus servicios en el mercado, ni según el principio de la libre competencia o de la igualdad de precio de venta al coste de producción, ni según el principio del monopolio o de máximo de los ingresos netos; vende frecuentemente sus servicios con pérdidas, si es que no los entrega gratuitamente. Veremos en otro lugar que esto debe ser así porque los servicios del Estado son objeto de consumo colectivo y no individual*"¹⁴.

En el sentido del papel del Estado, los economistas que siguen haciendo hincapié en el individualismo metodológico del siglo XX, plantean que la sociedad es vista como una colección de individuos deseosos de cooperar entre si, en igual sentido **MILTON FRIEDMAN** y **ROSE FRIEDMAN** plantean "*el mercado armoniza los*

¹² RICARDO, David. Principios de economía política y tributación. BROU, C. J. (Trad.). México: Fondo de Cultura Económica, 1987. p. 35-42 p.92-93.

¹³ *Ibíd.*, p. 37

¹⁴ WALRAS, León. Elementos de Economía política pura o teoría de la riqueza social, SEGURA, J. (trad.). Madrid: Alianza, colección AU, N° 516, 1874. p. 714.

*intereses individuales de tal manera que el conflicto no es la regla*¹⁵, en relación al Estado manifiestan *“El Estado no es más que el instrumento de coacción o el organismo que tiene el monopolio de la fuerza y obliga al cumplimiento de la norma”*¹⁶; con lo que se puede deducir que las relaciones de poder entre los individuos desaparecen y con ello los aspectos políticos de una sociedad, por ende el alcance del Estado queda delimitado a no intervenir en la vida económica.

Cabe resaltar que esta escuela del pensamiento económico, descubre un problema en la cimentación de las teorías de valor y los precios, en el sentido que los equilibrios de mercado en un modelo competitivo se fundamentan en transacciones de bienes y servicios privados y se omite la existencia de bienes públicos y externalidades; de esta manera, al introducir los bienes públicos se rompe el equilibrio competitivo, la asignación óptima de recursos y la distribución bajo el criterio de PARETO.

Por el lado de los **CONTRACTUALISTAS E INSTITUCIONALISTAS**, parten de las normas que reglamentan las actuaciones de los individuos en la sociedad, para éstos el elemento central es la Constitución Política (Contrato social) que es entendida como un conjunto de normas que están acordadas por adelantado y dentro de las cuales se dirigirá la acción posterior (hoja de ruta), en razón de lo anterior el quehacer político de una sociedad es equivalente a la racionalidad del individuo en el mercado, proponiendo de esta manera lo que debería ser el Estado: *“Nosotros no estamos interesados directamente en lo que realmente es “el” Estado o “un” Estado, sino que nos proponemos definir específicamente, ... lo que nosotros pensamos debe ser un Estado”*¹⁷.

Para los **INSTITUCIONALISTAS** en el intercambio político no se parte de una distribución equitativa del poder, por lo cual una vez se inicia el juego todos los individuos deben obtener y concentrar el máximo poder disponible, en razón de lo anterior quien obtenga el poder determinará las principales reglas fiscales tales como los tributos, el gasto y la deuda, las cuales pondrá a su favor o del grupo al cual pertenezca; lo anterior evidencia la imposibilidad de una relación simétrica en los intercambios que preocupa fundamentalmente a esta escuela (individualismo metodológico). Para ello proponen transformar a la sociedad en un individuo a partir de un postulado *“La acción colectiva es vista como la acción de los individuos cuando optan por cumplir determinados objetivos colectivamente en vez de individualmente”*¹⁸.

¹⁵FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose. Libertad para Elegir, ROCHA, Carlos (trad.). Barcelona: Orbis, Colección Biblioteca de Economía N° 2, 1983. p. 23

¹⁶ *Ibíd.*, p. 34

¹⁷ BUCHANAN, James M. y TULLOCK G. El cálculo del consenso. S.J. SALINAS (trad.). Barcelona: Planeta-Agostini, N° 35, 1993. p. 59

¹⁸ *Ibíd.*, p., 39

Luego suponen tal como **JOHN RAWLS**, que existe un velo de ignorancia en la posición inicial, el cual todos los individuos aceptan sin censura para poder cumplir el criterio de imparcialidad; en consecuencia abandonan la búsqueda del puente entre lo social o público y lo individual o privado de donde se desprende lo planteado por **JASAY**, conocido como el argumento gemelo en teoría política *“el individuo es la sociedad y la sociedad es el individuo, una vez convertido en individuo el Estado, éste empieza a actuar como un agente económico, como un maximizador de poder o con la capacidad de imponer cosas que son deseadas por lo hombres, dentro de un proceso de elección colectiva”*.

Los argumentos expuestos por el individualismo metodológico especialmente de la **VERTIENTE CONTRACTUALISTA** en los años 60, dieron origen a la línea teórica llamada **“ELECCIÓN PÚBLICA”**, que consiste en aplicar el instrumental analítico de la economía ortodoxa o utilitarista a la ciencia política; y, con ello estudiar el Estado y la conducta de la burocracia, los votantes, y los partidos a partir de los principios básicos de la teoría del valor subjetivo, para esta vertiente políticos, votantes y burocracia tienen una conducta egoísta y racional, y su objetivo es maximizar la utilidad individual. Al tiempo el problema detectado es pasar del individuo a la sociedad, pero este problema lo solucionan con la agregación de preferencias individuales, lo que arroja la función de bienestar social, con esta función los entes colectivos se comportan como un individuo, porque maximizan su función de bienestar. La mayor parte del trabajo teórico de esta vertiente se dirige a encontrar una función de elección social que satisfaga unos criterios normativos; buscan definir el marco de la acción social y con ello la maximización de la función se vuelve relevante.

La escuela **NEOINSTITUCIONALISTA**, con **NORTH D. C.** a la cabeza con su obra *“Estructura y cambio en la historia Económica”*, él cual parte de la primacía de la propiedad privada y de la autonomía de los individuos, se caracteriza por tener una concepción teórica del Estado “dual”, en razón de que como el instrumento que genera las condiciones institucionales que garantizan los derechos de propiedad, la competencia y la cooperación, en este sentido y según sus palabras, la sociedad política: *“especifica la estructura de los derechos de propiedad, como responsable de la eficiencia de dicha estructura, es el causante del crecimiento, estancamiento o declive económico”*¹⁹.

En este proceso de intercambio de valores, los agentes que intervienen buscarán utilizar las decisiones estatales (NORMAS) a su favor, por otra parte el Estado es un gendarme o autoridad que infringe castigos y hace costoso el incumplimiento de las reglas de juego establecidas o las leyes que rigen la sociedad. Para NORTH el “poder” no es algo que comparten y aceptan de manera pasiva los individuos en función de la cooperación, sino que es una acción sobre los

¹⁹ NORTH, D. C. Estructura y cambio en la historia Económica, TENOR, D. D. y FERNÁNDEZ, M. F. (trad.). Madrid: Alianza Colección AU, Nº 411, 1994. p.121

individuos libres que lleva desde luego a la confrontación violenta entre ellos, dado que cada uno tratará de defender su libertad o incumplir la norma.

Con los aportes teóricos acerca del **El Programa Político y la Política Económica**, se establece en las sociedades modernas el proceso de negociación alrededor del poder converge en un *programa político* que propone un grupo de personas miembros de la sociedad política que pertenecen a un partido político. De un conjunto de propuestas sobre el modelo de sociedad que desean para el futuro próximo, los ciudadanos según las condiciones históricas que vivan y la reciprocidad de las fuerzas ideológicas del momento, eligen uno de esos programas ya que en su percepción es el que más se acerca a su visión de sociedad porque la mayoría de ciudadanos ven en esta plataforma política sus aspiraciones económicas y políticas, o en el caso extremo porque los partidos compraron el voto de los individuos.

En la mayoría de las democracias, al elegir un grupo de poder, se selecciona un programa político y social, este programa es legítimo y viable cuando se hace por medio del escrutinio del pueblo y los políticos no son de corte totalitario y/o arbitrario que se da por lo general cuando se da un golpe de Estado. Cuando el programa gana legítimamente, el grupo de poder asume el mando del Poder Ejecutivo desde donde establece el programa de gobierno y lo lleva a validar ante el Poder Legislativo, el cual no permite que el programa se imponga de manera absoluta y sin consultar los intereses de los contradictores.

Un programa de Gobierno, según HERNÁNDEZ, debe contener: *“Cuatro proyectos importantes (el político, el social, el económico y las relaciones internacionales). El primero responde a cómo se van a manejar las relaciones de poder durante el periodo de gobierno, el segundo responde a qué valores sociales se defenderán, el tercero se orienta a cuáles serán los objetivos y los instrumentos económicos que utilizará para intervenir en el mercado, en relación al último este responde a como se manejaran las relaciones con otras naciones”²⁰.*

El proyecto económico se manifiesta en el diseño, la aprobación y la puesta en práctica de la política económica que define la forma como el Estado ejercerá su poder soberano el económico en materia fiscal y monetaria, lo mismo que su manera de actuar como productor, vendedor y consumidor. También define su relación con la sociedad civil, es decir, determina la forma como procederá en la legislación sobre la actividad económica y como garante para el desarrollo de los negocios.

La dirección que impone la política económica tiene que recoger las relaciones de poder que existen dentro de la sociedad y los fundamentos ideológicos que la guían; de no darse este proceso, el proyecto pierde apoyo político y legitimidad,

²⁰ HERNANDEZ RODRÍGUEZ, Op. cit., P.67

haciendo imposible llevarlo a cabo. La economía sufre mutaciones y ciclos, ante esta situación la política económica es una herramienta práctica para delimitar la acción estabilizadora del Estado, en virtud de que permite reaccionar ante una depresión, cómo estabilizar la economía, es de anotar que la forma a como se da solución a estos fenómenos depende en gran parte de un acuerdo ideológico entre el grupo en el poder y los grupos sociales de mayor presión política y económica, de lo que se puede inferir que la política económica es la síntesis de intereses y de relaciones opuestas.

En el caso de la distribución de la riqueza en la sociedad, esta no es proporcional y por ello surgen conflictos entre los individuos; conflictos que se resuelven con una política económica redistributiva. Esto se puede explicar porque una sociedad tiene múltiples propósitos y unos grupos sociales tienen intereses económicos divergentes, en este caso se requiere de un proceso de negociación política para superar las discrepancias, de tal manera que la sociedad no entre en caos; los resultados de esa negociación se recogen en la política económica.

En la implantación de un proyecto económico, según HERNÁNDEZ: *“no existe el economista como simple analista impasible que demuestra los costos y los beneficios sociales, o que saca su instrumental y hace un diagnóstico desapasionado de cualquier influencia ideológica. Por el contrario, los economistas que participan de manera activa en la dirección económica del Estado seleccionan los objetivos y los instrumentos de la política económica de acuerdo con sus preferencias teóricas y políticas; al fin y al cabo, debe haber consistencia entre el proyecto político y el económico”*²¹.

La negociación política y las relaciones de poder entre las diferentes instancias de decisión entran en todo su furor con la selección de objetivos e instrumentos de política económica, junto con ella, arriba el interés privado para metamorfosearse en el interés público. Al interior de las instituciones responsables de la ejecución de la política económica actúan individuos o grupos de presión ya sea económica o ideológica que buscan beneficios propios al influir en la dirección del gobierno. El Estado es incapaz de ser general y responde al interés particular, no obstante que en opinión de la sociedad el cuerpo político se presenta como neutral. Sin esa privatización de lo general o frente a una absoluta unanimidad ideológica es probable que no se requiera negociación política en la toma de decisiones económicas, lo cual sería paradójico porque el Estado es en sí mismo una relación de poder que implica negociación entre grupos opuestos.

Los acuerdos políticos que sustenta la política económica llevan a la fijación de las leyes estatutarias, orgánicas y ordinarias en materia del régimen económico y de hacienda pública, y como efecto de ello, a crear el medio ambiente económico en el cual interactúa el Estado, productores, consumidores y trabajadores.

²¹ *Ibíd.*, p. 69

En relación a la Política Económica, los economistas dividen su trabajo entre la Teoría positiva y la Teoría normativa. Los economistas que desarrollan la teoría positiva en cabeza de **J. E. MILL**, plantean que su tarea se limita a descubrir leyes, a elaborar proposiciones libres de juicios morales, a determinar causas, a deducir consecuencias y ante todo, dejan la política a los políticos. **Los economistas normativos**, se dedican a sugerir la forma como deben actuar los agentes incluido el Estado y su política económica, y/o a conceptuar sobre la conveniencia de unos objetivos sociales.

Esta separación, según HERNANDEZ busca presentar a la economía: *“como una ciencia libre de prejuicios ideológicos, donde lo normativo se deduce de lo positivo, y el deber ser se evalúa con el principio paretiano de la economía del bienestar: se debe mejorar el bienestar de los individuos sin desmejorar el de ninguno. No obstante, la economía como cuerpo teórico básico no tiene la capacidad de deslindar sus bases filosóficas y políticas de sus elementos técnicos; por el contrario la economía política reconoce esos fundamentos”*²²

La política económica se clasifica como parte del área de lo normativo y para no situarse como menos científica, a partir de los trabajos **J. TINBERGEN**, se creó la llamada teoría de la política económica cuyas raíces se encuentran en la economía del bienestar. Este economista define la política económica como *“una manipulación deliberada de un cierto número de medios puestos en funcionamiento para obtener ciertos fines”*²³. Adicionalmente la divide en dos ramas, la cualitativa y la cuantitativa.

En lo referente a estas, se plantea: *“por política cualitativa entendemos el cambio de ciertos aspectos cualitativos de la estructura económica; por política cuantitativa, los cambios, dentro del marco cualitativo de estructura dada, de ciertos parámetros o instrumentos políticos [...]. Los límites no siempre aparecen claros, pero, sin embargo, la distinción nos parece útil”*²⁴.

Por último en lo relacionado a la discusión de la **TEORÍA POSITIVA**, la inclusión del Estado implica una seria contradicción a los fundamentos económicos, en la **TEORÍA NORMATIVA** no tiene cimientos sólidos, así lo plantea **LINDBECK**, en su obra “Comportamiento político y política económica”, en donde plantea: *“la teoría establecida de la política económica no incluye función alguna sobre el comportamiento de los políticos. En este sentido, el análisis considera a los políticos como variables exógenas”*²⁵. Es decir que la teoría le define una

²² *Ibíd.*, p.71

²³ ROCA, Francesc. La Política económica del siglo XX. Barcelona: Oikos Tau, Colección Nº 28, 1988 p. 89

²⁴ TINBERGEN, J. Ensayos de Teoría Económica, JULIO CERÓN y JUAN GERONA (trads.), Madrid: Tecnos, Colección Ciencias Sociales, Nº 42, p.20.

²⁵ LINDBECK, Assar. Comportamiento político y política económica, CASAUGA, V. A. (trad.), Barcelona: Oikos Tau, Colección Naranja, Nº 2, 1975. p. 7

racionalidad al consumidor, al productor y al trabajador, pero no tiene nada que decir sobre el comportamiento del Estado, el cual cuando define las variables de la política económica, ejerce efectos sobre las decisiones de los demás agentes económicos. Para la solución de este problema así visto, LINDBECK propone una hipótesis “ad hoc” que consiste en: “*se supone que los políticos en la realidad se comportan como si maximizaran una función objetivo*”²⁶; con lo anterior se le asignan unos instrumentos para alcanzar el objetivo y se concluye que unos y otros al final están sujetos a la teoría pura; aunque advierte LINDBECK que “pese a que en ella no tiene cabida el Estado”²⁷.

Adicionalmente LINDBECK encuentra una interrelación entre el ciclo económico y el ciclo político, en razón de que el sector público se desempeña de manera anticíclica, en especial con la **Política Fiscal** al cual denomino “CICLO ECONÓMICO POLITIZADO”, de donde se han desprendido una serie de trabajos en las últimas décadas con la finalidad de explicar el comportamiento del Estado y la economía; de donde se desprenden dos grupos de modelos el primero denominado “Oportunista” porque sostiene que la política económica se diseña con el fin de obtener votos y un segundo denominado ideológico partidista en razón de que los objetivos de la política económica están relacionados con la base ideológica del partido político en el poder.

Los nuevos desarrollos teóricos alrededor del Ciclo Político, parten de una Teoría pura de la Competencia Electoral, donde de un lado los ciudadanos comparan la plataforma de los candidatos y votan por la plataforma preferida; de otro lado están los candidatos que diseñan estrategias donde hacen promesas sobre su desempeño en el cargo que ocuparían, en esta interacción entre unos y otros los votantes evalúan el desempeño del individuo político en su cargo; el votante medio y/o estructurado tendrá presente cuál fue el desempeño macroeconómico, sobre todo desde el punto de vista de crecimiento económico e inflación, por su parte los candidatos tratarán de nuevo de ofrecer una orientación en la política macroeconómica que les permitirá incrementar su capital electoral.

1.8.1.2 La Intervención del Estado

La intervención del Estado parte del pensamiento que tienen varios economistas sobre el desarrollo de la sociedad, según plantea **ISIDRO HERNÁNDEZ**, se da: “*Cuando una teoría justifica la acción privada a partir de leyes generales del proceso de intercambio individual, por definición, excluye las otras variables sociales por considerarlas irrelevantes. Una vez se detecta que lo irrelevante en verdad actúa en el proceso de intercambio, se dice que hay intervención o injerencia en el mercado por elementos ajenos a él*”²⁸

²⁶ *Ibíd.*, p. 28

²⁷ *Ibíd.*, p. 28

²⁸ HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ., Op. cit., P. 58

La intervención estatal se deduce de la separación teórica de las dimensiones económica y política; separación que es metodológica pues en la práctica la sociedad es una sola donde todas las variables interactúan entre sí; obviamente la presencia del Estado entra en conflicto con la plataforma teórica del liberalismo “neutralidad del Estado en el mercado”.

En cualquier economía del planeta se puede encontrar que el Estado se desempeña en diferentes actividades económicas tales como: regulador, garante, empresario, asignador de recursos entre los diferentes sectores de la sociedad, fija salarios, determina la tasa de cambio, entre otras. Frente a esta realidad la teoría o gran parte de la teoría económica no está en la capacidad de predecir el movimiento social de forma completa.

Ante esta situación, a los economistas les queda la tarea de conceptualizar alrededor de la intromisión del Estado, a partir de modelos y mediante ellos deducir unas consecuencias prácticas que debe seguir la sociedad política. En virtud de lo anterior los teóricos se ha planteado tres interrogantes básicos alrededor del Estado, según lo planteado por HERNÁNDEZ: *¿Por qué interviene el Estado?, ¿Cuál debe ser el alcance de lo que hace? y ¿a quién beneficia cuando lo hace?* La primera se responde a la razón de ser, la segunda le pone límites a las actividades económicas del Estado y la tercera responde identificando los costos y beneficios que reciben los agentes; hay que tener en cuenta que para cada una de estas preguntas hay tantas respuestas como teorías económicas.

Para los **NEOCLÁSICOS**, que forma parte de la teoría positiva, el Estado debe intervenir para solucionar las fallas del mercado y para garantizar los contratos entre los agentes privados, esta injerencia no puede convertirse en fallas del Estado sino que debe corregirlas eficientemente bajo los parámetros del postulado de PARETO y de la teoría del Bienestar. En relación a que el Estado sea oferente de bienes o servicios públicos no necesariamente tiene que asumirlo como proveedor directo, al contrario se recomienda que recurra al sector privado para que lo suministre pero bajo la supervisión y regulación del Estado; o también opte por la privatización puesto que favorece al mercado y aumenta el bienestar social en razón de que el Estado gana eficiencia operativa y administrativa. En el caso de la eficiencia del Estado esta se da porque los mercados tienen perfecta información a costo cero y el proceso político no tiene costos de transacción.

En palabras de **MILTON Y ROSE FRIEDMAN**, acerca de la intervención del Estado plantean: *“El Estado no puede ir más allá de la oferta de bienes públicos y de garantizar el cumplimiento de los contratos con normas claras y sencillas. Esto equivale a decir que la cooperación individual prevalece sobre la imposición de fuerza y la sociedad avanza sobre acuerdos privados armoniosos. Por su parte el sector privado no debe inducir a una intervención del Estado en el proceso*

económico, pues implica la politización de la actividad privada y la presencia de conflictos”²⁹.

Para los teóricos que introdujeron las Expectativas racionales, “el Estado interventor no alcanzará sus metas pues los agentes privados se anticipan y contrarrestan sus acciones”³⁰. Esta escuela del pensamiento económico, plantea: “que la poca intervención beneficia a la sociedad con una curva de utilidad social más alta y óptima que cumpla con el primero y segundo principio del bienestar (claro está, *ceteris paribus* el teorema de la imposibilidad de Arrow)”³¹

Por otra parte, **CLAUSW OFFE**, en su libro “*Contradicciones en el Estado del bienestar*”, afirma que la intervención: “tiene como fin consolidar y fortalecer los procesos de intercambio bajo la orientación capitalista”³². El problema detectado por **ADAM PREZWORSKI**, radica en que pone en peligro el proceso mismo, “situación que implica una necesidad de autolimitarse frente al mercado, lo mismo que la dinámica social del sistema, en especial la producción, que restringe la acción del Estado por cuanto está subordinado a la acumulación privada; en consecuencia, no puede organizar el proceso de producción con una lógica o racionalidad política”³³

1.8.1.3 La Educación

La educación es un fenómeno social cuya historia se remonta a los grupos humanos más primitivos, es por ello que Émile Durkheim plantea: “la educación es la acción ejercida sobre los niños por sus padres y los adultos en todos los períodos y momentos de la vida, mientras que la pedagogía no consiste en acciones, sino en teorías. Estas teorías son formas de concebir la educación, no modos de practicarla. Así pues, la educación es la materia de la Pedagogía y ésta, una manera de reflexionar sobre aquella”³⁴.

1.8.1.4 El Estado Frente a la Educación

Sin lugar a dudas la Educación es un factor primordial, estratégico, prioritario y condición esencial para el desarrollo social y económico de cualquier sociedad. Es por ello, que la Educación es un derecho universal y por ende un deber del Estado

²⁹ FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose, p.56

³⁰ CUEVAS, Homero. Proceso político y Bienestar social. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 1998. p. 32

³¹ *Ibíd.* p. 34

³² OFFE, Claus. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, ESCOTADO, A. (trad.). Madrid: Alianza, Colección AU, N° 647, 1994. p. 203

³³ PRZEWORSKI, Adam. Las restricciones económicas en las decisiones políticas. *En*: Revista Internacional de Filosofía Política, N° 6. Madrid: dic., 1995. p. 69.

³⁴ DURKHEIM Emile. *Educación y Sociología*. México: Colofón. 1997, p. 103-104.

y de la sociedad el velar por ella, adicionalmente es un instrumento esencial en la construcción de sociedades democráticas, justas y autónomas.

En relación al papel del Estado frente a la Educación, Carlos Alberto Torres, en un artículo para el Diario el Clarín de Buenos Aires Argentina de Mayo 5 de 1998, plantea:

“Como cuestión de Estado, la creación de un proyecto democrático y la educación del ciudadano no pueden separarse de la cuestión de quiénes son estos ciudadanos que hay que educar. En otras palabras, cómo cambian las características de la ciudadanía en términos de sus configuraciones demográficas, políticas, culturales e incluso simbólicas, y cómo los ciudadanos mismos perciben dichos cambios. Es decir, la educación del ciudadano va mucho más allá de impartir las tradicionales clases de educación cívica.

Pero imaginemos por un momento en qué consistiría una educación como cuestión de Estado en la formación de la ciudadanía. Para responder esta pregunta es importante ir más allá de consideraciones históricas o legales, más allá de los límites de la postura liberal del ciudadano como un estatus personal, una combinación de derechos y obligaciones que todos los miembros legales de un Estado-Nación disfrutan o deben ejercitar. La cuestión de qué es ser un ciudadano implica responder a la cuestión central de la ciudadanía como identidad y como virtudes cívicas. Estas son cuestiones muy complejas. En este artículo me interesa especialmente discutir las virtudes cívicas que deben ser promovidas por la educación pública y señalar algunas de las características fundamentales de una política educativa que no sea simplemente un mecanismo de legitimación o de negociación de un gobierno sino una cuestión de estado.

Idealmente, la educación debería contribuir a educar al ciudadano para el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Pero hay un sinnúmero de virtudes cívicas que sobrepasan este limitado marco legal. La educación debe promover virtudes ciudadanas indispensables para la construcción de comunidades donde las necesidades culturales, espirituales, sociales y materiales de los ciudadanos sean satisfechas. Así entonces, es imperioso educar para el coraje cívico; para que se acepten las leyes (quizá, con los clásicos de la ciencia política y las teorías de la soberanía popular, debiéramos decir cuando estas leyes son justas y benefician a todos por igual); para evitar que la corrupción sea una opción ética aceptada en una moral de circunstancia (después de todo, si el otro se beneficia de la corrupción, ¿por qué no yo?), y que exista una actitud de lealtad hacia el proyecto de comunidad. Un proyecto que no puede ser diseñado simplemente desde un gobierno de turno sino que debe ser construido, en el contexto de un diálogo democrático, por las comunidades marcadas por diversidades de todo tipo, por ejemplo, regionales, socio-culturales, étnicas, o barriales, etc.

Existe también un conjunto de virtudes sociales que deberían ser promulgadas y practicadas en la educación pública, incluyendo rescatar el valor de la autonomía personal y la posibilidad de mantener una mente abierta para poder desarrollar una deliberación amplia, informada y crítica sobre las cuestiones que nos preocupan. Hay también virtudes económicas que deberíamos enseñar y practicar en nuestras escuelas, incluyendo la promoción de una rigurosa ética de trabajo y la capacidad de demorar la satisfacción de consumo inmediata en la búsqueda de una gratificación a largo plazo, y de allí las virtudes del ahorro y la inversión. Hay, finalmente, un conjunto de virtudes cívicas que se vinculan íntimamente a la política, como ser la capacidad de analizar y la capacidad de criticar para poder seleccionar la opción política más apropiada de acuerdo a las circunstancias. Las lealtades al caudillismo o a ideologías per se son antinómicas de la deliberación democrática. En síntesis, las escuelas deben educar tanto en el razonamiento crítico como en la perspectiva moral que definirá la noción de lo qué es razonable e importante defender en la construcción de la civilidad.

Sin embargo, abocarse a la promoción de éstas y muchas otras virtudes cívicas a través de la educación, sin considerar la dimensión de la economía política, sería una posición idealista. Las virtudes cívicas necesitan de un mínimo de condiciones materiales para el ejercicio de la civilidad. Es imperioso recordar como lo señalara el científico social inglés T.H. Marshall, que la ciudadanía democrática, para ser integral, es simultáneamente política, social y económica, y que cuando una de estos aspectos que la constituyen no alcanzan un nivel mínimo de civilidad, el edificio de la ciudadanía se desmorona. Identidad, virtudes cívicas y mínimos socio-económicos de civilidad son condiciones *sine qua non* para el desarrollo de la ciudadanía democrática”.³⁵

1.8.1.5 Educación y Desarrollo

En este aparte se trata, la relación que se pretende remarcar es la que existe entre educación y avance económico y social de la población. El objetivo es establecer de qué manera la formación de capital humano, en particular la mejora educativa, contribuye al crecimiento y desarrollo económico.

Es la Educación un factor sin lugar que posibilita una mayor movilidad social, que de manera directa impacta en el entorno del individuo; es sin duda alguna la Educación la que influye en los diferentes aspectos de una sociedad, como por ejemplo: en la dinámica de población, su influencia en la natalidad, la mortalidad y la distribución espacial; en relación a la producción, su influencia en la capacidad de producir, que supone el conocimiento de los recursos disponibles y de los medios para utilizarlos; en relación al consumo, conocimiento de los requisitos acerca de la salud, la vivienda y las otras necesidades para una vida humana digna.

³⁵ TORRES Carlos Alberto. LA EDUCACIÓN: Cuestión de Estado. Artículo. En: Diario el Clarín de Buenos Aires Argentina. Universidad de California. Los Angeles (UCLA): 1998. p. 12

En el mismo sentido, el desarrollo económico es uno de los principales objetivos de los países del mundo del que se complementa con el desarrollo humano, el cual debiera ser el principal objetivo de la Política del Estado, ya que son muchas las variables que inciden sobre la misma, ya sea acelerando el proceso de desarrollo económico o retrasándolo.

Una rápida mirada por la literatura empírica permite suponer que las diferencias de ingresos de las distintas economías del mundo están claramente relacionadas con la diferencia que existe entre las tasas de productividad. Además, los hechos que más parecen influir en estas son el stock de capital por trabajador y el nivel de educación de la fuerza laboral. La acumulación de capital por trabajador aparece como la mayor influencia sistemática del crecimiento del ingreso per cápita. La aceleración en la acumulación de capital físico y humano es la característica distintiva de las economías de rápido crecimiento durante los años iniciales del desarrollo. Por otra parte, estas economías muestran niveles moderados de escolarización al inicio del proceso. El rápido crecimiento de la relación capital vs producto está fuertemente asociado con el aumento del producto por trabajador, con un relativamente alto nivel de educación, y con una rápida industrialización.

En contraste, los países no desarrollados dentro de los que se encuentra nuestro país, muestran bajos niveles de escolarización y un lento proceso de industrialización. Azariadis y Drazen, plantean: “que un nivel crítico de capital humano es una condición necesaria para el rápido crecimiento. Pero no es una condición suficiente”³⁶. Los países de América Latina tenían altos niveles de educación al inicio de la década del 60 y, sin embargo, las tasas de crecimiento fueron muy pequeñas desde entonces. Aún así, estudios recientes, como los de la UNESCO muestran que el impacto de la acumulación de capital humano en el crecimiento económico de los países de ingresos medios y bajos, podría ser más fuerte que en los países de ingresos altos³⁷.

El capital humano como factor de la producción, la necesidad de la evaluación de costos e ingresos y la importancia de la inversión en educación, toma relevancia a mediados del siglo XX (H. Clark (1959), G. Becker (1959), Schultz (1958), Miller (1958), entre otros). Pero su inclusión como variable en modelos de crecimiento y desarrollo es más reciente.

Desde los análisis pioneros de Solow (1956) y Swan (1956), grandes han sido los esfuerzos por develar el por qué del crecimiento. En esta primera serie de modelos, la única fuente del crecimiento era el incremento de la capacidad

³⁶ ROS, Jaime. Development Theory and the Economics Growth. Michigan: The University of Michigan Press, 2001. p 24.

³⁷ UNESCO. Educations Trends in Perspective. (En línea). En: Analysis of the World Education Indicators. París, Francia: 2005 (Consultada: 10 ago. 2008). Disponible en la dirección electrónica: <<http://stats.uis.unesco.org/TableViewer/tableView.aspx>>

productiva a través del aumento de los factores. Teóricamente, dados los rendimientos marginales decrecientes, esta acumulación tenía límites y la economía convergía a un estado estacionario. Sin embargo, la realidad mostraba otra cosa. Los aumentos del producto en los años posteriores fueron grandes en los países desarrollados, en comparación con los aumentos de tierra, trabajo y capital físico. La tasa de crecimiento no encontraba del todo explicación. Existía una diferencia o “residuo” muy importante, y el crecimiento parecía no detenerse. A esta diferencia se la incorporó como “progreso técnico”.

T. W. Schultz, señalaba: “decir que la discrepancia es la medida de la productividad de los recursos, da un nombre a nuestra ignorancia, pero no la elimina”³⁸. Del autor se infiere que las fuerzas que explicaban la discrepancia entre la tasa de crecimiento real y la tasa predicha por el modelo neoclásico, eran los rendimientos de la producción a gran escala y las grandes mejoras en la calidad de los factores. Las mejoras en capital físico sólo causarían pequeñas discrepancias entre las tasas de crecimiento de los factores y las del producto, en comparación con las discrepancias que causarían las mejoras en la capacidad humana.

Las primeras aproximaciones que introdujeron capital humano a los modelos de crecimiento fueron las de Uzawa (1965) y Phelps (1966). Uzawa presentó dos supuestos fundamentales:

- a) El trabajo puede ser dividido en productivo y educacional. El primero es utilizado en la producción, el segundo incluye “personal que enseña”, permanentemente separado del sector productivo, y “personal que aprende”, que se unirá a la fuerza productora de bienes, pero no establece diferencias entre ambos.
- b) La tasa de incremento del progreso técnico aumentativo de trabajo es una función cóncava y creciente de la proporción de la fuerza total de trabajo dedicada al sector educación.

El trabajo de Phelps es esencialmente un esfuerzo para encontrar una función tecnológica satisfactoria para ser incorporada al modelo simple de Solow. El autor expresa el término representativo del progreso técnico (A) como una función de la fuerza de trabajo $A(t)$ destinada a investigación, donde puede obtenerse un progreso técnico más rápido intensificando la dosis de la fuerza de trabajo en investigación, aunque la ley de los rendimientos decrecientes se aplique tanto a esfuerzos de investigación como de producción.

³⁸ SCHULTZ, Theodore W. Investment in Human Capital. En: The American Economics Review. Proceedings, nº 60. New York: (marzo de 1961). p. 38

La alta complejidad de los modelos matemáticos y el alejamiento de la realidad condujeron a la teoría del crecimiento al estancamiento, hasta que en los 80s, las teorías del crecimiento endógeno buscaron nuevas respuestas. La eliminación del supuesto de rendimientos decrecientes del capital fue crucial. Algunos autores (Romer (1986, 1990), Aghion y Howitt (1992), Grossman y Helpman (1991)), utilizaron mercados de competencia imperfecta, donde las externalidades generadas por las inversiones en investigación y desarrollo generaban crecimiento endógeno (los modelos denominados de segunda generación).

Otra serie de modelos (modelos de primera generación), introdujeron al análisis las externalidades y el capital humano directamente como un factor más de la producción.

Romer (1986) eliminó la tendencia de los rendimientos decrecientes del capital suponiendo que el conocimiento era obtenido como un subproducto de la inversión en capital físico. El bien “conocimiento” es tratado como un bien público: cuando una empresa ha aumentado sus conocimientos, todas las empresas tienen acceso a estos. Se producen efectos derrame por los cuales existirán rendimientos constantes del capital a nivel agregado.

Retomando la idea de Uzawa, Lucas (1988) supone un modelo de dos sectores, donde el sector que produce capital humano (educación), es más intensivo en el uso de este factor que el sector productor de bienes. En este último sector, la producción viene dada por una función Cobb-Douglas, donde se combinan capital físico y humano, más una externalidad del stock medio de capital humano. El supuesto importante del modelo es que la generación de capital humano se realiza sólo con la utilización de este mismo factor bajo el supuesto de rendimientos constantes.

Rebelo (1991) formuló el llamado modelo AK. En este modelo, la función de producción es lineal en el único factor de producción: el capital. De allí, que la función tenga la doble propiedad de rendimientos de escala constantes y de rendimientos no decrecientes (constantes) en el capital. El supuesto implícito importante en esta forma funcional es la similitud entre el capital físico y el capital humano. Ambos pueden acumularse de la misma manera, tienen tasas de rendimiento iguales en todo momento, y son producidos con la misma tecnología. La variable K implica tanto capital físico como humano. Barro (1991) proporcionó una forma alternativa de interpretar el modelo AK, suponiendo que además del capital físico, se incorporaba un bien público, un factor de producción provisto por el estado.

Mankiw, Romer y Weil (1992), construyeron un modelo de Solow ampliado. El modelo incluye tres factores de producción: capital físico, trabajo y capital humano. Aquí, tanto el capital físico como el humano pueden acumularse sustrayéndolo de la producción. En realidad, la idea de asemejar el capital humano al físico es una

forma de ampliar el concepto de capital, con la idea de “salvar” al modelo neoclásico de la siguiente crítica: la participación del capital en la función de producción debiera ser de 0,75 si quisiéramos que las predicciones neoclásicas se cumplieren, mientras que los trabajos empíricos muestran una participación real del capital físico en la producción del 0,25 a 0,30.

Dados los trabajos, tanto empíricos como teóricos, desarrollados hasta el momento, no dejan dudas acerca de que la educación contribuye al crecimiento. A su vez, este se encuentra íntimamente ligado con el desarrollo. Es necesario observar que el concepto de desarrollo es mucho más ambiguo que el de crecimiento económico. El desarrollo económico incluye un número mayor de variables difíciles de cuantificar. La formación de capital humano se encuentra ligada a muchas de ellas, además del incremento del producto. Si bien los modelos de desarrollo incluyen otras cuestiones históricas y estructurales, la forma analítica en que los modelos de crecimiento han incorporado el capital humano puede ser utilizada como herramienta válida en los modelos de desarrollo.

Por otra parte se considera la definición de desarrollo económico planteada por Julio Olivera, la cual incluye los términos crecimiento económico, desarrollo económico, progreso económico y evolución económica. Este autor define:

“En primer lugar, “crecimiento económico” como la expansión del producto social en función del tiempo. En segundo lugar, el “desarrollo económico” es el incremento de la razón entre el producto social real y el potencial, ambos en función del tiempo. Importa la capacidad de organización económica como productora de bienes. En tercer lugar, el “progreso económico” es el aumento del grado de satisfacción de las necesidades sociales. Este concepto entraña un juicio de valor, se trata del paso de un estado social a otro que se considera más satisfactorio, en el cual podríamos considerar un mayor nivel de igualdad, salud, educación, libertades políticas, etc. Por último, la “evolución económica” es un proceso de cambio cualitativo en la organización económica, un cambio de estructuras productivas”³⁹.

1.8.2 Marco Contextual

1.8.2.1 Descripción general del Municipio de San Juan de Pasto

El municipio de San Juan de Pasto se encuentra localizado al sudoeste del país sobre la Cordillera Oriental. Es la capital del departamento de Nariño, principal centro administrativo, político, cultural y comercial de la región.

³⁹ OLIVERA, Julio H. G. Crecimiento, Desarrollo, Progreso, Evolución: nota sobre relaciones entre conceptos, El Trimestre Económico. México: Junio de 1959. p. 98

En su variada topografía hace presencia, el Volcán Galeras un especial centinela que se levanta a una altura de 4.276 m.s.n.m; también se destacan el Valle de Atriz en donde se levanta la ciudad, el Cerro Morasurco, el Páramo Bordoncillo, el Río Pasto y la Laguna de la Cocha, segunda en importancia en el país y donde se origina el Río Guamués.

Se la conoce a nivel nacional como la "Ciudad sorpresa de Colombia", sus mayores fuentes de recursos económicos provienen del comercio, los servicios, la industria, la artesanía y la actividad agropecuaria. Su gente se caracteriza por su lealtad y honestidad, tiene en los Carnavales de Blancos y Negros, realizados a principio de año, su máxima expresión cultural; brindando además un marco de hermandad, en la que propios y extraños se estrechan en lazos de éxtasis y felicidad.

1.8.2.2 Historia general

"Los indígenas que poblaron la comarca antes de la llegada de los españoles eran los Quillacingas o Quillas llamados "Nariz de Luna" por la figura de metal que atravesaba sus narices.

La fundación de Pasto es uno de los temas que aún sigue generando discusión, debido a que no existe acta de fundación de la ciudad. Una de las teorías más probables es que el Capitán Sebastián de Belalcázar al pasar por estos territorios hacia el sur en el año de 1.537, haya dejado un sitio de avanzada en lo que hoy es el municipio de Yacuanquer, más tarde Pedro de Puelles iría a poblar dicho lugar y finalmente en 1.539 Lorenzo de Aldana haya trasladado La Villaviciosa de la Concepción de Pasto hacia el Valle de Atures, nombre indígena que más tarde se transformo en el de Valle de Atriz. De todas maneras se ha adoptado el día 24 de Junio para conmemorar el aniversario de su fundación.

A lo largo del tiempo, fuera de los mencionados, se la ha conocido por diversos nombres entre ellos: Villa Viciosa de la Provincia de Hatun Llakcta, Villa de Pasto, Pasto y San Juan de Pasto. Este último dado en honor a la reina española Juana, quien el 17 de Junio de 1.559, en nombre de su hermano el Rey Felipe II, firmó la cédula real en la que concedió a Pasto el título de "Muy noble y muy leal ciudad", en reconocimiento a la fidelidad de sus habitantes en favor de la voluntad del rey"⁴⁰

⁴⁰ MI NARIÑO "Donde el verde es de todos los colores". Pasto, Nariño: Universidad de Nariño, 1997. 1 CD-Rom Multimedia. Investigación, diseño y programación: Saavedra Paz Luís Eduardo, Zarama Sarralde Edgar Javier.

1.8.2.3 Economía básica

La base económica de San Juan de Pasto depende del comercio, los servicios, la industria y la artesanía.

”La actividad comercial y de servicios es una de las más dinámicas en el conjunto total de la economía, se presenta a través de centros comerciales, bancos, sistemas de transporte, almacenes, autoservicios, supermercados, tiendas, restaurantes, hoteles, entre otros.

El sector industrial está representado principalmente por fábricas de alimentos y bebidas, y numerosas microempresas dedicadas a labores en metalmecánica, confecciones, madera, calzado, alimentos etc.

A nivel artesanal, sus productos son de prestigio nacional, destacándose el trabajo en barniz, cestería, talla en madera, en cuero, tamo, cerámica y tejidos.

El sector agropecuario desempeña un papel importante en el desarrollo del municipio sobre todo a nivel rural; en cuanto a la producción agrícola se destacan los cultivos de papa, maíz, trigo y hortalizas y en el sector pecuario las especies más importantes son los bovinos de leche, los cuyes y los cerdos”⁴¹.

1.8.2.4 Educación

El sector educativo del municipio cuenta con 109 establecimientos de educación preescolar, 191 de enseñanza primaria y 60 planteles de educación básica secundaria. Todas las anteriores entre instituciones de carácter oficial y privado.

La educación universitaria en el municipio incluye universidades, centros de estudios superiores e institutos de capacitación. Entre estos establecimientos se encuentran: Universidad de Nariño, Universidad Mariana, Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Estudios Superiores María Goretti, ESAP, CEA FNAR, Unisur, etc.

Según información suministrada por la secretaría de educación del municipio de Pasto en su subsecretaría de planeación y sistemas, el municipio cuenta para el período 2006-2007 con 49 establecimientos educativos en todo su territorio, 25 de los cuales son urbanos y el 24 restante rurales, todos ellos financiados por la Alcaldía. Entre ambas zonas, rural y urbana, se atiende a una población de 70.500 estudiantes en todos los niveles educativos, así en preescolar se atiende a 5.388 estudiantes, en primaria a 31,664, en secundaria a 24.115 y en media a 9.333.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 45

El municipio cuenta con 2.668 docentes para atender el total de estudiantes matriculados, en tal sentido, la relación docente/estudiante es de aproximadamente 26 estudiantes por cada docente.

La nomina educativa de Pasto, se encuentra conformada de la siguiente manera: existen 116 coordinadores, 32 rectores, 10 directores rurales, 8 directores de Núcleo, 2.668 docentes y 457 administrativos, para un total de 3.300 personas en función del servicio educativo.

Zona urbana:

La zona urbana cuenta con 2.142 docentes y 58.842 estudiantes, lo que genera una relación docente/estudiante de aproximadamente 27 estudiantes por profesor.

El número de estudiantes discriminado por nivel de educación es el siguiente: Recibiendo servicios educativos en preescolar se encuentran 4.356 estudiantes, en primaria son 24.693, en bachillerato existen 21.354 estudiantes matriculados y en media se encuentran 8.439. Con lo que se puede afirmar que el 83,46% de los menores que se encuentran estudiando, lo hacen en establecimientos urbanos.

El número de docentes dedicados a la enseñanza preescolar es de 148, en primaria dictan clases 820 y en secundaria y media son 1.174 docentes.

Según nivel educativo, la relación docente/estudiante sería en preescolar de 29 estudiantes por cada profesor, en primaria dicha relación sería de 30 estudiantes por cada docente y en secundaria y media por cada docente habrían aproximadamente 24 estudiantes.

Zona rural:

La zona urbana cuenta con 526 docentes y 11.658 estudiantes, lo que genera una relación docente/estudiante de aproximadamente 22 estudiantes por profesor.

El número de estudiantes discriminado por nivel de educación es el siguiente: Recibiendo servicios educativos en preescolar se encuentran 1.032 estudiantes, en primaria son 6.971, en bachillerato existen 2.761 estudiantes matriculados y en media se encuentran 894. Con lo que se puede afirmar que el 16,54% de los menores que se encuentran estudiando, lo hacen en establecimientos rurales.

El número de docentes dedicados a la enseñanza preescolar es de 56, en primaria dictan clases 285 y en secundaria y media son 215 docentes.

Según nivel educativo, la relación docente/estudiante sería en preescolar de 18 estudiantes por cada profesor, en primaria dicha relación sería de 24 estudiantes

por cada docente y en secundaria y media por cada docente habrían aproximadamente 19 estudiantes.

Para lo anterior, cabe anotar que según la relación técnica establecida por el decreto 3020 la relación técnica docente/estudiante no debe ser mayor a 28 estudiantes por docente en la zona urbana y de 25 estudiantes por docente en la zona rural del nivel preescolar; no mayor a 35 estudiantes por docente en la zona urbana y de 30 estudiantes por docente en la zona rural del nivel primaria y en cuanto a secundaria, la relación docente/estudiante no debe sobrepasar los 40 estudiantes en la zona urbana y los 35 en zona rural. Para el nivel medio, la relación es de 30 estudiantes por docente.

Cuadro 1. Cobertura, consolidado población atendida sector oficial y privado en edad escolar 2006-2007

Niveles	DANE	Población Matricula Oficial	Población Matricula Privado	% Oficial	% Privado	Total Pob. Atendida	% Población Atendida	Pob. Por Atender	% Pob. por Atender
Preescolar	7.287	4.051	1.180	55,59	16,19	5.231	71,79	2.056	28,21
Primaria	44.543	32.351	5.696	72,63	12,79	38.047	85,42	6.496	14,58
Secundaria y Media	45.000	30.787	6.019	68,42	13,38	36.806	81,79	8.194	18,21
TOTAL	96.830	67.189	12.895	69,39	13,32	80.084	82,71	16.746	17,29

Fuente: Censo DANE 2005, Matriculada Establecimientos Educativos

Del cuadro anterior, puede establecerse la demanda potencial no cubierta del servicio educativo oficial en el municipio, en tal medida puede apreciarse que en el nivel preescolar el porcentaje de población por atender es de 20,21%, en tanto que el porcentaje de población atendida es de 71,79%; en el nivel de primaria el porcentaje de población por atender es de 14,58%, mientras que el porcentaje de población atendida es de 85,42%; en secundaria y media, la población por atender representa el 18,21% y la población atendida el 81,79%.

En cuanto a la situación que llevó a crear la ley 715 de 2001 en materia educativa se encuentra que con dicha ley se esperaba mejorar la asignación de los recursos del sector, lo que permitiría no sólo que la educación pública llegue a más niños, niñas y jóvenes del país, sino que sea una educación de excelente calidad. Además los recursos serían distribuidos en función de la población atendida y por atender, es decir, la asignación de recursos sería en razón de los niños matriculados y por matricular; no en función del gasto, sino de las necesidades del servicio educativo.

En tal sentido lo que a grandes rasgos se pretendió con la sanción de la ley fue que más gente pudiera acceder a los servicios educativos, que se diera un

fortalecimiento de las instituciones, que se precisaran responsabilidades y que se asignaran mayores recursos para la educación.

De esta manera, se le asigna a los directores y rectores funciones que les permitan responder por la calidad educativa frente a la comunidad, además se define y precisa las responsabilidades de la Nación, los departamentos, distritos y municipios, lo que evitará que se dupliquen esfuerzos, es decir, que se encuentren la Nación, los departamentos y municipios haciendo lo mismo y finalmente lo que se pretendía era que la Ley permitiera que la educación cuente con más recursos, de manera que éstos sean bien utilizados, y que los costos que se generen estén sintonizados con los ingresos. Así, los recursos deberían alcanzar para ampliar cobertura y para invertir en calidad.

1.8.2.5 Atractivos turísticos

"Pasto muestra un contraste arquitectónico sin igual, su contorno urbano lo conforman edificaciones de la época republicana y casas modernas que se confunden con los gigantescos templos coloniales, los cuales se constituyen en verdaderas reliquias para la ciudad. Entre ellas se tiene a las iglesias de San Juan Bautista, la Catedral, San Felipe Neri, La Panadería, Fátima, Cristo Rey, San Agustín, Santuario de la Merced, San Andrés, Santiago y la Capilla de Jesús del Río.

Además se cuenta con museos que exhiben la riqueza cultural e histórica, que dejaron los antepasados a través de elementos que reflejan el arte precolombino, colonial y contemporáneo. Estos testimonios se ubican en la Casona de Taminango, Maridíaz, María Goretti, Banco Popular, Centro Cultural Leopoldo López Álvarez del Banco de la República, Museo Alfonso Zambrano, Museo Juan Lorenzo Lucero, Anticuario José Obando y la Galería de Arte Santacruz, en los cuales se aprecia piezas de arte que se conservan y se crean gracias a las habilidades de la gente pastusa.

Uno de los sitios naturales y turísticos del municipio, bajo el cual se asienta la ciudad capital, es el sin igual Volcán Galeras. Localizado al occidente de la ciudad, entre los límites de la cordillera Central y la Depresión del Río Patía, se levanta a más 4.200 m.s.n.m. El acceso se facilita durante todo el año y en su recorrido pueden observarse los diferentes motivos que ofrece el panorama, entre ellos su santuario de fauna y flora.

Otro sitio importante es el Lago Guamués que dista de Pasto 15 Kms. Es el lago más extenso de Colombia con una longitud de 27 Kms. La Corota su isla principal, da espacio para albergar un bellissimo bosque en donde abundan especies vegetales, extinguidas en otros sitios del país. En medio de ese santuario de fauna y flora se ha erigido un templo en honor a la Virgen de Lourdes, que realza aún más la belleza del lugar.

Como atractivo turístico también se encuentra a 24 Kms. de Pasto por la vía al sur la Laguna Negra, maravilla natural que se encuentra a 4.000 m.s.n.m. y a una temperatura promedio de 4°C. Sus aguas frías y de color grisáceo, son ricas en trucha arco iris, lo que permite a los visitantes la práctica de la pesca deportiva superficial⁴².

Los carnavales constituyen la máxima festividad de los habitantes de Pasto. Desde el día 8 de diciembre se observan en la ciudad movimientos de fiesta, bandas de músicos, desfiles campesinos y levantamiento de casetas.

Con este preámbulo, visitantes de todas partes del país y del exterior se congregan para las celebraciones que se abren desde el 16 de diciembre con la Novena de Aguinaldo. Le sigue el juego de Inocentes, la quema del Años Viejos, la confraternidad bandística, el carnavalito, desfile de la Familia Castañeda, día de negros (5 de enero), día de blancos (6 de enero) y finalmente el festival del cuy (7 de enero). Todos ellos llenos de jolgorio, música y alegría para propios y extraños en una de las fiestas más tradicionales del país.

Platos típicos, como el cuy, el frito, la chara, el locro, la poliada, los helados de paila, las empanadas de añejo, las rosquillas, la juanesca, el hornado y la trucha; junto a las preciosas artesanías en barniz, madera, tamo, cerámica y tejidos; complementan este sinnúmero de motivos que hacen inolvidable la visita a una tierra hermosa, amable y cordial.

1.8.2.6 Vías de comunicación

San Juan de Pasto dista de la capital de la República 795 Kms. A esta ciudad se accede desde Popayán y Quito, fundamentalmente por la vía panamericana, la cual recorre de sur a norte la parte occidental de América del Sur. La comunicación aérea tiene lugar a través del Aeropuerto Antonio Nariño, ubicado en el municipio de Chachagüí a 28 Kms. de la capital⁴³.

1.8.3 Marco Legal

Tras un largo período de relativo estancamiento del crecimiento económico, particularmente durante los años 1975-90, surgió el interés de la ciencia económica y de la sociedad colombiana por revisar los fundamentos del crecimiento económico sostenido en función de la estructura organizativa del Estado y su relación con los mercados, es así, como se ha asistido particularmente durante las últimas décadas (noventas y nuevo milenio) a una oleada de esfuerzos por elaborar una “teoría del Estado y las Instituciones” que refuerce los mecanismos democráticos a través de una fuerte institucionalidad.

⁴² Ibid. p. 21

⁴³ Ibid. p. 34

De esta manera, se reconoce la importancia de los componentes vitales del Estado en la determinación del verdadero desarrollo económico y social acorde a los procesos de descentralización administrativa y autonomía fiscal adelantados por el país, los cuales se representan en el desarrollo normativo que ha venido teniendo sobre el Situado Fiscal.

1.8.3.1 Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993

El sistema de transferencias desde el gobierno central hacia los entes territoriales tiene su origen más cercano en la reforma constitucional de 1958. Posteriormente, la reforma de 1968 creó el situado fiscal como una transferencia a los departamentos y en 1969, se estableció una transferencia con cargo al recaudo del impuesto a las ventas destinada a los municipios.

No cabe duda, sin embargo, de que el verdadero cambio en el sistema de transferencias lo introdujo la Constitución de 1991. El artículo 356 redefinió el destino de los recursos del Situado Fiscal y fijó nuevas pautas para la distribución de los recursos entre los departamentos y distritos. Por su parte, el artículo 357 estableció los porcentajes sobre los ingresos corrientes que deben transferirse a los municipios y otras entidades territoriales, transferencias denominadas participaciones municipales, y puntualizó algunos criterios para su distribución.

La Ley 60 de 1993 reglamentó la materia y estableció un porcentaje fijo y creciente de los ingresos corrientes de la Nación como transferencias correspondientes al situado fiscal y a las participaciones municipales. En particular, ordenó su incremento gradual de 37% de los ingresos corrientes del gobierno central en 1994 (23% para los departamentos y 14% para los municipios) a 46,5% en 2002 (24,5% para los departamentos y 22% para los municipios). No obstante, en la práctica, las transferencias fiscales crecieron aún más rápido hasta alcanzar un 60% de los ingresos corrientes debido a una serie de compromisos adicionales que adquirió el gobierno a lo largo de los años noventa¹⁷. Una de los ejemplos más llamativos fue el Fondo Educativo de Compensación creado en 1995 para cubrir el alza en los salarios de los maestros decretada por el gobierno nacional.

¿Por qué razones se modifica la forma de liquidación de las transferencias territoriales estipulada en la Constitución del 91 a través de la Ley 60 de 1993?

A fin de asegurar que los mayores recaudos tributarios por reformas adicionales, o por un mejor desempeño de la economía, no se tradujeran automáticamente en mayor gasto del gobierno, se vio la necesidad de realizar la reforma al sistema de transferencias Territoriales.

Lo anterior se presentó, ya que bajo el régimen anterior, cuanto mayor crecimiento registraré la economía y mayores ingresos recaudara la Nación, mayores recursos

se giraban a las regiones, incentivando por esta vía la demanda. El crecimiento real de las transferencias giradas entre 1995 y 1997, período de expansión de la economía, es evidencia de este hecho. Lo contrario ocurriría en los tiempos de baja actividad económica, como sucedió entre 1999 y 2001. Desde el punto de vista de las regiones, dicha pro-ciclicidad también se le transmitía a sus finanzas.

Cabe anotar que Durante el régimen de Ley 60, existe una asociación entre el aumento de las TT y el deterioro del balance primario del gobierno central. Así, mientras los ingresos tributarios se incrementaron en 3 puntos del producto entre 1993 y 2001 (aumentaron de 9,9% a 12,9% del PIB), el gasto primario se incrementó en 5,8 puntos (de 11,2% a 17% del PIB), con lo cual se deterioró el balance primario del gobierno. Dentro de la expansión del gasto primario, el aumento de las TT explica una tercera parte. Otra parte importante es explicada por el pago de pensiones (Rincón, Ramos y Lozano, 2004). El cambio de régimen en 2001 contuvo la expansión de las TT y permitió mejorar el balance primario del gobierno nacional.

Por su parte, la participación de las TT dentro de los gastos corrientes de la Nación llegó a niveles del 33% durante el régimen de Ley 60, y se ha venido moderando en los últimos años. Finalmente, con dicha Ley las transferencias, en términos per-cápita y en pesos de 1994, aumentaron de \$58.932 en 1993 a \$92.083 en 2001, es decir registraron un crecimiento real promedio de 9%.

1.8.3.2 Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001

En el año 2008 termina el período de transición establecido por el Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó el régimen de las Transferencias Territoriales en Colombia (TT) y creó el Sistema General de Participaciones (SGP). De acuerdo con el Acto 01, a partir de 2009, los recursos del SGP deberían crecer anualmente en una proporción igual al crecimiento promedio de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) de los últimos cuatro años. Sin embargo, de acuerdo con un párrafo transitorio del Acto Legislativo, al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ICN destinados para el SGP “será como mínimo” el porcentaje que constitucionalmente se transfirió en 2001. Este porcentaje le podría representar al gobierno central un incremento en sus gastos de 1,3 puntos del PIB, con lo cual se reversará parcialmente el ahorro fiscal obtenido por la Nación durante los últimos años.

La reforma al sistema de transferencias territoriales efectuada a comienzos de esta década, Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001, unificó en una sola “bolsa” denominada SGP, las transferencias por situado fiscal y participaciones municipales, y modificó fundamentalmente la regla de liquidación anual de los recursos girados a las entidades territoriales y su reparto sectorial. Estos dos aspectos eran de la mayor relevancia, puesto que se requería definir un sistema que, de un lado, fuera financieramente viable, al moderar su impacto sobre las

finanzas de la Nación y, de otro, permitiera una mejor asignación de los recursos públicos. Desde el punto de vista del manejo macroeconómico, el nuevo régimen avanzó en dos frentes importantes. Por una parte, desligó temporalmente el monto de las transferencias de los ICN entre 2002 y 2008.

Con esto, el gobierno sentó las bases para un eventual ahorro fiscal durante el período de transición, que podría reflejarse en menor déficit de la administración central. Por otra parte, al desligar las transferencias de los ICN, el gobierno logró contener una fuente de pro-ciclicidad de la política fiscal, que limitaba la labor de estabilización económica.

Para definir la nueva regla de liquidación de las transferencias y corregir su dinámica, se acordó inicialmente un monto que ascendió a \$10,9 billones. Esa cuantía incluyó los recursos transferidos en 2001 por concepto de situado fiscal, participaciones municipales y asignaciones al Fondo de Compensación Educativa (FEC), que se creó en 1996 para complementar el presupuesto a la educación y que, como tal, no era parte del sistema. Se aseguró así el pago de la nómina de los sectores educativo y de la salud y los otros gastos que se financiaban con el régimen anterior. Adicionalmente, se incorporó en ese monto los costos de los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales, pagados con recursos propios al día primero de noviembre del año 2000.

Con base en ese monto inicial, el nuevo régimen estableció un período de transición entre 2002 y 2008, durante el cual las TT debían aumentar en por lo menos 2% real hasta 2005 y 2,5% real entre 2006 y 2008. En caso de que el crecimiento de la economía excediera el 4%, el monto debería incrementarse en proporción a los puntos por encima de dicha tasa.

Desde el punto de vista sectorial, el SGP definió tres grandes destinos, una vez descontado el 4% del total que corresponde a asignaciones especiales: el sector educativo, al que se le destina el 58,5%, el sector de la salud al que se le asigna el 24,5%, el propósito general que recibe el 17%. Este último destino está compuesto por varios programas entre los que se encuentran los de agua potable y saneamiento básico, y los de cultura, deporte. De las destinaciones especiales se gira el 2,9% para aprovisionar recursos a las pensiones de las entidades territoriales (al Fonpet), el 0,52% para los resguardos indígenas, el 0,08% para los municipios ribereños al río Magdalena y el 0,5% para financiar programas de alimentación escolar.

¿Por qué razones se somete a una segunda modificación la forma de liquidación de las transferencias territoriales a través de la reforma propuesta por el Acto legislativo 04 de 2007 y la Ley 1176?

Inicialmente habría que destacarse los resultados logrados con la reforma establecida a través del Acto legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 que consistieron en que el Sistema General de Participaciones ayudó a flexibilizar el manejo del presupuesto general de la Nación, y le ha permitido al gobierno nacional hacer ahorros importantes que, infortunadamente, no se han reflejado plenamente en sus resultados fiscales, ya que su monto siguió siendo importante en las cuentas fiscales del gobierno central.

De esta manera, pocos avances se registran en materia de eficiencia y calidad en la prestación de estos servicios. Los pronósticos sectoriales dependen, en buena parte, de los fondos públicos asignados en los próximos años.

Otro de los logros de la reforma es que con la distribución descrita se simplificaron las asignaciones sectoriales contempladas en el anterior régimen y además se revalidó el modelo de descentralización fiscal que venía rigiendo en el país. La mayor parte de los recursos (el 80%) se preasignaron, desde el nivel central, al financiamiento de la educación básica y la salud, dos de los bienes meritorios que han sido prioritarios en Colombia. Otro porcentaje no despreciable (el 10%), también se preasignó a la financiación del pasivo pensional de los territorios y a programas de agua potable y saneamiento básico, servicios en los que aún hay deficiencias y faltantes de cobertura en el país. Finalmente, el restante 10% del SGP realmente constituye apoyo a los presupuestos territoriales, para financiar diversos programas locales que van desde pagos de nómina (libre destinación) y obras de infraestructura (libre inversión) hasta programas de deporte y cultura ciudadana. Es sobre este último porcentaje, o alrededor de él, que debe prestarse especial atención porque al lograrse cobertura plena en agua y saneamiento básico se liberan recursos, sobre el que las autoridades locales tienen autonomía para fortalecer su gobernabilidad.

En cuanto a las TT como porcentaje de los ICN, el porcentaje se ha reducido a niveles cercanos al 36%. No cabe duda que el extraordinario comportamiento de los ingresos tributarios de los últimos dos años, con crecimiento real promedio de 12% asociado al ciclo alto de la actividad económica, a la mayor gestión en los recaudos y a los efectos de la reforma tributaria de 2003, ha sido fuente de ahorro fiscal del gobierno nacional, al no traducirse automáticamente en gasto, como ocurría en el pasado. Finalmente, con la ley de transferencias, en términos per cápita y en pesos de 1994 en los años 2005 y 2006 el crecimiento de la participación de las TT dentro de los gastos corrientes de la Nación se ha reducido a tasas cercanas al 3%.

Para entender las razones que motivaron el establecimiento de una nueva reforma (Acto legislativo 04 de 2007) es importante mencionar que en el actual régimen quedó un párrafo transitorio en el cual se señala que al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ICN destinados para el SGP sería como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se haya transferido en el año 2001. La aplicación de este párrafo no solo puede reversar en un solo año parte del ahorro fiscal que hizo la Nación durante la transición, sino que significaría una mayor apropiación de recursos en los años posteriores. Desde la perspectiva macro-fiscal, la aplicación del párrafo significa un revés en el proceso de reducción del déficit de la administración central, que de por sí aún mantiene niveles altos (entre 4,5% y 5% del PIB). De no existir una reforma que modifique el párrafo que así lo contempla, se generará un gasto adicional a cargo del gobierno nacional de 1,3% del PIB, por cuanto las TT ascenderán de 5,1% en 2008 a 6,4% del PIB en 2009. De ahí en adelante, las TT aumentarán con el crecimiento promedio de los ICN de los últimos cuatro años.

1.8.3.3 Acto Legislativo 04 de 2007 y la Ley 1176

Con la entrada en rigor del Acto legislativo 04 de 2007 en el cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política se termina la ley vigente (715 de 2001) que ata de nuevo el SGP a los ICN a partir de 2009. Sin embargo, para entonces con el sistema anterior, el SGP debería ser como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfería en el 2001. De no existir una reforma que modifique el párrafo que así lo contempla en la ley 715 de 2001, se generará un gasto adicional a cargo del gobierno nacional de 1,3% del PIB, por cuanto las TT ascenderán de 5,1% en 2008 a 6,4% del PIB en 2009, según los cálculos hechos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De ahí en adelante, las TT aumentarán con el crecimiento promedio de los ICN de los últimos cuatro años. Para evitar este aumento extraordinario en el gasto, en septiembre de 2006 el gobierno nacional presentó al Congreso de la República un Proyecto de Acto Legislativo que propone una nueva regla de liquidación de las transferencias, una vez culmine el período de transición.

En la propuesta radicada por el Ejecutivo se estableció que las TT se liquidaran con la inflación causada más 3,5% para el periodo 2009 -2010 y la inflación causada más 2% de 2011 en adelante. El Proyecto de Ley argumentó, entre otras razones, que con esta regla se reducía el riesgo de incumplir las metas de universalización de los servicios de educación y salud, y que también se evitaban los desequilibrios fiscales que se registraron en el pasado, originados por el hecho de vincular las TT en un porcentaje creciente a los ICN.

En la exposición de motivos, también se argumentó que con esa regla de liquidación se esperaba alcanzar en 2010 la cobertura total en educación y salud, y una cobertura del 93% en la provisión de agua potable. Sobre la distribución

sectorial y regional de las TT no se propusieron cambios, de manera que se seguirán los criterios establecidos con el SGP.

La propuesta del ejecutivo tuvo considerables ajustes durante las discusiones en primera vuelta en las dos cámaras del legislativo. Como resultado del segundo debate en la plenaria del Senado, se anticipó para 2007 el período de finalización de la transición del SGP. Por otra parte, en la última discusión en la Plenaria del Senado y de la Cámara, se aprobó una nueva regla de liquidación de las TT.

La regla señala que para 2008 y 2009 las TT se ajustarán con la inflación causada más 5%; para 2010 con la inflación causada más 4,5%; y de 2011 a 2016 se ajustarán con la inflación causada más 4%. Posteriormente se vinculará la liquidación de las TT al crecimiento promedio de los ICN de los últimos cuatro años. Adicionalmente, se aprobó que de las tasas de aumento de las TT, un punto se destinara a la educación y que, en el evento de que la economía crezca por encima del 4%, todo el excedente porcentual se sumara a las TT. Finalmente se definió que del monto total de las transferencias, 2% se distribuirá entre los municipios con poblaciones inferiores a 25 mil habitantes, cuyos recursos serán destinados a inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley.

Cabe finalmente anotar en complementariedad a lo anterior que la Ley 1176 de 2007 estipula que a partir de 2009, las transferencias deberán atarse a los ICN, bajo una regla que establece un aumento anual en un porcentaje equivalente al crecimiento promedio que registren los ICN de los últimos cuatro años, además se puntualiza que es necesario exceptuar de los ICN, aquellos recaudos que se logren mediante la figura de los “estados de excepción”, salvo que sean declarados permanentes por parte del Congreso. Con este criterio se suaviza el efecto que pudiera generar la dinámica de las transferencias sobre las finanzas territoriales.

¿Qué se espera de la Actual Reforma a las transferencias mediante el Acto legislativo 04 de 2007 y la ley 1176?

Se esperaría que el balance primario del gobierno nacional dejara de hacer giros anuales a las regiones que equivalen a 1,5% del PIB. Esto le permitirá pasar a una situación de equilibrio en 2006-2007 a un superávit de 0,8% del PIB en 2011 (mediano plazo). Con el cambio de régimen, el gobierno generará balances primarios positivos en los próximos años, aunque no suficientes para reducir su deuda, manteniendo el coeficiente de deuda a PIB alrededor de 48%. De no darse la reforma el balance primario sería negativo para entonces, en alrededor de -0,8% del PIB, retornando a los niveles registrados en 2003 y 2004. Adicionalmente, la deuda del gobierno ascendería en 7 puntos porcentuales del PIB, ascendiendo de 45,7% a 52,5% del PIB entre 2008 y 2011. Se retrocedería así en el proceso de ajuste fiscal que se viene adelantando desde finales de la década de los noventa.

Otras de las metas esperadas consistirían en:

- Mantener en el Mediano Plazo la actual postura fiscal del Gobierno nacional, logrando así la sostenibilidad de sus finanzas.
- Usar los ahorros potenciales para reducir deuda.
- Lograr avances en materia de cobertura especialmente en educación y salud, aunque no se ha logrado la universalización: a) **Educación**: Cobertura plena a nivel básico. b) **Salud**: Cobertura plena en el régimen subsidiado de salud.

1.8.4 Marco Conceptual

Bienes Meritorios:

Que si bien no son bienes públicos en sentido estricto, hacen parte de una categoría de bienes y servicios socialmente deseables como lo son la educación y la salud y el derecho a recibir una pensión durante la vejez.

Bienes Públicos:

Deben ser provistos por el Estado y según Cárdenas Santamaría son definidos como: bienes y servicios que el mercado, por sí solo, no provee en las magnitudes que la sociedad considera deseables (como la seguridad o la justicia), cumpliendo estos con las características de no ser excluyente ni rival, contrario a los bienes privados.

Costos de transacción:

Estos “consisten básicamente en los costos de usar el mecanismo de precios, es decir, el costo de descubrir a los socios comerciales, negociar contratos y supervisar el desempeño. Los costos de transacción incluyen los costos de búsqueda y de información, los costos de negociación y de decisión, y los costos de inspección y cumplimiento. Normalmente, en las cuentas macroeconómicas, estos costos se registran como ingresos del personal de inspección y seguridad, de abogados, corredores, empleados, vendedores y empresarios.”⁴⁴

⁴⁴ PARADA, Jairo J. Economía institucional original y nueva economía institucional: semejanzas y diferencias. Artículo. (En línea). En: Economía institucional. s.l: s.f. (Consultada: 27 Mar. 2008). Disponible en la dirección electrónica: <<http://www.economiaiinstitucional.com/html/No8/v5n8a5.htm#11>>

Descentralización:

“Consiste en el traspaso del poder y toma de decisión hacia núcleos periféricos de una organización. Supone transferir el poder de un gobierno central hacia autoridades que no le están jerárquicamente subordinadas.

Un Estado centralizado es aquel en el cual el poder es atribuido a un gobierno central, de manera que los gobiernos locales actúan como sus agentes. El paso de un Estado centralizado a uno descentralizado importa otorgar un mayor poder a los gobiernos locales, que pueden tomar decisiones propias sobre su esfera de competencias”.⁴⁵

Finanzas Públicas:

No solo hacen referencia a los impuestos y el gasto público, sino también a los resultados de la participación del Estado en los mercados de capitales y de deuda, así como en la producción, por intermedio de diferentes entidades, como las empresas públicas y las sociedades de economía mixta.

Ingresos Corrientes:

La Constitución colombiana los concibe como aquellos constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital. Debe entenderse entonces que a su vez, los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas, las multas, las rentas contractuales y las rentas del sector descentralizado.

En complementariedad a lo anterior, según **Liliana Lizarazo Rodríguez** incluyen las rentas de destinación específica; lo que los distingue de los ingresos ordinarios y además permite que se evite que a través del aumento de estas rentas se vea desmejorada la base de liquidación de las transferencias. Esto estipulado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación que aclara que no formará parte de la base para el cálculo, los recursos del Fondo Nacional de Regalías y los definidos por el artículo 19 de la ley 6/92, como exclusivos de la Nación en virtud de autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de C.P., y en ningún caso se podrán deducir las rentas de destinación específica.

⁴⁵ WIKIPEDIA La Enciclopedia Libre: Descentralización ([En línea](#)). [En](#): definiciones. s.l: s.f. (Consultada: 21 nov. 2008). Disponible en la dirección electrónica: es.wikipedia.org/wiki/descentralización.

Rentas nacionales de destinación específica:

El artículo 359 de la C.P., concibe como rentas nacionales de destinación específica a aquellas que deben exceptuarse de los ingresos corrientes, siendo estas las siguientes:

- a) Las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios.
- b) Las destinadas para inversión social.
- c) Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

Regalías:

Son una contraprestación económica, a manera de impuesto, por concepto de la explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables de los cuales es propietario el Estado.

La Constitución de 1991 definió dos formas en las que las entidades territoriales pueden acceder a las regalías generadas por la explotación de recursos naturales no renovables, que según Cárdenas Santamaría se definen de la siguiente forma:

Regalías directas:

Son aquellas que reciben las regiones productoras y los municipios portuarios.

Regalías indirectas

Son aquellas que recibe el Fondo Nacional de regalías.

Situado Fiscal:

La *Carta Política* lo define como el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación cedidos a los departamentos a los departamentos y distritos para que ellos presten directamente o a través de los municipios, los servicios que se le asignen.

Transferencias Intergubernamentales:

Liliana Lizarazo Rodríguez, las define como un forma de “Financiamiento vertical” de las diferentes actividades de prestación de servicios que han sido entregadas a los entes subnacionales; donde los recursos captados se destinarán a seguir políticas nacionales, las cuales tendrán primacía sobre los objetivos de carácter local. Agrega también, que las transferencias además de incorporar un criterio de

equidad y redistribución en el reparto de los ingresos del Estado, buscan también, en la medida en que se transfieren responsabilidades en materia de prestación de servicios a las entidades territoriales, la disminución de los gastos del gobierno Central.

En complementariedad, las **Transferencias** desde el enfoque de **Cuentas Nacionales**, consisten en “el traslado implícito o explícito de recursos de naturaleza corriente o de capital del Sector Público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna, pero condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social.

Las vertientes o vías de otorgamiento de recursos son cuatro: vía gasto, vía precios y tarifas, vía financiera y vía ingreso. Asimismo, en cada una de estas vías se identifican distintos instrumentos de otorgamiento que se refieren a los medios específicos con que cuentan los diversos otorgantes para llevar a cabo la entrega de los recursos. Su administración implica la obligación de cumplir con los objetivos y programas encomendados, así como la prestación de los bienes y servicios públicos que se deriven de la misión del receptor. El registro de su ejercicio refleja la obtención de algún bien, servicio u obra de infraestructura.”⁴⁶

1.9 DISEÑO DE PROCEDIMIENTOS Y METODOLOGÍA

1.9.1 Tipo de Estudio

Teniendo como referente el libro “Metodología de la Investigación” de ROBERTO HERNÁNDEZ SAMPIERI, en relación al Tipo de estudio, para las presente propuesta de investigación se ha optado por un **ESTUDIO CORRELACIONAL**, en razón de que este tipo de estudios tienen como propósito medir el grado de relación que existe entre dos o más conceptos o variables, por otro lado su utilidad y propósito radica en que se puede saber cómo se comporta un concepto o variable conociendo el comportamiento de otras variables relacionadas.

1.9.2 Tipo de investigación

Teniendo como referente Métodos de investigación de NEIL J. SALKIND, el tipo de investigación que se desarrollará, en el presente Estudio, es la **INVESTIGACIÓN CORRELACIONAL**, en razón de que esta permite ir más allá de una mera descripción para analizar la relación que podría existir entre ciertos sucesos, o que tan uno o más datos podrían predecir un resultado específico.

⁴⁶ DEFINICIÓN.org. Definición de Transferencia. (En línea). En: Definición.org. s.l: s.f. (Consultada: 30 oct. 2008). Disponible en la dirección electrónica: <<http://www.definicion.org/transferencia>>

Por otra parte, como la investigación correlacional examina relaciones entre variables, en este Estudio que pretende medir el impacto de las Transferencias en el sector educativo oficial del Municipio de Pasto a partir de la Sanción del Acto Legislativo 04 de 2007, y la ley 1176 de 2007 reglamentaria de la anterior, una de las relaciones que se establecen consistiría en cómo un cambio en el monto de las transferencias determinaría un cambio en recursos asignados al sector educativo oficial del municipio, de lo anterior, y una vez establecidas las cifras a futuro se puede formular una recomendación que permita suavizar u optimizar dichas variaciones. Además, debe tenerse en cuenta que la investigación correlacional examina asociaciones pero no relaciones casuales.

1.9.3 Población y muestra

La población tomada como referencia para el presente estudio lo constituye la Entidad responsable de la planeación y el manejo de los recursos destinados al sector educativo oficial del municipio de Pasto.

En tal sentido, la muestra la constituye la Secretaria de Educación Municipal (SEM) en cabeza del Secretario Doctor CARLOS BASTIDAS TORRES y sus subsecretarías: Pedagógica (Dr. ANDRES ORTIZ), Planeación y Sistemas (Dra. PATRICIA ROSAS) y Administrativa Financiera (Dr. VICENTE MENZA).

1.9.4 Diseño de procedimientos y métodos

Con el fin de tener un conocimiento más cercano a la realidad en lo referente al impacto del Acto legislativo 04 y su reglamentación bajo Ley 1176 de 2007 sobre el sector educativo oficial del municipio de Pasto para el período 2009-2016, se pretende aplicar un formato de entrevista a los distintos actores del municipio sobre quienes recae la responsabilidad de distribuir los recursos que la Nación les transfiere para la prestación del servicio educativo, esto con el objetivo de conocer su percepción e inquietudes al respecto, de tal manera que se pueda complementar el análisis realizado en la investigación y así obtener unos resultados más aproximados al efecto real que puede tener la modificación de los recursos del Situado Fiscal del municipio en el sector educación desde la perspectiva de sus actores.

Para lo anterior, se han formulado una serie de actividades que comprende la identificación de los actores involucrados, la aplicación de las entrevistas y su inclusión en la realización del análisis pertinente en el capítulo en el que se incorporan.

1.9.5 Técnicas de análisis e interpretación de resultados

La principal herramienta de análisis a utilizarse será las fórmulas diseñadas por el Departamento Nacional de Planeación (Documentos CONPES) y el Ministerio de

Hacienda (Marco Fiscal de Mediano Plazo 2008). En este sentido, se implementarán herramientas de cálculo para medir y cuantificar el impacto de la modificación de la ley 715 por la Ley 1176 a través de la proyección de los valores monetarios que en el presupuesto municipal serán destinados para la prestación del servicio educativo en el sector oficial para el período 2009 -2016.

En complementariedad con lo anterior, entre las técnicas e instrumentos que se utilizan en la investigación cualitativa interpretativa se hará uso de la entrevista en la modalidad de “entrevista estructurada” como una guía, la cual recurre a un bosquejo de cuestionario para orientar la conversación.

Para la obtención de fuentes secundarias se recurrirá a la instauración de un archivo administrativo que recopile los informes institucionales de: alcaldía Municipal de Pasto (Secretaría de Hacienda, Planeación municipal y Secretaría de educación con sus subsecretarías), Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DANE y Ministerio de Educación, entre otros.

Se hará uso también de documentos públicos pertinentes al tema de investigación como Planes de Desarrollo (que se encuentren en los tres periodos de investigación), Plan plurianual de inversiones, constancias de ingresos o egresos y series estadísticas, documentos CONPES y las ejecuciones presupuestales del municipio. A las que se pueda acceder directamente como los documentos que se puedan consultar a través de Internet.

2. RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS TERRITORIALES LEY 60 Y EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES LEY 715 EN EL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO.

En este capítulo se establece la relación y diferenciación de las dos normatividades en lo relacionado a la asignación de las denominadas TT al sector Educativo, específicamente aborda el comportamiento de los montos destinados para este sector en los dos periodos de análisis, el primero de ellos, el aplicado con la ley 60 del 93 y el segundo el aplicado con la ley 715 de 2001, dicho análisis a su vez se aplica en dos órdenes el nacional y el caso particular del Municipio de Pasto. Adicionalmente se hace un paréntesis en el cual se identifica el proceso de Certificación en Educación que inició el municipio en 1997 y culminó en 2001, notándose claramente un acto particular que coincide con la transición en el cambio de normatividad. Finalmente se establece los principales motivos que llevaron al cambio de la norma y sus diferentes implicaciones tanto en el orden nacional como en el local; adicionalmente se busca encontrar la aplicabilidad y/o relación con la teoría expuesta en la presente investigación.

2.1 COMPORTAMIENTO DEL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL NACIONAL BAJO LA LEY 60 DE 1993

Con la promulgación de la Carta Magna en 1991 se inicia el proceso de descentralización en el territorio nacional, prueba de ello son específicamente los artículos 356 y 357, en los cuáles se establece los recursos que se destinaron a los entes territoriales, dichos recursos estaban conformados por el Situado Fiscal (SF) y la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN). Es con la sanción de la Ley 60 de 1993, mediante la cual se establecen los mecanismos para la distribución de estos recursos, por una parte el Situado Fiscal se orientaba a la financiación de los servicios de educación y salud en los departamentos, y las PICN se destinaban a: libre destinación, educación, salud, agua potable, deporte y cultura, libre inversión y resguardos indígenas en los municipios.

Con la aplicación de la Ley 60 del 93, se generó un aumento en el monto de los recursos vía transferencias que el gobierno central destina a los entes territoriales, el cual conllevó a una ampliación importante en la prestación del servicio de educación básica y media en el territorio nacional. La evolución de las Transferencias Territoriales (TT) durante las dos últimas décadas, se presenta mayor expansión en los recursos corresponde al período de la Ley 60 de 1993, en relación al PIB, puesto que los giros aumentaron de 3,5% a 5,4% entre 1993 y 2001, en el caso particular del sector educativo el gasto de la Nación ascendió de 1.7% del PIB en 1993 a 3.0% del PIB en 2001 (cuadro 2).

Cuadro 2. Evolución de las Transferencias Territoriales Totales y el Sector Educativo Nivel Nacional. Periodo 1993 – 2006 (Miles de millones de Pesos).

CONCEPTOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total Transferencias (Miles de Millones de pesos)	1.785	2.330	2.962	4.259	5.409	6.698	8.051	8.589	10.121	11.423	12.911	14.220	15.637	16.308
Educación (Situado+Participación+FEC)	880	1.255	1.655	2.407	3.072	3.860	4.526	5.163	5.684	6.415	7.251	7.986	8.782	9.159
Porcentaje del PIB Total Transferencias	3,5	3,5	3,5	4,2	4,4	4,8	5,3	4,9	5,4	5,6	5,7	5,5	5,5	5,1
Educación (Situado+Participación+FEC)	1,7	1,9	2	2,4	2,5	2,7	3	3	3	3,2	3,2	3,1	3,1	2,9
Transferencias (% de los ICN)	33,9	34	35	40,2	39,6	44,2	49	42,7	40,2	41,7	40,9	38,5	36,6	33,3
Transferencias (% de los Gts Corrientes GNC)	35,2	32,5	31	32,6	33	31,6	31,1	29,2	29,2	30,7	30,6	29,8	28,5	26,3
Transferencias per cápita (pesos corrientes)	48.072	61.560	76.842	108.394	135.006	164.056	193.574	202.951	234.951	260.592	289.592	313.735	339.655	348.642
Transferencias per cápita (pesos constantes de 1994)	58.932	61.560	64.324	74.600	78.953	82.211	88.803	85.612	92.083	95.448	99.607	102.285	105.610	103.756
Crecimiento real Transferencias per cápita	34,1	4,5	4,5	16	5,8	4,1	8	-3,6	7,6	3,7	4,4	2,7	3,3	-1,8

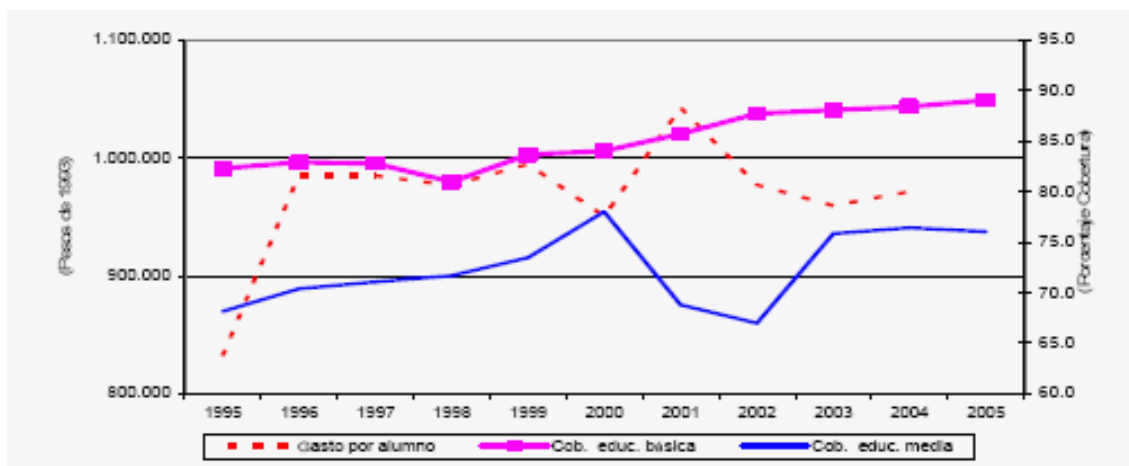
Fuente: Esta investigación, con datos obtenidos de El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

Por otra parte dentro del análisis hecho por LOZANO, RAMOS y RINCON, durante el régimen de Ley 60, se encuentra que: “Existe una asociación entre el aumento de las TT y el deterioro del balance primario del gobierno central. Así, mientras los ingresos tributarios se incrementaron en 3 puntos del producto entre 1993 y 2001 (aumentaron de 9,9% a 12,9% del PIB), el gasto primario se incremento en 5,8 puntos (de 11,2% a 17% del PIB), con lo cual se deterioró el balance primario del gobierno. Dentro de la expansión del gasto primario, el aumento de las TT explica una tercera parte, otra parte importante es explicada por el pago de pensiones”⁴⁷.

En el mismo sentido se puede observar en la parte inferior del Cuadro 2 que las TT como porcentaje de los ICN, se incrementaron del 34% al 40% entre 1994 y 2001. Por su parte, la participación de las TT dentro de los gastos corrientes de la Nación llegó a niveles del 33% durante el régimen de Ley 60. Finalmente, con dicha Ley las transferencias, en términos per-cápita en pesos de 1994, aumentaron de \$58.932 en 1993 a \$92.083 en 2001, es decir registraron un crecimiento real promedio de 9%.

En relación a las tasas de cobertura bruta en educación básica y media pasaron de 82.3% y 68.1% en 1995 a 89.1% y 76.1% en 2005, respectivamente (Gráfica 1). Así mismo, el gasto real anual por alumno financiado con recursos nacionales aumentó inicialmente de \$831.973 en 1995 a \$1.042.879 en 2000. Es de señalar que estas partidas corresponden a un promedio nacional, por lo cual, el monto efectivamente transferido por alumno, pudo ser superior o inferior a este promedio, dependiendo de las diferencias en los costos de la nómina de los educadores en los diferentes entes territoriales.

Gráfica 1. Cobertura Bruta y Gasto Público Real por Alumno en Colombia para el período 1995-2005



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

⁴⁷ LOZANO, Ignacio; RAMOS, Jorge y RINCÓN, Hernán, p. 6-7

Es evidente que en las dos últimas décadas el país ha presentado progresos considerables en relación a cobertura, pero al tiempo se puede decir que no se registra un avance en relación a la calidad del sector educativo oficial en donde se encuentra el mayor número de estudiantes, puesto que las instituciones oficiales representan el 75% del total de estudiantes matriculados en promedio del año 1995 a 2001. Teniendo de referente las pruebas ICFES del año 2003, muestra que un 30% de los establecimientos privados se ubicaron en las categorías muy superior, superior y alta, por el lado de los establecimientos oficiales se ubicaron alrededor del 8.9%, mientras que el 29.4% se ubicó en la categoría media y el 61.8% en la categoría baja, inferior y muy inferior, por lado de los establecimientos privados estos se ubicaron en categoría media en un 22.4% y en las categorías baja, inferior y muy inferior representaron un 46.6%.

En Colombia se ha tomado a las pruebas ICFES como un indicador muy asociado a la calidad, aunque se debe ser cuidadoso con su interpretación, en razón a la elevada cantidad de instituciones oficiales y no oficiales en las categorías intermedias y bajas lo que no permite establecer claramente las diferencias de calidad entre los sistemas de educación pública y privada, por otra parte debe tenerse en cuenta que el rendimiento académico de los estudiantes está determinado fundamentalmente por factores socioeconómicos. En este mismo sentido hay que señalar que se puede observar una gran brecha entre establecimientos públicos y los mejores establecimientos privados, estas diferencias en gran medida se dan por factores socioeconómicos que afectan tanto al estudiante como a su entorno familiar como por ejemplo el nivel educativo y ocupación de los padres entre otros factores.

2.2 COMPORTAMIENTO DEL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL NACIONAL BAJO LA LEY 715 DE 2001

Bajo la actual normatividad los recursos nacionales para educación básica y media, que están constituidos en el SGP, más otros aportes realizados a través del Ministerio de Educación, cubren cerca del 90% de los gastos sectoriales y se dirigen, esencialmente al pago de la nómina y las prestaciones sociales de Directivos docentes, docentes y personal administrativo del sector. Los aportes territoriales son relativamente pequeños y se concentran en los departamentos y municipios con mayor capacidad fiscal. Estos recursos del SGP se giran directamente a los Departamentos, Distritos y Municipios certificados.

Los criterios de distribución del SGP para educación son: población atendida, población por atender en condiciones de eficiencia y equidad. En general, la aplicación de estos criterios se ha reflejado en el diseño y ejecución de unas metodologías estadísticas por parte del gobierno nacional mediante las cuales se calcula una partida por alumno para cada una de las entidades territoriales.

Es de resaltar que el Sistema General de Participaciones reforzó la flexibilización en relación al manejo del presupuesto general de la Nación, en cuanto al monto que se giró a las regiones, el cual continuó creciendo en términos del producto hasta el año 2003, año en que se revirtió esa tendencia. Debido al aumento de recursos en 2002 y 2003, que tuvo que ver fundamentalmente con la ampliación de la base de liquidación del nuevo sistema, que surge de incorporar el FEC*** y el costo de docentes y personal administrativo en el sector educativo, que antes se financiaban con recursos locales.

Con la entrada de la Ley 715 y el SGP se observa un cambio en la tendencia expansiva de las transferencias en relación al PIB, se puede observar que pasaron de 5.6% a 5.1% entre 2002 y 2006, en el caso particular del sector educativo estos giros pasaron de 3.2% a 2.9% del PIB en el mismo periodo de tiempo, en el mismo sentido se muestra que las Transferencias como porcentaje de los INC, pasaron de 41.7% a 33.3% entre 2002 y 2006. Por su parte la participación de las TT dentro de los gastos corrientes de la Nación paso en este mismo periodo de tiempo de 30.7% a 26.3%. Con la Ley 715 en términos per-cápita y en pesos de 1994 pasaron en el mismo periodo de tiempo de \$95.448 a \$103.756. (Cuadro 2).

En el campo macroeconómico y específicamente por el lado del ahorro fiscal ha generado en las finanzas del gobierno nacional, este ahorro en gran medida se debe al cambio de régimen de las transferencias en 2001 y particularmente gracias a la Ley 715, según LOZANO, RAMOS y RINCON, se consideran tres conceptos: “El primero es el flujo efectivo que le ha girado el gobierno nacional a las entidades territoriales a través del SGP. El segundo es el flujo que hipotéticamente le hubiera girado el gobierno nacional a las regiones, de haber continuado vigente la Ley 60.

El tercero, corresponde a este último flujo hipotético, complementado con recursos adicionales para el sector educativo a través del FEC. Así las cosas, el ahorro fiscal se estima como la diferencia entre los giros hipotéticos de “Ley 60” y/o “Ley 60 + FEC” menos los giros efectivos a través del SGP. Ese ahorro se estima para el período completo de transición, precisando que, para el primer sub-período 2002-2005, es un ahorro ya realizado, mientras que para el segundo sub-período 2006-2008, es un ahorro proyectado; es de anotar que estos cálculos se realizaron por el Ministerio de Hacienda”⁴⁸.

*** Fondo Educativo de Compensación (FEC), fue creado por la Ley 141 de 1994 del Plan de Desarrollo N° 188 de 1995, surge como consecuencia de los compromisos adicionales sobre los ingresos corrientes adquiridos por el gobierno a lo largo de los años noventa y su fin está orientado para financiar los faltantes de la nomina y cubrir el alza de los salarios de docentes de algunas Entidades Territoriales

⁴⁸ LOZANO, Ignacio; RAMOS, Jorge y RINCÓN, Hernán. Implicaciones Fiscales y Sectoriales de la reforma a las Transferencias Territoriales. En: Borradores de Economía N° 437, Banco de la República 2007. p. 7-8

En consecuencia la magnitud de este ahorro en porcentajes del PIB, se considera más relevante al que: “Incluye los recursos del FEC dentro de los flujos hipotéticos, ya que desde su creación, estos recursos complementaban el pago de nómina del sector educativo. Así las cosas, teniendo en cuenta el escenario relevante, “Ley 60 + FEC”, el gobierno nacional generó un ahorro promedio anual de 0,45% del PIB durante el primer tramo de la transición (2002-05), lo cual equivale a un ahorro acumulado de 1,8% del PIB en los cuatro años, adicionalmente se muestra que la mayor parte de este ahorro se generó en los dos últimos años.

Para el segundo periodo de la transición (2006-2008), y teniendo como base los pronósticos macro-fiscales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Ministerio de Hacienda, se estima que el ahorro fiscal ascenderá a 1,4% del PIB por año. Es decir, en los tres años que le restan a la transición, se espera acumular un ahorro equivalente a 4,2% del PIB. Si se tienen en cuenta el ahorro ya realizado (2002-2005), más el proyectado (2006-2008), los cálculos indican que la reforma al régimen de transferencias de 2001 significó un ahorro acumulado para el gobierno nacional cercano a 6 puntos del PIB. Este resultado confirma una de las premisas que sustentó dicha reforma, según la cual al desligar temporalmente las transferencias de los ICN, el gobierno se aseguraba que los mayores recaudos tributarios por reformas adicionales o mejor desempeño de la economía, no se tradujeran en mayor gasto”⁴⁹.

Finalmente es necesario destacar que, si bien el país ha registrado progresos en materia de cobertura, la calidad del sistema educativo no registra avances importantes, sobretudo en la educación oficial, que cobija al mayor número de estudiantes del país. Las instituciones oficiales cuentan con una matrícula de 7.758.037 que equivale al 80.4% del total de la matrícula en Colombia que se encuentra en 9.596.565 estudiantes al año 2004. En cuanto a los recursos asignados para inversión y para el mejoramiento de la calidad del sistema educativo público son residuales, y no representan un monto significativo del SGP. Los recursos humanos disponibles en este sector, están representados por 279.563 educadores oficiales, contabilizados en el año 2004.

2.3 COMPORTAMIENTO DEL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO BAJO LA LEY 60 DE 1993

Hasta el año 2001 el sistema de transferencias a las entidades territoriales estaba definido por los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, según los cuales los recursos territoriales estaban conformados por el Situado Fiscal (SF) y la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN). Dichos recursos se distribuían y asignaban de acuerdo a las reglas previstas por la Ley 60 de 1993. Así, “el Situado Fiscal se orientaba a la financiación de los

⁴⁹ Ibid. p. 8-9

servicios de educación y salud en los departamentos, para atender en el caso de la educación, los gastos de la nómina de maestros y unos recursos adicionales de Fondo de Compensación Educativa (FEC) para cubrir todos los faltantes. Mientras que las PICN se destinaban a educación, salud, agua potable y otros sectores en los municipios; para en lo relacionado específicamente a educación financiar inversiones en calidad y contratación de docentes. De tal manera que, a pesar de que los dos tipos de transferencias financiaban salud y educación, su distribución se realiza con criterios y variables distintas⁵⁰, con lo que se generaban ineficiencias en la asignación de recursos y se limitaba el logro de resultados en materia de cobertura y calidad. En educación, el problema consistía en que esta asignación era inequitativa al estar fuertemente ligada a la nómina, en lugar de considerar a la población escolar de cada entidad territorial. En suma, los recursos favorecían al docente y no a los niños, lo anterior porque dentro de la norma vigente no se fijaban responsabilidades precisas en los distintos órdenes de la administración pública dándose el fenómeno de la duplicidad de funciones y adicionalmente los criterios de distribución existentes no eran lo suficientemente precisos para la asignación de los recursos.

Para generar un mayor entendimiento de cómo se distribuían los recursos por parte del Situado Fiscal y las PICN, a continuación se muestra la siguiente tabla:

⁵⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. República de Colombia. Distribución de Sistema General de Participaciones Vigencia 2002. En: Documento CONPES Social 057 de 2002. Consejo Nacional de Política Social. Bogotá D.C, 28 ene. 2002 p. 3

Tabla 1. Reglas de distribución y asignación de las transferencias de la Ley 60 de 1993.

¿CÓMO SE DENOMINA?	SITUADO FISCAL	PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN –PICN
¿A QUIENES SE TRANSFIERE?	A los departamentos y distritos	A los municipios, distritos y resguardos indígenas.
¿CUÁNTO SE TRANSFIERE?	24.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación.*	22% de los Ingresos Corrientes de la Nación.**
¿CON QUE CRITERIOS SE DISTRIBUYE?	<ul style="list-style-type: none"> • 15% en partes iguales entre todos los beneficiarios. • 85% restante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Situado fiscal mínimo por eficiencia administrativa. (menor asignación por persona atendida) ○ Los excedentes por eficiencia fiscal y población potencial por atender. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación per cápita para indígenas. • 1.5% para municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena. • 5% Para municipios de menos de 50.000 hab. Con los criterios de la fórmula • El resto, por la siguiente fórmula: <ul style="list-style-type: none"> ○ 40% por población pobre ○ 20% por nivel relativo de pobreza ○ 22% por población. ○ 6% por eficiencia fiscal ○ 6% por eficiencia administrativa. ○ 6% Por progreso en calidad de vida.
¿A QUE SE DESTINA?	<p>60% para Educación</p> <p>20% para Salud</p> <p>20% de libre asignación en salud y educación.</p>	<p>Solo los municipios de categorías, 4ª, 5ª y 6ª, tienen un 15% para inversión u otros gastos (libre destinación). El resto de los recursos y el 100% de lo asignado para los demás municipios, constituye la forzosa inversión que se asigna así:</p> <ul style="list-style-type: none"> 30% para educación. 25% para salud (15 puntos son para régimen subsidiado) 20% para agua potable y saneamiento básico. 5% para deporte y cultura. 20% de libre inversión para los sectores establecidos en la Ley 60 de 1993.

(*)El Situado Fiscal corresponde al 24,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación, después descontar 3 puntos del IVA y el Impuesto de Oro y Platino.

(**) La PICN corresponde al 22% de los Ingresos Corrientes de la Nación, después de descontar 3 puntos del IVA, el Impuesto de Oro y Platino, el Impuesto a las Transacciones Financieras y los ajustes a los impuestos existentes en la Reforma Tributaria.

Fuente: Documento CONPES Social 057 de 2002. p. 4

Para el caso particular del Municipio de Pasto en el periodo de 1994 a 2001, éste no era un Municipio Certificado en Educación y por ello la prestación del servicio educativo era administrada directamente por el Departamento de Nariño a través de la Secretaria de Educación Departamental, quien del 60% del total de los recursos del Situado Fiscal correspondiente para educación, <<destinaba el 99% de la asignación para el pago de la nómina del personal docente y administrativo*; el 1% restante se conocía con el nombre de “Administrativo SED” – Administrativo Secretaría de Educación Departamental- y era usado para pagar los gastos de

* El término de “personal docente y administrativo” se empieza a usar a partir del año 2001 con la reglamentación de la ley 715 de 2001; antes, con la Ley 60 de 1993 dicha clasificación se la tomaba de manera desagregada, haciendo mención de: directivos docentes (rectores, coordinadores y directores), docentes de preescolar, docentes de primaria, docentes de secundaria y media vocacional, docentes nacionales, docentes nacionalizados, docentes departamentales y docentes municipales.

funcionamiento de la misma y de sus diferentes unidades presupuestales como las de captación, educación fundamental y proyectos de desarrollo, entre otras.>> **

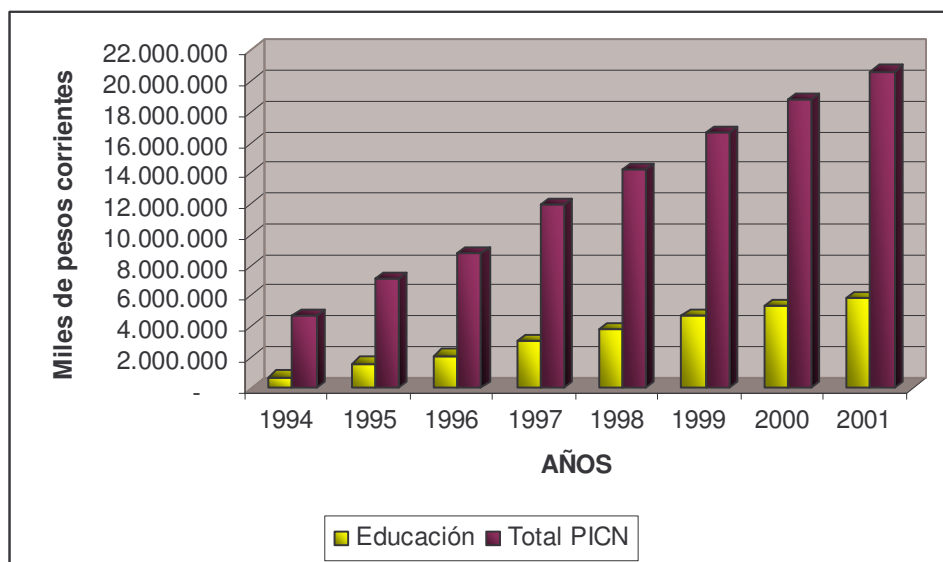
Cabe anotar respecto a la Planta de personal que ésta, era manejada por el Departamento de Nariño encontrándose conformada por docentes, directivos docentes y administrativos la cual, cambiaba de mes a mes a razón de lo que se conociera como “novedades”, dichas novedades hacían alusión a licencias o retiros del personal, entre otras circunstancias; que causarían que el total de Planta varíe mes a mes de los parámetros de viabilización de Planta establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, sin la posibilidad de que estos parámetros fueran excedidos.

Por lo anterior expuesto, la Nación le transfería a Pasto y en razón a lo estipulado por la Ley 60 de 1993 solamente recursos de las Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN), que podrían ser destinados al financiamiento de actividades que contribuyeran en los colegios nacionales y nacionalizados al mejoramiento de la calidad educativa; dichas actividades cubrirían lo referente a: mantenimiento y adecuación de infraestructura educativa, dotación de textos escolares, entre otros; sin embargo estos recursos también se podían destinar al pago de personal docente. Adicionalmente es de resaltar, que solo el 30% de los recursos de las participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación, eran destinados exclusivamente a educación.

Después de una breve exposición acerca de lo que son las PICN y de algunas de sus reglas de asignación en el Sector educativo Oficial, se puede empezar a analizar inicialmente la participación que los recursos asignados para educación tuvieron sobre el Total de las PICN y así en cierto sentido llegar a establecer si se cumplió con la norma establecida en la forma de distribución de los recursos destinados a educación en el Municipio.

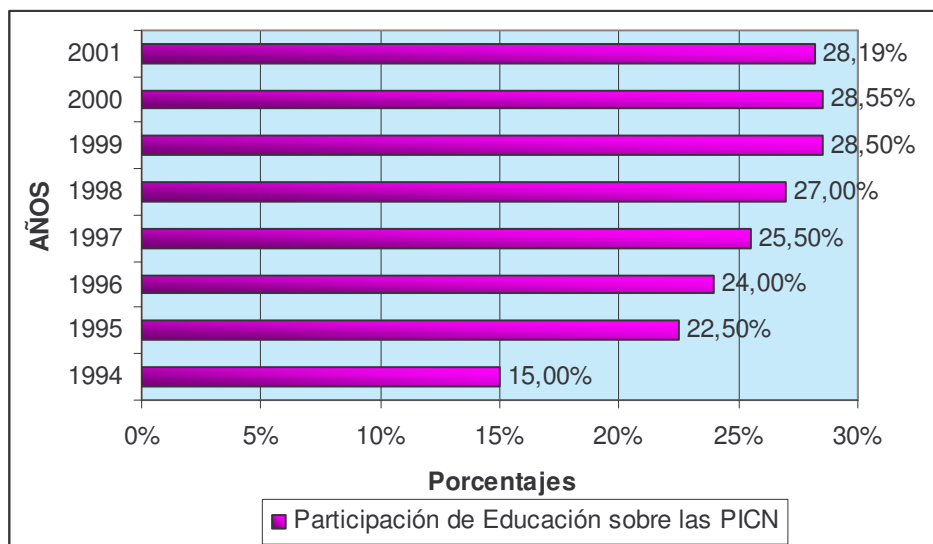
** Testimonio Funcionaria de Presupuesto de SED

Gráfica 2. Evolución de las Participaciones de los Ingresos Corrientes de la Nación y del Sector Educativo del municipio de Pasto 1994-2001 (Miles de Pesos Corrientes.)



Fuente: Esta investigación con datos del Departamento Nacional de Planeación – DNP- (Participaciones Territoriales por año 1994-2001)

Gráfica 3. Participación Porcentual del Sector Educativo Oficial en relación al Total de las PICN de Pasto 1994-2001



Fuente: Esta investigación con datos del Departamento Nacional de Planeación –DNP- (Participaciones Territoriales por año 1994-2001)

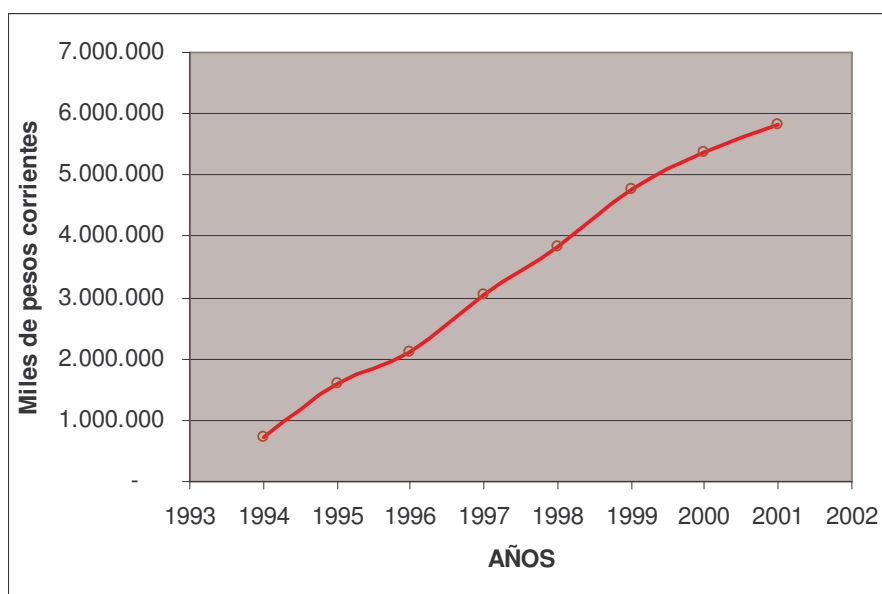
En las gráficas presentadas anteriormente, tras observar la participación porcentual que dentro del total de las PICN tienen los recursos asignados para educación, llama la atención la participación porcentual del Sector Educación dentro del total de las PICN, ya que en 1994 la participación del sector educativo se ubica alrededor del 15%, ascendiendo hasta llegar a un porcentaje cercano al 28.5% del total de las PICN en 1999.

Sumado a lo anterior, también se puede observar una tendencia creciente del monto total de las PICN, en razón de que en 1994 el municipio recibe del gobierno nacional la suma de \$4.734.160.000; en 1998 donde se presenta un crecimiento considerable respecto a 1994 se recibió la suma de \$14.189.637.000, presentándose en este periodo un crecimiento porcentual del 299%; al tomar el periodo de 1998 a 2001, donde este último año percibe recursos alrededor de \$20.653.642.000 periodo en el cual se presenta un crecimiento porcentual de 146%.

Adicionalmente hay que tener en cuenta que con las PICN se atienden otros sectores importantes tales como: Salud, Agua Potable, Deporte y Cultura, Libre Inversión, Resguardos Indígenas y Libre Destinación dentro de las finanzas públicas del Municipio con los que se puede atender la demanda de beneficios sociales para la comunidad.

Una vez explicada la participación que los recursos asignados para educación tuvieron sobre el Total de las PICN en el municipio de Pasto se presenta a continuación un análisis sobre el comportamiento que tuvieron dichos recursos, en el período comprendido entre 1994 y 2001.

Gráfica 4. Participación del Municipio de Pasto en los Ingresos Corrientes de la Nación para educación 1994-2001 (Miles de pesos ctes.)



AÑO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Educación	710.124	1.600.012	2.114.374	3.050.133	3.831.202	4.759.501	5.379.056	5.822.932

Fuente: Esta investigación con datos del DNP (Participaciones Territoriales por año 1994-2001)

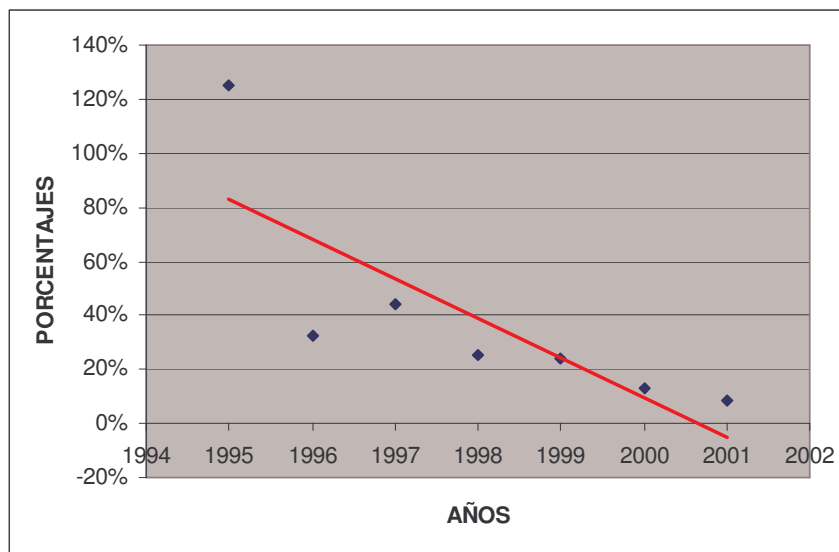
Con la Ley 60 de 1993 mediante la cual se desarrolla los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia, los recursos de las Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN) girados por el nivel central al municipio de Pasto para el sector educativo oficial en el período 1994-2001 tuvieron un incremento sustancial en más de un 719% aproximadamente, pasando de \$710.124.000 en 1994 a \$5.822.931.729 en 2001.

En este sentido, puede afirmarse que mientras duró el régimen de Ley 60 de 1993, el municipio de Pasto entre los años 1994 y 2001 recibió para el sector educativo vía transferencias del nivel central un monto total de aproximadamente \$27.267.333.000.

Lo anterior obedece en mayor medida al régimen que se encontraba vigente para la distribución de las transferencias por medio del Situado Fiscal y de las participaciones municipales, que establecía que cuanto mayor crecimiento registrará la economía y mayores ingresos recaudara la Nación, mayores recursos se giraban a las regiones, incentivando por esta vía la demanda. Así el incremento observado en las transferencias giradas en el periodo en mención, obedece a un período de expansión de la economía colombiana y a la relativa importancia que se le dio a la educación en cumplimiento con la ley 115 de 1994.

De esta manera, si bien se percibe un incremento nominal en los montos que fueron transferidos anualmente, los incrementos porcentuales año tras año fueron disminuyendo, en dicha forma, la tendencia seguida por las variaciones porcentuales ha sido decreciente, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfica 5. Incrementos Porcentuales SGP para el Municipio de Pasto en el Sector Educación 1994-2001



AÑO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Variaciones %		125,314	32,147	44,257	25,608	24,230	13,017	8,252

Fuente: Esta investigación con datos del DNP (Participaciones Territoriales por año 1994-2001)

En el gráfico anterior podrá verse que el incremento en los recursos transferidos por parte del nivel central al municipio para la participación de educación por concepto de Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación pasaron de incrementarse en aproximadamente un 125,31% entre los años 1994 y 1995 a incrementarse en un 8,24% entre los años 2000 y 2001.

Lo anterior explicado por el diseño Constitucional de 1991 que hacía depender las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la Nación, como se lo ha expresado con anterioridad. Lo que habría que anotar al respecto es que los Ingresos Corrientes de la Nación mostraron inestabilidad durante la década del noventa, derivada esta, de las fluctuaciones propias de la actividad económica. De esta manera, los recursos transferidos a municipios y departamentos estuvieron sometidos durante ese periodo a una gran volatilidad. En consecuencia, esta volatilidad se transmitió a los recursos con que contaban las regiones para financiar los gastos de educación, salud, agua potable y demás sectores de inversión social, impidiéndoles llevar a cabo una correcta planeación de su desarrollo y una adecuada asignación de recursos.

Por ejemplo, para el año 2000 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público somete a consideración del CONPES social 049 de junio de 2000 una reducción en la distribución territorial de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN), para la vigencia 2000, aprobada mediante el documento CONPES Social 048 del mismo año. Esta clase de ajustes se presentan por dos motivos, en primer lugar hay que tener en cuenta que el Presupuesto General de la Nación se elabora al inicio del segundo semestre de cada año, por lo tanto en el momento no se tenía el valor del PIB para este año, lo que hace que las proyecciones no se cumplan, razón por la cual se deban hacer ajustes y en segundo lugar se debe a un descenso en la actividad económica observada al cierre de 1999 y por el menor ritmo de las importaciones en el año, lo cual hizo que se prevea una disminución en el recaudo de los ingresos corrientes de la Nación y por consiguiente de la base de liquidación de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

Además cabe agregar que con la forma de distribución y la asignación de las transferencias de la Ley 60 de 1993 los verdaderos problemas del sector educativo se concentraban en la inequidad, la ineficiencia, la poca atención a incentivar la calidad, la duplicidad de competencias entre entidades territoriales y la insostenibilidad financiera debida al incremento persistente de los costos de la nómina. Como respuesta a esto, se aprobó la Ley 715 de 2001 con la cual se buscaba crear una estructura institucional que permitiera la efectiva ampliación de la cobertura con calidad ordenando las plantas docentes, estableciendo mecanismos que permitieran la contención de los costos, definiendo competencias claras entre Nación, departamentos y municipios y asignando equitativamente los docentes.

2.4 EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN EN EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO DE PASTO

Como se menciona en la introducción del presente capítulo, el Municipio de Pasto, inicia el Proceso de certificación en Educación a partir de 1997 y culmina en 2001; por ello se observa un hecho particular que coincide con el proceso de transición en el cambio de normatividad, es decir el fin de la ley 60 de 1993 y el inicio de la ley 715 de 2001.

Proceso que inicia a cristalizarse mediante la sanción de la Ordenanza 050 de Diciembre 12 de 1997 de la Honorable Asamblea Departamental de Nariño, a través de esta ordenanza se le otorga autonomía al municipio de Pasto para asumir la dirección, prestación de servicio educativo y el manejo autónomo del Situado Fiscal, además de fijarse otras responsabilidades por cuanto cumple con los requisitos señalados con la Ley 60 del 93, Decretos 2886 del 94, 1060 del 95 y la resolución 5290 de 1997.

De esta manera, se faculta al gobernador del departamento de Nariño para celebrar contratos, escrituras, demás actos administrativos y gestiones a que haya lugar para entregar el personal, los bienes y los establecimientos que le permitan al municipio de Pasto cumplir con las funciones y obligaciones recibidas en virtud de la certificación otorgada; En tal sentido, lo que ocurre en el municipio es la desvinculación de la Secretaría Municipal de Educación del Fondo Educativo Regional (FER), por el lado del municipio, éste se compromete a firmar con el Departamento los convenios respectivos con el fin de garantizar el pago de la nómina del personal docente y administrativo de los colegios departamentales que laboran en la ciudad de Pasto, así mismo en cuanto hace relación al pago de los costos que implican el traspaso de los bienes muebles e inmuebles a favor del municipio.

En concordancia con la obligatoriedad de prestar el servicio educativo, el Municipio debió adoptar el plan de Desarrollo Educativo Municipal, llamado "HUMANISMO, SABER Y PRODUCTIVIDAD" diseñado por la Administración del Ing. Antonio Navarro como Alcalde de Pasto, que se adelanta desde 1995 como guía de lo que debiera hacerse una vez obtenida la certificación. De igual manera, el Gobierno Municipal se obliga a rendir periódicamente informes anuales a la asamblea Departamental.

Unos años más tarde, el gobierno nacional expide el decreto 1191 de agosto de 1999 mediante el cual se incorpora al municipio de Pasto la Planta de Personal, directivos docentes y administrativos a cargo de los recursos del Situado Fiscal. En tal sentido, parte de la nómina manejada por el departamento de Nariño pasa a depender del municipio de Pasto, de manera que 3325 trabajadores a favor de la educación quedan a cargo de la Secretaría Municipal de Educación, discriminados estos de la siguiente forma: 2743 docentes, 103 directivos docentes, 21 directores de núcleo, 402 personas que conformaban el personal administrativo y 56 administrativos que no fueron incluidos en el acta de entrega del personal en el momento de la certificación realizada en el marco de Ley 60, siendo estos parte de la planta de personal de Nariño que laboraba en establecimientos educativos de Pasto.

En consecuencia, para el año 2006 el municipio aduce que no podría incorporar a este personal por no contar con recursos disponibles para su financiación y porque los 56 administrativos devengaban salarios mayores a los del municipio, lo que implicaba homologar a los administrativos del municipio de Pasto. El departamento por su parte, manifestó no tener clara la vinculación de este personal y por lo tanto el Ministerio de Educación Nacional (MEN) solicitó revisar los actos administrativos de vinculación para brindar orientaciones claras sobre el proceso.

2.5 COMPORTAMIENTO DEL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO BAJO LA LEY 715 DE 2001

Una vez concluido el proceso de certificación del Municipio, empieza éste a regirse bajo los criterios establecidos en la Ley 715 de 2001 y junto con ello, a percibir recursos vía Sistema General de Participaciones (SGP) que unificó en una sola “bolsa” las transferencias por situado fiscal y las participaciones municipales. Modificando fundamentalmente la regla de liquidación anual de los recursos girados a las entidades territoriales y su reparto sectorial, entre ellos, el sector educativo. Como consecuencia de este cambio en la forma de distribución de los recursos, un aspecto importante a tenerse en cuenta en el caso particular del municipio de Pasto es que hasta el año 2002 existían reservas del Situado Fiscal que fueron adheridas a los nuevos presupuestos del SGP.

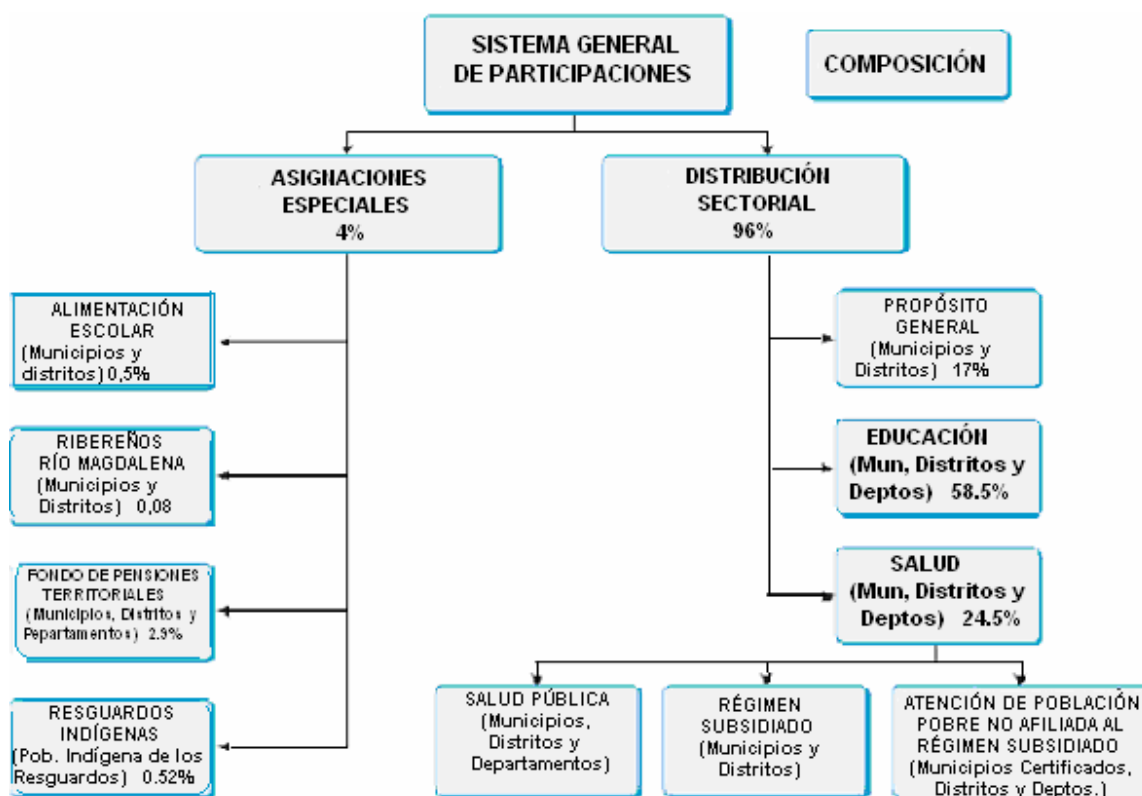
Al asumir la administración y supervisión del Sector Educativo Oficial, fruto de la Certificación el municipio de Pasto empieza a depender aún más de los montos que asigna el nivel central a través del SGP para el sector educativo y en ese sentido, el “esfuerzo fiscal” realizado por el municipio, entendido este como la capacidad de generar sus propios recursos, comienza a representar un menor porcentaje dentro de sus ingresos totales.

La distribución de recursos del Sistema SGP a partir del 2001 se realiza de acuerdo con criterios y parámetros establecidos en la Ley 715 de 2001, donde el objetivo fundamental que la Ley plantea al país en materia educativa es crear las condiciones para el cumplimiento del derecho constitucional de una educación básica y media con buena calidad y cobertura universal. En ese sentido, las entidades territoriales se clasifican en grupos de tipologías educativas para la asignación de recursos por estudiante atendido, entendiéndose por tipología, un conjunto de variables que caracterizan la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, de acuerdo con metodologías diferenciadas por zona rural y urbana. De esa manera, cada tipología establece una asignación básica por alumno; aquí se puede identificar una de las principales diferencias con la anterior norma (Ley 60), radica en el mecanismo de hacer la asignaciones de acuerdo a la PICN y la dada a partir de un monto por alumno como lo establece la Ley 715, esta nueva forma de asignación de recursos trae consigo la salida y/o reubicación del personal Docente y Administrativo hecho que se presentó en el Municipio de Pasto en el proceso de Certificación en Educación; por otra parte para el periodo de transición 2001-2008 Pasto se encuentra dentro de la tipología 2 que enmarca a los municipios certificados. Como se verá más adelante en el desarrollo del capítulo 3 del presente estudio, la metodología de definición de las tipologías educativas, después será modificada con la ley 1176 de 2007.

En complementariedad para generar un mayor entendimiento de cómo se distribuían los recursos del Sistema General de Participaciones hasta el año 2008, y así poder observar de manera más clara la modificación que se generará con la

Ley 1176 de 2007 en la forma de distribución de los recursos a continuación se muestra la siguiente gráfica explicativa:

Gráfica 6. Composición del Sistema General de Participaciones y su asignación porcentual por componente para el período 2002-2008



Fuente: Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP

Dentro de los aspectos relacionados con el manejo de los recursos que son destinados al sector educativo, habrá que mencionarse que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) que es el encargado de los giros de la participación para educación, inicialmente deberá girar dichas transferencias en los tres (3) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, y las entidades territoriales pagarán dentro de los dos (2) días siguientes, según lo establece el último inciso del artículo 17 de la Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, además debe tener en cuenta a aquellas entidades donde existen estudiantes subsidiados en instituciones de carácter privado, asignando recursos por alumno atendido sobre la base de la tipología correspondiente.

Cabe anotar también que, las entidades territoriales pueden bajo la Ley 715 de 2001 destinar hasta un 1% de los recursos asignados por el SGP como “Cuota de

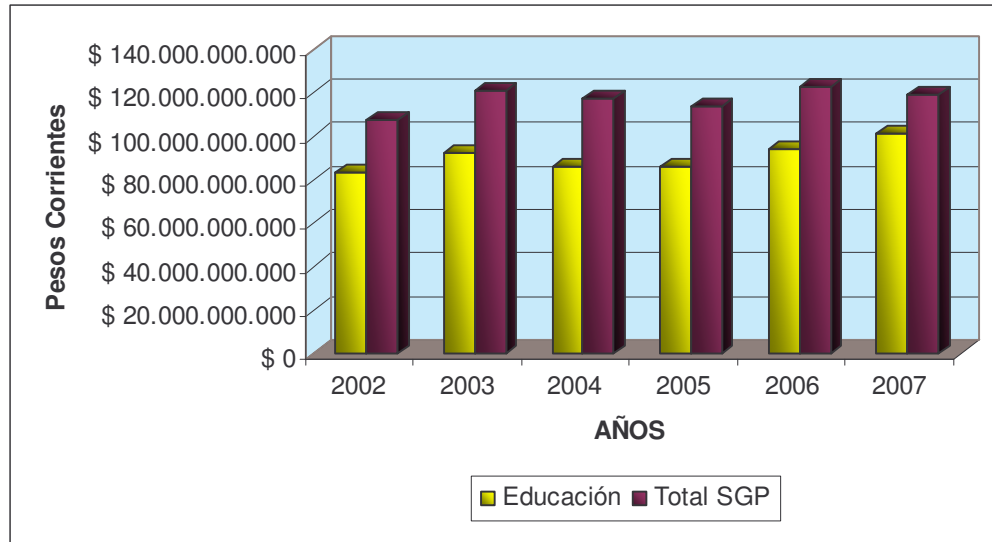
Administración” para la mayor eficiencia en la administración del sector en su jurisdicción.

Por último, antes de entrar a analizar el comportamiento de los recursos transferidos al sector educativo del municipio de Pasto en el período 2001-2008, no está demás agregar como dato informativo que el Gobierno Nacional es quien “asigna a las entidades territoriales los recursos destinados al mejoramiento de la calidad educativa. Estos recursos son transferidos directamente a los municipios, y se distribuyen en forma proporcional a la matrícula y al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de cada municipio”⁵¹ sin que en ningún caso esta asignación sea menor a la mínima por estudiante. Cabe anotar, que hasta 2003 no existía asignación mínima por estudiante, en 2004 se estableció la mínima en \$50.500 para los municipios no certificados; para el año 2005 se establecieron como mínimas: \$57.000 para los municipios no certificados y \$35.000 para los certificados.

En ese orden de ideas, antes de iniciar a analizar el comportamiento de la participación de educación en el municipio de Pasto para el período 2002-2007, se puede inicialmente hacer referencia a la participación porcentual que estos recursos tuvieron dentro del agregado total del Sistema General de Participaciones a través de la interpretación de las siguientes gráficas:

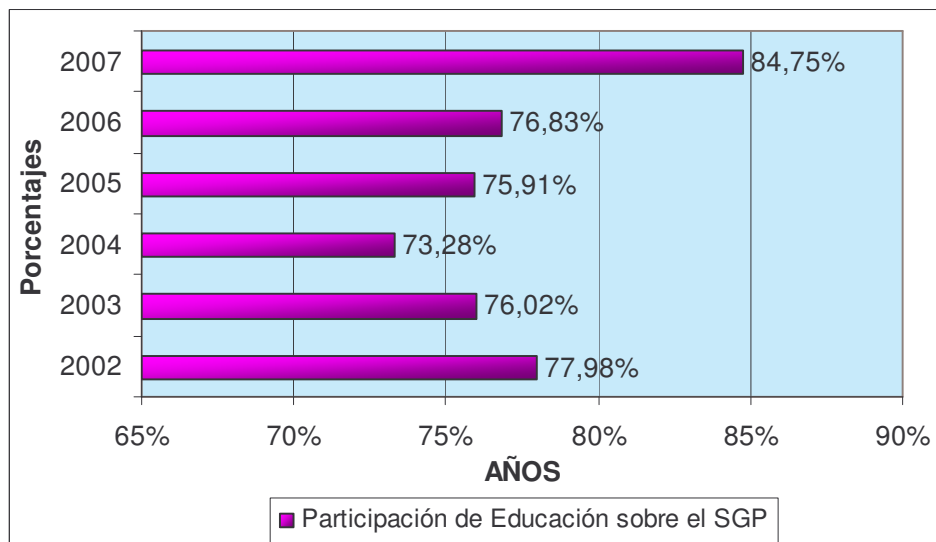
⁵¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. República de Colombia. Recursos Financieros. Sistema General de Participaciones –SGP- En: Perfil del Sector Educativo Departamento de Nariño. Municipios certificados de Pasto y Tumaco. Santafé de Bogotá. oct, 2004. p. 32

Gráfica 7 Evolución de los Montos del SGP y del Sector Educativo del Municipio de Pasto en Pesos Corrientes 2002-2007.



Fuente: Esta investigación con base en datos suministrados por el DNP (Participaciones Territoriales 2002-2007)

Gráfica 8. Participación del Sector Educativo oficial en relación al total del SGP en el período 2002-2007

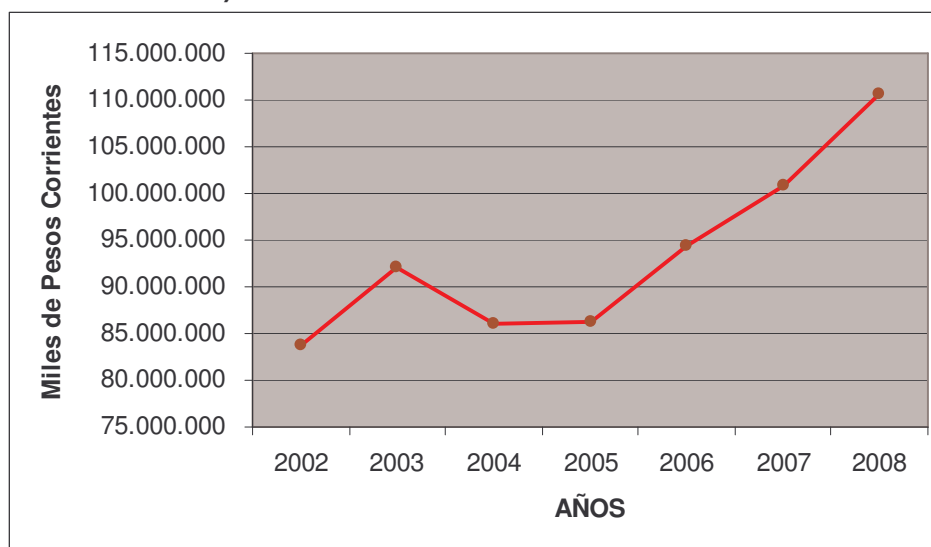


Fuente: Esta investigación con base en datos suministrados por el DNP (Participaciones Territoriales 2002-2007)

Teniendo en cuenta que con la Ley 715 de 2001 el porcentaje de distribución que le corresponde a la participación de educación para el período 2002-2007 es de 58.5%, el comportamiento de los recursos asignados para la participación de educación es fluctuante tomando como referencia que en el año 2004 educación representa un 73.28% siendo esta, la participación más baja, por el contrario en el año 2007 educación representa un 84.7% siendo esta la participación más alta en el periodo 2002-2007

Una vez analizada la participación porcentual que los recursos asignados a educación oficial en el municipio de Pasto tuvieron sobre el total del SGP, se puede entrar a exponer el comportamiento que la participación de educación tuvo a lo largo del período en que rigió la Ley 715 de 2001, como se muestra a continuación:

Gráfica 9. Recursos del SGP Educación para el Municipio de Pasto 2002-2008 (Miles de Pesos Ctes.)



AÑOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Educación	83.755.031	92.163.487	85.994.623	86.233.990	94.302.279	100.878.658	110.651.261

Fuente: Esta investigación con datos del DNP (Participaciones Territoriales por año 2002-2008) y el Documento CONPES Social 121 de 2009

Con el Acto Legislativo 01 de 2001 y su ley reglamentaria 715 de 2001 que modificó el régimen de las Transferencias Territoriales en Colombia y creó el Sistema General de Participaciones (SGP) los recursos girados por el nivel nacional al municipio de Pasto para el sector educativo oficial en el período 2002-2008 tuvieron un crecimiento de 26,91% aproximadamente, pasando de \$83.775.030.579 en 2002 a \$110.651.261 millones en 2008.

De esta forma, el comportamiento de las participaciones destinadas a educación es ascendente con un leve repunte en el año 2003, donde se percibieron recursos por la suma de \$92.163.487.459; para el año 2004, el municipio recibió del gobierno central una cantidad menor por valor de \$85.994.622.843 que anualmente fue incrementándose hasta el 2008. El decrecimiento en los recursos en la transición del año 2003 al 2004 representó un porcentaje negativo del 6.69%. De lo anterior se puede inferir que al presentarse una disminución en el número de estudiantes, también se presentara una disminución en el número de docentes, para lo cual la SEM deberá adelantar estrategias orientadas a la reubicación de docentes para de esta forma evitar la devolución de plazas al MEN.

Las posibles explicaciones que pueden darse acerca del crecimiento percibido en las participaciones para el sector educativo del municipio en el año 2003 corresponden en primera medida a un incremento en los recursos girados por parte del Ministerio de Hacienda para el total de las participaciones en el mismo año; según datos del DNP, dicha suma ascendió a \$ 121.243.504.000, superior en un 12,88% respecto al año inmediatamente anterior (2002) y también superior en un 3,21% respecto del siguiente (2004). En tal sentido, un mayor monto recibido vía SGP se traduciría en un incremento mayor en sus diferentes componentes.

Por otra parte, en el caso particular de las fluctuaciones que presentan los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones transferidos por la Nación al Municipio de Pasto, en especial para el año 2003 hacen referencia a los *criterios de distribución* de los recursos de la participación para educación del SGP establecidos en el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, lo cuales se basan en: a) Población atendida, b) Población por atender en condiciones de eficiencia y c) Equidad. En dicho sentido, acerca de cada uno de los criterios referidos al año 2003, podría exponerse lo siguiente:

a) Población Atendida

Corresponde a la población matriculada en el sector oficial que se financia con los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones - SGP. Para el caso de la distribución de los recursos de la participación para educación del SGP esta información de población atendida se comienza a utilizar desde el año 2004, debido a que la Ley 715 de 2001 estableció un período de transición de dos años (2002 y 2003) durante los cuales se expidieron normas transitorias para la organización de la prestación del servicio público educativo en las entidades territoriales, de conformidad con las disposiciones establecidas en la citada ley. En este sentido, a partir de 2004 se comienzan a aplicar en pleno los criterios de distribución definidos en el artículo 16, numeral 16.1 de la mencionada Ley. Es de anotar, que la distribución de los recursos del SGP de 2004 se hizo con base en la población atendida en el año inmediatamente anterior (2003) según lo establecido en la Ley 715 de 2001 y así sucesivamente para cada vigencia hasta el 2008. Es de anotar que esta

metodología dificulta la atención de la población real en razón de que esta no prevé las eventuales coyunturas que se puedan presentar en las entidades territoriales, lo que pondría en dificultades a las autoridades del orden local para cumplir con la demanda de la población en el sector Educativo.

De esta manera, la variable principal es la población atendida en el sector oficial en el año inmediatamente anterior, por lo tanto en la medida en que ésta disminuya, la asignación por este componente también disminuye.

b) Población por Atender en condiciones de eficiencia

La distribución de estos recursos de la participación para educación del SGP se hace con base en las disposiciones definidas en el artículo 16, numeral 16.2. Cabe resaltar, que para la aplicación de este artículo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2833 de 2004, el cual definió en su artículo 1º que “para la distribución en cada vigencia del saldo de los recursos disponibles de la participación en educación del SGP, el CONPES determinará en cada una de ellas el porcentaje de la población por atender que se tendrá en cuenta para la asignación del saldo o una parte del saldo de los recursos de la participación del sector educativo. La priorización de población por atender en condiciones de eficiencia corresponderá al incremento de la matrícula oficial en cada entidad en la presente vigencia, con respecto a la matrícula oficial de la vigencia anterior”.

En este sentido, la asignación por este concepto también puede aumentar o disminuir con respecto al año anterior, en razón a que depende del número de cupos nuevos en el sistema educativo oficial que reporte el Municipio de Pasto al Ministerio de Educación Nacional.

c) Equidad

Mediante este criterio se distribuyen los recursos de calidad del Sistema General de Participaciones. Igualmente, una de las variables para la distribución de estos recursos es la población atendida o matrícula en los establecimientos educativos oficiales en el año inmediatamente anterior, por lo tanto, cualquier aumento o disminución en esta variable afecta la asignación.

Una vez explicados de manera sintética los 3 criterios de distribución que operaban para el período analizado, puede establecerse de manera concreta lo sucedido con cada uno de ellos en el municipio de Pasto entre los años 2002 y 2007 para explicar con esto, la importante fluctuación en el año 2003; de tal forma que si se observa el cuadro 2 podrá percibirse que la **Población Atendida** por el sector oficial en los niveles preescolar, básica primaria, secundaria y media del año 2002 al 2003 se disminuyó en 3.998 estudiantes matriculados, en tanto que en el año 2004 esta cifra tuvo una disminución de 437 respecto al año anterior. En

tal sentido, en el 2004 Pasto solo disminuyó el número de personas atendidas en 0,5%, tras haber retrocedido 4% respecto al año 2002.

En lo referente a la **Población por Atender**, habrá que definirse inicialmente que ésta en el período 2001-2004 corresponde a la diferencia entre el Total de la población en edad escolar (excluido el nivel de educación superior) establecida en el censo de 1993 realizado por el DANE y la sumatoria de la población atendida en los sectores oficial y privado, diferenciándose de la metodología utilizada para el cálculo del periodo inmediatamente posterior, únicamente en que la población en edad escolar tomada como referencia, es la suministrada por el censo de 2005.

En complementariedad se hace necesario aclarar que el Sistema General de Participaciones solo está contemplado para asignación de recursos del sector oficial y no para el privado, a menos que se trate de asignación de recursos por concepto de contratación de la prestación del servicio con instituciones privadas, de lo que cabe resaltar que para los años 2001 y 2002 el municipio de Pasto no contaba con contratación del servicio en establecimientos privados.

De esta manera, una vez expuesta la metodología utilizada para la realización de los cálculos se puede apreciar que en el año 2003 se dejaron de atender 3.082 personas en edad escolar; para en el 2004 disminuir esta cantidad en 496 personas respecto al año donde se presentó la mayor fluctuación en los recursos asignados vía SGP para la participación de Educación. Una de las razones que explique este fenómeno obedece en gran medida a que la SEM inició el proceso de Sistematización de la información en lo referente a matrícula, depurando de esta forma la información mediante el sistema SIMAT que se explicara en mayor detalle en el capítulo 4 de la presente investigación, por otra parte se puede mencionar fenómenos de tipo socioeconómico que afrontan las familias del municipio de Pasto.

En cuanto a equidad se refiere, el análisis respectivo se lo realiza teniendo en cuenta las tasas de: aprobación, reprobación y deserción. En dicho modo, la **Tasa de Aprobación o Retención** en el 2003 se incrementó en 1,9% respecto al año anterior y fue menor en 0,9% al año siguiente, lo cual demuestra una tendencia creciente en el número de estudiantes que aprueban los distintos niveles de educación. Por su parte, la **Tasa de Reprobación** en el 2003 se redujo en un 1,4% aumentando en el año 2004 un 0,2% y la **Tasa de Deserción** del 2002 al 2003 disminuyó en un 0,4%; hasta llegar a disminuir en el 2004 en un 1%.

Lo anterior reflejaría en cierto sentido que las políticas nacionales y municipales orientadas hacia la educación en sus primeros niveles han tenido sobre el municipio de Pasto resultados satisfactorios, puesto que la población en edad escolar vinculada al sector oficial sustenta año tras año mejores tasas de aprobación y a su vez menores tasas de deserción escolar hasta llegar a niveles cercanos de tan solo el 3,5% para el año 2005. Cabe mencionar sobre este

aspecto, que para el año 2006 la tasa de deserción alcanza un porcentaje de 7%, lo que representaría un retroceso en los avances logrados en materia de retención de estudiantes, haciendo que la tendencia llevada por los demás años pierda su rumbo; pero esta inconcordancia con las demás cifras puede verse explicada en cierto sentido por la fuente de donde fue obtenido el dato, procediendo este del Ministerio de Educación Nacional, mientras que las otras fueron suministradas por el DANE.

En ese orden de ideas, dentro de los programas y políticas sociales de orden nacional y local pueden destacarse las campañas orientadas a la erradicación del trabajo infantil y de la violencia intrafamiliar en pro del cumplimiento de los derechos del niño, entre ellos, el derecho a la educación y el derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados; sumado a esto, se encuentran los distintos planes decenales como el del período 1996-2005 y el del periodo 2006-2016, los cuales se configuran como un ejercicio de planeación en el que la sociedad determina las grandes líneas que deben orientar el sentido de la educación para un período de diez años. En ese orden de ideas, los planes decenales se conforman por un conjunto de propuestas, acciones y metas que expresan la voluntad del país en materia educativa, siendo su objetivo, el de generar un acuerdo nacional que comprometa al gobierno, los diferentes sectores de la sociedad y la ciudadanía en general para avanzar en las transformaciones que la educación necesita.

Por otra parte, los distintos planes de desarrollo han sustentado avances importantes en materia de dotación en infraestructura y mayor acceso a tecnologías de comunicación como el Internet con mayor cantidad de aulas, salas de informática y baterías sanitarias. Como un dato complementario, habrá que mencionarse que el programa de restaurantes escolares además de cumplir con su objetivo generar un aporte nutricional a los estudiantes a través de una buena alimentación para lograr con ello el desarrollo de los niños, una mejor convivencia y mayor salubridad ha sido una de las razones fundamentales por las cuales se ha incrementado el número de niños que asisten a las escuelas, lo cual contribuye a disminuir las tasas de deserción, por cuanto el aliciente de recibir un desayuno diario motiva a los padres de los estudiantes a enviarlos a las escuelas y colegios.

Cuadro 3. Criterios de distribución de los recursos de la participación para educación del SGP para el periodo 2001-2007 en Pasto

Pasto/Sector Oficial	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Población Atendida	72.670	91.431	87.433	86.996	69.951	67.189	69.538
Población por atender	12.111	7.124	10.206	10.702	10.660	16.746	21.089
Equidad							
Tasa de Aprobación	87,20%	88,70%	90,60%	91,50%	93,30%	89%	ND*
Tasa de Reprobación	7,50%	5,70%	4,30%	4,50%	3,20%	4%	ND
Tasa de Deserción	5,30%	5,50%	5,10%	4,00%	3,50%	7%	ND

* Las instituciones y centros educativos para el año lectivo junio 2007-2008 se está en el proceso de recolección información.

Fuente: Esta investigación con datos de El Ministerio de Educación Nacional, la secretaría de Educación Municipal y las Subsecretarías pedagógica y de Planeación y Sistemas, citando a Censo DANE 1993 y 2005, Resolución 166 de 2003, Población Matriculada y equidad.

Ahora bien, respecto a las situaciones que pudieron haber causado el incremento en los montos asignados al municipio de Pasto para el año 2003, se manejan a nivel de la presente investigación el siguiente hecho que también pudiera estar relacionado con lo expuesto anteriormente:

En la historia del municipio, para el año 2004 se generó una renuncia masiva de docentes pertenecientes al escalafón 14, quienes devengaban salarios por un valor aproximado de dos millones de pesos (\$2.000.000); ante tal situación se da la entrada de nuevo personal docente que sustituyera al anterior, pero con salarios menores que oscilaban entre los ochocientos treinta mil pesos (\$830.000). En tal sentido, el gobierno nacional reduce el monto asignado en la última doceava para cubrir gastos de nómina, lo que disminuiría la asignación total correspondiente al 2004.

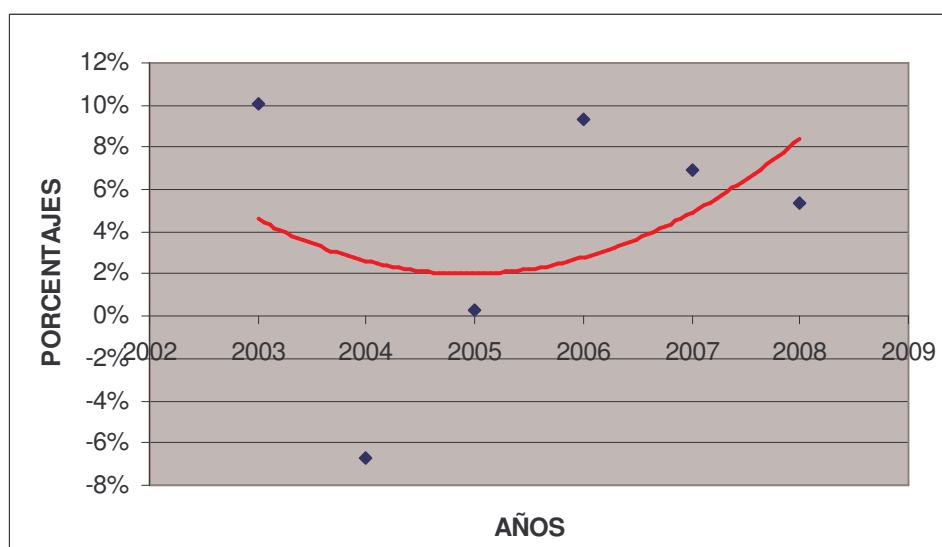
Un aspecto importante al cual habría que hacer mención, antes de abordar el tema relacionado a las variaciones en los montos asignados, consiste en la manera en que las distintas instituciones presentan sus datos; de tal forma que si se llegara a comparar las cifras que presenta la Alcaldía municipal sobre las transferencias recibidas de la Nación con las cifras suministradas por el Departamento Nacional de Planeación podría cometerse el error de llegar a concluirse que dichas sumas no coinciden, con lo cual se estaría obviando el hecho de que el DNP presenta los montos que son transferidos de forma anualizada y consolidada en tanto que la Alcaldía lo realiza teniendo en cuenta la metodología establecida por los documentos CONPES.

En tal medida, lo que se puede anotar respecto a la metodología seguida por la Alcaldía es que esta toma en cuenta las asignaciones realizadas por doceavas, las cuales surgen después de que en el mes de diciembre de 2003 se completen las

transferencias para el pago de abonos a la nómina. Así a partir de 2004, según CONPES, el presupuesto se divide en doceavas, donde durante la vigencia fiscal únicamente le giran al municipio once doceavas; la última doceava (12/12) se gira en el mes de enero de la siguiente vigencia (los primeros días del mes, según ley 862 de 2004) para con ello cancelar la nómina correspondiente al mes de diciembre del año anterior. Esta última doceava es también conocida como “vigencias expiradas” o “pasivos exigibles” y hace parte del presupuesto de la siguiente vigencia. Por tal motivo es que los datos mostrados por la Alcaldía del municipio difieren de los expuestos por el DNP, dando la impresión de que anualmente el gobierno le transfiere al municipio una cifra relativamente mayor a la que realmente recibe.

Respecto a las variaciones en las sumas giradas al municipio para el sector educativo, cabe destacar que si bien se observa un incremento nominal en los montos que fueron transferidos anualmente, los incrementos porcentuales año tras año no son bien definidos, en dicho sentido, la tendencia seguida por las variaciones porcentuales no se presenta de forma clara y solo permite identificar una leve inclinación ascendente, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfica 10. Incrementos Porcentuales del SGP Sector Educación Municipio de Pasto 2002-2008



Fuente: Esta investigación con datos del DNP (Participaciones Territoriales por año 2002-2008)

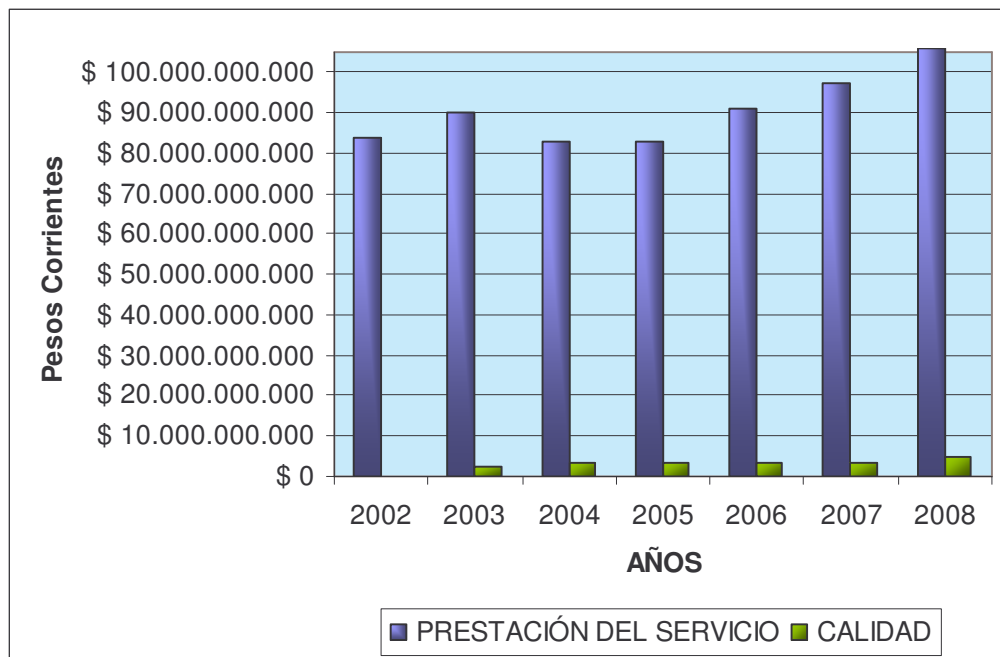
De la anterior gráfica puede extractarse que tras una disminución del 6,69% en las transferencias que el gobierno nacional destina para educación en el 2004, los recursos se vieron incrementados en variaciones positivas hasta el 2006, siendo el porcentaje de crecimiento de este año respecto al 2005 de 9.35%, donde para

años posteriores el incremento porcentual empieza a disminuirse paulatinamente hasta llegar a ser del 5.37% en el 2008.

Finalmente, como se puede inferir, la diferencia en el crecimiento global que tuvieron los montos transferidos al municipio con ambos regímenes (Ley 60 del 93 y Ley 715 de 2001) es de 692.09%, es decir, con el nuevo régimen el incremento de las transferencias para el sector educativo en Pasto se vio claramente disminuido.

Analizando lo anterior podría llegar a percibirse que con estas disminuciones en los recursos girados al municipio de Pasto y las otras entidades territoriales, el gobierno se acercó a su objetivo de lograr un eventual ahorro fiscal durante el período de transición 2002-2008, que podría reflejarse en un menor déficit de la administración central. Por otra parte, cabe anotar que los resultados obtenidos con la forma de distribución del SGP surgen de desligar las transferencias de los ICN. De esta manera, el gobierno logró contener una fuente de pro-ciclicidad de la política fiscal, que limitaba la labor de estabilización económica.

Gráfica 11. Transferencias de la Nación al Municipio de Pasto Discriminadas por Prestación de Servicio y Calidad para los Años 2002 – 2008



Fuente: Esta investigación con datos del DNP, el DDT (Recursos transferidos por Ley 715/2001) y el Documento CONPES Social 121 de 2009

Al ser en el 2002 Pasto un municipio certificado en educación, bajo ordenanza 050 de 1997, los recursos transferidos por Ley 715 de 2001 para la prestación del

servicio educativo son administrados por el municipio, de tal manera que este adquiere mayor autonomía fiscal frente al departamento y se configura un nuevo paso en el proceso de descentralización que se venía adelantando en Colombia.

En dicho sentido, los recursos de la participación para educación, de conformidad con el Artículo 15 de la Ley 715 de 2001, se destinarán por parte de los municipios certificados a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo estándares técnicos y administrativos en las siguientes actividades: pago de personal docente y administrativo de las instituciones educativas más no de los administrativos que trabajan en las secretarías de educación; las contribuciones inherentes a la nómina (aportes parafiscales) y sus prestaciones sociales.

Conocido lo anterior, se puede entonces apreciar que el año en que se direccionó un menor monto de las transferencias recibidas del nivel central para la prestación del servicio educativo fue el 2004, donde se destinaron para este fin \$82.696.119.898; en contraposición, se encuentra el año 2008 donde se direccionó una suma de \$106.044.010.329, siendo este el mayor monto del período de transición 2002-2008. En el último año 2008 hay la necesidad de hacer una salvedad en razón de lo estipulado en el Acto Legislativo 04, el cual propone el inicio de la vigencia en 2008 y no en 2009 como estaba previsto en el Acto Legislativo 01 de 2001 y su ley reglamentaria la 715 de 2001.

Cabe anotar que según las priorizaciones establecidas por la Ley 715 de 2001 en lo referente a los pagos que deben ejecutarse para la prestación del servicio educativo, se encuentra como rubro principal el pago de la nómina del personal docente y administrativo (salarios, prestaciones y seguridad social), la cual en el municipio de Pasto, de acuerdo a la Planta de cargos viabilizada por el Ministerio de Educación mediante Decreto No. 0579 de diciembre de 2003, se encuentra conformada por: “2.713 Docentes, 184 cargos directivos docentes y 477 administrativos, para un total de 3.374 cargos”⁵². Estando esta planta adoptada, incorporada y distribuida. En contraposición, el rubro al que menor importancia se le otorga, encontrándose este al final de las priorizaciones, es el pago de servicios generales para los colegios (más aún si estos son certificados), ya que los gastos generales diferentes a servicios públicos esenciales que requieran los establecimientos educativos no pueden ser considerados como gasto social, sino que continúan constituyendo un gasto de funcionamiento.

En cuanto a los recursos de calidad educativa, éstos se distribuyen entre los municipios certificados y no certificados para que complementen el financiamiento de las actividades que contribuyan al mejoramiento de la calidad Educativa y solo empezaron a ser discriminados a partir del segundo año en que empezó a regir la

⁵² MINISTERIO DE EDUCACIÓN. República de Colombia. Oficina Asesora de Planeación y Finanzas. Resumen ejecutivo (Documento Interno). En: Departamento de Nariño. Municipios certificados de Pasto y Tumaco. s.l. 31 mar, 2006. p. 19

nueva ley haciendo alusión a las contribuciones destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa, a la provisión de la canasta educativa que incluye los elementos de soporte pedagógico y las dotaciones escolares incluidos los mobiliarios, textos, bibliotecas y materiales audiovisuales y didácticos, entre otros; también se refiere a la construcción, mantenimiento y adecuación de establecimientos educativos, y el pago de servicios públicos y funcionamiento de los establecimientos educativos municipales. En este sentido, se puede apreciar el mayor monto que se percibió para *Calidad* a lo largo del período corresponde al del año 2008 en un valor igual a \$4.300.000.000, mientras que la menor suma registrada fue de \$2.327.218.154 en el año 2003, donde solo se apropió el 2,5% para calidad del total de lo transferido para educación. Nótese, que es en este año donde las transferencias tuvieron un crecimiento irregular y bastante mayor al observado en los demás años del período, llegando a la cantidad de \$92.163.487.459.

En general, los recursos destinados a la prestación del servicio a lo largo del periodo de transición 2002-2008 representaron en promedio el 96,43% del total de los recursos transferidos por el nivel central como participaciones para el sector educativo, en tanto que los recursos direccionados para calidad de la educación apenas constituyeron en promedio un 3,56%.

De la información recopilada puede afirmarse que mientras duró el régimen de Ley 715 de 2001, el municipio de Pasto entre los años 2002 y 2008 recibió para el sector educativo vía transferencias del nivel central un monto total de aproximadamente \$ \$ 653.979.329.327

Con lo visto anteriormente, puede apreciarse no solo a nivel local sino nacional que los resultados logrados con la reforma establecida a través del Acto legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 que consistieron en que el Sistema General de Participaciones ayudara a flexibilizar el manejo del presupuesto general, aunque su monto sigue siendo considerable dentro de las cuentas fiscales del gobierno central. Esta partida representa alrededor de 5,1% del PIB, que equivale a una cuarta parte de los gastos del gobierno, luego de que en 2003 ascendiera a 5,7%.

En relación al régimen anterior, el SGP le permitió a la Nación hacer un ahorro fiscal importante, equivalente a 0,45% del PIB promedio anual durante el primer tramo de la transición (2002-2005). Teniendo de presente los pronósticos macro-fiscales del Ministerio de Hacienda, se estima que en el segundo tramo de la transición (2006-2008), el ahorro podría ascender a 1,4% del PIB por año. Con lo que se podría demostrar que para todo el período de transición, el ahorro acumulado podría llegar a ubicarse en un 6% del PIB. Infortunadamente frente a lo anterior expuesto se registran pocos avances en materia de eficiencia y calidad en la prestación del Servicio Educativo. De los resultados del ejercicio Fiscal y de los pronósticos sectoriales dependerán, en gran parte la dinámica de los fondos públicos asignados en próximos años.

Un aspecto importante que debe tomarse en consideración en relación al SGP, consiste en que a manera de ayuda, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) puede autorizar la asignación por complemento de planta para aquellas entidades territoriales que efectivamente demuestren que con la asignación por alumno no alcanzan a cubrir durante la vigencia el costo del personal docente y administrativo tal y como lo ordena el artículo 16 de la Ley 715 de 2001. De conformidad con el artículo 1º del Decreto 177 de 2004 esta distribución se hace parcial al comienzo de la vigencia, el resto de los recursos complementarios se transfieren posteriormente en un Documento CONPES Social.

En el caso particular de Pasto, el nivel central ha venido asignándole este tipo de recursos a partir del 2004, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4 Asignaciones por complemento de planta para el municipio de Pasto 2002-2007

AÑOS	Complemento de Planta	Variaciones %
2002	0	0
2003	0	0
2004	\$ 11.734.639.043	0
2005	\$ 23.942.513.266	104,03
2006	\$ 29.220.990.620	22,05
2007	\$ 33.024.632.230	13,02
2008	\$ 21.316.678.880*	-35,45

* Datos hasta octubre de 2008

Fuente: Esta investigación con datos de la Subsecretaría financiera y administrativa de educación del municipio de Pasto.

El complemento de Planta para Pasto se presenta por los siguientes factores:

- 1- Por el número de estudiantes matriculados multiplicado este, por la tipología o por la asignación por estudiante. Es de resaltar al respecto, que el complemento de planta apropiado por este concepto no es suficiente para cubrir el costo de la nómina del personal docente, directivo docente y administrativo de los establecimientos educativos oficiales.

Lo anterior significaría que existe un exceso de docentes para atender el número de estudiantes en los establecimientos educativos públicos y si bien dicho exceso no es claro a nivel global, se lo puede apreciar con mayor precisión teniendo en cuenta la relación estudiante/docente desagregada por nivel educativo y por zona.

En tal sentido, tanto la zona urbana como la rural muestran un menor número de estudiantes por profesor de lo que exige la Ley, siendo la zona rural la que demuestra un mayor exceso de docentes. Esto se explica al analizar la relación

docente/estudiante en ambas zonas; de tal forma que para el 2007 en la zona urbana según nivel educativo, la relación docente/estudiante sería en preescolar de 29 estudiantes por cada profesor, en primaria dicha relación sería de 30 estudiantes por cada docente y en secundaria y media por cada docente habrían aproximadamente 24 estudiantes y en la zona rural según nivel educativo, la relación docente/estudiante sería en preescolar de 18 estudiantes por cada profesor, en primaria dicha relación sería de 24 estudiantes por cada docente y en secundaria y media por cada docente habrían aproximadamente 19 estudiantes.

Para lo anterior, cabe anotar que según el decreto 3020 la relación técnica docente/estudiante establecida no debe ser mayor a 28 estudiantes por docente en la zona urbana y de 25 estudiantes por docente en la zona rural del nivel preescolar; no mayor a 35 estudiantes por docente en la zona urbana y de 30 estudiantes por docente en la zona rural del nivel primaria y en cuanto a secundaria, la relación docente/estudiante no debe sobrepasar los 40 estudiantes en la zona urbana y los 35 en zona rural. Para el nivel medio, la relación es de 30 estudiantes por docente.

- 2- Por el promedio del escalafón docente nacional, se encuentra en la actualidad en el grado 11. Para el caso del municipio de Pasto, cabe anotar que la planta de personal docente según información a junio de 2008 se encuentra en el grado 12.56, es decir, 1.56 puntos por encima de la media nacional*. De lo anterior podría inferirse que las asignaciones que la nación realiza para la prestación del servicio en el Municipio de Pasto, al tener en cuenta el promedio nacional subestiman las asignaciones que el municipio necesita para sufragar su planta de personal.
- 3- Por el número de personal administrativo de los establecimientos educativos oficiales, donde, según las relaciones técnicas del Ministerio de Educación Nacional (MEN), el de Pasto es superior en un alto porcentaje.

2.6 MOTIVOS QUE LLEVARON A LA REFORMA DE LA LEY 60 DE 1993

En Colombia la Educación en las últimas dos décadas se han encontrado problemas que se reflejan en una distribución inequitativa, en niveles bajos de eficiencia y en una asignación insuficiente para atender inversiones en calidad y dotación, según diferentes estudios hechos por instituciones del gobierno nacional entre ellos los realizados por Planeación Nacional. Es de resaltar que la mayoría de estos estudios ponen en evidencia las serias dificultades a la que se enfrenta la nación de no tomar medidas que permitan la sostenibilidad financiera del servicio educativo. Estas dificultades se manifiestan a través de un incremento sostenido de los costos de la nómina, duplicidad de funciones entre los niveles

* Secretaría de Educación Municipal.

municipal, departamental y nacional, a la pobre función de regulación que cumple el Estado colombiano y a la inflexibilidad de los recursos financieros, físicos y humanos que caracteriza al sector educativo, como se podrá constatar en el documento “**Exposición de motivos de la Reforma a la Ley 60 de 1993, Sector Educación y Sector Salud**” (Documento 173 de 21 de Diciembre de 2001, elaborado Mauricio Santa María Salamanca, Patricia Camacho y José Fernando Arias Duarte para la Dirección de Desarrollo Social del DNP).

En relación a la **inequidad**, los anteriores autores plantean:

“El situado fiscal que la Nación transfiere a los departamentos y distritos presenta una alta variabilidad per. cápita entre departamentos, debido a que los actuales criterios de cálculo y asignación de los recursos se orientan a financiar costos históricos y no incrementos en cobertura. La distribución se basa en la planta docente vigente en 1993, perpetuando así una asignación de recursos que no responde a las características propias de cada región. Los recursos se orientan entonces a financiar los docentes donde están ubicados y no donde están los niños. Es así como hoy algunos departamentos y distritos reciben 5 veces más recursos per-cápita que otros.

Así mismo, la distribución del situado fiscal por parte del departamento entre sus municipios, y especialmente la de los docentes financiados por esa fuente, beneficia a aquellos con mayor capacidad de generar recursos. En la mayoría de los departamentos la distribución de docentes pagados con cargo al situado fiscal es regresiva por la tendencia a distribuir docentes hacia municipios urbanos y de mayor tamaño, sin tener en cuenta los requerimientos educativos de cada municipio. De esta manera los recursos financieros se ubican en los municipios donde están los docentes y no donde están los niños y jóvenes, que son los verdaderos usuarios del sistema. Esto también ha implicado que los municipios más pequeños y más pobres, ante la falta de docentes para una adecuada prestación del servicio, tengan que contratar maestros con recursos propios, disminuyendo su capacidad de inversión y su autonomía en el manejo de los presupuestos locales. Adicionalmente, si los recursos propios de esos municipios disminuyen por cualquier factor externo, el presupuesto general de la Nación termina financiándolos, con obvias repercusiones sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. Finalmente, la transferencia de recursos desde el municipio hasta el establecimiento no está regulada y obedece a criterios poco transparentes”⁵³.

⁵³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. República de Colombia. Exposición de motivos de la reforma a la ley 60 de 1993. Sector educación y sector salud. En: Dirección de estudios económicos. Archivos de economía. Bogotá D.C: 21 dic., 2001. p. 2-8.

En el caso de la **ineficiencia** del sector educativo los autores asocian ésta, es analizando la relación entre el gasto y los resultados de cobertura, en este sentido plantean:

“El comportamiento de la cobertura bruta oficial en educación desde 1995 al 2000 no responde al ritmo de crecimiento de los recursos entregados para la prestación del servicio educativo a los departamentos y distritos. Mientras que los recursos se incrementaron en términos reales en un 30%, la matrícula aumentó sólo el 18%.

Existen departamentos que a pesar de haber tenido un incremento en los recursos por encima del 50% en el mismo período, disminuyeron la cobertura en esa misma proporción. Sin embargo la posibilidad de mejorar la eficiencia redistribuyendo sus docentes, ha sido demostrada por departamentos que han logrado aumentar la cobertura bruta en 16% con incrementos de sólo el 4% en los recursos que reciben.

Otra manera de mirar la eficiencia es la relación alumno-docente mencionada anteriormente. Actualmente en Colombia el promedio de esta relación alcanza 23 estudiantes por maestro, a pesar de que estudios internacionales han comprobado que es posible tener una relación superior sin desmejorar la calidad de la educación, expresada en términos de los niveles de rendimiento o de logro de los estudiantes⁵⁴.

De lo anterior se puede inferir, que el sector educativo requiere no sólo del incremento del gasto público, sino también del mejoramiento en la supervisión, administración y del uso más racional de los recursos que se destinan para el sector.

En relación al caso de la **calidad** del sector educativo los autores identifican que:

“La participación de los recursos destinados a calidad ha venido disminuyendo a medida que aumenta la de los destinados al pago de docentes. El gasto municipal destinado al pago de docentes se duplicó entre 1993 y 1998. De mantenerse la tendencia, los municipios invertirían en el 2002 el 80% de las participaciones con destinación específica para educación en la financiación de personal docente.

Este esquema no sería tanto problema si el mayor costo de los docentes se reflejara en una mejor calidad de la educación oficial. Sin embargo, como lo muestran los resultados de las pruebas ICFES, en los colegios oficiales la calidad disminuyó aproximadamente en 20% en cuatro años.

No existe entonces una clara relación entre privilegiar el gasto en docentes, destinándole en proporción mayores recursos, y el mejoramiento de la calidad en

⁵⁴ *Ibíd.* p. 3.

los colegios oficiales. Esto se presenta no sólo a nivel nacional sino también departamental. Clara evidencia de ello son los departamentos en los cuales sus municipios dedican un mayor porcentaje de sus recursos al pago de docentes, no son necesariamente los que obtienen los mejores resultados en calidad.

La calidad de la educación preescolar, básica y media ofrecida por instituciones públicas es deficiente. Los niños no alcanzan ni los objetivos curriculares establecidos por el país, ni los estándares internacionales para los mismos niveles. En primaria los niños aprenden menos de la mitad de lo que deberían de acuerdo con el currículo vigente. En efecto, los resultados de las pruebas SABER aplicadas entre 1997 y 1999 a estudiantes de los grados 3º, 5º, 7º, y 9º muestran que menos de la mitad de los estudiantes alcanzan el nivel esperado de lectura comprensiva en tercer grado, y que solamente alrededor del 20% alcanzan los niveles esperados en matemáticas en los grados quinto y noveno”⁵⁵.

De lo anterior expuesto, se puede asociar que no necesariamente entre más elevado sea el nivel académico y de capacitación de los docentes, se transmite a sus estudiantes, no queriendo decir con esto que no sea parte importante la cualificación docente para mejorar los estándares de calidad de los estudiantes colombianos que se encuentran por debajo del promedio internacional, los establecimientos oficiales que mejor les va en las pruebas que hace el Estado Colombiano:

En lo referente a la **Sostenibilidad Financiera**, los autores identifican en el sector Educativo oficial:

“Los recursos del Situado Fiscal destinados a la educación preescolar, básica y media desde 1996 no han sido suficientes para cubrir los costos de la nómina del sector. Esto obligó a la Nación a aportar recursos complementarios, a través del Fondo Educativo de Compensación (FEC), creado por la Ley del Plan de Desarrollo No. 188 de 1995 para financiar los faltantes de la nómina de docentes de algunas entidades territoriales.

Esta diferencia creciente entre los recursos asignados a educación y los costos del sector ha tenido su origen principalmente en: i) la incorporación al situado fiscal de cerca de 14 mil docentes financiados y cofinanciados, según lo estableció la Ley 60 de 1993; ii) la nivelación salarial acordada en 1995, que representó un incremento en los salarios de los docentes cercano a 26% real en tres años; y iii) el ascenso acelerado del escalafón promedio de los

⁵⁵ *Ibíd.* p. 5-6.

docentes que se traduce en un crecimiento real de 4% en el costo anual”⁵⁶

En lo anterior expuesto, y teniendo presente lo estipulado en la Ley 60 de 1993, en lo referente a la fórmula sobre el criterio de población atendida, lo que se encuentra es que la distribución depende del número de docentes y de su progreso en el escalafón; por ello se presentan los costos crecientes, frente a unos recursos limitados, conduciendo de esta manera a una situación financieramente insostenible, que pone en riesgo los recursos destinados a la financiación de la educación y, lo más grave, pone en peligro la cobertura de la población en edad escolar.

Finalmente los autores plantean la **Duplicidad** de competencias entre los niveles municipal, departamental y nacional.

“La puesta en marcha de la descentralización ha hecho evidente la duplicidad de competencias entre los diferentes niveles territoriales. Cada uno de ellos recibe recursos para la educación provenientes de diferentes fuentes y los administra autónomamente, sin que exista una política coordinada para su uso entre los departamentos y municipios. Cada nivel territorial nombra docentes y es responsable de la prestación del servicio educativo.

Esta superposición de competencias hace más difícil el seguimiento, el control y la rendición de cuentas. Al mismo tiempo genera inequidad e ineficiencia en la distribución de los recursos, pues cada nivel utiliza criterios propios para su distribución y lo que es más grave, conduce a que no haya claridad sobre los responsables últimos de la equidad, la cobertura y la calidad de la educación”⁵⁷.

Entonces, se requiere una reforma profunda al sistema educativo. De otra manera, nos enfrentamos a seguir con los mismos problemas que tenemos hoy: los recursos del sistema educativo siguiendo al docente y no al niño o al joven, lo que en últimas reduce la capacidad de absorber nuevos muchachos en el sistema; una baja y decreciente calidad de la educación pública, que pone en peligro la formación posterior del muchacho, y por lo tanto, su capacidad de generar ingresos dignos en el largo plazo; un sistema educativo que entre más recursos se le asignan, más recursos pide, poniendo en grave peligro el futuro de las finanzas públicas en todos los niveles de Gobierno; y finalmente, una estructura en la que nadie responde por los malos o buenos resultados que se obtienen.

⁵⁶ *Ibíd.* p. 7- 8

⁵⁷ *Ibíd.* p. 8

Es mediante la profundización de la descentralización, que se ha fijado la precisión de las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, la distribución de los recursos en función de las necesidades del servicio, el fortalecimiento de las instituciones educativas y la aplicación de algunas normas mínimas de racionalización de la estructura de costos del sector.

La profundización de la descentralización se logra permitiendo que todos los municipios que cumplan con unos requisitos mínimos establecidos por la Nación, puedan administrar autónomamente la educación, de manera que sean éstos y sus alcaldes los responsables de la cobertura y la calidad del servicio educativo. Para iniciar este proceso, se propuso la certificación obligatoria de las ciudades capitales y de los municipios mayores de cien mil habitantes. En estos casos, los recursos llegarán directamente al municipio para ser administrados autónomamente por los alcaldes, quienes tendrán el manejo total de la información de los niños atendidos y por atender, de la calidad de la educación y de la cantidad y asignación de los maestros. También se estableció que cuando la institución educativa cumpla algunos requisitos, puede entrar a manejar autónomamente la educación, a excepción de los nombramientos de personal.

Por otra parte, determina claramente las responsabilidades que en materia de dirección, regulación, inspección y vigilancia, equidad, cobertura y calidad tienen los diferentes niveles. La Nación será la encargada de la definición de políticas y de la elaboración de criterios técnicos que orienten la distribución de los recursos humanos, físicos y financieros. A su vez, los departamentos administrarán los recursos y la prestación del servicio de los municipios que no se hayan certificado, prestarán asistencia técnica a los municipios, serán responsables del sistema de información de la educación y ejercerán la supervisión y vigilancia en su jurisdicción. Finalmente, los distritos y municipios certificados prestarán el servicio educativo en su jurisdicción y administrarán los recursos físicos, humanos y financieros.

La asignación de los recursos tiene como base los criterios establecidos en el Acto Legislativo. Esto se traduce en una distribución que tenga en cuenta el número de niños atendidos, la población en edad escolar por atender y el costo de atención diferencial según la región, la zona (urbano, rural) y el nivel educativo, entre otros. Bajo este esquema de asignación de recursos, la fórmula establecida se constituye en un incentivo para que las entidades territoriales sean más eficientes, aumenten la cobertura y mejoren la calidad.

Los recursos de los municipios certificados llegarán directamente a éstos, mientras que los de los no certificados se girarán a sus respectivos departamentos. Sin embargo, se propuso que los recursos de calidad sean administrados directamente por todos los municipios.

Finalmente, con este proyecto se buscaba fortalecer la institución educativa. A las escuelas y colegios se les exigen resultados de calidad, pero en general los directores y rectores carecen de las herramientas necesarias para responder por la calidad académica. Se propone dotar a los rectores y directores de funciones que le permitan administrar el personal asignado a la institución y manejar los recursos que le sean adjudicados mediante la figura de fondos.

Con el fin de garantizar la viabilidad financiera de la educación a cargo del Sistema General de Participaciones, se hizo necesario frenar el ritmo de crecimiento de los costos. Esto implica que ni la Nación ni las entidades territoriales podrán tomar decisiones que incrementen los costos por encima de la disponibilidad de recursos del SGP. En ese mismo sentido, los ascensos en el escalafón que autoricen las entidades territoriales estarán supeditados a la existencia de las plazas vacantes correspondientes y a la disponibilidad presupuestal. De igual manera, para evitar que los nombramientos a cargo de los recursos propios de las entidades territoriales se conviertan a futuro en una carga adicional para la Nación, se exige que la entidad garantice el financiamiento de al menos una cohorte de educación básica.

2.7 RELACIÓN Y/O APLICABILIDAD TEÓRICA

Es claro entonces, que el problema de la educación en Colombia no es la falta de recursos financieros. Más bien, lo que salta a la vista es que, pese a la magnitud de los recursos, la educación en Colombia afronta problemas relacionados con su uso inapropiado, que se reflejan en una distribución inequitativa, en niveles bajos de eficiencia y en una asignación insuficiente para atender inversiones en calidad y dotación de las instituciones educativas. Adicionalmente, cada día se hace más evidente que la sostenibilidad financiera del servicio educativo se ha visto afectada en los últimos años debido a un incremento sostenido de los costos de la nómina, y que si estos costos continúan creciendo al ritmo que lo están haciendo, dicha sostenibilidad se verá seriamente comprometida en un futuro muy cercano. Estos problemas se deben en gran parte a la duplicidad de funciones entre los niveles municipal, departamental y nacional, a la pobre función de regulación que cumple el Estado colombiano y a la inflexibilidad de los recursos financieros, físicos y humanos que caracteriza al sector educativo.

En razón a lo anterior es evidente que las dos últimas administraciones del orden nacional (PASTRANA Y URIBE) han mostrado seria preocupación por las finanzas públicas y todo lo que ello implica partiendo bajo los principios de la racionalidad económica que les sirvieron para elaborar en primera instancia su programa de gobierno que luego se cristalizó en sus respectivos Planes de Desarrollo en donde se fijan las políticas y las formas de implementación. Al contener un programa de gobierno cuatro aspectos importantes a saber: el político que hace referencia a como se van a manejar las relaciones de poder, el social que responde a que valores sociales se defenderán, el económico se define en cuanto

a la orientación de cuáles serán los objetivos y los instrumentos económicos que se utilizarán para intervenir en el mercado, y las relaciones internacionales que corresponde a como se manejarán las relaciones con las otras naciones.

En el caso particular de esta investigación, se busca hacer mayor énfasis en el proyecto económico, el cual se manifiesta en el diseño, la aprobación y la puesta en práctica de la política económica que define la forma como el Estado ejercerá su poder soberano en el campo económico en materia fiscal y monetaria, lo mismo que su manera de actuar como productor, vendedor, consumidor y proveedor. También se define su relación con la sociedad civil, es decir, determina la forma como se procederá en la legislación sobre la actividad económica y como garante para el desarrollo de los negocios. La política económica es una herramienta práctica para delimitar la acción estabilizadora de Estado, en el caso Colombiano lo vimos presente en el año 1999 cuando el equipo económico del gobierno nacional inicia la implementación de una serie de normas encaminadas a obtener un ahorro que se tradujera en una disminución de déficit fiscal.

En síntesis, Colombia y sus gobierno han orientado su política económica en la búsqueda de disminuir costos y gastos, y en que los servicios que presta en este caso la Educación sean cada día más eficientes y equitativos, midiendo la eficiencia en el aumento de la cobertura, es decir llevar más niños a estudiar.

3. IMPACTO DE LA LEY 1176 EN EL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO.

En el capítulo anterior se pudo observar la evolución que los recursos transferidos por el nivel Central hacia el Sector educativo oficial en el municipio de Pasto tuvieron durante los dos períodos tomados en consideración, el primero, aquel que se enmarca en medio de los años en que se encontraba en vigencia la Ley 60 de 1993, es decir, entre los años 1994 y 2001; y el periodo comprendido entre el 2002 y el año 2008, donde la Ley 715 de 2001 reglamentó el Acto Legislativo 01 de 2001 que modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

En tal sentido, para apreciar la incidencia que dichos recursos tuvieron efectivamente sobre el mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación oficial en el Municipio, inicialmente se puede hacer referencia al Plan de Desarrollo Municipal que regía hasta antes de la transición a la nueva Ley 1176 de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones en materia del Sistema General de Participaciones, puesto que al analizar las metas planteadas por este Plan, los recursos destinados a ello y su porcentaje de avance se puede en cierta medida estimar si los objetivos planteados por la Administración municipal concuerdan con la realidad del territorio y si ha sido factible su cumplimiento, pudiendo con ello, generar expectativas positivas en cuanto al nivel de ejecución que podrían tener los Planes de Desarrollo orientados hacia el futuro próximo, como el de la actual administración del Alcalde Eduardo Alvarado Santander en su componente educacional desarrollado bajo el programa “Pasto, educa más”.

Una vez analizados ambos Planes de Desarrollo, se realizarán las proyecciones de los recursos que serán transferidos desde el nivel Central vía SGP para la participación para educación en el municipio de Pasto en el período 2008-2016; dichas proyecciones servirán para corroborar la concordancia de las cifras presupuestadas por el actual Plan de Desarrollo y su Plan Plurianual de Inversiones para la realización de su programa educativo con los montos asignados por las diferentes fuentes de financiación, siendo la más importante de ellas, los recursos del Sistema General de Participaciones.

3.1 PLAN DE DESARROLLO “PASTO MEJOR: GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA PRESUPUESTAL” (2004-2007)

El último Plan de Desarrollo que alcanzó a regirse bajo Ley 715 de 2001 en lo referente a las transferencias que el municipio de Pasto recibía del nivel Central para la participación para educación fue el denominado “PASTO MEJOR:

Gobernabilidad democrática, Transparencia y eficiencia Presupuestal” del ex alcalde de Pasto, Raúl Delgado Guerrero para el período comprendido entre el 2004 y el 2007. En él, se estructuraron un compendio de 18 metas o actividades direccionadas al mejoramiento de la cobertura y la calidad educativa del Sector Oficial dentro del programa titulado: “Educación para la vida con equidad”, para el cual se destinaron recursos por un valor de \$109.838.035.591 para la vigencia del 2007.

Como se verá más adelante, en el Cuadro. 5 presentado este, como parte de un informe realizado por la Secretaría municipal de Planeación y sistemas a la contraloría Municipal de Pasto, el porcentaje de avance en el tiempo de las metas propuestas alcanza el 100% en casi la totalidad de los casos, solo dos de las 18 actividades programadas no alcanzaron a ejecutarse en más de un 50% dentro del tiempo estimado para ello. En cuanto al porcentaje de ejecución de los recursos se puede apreciar que estos han sido gastados casi en su totalidad, siendo el porcentaje de ejecución más bajo de 95,53%; mientras que los porcentajes de avance de las metas establecidas en su mayoría alcanzan el 100% de cumplimiento, dándose el caso de que algunas de ellas lo superaron hasta llegar a niveles del 455,50%; cabe anotar que únicamente 4 de las metas propuestas avanzaron muy poco en su cumplimiento mostrando porcentajes de mayor a menor de tan solo 63,83%; 19,10%; 3,64% y 3,40%.

En ese orden de ideas, lo que se podría decir como explicación a ese bajo nivel de cumplimiento en las tres metas de menor avance, es que los recursos aun no han sido gastados en su totalidad siendo su porcentaje de ejecución del 97,10% para los primeras dos y del 95,53% para la tercera; mientras que en el cuarto de menor avance, el porcentaje de ejecución de recursos supera el 100% en 13,82% lo que para este caso en particular indicaría que invertir al menos 3% del total del presupuesto anual para educación en el mejoramiento de los ambientes escolares en especial en los restaurantes escolares, resulta una meta demasiado ambiciosa en relación a los recursos que se destinan para su cumplimiento.

En general, podría advertirse que las metas relacionadas con el logro de niveles superiores en los resultados alcanzados por un gran porcentaje de los estudiantes en las pruebas de Estado SABER e ICFES y aquella en la que se proponía actualizar los proyectos educativos institucionales son las que sustentan un menor índice de cumplimiento. Al respecto, podría decirse que las razones por las cuales no pudieron concretarse en su totalidad los objetivos planteados podrían ser muchas, por un lado, estaría el manejo y direccionamiento de los recursos por parte de la administración local para su efectivo desarrollo, y por otro, un compendio de factores externos al manejo presupuestal que inciden sobre la consecución de los resultados esperados, los cuales dependen en su gran mayoría del esfuerzo que cada institución educativa realice para mejorar o reformar sus proyectos educativos y del ambiente en el que se desenvuelva el estudiante.

CUADRO 5. Planes de Acción u operativos del Plan de Desarrollo “PASTO MEJOR: Gobernabilidad democrática, Transparencia y eficiencia presupuestal” 2004-2007 del Municipio de Pasto.

No	AREAS INVOLUCRADAS	ACTIVIDADES (METAS 2007)	SEGUIMIENTO	AVANCE			OBSERVACIONES
				% DE AVANCE EN EL TIEMPO	% DE EJECUCION DE RECURSOS	% DE AVANCE DE LA ACTIVIDAD	
1	Secretaría de Educación Municipal.	Se crearán 1000 nuevos cupos, incrementando la matrícula escolar a 78.670 estudiantes.	MEDIOS DE VERIFICACION: SIMAT. RESULTADOS: Se ha reportado por parte de las Instituciones 75.237 para el período 2007-2008 a 29 de noviembre de 2007. Falta matrícula Calendario A que se reporta entre los meses de enero y marzo de 2008.	100,00%	100,00%	ND	La consolidación de matrícula se hace el 15 de diciembre de 2007.
2		Se reducirá la tasa de deserción escolar en 0,25 puntos.	MEDIOS DE VERIFICACION: SINEB. RESULTADOS: Consolidado el 94.4% de la información de las Instituciones Educativas, la tasa de deserción está en el 4,5%	100,00%		ND	La Información se consolidara con el reporte total de las Instituciones
3		Se subsidiará el costo educativo en los niveles 1y 2 del SISBEN con énfasis en los niveles preescolar y básica primaria de los sectores urbano y rural.	MEDIOS DE VERIFICACION: Informe final a 31 de diciembre de 2007. RESULTADOS: El alivio ha permitido beneficiar el costo educativo a 69,902 estudiantes.	100,00%	100,00%	100,00	
4		El 4,1% de las instituciones educativas oficiales alcanzará la categoría muy superior en las Pruebas de Estado, superior 8,2%, alta 20,4% y media 26,3%.	MEDIOS DE VERIFICACION: Reporte de Pruebas presentado por el ICFES RESULTADOS: Porcentaje de IE oficiales que se encuentran en categoría muy superior 2,78%, superior 5,56%, alta 22,22% y media el 56.56% de las Pruebas de Estado ICFES	100,00%	97,10%	Muy superior -1,32, superior -2,64%, alta 1,84% y media el -29,26%	
5		El 60% de los estudiantes de primaria que participen en las pruebas SABER alcanzará el nivel C.	MEDIOS DE VERIFICACION: Reporte de Pruebas presentado por el MEN RESULTADOS: El 40,9% de los estudiantes de primaria alcanzaron el nivel C			19,10	
6		El 15% de los estudiantes de primaria que participen en las pruebas SABER alcanzará el nivel D.	MEDIOS DE VERIFICACION: Reporte de Pruebas presentado por el MEN RESULTADOS: El 18,64% de los estudiantes alcanzaron el nivel D			3,64	

7	El 100% de las Instituciones y Centros Educativos actualizarán los proyectos educativos institucionales PEI en fomento de la lectura, cultura de derechos humanos, pertenencia y apropiación de la cultura ancestral y el carnaval, derechos de las mujeres.	MEDIOS DE VERIFICACION. Informe de avance equipo Calidad. RESULTADOS: 30 Proyectos Educativos Institucionales resignificados y estamos desarrollando 17 PRAES	50,00%	95,53%	63,83	A parte de los 30 PEI, existen 2 Resignificados parcialmente. En cuanto a PRAES en el 2007 iniciaron el proceso y aplicación algunas instituciones del sector no oficial como Champañagth, Javeriano, San Felipe, Filipense, Carmelitas, Los Libertadores.
8	Se creará e institucionalizará el premio Municipal al docente que se destaque en su labor pedagógica. (Premio a la Institución educativa, docente y estudiante).	MEDIOS DE VERIFICACION: Informes. RESULTADOS: Se realizó la entrega del premio a los docentes ganadores	100,00%	99,91%	100,00%	
9	9 Instituciones y/o Centros Educativos tendrán el servicio de internet.	MEDIOS DE VERIFICACION: Formato Nuevas Tecnologías SEM. RESULTADOS: Se incrementó de 20 a 39 las instituciones educativas con servicio de internet.	100,00%	0,00%	211,11	Se mantiene 39 Instituciones con servicio de Internet
10	Se vinculará 2300 estudiantes a dos nuevas experiencias pedagógicas de productividad, competitividad y convivencia.	MEDIOS DE VERIFICACION: Informe de avance RESULTADOS: 1890 estudiantes vinculados a experiencias de convivencia. 1008 estudiantes vinculados a experiencias de productividad y competitividad	100,00%	100,00%	126,00	
11	Se integrará a 9 instituciones educativas a procesos productivos en la formación de sus estudiantes (programa empleo).	MEDIOS DE VERIFICACION: Informe de avance Competencias Laborales. RESULTADOS: Convenios suscritos con UDENAR, y el SENA a través del cual 10 instituciones educativas son vinculadas a procesos educativos productivos	100,00%	100,00%	133,33	
12	Se integrará el 25% de los estudiantes matriculados en los Centros Educativos del sector rural a experiencias pedagógicas alternativas.	MEDIOS DE VERIFICACION: SIMAT SEM 2006 - 2007. RESULTADOS: Se vinculó el 46% de los estudiantes del sector rural a experiencias pedagógicas alternativas.	100,00%			La Información se consolidara con el reporte de matrícula
13	Se formará 338 estudiantes en bachillerato técnico artesanal, artístico y agrícola.	MEDIOS DE VERIFICACION: Informe Avance Competencias Laborales. RESULTADOS: 1008 estudiantes se forman en bachillerato técnico artesanal, artístico y agrícola.	100,00%		298,22	

14	Se ampliará la oferta de educación superior, tecnológica en áreas educativas pertinentes al desarrollo local productivo y de medio ambiente en 4 programas.	MEDIOS DE VERIFICACION: Informe de avance competencias laborales. RESULTADOS: Se suscribió con el SENA convenios de articulación con 9 Instituciones para desarrollar 17 programas.	100,00%		425,00	
15	Se fortalecerá las experiencias pedagógicas alternativas para atención de población vulnerable especialmente en situación de calle, a través de la firma de convenios con instituciones especializadas en este tipo de oferta pedagógica	MEDIOS DE VERIFICACION: informe de avance Banco de Oferentes. RESULTADOS: Para el año lectivo 2007/2008 se trabaja a través del Banco de Oferentes para atención la población vulnerable. Se incluyó una nueva población a las ya existentes que se denomina "Atención a población víctima del conflicto armado". En general el programa atiende 6588 estudiantes	100,00%	100,00%	100,00%	
16	Se vinculará a procesos de formación especial 200 niños y niñas con talentos excepcionales	MEDIOS DE VERIFICACION: Informe de avance. RESULTADOS: 911 niños, niñas y jóvenes con talentos excepcionales vinculados a procesos de formación especial. 768 estudiantes en la Red de Escuelas de Formación Musical y 143 vinculaos a talentos matemáticos, comunicativos y artísticos	100,00%	100,00%	455,50	
17	Se integrara a instituciones educativas 500 niños y niñas con discapacidad	MEDIOS DE VERIFICACION: Informe de avance. RESULTADOS: 602 niños, niñas y jóvenes con discapacidades vinculados en instituciones educativas.	100,00%	100,00%	120,40	
18	Se invertirá al menos el 3% del total del presupuesto anual para educación en el mejoramiento de los ambientes escolares en especial en los restaurantes escolares.	MEDIOS DE VERIFICACION: Informe de avance. RESULTADOS: Se ejecutó obras físicas en las IEM Pedagógico, construcción baterías sanitarias, adecuaciones de aulas, construcción Biblioteca para los Barrios sur Orientales, construcción restaurantes	50,00%	113,82%	3,40	

Fuente: Secretaría de Educación Municipal.

Ahora bien, una vez revisadas las metas establecidas en materia de educación para los niveles preescolar, básica primaria, secundaria y media del sector oficial, en relación con el porcentaje de avance en el tiempo de estas actividades y el porcentaje de los recursos ejecutados del anterior Plan de Desarrollo, se puede afirmar que los objetivos planteados para el Municipio efectivamente guardan relación con la realidad del territorio además de ser estos, factibles en su cumplimiento.

Confirmado lo anterior con los argumentos presentados, se hace viable proseguir con el análisis de las cifras que estiman el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la vigencia 2009 y el actual Plan de Desarrollo “Queremos más-Podemos más” 2008-2011 para atender los gastos de inversión en educación del Municipio.

3.2 MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO (MFMP), VIGENCIA 2009

Inicialmente, al respecto habría que decirse que el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) nace con la promulgación de la Ley 819 de 2003 siendo obligación de las entidades territoriales presentarlo anualmente a título informativo, constituyéndose éste en una herramienta técnica que con una perspectiva mínima de diez años debe tenerse como referencia para la toma de decisiones fiscales en la elaboración de los presupuestos anuales. En este sentido, el MFMP permitirá obtener una visión de las necesidades de financiamiento a mediano plazo, así como también las acciones y metas específicas para realizar los pagos y las inversiones programadas para el tema de la presente investigación.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo de cada vigencia debe contener los siguientes elementos: el Plan Financiero, las metas de superávit primario así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad, las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, el informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior, la estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior, la relación de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial y el costo fiscal de los proyectos de acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.

Para efectos del siguiente análisis se aclara que solo se hará mención de los cuadros de donde se obtuvieron las metas de Superávit Primario del MFMP planteadas por la Alcaldía para los años comprendidos entre el 2009 y el 2016 y la parte del Plan Financiero del año 2009 del mismo marco, ya que no todo el contenido programático del MFMP se ajusta a las necesidades de esta investigación. Así las partes sustraídas de él corresponden a aquellas en las cuales se estima la cantidad de dinero necesaria para realizar los pagos y las inversiones programadas para el Sector educativo Oficial; así como también, se especificarán los montos que espera obtener la administración local por concepto

de transferencias del Nivel Central para la participación para educación en el periodo comprendido entre el 2009 y el 2016.

Cabe agregar, que en el MFMP se dedica una sección de este, al establecimiento de las Metas de Superávit Primario con el objeto de reflejar la situación financiera del municipio. De esta manera, teniendo en cuenta que Dichas metas se estiman con las proyecciones del Presupuesto General de Ingresos y Gastos hacia vigencias futuras realizadas estas por la Secretaría de Hacienda y Tesorería en conjunto con el Departamento de Planeación Municipal, se hace uso de esta información para extraer de ella los montos relacionados con el SGP y los gastos de inversión en educación, como se muestra en el cuadro 6.

Pero antes de empezar analizar la metodología utilizada para proyectar en el Presupuesto General de Ingresos y Gastos tanto los ingresos obtenidos por el municipio vía SGP para educación como los gastos de inversión en este sector con los recursos del nivel central, primero habrá que hacer mención de la definición que el MFMP maneja de “Metas de Superávit Primario” así como también de las razones que conllevan al planteamiento de estas metas para con ello identificar cuál es el destino de los saldos positivos obtenidos en las diferentes vigencias y tener una mayor claridad de los conceptos manejados en la presente investigación.

En ese orden de ideas, se dirá que “la Ley 819 de 2003 define el superávit primario como el resultado positivo que se obtiene a partir de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones y capitalizaciones y, la suma de los gastos de funcionamiento e inversión.”⁵⁸

Fórmula 1:

$$\text{Superávit Primario} = \left[\begin{array}{cc} \text{Ingresos} & + \\ \text{Corrientes} & \text{Recursos} \\ & \text{de Capital} \end{array} \right] - \left[\begin{array}{cc} \text{Gasto de} & + \\ \text{Funcionamiento} & \text{Gastos de} \\ & \text{Inversión} \end{array} \right]$$

Para estimar las Metas de Superávit Primario, lo que se hace es proyectar el Presupuesto de Ingresos y Gastos establecido en la vigencia actual para plantear un escenario financiero a 10 años de acuerdo a lo establecido en la Ley 819 de 2003. Posteriormente se realiza un análisis financiero a través del balance financiero de los ingresos y gastos tanto para el período fiscal vigente como para los años subsiguientes; una vez establecido esto, se procede a calcular las metas de superávit primario para cada vigencia presupuestal.

⁵⁸ ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Departamento Administrativo de Planeación, Secretaría de Hacienda y Tesorería y Oficina Asesora de Control interno. Presupuesto General de Ingresos y Gastos Vigencia 2009. En: MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO. San Juan de Pasto, 30 sep. 2008 p. 12

Así, con las metas de superávit primario y su variación anual se refleja la situación financiera del municipio en cuanto al comportamiento de la deuda para el escenario financiero planteado. “Igualmente, los indicadores de solvencia y sostenibilidad establecidos en la Ley 358 de 1997 reflejan la capacidad de pago y la solvencia del municipio para adquirir nuevos compromisos de crédito, situación que muestra no solamente el cumplimiento de la norma sino también el manejo responsable de las finanzas municipales.”⁵⁹

Como aspecto complementario podrá decirse que en el caso de Pasto, el endeudamiento ha estado motivado fundamentalmente por la necesidad de fortalecer la capacidad de inversión para la ejecución de proyectos estratégicos, que permitan dar solución a requerimientos estratégicos sociales para cumplir con los compromisos del Plan de Desarrollo.

Para el período 2001-2007 “el indicador de solvencia, que mide la capacidad de una entidad territorial para pagar cumplidamente sus obligaciones siempre se ha ubicado por debajo del 40% y el indicador de sostenibilidad, que mide la capacidad de sostener cierto nivel de endeudamiento, en el periodo referenciado se ubica por debajo del límite máximo establecido por la norma que es de 80%.”⁶⁰

Los indicadores de endeudamiento mencionados anteriormente muestran que el Municipio se encuentra en lo que se denominaba “semáforo verde”, el cual establecía que el ente territorial tiene autonomía en el manejo de su endeudamiento y la contratación de nuevos empréstitos, solamente que necesita de la autorización del Consejo Municipal.

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 13

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 22

CUADRO 6. Proyecciones realizadas para educación por la Alcaldía de Pasto para el período 2009-2016

CONCEPTOS	Escenario Financiero Año 2009	Escenario Financiero Año 2010	Escenario Financiero Año 2011	Escenario Financiero Año 2012	Escenario Financiero Año 2013	Escenario Financiero Año 2014	Escenario Financiero Año 2015	Escenario Financiero Año 2016
INGRESOS								
INGRESOS NO TRIBUTARIOS								
SGP -Educación-	111.090.000.000	116.089.050.000	120.732.612.000	125.561.916.480	130.584.393.139	135.807.768.865	141.240.079.619	146.889.682.804
SGP Educación - Prestación de Servicios	107.100.000.000	111.919.500.000	116.396.280.000	121.052.131.200	125.894.216.448	130.929.985.106	136.167.184.510	141.613.871.891
SGP Educación - Calidad	3.990.000.000	4.169.550.000	4.336.332.000	4.509.785.280	4.690.176.691	4.877.783.759	5.072.895.109	5.275.810.914
GASTOS								
GASTOS DE INVERSION CON RECURSOS DEL SGP								
EDUCACION	108.885.000.000	113.784.825.000	118.336.218.000	123.069.666.720	127.992.453.389	133.112.151.524	138.436.637.585	143.974.103.089
Construcción, reparación y mantenimiento de Planteles para Preescolar, Primaria y Secundaria	1.785.000.000	1.865.325.000	1.939.938.000	2.017.535.520	2.098.236.941	2.182.166.418	2.269.453.075	2.360.231.198
Pre inversión: Estudios, Proyectos, Diseños y Asesorías	-	-	-	-	-	-	-	-
Pago Personal Docente	96.495.000.000	100.837.275.000	104.870.766.000	109.065.596.640	113.428.220.506	117.965.349.326	122.683.963.299	127.591.321.831
Aportes de Seguridad Social del Personal del Sector	10.605.000.000	11.082.225.000	11.525.514.000	11.986.534.560	12.465.995.942	12.964.635.780	13.483.221.211	14.022.550.060
Subsidio para el Acceso de la Población a Servicios Educativos	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros Gastos Educación	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Esta investigación con base en datos de la Secretaría de Hacienda y el Departamento de Planeación Municipal – Metas de Superávit primario -MFMP 2008-

Del cuadro presentado puede inferirse que la metodología utilizada por la Administración Territorial para realizar las proyecciones de las Transferencias de la Nación que hacen parte de los Ingresos No Tributarios del Municipio consiste únicamente en tomar el presupuesto de cada año y sumarlo este al producto de la inflación esperada con el monto presupuestado, es decir, aplicando la siguiente fórmula:

Fórmula 2:

$$\text{Año proyectado} = \text{Presupuesto Año anterior} + \% \text{Inflación Esperada} * \text{Presupuesto Año Anterior}$$

La razón por la cual la Secretaría de Hacienda y Tesorería en conjunto con el Departamento de Planeación Municipal aplican este tipo de metodología es porque en los presupuestos proyectados tratan de plasmar un escenario “pesimista” de lo que podría suceder con los recursos, en dicho sentido, ajustan sus gastos a los menores montos que pudieran recibir de la Nación a fin de controlar el gasto público realizado y así sostener los avances logrados por el Municipio en materia de eficiencia fiscal y administrativa.

En ese sentido cabe agregar que para el año 2009 la inflación utilizada para realizar los cálculos fue igual al 5%, en el 2010 igual al 4,5% y de allí en adelante, igual al 4,0%.

Cabe anotar que la proyección de los gastos de inversión con recursos del SGP fue calculada a través del mismo método y con los mismos porcentajes de inflación.

Otra de las secciones del MFMP que resulta útil mencionar a fin de observar las implicaciones que la Ley 1176 tendrá sobre los programas adelantados por la administración local en materia de educación oficial es la concerniente al Plan Financiero presentado para la vigencia del 2009, ya que con dicho plan se podrán definir los montos que concretamente se apropiaron para el desarrollo del programa “Pasto, educa más” del Plan de Desarrollo “Queremos más – podemos más”.

3.2.1 Plan Financiero 2009

En lo referente al Plan Financiero del año 2009 presentado en el MFMP, cabe mencionar que la proyección de los recursos del Sistema General de Participaciones se realizó de acuerdo a la meta de inflación esperada para el 2009 (6%) con la cual se programó el Presupuesto General de la Nación de dicha vigencia y a los lineamientos establecidos por la Ley 1176 de 2007. De dicho modo, a fin de cumplir con lo establecido por el Acto Legislativo 01 de 2001, en 2009 las entidades territoriales cuentan con recursos adicionales correspondientes

al valor de la liquidación por crecimiento del PIB superior al 4% durante el año 2007. De acuerdo con el CONPES social 122 radicado el 29 de enero de 2009 en el DNP, este valor adicional para 2009 en el municipio de Pasto asciende a \$500 millones, como lo muestra el Plan Financiero 2009, los cuales conforme con lo dispuesto por el artículo 15 transitorio de la Ley 1176/07 deberán ser orientados a educación y a la atención integral de la primera infancia.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que el Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Vigencia 2009 sustenta un contenido programático, es decir, que la estructura del componente de inversión guarda relación con la que presenta el Plan de Desarrollo en su componente estratégico, mostrando un fuerte vínculo entre los procesos de planeación y presupuestación.

En ese orden de ideas, el Plan Financiero muestra los Ingresos Corrientes del Municipio y dentro de ellos, los Ingresos No Tributarios que a su vez albergan las transferencias del Nivel Central para la participación para educación por un valor de \$120.515.000.000 para el presupuesto del año 2009. Al ver esta cifra se recomienda recordar que el Plan de Desarrollo “PASTO MEJOR: Gobernabilidad democrática, Transparencia y eficiencia Presupuestal” del cual se hizo mención anteriormente para cumplir con las metas planteadas para el año 2007 hizo uso de \$109.838.035.591⁶¹.

Por otra parte, por concepto de Gastos, para financiar en el año 2009 específicamente el programa de “Pasto, educa más” que se encuentra dentro del eje de Equidad y Humanidad del actual Plan de Desarrollo, se asignaron recursos en el Plan Financiero por un valor de \$119.915.400.000, lo que supera en \$7.674.549.000 lo presupuestado en el Plan de Desarrollo Municipal de Pasto 2008-2011 para la realización del mismo programa, en dicho sentido, la primera observación que puede hacerse acerca de los montos dirigidos hacia la ejecución del programa estructurado para el sector educativo es que no hay concordancia entre las cifras presentadas por el Plan de Desarrollo y el Plan Financiero del 2009.

Cabe anotar que del total de los recursos con que piensa financiarse el programa de la participación para educación, \$118.415.000.000 hacen parte de los recursos transferidos desde el nivel central, lo cual indica que para el programa “Pasto, educa más” se está destinando el 98,74% del total de los recursos transferidos para educación vía SGP.

Para tener una mayor claridad sobre las fuentes de financiación distintas a los recursos percibidos por el Municipio a través de las transferencias territoriales, se

⁶¹ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL. Planes de acción u operativos. Programa: Educación para la vida con equidad. En: Informe presentado a la Contraloría General de Pasto. San Juan de Pasto, Período informado 1 ene. a 31 dic. 2007.

hará una breve mención de donde provienen los recursos propios y los del establecimiento de la Administración local y además se dirá cual es la participación que estos sustentan dentro de los ingresos totales que financian el Plan de Desarrollo. En dicho sentido, Inicialmente habrá que decirse que tanto los recursos propios como los del establecimiento constituyen un porcentaje sobre las utilidades de las entidades descentralizadas y de los establecimientos públicos de los cuales la Alcaldía municipal es accionista. Luego, esos recursos son reunidos en una sola bolsa y se distribuyen entre las diferentes dependencias de la Administración local para que estas ejecuten los programas que el Plan de Desarrollo deja bajo su cargo. En el caso de la Secretaría de educación estos recursos entran a un llamado “Fondo de servicios educativos” para financiar el programa “PASTO, educa más”.

Ahora bien, para hacer distinción entre estas dos fuentes de financiación se dirá que los recursos propios de la Alcaldía proceden de *entidades descentralizadas* (Empresas comerciales e industriales del orden municipal – Empopasto, ESE Pasto salud, EMAS, Terminal de Transporte, SEPAL, entre otras) “cuyo aporte para la financiación del Plan de Desarrollo representa el 16.78% que equivale a \$231.145 millones.”⁶² Mientras que, los recursos del establecimiento provienen de los establecimientos públicos, que en el municipio de Pasto son 3: INVIPASTO, Valorización y Pastodeporte. “Estos aportes constituyen el 6.2% de los ingresos totales, los cuales equivalen a \$85.992 millones.”⁶³ El 90% faltante, lo constituyen los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones para financiar sectores como salud, educación, agua potable, cultura y deporte.

Como dato adicional se dirá que según el Dr. CARLOS BASTIDAS, Secretario de educación del municipio antes del 2008 los recursos que se asignaban por una cuantía no superior a los 1.000 millones procedentes del rubro de recursos propios de la Secretaría de Educación Municipal eran repartidos equitativamente entre los estudiantes de las instituciones urbanas y rurales; a partir del 2009 esta distribución se pretende realizarla de acuerdo a las necesidades de los estudiantes matriculados, beneficiando en primera medida a los niños con SISBEN I y II. Al hacer esto, la administración local lo que consigue realizar es apoyar con más recursos a la población matriculada en el sector rural, puesto que esta se compone por un mayor número de niños con SISBEN I y II y además es la que más necesidades sustenta, por lo cual el apoyo dirigido hacia ellos debe ser mayor.

Después de haber aclarado los conceptos de recursos propios y de recursos del establecimiento; y una vez mencionados los montos que por estas fuentes se

⁶² ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Principales fuentes de financiación. Plan Plurianual de Inversiones En: Plan de Desarrollo Municipal de Pasto “Queremos más-Podemos más”. 2008-2011 p. 106

⁶³ *Ibid.*, p. 106

apropian para educación en el año 2009 se podrá advertir que el total de los recursos destinados a financiar la educación en el municipio de Pasto para este año ascienden a \$119.915.400.000 como se muestra claramente en el siguiente cuadro:

CUADRO 7. Plan Financiero 2009 para Educación en el Sector Oficial del Municipio de Pasto.

PLAN FINANCIERO 2009	
Concepto	Total Apropriación
INGRESOS	
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	
SGP-Educación	120.515.000.000
GASTOS	
INVERSIÓN SOCIAL EQUIDAD Y HUMANIDAD Pasto, educa más	119.915.400.000
FUENTES DE FINANCIACIÓN	
SGP-Educación	118.415.000.000
Recursos propios	1.500.000.000
Recursos del Establecimiento	400.000
TOTAL	119.915.400.000

Fuente: Esta investigación con base en datos del Plan Financiero Municipal 2009 de la Secretaría de Hacienda y Tesorería y el Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

Como se planteo anteriormente el Plan Financiero guarda una estrecha relación con el Plan de Desarrollo, es debido a esto que a continuación se describe brevemente lo que el actual Plan de Desarrollo programa hasta el año 2011 en lo relacionado al sector educativo oficial en los niveles de preescolar, básica primaria, secundaria y media del Municipio, haciendo finalmente mención de las metas coincidentes entre los dos últimos Planes de Desarrollo.

3.3 PLAN DE DESARROLLO “QUEREMOS MÁS - PODEMOS MÁS” (2008-2011)

En la búsqueda de lograr avances en la construcción de un modelo de gobernabilidad democrática que promueva el desarrollo humano sostenible para los habitantes del municipio de Pasto en el Plan de Desarrollo “Queremos más-Podemos más” se han establecido 7 diferentes ejes con sus respectivos programas. Dichos ejes son: 1. Convivencia, justicia y seguridad; 2. Competitividad y productividad; 3. Espacio público, movilidad y ordenamiento territorial; 4. *Equidad y humanidad*; 5. Ambiente, servicios públicos y gestión del riesgo; 6. Cultura y deporte y 7. Diálogo ciudadano y Buen gobierno.

Para fines de la realización de la presente investigación, dentro de los ejes planteados se le dará mayor pertinencia al de Equidad y Humanidad por incluir en él, el componente de educación, en el cual las acciones han sido diseñadas desde un principio de equidad lo que se presume permitiría avanzar en la búsqueda de un Municipio incluyente.

En general, lo que en materia educativa plantea el Plan de Desarrollo del período 2008-2011 es mejorar la cobertura, calidad y pertinencia; reducir los costos de acceso, articular la media, técnica y universitaria mediante ciclos propedéuticos; también se procurará la detección de talentos y habilidades tempranas en música, carnaval, deporte, liderazgo, emprendimiento e investigación, así como el inicio temprano de educación en inglés y tecnología. Además se propenderá por lograr la formación de nuevos educadores con énfasis en tecnología y bilingüismo, sin descuidar la formación y capacitación de los formadores actuales.

Dentro del eje de Equidad y Humanidad se pretende dar ejecución al programa *PASTO, EDUCA MÁS*; en el cual tras identificar el problema específico de “deficiencia en los niveles de calidad, pertinencia, inclusión social y retención escolar en los niveles de educación preescolar, básica y media; con inequidad en las condiciones de la prestación del servicio entre el sector urbano y rural y escasas oportunidades de trabajo e ingreso a la educación superior”⁶⁴ se plantean distintos objetivos específicos desarrollados a través de unas líneas básicas de intervención priorizadas con la comunidad; además de establecerse unas metas específicas acordes a los lineamientos, cada una con su respectivo indicador. En ese sentido, las líneas básicas de intervención según el objetivo que se pretende alcanzar serían las siguientes:

Objetivo 1: Avanzar en una educación pertinente y de calidad.

- 1- Reformulación e implementación de proyectos educativos institucionales y apoyo a planes de mejoramiento, tendientes a la pertinencia educativa de acuerdo al sector urbano y rural.
- 2- Implementación y fortalecimiento de cualificación y actualización docente.
- 3- Implementación de estímulos para los docentes, directivos docentes, estudiantes, administrativos y establecimientos educativos que con éxito apliquen experiencias significativas e innovadoras.
- 4- Fomento y desarrollo de investigación pedagógica.
- 5- Implementación del programa de bilingüismo.
- 6- Desarrollo de competencias laborales generales y articulación entre el nivel de educación media, educación superior y técnica.
- 7- Transformación del sistema de aprendizaje de la lecto escritura y el pensamiento matemático.

⁶⁴ ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Eje de Equidad y humanidad. Programa “Pasto, educa más”, Op. Cit., p. 41

- 8- Implementación, aplicación y actualización en nuevas tecnologías de la información, la comunicación y uso de medios.
- 9- Seguimiento al proceso pedagógico de formación de la primera infancia.
- 10- Acompañamiento a proyectos transversales de los establecimientos educativos oficiales.
- 11- Fortalecer los proyectos orientados a mejorar la convivencia en la comunidad educativa y brindar atención psicosocial a estudiantes.
- 12- Construcción, adecuación y operación de bibliotecas.

Objetivo 2: Garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo.

1. Garantizar la permanencia educativa, de los estudiantes en edad escolar en todos los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media.
2. Implementación y apoyo de modelos educativos flexibles.
3. Fortalecimiento del transporte escolar, especialmente en zonas rurales dispersas.
4. Mejoramiento de ambientes y dotación de restaurantes escolares con mayores deficiencias.
5. Mejoramiento, ampliación y adecuación de infraestructura física de los establecimientos educativos.
6. Fortalecer la atención a la diversidad y a la población con necesidades educativas especiales y talentos excepcionales.
7. Fortalecimiento de las escuelas de formación musical.

Objetivo 3: Mejorar los procesos administrativos y de gestión que contribuyan al logro de un sistema educativo municipal de calidad, efectivo, transparente, equitativo e incluyente.

1. Implementación de sistemas de gestión de calidad en instituciones educativas municipales.
2. Fortalecer el proceso de modernización de la Secretaría de Educación Municipal.
3. Implementar un sistema de información e indicadores de gestión y rendición pública de cuentas de la Secretaría y los Establecimientos Educativos.
4. Construcción participativa de las políticas educativas a Largo Plazo para el municipio de Pasto.

A fin de dar cumplimiento a los distintos enfoques y entre ellos, al de Equidad y Humanidad se han establecido estrategias específicas, de tal modo que junto con los objetivos y las acciones planteadas para alcanzarlos se generaron en el Plan de Desarrollo estrategias, como las siguientes:

- Inclusión en el plan de estudios de estándares: básicos, ciudadanos, de convivencia y laborales en las áreas de: matemáticas, lenguaje, ciencias naturales, ciencias sociales e inglés.

- Articulación interinstitucional para el mejoramiento de la educación en el Municipio.
- Desarrollo y seguimiento del plan de apoyo al mejoramiento de la calidad educativa.
- Inclusión en los proyectos educativos institucionales de programas y/o proyectos productivos, que desarrollen empresarismo en el sector urbano y rural.
- Fortalecimiento del uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- Estímulos para instituciones educativas y/o docentes que a través de proyectos innovadores: amplíen o mantengan cobertura educativa y/o mejoren resultados en pruebas externas.
- Fortalecimiento de los programas de atención a población con necesidades educativas especiales, población vulnerable y desplazados.
- Conformación de grupos de docentes investigadores en diferentes áreas, con objetivos específicos tendientes a mejorar la calidad, cobertura, permanencia y pertinencia de la educación en el municipio de Pasto.
- Construcción de métodos alternativos de solución pacífica de conflictos escolares.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 152 de 1994, los Planes de Desarrollo estarán conformados por: una parte general que establece políticas, objetivos, metas, proyectos y estrategias y, el Plan Plurianual de Inversiones, mediante el cual se proyectan los costos de los programas con sus respectivas fuentes de financiación. Además, el Plan plurianual de inversiones contiene la proyección de los recursos financieros disponibles para la ejecución del Plan de Desarrollo y, su distribución en ejes y programas estratégicos, tal y como se verá en la siguiente sección:

3.3.1 Plan Plurianual de Inversiones

Es por lo anterior, que se hace pertinente mencionar algunos aspectos del Plan Plurianual de Inversiones y con ellos determinar los montos que en él se asignan para los proyectos de índole educativo. En dicho sentido, lo primero que llama la atención es el hecho de que el Municipio sustenta una alta dependencia de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, de los cuales más del 90% tiene destinación específica para financiar sectores como salud, educación, agua potable, cultura y deporte.

En segundo lugar, en lo relacionado a la forma de distribución de los recursos disponibles por eje y programa del Plan de Desarrollo se puede mencionar que para el eje pertinente con el tema de investigación, que está ligado a la educación oficial en el Municipio de Pasto, es decir, el de **Equidad y humanidad** se da una apropiación de \$926.256 millones, de donde dichos recursos se utilizarán para

financiar y alcanzar los objetivos y metas de programas tales como *Pasto educa más*, Aseguramiento en salud, Prestación de servicios de salud, Vivienda social y Nutrición y afecto, entre otros.

En dicho sentido, para la ejecución del programa “Pasto, educa más” se destinarán según lo establece el Plan Plurianual de Inversiones \$457.029.052.000 para todo el período en que se encuentre en vigencia el Plan de Desarrollo del actual Alcalde de Pasto, Eduardo Alvarado Santander, es decir, para el período 2008-2011. La suma asignada a este programa, representa el 49,34% del total de la apropiación otorgada para el desarrollo de todos los programas del eje de Equidad y humanidad, provenientes estos de distintas fuentes de financiamiento; una de ellas, el Sistema General de Participaciones, del cual se extraen recursos por valor de \$445.472.952.000, esta cifra sobre el total del monto asignado para el desarrollo del programa educativo participa con el 97,47%, lo cual permite afirmar que existe una alta dependencia por parte del Municipio de los recursos que transfiere el Nivel Central para la realización de programas de inversión social.

Tanto la asignación de recursos por años para el programa “Pasto, educa más” y las fuentes de financiamiento del mismo pueden observarse con mayor claridad en los siguientes cuadros:

CUADRO 8. Plan Plurianual de Inversiones. Asignación de Recursos para el programa “Pasto, educa más” (Miles de Pesos).

Programa	Inversión por año				
	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Pasto, educa más	106.281.100	112.240.851	117.514.534	120.992.567	457.029.052

Fuente: Esta investigación con datos del Plan de Desarrollo Municipal de Pasto 2008-2011. “Queremos más-podemos más” p. 110

CUADRO 9. Plan Plurianual de Inversiones. Fuentes de ingreso y asignación de recursos para el programa “Pasto, educa más”. (Miles de Pesos)

FUENTES DE FINANCIAMIENTO					
Programa	SGP	Recursos Propios	Rendimientos Financieros	Cofinanciación	TOTAL
Pasto, educa más	445.472.952	6.100.000	1.550.000	3.906.100	457.029.052

Fuente: Esta investigación con datos del Plan de desarrollo Municipal de Pasto 2008-2011. “Queremos más-podemos más” p. 113

Del cuadro 8., se puede precisar que año tras año, si bien las cantidades asignadas son mayores nominalmente al año anterior, los porcentajes en que se

realizan los incrementos van disminuyendo, de esta manera, en el año 2009 respecto del 2008 los recursos se incrementan en un 5,6%; para el año 2010 estos se incrementan en 4,69% y finalmente para el año 2011 los recursos asignados solo se incrementan en un 2,95%; lo que permite concluir que la mayor parte de la inversión realizada en el sector educativo se espera se realice en los primeros dos años del periodo en que se encuentre en vigencia el Plan de Desarrollo.

Por otra parte, en lo referente a las fuentes de financiación del programa “Pasto, educa más”, la principal fuente de financiamiento la constituye el SGP, tal y como se lo demostró anteriormente, seguida esta por los recursos propios de la Administración local, con una participación del 1,33%, después se encuentran los recursos provenientes de cofinanciación aportando estos el 0,85% y finalmente los rendimientos financieros participan con el 0,33% dentro del total de la apropiación.

Ahora bien, dentro de todo el compendio informativo presentado hasta el momento, se han podido extraer varias conclusiones acerca del cumplimiento de las metas, las fuentes de financiación y la asignación de recursos que se apropió para los distintos proyectos de inversión del sector educativo oficial, tanto en la administración inmediatamente anterior como en la que se encuentra en la actualidad en el Municipio de Pasto; pero para dar un acercamiento más profundo de las implicaciones que la Ley 1176 de 2007, y dentro de ella, la modificación de los criterios de distribución podría tener sobre los recursos que recibe el Municipio por concepto de transferencias se hace necesario el análisis de otras variables importantes que la norma tiene en cuenta, una de ellas, la relación entre la tasa de crecimiento de la población en edad escolar y la tasa de crecimiento de los recursos del SGP para la participación de educación; también la relación existente entre la tasa de crecimiento de los recursos transferidos por el nivel Central para atender los proyectos educativos y la tasa de crecimiento de los recursos propios del Municipio, además del hecho de si las metas y proyectos del anterior Plan de Desarrollo coinciden con las del actual para finalmente determinar los montos reales que se asignarán a Pasto para la participación de educación entre los años 2009 y 2016.

3.4 RELACIÓN DE VARIABLES QUE INCIDEN DENTRO DEL RENDIMIENTO QUE PODRÍAN TENER LOS MONTOS DEL SGP PARA LA PARTICIPACIÓN DE EDUCACIÓN.

Inicialmente, tomando como referencia las proyecciones realizadas por la Secretaría de Hacienda y Tesorería del Municipio en conjunto con el Departamento Municipal de Planeación y de ellas extractando las tasas de crecimiento del SGP en educación, tal y como se mostró en la sección de este capítulo en que se hizo mención del MFMP para la vigencia 2009 se puede estas, relacionarlas con la tasa de crecimiento de la población en edad escolar del municipio de Pasto, para de esta forma obtener lo siguiente:

Cuadro 10. Tasa de crecimiento de los recursos asignados por el SGP para el sector educativo oficial del Municipio de Pasto para el período 2009-2016

Concepto/Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SGP -Educación-	5%	4,50%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
SGP. -Educación- Prestación de Servicios	5%	4,50%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
SGP. -Educación- Calidad	5%	4,50%	4%	4%	4%	4%	4%	4%

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda y el Departamento de Planeación Municipal – Metas de Superávit primario- MFMP 2008 (Cuadro 6.)

Cuadro 11. Población en edad escolar (5-19 años) del Municipio de Pasto para el período 2009-2011 proyectada por el DANE

AÑOS	2009			2010			2011		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
5-9	35.097	17.455	17.642	34.299	17.115	17.184	33.927	17.002	16.925
10-14	37.865	18.989	18.876	37.907	18.887	19.020	37.749	18.740	19.009
15-19	36.939	19.060	17.879	37.159	19.233	17.926	37.494	19.365	18.129
TOTAL	109.901	55.504	54.397	109.365	55.235	54.130	109.170	55.107	54.063

Fuente: Esta investigación con base en datos suministrados por el Banco de Datos del DANE en el Municipio de Pasto.

Cuadro 12. Tasa de crecimiento de la población en edad escolar (5-19 años) del Municipio de Pasto para el período 2009-2011

AÑOS	2009			2010			2011		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
5-9	-1,8705	-1,562148	-2,17367	-2,2737	-1,94787	-2,5961	-1,0846	-0,66024	-1,5072
10-14	0,56571	-0,382961	1,53846	0,1109	-0,53715	0,76287	-0,4168	-0,77831	-0,0578
15-19	0,44869	1,345244	-0,48979	0,5956	0,90766	0,26288	0,90153	0,68632	1,13243
TOTAL	-0,2641	-0,174457	-0,35537	-0,4877	-0,48465	-0,4908	-0,1783	-0,23174	-0,1238

Fuente: Cálculos propios con base en datos suministrados por el Banco de Datos del DANE en el Municipio de Pasto.

Si se observan los cuadros 10 y 12 que muestran las tasas de crecimiento que tendrán los recursos del SGP para la participación para educación y la tasa de crecimiento de la población en edad escolar entre 5 y 19 años del Municipio de Pasto se puede apreciar claramente, al estar presentadas las cifras en porcentajes, que el crecimiento de la población en edad escolar para el año 2009 es de apenas del -0,26%, es decir, que se espera que la población perteneciente a este rango de edad en lugar de crecer disminuya para el año 2009 en 0,26%; para el 2010 lo que se espera es que la población vuelva a decrecer pero esta vez

en un 0,48%, para luego en el 2011 de nuevo disminuir en un porcentaje aproximado al 0,17%.

En ese sentido, si se toman en consideración las tasas a las que la administración local considera se incrementarán los recursos del Sistema General de Participaciones para educación, se puede encontrar que en todos los años se presentan crecimientos mayores al 4%, tal y como lo muestra el cuadro 10., lo que daría un primer indicio de que los recursos destinados a los proyectos de inversión en educación podrían llegar a ejecutarse satisfactoriamente al ser las tasas de crecimiento del SGP mucho mayores a las del crecimiento demográfico.

Como se ha demostrado hasta el momento, la Administración Municipal no ha realizado sus proyecciones en base a la forma en que deben crecer los recursos del SGP según lo establece el Departamento Nacional de Planeación, en dicho modo, si se hubieran realizado los cálculos de la manera en que los realiza el gobierno central, los incrementos porcentuales de los recursos del SGP seguirían siendo mayores respecto a los incrementos poblacionales, solo que en un porcentaje un poco más reducido y no netamente decreciente como se verá más adelante al presentar las proyecciones propias de esta investigación.

Continuando con el análisis de las relaciones establecidas entre las variables que pueden acercar un poco más a la investigación a plantear conclusiones respecto al cumplimiento de las metas establecidas para los próximos años con los recursos del SGP y otras fuentes de financiación, se puede plantear la relación existente entre el crecimiento de los recursos que del SGP se apropian para educación y los recursos propios del municipio asignados para los gastos de inversión en educación.

En ese orden de ideas, lo que se aprecia del cuadro 13., que se muestra a continuación es que la administración local estima que el crecimiento de sus recursos a partir del 2011 no sobrepasará el 4%, de esta manera, los recursos del SGP se verán incrementados en un porcentaje marginalmente mayor de lo que lo harán los recursos del municipio. Esto, solamente en los dos primeros años del periodo tomado en consideración, es decir, el 2009 y el 2010. De ese modo, al crecer casi en iguales proporciones tanto los recursos del SGP como los recursos propios del municipio se vuelve a corroborar la alta dependencia que tienen los proyectos de inversión en educación del Sistema General de Participaciones.

Cuadro 13. Proyecciones y variaciones de los Recursos Propios del Municipio de Pasto para el Sector Educativo Oficial en el periodo 2009-2017

Concepto / Años	2008	2009	2010	2011	2012
Recursos Propios	219.450.000	228.228.000	237.357.120	246.851.405	256.725.461
Variaciones %		4%	4%	4,000000084%	3,999999919%
Concepto / Años	2013	2014	2015	2016	2017
Recursos Propios	266.994.479	277.674.259	288.781.229	300.332.478	312.345.777
Variaciones %	3,999999829%	4,000000315%	3,9999998%	3,999999945%	3,99999996%

Fuente: Cálculos propios con base en datos de las proyecciones del MFMP de la Vigencia de 2009 para establecer las Metas de Superávit primario.

Ahora bien, otro de los factores que inciden en que un Plan de Desarrollo se ejecute en su gran mayoría lo constituye, la continuidad de las políticas, metas, objetivos y estrategias entre uno y otro Plan de Desarrollo, en ese sentido, habría que mencionar que gran parte de las metas o actividades planteadas en el Plan de Desarrollo “PASTO MEJOR: Gobernabilidad democrática, transparencia y eficiencia presupuestal” y en particular en el programa de “Educación para la vida con equidad” encuentran continuidad en el actual Plan de Desarrollo Municipal “Queremos más - Podemos más” y en su programa de “Pasto, educa más”.

Gran parte de la continuidad se la encuentra en el planteamiento de metas que hacen referencia al apoyo a la permanencia, ejemplo de ello, es el esfuerzo y los recursos que el municipio ha venido dedicando a la reducción de la deserción escolar, en 0,25 puntos en la anterior administración y en 2,5 puntos en la vigente; también se continúa con los subsidios al costo educativo en los niveles 1 y 2 del SISBEN, además de propender por el alcance de niveles superiores en las pruebas de Estado SABER e ICFES, a la par que se proyecta actualizar los proyectos Educativos Institucionales (PEI) junto con la realización de proyectos transversales de medio ambiente, educación sexual y reproductiva, paz y democracia, uso adecuado del tiempo libre, carnaval y competencias en movilidad.

Además, en el actual programa educativo se sigue dando importancia y reconocimiento a las nuevas experiencias pedagógicas de productividad, competitividad y convivencia; así como también se siguen realizando esfuerzos por vincular a procesos de formación especial a los niños y niñas con talentos excepcionales.

Aún continúa siendo uno de los objetivos de los Planes de Desarrollo la integración de algunas instituciones educativas a procesos productivos para el desarrollo de competencias laborales generales, así como también el prestar especial atención a la población vulnerable en situación de calle y con discapacidad.

Cabe señalar, que los proyectos direccionados al mejoramiento de los restaurantes escolares se siguen ejecutando, solo que en el actual programa educativo “Pasto: educa, más” las asignaciones para este fin no representarán el 3% del presupuesto anual para educación como se lo tenía proyectado en el anterior Plan de Desarrollo sino que constituirá el 50% de los recursos gestionados por cooperativas.

En lo referente a las metas planteadas en materia educativa en el Plan de Desarrollo Municipal “Queremos más - Podemos más” se podría decir que éstas se encuentran sustentadas en proyectos que se enmarcan dentro de 3 objetivos concretos que aunque se explicaron anteriormente, no está de más volverlos a mencionar: el primero de ellos consiste en avanzar en una educación pertinente y de calidad; el segundo en garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo y en el tercero se propone mejorar los procesos administrativos y de gestión que contribuyan al logro de un sistema educativo municipal de calidad, efectivo, transparente, equitativo e incluyente. Cabe anotar que estos objetivos albergan otra serie de metas distintas a las que han tenido continuidad en el tiempo; las cuales, la actual administración creyó pertinentes desarrollarlas en concordancia con el proceso de globalización que se ha venido presentando en el mundo, en dicho sentido, la formación bilingüe en las instituciones escolares se empieza a plantear como una meta educacional, ya que el manejo de la lengua Inglesa comienza a esgrimirse como una exigencia para las nuevas generaciones; también el requerimiento de sacar al mercado personas productivas y mayormente capacitadas, entre muchas otras condiciones generan la necesidad de establecer metas relacionadas con dichos aspectos.

Ahora bien, una vez realizados los análisis pertinentes de las relaciones entre las variables que inciden de alguna forma sobre las implicaciones que la Ley 1176 de 2007, y dentro de ella, la modificación de los criterios de distribución podría tener sobre los recursos que recibe el Municipio por concepto de transferencias se puede continuar con el desarrollo del objetivo propuesto para este capítulo que consiste en determinar las variaciones que experimentarán los montos de los componentes de la participación de educación en el SGP para el Municipio de Pasto para el período 2009-2016, con la entrada en vigencia de la Ley 1176 de 2007.

3.5 VARIACIONES EN LOS RECURSOS DEL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL CON LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 1176 DE 2007.

Inicialmente habría que establecer las razones que motivaron al gobierno nacional a implementar una nueva reforma (Acto legislativo 04 de 2007) a la forma de distribución de las Transferencias Territoriales (TT), una de ellas y quizá las más importante consiste en que en el actual régimen quedó un párrafo transitorio en el cual se señala que al finalizar el período de transición (2001-2007), “el porcentaje de los ICN destinados para el SGP sería como mínimo el porcentaje

que constitucionalmente se haya transferido en el año 2001. En ese sentido, la aplicación de este párrafo no solo podría reversar en un solo año parte del ahorro fiscal que hizo la Nación durante la transición, sino que significaría una mayor apropiación de recursos en los años posteriores.

En complementariedad, “desde la perspectiva macro-fiscal, la aplicación del párrafo significaría un revés en el proceso de reducción del déficit de la administración central, que de por sí en los últimos años, aún mantiene niveles altos (entre 4,5% y 5% del PIB)”⁶⁵. De esta manera, “de no existir una reforma que modifique el párrafo que así lo contempla, se generará un gasto adicional a cargo del gobierno nacional de 1,3% del PIB, por cuanto las TT ascenderán de 5,1% en 2008 a 6,4% del PIB en 2009. De ahí en adelante, las TT aumentarán con el crecimiento promedio de los ICN de los últimos cuatro años.”⁶⁶

Cabe anotar, que el Acto Legislativo 04 propone el inicio de la vigencia en 2008 y no en 2009 como estaba previsto en el Acto Legislativo 01, siendo la adopción de la propuesta transitoria hasta el año 2016. Por otra parte, para reglamentar el Acto Legislativo 04 de 2007, el Gobierno Nacional expidió la Ley 1176 de 2007, que modifica algunos apartes de la Ley 715 de 2001. Cabe destacar, entre otros, que la Ley 1176 de 2007 reglamenta la destinación y distribución de los recursos del SGP que se destinarán a la atención integral de la primera infancia y la asignación especial para alimentación escolar. En cuanto al sector educativo modifica el inciso 1° del artículo 27 de la Ley 715 de 2001 e introduce un artículo nuevo sobre el personal administrativo de la educación.

En lo referente al crecimiento adicional para el sector educativo propuesto por la nueva Ley reglamentada (1176 de 2007), con puntos adicionales del 1,3% para el 2008 y el 2009; 1,6% para el 2010 y de 1,8% para el período 2011-2016 éste se plantea con el propósito de facilitar el cumplimiento de las metas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad educativa, el mejoramiento salarial de los docentes que se rigen por el nuevo Estatuto Docente -Decreto 1278 de 2002- y el pago de deudas y nivelaciones salariales del personal administrativo con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Es de resaltar que con la aplicación del Acto Legislativo 04 de 2007, el Gobierno Nacional espera alcanzar una tasa de cobertura bruta para la educación básica en el año 2010 del 100%, dando prelación a la población escolar en las edades que correspondan a los primeros niveles educativos y estimulando el mejoramiento de la calidad. Así mismo, se propone promover la política de educación inicial que busca que los niños ingresen a los primeros años de educación con el aprestamiento necesario para disminuir las tasas de repitencia y deserción, lo que a su vez aumenta la eficiencia interna del sistema educativo y tiende a cerrar la

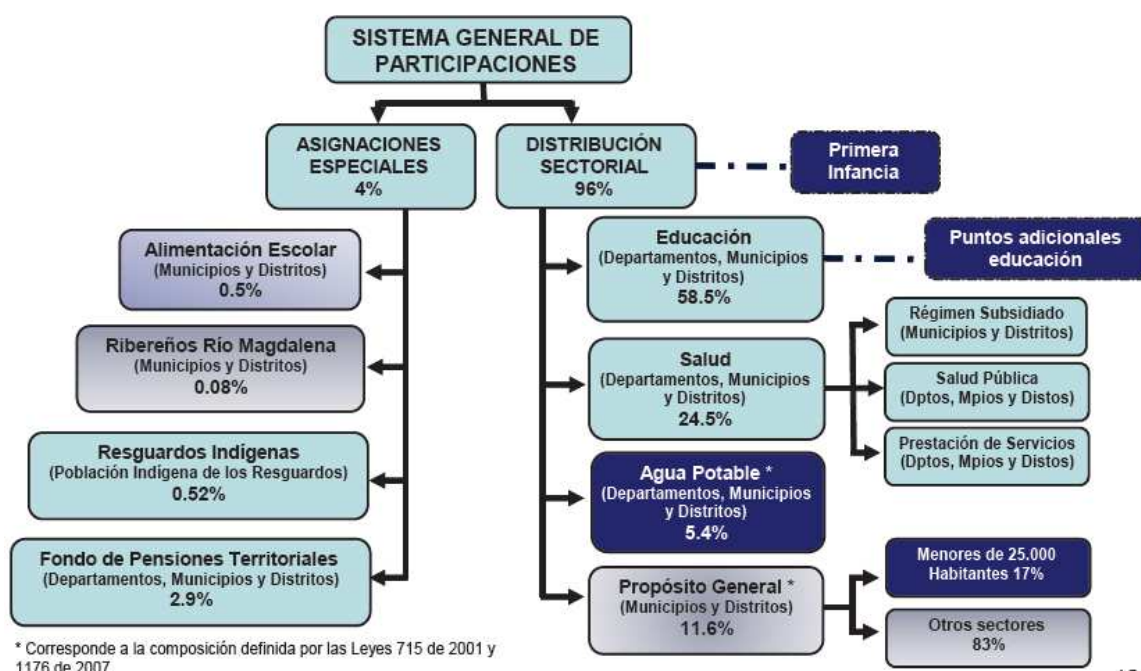
⁶⁵ LOZANO Ignacio, RAMOS, Jorge y RINCÓN, Hernán, Op. Cit., P. 5

⁶⁶ *Ibid.*, p. 18

brecha entre las tasas de cobertura bruta y neta, entendiéndose la primera como el porcentaje de alumnos matriculados en algún nivel sin tener en cuenta su edad, y siendo la tasa de cobertura neta el porcentaje de personas que estando en edad, asisten al sistema.

Para generar un mayor entendimiento de cómo se están distribuyendo a partir del año 2008 los recursos del Sistema General de Participaciones, y con ello poder observar las modificaciones que la actual Ley ha realizado a la 715 de 2001 en la forma de distribución de los recursos a continuación se muestra la siguiente gráfica explicativa:

Gráfica 12. Composición del Sistema General de Participaciones y su asignación porcentual por componente según Ley 1176 de 2007.



Fuente: Fuentes de Financiación territorial. Departamento Nacional de Planeación. Febrero de 2008. p.12

Como se puede observar en el gráfico anterior la composición del Sistema General de Participaciones y su asignación porcentual por componente para el período 2008-2016, difiere de la composición y asignaciones del anterior régimen en que en lo correspondiente a la distribución sectorial que maneja el 96% de los recursos del SGP se incluye la atención Integral a la primera Infancia (población de 0 a 6 años de edad), cuyas acciones fueron definidas por el Consejo Nacional de Política Social como prioritarias, en desarrollo del artículo 206 de la Ley 1098 de 2006 siempre y cuando dichas acciones no generen gastos recurrentes; esto,

teniendo en cuenta las prioridades que cada entidad territorial determine en sus planes de desarrollo.

En lo que se refiere a las asignaciones especiales, estas siguen representando el mismo porcentaje dentro de los recursos del SGP de manera individual y conjunta; así como también las participaciones de salud con un 24,5% y de educación con un 58,5%, solo que ahora, con el Acto Legislativo 04 de 2007 se estiman unos puntos adicionales para educación, tal y como se explicó anteriormente.

Para la participación de salud esta se la divide en 3 componentes, es decir, en régimen subsidiado para los municipios y distritos, en salud pública para los departamentos, municipios y distritos y en prestación de servicio para los mismos tres anteriores; cabe anotar que cuando se encontraba vigente la Ley 715 de 2007 la "Prestación del servicio" se conocía con el nombre de "Atención de población pobre no afiliada al régimen subsidiado".

El gran cambio que el actual régimen presenta respecto al anterior se sustenta en su conformación, ya que ahora no solo son 3 las participaciones con destinación específica sino que aparece una cuarta para el sector agua potable y saneamiento básico que se viene a desvincular de la participación de propósito general, quedando los porcentajes de destinación de ambas participaciones de la siguiente manera: 5,4% para la participación de agua potable y saneamiento básico y 11,6% para la participación de propósito general, la cual a su vez se subdividirá en otros dos componentes, uno para las entidades territoriales con menos de 25.000 habitantes a las cuales les corresponde el 17% de los recursos de propósito general y el otro, para otros sectores con el 83% de las asignaciones.

Como se habrá podido notar, con el Acto legislativo 04 de 2007, el porcentaje asignado para la participación de agua potable y saneamiento básico se desliga de la participación de Propósito General contemplada en la Ley 715 de 2001.

Una vez vistas las modificaciones que sobre la forma de distribución de los recursos del SGP tuvo el Acto legislativo 04 de 2007, se puede pasar a realizar los cálculos respectivos de la participación para educación en el municipio de Pasto para las próximas vigencias hasta el año 2016, por ello, inicialmente se proyectará los componentes de la participación y luego se procederá a consolidarlos.

Es necesario agregar, que al presentar las proyecciones de la participación para educación de manera desagregada lo que se pretende es generar claridad en la forma en que se realizaron los cálculos y a la vez, extraer conclusiones importantes que van surgiendo en cada una de las etapas del proceso de proyección.

En ese orden de ideas, el primer componente a proyectar será el de "Calidad", el cual se obtiene al dar aplicabilidad a las orientaciones que el Departamento

Nacional de Planeación (DNP) generó para liquidar los recursos del SGP de las vigencias futuras, tal y como se pueden observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 14. Forma de crecimiento de los recursos del SGP según el DNP.

Año	Crecimiento con Acto Legislativo 01 de 2001	Crecimiento con Acto Legislativo 04 de 2007
2002	Inflación + 2.0%	
2003	Inflación + 2.0%	
2004	Inflación + 2.0%	
2005	Inflación + 2.0%	
2006	Inflación + 2.5%	
2007	Inflación + 2.5%	
2008	Inflación + 2.5%	Inflación + 4.0% + 1.3% para educación *
2009	En adelante según el crecimiento promedio de la variación porcentual de los ICN	Inflación + 4.0% + 1.3% para educación
2010		Inflación + 3.5% + 1.6% para educación
2011		Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2012		Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2013		Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2014		Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2015		Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2016		Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2017		En adelante según el crecimiento promedio de la variación porcentual de los ICN

* Estos recursos no hacen base de cálculo para el año siguiente

Fuente: Fuentes de Financiación Territorial. Departamento Nacional de Planeación. Febrero de 2008. p. 8

En primera instancia, una de las observaciones que habría que realizarse es que debido al bajo crecimiento económico que ha sustentado el país en el año 2008 (alrededor de un 3,5%) y al que se espera continúe en el 2009 como consecuencia de la moderación en el ciclo de crecimiento global no podrá aplicarse el parágrafo 2° del Acto legislativo 04 de 2007 que determina que si la tasa de crecimiento real de la economía o Producto Interno Bruto (PIB), certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1°, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. De esta manera, estos recursos adicionales que podrían haber sido destinados a la atención integral de la primera infancia del municipio de Pasto, como lo establece la norma, no podrían presentarse para el año 2010.

En relación a lo anterior, cabe resaltar que según la perspectiva del Ministerio de Hacienda, el crecimiento económico del país para el 2009 no alcanzará la meta que se había propuesto con anterioridad de 3%, siendo probable que esta ni siquiera supere el 2%, después de haber venido creciendo la economía colombiana a tasas superiores al 4% desde el 2003 hasta alcanzar una tasa de crecimiento de aproximadamente el 7,62% (sin tener en cuenta los cultivos ilícitos) en el 2007, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2. Evolución de la economía Colombiana 2000-2007

Años	Variación porcentual (%)	
	Sin Cultivos Ilícitos	Con Cultivos Ilícitos
2000	2,95	2,92
2001	1,66	1,47
2002	2,26	1,93
2003	4,01	3,86
2004	4,96	4,87
2005	4,74	4,72
2006	6,96	6,84
2007	7,62	7,52

FUENTE: DANE - Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales

Ahora bien, en lo correspondiente al componente de “Calidad” habrá que decirse que la metodología aplicada difiere de la utilizada para calcular el componente de “Prestación de servicio” que se explicará más adelante; en ese sentido, la metodología de cálculo de los recursos asignados para “Calidad” consistió en tomar la cifra histórica más reciente de los recursos asignados para este concepto, es decir, la del 2008 sustraída de los Anexos del CONPES social N° 119 del año 2008* y a esta aplicarle las fórmulas que el DNP estructuró para este fin, las cuales fueron mostradas anteriormente en el cuadro 14. En complementariedad, las cifras de inflación que se tomaron son las establecidas por el Banco de la República de Colombia como punto medio del rango-meta de inflación para los años 3 siguientes 2009, 2010 y 2011 dejando constante para los demás años del periodo en consideración, la meta establecida por el Banco de la República para el 2011.

En ese sentido, las proyecciones del componente “Calidad” se realizaron utilizando la siguiente fórmula:

Fórmula 3:

$$\text{CALIDAD (t)} = (\text{Inflación (t) +1 punto}) * (\text{Puntos de crecimiento (t) +1 punto}) * (\text{Puntos adicionales para educación (t) + 1 punto})$$

* Para la realización de las proyecciones no se tomó los valores asignados a prestación del servicio y calidad educativa por el CONPES Social 122 del 2009, debido a que estos solo contemplan la distribución de las once doceavas para la vigencia del 2009 y no la totalidad de los recursos como se ha venido trabajando a lo largo de la investigación, los cuales contienen los recursos adicionados por concepto de “Complemento de Planta”. Siendo la asignación por componentes realizada por el CONPES 122 igual a: Por prestación del servicio se asignó \$76.251.248.333; mientras que por calidad \$3.812.409.935. De esta manera, el total de la participación para educación en el municipio asciende a un valor de \$80.063.658.268.

En consecuencia, los resultados obtenidos de la aplicación de la forma en que deben crecer los recursos del SGP establecida por el DNP y las metas de inflación estimadas por el Banco de la República para los próximos años corresponden a los recursos que la Nación debe girar vía Transferencias para el componente de “Calidad”, lo cuales se presentan a continuación:

Cuadro 15. Transferencias de la Nación al Municipio de Pasto para el componente de Calidad de la participación de educación en el período 2009–20016

AÑO	Inflación	Puntos de crecimiento (Ley 1176 de 2007)	Puntos adicionales para educación	CALIDAD
2008	0,0767	0,04	0,013	\$ 4.607.251.565
2009	0,05	0,04	0,013	\$ 5.096.523.252
2010	0,04	0,035	0,016	\$ 5.573.671.991
2011	0,03	0,03	0,018	\$ 6.019.544.570
2012	0,03	0,03	0,018	\$ 6.501.085.261
2013	0,03	0,03	0,018	\$ 7.021.147.378
2014	0,03	0,03	0,018	\$ 7.582.812.488
2015	0,03	0,03	0,018	\$ 8.189.408.672
2016	0,03	0,03	0,018	\$ 8.844.530.246

Fuente: Cálculos propios con base en datos del CONPES social N° 119 de 2008, metas de inflación publicadas en la página Web del Banco de la República de Colombia y del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Una vez obtenidas las proyecciones de los montos asignados para el componente de “Calidad” de la participación para educación no está de más recordar que estos recursos solo podrán ser destinados por parte del municipio a mantener, evaluar y promover la calidad en la educación, también a aprovisionar la canasta educativa que incluye los elementos de soporte pedagógico y las dotaciones escolares incluidos los mobiliarios, textos, bibliotecas y materiales audiovisuales y didácticos, entre otros; y finalmente apropiarse para la construcción, mantenimiento y adecuación de establecimientos educativos, y el pago de servicios públicos y de funcionamiento de las instituciones educativas municipales.

En lo concerniente al componente de “Prestación del Servicio”, la metodología utilizada para el cálculo de los recursos asignados bajo este concepto para los próximos años se realizó en primera instancia, obteniendo la “Asignación por alumno” que se dio en el periodo de transición de la Ley 715 de 2001, entendiéndose esta asignación como la cantidad de recursos que el Ministerio de Hacienda fija para atender a la población matriculada anualmente en el Sector Oficial de cada entidad Territorial, teniendo en cuenta unas tipologías que se establecen según se trate de departamentos, distritos, municipios certificados o no certificados.

Esta “Asignación por Alumno” resultó de dividir el Componente de “Prestación del Servicio” de la participación para educación de cada año entre el número de estudiantes matriculados en el sector oficial del municipio en los niveles de: preescolar, básica primaria, secundaria y media. Al respecto cabe anotar, que como aún no se encuentra consolidada la información sobre el número de estudiantes matriculados en el Sector Oficial del Municipio de Pasto para el año 2008, la cifra usada para los cálculos surge de proyectarla a partir de la tasa de crecimiento de la población matriculada en el año 2007.

Cuadro 16. Asignaciones por Alumno para el Municipio de Pasto en el período 2002-2008

AÑOS	PRESTACIÓN DEL SERVICIO	POBLACIÓN MATRICULADA	ASIGNACIÓN POR ALUMNO
2002	\$ 83.755.030.579	91.431	\$ 916.046
2003	\$ 89.836.269.305	87.433	\$ 1.027.487
2004	\$ 82.696.119.898	86.996	\$ 950.574
2005	\$ 82.997.549.811	69.951	\$ 1.186.510
2006	\$ 90.990.456.620	67.189	\$ 1.354.246
2007	\$ 97.275.440.730	69.538	\$ 1.398.882
2008	\$ 106.044.010.329	72.546	\$ 1.461.749
TOTAL	\$ 633.594.877.272	545.084	\$ 8.295.494

Fuente: Cálculos propios con base en datos del DNP, la Secretaría de educación Municipal y las Subsecretarías pedagógica y de Planeación y Sistemas, citando a Censo DANE 1993 y 2005, Resolución 166 de 2003, Población Matriculada y equidad.

Al realizar los cálculos para determinar la Asignación que se dio por estudiante matriculado en los primeros niveles de la educación oficial del Municipio entre los años 2002 y 2007 se pudo hacer una observación acerca de la visible disminución que ha venido presentando la población matriculada en el sector oficial, la cual al compararla con la población matriculada en el sector privado se pudo establecer la conclusión de que la disminución en la cantidad de estudiantes del Sector Oficial no demuestra una relación causal con el comportamiento de población matriculada en el Sector Privado, puesto que para el 2002 existían 91.431 niños y adolescentes matriculados en instituciones educativas oficiales disminuyéndose esta cifra a 69.538 para el año 2007. En tanto que a pesar de haber disminuido el número de niños y adolescentes matriculados en el sector privado de 28.504 en el año 2002 a 15.223 en el año 2007 como se muestra en el cuadro 18., la cantidad de estudiantes matriculados no ha variado significativamente desde el año 2003 hasta el 2007.

Cuadro 17. Población Atendida en el Sector Privado del Municipio de Pasto en el período 2001-2007

Niveles	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Preescolar	4.363	4.512	3.365	3.414	3.325	3.800	3.738
Primaria	12.112	12.223	6.065	5.892	5.689	5.696	5.547
Secundaria	11.555	11769	3.840	3.897	4.090	4.133	4.238
Media			1.902	1.910	1.891	1.886	1.700
TOTAL	28.030	28.504	15.172	15.113	14.995	15.515	15.223

Fuente: Esta investigación con datos de la Secretaría de Educación y las Subsecretarías pedagógica y de Planeación y Sistemas. Consolidados de matrícula escolar.

La razón que podría haber provocado la disminución en el número de estudiantes matriculados en el Sector Oficial respondería más bien, a las tasas de deserción que se presentaron a lo largo del periodo analizado superando estas el promedio de 5% como se pudo observar en el cuadro 3., presentado en el anterior capítulo de la investigación.

De esta manera, se confirma nuevamente la necesidad de la intervención del Estado con estrategias, programas y proyectos tendientes a incentivar la permanencia de los estudiantes en las instituciones educativas, como lo es el caso de la implementación de subsidios para los estratos sociales más bajos, tal y como se ha venido realizando en el municipio con los dos últimos planes de desarrollo que se analizaron al inicio del presente capítulo, en los cuales se proponía propender porque un gran porcentaje de los estudiantes de instituciones educativas oficiales, con edades entre 5 y 17 años, de niveles SISBEN I y II reciban alivios en el costo educativo.

Sin embargo, debe de tenerse en cuenta que la deserción escolar es un fenómeno complejo que deriva de múltiples causas, el cual no solo se resolverá con una adecuada política de gobierno, sino que también requiere de la convergencia de muchos actores, como los jóvenes, familias, escuelas y autoridades locales, para desarrollar acciones concretas y enfrentar las principales causas de la deserción como lo son: los factores económicos, el desempeño escolar, factores socioculturales, así como los factores endógenos al sistema escolar. Cabe anotar que a esto se le suman los problemas relacionados con la asequibilidad (disponibilidad de cupos e infraestructura física y docente suficientes), la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad, derivados de la institucionalidad del mismo.

Adicionalmente, otra de las razones que explicarían el fenómeno, podría consistir en las bajas tasas de crecimiento demográfico que durante el período 2005-2007 tuvo la población entre 5 y 19 años que es la que efectivamente constituye la población en edad escolar. Como se muestra en el cuadro 18., la tasa de crecimiento de la población total en este rango de edad para el año 2006 en vez

de incrementarse disminuyó en 0,2157% al igual que en el año 2007, donde la tasa de crecimiento demográfica también fue decreciente en un porcentaje aproximado de 0,15%.

Cuadro 18. Número de habitantes entre 5 y 19 años del municipio de Pasto en el periodo 2005-2007 y sus respectivas tasas de crecimiento demográficas.

Número de Habitantes entre 5 y 19 años									
AÑOS	2005			2006			2007		
5 - 9	36.496	18.188	18.308	36.488	18.110	18.378	36.253	17.960	18.293
10 -14	37.126	19.065	18.061	37.195	19.115	18.080	37.392	19.114	18.278
15-19	37.161	18.336	18.825	36.861	18.379	18.482	36.728	18.547	18.181
TOTAL	110.783	55.589	55.194	110.544	55.604	54.940	110.373	55.621	54.752
Tasas de crecimiento demográfico de la población en edades entre 5 y 19 años									
AÑOS	2005			2006			2007		
Grupos de edad	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
5-9				-0,0219	-0,4289	0,3823	-0,644	-0,8283	-0,4625
10-14				0,1859	0,2623	0,1052	0,5296	-0,0052	1,0951
15-19				-0,8073	0,2345	-1,822	-0,3608	0,9141	-1,6286
TOTAL				-0,2157	0,027	-0,4602	-0,1547	0,0306	-0,3422

Fuente: Cálculos propios con base en estadísticas proporcionadas por el Banco de Datos del DANE en la ciudad de Pasto.

Continuando con la descripción de la metodología utilizada para realizar las proyecciones del componente de “Prestación de servicios” de la participación para educación en el municipio de Pasto, se dirá que una vez obtenidas las asignaciones por alumno para el período 2002-2007, se procedió a calcular las variaciones presentadas a lo largo del periodo tanto de la población matriculada en el sector oficial como de las asignaciones por alumno a fin de obtener un promedio de las últimas 5 variaciones de cada concepto, es decir, el promedio de las variaciones presentadas desde el año 2004 hasta el 2008 en la Población matriculada y en las Asignaciones por Alumno, como se muestra en los cuadros 19 y 20 respectivamente.

Cuadro 19. Variaciones en las Asignaciones por Alumno para el Municipio de Pasto en el Período 2002-2008

AÑOS	VARIACIONES PORCENTUALES	VARIACIONES	ASIGNACIÓN POR ALUMNO
2002			\$ 916.046
2003	12,16543711	0,121654371	\$ 1.027.487
2004	-7,485560899	-0,074855609	\$ 950.574
2005	24,82037871	0,248203787	\$ 1.186.510
2006	14,13696573	0,141369657	\$ 1.354.246
2007	3,295961947	0,032959619	\$ 1.398.882
2008	4,49407366	0,044940737	\$ 1.461.749
TOTAL(2004-2008)	39,26181914	0,392618191	
Promedio (2004-2008)	7,852363828	0,078523638	

Fuente: Cálculos propios.

Cuadro 20. Variaciones porcentuales de la población matriculada en los primeros niveles del Sector Oficial del Municipio de Pasto en el Período 2002-2008

Niveles	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total(2004-2008)	Promedio (2004-2008)
Preescolar	9,04	1,74	-1,28	-45,44	-25,40	38,31	38,31		
Primaria	3,53	-6,07	-1,79	-16,72	-4,05	-1,59	-1,59		
Secundaria y media	77,61	-4,00	1,18	-15,73	-0,06	4,26	4,26		
TOTAL	25,82	-4,37	-0,50	-19,59	-3,95	3,50	4,33	-16,22	-3,24

Fuente: Cálculos propios.

Después de obtener los promedios de los últimos cinco años de la población matriculada en el Sector Oficial y de las Asignaciones por alumno, se proyectó los valores por estos mismos conceptos hasta el año 2016. Lo anterior se logró tomando como base las cifras para el año 2008 multiplicándolas estas, por los respectivos promedios sacados anteriormente del periodo 2004-2008; de esta manera, los resultados obtenidos corresponden a la población matriculada y a la asignación por alumno para el año 2009.

Para proyectar el número restante de años, se utilizó la misma metodología que puede explicarse más claramente en la siguiente fórmula:

Formula 4:

$$\text{Año Proyectado} = \text{Dato del año anterior} * \text{Promedio del período (2004-2008)}$$

Tras haber aplicado la fórmula anterior se procedió a multiplicar la Población matriculada en el Sector Oficial del Municipio de Pasto por su respectiva asignación por alumno de cada uno de los años proyectados, es decir, del período

2009-2016; como resultado del proceso se obtuvo la proyección del componente de “Prestación de servicios” de la participación para educación.

Fórmula 5:

$$\text{Prestación de servicio (t)} = \text{Población matriculada} * \text{Asignación por Alumno (t)} \\ \text{en el Sector oficial (t)}$$

En consecuencia, los resultados obtenidos corresponden a los recursos que la Nación debe girar vía Transferencias para el componente de “Prestación de Servicios”, lo cuales se presentan a continuación:

Cuadro 21. Transferencias de la Nación al Municipio de Pasto para el componente de Prestación del Servicio de la participación para educación en el período 2009 – 2016

AÑOS	PRESTACIÓN DEL SERVICIO	POBLACIÓN MATRICULADA	ASIGANCIÓN POR ALUMNO
2002	\$ 83.755.030.579	91.431	\$ 916.046
2003	\$ 89.836.269.305	87.433	\$ 1.027.487
2004	\$ 82.696.119.898	86.996	\$ 950.574
2005	\$ 82.997.549.811	69.951	\$ 1.186.510
2006	\$ 90.990.456.620	67.189	\$ 1.354.246
2007	\$ 97.275.440.730	69.538	\$ 1.398.882
2008	\$ 106.044.010.329	72.546	\$ 1.461.749
2009	\$ 110.660.791.944	70.193	\$ 1.576.530
2010	\$ 115.478.571.922	67.916	\$ 1.700.325
2011	\$ 120.506.101.022	65.712	\$ 1.833.841
2012	\$ 125.752.510.980	63.581	\$ 1.977.841
2013	\$ 131.227.331.094	61.518	\$ 2.133.148
2014	\$ 136.940.505.537	59.523	\$ 2.300.651
2015	\$ 142.902.411.413	57.592	\$ 2.481.306
2016	\$ 149.123.877.611	55.723	\$ 2.676.147

Fuente: Cálculos propios con base en datos del DNP (Participaciones Territoriales 2002-2007) y la Secretaría de educación Municipal (Población matriculada en el Sector Oficial).

Obsérvese que las proyecciones obtenidas del componente de educación “Prestación de servicio” muestran una tendencia creciente a lo largo del periodo, a pesar de que la población matriculada en el Sector Oficial tiende a disminuir según el comportamiento histórico de esta variable, teniendo en cuenta que la asignación realizada por prestación del servicio se encuentra sujeta no solo a la población atendida sino a la asignación que se da por alumno, la cual también presenta una tendencia creciente, se podrá decir que el promedio de las variaciones tomado para realizar los cálculos no solo incluiría los valores determinados por las tipologías que cada año la Nación define sino que también los complementos históricos que al final de cada vigencia, en la última doceava de los CONPES

sociales, se realizan a la asignación por población atendida, esto con el fin de trabajar con los valores totales y anualizados que suministra el DNP. De esta manera, se explica el hecho de que el componente “prestación del Servicio” tienda a aumentar; mientras que la población matriculada en el Sector Oficial disminuye.

Como se precisó con el componente de “Calidad” de la educación, con el componente de “Prestación del Servicio” también se hará claridad acerca de la destinación que tendrán sus recursos, en dicho sentido, se dirá que estos deberán ser utilizados para financiar la prestación del servicio educativo atendiendo estándares técnicos y administrativos en las siguientes actividades: pago de personal docente y administrativo de las instituciones educativas más no de los administrativos que trabajan en las secretarías de educación; las contribuciones inherentes a la nómina (aportes parafiscales) y sus prestaciones sociales.

De esta forma, una vez obtenidas las proyecciones de los componentes de la participación para educación, lo siguiente a realizar consistiría en determinar los montos totales que con los nuevos criterios de distribución establecidos por la Ley 1176 de 2007 le correspondería a la Nación transferirle al Municipio de Pasto para dicha participación. En dicho sentido, los montos totales surgen de sumar los recursos de ambos componentes para cada año, obteniéndose como resultado las cifras que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 22. Proyecciones de las transferencias de la Nación vía SGP para la participación para educación en el período 2009-2016.

AÑO	PRESTACIÓN DEL SERVICIO	CALIDAD	TOTAL
2008	\$ 106.044.010.329	\$ 4.607.251.565	\$ 110.651.261.894
2009	\$ 110.660.791.944	\$ 5.096.523.252	\$ 115.757.315.196
2010	\$ 115.478.571.922	\$ 5.573.671.991	\$ 121.052.243.913
2011	\$ 120.506.101.022	\$ 6.019.544.570	\$ 126.525.645.592
2012	\$ 125.752.510.980	\$ 6.501.085.261	\$ 132.253.596.241
2013	\$ 131.227.331.094	\$ 7.021.147.378	\$ 138.248.478.472
2014	\$ 136.940.505.537	\$ 7.582.812.488	\$ 144.523.318.025
2015	\$ 142.902.411.413	\$ 8.189.408.672	\$ 151.091.820.085
2016	\$ 149.123.877.611	\$ 8.844.530.246	\$ 157.968.407.858
TOTAL	\$ 1.032.592.101.524	\$ 59.435.975.424	\$ 1.092.028.076.948

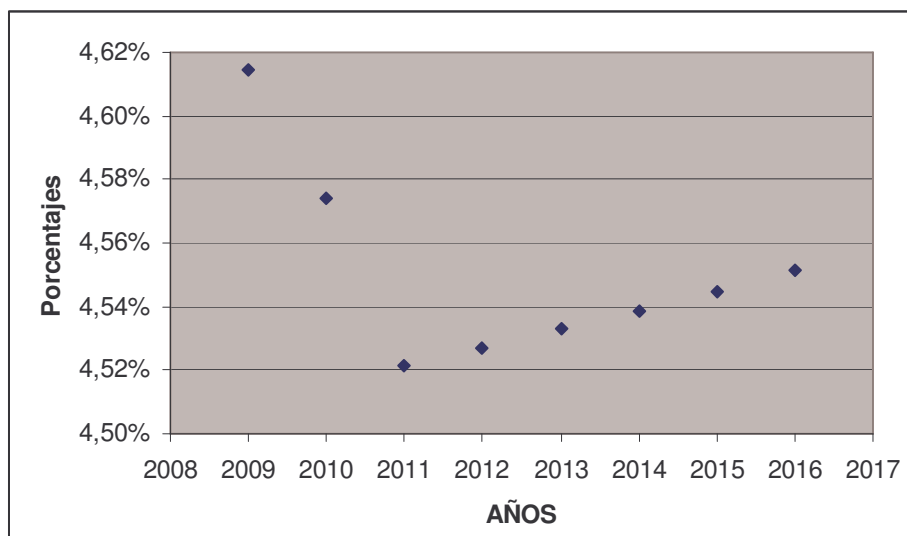
Fuente: Cálculos propios.

Una vez conocidos los montos totales asignados para la participación para educación, se puede entrar a exponer el comportamiento que demostraría dicha participación a lo largo del período en que regirá la Ley 1176; en dicho sentido, lo que se esperaría es que para el 2016 los recursos hayan aumentado en un porcentaje de aproximadamente 42,76%, pasando de \$110.651.261.894 en el año 2008 a \$157.968.407.858 en el 2016.

Respecto a las variaciones en las sumas que se girarían al municipio para el sector educativo, lo primero que habría que mencionarse es que estas confirman lo establecido en la sección de este capítulo en que se establecen las relaciones entre variables que pueden incidir sobre los rendimientos de los recursos del SGP, al demostrarse, ya con las proyecciones, que efectivamente la tasa de crecimiento de los montos asignados para la participación de educación crecerán a tasas superiores a las tasas de crecimiento demográfico de la población en edad escolar.

En complementariedad, se puede señalar que si bien se observa un incremento nominal en los montos que se transferirán anualmente, los incrementos porcentuales año tras año no son bien definidos, en dicho sentido, se podrían identificar dos tipos de tendencias seguidas por las variaciones porcentuales, cada una configurada dentro de un período específico; el primero, para el período 2009-2011 donde la tendencia que se genera es decreciente en tanto que a partir del 2011 hasta el año 2016 dicha tendencia se hace creciente, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfica 13. Incrementos Porcentuales SGP para Educación en el Municipio de Pasto para el período 2008-2016



2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
4,615%	4,574%	4,522%	4,527%	4,533%	4,539%	4,545%	4,551%

Fuente: Esta investigación

De la anterior gráfica puede extractarse que el punto de quiebre de la tendencia se produce en el año 2011 quizás esto explicado por las orientaciones de la forma en que deben crecer los recursos del SGP establecida por el DNP y por las metas de inflación estimadas por el Banco de la República; puesto que en el primero de los

casos, para el año 2011 los puntos de crecimiento propuestos por la Ley 1176 se disminuyen en un 0.5% respecto al año anterior quedando constante en los 5 años siguientes a una tasa del 3%. De igual manera, las metas de inflación a partir del año 2011 también empiezan a tomarse de forma constante, con un valor del 3%.

Relacionado a lo anterior, también se podría afirmar que las variaciones que se registran para el período 2009-2011, además de ser decrecientes son mayormente distanciadas las unas de las otras de lo que son las variaciones crecientes que se presentan en el período 2011-2016. Es así como el decrecimiento más grande que se presenta desde el año 2009 hasta el 2016 es el ocurrido entre los años 2010 y 2011 igual a 0,052%, en tanto que los incrementos esperados en el periodo 2011-2016 de un año a otro serán iguales al 0,006%. De esta forma se podría concluir que los incrementos graduales y sostenidos en los recursos del SGP para la participación para educación apenas se empezarían a generar a partir del año 2011.

Finalmente, como se puede inferir, la diferencia en el crecimiento global que tuvieron los montos transferidos al municipio con ambos regímenes (Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007) es de 15,85%; es decir, que con el nuevo régimen los recursos transferidos a lo largo del periodo analizado se incrementarán en mayor medida en que lo hicieron cuando estaba vigente la Ley 715 de 2001.

Con lo anterior podría concluirse que una vez más el gobierno logra hasta el año 2016 mantener sus esfuerzos por obtener un ahorro fiscal que contribuya con la reducción del déficit de la administración central. Cabe anotar que a partir del año 2016 las Transferencias Territoriales aumentarán con el crecimiento promedio de la variación porcentual de los ICN.

En lo correspondiente a las Transferencias de la Nación al Municipio de Pasto discriminadas por Prestación de Servicio y Calidad para los Años 2008 – 2016 se puede afirmar que en general, a lo largo del período de transición, los recursos destinados al primer componente representan en promedio el 95,09% del total de la participación para educación, en tanto que los recursos direccionados para calidad de la educación apenas seguirán constituyendo en promedio un 4,9%; superior en solo 1,34% el promedio observado en el periodo 2002-2008.

De la información obtenida con las proyecciones realizadas se espera que durante todo el periodo en que se encuentre en vigencia la Ley 1176 de 2007, el municipio de Pasto para el sector educativo vía transferencias del nivel central reciba un monto total de aproximadamente \$ 1.092.028.076.948

Ahora bien, una vez realizados los análisis respectivos de las proyecciones de los recursos de la participación para educación en el municipio de Pasto, se procederá a establecer la relación que dichos recursos guardan con la

programación realizada en materia educativa por la Alcaldía municipal para los próximos años.

3.6 CONCORDANCIA DE LAS CIFRAS PRESUPUESTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN LOCAL PARA EL DESARROLLO DE SUS PROYECTOS EDUCATIVOS CON LOS RECURSOS ASIGNADOS EN SGP PARA LA PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN.

La primer relación que habría que establecerse surgiría de la diferenciación entre los recursos proyectados en esta investigación y los presupuestados por la Secretaría de Hacienda y Tesorería en conjunto con el Departamento de Planeación Municipal planteada en el MFMP del 2008 en la parte donde se estiman las Metas de Superávit primario, ya que allí se realizaron las proyecciones del presupuesto general de Ingresos y Gastos hacia vigencias futuras, obteniéndose como resultado de la comparación lo siguiente:

Como se puede apreciar en el cuadro 23., los recursos proyectados por la Alcaldía de Pasto se estimaron por un menor valor al que arroja la presente investigación, en la cual cabe mencionar, se aplicaron las orientaciones que en materia presupuestal estableció el Departamento Nacional de Planeación; mientras que en las proyecciones realizadas por el municipio se tuvo en cuenta únicamente las metas de inflación, que como se expresaron en una sección anterior de este capítulo para el año 2009 se esperaba fuera igual a 5%, en el 2010 igual a 4,5% y de allí en adelante, igual al 4,0%.

Es así como las proyecciones totales de la participación para educación obtenidas en esta investigación superan en porcentajes no mayores al 7.54% los valores totales que fueron estimados por la Alcaldía municipal. A su vez, las proyecciones realizadas por componentes muestran que en el caso del componente de “Prestación del Servicio” las estimaciones de esta investigación no varían más de un 5,30% y en lo referente al componente de “Calidad” no superan estas, el 67,64%. Cabe anotar que, en todos los casos las mayores variaciones porcentuales se presentan para el año 2016.

En relación a lo anterior, lo que se observa es que efectivamente la programación presupuestal de la administración local se realiza bajo un escenario “pesimista” como se lo planteó anteriormente; lo cual conllevaría a que se presenten dos efectos: el primero de ellos, consistiría en que las proyecciones de los gastos de inversión en educación con recursos del SGP también se realicen bajo un escenario “pesimista”, tal y como se puede observar en el cuadro 6., presentado al inicio del capítulo, dándose así la posibilidad de que las metas planteadas para el sector educativo en los próximos años alcancen unos mayores porcentajes de cumplimiento. El segundo de los efectos podría decirse recae directamente dentro de lo que corresponde al esfuerzo administrativo que realice el municipio, ya que al realizar una distribución eficiente de los recursos lo que consigue es establecer

un Balance Financiero positivo tanto del período fiscal vigente como de los años subsiguientes de manera que pueda cumplir con las metas de superávit primario planteadas en el MFMP, situación que mostraría no solamente el cumplimiento de las normas sino también el manejo responsable de las finanzas municipales.

Cuadro 23. Diferencias porcentuales en los montos presupuestados por esta investigación y el MFMP de la vigencia del 2008 para la participación de educación en el municipio de Pasto en el período 2009-2016.

Proyecciones de la investigación			
AÑO	TOTALES	Prestación del Servicio	Calidad
2009	\$ 115.757.315.196	\$ 110.660.791.944	\$ 5.096.523.252
2010	\$ 121.052.243.913	\$ 115.478.571.922	\$ 5.573.671.991
2011	\$ 126.525.645.592	\$ 120.506.101.022	\$ 6.019.544.570
2012	\$ 132.253.596.241	\$ 125.752.510.980	\$ 6.501.085.261
2013	\$ 138.248.478.472	\$ 131.227.331.094	\$ 7.021.147.378
2014	\$ 144.523.318.025	\$ 136.940.505.537	\$ 7.582.812.488
2015	\$ 151.091.820.085	\$ 142.902.411.413	\$ 8.189.408.672
2016	\$ 157.968.407.858	\$ 149.123.877.611	\$ 8.844.530.246
TOTAL	\$ 1.087.420.825.383	\$ 1.032.592.101.524	\$ 54.828.723.859

Proyecciones del MFMP -2008-			
AÑO	TOTALES	Prestación del Servicio	Calidad
2009	\$ 111.090.000.000	\$ 107.100.000.000	\$ 3.990.000.000
2010	\$ 116.089.050.000	\$ 111.919.500.000	\$ 4.169.550.000
2011	\$ 120.732.612.000	\$ 116.396.280.000	\$ 4.336.332.000
2012	\$ 125.561.916.480	\$ 121.052.131.200	\$ 4.509.785.280
2013	\$ 130.584.393.139	\$ 125.894.216.448	\$ 4.690.176.691
2014	\$ 135.807.768.865	\$ 130.929.985.106	\$ 4.877.783.759
2015	\$ 141.240.079.619	\$ 136.167.184.510	\$ 5.072.895.109
2016	\$ 146.889.682.804	\$ 141.613.871.891	\$ 5.275.810.914
TOTAL	\$ 1.027.995.502.907	\$ 991.073.169.155	\$ 36.922.333.753

Diferencias % en los montos			
AÑO	TOTALES	Prestación del Servicio	Calidad
2009	4,20%	3,32%	27,73%
2010	4,28%	3,18%	33,68%
2011	4,80%	3,53%	38,82%
2012	5,33%	3,88%	44,16%
2013	5,87%	4,24%	49,70%
2014	6,42%	4,59%	55,46%
2015	6,98%	4,95%	61,43%
2016	7,54%	5,30%	67,64%
TOTAL	5,78%	4,19%	48,50%

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda y el Departamento de Planeación Municipal – Metas de Superávit primario -MFMP 2008-

Continuando con el análisis de las relaciones existentes entre las proyecciones obtenidas en esta investigación y los diferentes instrumentos de presupuestación con que cuentan las entidades territoriales se puede analizar la correspondencia financiera que el Plan Financiero del 2009 tiene con los recursos que según esta investigación se espera transfiera la Nación para la participación de educación en el período 2008-2011.

En ese orden de ideas, lo que se observa es que según el Plan Financiero 2009 para la realización del programa “Pasto, educa más”, para el año 2009 se necesitará apropiar una cuantía igual a \$119.915.400.000 la cual se estima sea cubierta por todas las fuentes de financiación, es decir, con recursos propios, del SGP y recursos del establecimiento. Siendo la principal fuente de recursos el SGP con su participación para educación, de la cual se apropiarán \$118.415.000.000 que de acuerdo a lo proyectado en esta investigación excedería en \$2.657.684.900 los recursos que para este año le giraría la Nación, representando esto una apropiación mayor del 2,30%; en este sentido lo que explicaría tal apropiación de recursos sería la estimación que realiza la Secretaría de Hacienda y Tesorería en conjunto con el Departamento Administrativo de Planeación Municipal del monto asignado por el Nivel Central para la participación para educación en la vigencia de 2009, el cual para ellos asciende a \$120.515.000.000. De esa manera, para la administración local los gastos en inversión social no serían superiores a los ingresos obtenidos de las tres fuentes mencionadas anteriormente, dejando un saldo positivo de los recursos gastados del SGP para educación de \$2.100.000.000. Lo anterior se puede observar con claridad en el siguiente cuadro:

Cuadro 24. Diferencia nominal y porcentual en los montos presupuestados por esta investigación para el año 2009 y el Plan Financiero de la vigencia del 2009 para la participación para educación en el municipio de Pasto.

Conceptos	Plan Financiero 2009	Proyecciones de la Investigación	Diferencia Nominal	Diferencia Porcentual
INGRESOS				
SGP-Educación	\$ 118.415.000.000	\$ 115.757.315.196	\$ 2.657.684.804	2,30%

Fuente: Esta investigación con base en datos del Plan Financiero 2009 del Municipio de Pasto.

En lo concerniente al Plan de Desarrollo Municipal “Queremos más – Podemos más” en la parte correspondiente al Plan Plurianual de Inversiones, donde se proyectan los costos de los programas con sus respectivas fuentes de financiación se podrá decir del eje Equidad y Humanidad y en específico dentro de él, del programa “Pasto, educa más” que las apropiaciones realizadas para el período en que se desarrolla el programa se ajustan a las proyecciones hechas en esta investigación para la participación de educación. En ese sentido, los valores que se presentan en las inversiones realizadas por año son tan solo un poco mayores a los ingresos que se obtendrían únicamente por concepto del SGP para

educación. De esa forma, la diferencia para cubrir el costo total del programa “Pasto, educa más”, es decir, de \$11.562.835 la asumirán las otras fuentes de financiación como lo son: los recursos propios, los rendimientos financieros y los recursos de cofinanciación aportando estos en conjunto el 2,53% faltante.

En complementariedad, si se toma la participación que los recursos del SGP tienen dentro del total de las fuentes de financiación de 97,47% y este se lo multiplica por cada uno de los años del período, se podría llegar a conseguir una aproximación de los montos que efectivamente se utilizaran del SGP para educación en cada uno de los años, lo cual facilitaría hacer las comparaciones con las proyecciones realizadas en esta investigación, de este modo, a continuación se presenta el cuadro 25., donde se podrá apreciar con mayor claridad el margen de diferenciación entre ambos presupuestos.

Cuadro 25. Diferencias nominal y porcentual en los montos presupuestados por esta investigación para el período 2008-2011 y el Plan Plurianual de Inversiones (2008-2011) para la realización del programa “Pasto, educa más”. (Miles de Pesos)

CONCEPTOS	Inversión por Año	Recursos del SGP - Educación-	Proyecciones de esta Investigación	Diferencia Nominal	Diferencia Porcentual
2008	\$ 106.281.100	\$ 103.592.188	\$ 106.044.010	\$ 2.451.822	2,37%
2009	\$ 112.240.851	\$ 109.401.157	\$ 110.660.791	\$ 1.259.634	1,15%
2010	\$ 117.514.534	\$ 114.541.416	\$ 115.478.571	\$ 937.155	0,82%
2011	\$ 120.992.567	\$ 117.931.455	\$ 120.506.101	\$ 2.574.646	2,18%
TOTAL	\$ 457.029.052	\$ 445.466.217	\$ 452.689.473	\$ 7.223.256	1,62%

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Plan Plurianual de Inversiones (2008-2011)

Como se pudo observar en el anterior cuadro, al obtener los recursos de la participación para educación del SGP para cada año multiplicando el porcentaje de participación de los recursos del SGP en la totalidad de las fuentes de financiación por cada valor de inversión y finalmente sumando los resultados se obtuvo una cifra aproximada (resaltada en rojo) a la que presenta el Plan Plurianual de Inversiones para el total del período de dichos recursos, es decir, de \$445.472.952 (ver cuadro 9). De esta forma, habrá que mencionarse que el mayor porcentaje de diferenciación entre las estimaciones hechas por el Plan Plurianual de Inversiones y esta investigación se produce en el año 2008 siendo esta igual a 2,37% y el menor porcentaje de diferenciación se presenta en el año 2010 siendo este de apenas 0,82%.

En relación a lo apreciado anteriormente, habrá que resaltarse el hecho de que el programa “Pasto, educa más” no solo se financiará con los recursos del SGP sino que también harán parte importante de dicha financiación los recursos propios del

municipio, los recursos de las cofinanciaciones y los rendimientos financieros; por ello, establecer la conclusión de que las metas establecidas en materia de educación se cumplirán en un 100% solo analizando las cifras del SGP podría presentarse como especulativa. En tal sentido, se hace la aclaración de que las anteriores comparaciones realizadas lo que permiten es dar un acercamiento de lo que podría pasar en materia financiera con el desarrollo del programa planteado en el Plan de Desarrollo “Queremos más – podemos más” si se ejecutan efectivamente los recursos que se tienen presupuestados para tal fin.

3.7 RELACIÓN Y/O APLICABILIDAD TEÓRICA

Como se vio en este capítulo, la planeación utilizada como herramienta para administrar los recursos le es altamente útil y necesaria a las entidades territoriales; en dicho sentido, el estructurar Planes de Desarrollo en los cuales se plasmen políticas, objetivos, metas, proyectos y estrategias; así como también la proyección de los recursos financieros disponibles para la ejecución del mismo plan y su distribución en ejes y programas estratégicos permite en cierta medida alcanzar mayores porcentajes de avance en los proyectos programados y disminuir la incertidumbre hacia el futuro; además de plantear indicadores con los cuales la comunidad pueda ejercer control de la gestión pública y al mismo tiempo percatarse del destino de los recursos que han sido apropiados para tales fines.

El hecho de que la principal fuente de financiación de los programas locales de salud y educación lo constituyan los recursos asignados por el Estado a través del SGP permite demostrar la pertinencia y aplicación de la teoría económica en la actualidad; tal es el caso de la visión planteada por Adam Smith del “Estado Instrumento” según el cual uno de los deberes del Estado consistiría en invertir en aquello donde a la sociedad civil no le sea rentable invertir, en este caso particular, la inversión en bienes meritorios como la educación.

Esta premisa teórica sobre la concepción del Estado guarda relación con las funciones que éste debe cumplir como la de no ir más allá de la oferta de bienes públicos y de garantizar el cumplimiento de los contratos con normas claras y sencillas puesto que su intervención en el sector privado implicaría la politización de la actividad privada y la presencia de conflictos, según lo manifiestan Milton y Rose Friedman.

En ese sentido, al ser la educación más que un bien público un factor primordial, estratégico, prioritario para el desarrollo social y económico de cualquier sociedad se configura como un deber del Estado y la sociedad velar por ella, en el sentido de que es la educación la que posibilita una mayor movilidad social y la aceleración en la acumulación de capital humano que incide directamente sobre el aumento del producto por trabajador que es una característica distintiva de las economías de rápido crecimiento.

4. DINÁMICA DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO CON LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 1176.

Después de haber establecido en el anterior capítulo las variaciones que se generarán en los componentes y en la totalidad de la participación para educación en el municipio de Pasto para el período 2009-2016 y de haber señalado su concordancia con las estimaciones realizadas de los “Gastos de inversión con recursos del SGP” para el sector educativo hasta el año 2011 que se encuentran en el Plan de Desarrollo “Queremos más – Podemos más” del Alcalde de Pasto, EDUARDO ALVARADO SANTANDER, se puede inicialmente mencionar aquellos aspectos sobre la dinámica de la distribución de los recursos del SGP para educación que con la Ley 1176 de 2007 surgen como complemento a la composición de este sistema y de los criterios de distribución de recursos.

En este capítulo se aborda los principales cambios introducidos por la Ley 1176 de 2007 respecto a la Ley 715 de 2001, en lo relacionado a la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones destinados al sector Educativo, específicamente aborda el comportamiento y dinámica de los montos destinados para este sector en el periodo comprendido de 2009 a 2016, análisis que se aplica en el orden nacional y en el caso particular del Municipio de Pasto. También en este capítulo se realizará una breve descripción sobre lo concerniente a “Alimentación escolar” que aunque hace parte de las asignaciones especiales del SGP y no de las distribuciones sectoriales, donde se encuentra la participación para educación, guarda una estrecha relación con el cumplimiento de las metas formuladas para el sector educativo.

Además, con el fin de tener un conocimiento más cercano a la realidad en lo referente al impacto del Acto legislativo 04 y su reglamentación bajo Ley 1176 de 2007 sobre el sector educativo oficial del municipio de Pasto para el período 2009-2016, se entablara un diálogo directo con la Entidad responsable de la Administración, Vigilancia y Supervisión del Servicio Educativo, que es en este caso con la Secretaria Municipal de Educación y su directo responsable el Doctor CARLOS BASTIDAS TORRES secretario de Educación Municipal a través de la aplicación de una entrevista.

Lo anterior, con el objetivo de conocer su percepción e inquietudes en referencia al tema de investigación, de tal manera que se pueda complementar las conclusiones establecidas en el capítulo anterior y así concluir la investigación presentando unos resultados más aproximados al efecto real que puede tener la modificación de los recursos del SGP del municipio en el sector educativo oficial desde la perspectiva tanto de los investigadores como de quienes administran los

recursos que la Nación transfiera al municipio, de esta manea se sintetiza el pensamiento y la política de la actual Administración. Para al finalizar el capítulo exponer la aplicabilidad y/o relación con la teoría expuesta en la presente investigación.

4.1 EL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL NACIONAL Y SUS PERSPECTIVAS FRENTE A LA LEY 1176 DE 2007

Es necesario tener presente que las investigaciones que sustentaron el cambio de la normatividad y sus estudios respectivos no excluyeron lo concerniente al Sector Educativo Oficial, desarrollándose y configurándose bajo los supuestos de un crecimiento de la economía superior al 4.5%, que sirvieron para desarrollar las proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda en el Documento de Asesores N° 02 de 2007. Para el período 2008 a 2011, los ingresos y gastos (diferentes a las TT) se toman de las predicciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), publicado en 2006 por el mismo Ministerio. Por lo anterior, es de señalar que en el MFMP, los ingresos tributarios de la Nación son proyectados, entre otras cosas, con una tasa anual de crecimiento de la economía de 4%, fruto del crecimiento de la economía en los años 2005, 2006 y 2007.

Como se ha venido insistiendo a lo largo de la presente investigación, el motivo principal en el cual el gobierno nacional sustento una nueva modificación a las Transferencias Territoriales tiene que ver principalmente por los posibles impactos que tendrán las (TT) sobre la evolución del balance primario y de la deuda del gobierno nacional en el mediano plazo.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1176 de 2007, el balance primario del gobierno nacional pasará de una situación de equilibrio en 2006-2007 a un superávit de 0,8% del PIB en 2011; entre tanto con el cambio de régimen, el gobierno central generará balances primarios positivos en los próximos años, aunque no suficientes para reducir su deuda. Como lo han anunciado los diferentes interlocutores del gobierno nacional en lo relacionado la Política Económica, quienes sustentan que el coeficiente de deuda con respecto al PIB será ligeramente mayor en 48,6% para el 2011 frente al registrado a finales de 2006 que fue de 47,3%. Es de resaltar que en el año 2007 se presenta una caída del coeficiente de la deuda, en razón a la captación de recursos extraordinarios derivados de las privatizaciones del Gran Banco, Ecogas y por la venta de su participación en varias electrificadoras del país que en suma representaron el 1,9% del PIB del año 2006.

Por lo anterior y como se ha venido explicando la situación de las finanzas del gobierno se tornará preocupante, de no haberse adelantado esta reforma, puesto que de un lado, el balance primario será negativo, alrededor de -0,8% del PIB entre 2009 y 2011, retornando a los niveles registrados en 2003 y 2004, poniendo en evidencia un retroceso en el proceso de ajuste fiscal que se viene adelantando

desde finales de la década de los noventa. De otro lado, el desequilibrio en el balance primario influirá de manera determinante en la evolución de la deuda, la cual ascenderá en cerca de 7 puntos porcentuales del PIB, entre 2008 y 2011 (pasará de 45,7% a 52,5% del PIB). Si bien no se muestra explícitamente la evolución de la deuda en los años subsiguientes, no hay razones para esperar que el coeficiente de deuda a PIB se estabilice o reduzca, caso contrario de no haberse adelantado dicha reforma a las TT que hubiera creado serios problemas de sostenibilidad en el mediano y largo plazo en las finanzas del gobierno central.

Ahora bien, haciendo referencia específicamente al Sector Educativo en el contexto nacional, los recursos del Sistema General de Participaciones están dirigidos a una población de 9.467.720 estudiantes del sistema oficial con edad entre 5 y 17 años, ascienden a \$9.9 billones en 2007 según información obtenida del Ministerio de Educación Nacional. De esta cifra se puede obtener un promedio de transferencia por alumno de \$1.040.800, transferencia que incluye la nómina del personal docente y administrativo y una asignación por concepto de calidad. Es de recalcar que cada municipio, distrito o departamento recibe una partida que puede ser superior o inferior a este promedio, en razón a que la nomina del personal docente puede variar en cada entidad territorial.

Los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) se asignan fundamentalmente al pago de los salarios y las prestaciones sociales de los docentes. Anualmente, se determina el monto de recursos por calidad que se distribuyen entre los distintos municipios del país mediante el establecimiento de una partida por alumno matriculado. Con estos recursos se atienden entre otros gastos, la construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa, la dotación de laboratorios y computadores, la capacitación de docentes, el pago de servicios públicos, y los programas de bilingüismo, transporte y alimentación escolar. En el año 2007 se apropiaron más de \$400 mil millones para atender este tipo de gastos, con unas asignaciones per-cápita de \$44.243 y \$60.532 para los municipios certificados y no certificados, respectivamente, según información obtenida del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación.

Con la sanción de la Ley 1176 de 2007, y teniendo como referente el análisis hecho por LOZANO, RAMOS y RINCON, los autores estimaron que⁶⁷ el monto de recursos del SGP disponibles para la educación entre 2008 y 2015, de donde arrojó el total de estos recursos, expresados en valor nominal, ascenderán de \$10.6 billones en 2008 a \$15.7 billones en 2015.

En relación a cobertura, se provee de una información anual sobre los cupos adicionales requeridos en el sector oficial, con el fin de lograr la universalización educativa en el año 2010. Con estos cupos se proyectó la matrícula estudiantil oficial entre 2008 y 2010. A partir del año 2011, la población matriculada se calculó

⁶⁷ LOZANO, Ignacio; RAMOS, Jorge y RINCÓN, Hernán. Op. cit., P. 21

con base en el crecimiento poblacional, que se estima cercano a cero hasta 2013 y ligeramente negativo en 2014 y 2015 (Estimaciones hechas por el DNP en base al censo de 1993) Con estas consideraciones, se estima que la matrícula escolar ascienda de 9.852.848 a 10.666.481 alumnos entre 2008 y 2015

“Tomando como base la matrícula estudiantil proyectada, y suponiendo una transferencia anual por alumno equivalente en términos reales a la de 2007, se estimó la demanda de recursos para atender los servicios de educación pública entre 2008 y 2015. Al comparar dicha demanda de recursos con los fondos disponibles a través del SGP para educación, se observa un pequeño faltante de recursos en los años 2009 y 2010, que podría financiarse con recursos adicionales del presupuesto o rentas propias de las entidades territoriales, entre los años 2011 y 2015 por el contrario, se registra de manera creciente un exceso de recursos”⁶⁸.

Cobra importancia mencionar que el SGP y con esta nueva reforma, permite asegurar la cobertura universal con una transferencia real por alumno igual a la de 2007. Por otra parte, los excedentes generados a partir de 2011, gracias al bajo crecimiento poblacional que se proyecta, dejarían un margen para dirigir nuevos recursos a los diferentes rubros de gasto incluidos bajo el concepto de calidad. Estos recursos, sin embargo, son residuales y no reflejan una política explícita y bien elaborada por parte del Estado para elevar significativamente la calidad del sistema educativo oficial y el rendimiento académico de los estudiantes. Es conveniente tener presente que una vez se logre el objetivo de universalizar el servicio, se realice una evaluación técnica para identificar las necesidades presupuestales asociadas a la calidad del sistema educativo. Dadas las restricciones financieras que enfrenta el gobierno nacional, también es necesario identificar fuentes de recursos diferentes al SGP.

4.2 EL SECTOR EDUCATIVO OFICIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO FRENTE A LA LEY 1176 DE 2007

4.2.1. Atención integral a la primera infancia

Dentro del componente del SGP, denominado “Distribución sectorial” en el cual se apropian el 96% del total de los recursos de las Transferencias Territoriales; el Acto Legislativo 04 de 2007 en su párrafo transitorio 2° del Artículo 4° incluyó un nuevo elemento al cual llamó “Atención integral a la primera infancia”, el cual hace referencia a la financiación de acciones con base en la población de 0 a 6 años ponderada por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 21-22

Al respecto se puede mencionar que según disposiciones de la Ley 1176 de 2007, a partir de la distribución realizada por los documentos CONPES Sociales de cada vigencia, se realizará un giro anual a los distritos y/o municipios, a más tardar el 30 de junio del año en el que se incorporen al Presupuesto General de la Nación.

Además, en cuanto a la financiación de este nuevo componente podrá decirse que ésta provendrá de las liquidaciones del mayor valor del SGP por crecimiento real de la economía superior al 4% correspondiente a las vigencias 2006 y 2007, de que trata el parágrafo transitorio 2° del Artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2001, tal y como sucede con los recursos adicionales que por este concepto también se destinan hacia la participación de educación.

En relación a lo anterior, habría que agregar que el Plan Financiero del 2009 realizado por la Secretaría de Hacienda y Tesorería en conjunto con el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, apropió dentro de sus ingresos por transferencias un rubro igual a \$500 millones de pesos por concepto de SGP-Crecimiento del PIB. Los cuales los traslada al financiamiento del programa “Nutrición y Afecto” del actual Plan de Desarrollo para el año 2009.

Complementario a esto, cabe anotar que según palabras del Secretario Municipal de Pasto, CARLOS BASTIDAS el desarrollo de acciones orientadas a la Atención Integral a la primera Infancia surge de una responsabilidad compartida entre la Administración local y entidades privadas o fundaciones que sean contratadas por licitación directamente por el MEN, de donde la Secretaría de educación no ejerce ninguna función al respecto; puesto que la población atendida por esta última se encuentra entre los 5 y 18 años de edad. En ese sentido, las acciones que se adelantan para atender a la primera infancia en el municipio consisten en la construcción y dotación de establecimientos.

El Secretaría agregó además que en Pasto existen 10.000 niños que se encuentran en el rango de edad para ser beneficiados de estas acciones y por los cuales se genera una asignación anual entre \$1.000.000 y un \$1.800.000 por niño.

Teniendo en cuenta que en el año 2009 se estima una asignación por concepto de SGP-Crecimiento del PIB igual a \$500 millones, se podrá decir que tomando la menor asignación por niño en el rango de edad (\$1.000.000), con los recursos que destina el SGP para este fin específico, en el año 2009 se podrá atender a 500 niños, es decir, el 50% del total; en dicho sentido, a la administración local y a las distintas fundaciones les correspondería atender al 50% restante apropiando montos de fuentes de financiamiento distintas a las del SGP.

4.2.2 Otros cambios establecidos por la Ley 1176 de 2007

Por otra parte, la Ley 1176 generó cambios en los criterios de distribución de los recursos, tal y como se mencionó en el primer capítulo de la presente

investigación cuando se hizo alusión a las Tipologías manejadas por la Ley 715 de 2001. De esta manera, con el nuevo régimen se presentan modificaciones en la metodología de definición de las tipologías educativas, lo cual hizo que estas no solo se definan por niño atendido sino que empezaran a definir una asignación por alumno diferencial en función del nivel educativo (preescolar-primaria y/o secundaria-media); la zona (urbana y/o rural) y la modalidad de prestación del servicio (jóvenes y adultos), que será su vez igual para todas las entidades territoriales. Además, cabe agregar que se generan asignaciones complementarias para aquellas entidades territoriales certificadas cuyo costo de nómina supera lo asignado por tipologías.

En ese sentido, Pasto con la Ley 1176 deja de ubicarse dentro de la tipología 2 que enmarcaba a los municipios certificados para hacer parte del grupo 1, el cual contempla departamentos, distritos y municipios. De esta forma, se podrá apreciar que solo a partir del 2008 se desagregó la asignación de recursos en función del nivel educativo, de la zona y la modalidad de prestación del servicio como se mencionó anteriormente, es así como las tipologías para la asignación por alumno se han presentado en el municipio desde el año 2004 de la siguiente forma:

Cuadro 26. Tipologías para la asignación por alumno 2004-2009 en el municipio de Pasto por zonas para el período 2004-2009

AÑOS	Tipología	Urbana		Rural		General		
		Preescolar y Primaria	Secundaria y Media	Preescolar y Primaria	Secundaria y Media	General	Preescolar y Primaria	Secundaria y Media
2004	2					\$740.000		
2005	2					\$750.000		
2006	2					\$810.000		
2007	2						\$ 850.500	\$ 866.700
2008	2	\$ 860.000	\$ 954.600	\$ 954.600	\$ 1.333.000			
2009	1	\$ 1.000.000	\$ 1.300.000	\$ 1.070.000	\$ 1.408.000			

Fuente: Esta investigación con base en información de los Anexos de los Documentos CONPES Sociales N° 076, 090, 097, 104 y 122.

Adicionalmente, atendiendo las disposiciones del artículo 31 de la Ley 1176 de 2007, en las tipologías definidas se incluye un 10% con el objeto de que las entidades territoriales certificadas puedan financiar el personal administrativo y los costos de la administración de la educación.⁶⁹ En donde, el valor que supere el porcentaje señalado, deberá ser asumido por la entidad territorial con sus recursos propios. Este porcentaje incluye un punto destinado a la financiación de la cuota de administración, que podrá incrementarse hasta dos puntos previa autorización

⁶⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. República de Colombia. Distribución de Sistema General de Participaciones Vigencia 2009. En: Documento CONPES Social 122 de 2009. Consejo Nacional de Política Social. Bogotá D.C, 29 ene. 2009 p. 56

del Ministerio de Educación Nacional, a las entidades territoriales certificadas que hayan llevado a cabo procesos de modernización de las Secretarías de Educación, teniendo en cuenta los estudios presentados por las respectivas entidades territoriales. De ser aprobados dichos recursos adicionales, deberán utilizarse únicamente en la implementación de las estructuras organizativas resultantes del proceso de modernización que adelantan con el Ministerio de Educación Nacional.

Finalmente, se puede agregar que “en los recursos asignados por población atendida, se incluye un valor adicional del 20% de la tipología de preescolar y primaria, y secundaria y media de la zona urbana a las entidades territoriales certificadas que atiendan población en condición de discapacidad (excepto baja visión y baja audición)”⁷⁰ con necesidades educativas especiales en establecimientos educativos oficiales, con el objeto de costear los apoyos educativos especiales que requieren los estudiantes de preescolar, primaria, secundaria y media, que son financiados con recursos de la participación para educación del SGP.

Una vez explicada brevemente la modificación que la Ley 1176 de 2007 generó en la metodología de definición de las tipologías educativas se podrá complementar un poco la sección sobre “variaciones en los recursos del sector educativo oficial con la entrada en vigencia de la Ley 1176 de 2007” que se presentó en el capítulo anterior, ya que hasta el momento, se han obtenido las proyecciones de los componentes de la participación para educación así como del total de la misma tomando como referencia el total de la población matriculada en el Sector Oficial del Municipio de Pasto; pero con el fin de generar más claridad en la interpretación de las cifras arrojadas por esta investigación, se ha querido distinguir las diferencias que existen entre las asignaciones que se realizan según la zona, es decir, tanto para el sector urbano como para el rural.

En ese orden de ideas, en lo primero que habría que hacer claridad es en que si se observa el cuadro 27., las tipologías para la asignación por alumno según sector solo se empiezan a producir a partir del año 2008 y en función del nivel educativo a partir del 2007; en ese sentido del año 2004 al 2006, los documentos CONPES en sus archivos anexos realizaban las asignaciones sin discriminarlas más que por el tipo de entidad territorial, pudiendo ser esta un departamento, un distrito o municipio certificado o no certificado.

Así las cosas, teniendo en cuenta las tipologías para la asignación por alumno, los recursos que habría destinado la Nación por población atendida discriminados estos por sector rural y urbano serían los siguientes:

⁷⁰ Ibíd. p. 10

Cuadro 27. Recursos asignados por Población Atendida en el Municipio de Pasto discriminada por sectores para el período 2004-2006

AÑO	ASIGNACIÓN POR ALUMNO	MATRICULA OFICIAL		ASIGANCIÓN POR POBLACIÓN ATENDIDA		
		ZONA RURAL	ZONA URBANA	ZONA RURAL	ZONA URBANA	TOTAL
2004	\$ 740.000	13.712	58.530	\$10.146.880.000	\$43.312.200.000	\$53.459.080.000
2005	\$ 750.000	13.143	56.143	\$ 9.857.250.000	\$42.107.250.000	\$51.964.500.000
2006	\$ 810.000	13.086	56.460	\$10.599.660.000	\$45.732.600.000	\$56.332.260.000

Fuente: Esta investigación con datos de la Subsecretaría pedagógica de educación del municipio de Pasto e información de los Anexos de los Documentos CONPES Sociales N° 076, 090 y 097.

Cabe anotar que los valores presentados en el cuadro anterior no incluyen las asignaciones complementarias a la asignación por alumno atendido, siendo esta una de las razones por las cuales en el anterior capítulo no se realizaron las proyecciones del componente de “Prestación del servicio” con esta metodología; otra de las razones consiste en el hecho de que al no presentarse un comportamiento regular en la definición de las tipologías para la asignación por alumno, no se puede contar con datos históricos que permitieran la obtención de un promedio válido con el que se pudieran realizar los cálculos pertinentes, en dicho sentido, habría que tomar la variación del año 2008 respecto al 2009 como constante para los años posteriores, lo cual no arrojaría datos confiables.

Por otra parte, en relación a la primera razón que justifica la metodología empleada para las proyecciones, se podrá agregar que tal y como se vio al finalizar el capítulo primero, Pasto es una entidad territorial que con la asignación por alumno atendido con que inicia cada vigencia no alcanza a cubrir durante el transcurso de esta, el costo del personal docente y administrativo, es por ello que, se efectúa una asignación complementaria a la asignación por alumno atendido. “Esta distribución se hace parcial al comienzo de la vigencia, de conformidad con el artículo 1º del Decreto 177 de 2004. El resto de los recursos complementarios se transfieren posteriormente en un documento CONPES Social”⁷¹, una vez las entidades territoriales demuestran al Ministerio de Educación Nacional que con la asignación por tipología no alcanzan a cubrir el costo del personal docente y administrativo.

Las dos anteriores razones que justifican el uso de la metodología de proyección utilizada en el anterior capítulo, también explican las distintas asignaciones por alumno que se dieron tanto en la zona urbana como en la rural para cada uno de los años analizados hasta el 2009. En ese sentido, como se pudo observar en el cuadro 27., en el periodo 2004–2006 la asignación por población atendida en la

⁷¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Capítulo III. Participación para educación En: Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP (versión Actualizada). Bogotá D.C., 26 sep, 2006. p. 43

zona urbana excede en más de un 326% la asignación por población atendida en la zona rural, siendo esta, la misma proporción en que sobrepasa el número de estudiantes matriculados en el sector urbano al que se encuentran matriculados en el sector rural. De esta forma se puede comprobar que con la tipología para la asignación por alumno que se definía en función de la entidad territorial, las asignaciones serían mayores en la zona donde hubiera un mayor número de estudiantes atendidos.

Como se lo expresó anteriormente, las tipologías para la asignación por alumno en función del nivel educativo se empiezan a producir a partir del año 2007, es así como la tipología distingue los recursos asignados a preescolar y primaria de los asignados a secundaria y media sin tener en cuenta las zonas. En esa medida, lo que ocurre es que los recursos asignados a secundaria y media en el 2007 exceden en 1,96% a los asignados para los niveles preescolar y primaria, esto en razón de que la enseñanza secundaria es más cara por alumno al necesitar estos de libros de texto más complejos y costosos además de otros implementos que los acompañan en su proceso cognitivo. Sin embargo, teniendo en cuenta que la asignación por población atendida surge de multiplicar el número de estudiantes matriculados en cualquiera de las dos zonas del Sector Oficial con la asignación por alumno, al ser menor la población matriculada en secundaria y media, los recursos asignados para la población atendida en este nivel de educación son menores tal y como se puede observar con mayor claridad en el cuadro 28.

Por otra parte, habrá que agregar que en la zona urbana del Municipio de Pasto se encuentra un mayor número de niños matriculados en el Sector Oficial; mientras que en la zona rural la población matriculada es menor, lo cual obedece a diferentes circunstancias como al menor número de habitantes en estas zonas o las diferentes condiciones socioeconómicas que incluyen: desincentivos económicos (trabajo infantil) o barreras culturales entre otras.

Cuadro 28. Recursos asignados por Población Atendida en el Municipio de Pasto discriminados por sectores y nivel educativo para el año 2007

Tipología		Matrícula Oficial		Asignación por Población Atendida		
Nivel Educativo	Asignación por Alumno	ZONA RURAL	ZONA URBANA	ZONA RURAL	ZONA URBANA	TOTAL
Preescolar y primaria	\$ 850.000	9.275	28.503	\$ 7.883.750.000	\$ 24.227.550.000	\$ 32.111.300.000
Secundaria y media	\$ 866.700	4.421	27.677	\$ 3.831.680.700	\$ 23.987.655.900	\$ 27.819.336.600

Fuente: Esta investigación con datos de la Subsecretaría pedagógica de educación del Municipio de Pasto e información de los Anexos de los Documentos CONPES Sociales N° 104.

A partir del año 2008 con el documento CONPES social N° 119 se empieza a definir la tipología para la asignación por alumno no solo por niño atendido sino que también se realiza una asignación por alumno diferencial en función del nivel

educativo (preescolar -primaria y/o secundaria-media) y la zona (urbana y/o rural); en dicho sentido, las asignaciones continúan siendo mayores para el nivel de secundaria y media en ambas zonas; pero los recursos asignados para atender la población rural son mayores a los de la urbana.

Para explicar lo anterior, téngase en cuenta que para establecer la asignación por alumno atendido el Consejo Nacional para la Política Económica y Social, la determina a partir de las tipologías que define la Nación. De esta manera, el esquema de asignación de los recursos de la participación para educación asegura que la educación pública esté realmente al servicio de los niños y jóvenes, bajo criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad fiscal, considerando que la metodología utilizada reconoce las diferencias de variables Educativas (matrícula y nivel educativo según relaciones técnicas de alumno - docente), geográficas (Ruralidad y dispersión), y sociales (NBI) de cada entidad territorial. En ese sentido para el año 2007 las relaciones técnicas de alumno – docente, la población diferenciada por rural y urbana y el Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas en ambas zonas se describen en los siguientes cuadros:

Cuadro 29. Relaciones técnicas Alumno/Docente en el Municipio de Pasto por zonas (Urbana y Rural) para el año 2007.

Concepto	Número de Alumnos	Número de Docentes	Relación técnica Alumno/Docente	Relación técnica Decreto 3020
Urbana				
Total	56.180	2.142	26,23	
Preescolar	4.602	148	31,09	28
Primaria	23.901	820	29,15	35
Secundaria y media	27.677	1.174	23,57	40
Rural				
Total	13.696	526	26,04	
Preescolar	1.339	56	23,91	25
Primaria	7.936	285	27,85	30
Secundaria y media	4.421	215	20,56	35

Fuente: Esta investigación con datos de la subsecretaría de Planeación y sistemas de educación del Municipio de Pasto

Como información adicional al observarse el cuadro anterior se podrá notar que la mayoría de las relaciones técnicas de Alumno/Docente en los niveles de educación tanto de la zona urbana como de la rural (excepto el nivel de preescolar de la zona urbana) se encuentran por debajo de la relaciones técnicas establecidas por el Decreto 3020, lo cual indica que el número atendido de alumnos por docente es aún bajo en el municipio respecto a lo que establece la norma; además, cabe anotar que en algunas de las instituciones educativas que se encuentran en la zona rural del municipio existen docentes que por sí solos se

encargan de la enseñanza de los estudiantes en todos los niveles educativos y en las áreas del saber.

Cuadro 30. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por total, cabecera y resto del Municipio de Pasto (Resultados del CENSO GENERAL 2005)

Entidad	Personas con NBI			
	Municipio	Cabecera	Resto	TOTAL
Pasto		10,94	41,42	16,65

Fuente: Esta investigación con datos del DANE – CENSO GENERAL 2005

Como se puede observar en el cuadro anterior el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas es bastante alto en la zona rural en relación a la cabecera del Municipio; en dicho sentido esta se configura en una de las razones por las cuales se justifica el que la asignación por alumno sea mayor en el sector rural.

Cabe anotar que el NBI es determinado por indicadores como Viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

En cuanto a la variable geográfica “Ruralidad y dispersión” podrá advertirse que la población rural en el Municipio de Pasto en el año 2008 representó el 17,95% del total de sus habitantes; de los cuales el 2,24% constituyeron la población rural dispersa. De esta forma se reconoce que la asistencia a clases en el sector rural encuentra obstáculos no solo financieros, por lo cual los incentivos que la administración local debe proveer a través de las Instituciones educativas rurales deben contener planes y proyectos que promuevan la asistencia escolar, tal es el caso de los restaurantes escolares y los programas de desparasitación en estos planteles educativos, que se constituyen como un medio alternativo para fomentar la asistencia.

Cuadro 31. Número de habitantes de la zona urbana y de la zona rural del Municipio de Pasto en el año 2008.

Concepto	Número de habitantes			
	Municipio	Cabecera	Resto	TOTAL
Pasto		327.935	71.788	399.723
Población dispersa			1.611	

Fuente: Esta investigación con datos del DANE y de la Secretaría de educación del Municipio de Pasto.

Por otra parte, cuando se adiciona al componente “prestación del servicio” obtenido a través de las Tipologías para la asignación por alumno atendido, el

componente de “Calidad” lo que se hace evidente es la necesidad que tendría el Municipio de solicitar recursos al Ministerio de Educación por concepto de “Complemento de planta”, ya que el total de los recursos que se recibirían para los años 2008 y 2009 para la participación para educación no alcanzaría a solventar las apropiaciones presupuestales que se realizaron en el programa “Pasto, educa más” del actual Plan de Desarrollo para dichas vigencias. En dicho sentido, en el año 2008 haría falta una cuantía de \$36.114.013 en la participación para cubrir el presupuesto requerido por el programa para ese año y en el 2009 nuevamente al presupuesto habría que acreditarlo (adicionarle presupuesto) con recursos por un valor de \$26.795.206.

Cuadro 32. Recursos asignados por Población Atendida en el Municipio de Pasto discriminados por sectores y nivel educativo para los años 2008 y 2009.

Tipología para la Asignación por Alumno				
Urbana			Rural	
AÑO	Preescolar y primaria	Secundaria y media	Preescolar y primaria	Secundaria y media
2008	\$ 860.000	\$ 954.600	\$ 954.600	\$ 1.333.000
2009	\$ 1.000.000	\$ 1.300.000	\$ 1.070.000	\$ 1.408.000
Población matriculada en el Sector Oficial				
Urbana			Rural	
AÑO	Preescolar y primaria	Secundaria y media	Preescolar y primaria	Secundaria y media
2008	27.863	27.747	9.095	4.822
2009	27.238	27.818	8.919	5.259
Asignación por población Atendida				
Urbana		Rural		
AÑO	Preescolar y primaria	Secundaria y media	Preescolar y primaria	Secundaria y media
2008	\$ 23.962.360.202	\$ 26.487.745.245	\$ 8.682.423.701	\$ 6.427.306.959
2009	\$ 27.237.780.082	\$ 36.163.583.607	\$ 9.543.527.964	\$ 7.404.230.402
Participación para educación Urbana y Rural				
Componentes				TOTAL
AÑO	Prestación Servicio	Calidad		
2008	\$ 65.559.836.106	\$ 4.607.251.565		\$ 70.167.087.671
2009	\$ 80.349.122.055	\$ 5.096.523.252		\$ 85.445.645.307

Fuente: Cálculos propios con datos de los Anexos de los Documentos CONPES Sociales N° 119 y 122.

Ahora bien, respecto a los cambios que establece el nuevo régimen es de agregar que anteriormente con la Ley 715 de 2001, la metodología de distribución del presupuesto de las entidades territoriales consistía en dividirlo en doceavas, donde durante la vigencia fiscal únicamente le giraban al municipio once doceavas. La última doceava (12/12) se giraba en el mes de enero de la siguiente

vigencia (los primeros días del mes, según ley 862 de 2004) para con ello cancelar la nómina correspondiente al mes de diciembre del año anterior. Esta última doceava también era conocida como “vigencias expiradas” o “pasivos exigibles” y hacía parte del presupuesto de la siguiente vigencia.

Con la Ley 1176 lo que se pretende es que la última doceava alcance a ser distribuida en el mes de diciembre de cada vigencia y no en el mes de enero de la siguiente como se venía realizando, es tal el caso que para el año 2009 ya se tiene presupuestado ejecutar este cambio.

Una vez expuestas las modificaciones que contempla la Ley 1176 de 2007 en la forma de distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, se podrá hacer una breve mención de lo que contempla la asignación especial para “Alimentación escolar”, puesto que a pesar de no hacer esta, parte de los componentes de la participación para educación se relaciona en gran medida con el logro de las metas establecidas en materia educativa, ya que la buena nutrición se constituye como una de las condiciones necesarias para el bienestar y óptimo desarrollo de los niños y adolescentes que se encuentran en edad escolar.

4.2.3 Asignaciones especiales para alimentación escolar.

Inicialmente habría que decirse que el SGP se encuentra compuesto por las distribuciones sectoriales y por las Asignaciones especiales por la cuales cada año se deduce un monto equivalente al 4% del total de los recursos que conforman el Sistema General de Participaciones. Dicha deducción se distribuye así: 0.52% para los resguardos indígenas, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande del Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

En general, estos recursos son descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones.

Una vez claro el porcentaje que dentro de las asignaciones especiales tienen los recursos para “Alimentación escolar” se podrá especificar en primera instancia, que la financiación de este programa provendrá de diferentes fuentes como los son: recursos propios, recursos de libre inversión, recursos de libre destinación de la participación de propósito general y recursos de calidad educativa de la participación para educación del Sistema General de Participaciones.

La reglamentación establecida alrededor de este programa lo que pretende es que con el fin de alcanzar las coberturas universales básicas, las entidades territoriales garanticen la continuidad de la cobertura alcanzada en la vigencia fiscal de 2007 teniendo en cuenta “los lineamientos técnico-administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones que establezca el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el desarrollo del programa. Adicionalmente, considerarán los lineamientos previstos en sus planes de desarrollo.”⁷²

En el caso específico del municipio de Pasto, en el actual Plan de Desarrollo, lo concerniente a alimentación escolar se desarrolla dentro del eje de “Equidad y humanidad” que como se recordará, también contiene el programa “Pasto, educa más”.

El programa de alimentación escolar se enmarca dentro del área de derecho denominado “Mi derecho a existir” y hace parte de un programa general denominado “Nutrición y Afecto” donde lo que se pretende es alcanzar el objetivo de “lograr la disminución de la desnutrición y mejorar las condiciones socioafectivas en los niños y niñas de 0 a 6 años en condiciones de pobreza y pobreza extrema, del sector urbano y rural”⁷³ en ese sentido, las líneas básicas de intervención del Plan de Desarrollo serían esencialmente dos: La primera, consistiría en la implementación y fortalecimiento de complementación alimentaria y la segunda en promover el acceso a alimentación adecuada según edad y el estado fisiológico de los niños y los adolescentes. Para ello, se establecieron las siguientes metas:

- Se creará dos nidos nutritivos.
- Se apoyará la recuperación nutricional de 2.000 niños y niñas entre 1 y 6 años mediante complemento nutricional.
- Se recuperará a 1.000 niños y niñas entre 1 y 6 años, del SISBEN 1 y 2, con desnutrición global y/o aguda.
- Se atenderá a 200 niños y niñas entre 1 y 6 años del SISBEN con desnutrición crónica.
- Se beneficiará a 32.000 estudiantes con complemento alimentario a través del programa de restaurantes escolares.
- Se vinculará a 200 niños y niñas desescolarizados en edad escolar a programas de nutrición y afecto.

⁷² ASIGNACIONES especiales. Capítulo I. Asignación especial para alimentación escolar. Ley 1176 de 2007. p. 14

⁷³ ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO, Plan de Desarrollo. “Queremos más – podemos más” 2008-2011. Op. cit. P. 132

Para la realización de las metas mencionadas, en el Plan Plurianual de Inversiones se contempla la inversión que se efectuará en cada uno de los años que componen el periodo en que se encuentra en vigencia el Plan de Desarrollo municipal; así como también se establecen las fuentes de financiación del programa “Nutrición y Afecto” que contiene todo lo relacionado a la alimentación escolar.

CUADRO 33. Plan Plurianual de Inversiones. Asignación de Recursos para el programa “Nutrición y Afecto” (Miles de Pesos).

Programa	Inversión por año				
	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Nutrición y afecto	\$ 1.109.472	\$ 1.201.446	\$ 1.332.211	\$ 1.531.500	\$ 5.174.629

Fuente: Esta investigación con datos del Plan de Desarrollo Municipal de Pasto 2008-2011. “Queremos más-podemos más” p. 110

Si se comparan la totalidad de los recursos apropiados para el desarrollo del programa “Pasto, educa más” con los del programa “Nutrición y Afecto” cada uno con montos iguales a \$457.029.052 en el primero de los casos e igual a \$5.174.629 en el segundo de ellos, podrá percatarse de que el programa que contiene lo relacionado a alimentación escolar sustenta una menor fuente de recursos, proviniendo estos esencialmente del SGP que aporta el 74,68% del total de los recursos, seguido este por los recursos obtenidos por la sobretasa a la gasolina que participan con un 14,10%. Los recursos propios tan solo aportan el 11,20% tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 34. Plan Plurianual de Inversiones. Fuentes de ingreso y asignación de recursos para el programa “Nutrición y Afecto”. (Miles de Pesos)

FUENTES DE FINANCIAMIENTO				
Programa	SGP	Recursos Propios	Sobretasas	TOTAL
Nutrición y afecto	\$3.864.629	\$580.000	\$730.000	\$5.174.629

Fuente: Esta investigación con datos del Plan de desarrollo Municipal de Pasto 2008-2011. “Queremos más-podemos más”. p. 113

De lo visto anteriormente, podría concluirse que también los programas relacionados con la alimentación escolar tienen una alta dependencia de los recursos que transfiere la Nación vía SGP y que además no se puede establecer con claridad si como fuente de financiación del programa de “Nutrición y Afecto” se encuentran los recursos de calidad educativa de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, ya que no se hace mención explícita de ellos.

Ahora bien, la relación que el desarrollo del programa de “Alimentación escolar” guarda con el cumplimiento de las metas establecidas en materia educativa se enmarca dentro de los criterios que se tienen en cuenta para la distribución de los recursos para alimentación escolar; en ese sentido los esfuerzos realizados por la administración local para disminuir la tasa de deserción de un año a otro harán que el 5% de los recursos destinados para este programa se otorguen por eficiencia, entendida esta como un incentivo que se le otorga a las entidades territoriales que cumplan con esta meta. Sin embargo, para los años 2008 y 2009 la eficiencia se entenderá como el incentivo a la entidad territorial que conserve o aumente de una vigencia a otra la inversión en alimentación escolar con todas las fuentes de inversión, excepto la asignación especial del SGP con destino a alimentación escolar.

El 95% restante, se asigna por equidad, definida esta como el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial de acuerdo con la matrícula de la vigencia anterior para la cual se realiza la distribución.

En cuanto a la destinación de los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para alimentación escolar, éstos son destinados a financiar las siguientes actividades, de acuerdo con los lineamientos técnico-administrativos establecidos por el Instituto Colombiano de Bienestar familiar (ICBF):

- a) Compra de alimentos.
- b) Contratación de personal para la preparación de alimentos.
- c) Transporte de alimentos.
- d) Menaje, dotación para la prestación del servicio de alimentación escolar y reposición de dotación.
- e) Aseo y combustible para la preparación de alimentos.
- f) Contratación con terceros para la provisión del servicio de alimentación escolar.

Cabe anotar que, “cuando la prestación del servicio de alimentación escolar es realizada directamente por las entidades territoriales beneficiarias, como mínimo el 80% de los recursos de la asignación especial para Alimentación escolar del SGP serán destinados a la compra de alimentos. Los recursos restantes se pueden utilizar para los demás conceptos descritos en los literales b), c), d), y e).”⁷⁴

⁷⁴ ASIGNACIONES especiales, Op. Cit., P. 17

Finalmente, en relación a los mecanismos de control se podrá mencionar que según la Ley 1176 de 2007 a partir del año 2009 el ICBF implementará un sistema de seguimiento y monitoreo a los recursos destinados a alimentación escolar en los establecimientos educativos oficiales en el país, que contemple las diferentes fuentes, con el fin de monitorear las coberturas alcanzadas y la eficiencia en el uso de recursos del programa.

4.2.4 Aspectos Complementarios

En este aparte se consignara, las apreciaciones sobre la investigación, aportes y la política que esta adelantado la Administración actual por intermedio del Doctor CARLOS BASTIDAS TORRES como Secretario de Educación y directo responsable de la prestación y vigilancia del Sector Educativo del Municipio. De la entrevista realizada al Secretario de Educación del Municipio, se pudo extraer información que no solo resultó de utilidad para complementar los análisis realizados en esta investigación sino que también realizó grandes aportes al tema del proyecto en lo relacionado a las implicaciones que la Ley 1176 de 2007 podrá tener en el sector educativo oficial del Municipio de Pasto para el período 2009-2016.

Es claro que para la Administración Municipal y más precisamente para la Secretaria de Educación Municipal (SEM) es importante que la Universidad de Nariño y su programa de Economía asuman un compromiso social con los estudiantes y con la Comunidad Educativa en general, además de que la teoría aprendida en las aulas sirva a un sector tan importante que necesita de la colaboración de todos los actores sociales del Municipio.

Por otra parte, lo importante de esta investigación para la Administración radica en que permite a la SEM tener en claro cuál será su situación financiera en vigencias futuras. En el mismo sentido, al darse el cambio en la normatividad se genera una transformación en el manejo presupuestal. Es por ello que esta investigación permite a la SEM tomar las acciones necesarias a futuro en materia presupuestal.

Ante los resultados obtenidos de la entrevista aplicada resulta preocupante, que las Administraciones locales, en este caso la del Municipio de Pasto, no adelanten estudios que permitan develar la situación financiera de un Sector tan importante como lo es el educativo para la sociedad local, entre las razones que explicaba el Doctor BASTIDAS TORRES, se puede mencionar dos razones, en primer lugar la SEM no cuenta con un personal técnico calificado que pueda adelantar esta clase de trabajos, es por ello que la investigación que se está adelantando por los egresados del Programa de Economía de la Universidad de Nariño cobra importancia, puesto que ésta permite no improvisar en los futuros escenarios financieros tanto del SGP como de los Recursos Propios del Municipio; y en segundo lugar se debe a las limitaciones para la contratación de esta clase de personal, ya que los recursos del SGP vienen con unas asignaciones específicas

que no contemplan la contratación de esta tipo de personal; y los recursos propios presentan limitaciones de carácter presupuestal.

En relación al comportamiento de la matrícula, inicialmente se dirá que respecto a las razones por las cuales el comportamiento histórico de la población matriculada en el sector oficial ha mantenido una tendencia decreciente, existe una razón adicional a las expuestas en el capítulo 2 de esta investigación que hacían alusión a las menores tasas de crecimiento de la población en edad escolar, debida esta a la reducción en el número de hijos por pareja en relación a tiempos anteriores y a la tasa de deserción que aún se encuentra por encima del 5%, la cual se explica por fenómenos socioeconómicos como la pobreza, la violencia y el desplazamiento.

La razón adicional que se expone a continuación, fue catalogada como la de mayor impacto por el Secretario de Educación del Municipio ya que esta demuestra que la disminución anual de la población matriculada en el Sector Oficial se encuentra ligada, según sus palabras a “Un proceso de depuración de la matrícula” que implementó el Ministerio de Educación (MEN) a nivel nacional a través del Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT).

Para aclarar un poco el concepto se dirá que SIMAT “es un sistema de gestión de la matrícula de los estudiantes de instituciones oficiales que facilita la inscripción de alumnos nuevos, el registro y la actualización de los datos existentes de un alumno, la consulta de alumnos por Institución, el traslado del alumno a otra Institución, así como la obtención de informes como apoyo para la toma de decisiones.”⁷⁵ Este sistema también lo que permite es organizar la continuidad de los alumnos antiguos y el ingreso de alumnos nuevos, en el Sistema de Educación Oficial del País, además de contar con el registro y consulta de las instituciones, la creación de Sedes, jornadas, grados y grupos y el manejo de las novedades relacionadas con estas, permitiendo la actualización de su información cuando sea necesario; lo que configura a este sistema como una fuente de información confiable y disponible para la toma de decisiones.

Antes de la implementación de este Sistema, las Instituciones educativas reportaban ante el MEN el total de los estudiantes matriculados sin omitir a aquellos que se hubieran retirado por un motivo en particular, de manera que además de la matrícula reportada encontrarse “inflada” se dificultaba la obtención de un número acertado de estudiantes desertores. En ese sentido, al aplicar el Sistema de matrícula ya los establecimientos educativos no reportan más estudiantes de los que realmente tienen y tampoco se genera la posibilidad de que

⁷⁵ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Conceptos. Artículo. (En línea). En: Manual SIMAT. Bogotá: s.f. (Consultada: 9 feb. 2009). Disponible en la dirección electrónica: <<http://www.sistemamatriculas.gov.co/ayuda/whnjs.htm>>

un mismo alumno figure en dos instituciones de distintos sitios a la vez como podía presentarse cuando no existía el Sistema.

Es de agregar al respecto que con los reportes de matrícula que se realizaban antes de la creación del SIMAT los establecimientos educativos oficiales se suponía atendían un número de estudiantes que en la actualidad solo podrían ser atendidos a través de la ampliación de la infraestructura, lo cual es una clara muestra de que el registro del número atendido de estudiantes antes del SIMAT no solo no manifestaba una información confiable sino que también no permitía una planeación real del futuro de las Instituciones educativas y el de sus alumnos pudiéndose afectar la administración de la planta docente y la asignación de los recursos necesarios para el mejoramiento de la educación del Municipio.

Por otra parte, de la información suministrada por el secretario de Educación del Municipio de Pasto se puede sustraer que el 100% de la planta de personal docente y administrativo se sufraga con recursos del SGP, lo cual indicaría que los recursos propios de la secretaría de educación municipal se invierten en fines diferentes a estos. En esta medida, la planta es atendida con los recursos del componente de prestación de servicio de la participación para educación de municipio cumpliendo con los criterios establecidos por el MEN sobre planta viabilizada a través del decreto 0509 que sostiene que el número de docentes contratados no puede sobrepasar los 2713, el de directivos docentes los 184 y el de administrativos los 477. De esta forma, en el presente año (2009) los recursos a destinados a sufragar este rubro ascenderían a \$120.000.000.000.

Aquí se puede realizar una observación y es que esta cantidad estimada para el pago de la planta de personal docente y administrativo, según el Plan Financiero del 2009 visto en el capítulo anterior, constituiría la totalidad de los recursos de la participación para educación del municipio incluyendo el componente de “Calidad”.

Como información adicional, el Secretario de Educación hace conocer a esta investigación que el número de estudiantes matriculados en el sector oficial para el año 2009 se ha visto disminuido en referencia al año anterior, por lo cual la secretaría se ha visto en la necesidad de ajustar su planta de docentes a fin de cumplir con la planta viabilizada por el MEN y con las relaciones técnicas alumno/docente establecidas en el decreto 3020 del cual se hizo mención anteriormente.

Siguiendo con este orden de ideas en lo relacionado al SGP y más precisamente en lo referente a las novedades tales como: asensos en el escalafón, reemplazos temporales o licencias y nuevas contrataciones, el Secretario manifestó que la fuente con que se financias esta clase de novedades, se encuentra contempladas dentro del SGP, mediante la figura de Complemento de Planta “Esta información se reporta al MEN en el mes de julio, el cual hace unas proyecciones con la

información suministrada, posteriormente gira estos recursos para cubrir estos compromisos”

Atendiendo a la necesidad de conocer si los recursos girados por la nación vía SGP serán suficientes en los próximos años para atender a la población matriculada se cuestionó al Secretario acerca de sus observaciones al respecto, de lo que él contestó: “los recursos que son asignados a través del SGP para educación se encuentran sujetos a variables concretas, como lo son: la relación técnica alumno/docente que se maneja en todos los niveles educativos tanto en la zona urbana como en la rural, también depende del reporte que se haga al MEN de los estudiantes matriculados y de las Tipologías definidas por la Nación; por lo tanto, si se estima que estos recursos alcancen a cubrir el crecimiento que pueda presentar la población matriculada”. Pero también añade que “al recibirse los incrementos de la tipología en referencia al número de estudiantes es factible que se pueda atender a toda la población matriculada; sin embargo esto no permite afirmar que se mejore la calidad puesto que los incrementos para este componente han sido mínimos”.

En relación a esto, el Secretario de Educación aclara que los recursos transferidos por la Nación efectivamente alcanzan a cubrir los incrementos de la matrícula, primero, si se realizan ajustes a la planta docente y segundo, si el MEN sostiene el complemento de planta para atender a aquellos estudiantes que no hayan podido ser reportados al inicio de la vigencia como la población desplazada en edad escolar. Cabe anotar al respecto que “Nariño se ha convertido en receptor de población proveniente de Cauca, Putumayo, Antioquia y meta; siendo Pasto el mayor receptor de desplazados con el 44,19% del total, así el municipio en el 2007 según Acción Social albergó a 26.068 personas desplazadas”⁷⁶.

Por lo anterior, nuevamente se hace mención de lo importantes que resultan los recursos transferidos por la Nación por concepto de Complemento de Planta, ya que según el Secretario de Educación, estos recursos vienen a representar aproximadamente el 40% del total de los recursos del SGP con que se financian los programas educativos.

En relación a la Cancelación de las Prestaciones Sociales del Magisterio (CPSM), estas son directamente descontadas por el Ministerio Hacienda y Crédito Público, pero la entidad territorial debe registrarlas en su presupuesto mediante la figura de Situación sin fondos, esto quiere decir que los recursos no ingresan a la tesorería de la entidad territorial, puesto que se giran directamente al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. En este caso la SEM, se ajusta por lo dispuesto por el Decreto 3752 de 2003 en sus artículos 8°, 9° y 10° que establece lo siguiente:

⁷⁶ ALCADÍA MUNICIPAL DE PASTO, Plan de Desarrollo Municipal de Pasto 2008-2011 “Queremos más-Podemos más”. p. 125

“ARTÍCULO 8° *Reporte de información de las entidades territoriales.* Las entidades territoriales que administren plantas de personal docente pagadas con recursos del Sistema General de Participaciones y/o con recursos propios, reportarán a la sociedad fiduciaria que administre los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, dentro de los diez (10) días de cada mes, copia de la nomina de los docentes activos afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; igualmente, reportarán dentro del mismo periodo las novedades de personal que se hayan producido durante el mes inmediatamente anterior.

ARTÍCULO 9° *Monto total de aportes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.* La sociedad fiduciaria administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con base en la información definida en el artículo 8° del presente decreto, proyectará para la siguiente vigencia fiscal el monto correspondiente a los aportes previstos en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003 y en el numeral 4° del artículo 8° de la Ley 91 de 1989. Esa proyección será reportada a los entes territoriales a más tardar el 15 de Abril de cada año.

ARTÍCULO 10° *Giro de los aportes.* El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con cargo a la participación para educación de las entidades territoriales en el Sistema General de Participaciones, girará directamente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, descontados del giro mensual en las fechas previstas en la Ley 715 de 2001, los aportes proyectados conforme al artículo anterior de acuerdo con el programa anual de caja PAC, el cual se incorporará en el presupuesto de las entidades territoriales sin situación de fondos”⁷⁷.

Para finalizar, en lo referente al SGP y más precisamente en relación a la planta de personal docente y administrativo que labora en el Municipio de Pasto, el Secretario de Educación Municipal manifestó frente al interrogante que si en el Municipio se estaba financiando Docentes y Administrativos con recursos diferentes al SGP, éste afirmó que por disposiciones legales todo el personal que labora en el Municipio está financiado a través del Sistema General de Participaciones.

En lo referente a la Financiación de Programas con Recursos Propios que está adelantando la SEM, el Secretario de Educación manifestó que a pesar de haber

⁷⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 3752. (En línea). En: Decretos Presidencia de la República (Consultada: 12 feb. 2009). Disponible en la dirección electrónica: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/2003/diciembre/22/dec3752221203.pdf

limitantes de carácter presupuestal, la Administración Municipal ha venido fortaleciendo programas tales como:

- ESCUELAS DE FORMACIÓN MUSICAL, que se inició en la anterior Administración Alvarado Santander, programa que en la actualidad beneficia a 1000 niños que se encuentran repartidos en 6 Escuelas, los recursos destinados anualmente a este programa asciende a Quinientos Millones de Pesos.
- EDUCACIÓN PARA LA INCLUSIÓN, este programa consiste básicamente en Educación Especial, la cual beneficia a niños y jóvenes con limitaciones físicas y sensoriales, la actual administración incluyó dentro de este programa a niños y jóvenes con problemas de drogadicción

Por último es de señalar que con la Ley 1176 de 2007, se mantiene la disciplina fiscal y administrativa de los entes territoriales que administran directamente los recursos del SGP, para la Administración Municipal y más precisamente para la SEM y frente al nuevo panorama que desarrollara la norma, manifestaba el Doctor BASTIDAS TORRES: “La nueva norma obliga a ser más eficientes en el reporte de la información tanto de los establecimientos como de la misma SEM. Es de anotar 2 aspectos relevantes, en primer lugar hay que señalar que un estudiante nos representa frente al MEM tipología, calidad y gratuidad que en últimas son indicadores para la asignación de recursos. En segundo lugar y frente a la Calidad hay que señalar que está sujeta al número de estudiantes y representa alrededor de entre \$45.000 y \$50.000 por estudiante.

En el año 2008 el MEN asignó para calidad alrededor de 4.300 millones de pesos que se distribuyeron así: 2.100 Millones para el pago de la deuda con el Banco Mundial que va hasta el 2014, pago de arrendamientos el cual hace referencia al pago por la utilización de la infraestructura de instituciones de carácter privado tal es el caso del María Goretti y el San Juan Bosco entre otros, pago de transporte para estudiantes del sector rural y pago de servicios (Energía y Agua) de las Instituciones Educativas del Municipio”.

4.3 RELACIÓN Y/O APLICABILIDAD TEÓRICA

Por los resultados y por lo visto desde la expedición de la constitución de 1991, en esta investigación que abarca dos periodos en relación a la forma como se asignaron los recursos desde el nivel Central a los entes Territoriales caso al que no fue ajeno el Municipio de Pasto. Se puede identificar que en este transcurrir del tiempo se desprenden importantes implicaciones normativas de la perspectiva de la elección pública sobre la política, implicaciones que a su vez conllevan una manera de ver la reforma institucional. En la medida en que el intercambio voluntario entre personas se valora positivamente mientras que la coerción se

valora en términos negativos, surge la implicación de que es deseable la sustitución de lo último por lo primero, suponiendo, claro está, que dicha sustitución sea tecnológicamente factible y que los recursos empleados no sean prohibitivos.

Esta implicación da el empuje normativo que explica la propensión que tienen los economistas de la elección pública a favorecer manejos como los del mercado cada vez que ello sea factible, y a favorecer una descentralización de la autoridad política en las situaciones apropiadas. No obstante, aun sin las implicaciones normativas, la perspectiva de la elección pública sobre la política dirige la atención directamente hacia una forma de emprender reformas que surgen desde la perspectiva del poder. En la medida en que las interacciones políticas entre las personas se modelen como un proceso complejo de intercambio, en el cual las entradas sean evaluaciones o preferencias individuales y el proceso mismo se conciba como el medio a través del cual estas preferencias posiblemente divergentes se combinen de alguna manera para conformar patrones o resultados, se vuelve más o menos necesario que la atención se dirija hacia el proceso de interacción mismo y no hacia alguna evaluación trascendente de los resultados en sí mismos. Lo que se hace es facilitar el proceso de intercambio, mediante una reorganización de las reglas del intercambio, contrato o acuerdo. Los procesos de intercambio de tipo mercantil no se "mejoran" o "reforman" mediante reacomodos arbitrarios de los resultados finales.

La perspectiva constitucional, con la cual se ha asociado esta investigación, surge en forma natural del paradigma o programa de investigación de la política como un intercambio. Para mejorar la política, es necesario mejorar o reformar las reglas, la red de intereses en la cual el juego de la política se desarrolla. No se quiere sugerir que esta mejoría resida en la selección de agentes moralmente superiores quienes emplearán sus facultades de alguna manera en el "interés del público". Un juego se detalla por su regla, y la única forma de producir un juego mejor es cambiar esas reglas.

En Colombia se ha evidenciado que últimamente los ajustes a la Constitución se han fundamentado especialmente por la Sostenibilidad Financiera del país, en donde los economistas han encontrado un protagonismo en la elaboración de Políticas tendientes a reducir el déficit Fiscal y mejorar la distribución de los recursos, es decir diseñar políticas en donde queden claramente implícitas las responsabilidades de los diferentes actores del orden nacional en lo referente a la administración de Recursos.

No debe haber cuestionamientos sobre la importancia de la Educación, los debates que debe enfrentar el país son acerca de qué clase de Educación se debe impartir y si ésta es pertinente, del mismo modo a quedado demostrado en esta investigación que si bien no sobran recursos, éstos bien Administrados benefician en mayor medida a la población, queda claro entonces que el mejoramiento de la

Educación de nuestros niños, niñas y jóvenes radica en gran medida en la responsabilidad asumida por nuestra clase dirigente. Es por ello que surge la necesidad de revalorizar el papel de la cultura general, subir el nivel medio de educación de la población y hacer que la educación básica llegue a coberturas universales. Esto permitiría que los ciudadanos puedan comprender, crear y adquirir a lo largo de su vida nuevas competencias.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES.

Con la expedición de la Constitución de 1991 y más precisamente con la Ley 60 de 1993, las Transferencias Territoriales dependen en gran medida de los Ingresos Corrientes de la Nación. Lo que habría que anotar al respecto es que los Ingresos Corrientes de la Nación mostraron inestabilidad durante la década del noventa, derivada esta, de las fluctuaciones propias de la actividad económica. De esta manera, los recursos transferidos a municipios y departamentos estuvieron sometidos durante ese periodo a una gran volatilidad. En consecuencia, esta volatilidad se transmitió a los recursos con que contaban las regiones para financiar los gastos de educación, salud, agua potable y demás sectores de inversión social, impidiéndoles llevar a cabo una correcta planeación de su desarrollo y una adecuada asignación de recursos.

Con la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001, de la cual nace el SGP, se puede decir que éste cumplió así con una de sus premisas básicas, ya que al desligar temporalmente las TT de los ICN, los mayores recaudos tributarios de la Nación, por mayor gestión, por reformas tributarias adicionales y por un mejor desempeño de la economía, no se tradujeron automáticamente en mayor gasto del gobierno. De esta manera se contribuyó a reducir el déficit de la administración central.

Es de resaltar y como se observo en la presente investigación que si bien los mayores recursos girados a las regiones desde mediados de los años 90's permitieron avances en materia de cobertura en la educación y la salud, aún no se ha logrado su universalización. En el caso particular de la educación a nivel nacional, los giros para los niveles básico y medio (a través del SGP y otros recursos nacionales) ascendieron de 2.4% del PIB en 1995 a 3.1% del PIB en 2004, al tiempo que la tasa de cobertura bruta en educación básica pasó de 82.3% a 89.1% entre 1995 y 2005 y la correspondiente a la educación media de 68.1% a 76.1%. Aunque la Calidad del Sistema Educativo Oficial no registró avances importantes.

En el caso particular del Municipio de Pasto en sus primeros niveles educativos este ha tenido resultados satisfactorios, puesto que la población en edad escolar vinculada al sector oficial sustenta año tras año mejores tasas de aprobación y a su vez menores tasas de deserción escolar hasta llegar a niveles cercanos de tan solo el 3% como se pudo observar en el año 2007.

En el programa dirigido hacia el sector educativo denominado: “Educación para la vida con equidad”, del anterior Plan de Desarrollo “PASTO MEJOR: Gobernabilidad democrática, transparente y eficiencia presupuestal” del ex Alcalde de Pasto, Raúl Delgado Guerrero, las metas relacionadas con el logro de niveles superiores en los resultados alcanzados por un gran porcentaje de los estudiantes en las pruebas de Estado SABER e ICFES y aquella en la que se proponía actualizar los proyectos educativos institucionales son las que sustentan un menor índice de cumplimiento; pero en general se puede afirmar que los objetivos planteados para el Municipio efectivamente guardan relación con la realidad del territorio además de ser estos, factibles en su cumplimiento.

La metodología utilizada por la Administración Territorial para realizar las proyecciones de las Transferencias de la Nación consiste únicamente en incrementar el presupuesto de la siguiente vigencia según la inflación esperada, esto conlleva a que se presenten dos efectos: el primero de ellos, consistiría en que las proyecciones de los gastos de inversión en educación con recursos del SGP se realicen bajo un escenario “pesimista”, dándose así la posibilidad de que las metas planteadas para el sector educativo en los próximos años alcancen unos mayores porcentajes de cumplimiento. El segundo de los efectos podría decirse recae directamente dentro de lo que corresponde al esfuerzo administrativo que realice el municipio, ya que al realizar una distribución eficiente de los recursos lo que consigue es establecer un Balance Financiero positivo tanto del período fiscal vigente como de los años subsiguientes de manera que pueda cumplir con las metas de superávit primario planteadas en el MFMP, situación que mostraría no solamente el cumplimiento de las normas sino también el manejo responsable de las finanzas municipales.

Por concepto de Gastos, para financiar en el año 2009 el programa “Pasto, educa más” que se encuentra dentro del eje de Equidad y Humanidad del actual Plan de Desarrollo, se asignaron recursos en el Plan Financiero por un valor de \$119.915.400.000, lo que supera en \$7.674.549.000 lo presupuestado en el Plan de Desarrollo Municipal de Pasto 2008-2011 para la realización del mismo programa, en dicho sentido, no hay concordancia entre las cifras presentadas por el Plan de Desarrollo y el Plan Financiero del 2009. Esto debido a las metodologías utilizadas para estimar los presupuestos.

Del total de los recursos con que piensa financiarse el programa “Pasto, educa más” \$118.415.000.000 hacen parte de los recursos transferidos desde el nivel central, lo cual indica que para el desarrollo de dicho programa el 98,74% del total de los recursos apropiados provienen del SGP.

Tomando en consideración las tasas a las que la administración local considera se incrementarán los recursos del Sistema General de Participaciones para educación, se puede encontrar que en todos los años se presentan crecimientos mayores al 4%, lo que daría un indicio de que los recursos destinados a los

proyectos de inversión en educación podrían llegar a ejecutarse satisfactoriamente al ser las tasas de crecimiento de SGP mucho mayores a las del crecimiento demográfico que en promedio decrecen en aproximadamente 0,3% durante todo el periodo 2009-2011.

Debido al bajo crecimiento económico que ha sustentado el país en el año 2008 y al que se espera continúe en el 2009 como consecuencia de la moderación en el ciclo de crecimiento global los recursos adicionales que podrían haber sido destinados a la atención integral de la primera infancia del municipio de Pasto podrían no presentarse en el año 2010, por cuanto estos recursos provienen del condicionamiento que establece el parágrafo 2° del Acto legislativo 04 de 2007, el cual determina que si la tasa de crecimiento real de la economía o Producto Interno Bruto (PIB), certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%.

La participación para educación del SGP a lo largo del período en que regirá la Ley 1176; según las proyecciones realizadas en esta investigación para el año 2016 habrán crecido en un porcentaje de aproximadamente 42,76%, pasando de \$110.651.261.894 en el año 2008 a \$157.968.407.858 en el 2016. Siendo la diferencia en el crecimiento global que tuvieron los montos transferidos al municipio con ambos regímenes (Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007) de 15,85%; es decir, que con el nuevo régimen los recursos transferidos a lo largo del periodo analizado se incrementarán en mayor medida en que lo hicieron cuando estaba vigente la Ley 715 de 2001.

Si bien los montos que se transferirán anualmente en el período 2009-2016 se incrementan nominalmente, estos incrementos porcentuales año tras año no son bien definidos, en dicho sentido, se podrían identificar dos tipos de tendencias seguidas por las variaciones porcentuales, cada una configurada dentro de un período específico; el primero, para el período 2009-2011 donde la tendencia que se genera es decreciente en tanto que a partir del 2011 hasta el año 2016 dicha tendencia se hace creciente. Esto debido a la metodología utilizada para realizar los cálculos.

A lo largo del período de transición, los recursos destinados al componente de “Prestación de servicio” representan en promedio el 95,09% del total de la participación para educación, en tanto que los recursos direccionados para calidad de la educación apenas seguirán constituyendo en promedio un 4,9%; superior en solo 1,34% el promedio observado en el periodo 2002-2008.

Con la ley 1176 de 2007 se incorpora un nuevo componente a la forma de distribución del Sistema General de Participaciones denominado “Atención integral a la Primera Infancia” cuya apropiación se encuentra condicionada a que el crecimiento real de la economía sea superior al 4%. Estos recursos se dirigen a la financiación de acciones con base en la población de 0 a 6 años ponderada por el

Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En el caso de Pasto, esta atención es responsabilidad de la administración local, por lo cual, para el año 2009, el Plan Financiero apropia recursos por un valor de \$500 millones para beneficiar a 10.000 niños por los cuales se genera una asignación entre \$1.000.000 y un \$1.800.000 por cada uno de ellos; esto a través del programa “Nutrición y Afecto” estructurado en el actual Plan de Desarrollo.

Con el nuevo régimen se presentan modificaciones en la metodología de definición de las tipologías educativas, lo cual hizo que estas no solo se definan por niño atendido sino que empezaran a definir una asignación por alumno diferencial en función del nivel educativo (preescolar -primaria y/o secundaria-media); la zona (urbana y/o rural). Además, cabe agregar que se generan asignaciones complementarias para aquellas entidades territoriales certificadas cuyo costo de nómina supera lo asignado por tipologías. En ese sentido, Pasto con la Ley 1176 deja de ubicarse dentro de la tipología 2 que enmarcaba a los municipios certificados para hacer parte del grupo 1, en el cual contempla departamentos, distritos y municipios.

Con la tipología para la asignación por alumno que se definía solo en función de la entidad territorial (2004-2006) y del nivel educativo (2007), las asignaciones eran mayores en la zona donde hubiera un mayor número de estudiantes atendidos, que generalmente es la zona urbana, sin tener en cuenta las condiciones propias y necesidades de la población en edad escolar de las zonas urbana y rural. Para el 2007 las asignaciones también fueron mayores para atender el nivel de secundaria y media; en el 2008 al incluir como componente de las tipologías la distinción entre zona urbana y rural las asignaciones continúan siendo mayores para el nivel de secundaria y media en ambas zonas; pero los recursos asignados para atender la población rural son mayores a los de la urbana; esto a razón de que el NBI es bastante alto en la zona rural en relación a la cabecera del Municipio, del nivel de dispersión rural .

La mayoría de las relaciones técnicas de Alumno/Docente en los niveles de educación tanto de la zona urbana como de la rural (excepto el nivel de preescolar de la zona urbana) se encuentran por debajo de la relaciones técnicas establecidas por el Decreto 3020, lo cual indica que el número atendido de alumnos por docente es aún bajo en el municipio respecto a lo que establece la norma, esto genera la necesidad de que la Secretaría de educación municipal realice ajustes en la ubicación de su personal docente.

La financiación del programa de “Alimentación escolar” proviene de diferentes fuentes como los son: recursos propios, recursos de libre inversión, recursos de libre destinación de la participación de propósito general y recursos de calidad educativa de la participación para educación del Sistema General de Participaciones. En el caso específico del municipio de Pasto, en el actual Plan de Desarrollo, lo concerniente a alimentación escolar se desarrolla dentro del eje de

“Equidad y humanidad” en el programa denominado “Nutrición y afecto”. Es de advertir que también los programas relacionados con la alimentación escolar tienen una alta dependencia de los recursos que transfiere la Nación vía SGP, siendo su participación en el total de las fuentes de financiación del 74,68%.

La nueva reforma que implementó el gobierno nacional a la forma de distribución de las Transferencias Territoriales (TT) no conllevó a disminuciones drásticas en el presupuesto asignado para educación vía SGP; sino que por el contrario, incrementa en algunos puntos porcentuales los recursos para calidad; en tal sentido, la verdadera disminución por la cual se han suscitado una serie de controversias entre los distintos actores políticos de la nación, no se presenta respecto al régimen anterior (Ley 715 de 2001) sino a lo que los artículos 356 y 357 de la C.P. y su Ley reglamentaria 60/93 establecen, como también lo hacen los parágrafos transitorios de los Actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 en los cuales se señala que al finalizar sus respectivos períodos de transición 2001-2007 y 2008-2016, el porcentaje de los ICN destinados para el SGP sería como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se haya transferido en el 2001, en el primer caso, o que partir del 2016 las TT aumentarán con el crecimiento promedio de los ICN de los últimos cuatro años.

5.2 RECOMENDACIONES

Implementación de una política responsable y planificada de endeudamiento

Dadas las restricciones financieras que enfrenta el gobierno nacional, se hace necesario identificar fuentes de recursos diferentes al SGP, en ese sentido lo que se propone es que se fortalezca la presencia del Municipio en los escenarios regional, nacional e internacional con miras a obtener recursos adicionales que posibiliten el apalancamiento de la inversión para proyectos estratégicos de impacto en el sector educativo.

Teniendo en cuenta que en el caso de Pasto, el endeudamiento ha estado motivado por la necesidad de fortalecer la capacidad de inversión y que en términos generales según el MFMP de la vigencia de 2009, la deuda del municipio es sana y ha sido bien manejada al mostrar cómo se advirtió en el capítulo 2, un indicador de solvencia ubicado por debajo del 40% y un indicador de sostenibilidad por debajo del límite máximo establecido por la ley 358 de 1997 que es el 80% en el período 2001-2007. Se recomienda la administración local haga uso de ese efectivo manejo del endeudamiento y de las proyecciones de sus ingresos por transferencias con base a lo que dicta la norma para planear sus escenarios financieros reales, y así poder acudir a entidades de crédito internacionales y/u ONG's implementando una política responsable de endeudamiento acorde a los lineamientos que establecen las normas que en términos generales tratan sobre capacidad de endeudamiento, fortalecimiento de la descentralización, sostenibilidad de la deuda, medidas para racionalizar el gasto, mecanismos de

reestructuración de la deuda y efectividad y transparencia en el uso del erario público.

Aplicación de Metodologías pedagógicas para mejorar la calidad de la educación sin incurrir en mayores gastos

En lo relacionado a calidad de la educación, como se pudo apreciar a lo largo de la investigación los recursos asignados a este concepto son realmente mínimos en comparación con las asignaciones para sufragar la prestación del servicio, los cuales desde que se desagregó la participación para educación por componentes con la Ley 715 de 2001 ha venido presentando en promedio más del 95% del total de los recursos de educación transferidos por la Nación al municipio durante todo el período 2002-2008.

En ese sentido, las medidas que la Secretaría de Educación Municipal (SEM) debería adoptar se relacionan más con la aplicación de metodologías pedagógicas que permitan cumplir con las metas mediante las cuales se puede medir la calidad educativa que con la solicitud de mayores recursos a la nación; puesto que al ser el recurso monetario escaso, lo que se debe realizar es un uso eficiente del mismo. De esta manera, la propuesta se orienta a una de las metas que se ha querido cumplir en los últimos dos planes de desarrollo en el de el ex alcalde de Pasto Raúl Delgado Guerrero (2004-2007) y en el del actual alcalde Eduardo Alvarado Santander (2008-2011) en relación a calidad educativa; dicha meta no es otra más que la obtención de mayores puntajes en las pruebas de Estado SABER e ICFES desarrolladas por los estudiantes, ya que estas pruebas se configuran como una herramienta de medición de las competencias cognitiva, argumentativa e interpretativa de las diferentes materias que son evaluadas. Lenguaje, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y competencias ciudadanas en las pruebas SABER en los grados 5° y 9° y Matemáticas, Filosofía, biología, física, química, lenguaje, ciencias sociales e inglés en las pruebas ICFES para el grado 11.

Teniendo en cuenta que las evaluaciones educativas realizadas correctamente permiten a los individuos y comunidades observar la calidad de las escuelas, los colegios y los sistemas a lo largo del tiempo, lo que se recomendaría para que los estudiantes obtengan niveles superiores en los resultados de sus pruebas SABER e ICFES consistiría en que se capacite entre 1 y 5 docentes de cada establecimiento educativo de las zonas rural y urbana en la formulación de preguntas tipo ICFES; esto con el fin de que esta capacitación sea transmitida entre el resto de docentes para que cada uno de ellos al finalizar el período académico aplique pruebas a los estudiantes que no solo midan su conocimiento en el área del saber sino que también los preparen para entender y responder a este tipo de cuestionarios.

Esta metodología de evaluación tendría dos resultados concretos: el primero, consistiría en el logro de mejores puntajes por parte de los estudiantes en las pruebas de estado y el segundo, en que mediante este procedimiento se pueden obviar los cursos de preparación a este tipo de exámenes, los llamados “pre-ICFES”, de tal modo que la Administración local inicialmente tendría que destinar unos cuantos recursos a la capacitación de los docentes en la formulación de preguntas pero se ahorraría los recursos que se invierten anualmente en la realización de este tipo de cursos; de esa manera, los montos que no se asignaran para este fin podrían ser invertirlos en otras actividades que contribuyan a mejorar la calidad educativa.

Sin embargo, no está de más agregar que lo anterior no implica que la educación se base únicamente en la preparación para este tipo de pruebas sino que lo que se propone es que ésta metodología se combine con técnicas pedagógicas que motiven al estudiante a aprender y a incentivar el hábito de la lectura a los estudiantes, ya que esta tiene una gran importancia en el proceso de desarrollo y maduración de los niños. Finalmente, valdría la pena que en el futuro, se realice una evaluación técnica para identificar las necesidades presupuestales asociadas a la calidad del sistema educativo.

Flexibilidad en la asignación del gasto

El hecho de que las transferencias intergubernamentales sean un componente importante del presupuesto del municipio, es un claro indicador que desde el punto de vista de los ingresos no hay una verdadera descentralización fiscal sino más bien una desconcentración, puesto que en la ejecución de estos recursos se siguen políticas con objetivos nacionales, las cuales tienen primacía sobre los objetivos de carácter local, lo cual hace que a priori se desconozca el potencial regional.

En ese sentido, lo que se propone es que el gobierno nacional de mayor flexibilidad, a Pasto y demás entes territoriales, en la escogencia de los sectores hacia los cuales se dirigen las asignaciones transferidas. De esta manera, se recomienda que la nación fije las políticas de inversión social; pero deje libre la asignación de porcentajes a las entidades territoriales. Ya que en el caso colombiano existe más una descentralización del gasto que del ingreso, pues la nación es quien percibe la mayor cantidad de ingresos tributarios, respecto a las entidades territoriales que con el incremento de sus recursos propios a través de mayores impuestos no logran los niveles de recaudo que tiene la nación.

No sobra agregar al respecto que “el gobierno nacional posee mayor capacidad para el recaudo y la fiscalización que las entidades territoriales generando

menores gastos que cuando se crean nuevos impuestos locales”⁷⁸, además las transferencias no solo incorporan un criterio de equidad y redistribución en el reparto de los ingresos del Estado, sino que también logran ampliar la cobertura de ciertos servicios a grandes zonas del país donde no sería posible llegar a través del esfuerzo fiscal propio.

Investigaciones que midan la calidad de la educación en el municipio por parte de la SEM y la Universidad de Nariño.

Queda claro que esta investigación aborda específicamente el ejercicio de distribución de Recursos del SGP para el sector Educativo del Municipio, en virtud de ello no se hace una profundización en lo relacionado a la distribución de cada uno de subcomponentes del SGP para educación, en caso de la Prestación del Servicio, se deben orientar investigaciones para evaluar el desempeño de los docentes tanto del nivel rural como del urbano así mismo como la diferencia salarial de los docentes influye en el proceso de aprendizaje de los estudiantes, entre otros; en lo concerniente a la Calidad es necesario identificar estrategias conducentes a mejorar el nivel académico de los estudiantes y que este sea sostenible en el tiempo. Es de conocimiento que la Administración Municipal no cuenta con los recursos suficientes para adelantar esta clase de iniciativas, pero quizás mediante procesos de gestión pero ante todo con la determinación para hacerlos posibles, es seguro de que se pueden adelantar. En este sentido es necesario que la Universidad de Nariño con su programa de Economía preste mayor atención a este tipo de coyunturas, dando de esta forma coherencia con su énfasis la búsqueda del DESARROLLO REGIONAL y poder cumplir con una de sus misiones primordiales como lo es Servicio y Compromiso Social.

Articulación del nivel básico de educación con Instituciones de Educación Técnica y Profesional (SENA, y Universidad de Nariño)

Es pertinente iniciar un proceso de investigación en relación a la pertinencia de la Educación que están recibiendo los niños, niñas y jóvenes del Municipio de Pasto. Lo anterior en razón de procurar que la Educación que se recibe en el nivel básico busque y se articule con las demás Instituciones de Educación Técnica y Profesional, tales como el SENA, y la misma Universidad de Nariño; para que de esta forma se generen procesos que contribuyan al fortalecimiento de nuestra incipiente estructura productiva caracterizada por la baja competitividad, creciente desempleo, subempleo e informalidad, deterioro del ingreso per cápita entre otros factores socioeconómicos. Es por ello que los responsables de elaborar la política desde el nivel local, en lo concerniente a Educación deben propender que

⁷⁸ LIZARAZO Rodríguez, Liliana. Crisis económica y finanzas públicas. El Situado Fiscal dentro del contexto de la descentralización fiscal. En: Capítulo 9. Desarrollo normativo del Situado Fiscal: Necesidad de un análisis económico del sistema Jurídico vigente. p. 221

ésta contribuya a un proceso sostenible en el tiempo de desarrollo local y de la región.

Personal técnico calificado en la SEM para evaluar la eficiencia en la distribución de los recursos de la entidad

Se considera necesario que dentro de la Alcaldía Municipal de Pasto, y más precisamente dentro de la SEM, ésta cuente con un personal técnico calificado encargado de entrar a analizar y estudiar el comportamiento de los recursos con los que cuenta, en razón, de que le permita a esta entidad ser más responsable y precisa al momento de generarse cambios en la metodologías de la asignación de recursos y de esta manera evitar improvisaciones en materia presupuestal que afecta en primera instancia afecta al municipio y en segunda infancia a la población que se beneficia del Servicio Educativo.

Investigaciones del orden nacional y local desde distintos escenarios

Frente a los vientos de la crisis económica mundial, la pregunta que surge es como ésta afectara la Educación en nuestro país, es de recalcar que todos los cambios introducidos en nueva norma (Ley 1176) parten del supuesto de un crecimiento de la economía entre el 4% y el 4.5%, es por ello que se pone en consideración la necesidad de adelantar investigaciones conducentes a develar frente a esta nueva coyuntura cuales serán las posibles implicaciones y/o repercusiones que se presentaran en el orden nacional y en el caso particular del municipio de Pasto. Frente a lo anterior, es de anotar que la disminución del gasto público en educación está acompañada, además, por una sensible disminución de la capacidad de las familias tanto para asumir privadamente los costos de la educación como para garantizar condiciones materiales de vida a sus hijos que permitan aprovechar la oferta educacional existente.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Departamento Administrativo de Planeación, Secretaría de Hacienda y Tesorería y Oficina Asesora de Control interno. Presupuesto General de Ingresos y Gastos Vigencia 2009. En: MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO. San Juan de Pasto, 30 sep. 2008. p.12

_____ Plan de Desarrollo Municipal de Pasto 2008-2011 “Queremos más- Podemos más”. p. 41, 106

ASIGNACIONES especiales. Asignación especial para alimentación escolar. En: Capítulo I. Ley 1176 de 2007. p.14

BANCO MUNDIAL. El Estado en un mundo en transformación. En: Informe sobre el desarrollo mundial 1997. Washington D. C., 1997. p. 39

BUCHANAN, James M. y TULLOCK G. El cálculo del consenso. S.J. SALINAS (trad.). Barcelona: Planeta-Agostini, Nº 35, 1993. p. 25

CUEVAS, Homero. Proceso político y Bienestar social. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 1998. p. 32

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. República de Colombia. Distribución del Sistema General de Participaciones Vigencia 2008. En: Documento CONPES Social 112 de 2008. Bogotá D.C: 5 feb, 2008. p. 2-6

_____ Distribución del Sistema General de Participaciones Once doceavas de la vigencia 2008. En: Documento CONPES Social 116 de 2008. Bogotá D.C: 25 ago, 2008.

_____ Distribución de Sistema General de Participaciones Vigencia 2009. En: Documento CONPES Social 122 de 2009. Consejo Nacional de Política Social. Bogotá D.C, 29 ene. 2009 p. 56

_____ Exposición de motivos de la reforma a la ley 60 de 1993. Sector educación y sector salud. En: Dirección de estudios económicos. Archivos de economía. Bogotá D.C: 21 dic., 2001. p. 2-8.

_____ Participación para educación. En: Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP. Capítulo III (versión Actualizada). Bogotá D.C: 26 sep, 2006. p. 43

DURKHEIM Emile. Educación y Sociología. México: Colofón. 1997, p. 103 – 104.

- FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose. Libertad para Elegir, ROCHA, Carlos (trad.). Barcelona: Orbis, Colección Biblioteca de Economía N° 2, 1983. p. 132
- GROVES, Harold M. Finanzas públicas, DURÁN Odón. (trad.). México: Trillas, 1965. p. 42
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Isidro. Teoría y Política Fiscal. Bogotá D. C: Universidad Externado de Colombia, 2005. p. 48-109
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto. Metodología de la Investigación. México: Mc Graw – Hill, 1991. p. 20
- LIZARAZO RODRÍGUEZ, Liliana. Crisis económica y finanzas públicas. El Situado Fiscal dentro del contexto de la descentralización fiscal. En: Capítulo 9. Desarrollo normativo del Situado Fiscal: Necesidad de un análisis económico del sistema Jurídico vigente. p. 3 - 22
- LINDBECK, Assar. Comportamiento político y política económica, CASAHUGA, V. A. (trad.), Barcelona: Oikos Tau, Colección Naranja, N° 2, 1975. p. 45
- LOZANO, Ignacio; RAMOS, Jorge y RINCÓN, Hernán. Implicaciones Fiscales y Sectoriales de la reforma a las Transferencias Territoriales. En: Borradores de Economía N° 437, Banco de la República 2007. p. 5
- MARSHALL, Alfred. Principios de Economía. DE FIGUEROA, E. (trad.). Madrid: Aguilar, 1963. p. 101
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. República de Colombia. Recursos Financieros. Sistema General de Participaciones –SGP- En: Perfil del Sector Educativo Departamento de Nariño. Municipios certificados de Pasto y Tumaco. Santafé de Bogotá. oct, 2004. p. 32
- _____ Oficina Asesora de Planeación y Finanzas. Resumen ejecutivo (Documento Interno). En: Departamento de Nariño. Municipios certificados de Pasto y Tumaco. s.l. 31 mar, 2006. p. 19
- MI NARIÑO “Donde el verde es de todos los colores”. Pasto, Nariño: Universidad de Nariño, 1997. 1 CD-Rom Multimedia. Investigación, diseño y programación: Saavedra Paz Luís Eduardo, Zarama Sarralde Edgar Javier.
- NORTH, D. C. Estructura y cambio en la historia Económica, TENOR, D. D. y FERNÁNDEZ, M. F. (trad.). Madrid: Alianza Colección AU, N° 411, 1994. p.121

OFFE, Claus. Contradicciones en el Estado del Bienestar, ESCOTADO, A. (trad.). Madrid: Alianza, Colección AU, N° 647, 1994. p. 203

OLIVERA, Julio H. G. Crecimiento, Desarrollo, Progreso, Evolución: nota sobre relaciones entre conceptos, El Trimestre Económico. México: Junio de 1959. p. 98

PEACOCK, Alan. Elección pública, una perspectiva histórica, BRAUN, CARLOS RODRÍGUEZ (trad.). Madrid: Colección alianza Económica, N° 19, 1995. p. 82

PRZEWORSKI, Adam. Las restricciones económicas en las decisiones políticas. En: Revista Internacional de Filosofía Política, N° 6. Madrid: dic., 1995. p. 32.

RICARDO, David. Principios de economía política y tributación. BROU, C. J. (Trad.). México: Fondo de Cultura Económica, 1987. p. 35-42

SALKIND, Neil J. Métodos de Investigación. México: Prentice Hall, 1999. p. 48

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL. Planes de acción u operativos. Programa: Educación para la vida con equidad. En: Informe presentado a la Contraloría General de Pasto. San Juan de Pasto, Período informado 1 ene. a 31 dic. 2007 p. 2-5

SMITH, Adam. Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, FRANCO, G. (trad.). México: Fondo de Cultura Económica, 1775. p. 103

SCHULTZ, Theodore W. Investment in Human Capital. En: The American Economics Review. Proceedings, n° 60. New York: (marzo de 1961). p. 38

TORRES, Carlos Alberto. LA EDUCACIÓN: Cuestión de Estado. Artículo. En: Diario el Clarín de Buenos Aires Argentina. Universidad de California. Los Ángeles (UCLA): 1998. p. 12

ROCA, Francesc. La Política económica del siglo XX. Barcelona: Oikos Tau, Colección N° 28, 1988. p. 102

ROS, Jaime. Development Theory and the Economics Growth. Michigan: The University of Michigan Press, 2001. p. 31

TINBERGEN, J. Ensayos de Teoría Económica, JULIO CERÓN y JUAN GERONA (trads.), Madrid: Tecnos, Colección Ciencias Sociales, N° 42, 1965. p. 56

WALRAS, León. Elementos de Economía política pura o teoría de la riqueza social, SEGURA, J. (trad.). Madrid: Alianza, colección AU, N° 516, 1874. p. 23

NETGRAFÍA

DANE. Colombia, CENSO general 2005. (En línea). En : Departamento Nacional de Estadísticas. DANE Bogotá : s.f. (Consultada: 12 may. 2008) Disponible en la dirección electrónica : <http://www.dane.gov.co>

DEFINICIÓN.org. Definición de Transferencia. (En línea). En : Definición.org. s.l: s.f. (Consultada: 30 oct. 2008). Disponible en la dirección electrónica: <http://www.definicion.org/transferencia>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Conceptos. Artículo. (En línea). En : Manual SIMAT. Bogotá: s.f. (Consultada: 9 feb. 2009). Disponible en la dirección electrónica: <http://www.sistemamaticulas.gov.co/ayuda/whnjs.htm>

PARADA, Jairo J. Economía institucional original y nueva economía institucional: semejanzas y diferencias. Artículo. (En línea). En: Economía institucional. s.l: s.f. (Consultada: 27 Mar. 2008). Disponible en la dirección electrónica: <http://www.economiainstitutional.com/html/No8/v5n8a5.htm#11>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 3752. (En línea). En : Decretos Presidencia de la República (Consultada: 12 feb. 2009). Disponible en la dirección electrónica: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/2003/diciembre/22/dec3752221203.pdf

UNESCO. Educations Trends in Perspective. (En línea). En : Analysis of the World Education Indicators. París, Francia: 2005 (Consultada: 10 ago. 2008). Disponible en la dirección electrónica: <http://stats.uis.unesco.org/TableView/tableView.aspx>

WIKIPEDIA La Enciclopedia Libre: Descentralización (En línea). En : definiciones. s.l: s.f. (Consultada: 21 nov. 2008). Disponible en la dirección electrónica: es.wikipedia.org/wiki/descentralización.

ANEXOS

ANEXO A. Formato de Entrevista



Universidad de Nariño
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Programa de Economía

Formato de Entrevista

Entrevistado (a): Secretario de educación Municipal de Pasto y Subsecretarias de: Planeación y Sistemas, Pedagógica y Financiera y Administrativa.

Entrevistadores: Andrés Hernando Chávez Quijano y Claudia Ximena Moreno, Egresados del programa de Economía.

Tema de la Entrevista: El sector educativo oficial del municipio de Pasto frente a la ley 1176 de 2007 (SGP).

1. ¿Qué opinión le merece el que la Universidad de Nariño y en ella, el programa de Economía por intermedio de sus egresados pretenda realizar un estudio que permita medir el impacto del Acto Legislativo 04 de 2007 y la ley 1176 de 2007 en el Sector Educativo oficial del municipio de Pasto para el periodo 2009 -2016?
2. ¿Al haberse sancionado el Acto Legislativo 04 de 2007 antes de la posesión de la actual Administración, ustedes en su dependencia encontraron algún documento y/o estudio que haya trabajado la Administración anterior y que permita develar el impacto de este en el sector educativo del municipio de los recursos provenientes del SGP?
3. Por lo identificado en el comportamiento histórico de la población matriculada en el Sector Educativo oficial del municipio, esta ha venido presentando una disminución del año 2002 hasta el 2007. ¿Porqué razones usted considera se presenta esta situación?
4. ¿De dónde provienen los recursos con que se sufraga el total de la planta de personal docente y administrativo que laboran en el municipio de Pasto?

5. ¿Se encuentran contempladas dentro del presupuesto del Sector Educativo del municipio, novedades tales como: ascensos en el escalafón, reemplazos temporales por distintos motivos, y/o nuevas contrataciones? Al darse una o varias de estas situaciones ¿cuál sería su fuente de financiación?
6. Teniendo de presente el cuadro10 del documento anexo, considera usted que ¿los recursos asignados a través del SGP para Educación alcanzan a cubrir el crecimiento que se pueda presentar en los próximos años de la población matriculada?
7. De los recursos provenientes del SGP, y particularmente del componente de Prestación del Servicio, ¿qué porcentaje representa la cancelación de las prestaciones sociales del magisterio y cómo están compuestas éstas?
8. Dentro de la Ley 1176 de 2007 se incorpora un nuevo componente denominado “Atención integral a la primera infancia”, ¿La Administración municipal ha hecho estudios que permitan identificar cual será la fuente de financiación de éste y bajo que parámetros se registrará?
9. ¿En la actualidad, se está financiando con recursos diferentes a los del SGP parte del personal Docente y Administrativo que labora en el Municipio?
10. ¿Qué programas o proyectos educativos está realizando el municipio con recursos diferentes a los del SGP y a qué población benefician estos programas?
11. En su opinión, ¿qué implicaciones tendrá la Ley 1176 de 2007 en el panorama educativo del municipio de Pasto, en los próximos años de la actual administración?

Para terminar, ¿Qué desea agregar a la presente entrevista?