



ORDENAMIENTO JURÍDICO Y TENDENCIAS DE FINANCIACION DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

TRANSFERENCIAS, SITUADO FISCAL Y PARTICIPACIONES MUNICIPALES

Tendencias en pesos corrientes

De 1990 a 2000, los ingresos corrientes de la nación, medidos en pesos corrientes, tuvieron un incremento de 10.3 veces, al aumentar de 1.97 billones a 20.28 billones de pesos. En el mismo período las transferencias crecieron más dinámicamente, pues se incrementaron 14.1 veces al pasar de 572 mil millones a 8.11 billones de pesos. Ello provocó un cambio en la proporción de las transferencias frente a los ingresos corrientes, pues éstas incrementaron su participación del 29% al 40.1%, de 1.990 al 2000. Luego del aumento en la participación registrado hasta 1993, cuando las transferencias alcanzaron uno de sus mayores niveles históricos (43.8%), a partir de 1994 se registró un descenso sensible (35.1%), para luego mostrarse una paulatina recuperación hasta 1999, cuando se logró el más alto nivel de toda la década: 45.5%. Para el 2000 se estima un nuevo descenso a 40.1%. (Ver cuadros 1 y 2).

El situado fiscal creció más lentamente que las transferencias en la década objeto de estudio, es decir 10.5 veces, al ascender de 398 millones a 4.2 billones de pesos. La participación de los municipios en los ingresos corrientes mostró la mayor dinámica de crecimiento, por cuanto su incremento en pesos corrientes fue de 22.5 veces, de 174 millones en 1990 a 3.9 billones en el 2000.

Durante la década analizada, el situado fiscal ha mantenido una participación relativamente constante dentro de los ingresos corrientes: Del 20.2% en 1990 apenas aumentó su participación a 20.7% en el 2000. No obstante, el comportamiento anual de dicha participación registra una tendencia errática. De 1990 a 1993 desciende de 20.2% a 18.3%; a partir de 1994 se aprecia una recuperación (22.2%), que se mantiene hasta 1997, año en el que se alcanza un nivel de 24.3%, para caer en 1998 a 21.8% y aumentar sensiblemente en 1999 a 26.8%, cuando se alcanza la mayor participación de toda la década.

Las participaciones municipales por el contrario registraron un aumento importante y continuo en su participación. De 1990 cuando alcanzaron 8.8%, se incrementaron a 18.1% en el 2000.

El análisis en pesos corrientes muestra una tendencia que puede ser resumida de la siguiente manera: Mientras que los ingresos corrientes de la nación y el situado fiscal crecieron a un ritmo más o menos similar, las transferencias se incrementaron más aceleradamente que éstas y las participaciones municipales mostraron una dinámica de crecimiento que duplicó a las primeras (ver cuadro).

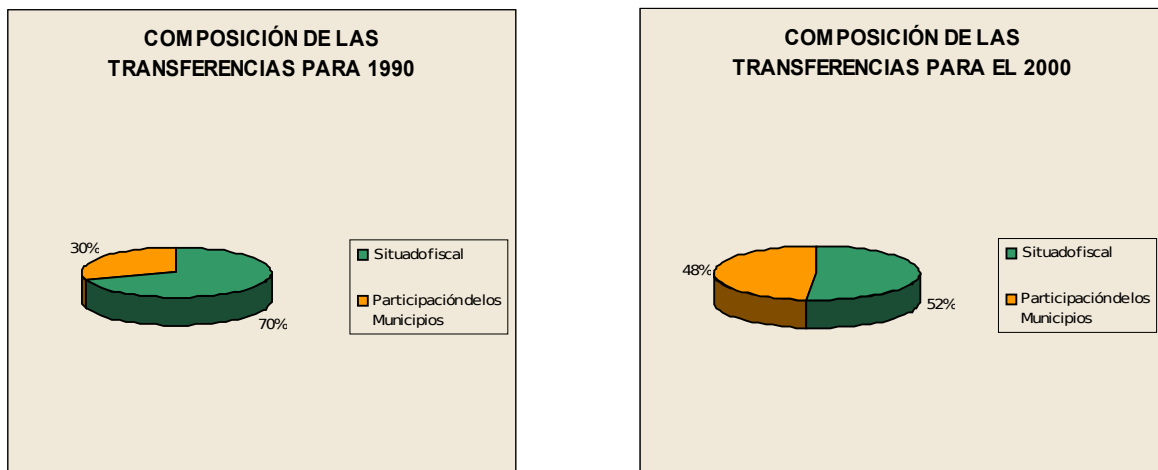
**CUADRO NO. 3 Dinámica de crecimiento 1990 - 2000
(N° de veces)**

| | |
|-----------------------------|------|
| INGRESOS CORRIENTES | 10.3 |
| TRANSFERENCIAS | 14.1 |
| SITUADO FISCAL | 10.5 |
| PARTICIPACIONES MUNICIPALES | 22.5 |

Cálculos del autor con base en datos de DNP en pesos corrientes

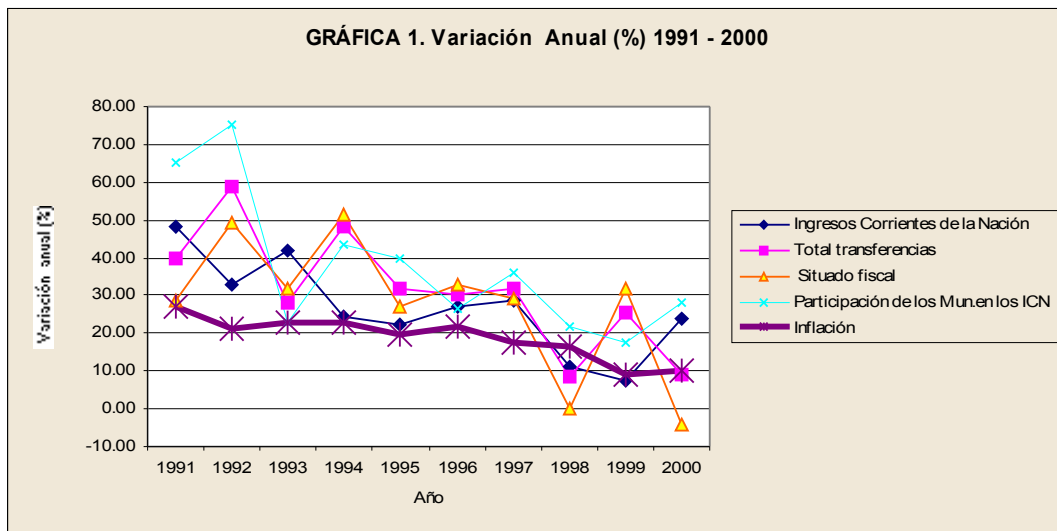
Esa diferencia de dinámica, condujo a un cambio en la composición de las transferencias, como se aprecia en la figura 1.

FIGURA 1: Composición de las transferencias



Cálculos del autor con base en datos de DNP.

Al analizar las variaciones anuales de los ingresos corrientes, las transferencias, el situado fiscal y las participaciones municipales, medidas en pesos corrientes y comparadas con el índice de precios al consumidor del respectivo año, se aprecian las siguientes tendencias (Ver Gráfica 1):



Cálculos del autor con base en datos de DNP.

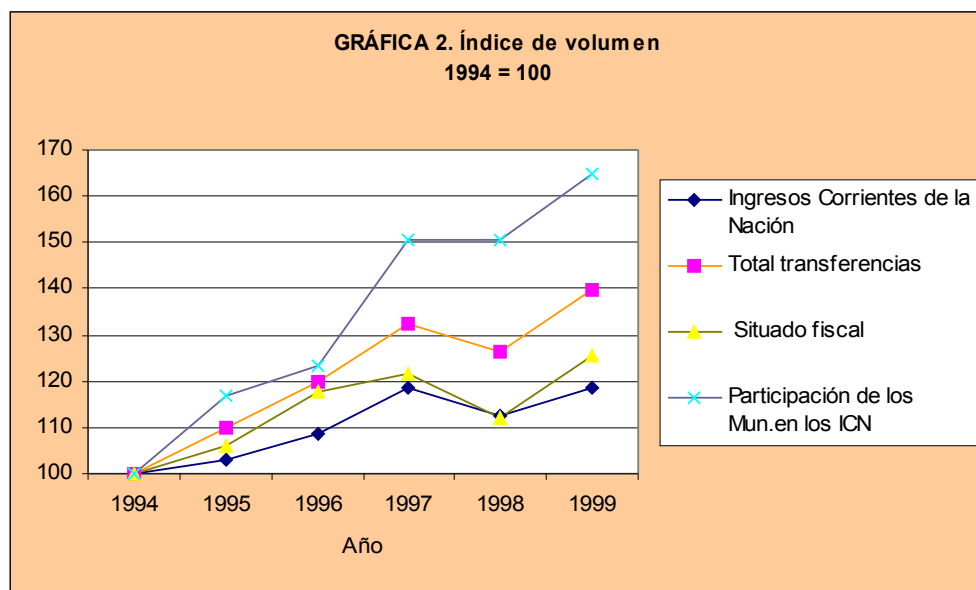
1. Durante toda la década, con excepción de 1998 y 1999, los ingresos corrientes de la nación crecieron anualmente de forma más rápida, que la inflación registrada para el respectivo año. Ello se explica en buena medida por los impactos de las reformas tributarias aplicadas durante el período estudiado, así como por los ingresos por privatizaciones. La caída en términos reales observada en 1998 (5.6%) y en 1999 (1.8%) obedece a la fase recesiva del ciclo económico, que como es obvio castiga los ingresos tributarios y no tributarios.
2. A partir de 1994 y hasta 1997, las transferencias crecieron anualmente de manera más acelerada, que los ingresos corrientes. De 1998 al 2000, el comportamiento ha sido errático. Mientras que en 1998, los ingresos corrientes crecieron 2.5 puntos más rápido que las transferencias, éstas se incrementaron en 1999 18.2 puntos más aceleradamente que los primeros. En el 2000, de cumplirse las proyecciones actuales, la tendencia se revierte y los ingresos corrientes aumentarán 14.7 puntos más que las transferencias. Solamente en 1998 (-8.4%) y el 2000 (-0.9%), los ritmos de crecimiento de las transferencias son inferiores al crecimiento de la inflación.
3. El ritmo anual de crecimiento del situado fiscal fue más rápido que el de la inflación, con excepción 1998 y el año 2000. La caída real del situado en 1998 (-16.8%) fue significativamente mayor que la caída de los ingresos corrientes y de las transferencias. En el 2000, mientras que los ingresos corrientes crecerán en términos reales 13.8%, el situado caerá 14.2% en términos reales.

4. A diferencia de los casos anteriores, las participaciones municipales crecieron anualmente, en términos reales, durante toda la década; aún cuando hubo caídas de los ingresos corrientes y de las transferencias.

Estos comportamientos aquí expresados, adquieren gran importancia al considerar que el Estado pretende desatar las transferencias de los ingresos corrientes y, en consecuencia, tanto el situado fiscal como las participaciones municipales. Los previsible efectos de tal propósito serán examinados más adelante.

Tendencias en pesos constantes

Cuando se depura el análisis del comportamiento en pesos corrientes y se considera la evolución de los indicadores objeto de estudio en pesos constantes, se aprecian los siguientes comportamientos, que además de validar las tendencias ya anotadas, nos acercan a una situación más real (ver cuadro 4 - gráfica 2).



Cálculos del autor con base en datos de DNP en pesos de 1994

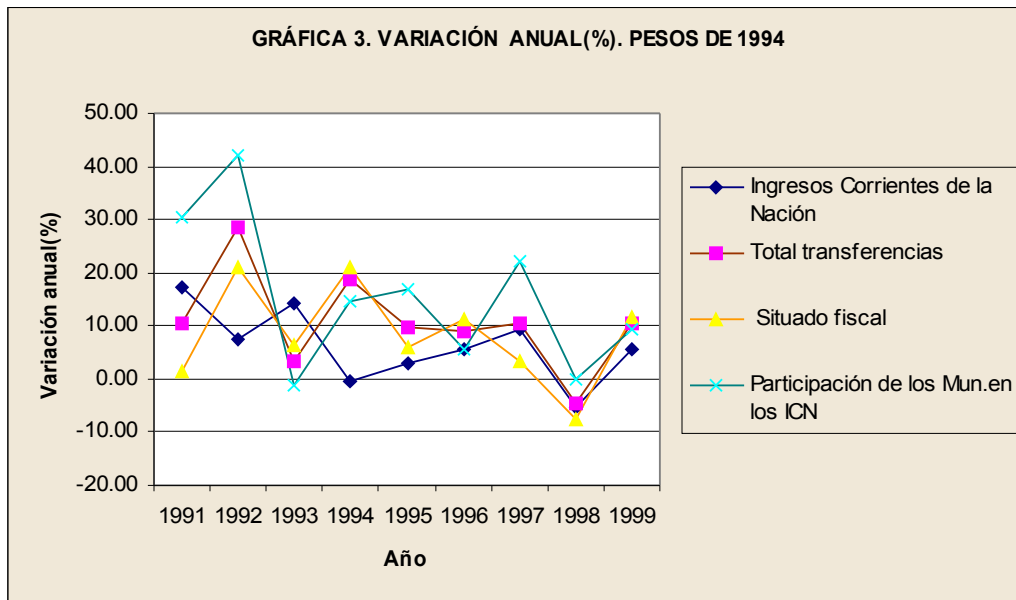
De 1994 a 1999, los ingresos corrientes de la nación -medidos en pesos constantes de 1994- crecieron 18.6%, al pasar de 6.86 billones a 8.14 billones de pesos. El nivel alcanzado en año de 1999 es levemente inferior (en 4.000 millones de pesos) al de 1997. Quiere ello decir que luego de la caída observada en 1998, en 1999 apenas se alcanzó el nivel de ingresos de 1997.

Las transferencias se incrementaron más aceleradamente que los ingresos corrientes, por cuanto mostraron un aumento de 39.8% en el período 1994-1999, cuando crecieron de 2.41 billones a 3.37 billones de pesos. Pese a la caída de 5.8 puntos apreciada en 1998, en 1999 se superó en 7.6 puntos el nivel de 1997.

Mientras que el situado fiscal aumentó en el mismo período 388.297 millones de pesos (25.42%), las participaciones municipales lo hicieron en 566.080 millones de pesos (64.7%). Aunque el situado fiscal cayó 9.3 puntos en 1998, y superó en 1999 en 3.8 puntos el nivel de 1997, las participaciones municipales no tuvieron caída alguna y se incrementaron en 1999 en 14.2 puntos con relación a 1997.

De lo anterior se infiere entonces un crecimiento más acelerado de las participaciones municipales, seguido en orden descendente por las transferencias, el situado fiscal y los ingresos corrientes. Tales diferencias de comportamiento explican igualmente los cambios en la composición del situado fiscal anteriormente anotados.

Si se contempla la tasa de crecimiento promedio anual para el período 1990-1999, los ingresos corrientes y las transferencias crecieron a un ritmo de 10.7%, el situado fiscal lo hizo a 8.3% y las participaciones municipales a 15.6% (ver cuadro 5, gráfica 3).



Cálculos del autor con base en datos de DNP.

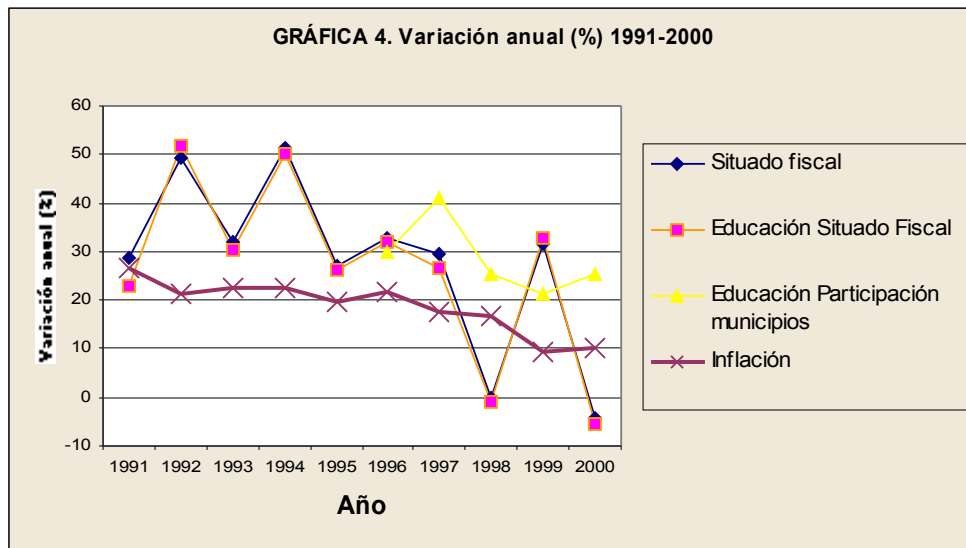
SITUADO FISCAL Y PARTICIPACIONES MUNICIPALES PARA EDUCACION

Durante el período 1990-2000, el situado fiscal para educación -medido en pesos corrientes- creció 9.6 veces, 0.6 veces menos que el total de situado fiscal, 4.6 veces menos que el situado para salud y 4.5 veces menos que el total de las transferencias. En dicho periodo, el incremento fue de 398.4 millones de pesos a 3.02 billones de pesos, cifra inferior al 1999 cuando alcanzó 3.19 billones de pesos.

Las participaciones municipales para educación tuvieron un comportamiento espectacular (312.6 veces), pues de 3.200 millones en 1990 ascendieron a 1 billón de pesos en el 2000. Tal crecimiento fue significativamente más acelerado que aquel del total de las participaciones municipales y más lento que el de las participaciones para salud.

Las variaciones anuales del situado para educación superaron la inflación del respectivo año, con excepción de 1998, año en el se presentó una caída de 17.5%. Para el 2000 está proyectado un descenso de 15.4% en términos reales.

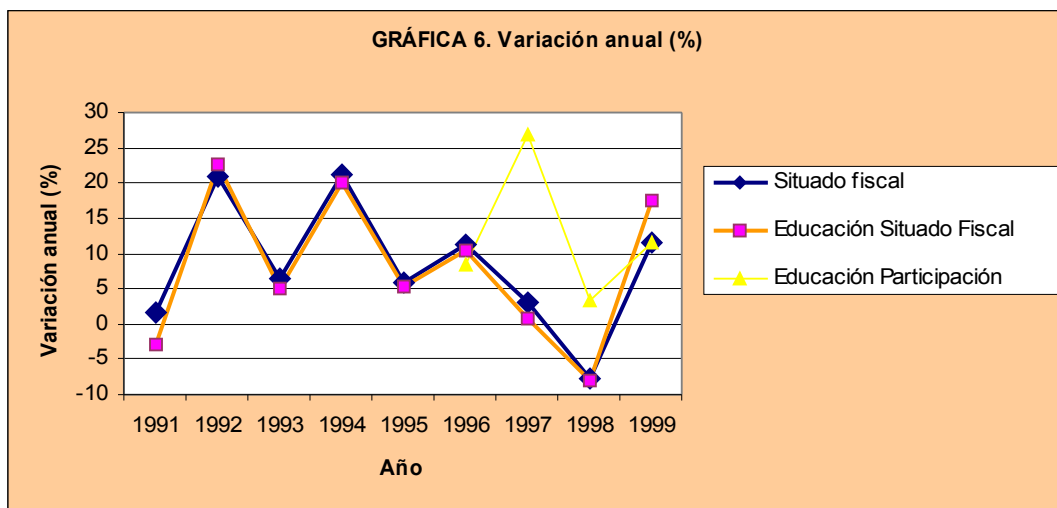
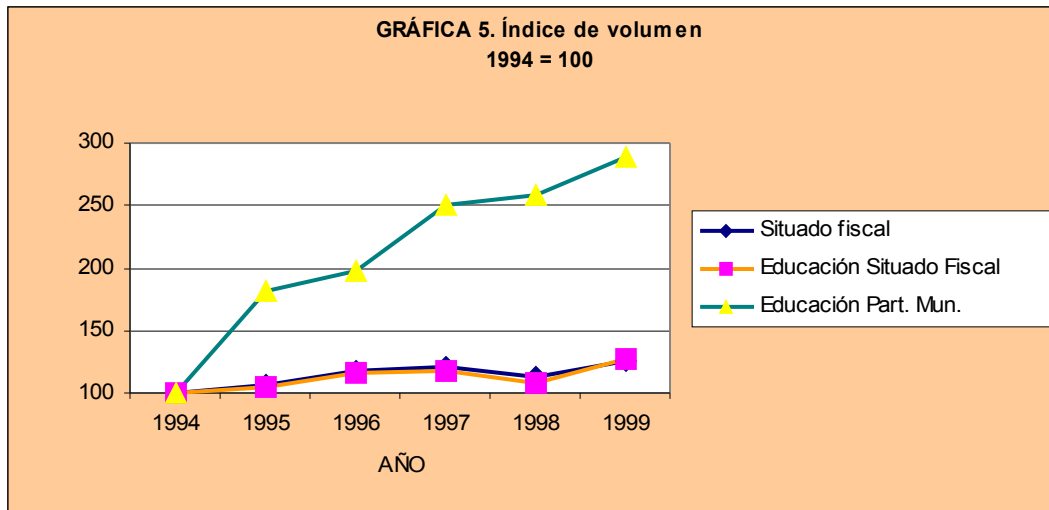
Las participaciones municipales, luego de los vertiginosos aumentos de la primera mitad de los noventa, suavizaron sus incrementos a partir de 1996, siempre por encima de los aumentos de la inflación. En ningún año del período estudiado hubo una caída en términos reales. (ver cuadro 6 y gráfica 4).



Cálculos del autor con base en datos de DNP.

Si se compara la evolución de las transferencias para educación en pesos de 1994, se aprecia que de 1994 a 1999, el situado fiscal para educación creció

26.4%, un punto más que el situado total. En el mismo período la participación de los municipios para educación se incrementó más aceleradamente, pues tuvo un aumento de 188.9%. Las variaciones anuales registran igualmente un comportamiento en tendencia más dinámico de éstas con relación al situado total y el situado para educación. Solamente en 1999, el situado para educación creció más rápidamente que las participaciones municipales para educación. (Ver cuadro 7, gráfica 5 y cuadro 8 y gráfica 6).

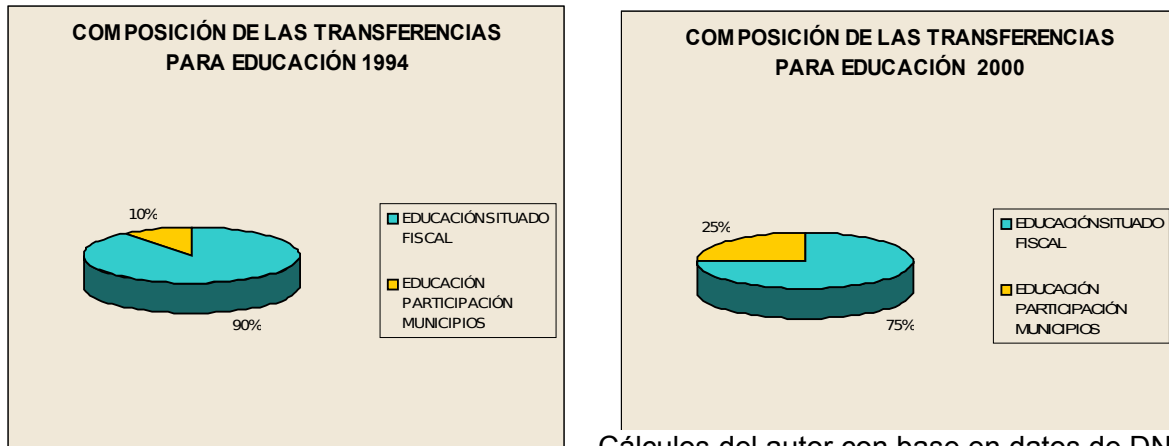


Cálculos del autor con base en datos de DNP.

Las distintas dinámicas de crecimiento en los indicadores analizados condujeron a un cambio en la composición del gasto. Si en 1994, del total de las

transferencias para educación, el 90% correspondía a transferencias por situado fiscal, en 1999 se había modificado la composición, produciéndose un descenso su participación a 75%. En el mismo período se incrementó significativamente el componente de las participaciones municipales para educación, por cuanto ascendieron de 10% a 25% respecto del total de las transferencias (ver figura 2)

FIGURA 2: Composición de las transferencias para educación



Cálculos del autor con base en datos de DNP.

De lo expuesto, se puede aseverar que por la vía de las transferencias se aprecia una tendencia fuerte hacia la municipalización de la financiación de la educación. En sólo cinco años se ha producido un cambio significativo en la composición de las transferencias educativas.

SITUADO FISCAL PARA EDUCACION

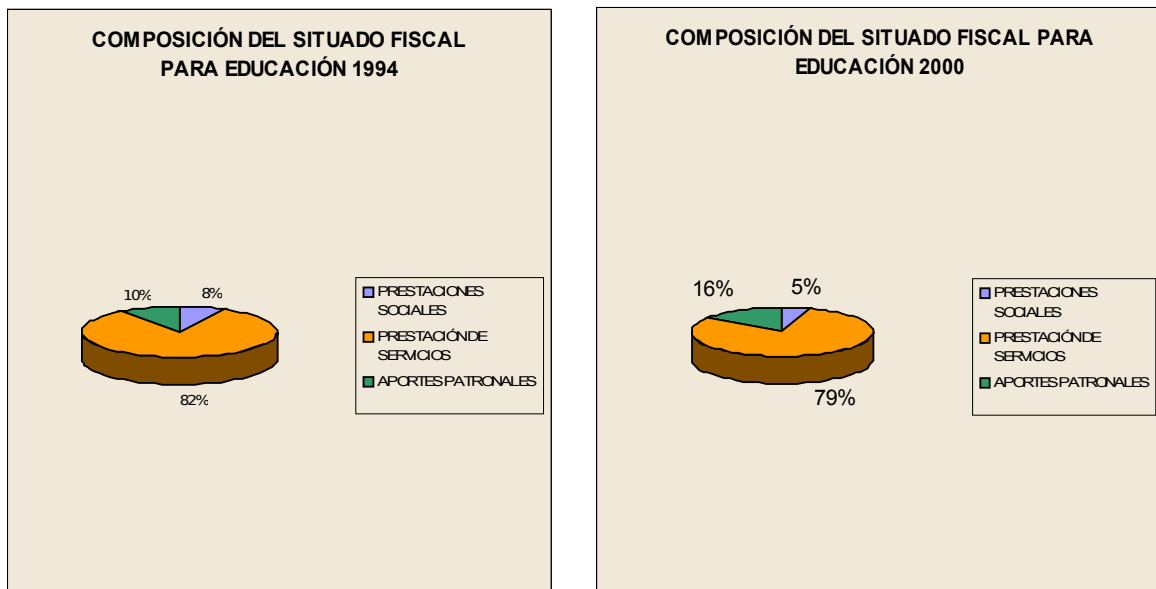
El análisis del situado fiscal para educación supone considerar dos situaciones: De una parte, el comportamiento del situado sin considerar el Fondo de Compensación Educativa, que como se expuso en apartado referido a los fundamentos constitucionales y legales existió para las vigencias fiscales de 1996, 1997 y 1998. A partir de 1999, dicho fondo fue transformado en el Fondo de Crédito Educativo, sujeto a los convenios de desempeño impuesto a los departamentos en el marco de la estrategia de racionalización de las finanzas departamentales y a los planes de racionalización educativa. De la otra, el situado, teniendo en cuenta las compensaciones (1996-1998) y los créditos (1999-2000).

Situado sin FEC

De 1994 al 2000 el situado sin FEC se incrementó 2.7 veces, al pasar de 1.14 billones a 3.02 billones de pesos. Mientras que el componente de prestación de servicios aumentó 2.6 veces y la cancelación de prestaciones sociales alcanzó 1.7 veces, los aportes patronales (Fondo Nacional de Prestaciones y Aporte para cesantía y Prestaciones Sociales) tuvieron una mayor dinámica al crecer 3.4 veces (Ver cuadro 9)

Esas diferencias en el ritmo de crecimiento generaron cambios en la composición de los usos del situado fiscal para educación. En efecto, en 1994 el 82% de los recursos se destinó para la cancelación de prestación de servicios, el 10% para los aportes patronales y el 8% restante para prestaciones sociales. En el 2000 habrá disminuido la participación de la prestación de servicios en 2.5 puntos y de las prestaciones sociales en 3.1 puntos, al tiempo que los aportes patronales, de cumplirse la programación ascenderán a 15.6% del total del situado para educación (Ver figura 3).

FIGURA 3. Composición del situado fiscal para educación, según usos



Cálculos del autor con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Fondo de Compensación Educativa - Fondo de Crédito Educativo (FEC)

De 1996 a 1998 el FEC se incrementó -en pesos corrientes- de 132.835 millones a 722.886 millones, es decir 5.44 veces. El mayor crecimiento se presentó de 1996 a 1997 cuando aumentó 2.7 veces. De 1997 a 1998, su crecimiento se desaceleró y apenas se duplicó. A partir de 1999, cuando desaparece el FEC y es

transformado en un fondo de crédito, se aprecia un reducción sensible en los recursos. Para haber mantenido en términos reales el valor del FEC se deberían haber destinado en ese año 789.391 millones de pesos. En realidad se dispusieron 500.000 millones, es decir 289.391 millones de pesos menos. En el 2000, el crédito ascenderá a 641.086 millones, cifra que si bien representa un incremento en términos reales respecto de 1999, no alcanza el nivel de 1998 (ver cuadro 9).

La evaluación del FEC de 1996 a 1998 muestra un cambio importante en su composición. Si en 1996, se destinó el 14.9% para cubrir el déficit por situado fiscal. En 1998 dicha participación ascendió a 83.9%. Al mismo tiempo, se redujo la participación del apoyo a docentes municipales de 12.3% a 0.2%. La participación del apoyo a docentes departamentales apenas se mantuvo; de 4.6% bajó levemente a 4.4%.

Los cambios apreciados en la composición del FEC permiten aseverar -para el período en que existió- que contribuyeron a compensar parcialmente los cambios en la composición de las transferencias para la educación ya señaladas.

Cuadro 1. Transferencias a Entidades Territoriales
Miles de millones de pesos corrientes

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 ¹ | 1995 ² | 1996 ³ | 1997 ⁴ | 1998 ⁵ | 1999 ⁶ | 2000 ⁷ |
|---|---------|---------|---------|---------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Ingresos Corrientes de la Nación | 1.969.3 | 2.922.6 | 3.883.3 | 5.511.1 | 6.861,1 | 8.386,1 | 10.659.0 | 13.687,7 | 15.212,2 | 16.339,9 | 20.228,4 |
| Total transferencias (1+2) | 572.4 | 799.5 | 1.269.6 | 1.628.7 | 2.413,5 | 3.176,8 | 4.141,9 | 5.468,4 | 5.922,4 | 7.437,2 | 8.111,3 |
| Situado fiscal (1) | 398.4 | 512.6 | 765.4 | 1.010.2 | 1.527,1 | 1.937,4 | 2.576,6 | 3.334,8 | 3.329,4 | 4.383,3 | 4.197,4 |
| Educación | 315.8 | 387.6 | 587.9 | 765.8 | 1.148,7 | 1.448,6 | 1.910,9 | 2.421,5 | 2.401,1 | 3.192,8 | 3.021,3 |
| Salud | 82.6 | 124.6 | 177.5 | 244.4 | 378,4 | 488,8 | 665,7 | 913,3 | 928,3 | 1.190,5 | 1.176,1 |
| Salud | 174.0 | 287.3 | 504.2 | 618.5 | 886,4 | 1.239,4 | 1.565,3 | 2.133,6 | 2.593,0 | 3.053,9 | 3.913,9 |
| Participación en los ICN (2) = (3+4) | | | | | | | | | | | |
| Participación en municipios (3) | 174.0 | 287.3 | 504.2 | 618.5 | 874,2 | 1.222,5 | 1.543,2 | 2.106,5 | 2.559,9 | 3.013,0 | 3.676,9 |
| Educación | 3.2 | 14.6 | 34.0 | 38.0 | 131,1 | 286,0 | 371,8 | 524,9 | 658,3 | 797,8 | 1.000,6 |
| Salud | 0.9 | 5.1 | 13.8 | 16.2 | 109,3 | 238,3 | 309,8 | 437,5 | 548,6 | 664,8 | 833,9 |
| Salud | 6.3 | 28.5 | 51.3 | 64.4 | 87,4 | 190,7 | 247,9 | 350,0 | 438,8 | 531,9 | 667,1 |
| Agua y Saneamiento Básico | 2.0 | 9.1 | 21.8 | 24.9 | 21,9 | 47,7 | 62,0 | 87,5 | 109,7 | 133,0 | 166,8 |
| Recreación y Deporte | 51.9 | 68.3 | 133.9 | 163.4 | 87,4 | 190,7 | 247,2 | 350,0 | 438,8 | 531,9 | 667,1 |
| Otra inversión social | 109.6 | 161.8 | 249.4 | 311.7 | 437,1 | 269,1 | 307,1 | 356,7 | 365,7 | 353,7 | 341,5 |
| Gastos libres destinación | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 12,0 | 16,9 | 22,1 | 27,1 | 33,1 | 40,9 | 54,6 |
| Resguardos Indígenas (4) | | | | | | | | | | | |

¹ Corresponde a la ejecución definitiva. Incluye reaforo para Situado Fiscal. Para los municipios no hubo reaforo, pero tampoco se aplicó descuento. Incluye 88.635.500 millones de la Federación de Municipios. En cancelación al préstamo del Magisterio se incluyen los complementarios por departamento.

² Corresponde a la ejecución definitiva. Incluye mayor valor por telefonía celular. Además incluye reaforo por Participación y Situado. Incluye 18 millones de la Federación de Municipios.

³ Corresponde a la ejecución definitiva. Para este año no hubo reaforo. La reserva de la PICN fue recortada porque los ICN recaudados fueron menores a los presupuestados.

⁴ De acuerdo con cifras globales certificadas por el Ministerio de Hacienda. El ejercicio de distribución de la PICN se realizó con base en los datos del censo de 1993.

⁵ Incluye reaforo en salud 1998.

⁶ Datos presupuestados, con base en el proyecto de Presupuesto 1999. Incluye reaforo 1998 educación, Situado Fiscal.

⁷ Incluye reaforo de 1998 en las PICN.

FUENTE: DNP.

**Cuadro 4. Transferencias a Entidades Territoriales
Millones de pesos de 1994**

| Concepto | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 ¹ | 1995 ² | 1996 ³ | 1997 ⁴ | 1998 ⁵ | 1999 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------|
| Producto Interno Bruto | 48.993.806.8 | 49.974.441.0 | 51.889.069.5 | 54.796.061.5 | 57.982.290.0 | 61.272.901.6 | 62.054.869.3 | 65.095.745.5 | 68.065.227.1 | |
| Ingresos Corrientes de la Nación | 4.769.712.7 | 5.594.636.9 | 6.012.223.9 | 6.879.286.8 | 6.861.122.0 | 7.064.232.3 | 7.446.371.8 | 8.142.834.0 | 7.714.302.2 | 8.138.200.0 |
| Total transferencias (1+2) | 1.386.389.0 | 1.530.380.3 | 1.965.590.4 | 2.033.008.1 | 2.413.369.4 | 2.652.196.8 | 2.893.525.2 | 3.191.517.7 | 3.051.126.0 | 3.375.300.0 |
| Situado fiscal (1) | 964.848.1 | 980.380.8 | 1.184.993.1 | 1.260.993.1 | 1.527.103.4 | 1.617.505.8 | 1.800.006.4 | 1.857.037.6 | 1.715.241.5 | 1.915.400.0 |
| Educación | 764.767.9 | 741.879.9 | 910.245.0 | 955.918.4 | 1.148.729.4 | 1.209.389.8 | 1.334.949.7 | 1.345.472.0 | 1.237.016.5 | 1.452.200.0 |
| Salud | 200.080.2 | 238.500.9 | 274.748.2 | 305.014.7 | 378.374.0 | 408.115.9 | 465.056.7 | 511.565.6 | 478.225.0 | 463.200.0 |
| Participación en los ICN (2) = (3+4) | 421.540.9 | 549.999.5 | 780.597.2 | 772.074.9 | 886.266.0 | 1.034.691.0 | 1.093.518.8 | 1.334.480.1 | 1.335.884.5 | 1.459.800.0 |
| Participación en municipios (3) | 421.540.9 | 549.999.5 | 780.597.2 | 772.074.9 | 874.220.0 | 1.020.590.5 | 1.078.062.2 | 1.317.504.5 | 1.318.823.7 | 1.440.300.0 |
| Educación | 7.693.6 | 27.858.3 | 52.653.5 | 47.381.1 | 131.133.5 | 238.985.1 | 259.050.7 | 328.439.3 | 339.188.1 | 378.800.0 |
| Salud | 2.403.3 | 9.734.8 | 21.337.5 | 20.224.1 | 109.368.8 | 199.154.1 | 215.875.4 | 273.699.4 | 282.656.7 | 315.600.0 |
| Agua y Saneamiento | 15.324.8 | 54.635.0 | 79.354.9 | 80.398.4 | 87.422.0 | 159.323.3 | 172.700.4 | 218.959.6 | 226.125.4 | 252.500.0 |
| Básico | 4.993.8 | 17.450.5 | 33.682.5 | 31.102.2 | 21.855.2 | 39.830.8 | 43.175.0 | 54.739.9 | 56.531.3 | 63.100.0 |
| Recreación y Deporte | 125.625.7 | 130.686.5 | 207.379.8 | 203.926.3 | 87.422.0 | 159.323.3 | 172.700.4 | 218.959.6 | 226.125.4 | 252.500.0 |
| Otra inversión social | 265.499.6 | 309.634.4 | 386.189.1 | 389.042.9 | 437.110.0 | 223.973.9 | 214.560.2 | 222.706.9 | 188.196.8 | 177.700.0 |
| Gastos libres destinación | | | | | | | | | | |
| Resguardos Indígenas (4) | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 12.046.0 | 14.100.5 | 15.456.7 | 16.975.6 | 17.060.7 | 19.500.0 |

¹ Corresponde a la ejecución definitiva. Incluye reaforo para Situado Fiscal. Para los municipios no hubo reaforo, pero tampoco se aplicó descuento.

² Corresponde a la ejecución definitiva. Incluye mayor valor por telefonía celular. Además incluye reaforo por Participación y Situado.

³ Corresponde a la ejecución definitiva. Para este año no hubo reaforo. La reserva de la PICN fue recortada porque los ICN recaudados fueron menores a los presupuestados.

⁴ De acuerdo con cifras globales certificadas por el Ministerio de Hacienda. El ejercicio de distribución de la PICN se realizó con base en los datos del censo de 1993.

⁵ Datos preliminares, con base en certificación de Min. Hacienda.

Fuente: De 1990 a 1998, Documento para el desarrollo territorial No. 11, DNP. 1998.

Para 1999: Indicadores de coyuntura económica. 2000. DNP.

CUADRO 9. COMPOSICIÓN EL SITUADO FISCAL PARA EDUCACIÓN

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| PREST.SERVICIOS | 699,240.30 | 931,735.30 | 1.167.638.70 | 1,582,545.10 | 1,709,224.60 | 1,892,086.10 | 2,671,362.30 | 2,401,339.80 |
| AP. PATRONALES | 96,106.00 | 115,710.00 | 140,448.00 | 231,572.90 | 288,523.00 | 386,105.10 | 459,962.50 | 471,238.70 |
| PREST. SOCIALES | 61,980.00 | 88,900.00 | 109,193.00 | 142,800.00 | 108,180.00 | 122,937.00 | 146,427.00 | 148,683.00 |
| SITUADO FISCAL | 857,326.30 | 1.136.345.30 | 1.417.279.70 | 1,956,918.00 | 2,105,927.60 | 2,401,128.20 | 3,277,751.90 | 3,021,261.50 |
| FCE | | | | 132,835.00 | 361,306.30 | 722,886.00 | 500.000.0* | 641,086.20 |
| TOTAL | | | | 2,089,753.00 | 2,467,233.90 | 3,124,014.30 | 3,777,751.90 | 3.842.347.80* |

FUENTE: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

(*) A partir de este año al Fondo de Compensación Educativa se la denomina Fondo de Crédito Educativo

(*)En este año además se incluye la ley de adición que corresponde a 180.000.0 millones de pesos.

ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO ESTATAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LA EDUCACION

Diversos análisis expresivos de la concepción estatal de la regulación en el sector educativo⁸ comprenden una serie de conceptualizaciones y de indicadores que sirven de sustento para validar las tendencias actuales de política para el sector:

1.- Aunque ha habido un incremento importante del gasto público en educación (como proporción del PIB y per cápita) y se ha aumentado la cobertura, los resultados son insuficientes. La tasa de crecimiento promedio anual de la escolaridad registra un nivel tan bajo, que hace imposible alcanzar el mandato constitucional de nueve grados antes del 2017 en todo el país. (PND, p.147-148)

2.- El estado actual del sector se caracteriza por profundas inequidades en:

- La distribución de oportunidades de acceso a la educación
- La distribución de la calidad
- La distribución por regiones, zonas y grupos de ingresos
- La distribución de los resultados

En todos estos casos es evidente una situación significativamente más favorable de la población con los niveles de ingreso más elevados frente a la población más pobre. (PND, p 148-151)

3.- Los factores de demanda resultan más importantes para explicar la situación del sector educativo, que los factores de oferta, pues de los primeros "depende la eficacia de los intentos de ampliar la cobertura, mejorar la equidad y la calidad de la educación". Aunque la falta de cupos (oferta) podría ser un factor explicativo, la importancia de los costos complementarios (matrícula, útiles escolares, uniformes, etcétera) es cada vez mayor. (PND, p.151-152)

4.- La estrategia de descentralización educativa cuenta con varios tipos de problemas:

- El esquema de asignación de recursos financieros desde la nación a los departamentos y de éstos a los municipios no responde a criterios de eficiencia (costo/beneficio) al con contemplar el principio de asignación por resultados.

⁸ Ver: MAY, Ernesto (coordinador)(1996). La pobreza en Colombia. Un estudio del Banco Mundial / CLAVIJO, Sergio (1998) Descentralización de la educación y la salud. Aspectos fiscales del gasto social en Colombia. En:ADIDA. Serie Documentos de Interés Político. Fundación Sociedad y Democracia, Medellín. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (1998) Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002. Cambio para construir la paz. Santafé de Bogotá. En adelante: PND

Recursos diseñados para mejorar la calidad y las participaciones municipales se han desviado más bien al pago de docentes. (PND, p.153).

- La fragmentación de competencias y de funciones genera una dilución de las responsabilidades administrativas en los distintos niveles. Tal fragmentación, "en la que un nivel maneja los docentes, otro las inversiones y el verdadero centro del sector que son los establecimientos educativos, no maneja ningún recurso, ha impedido la autonomía del establecimiento que es la base de una acción descentralizada y de una educación de calidad". (PND, p..154)
- Las debilidades de gerencia del sector impiden una respuesta eficiente y efectiva a los requerimientos del "sistema nacional de educación" (PND, p.156). Tales debilidades se manifiestan en una carencia de articulación dinámica entre políticas, planes, estrategias y acciones operativas, en la insuficiente capacidad institucional de las organizaciones y en la incompetencia técnica de los gerentes del sector y la falta de capacitación del recurso administrativo para la gestión. A la débil capacidad regulatoria del Ministerio de Educación, de adiciónan inconvenientes decisiones de política educativa -como la regulación pública de los precios de las instituciones privadas- que provocan "restricciones de oferta y señales imprecisas de calidad". (PND, p.157).

5.- "La calidad de la educación básica es deficiente: los niños no alcanzan ni los objetivos curriculares establecidos por el país ni los estándares internacionales para los mismos niveles" (PND, p.157) Dentro de los factores determinantes de la calidad se mencionan: "los que afectan el proceso de aprendizaje, como el tiempo efectivo de clases, acceso a material didáctico, calidad de los profesores, pertinencia del currículo, gestión administrativa de la educación, entre otros, y factores de entorno y de contexto social". Así mismo, "la existencia de un consenso y de un compromiso de los diversos agentes sobre la importancia social de la educación, lo cual produce su participación activa y control del sistema y de sus resultados. En general, la falta de estandarización de las prácticas pedagógicas, de un curriculum básico, de una estructura institucional, y de una eficaz regulación institucional están asociados con menores logros educativos" (Ibid)

6.- La eficiencia del sector comprendida como la relación de proporcionalidad entre los recursos dispuestos y los resultados obtenidos es por lo menos preocupante. Si se consideraran los dos niveles (primaria y secundaria) y "se emplearan los recursos con la máxima eficiencia, el sistema podría atender el 90% de los niños entre 7 y 17 años, y no sólo el 75% que actualmente atiende" (PND, p. 162) (La proporcionalidad entre recursos dispuestos y resultados obtenidos muestra además que el costo real por alumno se ha venido incrementando).

En resumen, el diagnóstico estatal se podría formular con la siguiente hipótesis:

La relación de directa proporcionalidad entre la mayor disposición de recursos públicos para la educación - sobre todo en la década de los noventa- y la mejoría de la situación del sector educativo es por demás precaria, como lo demuestran los principales indicadores de comportamiento. Tal precariedad resulta de los rasgos asumidos por institucionalidad existente, que en suma se caracteriza por la ineficiencia en la asignación y el uso de los recursos dispuestos, los cuales -además- han sido en gran medida apropiados por los maestros.

Las decisiones de política para el sector, por tanto, han de descansar en una economía de los recursos públicos que se acompañe de las transformaciones institucionales correspondientes. En ese sentido, resulta viable construir una relación de complementariedad entre concepciones neoliberales y neoinstitucionalistas de la regulación, que podría formularse a manera de hipótesis así:

Los criterios de elección racional -con fundamento en la racionalidad económica propia de una economía capitalista- imponen siempre la pregunta por la relación costo - beneficio. Si tal pregunta no puede ser resuelta con fundamento exclusivo en las reglas de mercado -por ejemplo, en razón de que la educación es un bien público que no puede ser solamente explicado como movimiento de fuerzas de oferta y de demanda, es decir, a través de la libre formación del precio educativo-, la reflexión sobre la superación de la insuficiente capacidad institucional del Estado -en cuanto normas y reglas de juego a construir para proyectar y desplegar nueva institucionalidad, no sólo en tanto aparato o entes - y de su ineficiencia, adquiere un lugar central en la concepción de la política. Desde la perspectiva de la economía neoinstitucional, se trataría de acomodar la función del Estado a su capacidad, revitalizar su capacidad institucional y eliminar los obstáculos al cambio. Eficiencia en ese sentido correspondería a la reducción de costos de transacción y de información y a la liquidación de los *rent seeking* (captadores de rentas).

EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO DE REFORMA AL REGIMEN DE TRANSFERENCIAS

El proyecto de acto legislativo parte de un supuesto que demuestra una apreciación distinta sobre las causas del marcado deterioro de situación fiscal actual del país. En efecto, según el gobierno "uno de los principales factores que explica este deterioro es *la profundización de la descentralización* de acuerdo con el mandato constitucional" (destacado nuestro).

Aunque es válido afirmar, que en razón del mandato constitucional ((arts. 356 y 357) y de las disposiciones de la ley 60 de 1993 se pudo generar un incremento de la participación del gasto en educación dentro del gasto total, debe señalarse que tal aumento apenas compensó de manera todavía precaria el rezago del gasto educativo con relación a parámetros internacionales. Como proporción del PIB la educación incrementó su participación en los últimos 20 años de 1.9% a 4.1%. El nivel actual es apenas similar al de Africa, menor que el promedio del mundo, los países desarrollados o los grandes países de América Latina.

El deterioro de la situación fiscal se explica esencialmente por la política monetaria y cambiaria de estímulo a la especulación financiera y por la creciente *financiarización* del presupuesto, ocasionada por el desmesurado aumento del endeudamiento público (interno y externo) durante la década de los noventa (1994 14.5% del PIB, 1999 21.0% del PIB) con el consecuente incremento del servicio de la deuda (3.4% de PIB en 1993; 8.4% de PIB en 1999. 16 billones en el 2.000, 35% del presupuesto). Los intereses del 2.000 (4.4 billones) son superiores al situado fiscal estimado para este año (4.2 billones).

El proyecto de acto legislativo hace parte del paquete de reformas estructurales del Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional, que profundiza la estrategia neoliberal de la reestructuración capitalista mediante un drástico programa de ajuste económico. Según dicho acuerdo, ***"el más importante de los esfuerzos para controlar el gasto público en el mediano plazo es el acto legislativo (una enmienda constitucional) que fue presentado al congreso con el propósito de mantener constante en términos reales el valor de los fondos que se transferirán a los gobiernos locales bajo los acuerdo de participación en los ingresos corrientes de la nación"*** (numeral 20 del Acuerdo) (destacado nuestro).

¿Qué implicaciones puede tener el proyecto de desatar las trasferencias (situado y participaciones municipales)?

Independientemente de su eventual impacto sobre la situación fiscal -que entre otras cosas no es determinante, pues según el gobierno equivale a un ahorro fiscal de 0.5% del PIB en el primer año- lo fundamental consiste en que se avanzaría vertiginosamente -en la perspectiva del Estado- en una política de

financiación de la educación con arreglo a criterios de demanda. Lo cual en realidad representa una estrategia de desfinanciación de la educación pública, acompañada de la introducción creciente de criterios reguladores de mercado, que hoy se imponen en la forma de incremento de la cobertura y mejoramiento de la calidad.

El argumento de la desfinanciación resulta de transitar de un componente fijo de financiación (situación actual) a un componente flexible (situación proyectada). Un componente fijo puede soportar con mayor facilidad una política de financiación de la oferta pública. Un componente flexible se adecua más a una política de financiación de la demanda, pues las asignaciones se harían en tendencia en función de los estudiantes efectivamente atendidos.

Un componente fijo genera una mejor protección frente a los avatares de la situación macroeconómica general y a los eventuales impactos que provengan de la situación internacional. Protege frente a inflaciones desmesuradas o a devaluaciones. Aunque un componente flexible estaría atado a la inflación esperada más 1.5%, en situaciones económicas complejas obligaría a concertar (o "sacrificar") con otros componentes flexibles del presupuesto.

La inflación esperada más 1.5% no es una garantía en un país donde la programación macroeconómica no se ha caracterizado por el cumplimiento de las metas (recuérdese el caso del Pacto Social y consúltense la metas del Plan de Desarrollo de Pastrana). Si no se cumple la meta de inflación, el evento de la desfinanciación sería evidente. Si se cumpliera, apenas se mantendrían en pesos constantes los valores actuales, pues el 1.5% equivale en principio a estimaciones sobre tasa de crecimiento de la población.

Si se fijaren las transferencias según inflación esperada más 1.5% quedaría establecido un techo de financiación a futuro que cerraría el paso a la disputa por el aumento del gasto educativo y apenas se situaría en las pretensiones por mantener el nivel actual, que como se dijo es inferior a parámetros internacionales

La fijación de transferencias con base en inflación esperada más 1.5% sería beneficiosa, si cumpliéndose la meta de inflación en el mediano y largo plazo, el incremento de los ingresos corrientes fuere inferior al aumento de la inflación. Situación poco probable. En realidad la tendencia de los noventa registra aumentos más dinámicos en los ingresos corrientes que en la inflación. A manera de ejemplo, el proyecto de presupuesto de la verdad preveía un aumento de los ingresos corrientes del 19.8%. La inflación se estimaba entre el 9% y 10%.

Si el argumento para desatar las trasferencias de los ingresos corrientes proviene del comportamiento cíclico de la economía y en consecuencia de los efectos del ciclo en términos de una cierta inestabilidad sobre los ingresos corrientes, que a su vez afectarían el nivel de transferencias, e incidirían sobre la situación fiscal en

el largo plazo, es posible pensar en fórmulas que manteniendo el mandato constitucional, "suavizaran" o "desestacionalizaran" eventuales comportamientos erráticos.

Además de estas consideraciones que serían válidas para cualquier situación económica, si el asunto se considera en el corto plazo, puede aseverarse lo siguiente:

1.- Todo pareciera indicar que la economía podría iniciar su tránsito hacia una fase expansiva (al menos eso es lo que afirma el gobierno). Una fase expansiva del ciclo, como es lógico genera una mayor dinámica de crecimiento de los recaudos tributarios y no tributarios, es decir de los ingresos corrientes.

2.- Se encuentra en proceso de aprobación una reforma tributaria que generará en el 2.001 ingresos adicionales cercanos a 1.5 billones de pesos.

3.- En razón de las políticas de control a la evasión y a la elusión de impuestos es posible prever ingresos tributarios adicionales por ese concepto.

En suma, se acerca una etapa de mayor dinamismo de los ingresos corrientes. Y justamente en ese momento es que el gobierno pretende desatar las transferencias de tales ingresos. Quiere eso decir, que los beneficios del crecimiento económico no serán recaudados a favor del mejoramiento de las condiciones de la educación y la salud pública estatal.

De manera inmediata, de acuerdo al mismo Gobierno el ahorro fiscal para el 2.002 será del 0.5% del PIB. Si se estimara para ese año el PIB en 200 billones de pesos (podría ser más si se considera la tendencia a la reactivación), para ese año se estaría dejando de girar por lo menos un billón de pesos por transferencias (de los cuales cerca de 600.000 corresponderían a educación). Ese billón de pesos equivaldría a cerca del 10% del valor de las transferencias si se mantuviera el procedimiento actual.

Si se considera que en el 2.001 se contemplarán los efectos de la reforma tributaria y que con ella se recaudarían 3.5 billones de pesos más. En el 2.001 la educación no "disfrutaría" los efectos de la reforma y se desfinanciaría en cerca de \$1.01 billones que le corresponderían de esa reforma.

En el 2.002 habría cerca de 1.6 billones de pesos menos para la educación pública estatal, sin considerar todavía los impactos favorables del crecimiento sobre los ingresos corrientes de la nación. Ello como es obvio afectaría también la planta docente y el fondo de prestaciones del magisterio.

Para una mayor ilustración de los posibles efectos de una reforma constitucional al régimen de transferencias, se ha dado por supuesto que el pretendido régimen estuviera vigente desde 1994. Con base en ello, y teniendo en cuenta las inflaciones esperadas de los respectivos años, adicionadas en 1.5%, se ha procedido al cálculo de lo que hubieran sido las transferencias.

Determinados esos valores, se procedió a la estimación del situado fiscal total y luego del situado fiscal para educación. Los resultados obtenidos se contrastaron con los valores reales del periodo 1995-2000 y luego se establecieron las diferencias correspondientes. Como se puede apreciar en los cuadros que a continuación se relacionan, un cambio en el régimen vigente hubiera resultado a todas luces inconveniente.

ESCENARIO HIPOTETICO
Comparativo de transferencias según Ingresos corrientes de la nación y
Transferencias según inflación esperada más 1.5

Miles de millones de pesos corrientes

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--|-------------|---------------|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|
| INGRESOS CORRIENTES | 6861.1 | 8386.1 | 10.659.0 | 13687.7 | 15212.2 | 16339.9 | 20.229.4 |
| TRANSFERENCIAS INFLACION MAS 1.5 | 2413.7 | 2920.6 | 3595.2 | 4285.5 | 5065.4 | 5607.4 | 6252.2 |
| TRANSFERENCIAS REAL | 2413.7 | 3176.8 | 4141.9 | 5468.4 | 5922.4 | 7437.2 | 8111.3 |
| DIREFENCIA | 0.0 | -256.2 | -526.7 | -1182.9 | -857.0 | -1829.8 | -1859.1 |

Fuente: DNP. Cálculos del autor suponiendo incremento de la inflación del respectivo año más 1.5

ESCENARIO HIPOTETICO
Comparativo de situado fiscal según régimen constitucional vigente y
situado fiscal según inflación esperada más 1.5

Miles de millones de pesos corrientes

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------------------------|-------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| SITUADO FISCAL | 1527.1 | 1937.4 | 2576.6 | 3334.8 | 3329.4 | 4383.3 | 4197.4 |
| SITUADO FISCAL Inflación más 1.5 | 1527.1 | 1847.8 | 2274.6 | 2711.4 | 3204.8 | 3547.7 | 3955.7 |
| DIREFENCIA | 0.0 | -89.6 | -302.0 | -623.4 | -124.6 | -835.6 | -241.7 |

Fuente: DNP. Cálculos del autor suponiendo incremento de la inflación del respectivo año más 1.5

ESCENARIO HIPOTETICO
Comparativo de situado fiscal para educación según régimen constitucional vigente y
situado fiscal para educación según inflación esperada más 1.5

Miles de millones de pesos corrientes

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|------------|--------------|---------------|---------------|-------------|---------------|--------------|
| SITUADO FISCAL EDUCACION | 1.148.7 | 1448.6 | 1910.9 | 2421.5 | 2401.1 | 3192.8 | 3021.3 |
| SITUADO FISCAL EDUCACION Inflación más 1.5 | 1148.7 | 1389.9 | 1711.0 | 2039.5 | 2410.7 | 2668.6 | 2975.5 |
| DIREFENCIA | 0.0 | -58.7 | -199.9 | -382.0 | 96.0 | -524.2 | -45.8 |

Fuente: DNP. Cálculos del autor suponiendo incremento de la inflación del respectivo año más 1.5.

**CUADRO RESUMEN
ESCENARIO HIPOTETICO DE APLICACIÓN DE LA REFORMA DEL REGIMEN DE TRANSFERENCIAS
A PARTIR DE 1995**

| AÑO | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TRANSFERENCIAS | 0.0 | -256.2 | -526.7 | -1182.9 | -857.0 | -1829.8 | -1859.1 |
| SITUADO FISCAL | 0.0 | -89.6 | -302.0 | -623.4 | -124.6 | -835.6 | -241.7 |
| SITUADO FISCAL EDUCACION | 0.0 | -58.7 | -199.9 | -382.0 | 96.0 | -524.2 | -45.8 |

Cálculos del autor con base en datos de DNP y Ministerio de Hacienda