

Documento CONPES

178

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

**SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.
DISTRIBUCIÓN PARCIAL DE LAS DOCE DOCEAVAS DE LA PARTICIPACIÓN PARA
EDUCACIÓN. VIGENCIA 2015**

DNP: Subdirección Sectorial, DDS, DIFP, OAJ
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Educación Nacional

Versión aprobada.

Bogotá, D.C., 26 de enero de 2015

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

Germán Vargas Lleras
Vicepresidente de la República

Néstor Humberto Martínez Neira
Ministro de la Presidencia

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Yesid Reyes Alvarado
Ministro de Justicia y del Derecho

Juan Carlos Pinzón Bueno
Ministro de Defensa Nacional

Aurelio Iragorri Valencia
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y la Protección Social

Luis Eduardo Garzón
Ministro de Trabajo

Tomás González Estrada
Ministro de Minas y Energía

Cecilia Álvarez-Correa
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Gina Parody d'Echeona
Ministra de Educación Nacional

Gabriel Vallejo López
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Luis Felipe Henao Cardona
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Diego Molano Vega
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Natalia Abello Vives
Ministra de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Simón Gaviria Muñoz
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Luis Fernando Mejía Alzate
Secretario Técnico del CONPES

Resumen Ejecutivo

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), la distribución parcial de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) de las doce doceavas para el sector Educativo.

El monto total del SGP para Educación en la vigencia 2015 corresponde a \$17.350.8771 millones, de los cuales en este documento se distribuyen en total \$15.332.577 millones, orientados de la siguiente manera: asignación por población atendida para las 95 entidades territoriales certificadas por el valor de \$15.127.467 millones; y \$205.109 millones con destino al pago de las Cancelaciones de Prestaciones Sociales del Magisterio en 30 departamentos y el Distrito de Bogotá. La presente distribución se realiza en estricto cumplimiento de la normatividad vigente y con base en las certificaciones remitidas por el Ministerio de Educación Nacional al Departamento Nacional de Planeación.

Clasificación: O862.

Palabras claves: Sistema General de Participaciones, Educación, Calidad, Distribución, Población Atendida, Cancelación de Prestaciones Sociales del Magisterio.

¹ Certificación Programación Sistema General de Participaciones 2015, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio radicado interno DNP N° 20146630363312 del 30 de julio de 2014.

CONTENIDO

I.	ANTECEDENTES	5
II.	DISTRIBUCIÓN PARCIAL DOCE DOCEAVAS DE LA PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN	7
A.	Asignación por población atendida	7
1.	Definición de las tipologías educativas	8
2.	Estimación de la asignación total	9
3.	Porcentajes autorizados para gastos administrativos	10
B.	Cancelaciones de prestaciones sociales del magisterio	10
III.	BALANCE DE LA DISTRIBUCIÓN DEL SGP PARA EDUCACIÓN EN LA VIGENCIA 2015	11
IV.	RECOMENDACIONES	12
V.	ANEXOS	14
A.	Anexo 1	14
B.	Anexo 2	14
C.	Anexo 3	14
D.	Anexo 4	14
E.	Anexo 5.....	14
VI.	SIGLAS	15

I. ANTECEDENTES

La reforma constitucional efectuada mediante el Acto Legislativo 04 de 2007 modificó el artículo 357 y estableció una transición (entre 2008 y 2016) al cálculo para el crecimiento global de los recursos del SGP. Concretamente, el primer párrafo transitorio del artículo 4 de dicha norma establece que para la vigencia 2015 el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada más una tasa de crecimiento real de 3%.

En el caso particular del sector educativo, el párrafo transitorio 3 del mismo artículo estipula la asignación de recursos adicionales, que para el 2015 corresponden a uno punto ocho por ciento (1,8%).

Con base en esta disposición constitucional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es la entidad encargada de calcular anualmente el monto total del SGP y de incorporarlo en el Presupuesto General de la Nación de la respectiva vigencia. En este sentido, de acuerdo con la información reportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al DNP², el monto total del SGP correspondiente a la vigencia 2015 asciende a \$30.610.507 millones. Este valor se calcula con base en el monto del SGP correspondiente a la vigencia 2014 (\$28.876.420, incluyendo el respectivo ajuste por inflación de 2013), adicionado con i) la inflación prevista para la vigencia 2014 (3%) y ii) 3% de crecimiento real. Se agrega a esto el monto correspondiente a 1,8% del SGP adicional para Educación.

A partir de esta cifra, se calculan las once doceavas a incluir en el PGN de 2015 (para todos los sectores, excepto Educación para el cual en la vigencia se incluyen las doce doceavas) y la última doceava 2015 estimada a girar en el 2016 para los sectores diferentes a educación. La síntesis de estos cálculos por componente y asignación especial se presentan en la. Tabla 1.

² Certificación Programación Sistema General de Participaciones 2015, mediante oficio radicado interno DNP N° 20146630363312 del 30 de julio de 2014.

Tabla 1: Sistema General de Participaciones Vigencia 2015
Distribución por Componentes Sectoriales y Asignaciones Especiales Millones
de Pesos Corrientes

Componente	Once doceavas (PGN 2015)	Última doceava 2015 estimada	Descuento por inflación 2013 en 2014	Doce doceavas 2015 estimadas
1. Componentes Sectoriales (96% SGP General + Recursos adicionales para Educación)¹	28.441.720	1.000.513	-85.203	29.357.030
1.1 Educación ²	17.436.079	0	-85.203	17.350.877
- Porcentaje sectorial (58,5%) ³	16.924.337	0	-85.203	16.839.134
- Recursos adicionales exclusivos ⁴	511.742	0	0	511.742
1.2 Salud (24,5%) ⁵	6.497.306	590.664	0	7.087.970
1.3 Agua Potable y Saneamiento Básico (5,4%) ⁶	1.432.059	130.187	0	1.562.246
1.4 Propósito General (11,6%) ⁷	3.076.275	279.661	0	3.355.937
2. Asignaciones Especiales (4%)⁸	1.104.984	100.453	0	1.205.437
2.1 Municipios Ribereños del Rio Magdalena (0,08%)	22.100	2.009	0	24.109
2.2. Alimentación Escolar (0,5%)	138.123	12.557	0	150.680
2.3 Resguardos Indígenas (0,52%)	143.648	13.059	0	156.707
2.4 FONPET (2,9%)	801.113	72.828	0	873.942
3. Atención Integral Primera Infancia⁹	171.328	0	0	171.328
TOTAL	29.718.032	1.100.966	-85.203	30.733.795

¹ Parágrafos transitorios 2° y 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 que modifico artículo 357 de la Constitución Política.

² Artículo 4 de la Ley 715 de 2001 modificado por el Artículo 2 de la Ley 1176 de 2007. Y Parágrafo transitorio 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 que modifico artículo 357 de la Constitución Política.

³ Artículo 4 de la Ley 715 de 2001 modificado por el Artículo 2 de la Ley 1176 de 2007.

⁴ Parágrafo transitorio 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 que modifico artículo 357 de la Constitución Política.

⁵ Artículo 4 de la Ley 715 de 2001 modificado por el Artículo 2 de la Ley 1176 de 2007.

⁶ Artículo 4 de la Ley 715 de 2001 modificado por el Artículo 2 de la Ley 1176 de 2007.

⁷ Artículo 4 de la Ley 715 de 2001 modificado por el Artículo 2 de la Ley 1176 de 2007.

⁸ Parágrafo 2 artículo 2 de la Ley 715 de 2001.

⁹ Parágrafo transitorio 2 artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 que modifico artículo 357 de la Constitución Política.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos por Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, DNP.

En consecuencia el monto incorporado al PGN 2015 por concepto del SGP de dicha vigencia (doce doceavas de la participación para educación y once doceavas de los demás componentes y asignaciones especiales), asciende a \$29.718.032 millones.

Tal como se observa en la Tabla 1, el total de recursos para Educación de la vigencia 2015 (doce doceavas) corresponde a \$17.436.079 millones, a este valor se le descuenta lo correspondiente al ajuste por inflación de 2013 en 2014, por valor de \$85.203 millones, así el valor definitivo de las doce doceavas de 2015 es de \$17.350.877 millones. Sobre la base de este monto

general a continuación se presenta la distribución parcial de los recursos de las doce doceavas de la Participación para Educación.

II. DISTRIBUCIÓN PARCIAL DOCE DOCEAVAS DE LA PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN

Los recursos del SGP, asignados a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) en Educación con el propósito de financiar la prestación del servicio educativo, se distribuyen con base en los criterios establecidos en el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, el cual establece que la asignación por población atendida, entendida como la matrícula efectiva del año inmediatamente anterior, deberá garantizar como mínimo los costos del personal docente, directivo docente y administrativo, con sus correspondientes prestaciones sociales. Adicionalmente, de acuerdo con el párrafo 3° del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, las Cancelaciones de Prestaciones Sociales del Magisterio (CPSM) hacen parte de la participación para Educación del SGP.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento CONPES realiza una distribución parcial de los recursos de las doce doceavas de la Participación para Educación, así: el 100% de la asignación por población atendida y una distribución parcial de los recursos para Cancelación de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Puntualmente, el presente documento CONPES distribuye un total de \$15.332.577 millones de pesos, que se dividen de la siguiente manera: i) \$15.127.467 millones que corresponden a la asignación por población atendida con destino a las ETC; y ii) \$205.109 millones para cancelaciones parciales de prestaciones sociales del magisterio.

A continuación se detalla la metodología de distribución aplicada para esta participación de acuerdo con la certificación del Ministerio de Educación Nacional³, en la cual la matrícula no incorpora aún los resultados del proceso de auditoría.

A. Asignación por población atendida

La asignación por alumno atendido incluye los recursos destinados a financiar la prestación del servicio educativo, de acuerdo con los criterios previstos en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001. A su vez, en virtud del artículo 16 de la misma Ley, esta asignación se determina a partir de las tipologías educativas que defina la Nación, atendiendo los niveles educativos (preescolar,

³Certificación información para la distribución SGP, participación para educación remitida por el Ministerio de Educación Nacional, mediante oficios con radicado interno DNP 20156630021472 del 21 de enero de 2015 y alcance a certificación información para distribución SGP participación para educación radicado interno DNP 2015 20156630025442 del 22 de enero de 2015.

primaria, secundaria y media en sus diferentes modalidades) y las zonas urbana y rural, para todo el territorio nacional.

Debe tenerse en cuenta que la distribución de los recursos de población atendida incluye a los estudiantes desiertos, a los que cuentan con necesidades educativas especiales y a aquellos que son atendidos en internados, lo anterior, de acuerdo con la matrícula certificada por el Ministerio de Educación Nacional, que corresponde a la información registrada en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) por las ETC (departamentos, distritos y municipios) y sus respectivos establecimientos educativos. De igual manera, cabe resaltar que la matrícula certificada, no cuenta con los ajustes correspondientes a las auditorías de matrícula realizadas durante la vigencia 2014. En este sentido, el Ministerio de Educación Nacional certificó al DNP una matrícula temporal para el año 2014 de 8.278.967 estudiantes, la cual podrá variar cuando se encuentren disponibles los resultados del proceso de auditoría.

De acuerdo con lo anterior y conforme a la certificación del Ministerio de Educación Nacional, la estimación de la asignación por alumno atendido para el año 2015, correspondiente a las ETC (departamentos, distritos y municipios) se realiza atendiendo el procedimiento que se indica a continuación.

1. Definición de las tipologías educativas

Para la presente vigencia, el Ministerio de Educación Nacional, respondiendo a lo estipulado en el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, modificó la metodología establecida para la definición de las tipologías educativas, la cual presenta valores diferenciales entre el costo de la prestación del servicio por ETC, nivel educativo, zona y tipo de población atendida, entre otras.

Una de las principales razones que motivaron el cambio metodológico para la estimación de las tipologías, es la inflexibilidad derivada del costo de la nómina docente y administrativa, la cual determinó que la creación de tipologías individuales por ETC respondiera de forma eficiente a la estimación de una asignación más cercana al valor real de la prestación del servicio educativo.

Como resultado de lo anterior, en la presente vigencia la metodología utilizada presenta 95 tipologías, es decir, una para cada ETC, con base en criterios asociados al costo de la prestación del servicio y a las mejoras realizadas en la calidad educativa. El esquema de construcción de la metodología para el cálculo de las tipologías incluye tres componentes: (1) funcionamiento; (2) calidad y eficiencia en el uso de los recursos; (3) ajuste de nómina y compensación.

El componente de **funcionamiento**, reconoce los costos de prestación diferenciales que enfrentan las ETC y se deben destinar prioritariamente al pago de la nómina docente y administrativa, atención de Necesidades Educativas Especiales (NEE) e Internados. Este se lleva

a cabo mediante un modelo predictivo de los costos de la nómina para cada ETC, tomando como base valores per cápita reportados en la vigencia 2014 e incluyendo con un enfoque de cierre de brechas las siguientes variables adicionales que afectan el costo de la prestación del servicio educativo:

- Ruralidad de la matrícula: porcentaje de matrícula atendida en sedes rurales.
- Proporción de la matrícula perteneciente a etnias: indígenas, afrocolombianos, raizales, romaníes y otros.
- Índice de pobreza multidimensional: IPM 2005.
- Proporción de la nómina docente perteneciente a escalafón alto: escalafón 10 en adelante según el Decreto 2277 de 1979 y escalafón 2B en adelante según el Decreto 1278 de 2002.

En el caso de las entidades especiales (Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada), el Ministerio de Educación Nacional tomó como referencia únicamente el costo per cápita total de cada ETC en 2014; todos los costos reportados fueron ajustados asumiendo un crecimiento de 5% con respecto al año anterior.

El detalle de la metodología utilizada para la definición de las tipologías se detalla en el Anexo 5, a partir de ello, los valores per cápita establecidos para cada ETC se presentan en el Anexo 1.

2. Estimación de la asignación total

Teniendo en cuenta los valores por tipología, se calcula para cada ETC la asignación total, que incluye los alumnos atendidos con recursos públicos en instituciones oficiales, exceptuando los atendidos mediante modalidades de contratación en instituciones oficiales y no oficiales, durante la totalidad del periodo académico, así como los desertores (para los cuales se reconoce sólo un porcentaje del valor de la tipología).

Cabe señalar que dentro de la distribución por funcionamiento se contemplan los costos adicionales en la Atención de Población con NEE e Internados, ya que a cada ETC se le realiza una asignación adicional equivalente al 20% de la tipología determinada para el nivel educativo en el que se encuentra el estudiante.

Con respecto al segundo componente **de calidad y eficiencia en el uso de los recursos**, este se estimó con base en criterios de mejora de la calidad educativa, dentro de los cuales se incluyen: seis variables de desempeño medido por resultados de pruebas Saber 11, Saber 3, 5 y 9, tasa de deserción intra-anual, tasa de repitencia, tasa de supervivencia del grado 9° a 11°, brecha en la relación alumno docente; y tres variables de mejoramiento para pruebas Saber 11, Saber 3, 5

y 9 y la tasa de deserción intra-anual. Estas variables determinan relativamente una mayor asignación para aquellas ETC con mejoramiento en la calidad educativa.

Finalmente, el componente de **ajuste de nómina y compensación** reconoce un valor adicional a aquellas ETC que con las asignaciones realizadas por los dos criterios anteriores no alcanzan a acumular un valor suficiente para cubrir el valor total de la planta docente; lo anterior en consideración de lo dispuesto por la Ley 715 de 2001. En este sentido, con el *ajuste* se prevé que no existan faltantes en las ETC y que el uso de estos recursos debe orientarse exclusivamente al pago de la nómina docente y administrativa. En cuanto a la *compensación*, se distribuye teniendo en cuenta que después de realizar el ajuste por nómina, algunas ETC recibirán una asignación inferior a la de 2014 por concepto de Población Atendida, por tal razón se asigna un valor adicional por una única vez, con el fin de disminuir el efecto del ajuste de la fórmula en los presupuestos territoriales.

La distribución de los recursos por concepto de población atendida se presenta en los Anexos 2 y 3.

3. Porcentajes autorizados para gastos administrativos

Para la vigencia 2015, el Ministerio de Educación Nacional propone modificar los porcentajes de Población Atendida autorizados para que las ETC puedan financiar los gastos administrativos. Lo anterior, conscientes de la problemática que aqueja a muchas entidades territoriales en cuanto al déficit de recursos necesarios para responder, no sólo con las obligaciones de las nóminas de administrativos, sino también con la contratación de los servicios de aseo y vigilancia, en los casos en que dichas tercerizaciones son necesarias.

Los porcentajes máximos que cada entidad podrá destinar al pago de gastos administrativos sobre la asignación total de Población Atendida se presentan en el Anexo 4. Cabe aclarar que los gastos administrativos en que incurran las ETC que superen dichos porcentajes, y que pretendan ser financiados con recursos del SGP, deberán ser justificados técnicamente por la ETC ante el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo a los parámetros y metodología que el Ministerio defina, o de lo contrario, serán financiados con recursos propios.

B. Cancelaciones de prestaciones sociales del magisterio

Esta asignación corresponde a los recursos que se transfieren a las cajas departamentales de previsión social o a las entidades que hagan sus veces, con el fin de atender el pago de las prestaciones del personal nacionalizado por la Ley 43 de 1975, que en virtud de la Ley 91 de 1989 no quedaron a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y que conforme

con el parágrafo 3º del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, los mencionados recursos hacen parte de la participación para Educación del SGP.

De esta manera, por este concepto se distribuye a 30 departamentos y al Distrito de Bogotá la suma de \$205.109 millones, que corresponde a una distribución parcial del 70% de la proyección de las doce doceavas de este rubro, en consideración de que el Ministerio de Educación Nacional está realizando una depuración de la información referente a la nómina de pensionados. En consecuencia, los recursos restantes serán distribuidos en un documento CONPES posterior.

En los Anexos 2 y 3 se presenta la asignación de estos recursos.

III. BALANCE DE LA DISTRIBUCIÓN DEL SGP PARA EDUCACIÓN EN LA VIGENCIA 2015

Una vez efectuada la distribución parcial por concepto de población atendida y cancelaciones de prestaciones sociales del magisterio, el balance total a la fecha de los recursos distribuidos de las doce doceavas de la participación del SGP para Educación de la vigencia 2015, se presenta en la Tabla 2.

Tabla 2: Participación para educación - vigencia 2014
Millones de pesos corrientes

Rubro	Monto
A. SGP total educación 2015*	\$ 17.350.877
SGP Educación 2014 Básica	\$ 16.839.134
SGP Educación 2014 Puntos adicionales	\$ 511.742
B. Recursos Presente CONPES	\$15.332.577
B.1 Población Atendida	\$ 15.127.467
B.2 Cancelación Prestaciones Sociales	\$ 205.109
F. Total recursos por asignar (A-B)	\$2.018.300

* Este monto incluye el descuento por diferencia de inflación 2013 en 2014 por valor de \$85.203 millones.
Fuente: Dirección de Desarrollo Social, DNP.

Como se observa, del total de recursos del SGP para Educación de la presente vigencia quedan pendientes por distribuir \$ 2.018.300 millones de pesos.

IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional, y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar la asignación de los recursos para población atendida y cancelación de prestaciones sociales del Magisterio, justificada en este documento y presentada en los respectivos anexos.
2. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, comunicar a los departamentos, distritos y municipios el monto correspondiente a sus respectivas participaciones, con base en los valores aprobados en este documento.

Solicitar al Ministerio de Educación Nacional:

3. Realizar los giros correspondientes, conforme a lo aprobado en el presente documento y de acuerdo con la normatividad vigente.
4. Realizar el seguimiento a los recursos distribuidos en este documento.
5. Establecer la estrategia para aplicar y/o fortalecer, y hacer seguimiento (en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público) a los planes de desempeño de aquellas entidades territoriales que, a pesar de la disminución de matrícula, por efecto de auditoría, mantienen e incluso incrementan sus costos mínimos de nómina.

Sugerir a las entidades territoriales:

6. Realizar los ajustes presupuestales correspondientes y ejecutar los recursos del SGP, de acuerdo con la normatividad vigente y de forma eficiente, con el fin de evitar eventos de riesgo en el uso de los recursos o en la prestación de los servicios financiados con cargo a ello, establecidos en el Decreto 028 de 20084.
7. Cumplir los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional en relación con la orientación de los recursos asignados en este documento CONPES.

⁴ Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones.

8. Remitir de manera oportuna y en las condiciones establecidas por el Ministerio de Educación Nacional la información sectorial relacionada con matrícula, ejecución financiera, información de nóminas, reporte de contratación e información de plantas.
9. Destinar los recursos adicionales, producto de la modificación en los porcentajes autorizados, prioritariamente a la financiación de la tercerización de servicios de vigilancia y aseo, y no a la ampliación de las nóminas de personal administrativo ya existente.

V. ANEXOS

A. Anexo 1

Sistema General de Participaciones, asignación para educación. Tipología para la asignación por alumno, vigencia 2015.

B. Anexo 2

Sistema General de Participaciones, asignación para educación por departamentos. Asignación población atendida y parcial de cancelaciones, doce doceavas 2015 (este CONPES).

C. Anexo 3

Sistema General de Participaciones, asignación para educación por distritos y municipios certificados. Asignación población atendida y parcial de cancelaciones, doce doceavas 2015.

D. Anexo 4

Sistema General de Participaciones, asignación para educación. Porcentaje de recursos para gastos administrativos, vigencia 2015.

E. Anexo 5

Anexo técnico. Construcción de tipologías.

VI. SIGLAS

CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social.
CPSM	Cancelaciones de Prestaciones Sociales del Magisterio.
DNP	Departamento Nacional de Planeación.
DUE	Directorio Único de Establecimientos Educativos.
ETC	Entidad Territorial Certificada.
NEE	Necesidades Educativas Especiales.
SGP	Sistema General de Participaciones.
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula.