

Información Importante

La Universidad Santo Tomás, informa que el(los) autor(es) ha(n) autorizado a usuarios internos y externos de la institución a consultar el contenido de este documento a través del catálogo en línea, página web y Repositorio Institucional del CRAI-USTA, así como en las redes sociales y demás sitios web de información del país y del exterior con las cuales tenga convenio la Universidad.

Se permite la consulta a los usuarios interesados en el contenido de este documento, para todos los usos que tengan **finalidad académica**, siempre y cuando mediante la correspondiente cita bibliográfica se le dé crédito al trabajo de grado y a su autor, nunca para usos comerciales.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, la Universidad Santo Tomás informa que “los derechos morales sobre documento son propiedad de los autores, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.”

Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación, CRAI-USTA

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

**Análisis de la implementación de los rubros presupuestarios en educación del municipio
de El Carmen, Norte de Santander, para las vigencias 2015 – 2017**

Manuel Edgardo Julio Illera y Pablo José Manjarres Sánchez

Trabajo de Grado para Optar al Título de Especialista en Finanzas Publicas

Director:

Leonardo J. Caraballo

Magister en Economía

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables

Especialización en Finanzas Públicas.

Facultad de Economía

2020

Tabla de contenido

Introducción	13
Capítulo 1. Análisis de la implementación de los rubros presupuestarios en educación del municipio de El Carmen, Norte de Santander, para las vigencias 2015 – 2017	16
1.1 Planteamiento del problema – formulación	16
1.2 Justificación	18
1.3 Objetivos	19
1.3.1 Objetivo General.....	19
1.3.2 Objetivos Específicos.....	19
Capítulo 2. Marco referencial	20
2.1 Antecedentes de la investigación	20
2.1.1 Antecedente Internacional.	20
2.1.2 Antecedente Nacional.	20
2.1.3 Antecedentes en el ámbito local.	23
2.2 Marco teórico	24
2.2.1 Teoría de Sistemas.	25
2.2.2. La Educación en Colombia.....	27
2.2.3 Planes de Desarrollo Territorial.	29
2.2.3.1 Características de los planes de desarrollo.....	29
2.2.4 Finanzas públicas territoriales.....	31
2.2.5 Aspectos generales del sistema presupuestal.....	32
2.2.5.1 El presupuesto público.....	32

2.2.6 Principios presupuestales.	34
2.2.7 Instancias del sistema presupuestal de las entidades territoriales.	36
2.2.8 Marco fiscal de mediano plazo (MFMP).	37
2.2.9 El plan operativo anual de inversiones (POAI).	37
2.2.10 El presupuesto anual.	38
2.2.11 El programa anual mensualizado de caja (PAC).	39
2.2.12 etapas del proceso presupuestal en las entidades territoriales.	39
2.2.12.1 Presupuesto de ingresos y recursos de capital.	40
2.2.12.2 Presupuesto de gastos.	41
2.2.12.3 Presentación del proyecto de presupuesto.	41
2.2.12.4 Ejecución del presupuesto.....	42
2.2.12.5 Programa anual de caja (PAC).....	42
2.2.12.6 Modificaciones al presupuesto.....	43
2.2.12.7 Vigencias futuras.	43
2.2.12.8 Cierre de vigencia.	43
2.2.13 El gasto público.....	44
2.2.14 El presupuesto del sector educativo.....	45
2.3 Marco Legal.....	56
2.4 Marco Contextual.....	58
2.4.1 Contextualización del Municipio del Carmen Norte de Santander	58
2.4.2.1 Contexto territorial.....	59
Capítulo 3. Diseño Metodológico	72
3.1 Tipo de Investigación.....	72

3.2 Diseño de la Investigación	73
3.3 Metodología	74
3.4 Población y Muestra	75
Capítulo 4. Presentación de resultados	76
4.1 Caracterización de las partidas de ingresos y gastos de inversión asociados al sector educación, buscando identificar la procedencia y aplicación de estos rubros.	76
4.2 Análisis de la incidencia los recursos asignados por el SGP al sector educativo en el Municipio de El Carmen.....	84
4.3 Determinación del grado de ejecución de los recursos provenientes del SGP para el sector educativo en el municipio de El Carmen, con el fin de medir el grado de cumplimiento de las metas en el plan de desarrollo.	94
4.4 Dictamen de las mejoras a implementar en la gestión del manejo presupuestal de los recursos del sector de la educación, a través de la manifestación de recomendaciones, ajustadas al caso.....	104
Capítulo 5. Conclusiones	112
Referencias Bibliográficas	114

Lista de Tablas

Tabla 1. <i>Distribución de los recursos de SGP</i>	40
Tabla 2. <i>Ficha de Caracterización municipio de El Carmen</i>	58
Tabla 3. <i>Características generales del Municipio El Carmen</i>	59
Tabla 4. <i>Proyección de Población por Género</i>	61
Tabla 5. <i>Proyección población por zona 2020 – 2023</i>	62
Tabla 6. <i>Porcentaje total de población NBI por Categorías</i>	64
Tabla 7. <i>Cobertura educativa por zona y nivel educativo 2019</i>	66
Tabla 8. <i>Tasa de deserción</i>	70
Tabla 9. <i>Tasa de repitenciaa</i>	70
Tabla 10. <i>Reporte pruebas saber 3°, 5° y 9° lenguaje – 2018</i>	71
Tabla 11. <i>Puntajes promedio en las pruebas SABER 11: Lenguaje, matemáticas, biología, física, química, ciencias sociales, filosofía e inglés</i>	71
Tabla 12. <i>Ingresos Totales 2016 – 2019</i>	79
Tabla 13. <i>Plan de Inversiones 2016 – 2019</i>	83
Tabla 14. <i>Variables Distribución del SGP</i>	85
Tabla 15. <i>Distribución SGP 2016 – 2019</i>	86
Tabla 16. <i>Tipología para la asignación por alumno – Vigencia 2015</i>	88
Tabla 17. <i>Consolidado gastos año 2017</i>	90
Tabla 18. <i>Comparativo Cierre de Brechas comparativo en el municipio</i>	95
Tabla 19. <i>Cobertura bruta</i>	96
Tabla 20. <i>Tasa de cobertura bruta secundaria 2018</i>	96

Tabla 21. <i>Tasa de cobertura bruta en media 2018</i>	97
Tabla 22. <i>Cobertura neta</i>	97
Tabla 23. <i>Tasa de deserción</i>	97
Tabla 24. <i>Tasa de deserción en secundaria 2017</i>	97
Tabla 25. <i>Tasa deserción en media 2017</i>	98
Tabla 26Tabla 27. <i>Tasa de repitencia</i>	98
Tabla 27. <i>Tasa repitencia en primaria 2017</i>	98
Tabla 28. <i>Tasa de repitencia en secundaria 2017</i>	98
Tabla 29. <i>Tasa de repitencia en media 2017</i>	99
Tabla 30. <i>Puntajes promedio en las pruebas SABER 11: lenguaje, matemáticas, biología, física, química, ciencias sociales, filosofía e inglés</i>	99
Tabla 31. <i>Matriz plan de desarrollo 2016-2019 municipio de El Carmen Norte de Santander</i> .	103

Lista de Figuras

<i>Figura 1.</i> Conformación de los planes de desarrollo	30
<i>Figura 2.</i> Ejecución presupuestal	42
<i>Figura 3.</i> Cierre de la vigencia presupuestal	44
<i>Figura 4.</i> Clasificación FUT de los ingresos de la entidad territorial para el sector educativo....	46
<i>Figura 5.</i> Recursos sistema general de participaciones por componentes.....	47
<i>Figura 6.</i> Criterios de asignación de recursos	48
<i>Figura 7.</i> Ubicación del territorio	60
<i>Figura 8.</i> Proporción población el Carmen por género	61
<i>Figura 9.</i> Proyección de población por rango de edad	63
<i>Figura 10.</i> Porcentaje medida de pobreza multidimensional municipal	65
<i>Figura 11.</i> Cobertura educativa por nivel educativo 2019	67
<i>Figura 12.</i> Evolución matrículas 2010 – 2019	68
<i>Figura 13.</i> Tasa de Cobertura bruta VS 2019.....	68
<i>Figura 14.</i> Tasa de cobertura neta 2010 vs 2019.....	69
<i>Figura 15.</i> Resumen Doce Doceavas Definitivas Vigencia 2017	89
<i>Figura 16.</i> Ejecución Consolidado 2017	90
<i>Figura 17.</i> Proyecciones 2019- 2022.....	92
<i>Figura 18.</i> Distribución por Municipio E.E. Fuente: Área de Calidad.....	100
<i>Figura 19.</i> Estructura Organizacional de la oficina de educación en El Carmen.....	108

Resumen

La educación es un derecho fundamental y esencial a la persona humana. La responsabilidad de la educación es múltiple, el Estado, la sociedad como la familia están a cargo de ella. Le corresponde al Estado regular y ejercer su inspección y vigilancia con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines garantizando el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para el acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Las entidades territoriales, participan juntamente con la Nación, en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos. En este sentido el Municipio de El Carmen, debe garantizar el derecho a la educación, así como el manejo adecuado de los recursos públicos mediante una gestión transparente, de acuerdo con planes, y presupuestos; buscando siempre el bienestar social de la comunidad.

Los recursos del sistema general de participación son la distribución de recursos que recibe el Estado teniendo en cuenta lo estipulado en la constitución política, se constituyen en una fuente importante de financiación para el desarrollo territorial, por lo tanto, deben administrarse siguiendo los principios de transparencia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad.

El adecuado manejo presupuestal de estos recursos sigue siendo uno de los aspectos básicos para el desarrollo de una buena gestión financiera en el municipio de El Carmen. Por ello, se debe desarrollar procesos presupuestarios acordes, a los lineamientos legales, con criterios de eficiencia que optimicen la ejecución de los recursos especialmente los destinados al sector educativo.

La dispersión de las inversiones, el desconocimiento de la gestión financiera de los recursos en lo territorial, la incertidumbre en su cuantificación y las debilidades en materia de ejecución, han

llevado a las entidades territoriales a buscar avances en la implementación de estrategias para mejorar el uso de estos recursos.

Reconociendo la relación existente entre el manejo presupuestal adecuado en el marco de los planes de desarrollo y el bienestar social se realizó un análisis sobre los criterios orientadores del diseño presupuestal y de su incidencia en la gestión financiera de los recursos del Sistema General de Participaciones en cuanto al sector educativo se refiere para determinar que en el municipio de El Carmen el proceso se estuviera realizando de manera pertinente y de acuerdo con los lineamientos del marco normativo vigente, cumpliendo con el propósito de tener una administración eficiente de estos recursos en el marco de su plan de desarrollo.

Palabras clave: Educación, Implementación de rubros, Presupuesto público, Teoría de sistemas

Abstract

Education is a fundamental and essential right of the human person. The responsibility for education is multiple, the State, society and the family oversee it. It is the responsibility of the State to regulate and exercise its inspection and surveillance in order to ensure its quality, for the fulfillment of its purposes, guaranteeing adequate coverage of the service and ensuring the necessary conditions for the access and permanence of students in the educational system.

The territorial entities participate jointly with the Nation, in the direction, financing and administration of educational services. In this sense, the Municipality of El Carmen must guarantee the right to education, as well as the proper management of public resources through transparent management, according to plans and budgets; always seeking the social welfare of the community.

The resources of the general system of participation are the distribution of resources that the State receives, taking into account what is stipulated in the political constitution, they constitute an important source of financing for territorial development, therefore they must be administered following the principles of transparency, efficiency, impact, equity and sustainability.

Adequate budgetary management of these resources continues to be one of the basic aspects for the development of good financial management in the municipality of El Carmen. Therefore, budgeting processes must be developed in accordance with legal guidelines, with efficiency criteria that optimize the implementation of resources, especially those destined for the education sector.

The dispersion of investments, the lack of knowledge of the financial management of resources at the territorial level, the uncertainty in their quantification and the weaknesses in execution, have

led the territorial entities to seek progress in the implementation of strategies to improve the use of these resources.

Recognizing the existing relationship between adequate budgetary management within the framework of development plans and social welfare, an analysis was carried out on the guiding criteria of the budget design and its impact on the financial management of the resources of the General Participation System in terms of It refers to the education sector to determine that in the municipality of El Carmen the process was being carried out in a pertinent manner and in accordance with the guidelines of the current regulatory framework, complying with the purpose of having an efficient administration of these resources within the framework of its development plan.

Keywords: Education, Implementation of items, Public budget, Systems theory

Introducción

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales; lo cual conlleva a que el manejo de los recursos públicos se realice por parte de las entidades territoriales. El adecuado manejo presupuestal sigue siendo uno de los aspectos básicos para el desarrollo, de una buena gestión financiera en los municipios. Por ello, se deben desarrollar procesos presupuestarios acordes, a los lineamientos legales, con criterios de eficiencia que optimicen la ejecución de los recursos.

Los municipios tienen la opción de maximizar los recursos y ejecutar acciones que les sean útiles para atender sus problemáticas en los distintos sectores sociales, en el marco de sus planes de desarrollo. En este sentido el sector educación es de suma importancia y las inversiones que se realicen en ese campo, son decisivas para el progreso de la sociedad y poder así, disminuir las brechas en las condiciones de acceso, permanencia y calidad educativa, en todos los niveles.

Así las cosas, las entidades territoriales, están obligadas a realizar todo el proceso de planeación, ejecución y seguimiento del presupuesto, que permita garantizar el cumplimiento, de sus metas programáticas del sector educativo, las cuales están definidas en el plan desarrollo, buscando lograr los objetivos propuestos, en este sector.

Fainboim y Olivera, han planteado que:

...la conexión entre el proceso de planeación y la ejecución final de la inversión es débil y que los conceptos técnicos de los proyectos de inversión no juegan un papel definitivo, al momento de ser incluidos en el presupuesto anual. Lo anterior tiene efectos negativos sobre la eficiencia del gasto en inversión (2005).

La presente investigación se funda en el análisis de los procesos interrelacionados con el manejo presupuestal para el logro de objetivos en el sector educativo del municipio de El Carmen en el Norte de Santander, lo anterior permitirá elaborar un análisis de los diferentes impactos e incidencias que trae este manejo presupuestal, en el ente territorial y a su vez las medidas tomadas por el gobierno local para administrar y gestionar los mismos, en pro del equilibrio presupuestal. Con lo descrito anteriormente se pretende establecer, si este manejo presupuestal, se adecua en su funcionamiento, al aporte de expectativas y metas en el cumplimiento del marco en el plan de desarrollo municipal, en el sector educativo.

Así mismo se pretende estimar el desempeño del municipio de El Carmen en la provisión de los servicios educativos y que tan eficientemente han utilizado los recursos destinados a este fin, como resultado del fortalecimiento de la descentralización. Un estudio sobre el desempeño del municipio en el manejo de estos recursos resulta importante no solo por los costos fiscales asociados con los problemas de ineficiencia, sino por el beneficio social que se podría obtener al mejorar la asignación de los recursos públicos, en términos de indicadores de cobertura y calidad en el sector educativo del municipio.

El marco metodológico de la investigación, se realiza: desde el método cualitativo y se utiliza como técnica de recolección de información: el estudio de casos, identificado éste como: el instrumento, que busca con el análisis del manejo presupuestal, en el marco de los planes de desarrollo territorial, entre los años 2011- 2016, en el municipio de El Carmen: analizar importantes problemas de funcionamiento y de gestión, que se hallen conectados con el tratamiento, al sistema presupuestal territorial.

Se promueve así un reconocimiento de la relación existente entre el manejo presupuestal adecuado en el marco de los planes de desarrollo y el bienestar social, del ente territorial, para este caso: del sector educativo.

Capítulo 1. Análisis de la implementación de los rubros presupuestarios en educación del municipio de El Carmen, Norte de Santander, para las vigencias 2015 – 2017

1.1 Planteamiento del problema – formulación

La administración de los recursos en los municipios colombianos se desarrolla a partir de un modelo de estructura descentralizada, con base en lo planteado anteriormente, el gobierno central gira recursos por medio de las denominadas transferencias de la nación y considerándose estas como una fuente importante de financiación para el desarrollo territorial, debiendo ser administradas bajo los principios de transparencia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad. Las asignaciones se orientan principalmente a la inversión en proyectos que permitan a la población tener acceso a los servicios de educación, salud, agua potable, alcantarillado, cultura y deporte.

Entendiendo la importancia del sector social educativo para el desarrollo de las entidades territoriales, la administración municipal de El Carmen, Norte de Santander, tiene como responsabilidad por mandato legal: la administración de los recursos financieros de dicho sector, buscando garantizar la inversión y así: poder generar las condiciones de acceso, permanencia y calidad educativa en todos los niveles, en concordancia con el plan de desarrollo territorial.

Si se persigue el logro de una buena gestión pública territorial, se debe garantizar el desarrollo de lo descrito anteriormente, ajustado al manejo presupuestal, el cual es de suma importancia y utilidad, en este proceso. Por tanto, el manejo presupuestal hace referencia a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 111 de 1996 y utiliza el Sistema General de Participaciones (SGP) como el “conjunto de recursos que la nación transfiere a los entes territoriales para que éstos financien los

servicios a su cargo con prioridad en educación, cuya competencia, es asignada: de acuerdo con la Ley 715 de 2001”.

No obstante, lo importante de este aspecto, el municipio de El Carmen, no cuentan con análisis presupuestal que permita identificar si el proceso del manejo de los recursos se ha realizado de manera adecuada y en armonía con el sistema presupuestal y su plan de desarrollo territorial, de manera tal que se hace necesario, realizar dichos análisis respecto a la información reflejada en los informes financieros respecto a los recursos del SGP en Educación.

Es claro pues, que de no llevarse a cabo lo anterior no sería posible la identificación de las problemáticas o las necesidades que se pretenden atender a través de la acción pública. Esta necesidad de análisis del manejo presupuestal en la aplicación de estos recursos permitirá determinar la eficiencia en los procesos administrativos, en pro de la inversión social, en el sector educativo.

Por tanto, es necesario analizar la implementación presupuestaria de los ingresos y gastos de inversión en el sector Educación dentro de los Planes de Desarrollo “Leal a Su Pueblo y A sus Ideas 2012- 2015 en su vigencia 2015 y “Un Municipio En Buenas Manos” 2016- 2019, en su vigencia 2017 de El Carmen, Norte de Santander, con el propósito de determinar su nivel de ejecución presupuestal y la obtención de resultados de acuerdo al plan de desarrollo municipal.

Con los resultados del estudio, se espera hacer un aporte a la entidad territorial en el mejoramiento del manejo del sistema presupuestal; en lo que respecta al logro de los objetivos y las metas del sector educativo de conformidad con lo establecido en el plan de desarrollo territorial.

1.2 Justificación

Los municipios como entidades territoriales participan en conjunto con la Nación, en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos. En desarrollo de esas funciones el Municipio de El Carmen, Norte de Santander, debe garantizar el control del uso de los recursos públicos, mediante una gestión transparente, de acuerdo con planes, y presupuestos; buscando siempre el bienestar social (Sánchez Cubides, 2015).

El análisis del manejo presupuestal, en el marco de las finanzas públicas, cumple la función primordial tanto del seguimiento y supervisión de la actividad financiera y las decisiones de la política trazada. Este análisis proporciona un marco conceptual y contable que permite dar cuenta del proceso de las operaciones financieras proyectadas y ejecutadas, en la entidad territorial, tomando para ello, una muestra representativa.

Para tal fin, se parte de las ejecuciones presupuestales y los estados financieros complementarios de la entidad territorial, y se procede a contabilizar los ingresos, efectivamente recaudado y los gastos, causados por los recursos girados, más los constituidos por los compromisos; todo lo anterior, atendiendo a las normas presupuestales, contempladas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Colombiano; en concordancia con el plan de desarrollo territorial.

Buscando cumplir la misión de asegurar una administración eficiente de los recursos en el sector educación, se hace necesario: analizar el proceso administrativo y contable del manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y demás recursos. El proceso anterior garantizará que el proceso anterior, se realice de acuerdo con los lineamientos del marco normativo vigente, para OSPINA; dicho análisis financiero permitirá tomar las decisiones encaminadas al

mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, y el cumplimiento de su propósito (Caro Puentes, 2014).

Por tanto, este tipo de análisis en la gestión presupuestal y en el manejo de los recursos del sector educativo los cuales apoyan la gestión de la administración municipal y el logro de los objetivos, sustentando de esta manera la prestación de los servicios básicos fundamentales del sector educativo. Este análisis presupuestal permitirá sustentar lo que ha acaecido con la gestión de los recursos públicos como insumo clave para el desarrollo de la administración del ente territorial.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General. Analizar la incidencia del manejo de las ejecuciones presupuestales y de las partidas de ingresos y gastos de inversión en el sector educación, en el municipio de: El Carmen, Norte de Santander, para las vigencias 2015 y 2017, en el marco de los planes de desarrollo 2011 – 2014 y 2015 - 2019.

1.3.2 Objetivos Específicos.

- Caracterizar las partidas de ingresos y gastos de inversión asociados al sector educación, buscando identificar la procedencia y aplicación de estos.
- Analizar la incidencia entre los recursos asignados por el SGP al sector educativo en el Municipio de El Carmen, estableciendo un comparativo entre los estimados en los planes de desarrollo y la ejecución de estos.

- Determinar el grado de ejecución de los recursos provenientes del SGP para el sector educativo en el municipio de El Carmen.
- Dictaminar las mejoras a implementar en la gestión del manejo presupuestal de los recursos del sector de la educación, a través de la manifestación de recomendaciones, ajustadas al caso.

Capítulo 2. Marco referencial

2.1 Antecedentes de la investigación

2.1.1 Antecedente Internacional. El artículo Carencias Sociales: una visión desde el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, elaborado por Huertas Alejandra ante la Revista Economía Informa, presenta el un análisis del presupuesto destinado a los programas federales que atienden las necesidades sociales, combatiendo el índice de la pobreza en México, que es medido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (Huerta Pineda, 2016).

2.1.2 Antecedente Nacional. El informe de análisis y resultado de los hallazgos del proceso de auditoría en desarrollo del Plan General de Auditoria de año 2009, da cuenta del ejercicio de control fiscal a la ejecución de estos recursos transferidos a las entidades territoriales desde el nivel central, en el que se evidencia...

...la problemática de los sectores financiados como son, entre otros los bajos niveles de diversos indicadores sociales en educación, salud y agua potable, las reiteradas denuncias

sobre presuntos malos manejos de los recursos de transferencias y la evidencia sobre la insuficiente cobertura (Contraloría General de la República, s.f.).

Así mismo, destaca que dada la importancia de los sectores sociales que se financian con recursos del SGP se hace necesario fortalecer los análisis a la gestión de las finanzas territoriales y los servicios sociales permitiendo así generar observaciones que tienen como objetivo velar por el seguimiento y control a la ejecución de los recursos destinados a la inversión social como queda plasmado en el plan estratégico de cada administración.

El informe concluye que tras las auditorias ejecutadas se demuestra que son escasos los municipios que hacen de la administración de los recursos transferidos, el 65% de las entidades realiza un cumplimiento parcial de los principios denotados para la administración pública, terminando con el 31% de las entidades quienes poseen problemas importantes, reiterados e instalados en la planeación, tratamiento, ejecución, control y seguimiento de los recursos transferidos por el estado; haciendo hincapié en que la causa principal de dichas falencias es la incapacidad institucional que tienen las administraciones municipales para cumplir sus responsabilidades implantadas como administradores del bienestar social de la población.

Así, en educación, los mayores riesgos se presentan en los recursos destinados al mantenimiento y mejoramiento de la calidad educativa porque el concepto mismo no tiene una definición instrumental que precise sobre el gasto de recursos, las directrices y orientaciones son ambiguas e incluyen conceptos financiables algunos pocos asociados con calidad, las carencias de muchas instituciones educativas obligan a gastos imprescindibles para tratar de proveer los requisitos mínimos para impartir educación, la dispersión de los ejecutores de recursos y a nivel municipal la falta de personal especializado para orientar el

gasto hacia calidad educativa. Todos ellos intervienen como factores que dificultan el buen manejo de estos recursos (Contraloría General de la República, s.f.).

Se establece que, dada la importancia del servicio educativo, por ser este de carácter nacional pero administrado por las entidades territoriales, se presentan reiteradamente riesgos por la no práctica de procesos de seguimiento y vigilancia. Por tanto el actuar de las administraciones de los entes territoriales debe permanecer en constante análisis, control y seguimiento para poder así evaluar y erradicar de manera simultánea las deficiencias que se tienen en la ejecución de los recursos del sistemas general de participaciones, buscando de esta manera el equilibrio y estabilidad social que propende no del bienestar particular sino del bienestar colectivo como población de un territorio en busca del desarrollo y avance para la generación de prosperidad social.

Del mismo modo, para la presente investigación se ha tomado como referentes los documentos a continuación señalados:

Por otra parte, Restrepo, expone un problema en el municipio de Envigado asociado a la carencia de un proceso de planeación financiera adecuado que permita garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio, solvencia que permitirá realizar con eficiencia, eficacia y efectividad la gestión necesaria para el logro de las soluciones a los problemas y necesidades de la comunidad, haciendo que se mejore el desarrollo económico y social con mejor calidad de vida (2016, p. 3). Según el autor, el proceso de planeación financiera territorial contempla la inclusión del Programa de Gobierno del alcalde electo para la consecuente transformación al Plan de Desarrollo Municipal, el cual es el insumo principal para contemplar y ajustar los sectores, programas, subprogramas y proyectos para su decidida ejecución a través del Presupuesto Anual, ajustados debidamente al Plan Anual de Caja (PAC).

El artículo Consistencia macroeconómica de las políticas públicas y proyectos de ley con impacto en las finanzas públicas, escrito por los investigadores Chávez, Lozano y Acevedo de la Universidad Católica de Colombia, quienes realizaron un análisis de la economía colombiana al ejecutar la Ley de Reparación Integral a las Víctimas, una vez aprobada en el año 2011. (Chávez, Lozano, & Acevedo, 2011).

La primera para la cobertura básica y media y la segunda medida con los puntajes en las pruebas del ICFES. Mediante un análisis DEA, el autor encuentra que la eficiencia en términos de cobertura se mantuvo relativamente constante entre ambos periodos, mientras que en calidad se incrementó levemente. Aunque los departamentos muestran un margen de mejora en el manejo de sus recursos, los efectos generados por la reforma del 2001 al sector educativo no fueron evidentes (Melo-Becerra, Hahn-De-Castro, Ariza-Hernández, & Carmona-Sánchez, 2016).

En los municipios del país se determina la existencia de marcadas relaciones entre el cumplimiento indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) con las instituciones existentes en los territorios. Así mismo, el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), encuentra que en las regiones con mayor prosperidad económica y con un mejor seguimiento sobre los recursos desarrollan una mejor eficiencia en la administración de estos recursos. (Melo-Becerra, Hahn-De-Castro, Ariza-Hernández, & Carmona-Sánchez, 2016).

2.1.3 Antecedentes en el ámbito local. Wilfredo Gelvez, (2018), presenta un estudio que tiene como objeto analizar el plan de desarrollo del municipio de El Carmen, entendiendo que son estos documentos la guía de gobierno más importante que poseen las unidades administrativas territoriales del orden local, departamental y nacional.

En su estudio hace referencia a las dificultades que enfrentan los gobiernos locales en la intención de querer contrarrestar todas las necesidades presentes en el municipio, más aun cuando estos son azotados por la violencia que generan los actores armados, el narcotráfico y los cultivos ilícitos. Las realidades palpables en esta localidad permiten conocer muy de cerca el efecto de la implementación de las políticas públicas que están orientadas desde el plan de desarrollo que proponen disminuir las necesidades básicas insatisfechas e ir en la misma dirección a la que apuntan los (ODS) Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel mundial. La investigación determina los alcances y el impacto que ha tenido el plan de desarrollo 2016-2019 en las comunidades más vulnerables del municipio, toda vez que ahí proyectan el cierre de brechas entre la población rural y las cabeceras municipales (Gelvez Prado, 2018).

2.2 Marco teórico

El presupuesto público fue concebido a partir de la ley 38 de 1989 no simplemente como la sumatoria de ingresos proyectados y gastos autorizados sino como un instrumento coordinado a partir de un sistema, que permite planificar las operaciones presupuestales en función de unos fines sociales y financieros (Herrera Robles, 2003). Por tanto, el marco teórico de la investigación se encuadra dentro de la teoría de sistemas, lo cual permite ver como una organización pública se ve a sí misma como un sistema, que forma parte a su vez de otros sistemas.

Así mismo y con el propósito de establecer un rasgo de coherencia teórica en el funcionamiento del sistema presupuestal se inicia acometiendo una revisión inicial de todo lo concerniente a educación en Colombia, así mismo y con el propósito de lograr una relación concordante entre los procesos se hará una revisión teórica de lo referente a las finanzas públicas, los planes de desarrollo

y a todo el sistema presupuestal en las entidades territoriales como partes de un sistema que conlleva a unos objetivos comunes.

2.2.1 Teoría de Sistemas. En las definiciones más comunes los sistemas se entienden como conjuntos de elementos que mantienen directas relaciones entre sí, lo que permite tener a todo el sistema directo o indirectamente unido y cuyo comportamiento general busca cumplir con algún tipo de objetivo.

Ludwig Von Bertalanffy logró concebir una idea sistémica de la biología al considerar al organismo como un sistema abierto, directamente relacionado con otros sistemas adyacentes a través de continuas interacciones. Esta concepción fue la base para desarrollar toda su teoría general de sistemas, estableciendo que el sistema es un conjunto de elementos caracterizados por sus interrelaciones o conexiones (Von Bertalanffy, 1969). Con este planteamiento dio una nueva explicación sobre la vida y su interacción con la naturaleza como un sistema, permanentemente relacionado a interacciones dinámicas, logrando adoptarlo posteriormente a la realidad social y a las estructuras organizadas. Este concepto de sistema pasó a dominar las ciencias, y principalmente la administración.

En los sistemas se aprecian distintas características, entre ellas si son flexibles, penetrables, centralizados, configurables, estables, entre otros. En general se distinguen dos tipos de sistemas: los sistemas abiertos y los sistemas cerrados, los cuales se diferencian por su interacción o no con su entorno. Por tanto, los sistemas son considerado como un todo y se caracterizan por la interrelación e interdependencia de sus partes. Estas partes están representado por todos los componentes y sus inter relaciones para el logro de un objetivo.

Este objetivo es un elemento esencial que demarca el sistema y permite definir para qué fueron diseñados y organizados cada uno de sus componentes y sus relaciones que los caracterizan. No puede existir ni desarrollarse un componente del sistema que este no en función del cumplimiento del objetivo. El concepto de sistema en general está sustentado sobre el hecho de que ningún sistema puede existir aislado completamente y siempre tendrá factores externos que lo rodean y pueden afectarlo.

En este orden de ideas, se puede establecer que una organización es un sistema incluido en otro más amplio que es la sociedad con la que interactúa directamente pues sus objetivos giran en torno a su bienestar. También puede ser definida como un sistema conformado por individuos y grupos de trabajo que responden a una determinada estructura y precisos objetivos en el marco de la sociedad que la cobija. Por tanto, una Entidad desarrolla su existencia como sistema cuyos objetivos son medibles y condicionados al bienestar de la sociedad.

De la teoría general de sistemas se deriva entonces que la organización es un sistema abierto dentro de otro más amplio, que es la sociedad con la cual interactúa; ambas se influyen mutuamente. La organización está constituida por un grupo de individuos que unen actuaciones para alcanzar determinados propósitos.

De otro lado, y en la búsqueda de comprender a las entidades territoriales como organizaciones que operan como un sistema, se parte de las concepciones de Jellinek en su obra *La Doctrina De Las Relaciones De Estados*, 1882, en donde la organización territorial de un Estado ha sido tipificada desde la esfera constitucional en los conceptos de Estado unitario y regional. Esto conduce a una sola organización institucional y el poder que se les transfiere a las unidades territoriales. Esta transferencia de poder a lo territorial se fundamenta en la autonomía regional.

Por tanto, estas entidades territoriales como organizaciones dotadas de poder de un nivel

superior fungen como sistemas abiertos que interactúan con la sociedad en busca de cumplimiento de objetivos comunes. En este caso, la característica primordial del sistema está dada por la interrelación y dependencia de las partes que lo integran y la estructura que subyace a tal interrelación. Como consecuencia de esto subyace otro elemento esencial como son los vasos comunicantes que fluyen permanentemente información tanto de entradas como de salidas mediante las cuales se fortalece una relación interna para el cumplimiento del objetivo y su ambiente. Ambos elementos son necesarios y se complementan.

2.2.2. La Educación en Colombia. La responsabilidad de la educación es múltiple, el Estado, la sociedad como la familia están a cargo de ella. Sin embargo, le corresponde al Estado velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizando el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para el acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo (Sentencia 2004-02535, 2017).

La educación en Colombia es un derecho ciudadano y una prioridad del Estado. La Constitución de 1991 y la Ley General de Educación de 1994, establece que todos los colombianos tienen derecho a acceder a la educación para su desarrollo personal y para el beneficio de la sociedad. La educación obligatoria actualmente es de 10 años, desde los 5 hasta los 15 años. El sistema educativo colombiano está organizado en cuatro etapas clave. La Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia, incluye servicios para los niños desde el nacimiento hasta los 6 años. Los estudiantes entran al sistema educativo en el año de transición (Grado 0 o a los 5 años). La educación básica comprende nueve años (Grados 1 a 9, para niños de 6 a 14 años) e incluye cinco años de educación primaria y cuatro

años de básica secundaria. La educación media dura dos años (Grados 10 y 11, para jóvenes de 15 y 16 años) (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

La desigualdad social ha contribuido a profundizar desigualdades en el acceso a la educación y el cumplimiento de logros en Colombia. Dada esta inequidad social, se han desarrollado iniciativas gubernamentales para enfrentar las desigualdades en cuanto a aprendizaje y acceso a la educación. Las políticas para primera infancia han buscado incrementar la inclusión a la educación de los niños y niñas vulnerables y en condiciones de pobreza.

Desde el año 2012, la educación ha sido gratuita desde transición hasta terminar la educación media. El país ofrece educación integral hasta terminar la educación básica secundaria a la edad de 15 años y diploma de bachiller, ya sea académico o técnico, el cual permite ingresar a la educación superior.

El Ministerio de Educación Nacional – MEN – es la entidad del estado responsable de la educación en Colombia, se encarga de liderar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas educativas, para la garantía del derecho a la educación, y en la prestación de un servicio educativo con calidad, que reconoce e integra la diferencia, los territorios y sus contextos, para permitir trayectorias educativas completas que impulsan el desarrollo integral de los individuos y la sociedad. Dentro de su estructura orgánica El MEN tiene dos viceministerios; uno encargado de la preprimaria, la educación básica y la educación media; y el otro, encargado de la educación superior. Desarrolla una estrategia de fortalecimiento territorial del sector educativo en las cuales busca a través del desarrollo de acciones fortalecer las capacidades del MEN y de las Secretarías de Educación para asegurar una gestión integral educativa efectiva en todo el territorio.

2.2.3 Planes de Desarrollo Territorial. Un plan de desarrollo es un instrumento de gestión que promueve el desarrollo social y humano en el territorio. Para que cumplan con este objetivo deben establecer diagnósticos sociales reales y proyectar acciones a través de programas y proyectos tendientes a favorecer los grupos poblacionales más afectados por distintas causas. De igual forma, deben propender por corregir inequidades sectoriales como es el caso en educación y las brechas existentes (Álvarez, 2017).

En este sentido, los planes de desarrollo dan a respuesta a las diferentes problemáticas y a las necesidades del territorio para permitir una mejor calidad de vida. Se constituye en una ruta de trabajo que tienen los mandatarios para un periodo determinado. El plan de desarrollo territorial – PDT- es en esencia es el instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones territoriales durante un período de gobierno. Este instrumento de planeación está compuesto por: 1) El Diagnóstico, 2) Parte Estratégica y 3) Plan de Inversiones.

2.2.3.1 Características de los planes de desarrollo. La Constitución Política de Colombia ordena a los territorios la formulación de los Planes De Desarrollo. Por mandato de la Ley Orgánica de Planeación (ley 152 de 1994), deben contener los principios de autonomía, participación comunitaria, ordenación de competencias, coordinación, consistencia, continuidad, eficiencia, viabilidad y coherencia; las etapas que den seguir son las de: formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Los planes de desarrollo deben enfocarse fundamentalmente en el gasto público social, entendido como la distribución territorial del gasto para atender y superar las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población, la eficiencia fiscal y administrativa. La distribución territorial del gasto debe procurar desarrollo armónico de toda la población del territorio.

Los planes de desarrollo deben definir objetivos, metas y estrategias y son la base principal del plan de inversiones del territorio. Estos planes plurianuales de inversión son el marco de los presupuestos anuales de rentas y gastos. Deben definir los proyectos prioritarios y los recursos financieros con que se ejecutaran para garantizar su cumplimiento. El plan de inversiones debe incluir entre otros la proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público.

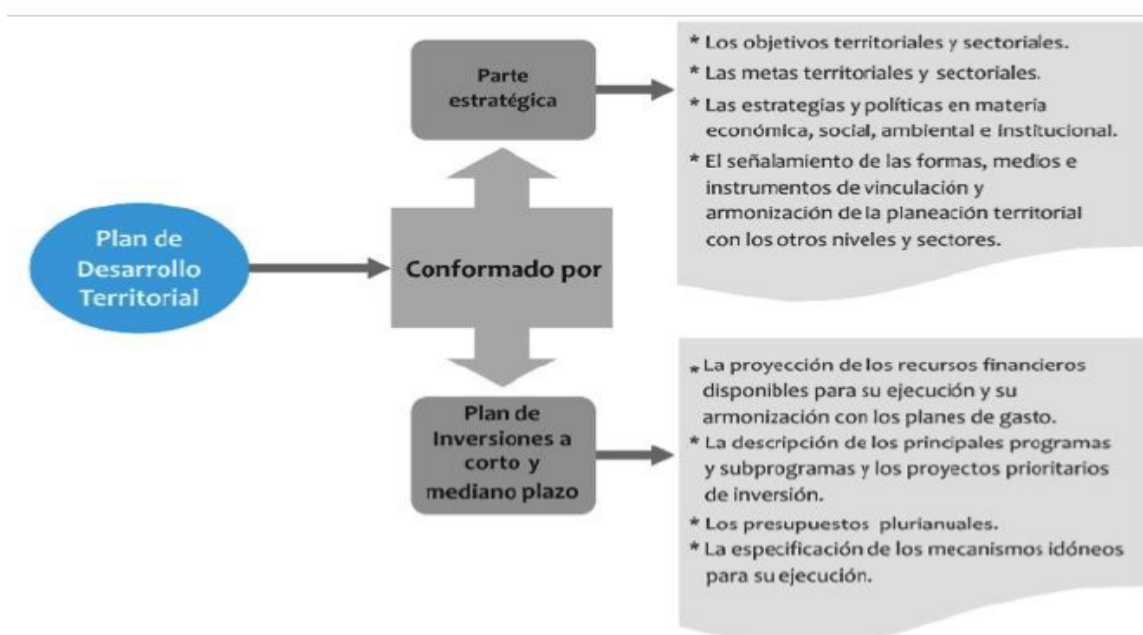


Figura 1. Conformación de los planes de desarrollo

La Ley 152 de 1994, menciona que los planes de desarrollo deben contar con una parte estratégica y un plan de inversiones a realizar a mediano y a corto plazo conforme lo establecido por las Asambleas Departamentales y Consejos territoriales siguiendo los lineamientos establecidos en el artículo 31 de esta Ley. Además de contar con los recursos administrativos, financieros y legales, los Planes de Desarrollo deben contar con los certificados de disponibilidad presupuestal desde el comienzo de la puesta en marcha de cada plan (Álvarez, 2017).

2.2.4 Finanzas públicas territoriales. Dada la incidencia de la economía clásica en el sector público comienza a hablarse de las finanzas públicas como concepto, teniendo como finalidad la formas que debe aplicar el poder público para obtener y administrar los recursos económicos suficientes para su funcionamiento y desarrollo de las actividades que está obligado a efectuar, especialmente en la satisfacción de servicios públicos. Las finanzas públicas como una rama de la economía tienen como objetivo central el desarrollo de los sistemas y las diversas maneras en que el Estado administra los recursos materiales y financieros necesarios para su funcionamiento. Este concepto involucra las reglas que permiten la recepción de los ingresos del Estado y la correcta ejecución de dichos ingresos.

En concordancia con el desarrollo histórico de las finanzas públicas en el marco de su manejo por parte del Estado, se evidencia por un lado el estado como un ente abstracto y dominante que como simple testigo inerte permite el desarrollo del sector privado y un estado como ente orientador del mercado, que interviene en el manejo del mismo y provee a los ciudadanos bienestar mediante la asignación de recursos a través de políticas fiscales; por otro lado un estado descentralizado que descarga a sus territorios poder y responsabilidades en la gestión y manejo de sus finanzas para satisfacer las necesidades de su comunidad y lograr el bienestar general.

En la actualidad, este último modelo de gestión es que se ha desarrollado logrando que los territorios en materia de finanzas públicas tengan sus propias responsabilidades que les permite como entidades territoriales dotadas de autonomía tomar sus propias decisiones. Estas entidades se gobiernan por sí solas, generando sus propios ingresos y se encargan de proveer a la población los servicios esenciales para satisfacer sus necesidades básicas insatisfechas.

Las finanzas públicas territoriales se desarrollan a partir de estos procesos de descentralización y en desarrollo de una estructura financiera propia. Dada esta autonomía fiscal de los entes

territoriales se debe establecer con claridad las diferentes fuentes de ingresos y tributación de los diferentes niveles de poder del estado, demarcando los tributos territoriales y todo lo concerniente a las transferencias de la nación a los entes territoriales (Silva Ruíz, Páez Pérez, & Rodríguez Tobo, 2008).

2.2.5 Aspectos generales del sistema presupuestal. El presupuesto se define como la estimación de los ingresos que durante un periodo de un año pueden ser recaudados y con base en esto proyectar los gastos de funcionamiento y de inversión. En esta proyección define las disposiciones que permitan garantizar la ejecución de los recursos, en el marco del Plan de Desarrollo. El presupuesto es el instrumento operativo y de ejecución depende el cumplimiento de las metas fijadas por la entidad. Por tal motivo su elaboración debe ser llevado a cabo a través de procesos técnicos para programar con certeza el gasto público y su forma de financiación y ejecución. (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

2.2.5.1 El presupuesto público. A continuación, se detalla específicamente sobre el presupuesto público a nivel nacional:

El Sistema Presupuestal es un conjunto de herramientas dirigido a organizar la información financiera en los entes públicos para optimizar la utilización de los recursos y la satisfacción de las necesidades de la población de acuerdo con las competencias que le han sido asignadas constitucional y legalmente (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

El instrumento principal de la actividad financiera del gobierno es el presupuesto público, el cual es también la carta de orientación para la ejecución de las finanzas estatales, instrumento de planificación y cumplimiento de planes y programas que refleja la actividad gubernamental y el

cumplimiento de la Constitución Política en los ámbitos políticos, económicos, jurídicos y sociales (Peña González, 2007).

En el marco de la gestión financiera, el presupuesto público es el eje fundamental dentro de las entidades públicas. De acuerdo con Mendoza (2007), el presupuesto público es una estimación que adelantara la entidad pública, de los ingresos y los gastos para un cierto periodo de tiempo. Así las cosas, el presupuesto determina los ingresos que recibirá y proyecta los gastos que va a realizar en un año, este periodo de tiempo se define como vigencia fiscal.

El Presupuesto Público está constituido por el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de inversiones, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Programa Anualizado de Caja; lo que conforma el Sistema Presupuestal. En general, el presupuesto se desarrolla en el marco de un sistema para la eficiente asignación de los recursos públicos conjugando los recursos disponibles con la proyección de la inversión conforme a los planes de desarrollo para luego medir los resultados mediante el instrumento de ejecución de los ingresos y gastos anuales (Álvarez, 2017).

Desde el punto de vista jurisprudencial la Corte Constitucional en Sentencia C-066 (2003), abordó la definición y finalidad del presupuesto señalando lo siguiente: “El presupuesto público ha sido definido como

...un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que, normalmente cada año, efectúa el órgano de representación popular en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde. Aparte de su significación desde el punto de vista político, como expresión del principio de legalidad de los ingresos y de los gastos, el presupuesto se ha convertido en un poderoso instrumento de manejo macroeconómico.

2.2.6 Principios presupuestales. Los principios a que deberá someterse la actividad presupuestaria constituyen aquellos postulados que se espera se encuentren presentes en los documentos presupuestarios. En este sentido Rebolledo considera que la columna vertebral de la actividad financiera del gobierno está constituida por el presupuesto público, que a su vez describe como el mecanismo que utiliza el gobierno para desarrollar sus diversos programas. (Peña González, 2007)

Las entidades territoriales al elaborar el presupuesto deben observar los principios establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en relación con la formulación, elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, que le sean análogos:

Planificación: El presupuesto debe reflejar los planes gubernamentales de largo, medio y corto plazo. En consecuencia, se deben considerar en su orden el Plan de Desarrollo, el Plan de Inversiones Públicas, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Anualidad: El presupuesto tiene vigencia de un año. Por consiguiente, debe ser ejecutado dentro del año fiscal que comienza el primero de enero y culmina el 31 de diciembre. Después de esa fecha no se puede adquirir ningún compromiso con cargo al presupuesto que se cierra (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Universalidad: El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones o transferir crédito alguno que no figuren en el presupuesto (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Programación integral: Los programas presupuestales que se pretenda a ejecutar deben contemplar simultáneamente los gastos de inversión y los de funcionamiento necesarios para su

ejecución y operación, además de las obras complementarias que demande su funcionamiento (Rodríguez Tobo, 2008).

Especialización: Los gastos que se autoricen en el presupuesto deben guardar estricta relación con el objeto y funciones de la organización respectiva, y se deben ejecutar de conformidad con el fin para el cual fueron programados. Con este principio se busca que las entidades no resulten realizando actividades extrañas o que no tengan nada que ver con su naturaleza (Peña González, 2007).

Inembargabilidad: Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman (Sentencia C-793/02, 2002).

Unidad de caja: Con el recaudo de todos los ingresos se conforma un fondo común con el cual se atienden todas las erogaciones que demande el funcionamiento del Estado. No se aplica este principio a aquellas rentas que tienen una destinación específica y cuyo manejo se exige que sea separado de las rentas ordinarias, como es el caso de las transferencias que reciben las entidades territoriales de la nación (Peña González, 2007).

Coherencia macroeconómica: El presupuesto de las entidades territoriales debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República (Peña González, 2007).

Homeostasis presupuestal: El crecimiento real del presupuesto de rentas de la entidad territorial, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio económico (Peña González, 2007).

2.2.7 Instancias del sistema presupuestal de las entidades territoriales. Los principales actores del proceso de implementación del sistema presupuestal son los gobernadores y alcaldes y las corporaciones administrativas: asambleas departamentales y concejos municipales.

Al alcalde o gobernador, como jefe de la administración municipal, distrital o departamental, le corresponde velar por el desarrollo económico y social, para ello debe buscar la sostenibilidad financiera y fiscal de la entidad territorial en el corto, mediano y largo plazo, de esta forma, coordina el sistema Presupuestal desde la programación, aprobación, ejecución y control presupuestal, velando por la coherencia de este con las prioridades del Plan de Desarrollo.

De acuerdo con las disposiciones legales son las únicas autoridades competentes para presentar al concejo municipal o a la asamblea departamental el proyecto de acuerdo u ordenanza sobre el presupuesto municipal o departamental son los alcaldes y gobernadores, respectivamente.

Los Concejos Municipales y las Asambleas departamentales, por mandato legal son las entidades de elección popular que aprueba los gastos que serán ejecutados por las administraciones locales.

Las Secretarías de Planeación como instancia de las administraciones territoriales son las que garantizan la coordinación, seguimiento y evaluación de la ejecución del Plan de desarrollo. En conjunta con la Secretaría de Hacienda elabora y ejecuta el Plan Operativo Anual de Inversiones, en concordancia con el plan de desarrollo.

En la Secretaría de Hacienda Municipal recae la responsabilidad del manejo financiero, presupuestal y contable. Desarrolla y ejecuta la política fiscal y financiera en el territorio con el objetivo de mantener la sostenibilidad de la misma a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

2.2.8 Marco fiscal de mediano plazo (MFMP). Creado por la Ley 819 de 2003, es la herramienta principal para garantizar la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica en el manejo de las finanzas públicas en un período de diez años, sin involucrar las condiciones políticas que afectan la gestión del nivel central y territorial en el logro de sus objetivos de política de acuerdo con los lineamientos establecidos en la citada norma (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Un Marco Fiscal de Mediano Plazo se construye a partir del conocimiento detallado de la situación fiscal de la entidad territorial. No se trata solamente de relacionar los gastos actuales y estimar unos ingresos que permitan sufragarlos en el tiempo. El diseño de esta herramienta es un proceso que demanda estar al tanto de los pasivos que tiene la entidad, hacer seguimiento a los procesos jurídicos en contra de la Administración en todos los niveles, conocer al detalle la estructura actual de ingresos y gastos y establecer claramente si se cumplen los límites legales al endeudamiento, a la sostenibilidad de la deuda y al gasto de funcionamiento (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019).

2.2.9 El plan operativo anual de inversiones (POAI). Es el instrumento mediante el cual se concretan las inversiones del Plan de Desarrollo de acuerdo con en el Plan Financiero, para cada vigencia fiscal. Permite organizar su ejecución dado que es el instrumento de programación de la inversión anual, en él se relacionan los proyectos de inversión, clasificados por sectores, programas y metas de producto.

Este instrumento de gestión programa los recursos que van a ser destinados a inversión definiendo las diferentes fuentes de financiación del plan como por ejemplo los estipulados por

cada componente del Sistema General de Participaciones (Departamento Nacional de Planeación & Dirección de Desarrollo Territorial, 2003).

El POAI relaciona los programas y proyectos para dar cumplimiento con los objetivos del Plan de Desarrollo, de conformidad con el potencial financiero del territorio. Antes de ser incluidos en el POAI, los proyectos deben haber determinado sus requerimientos financieros, técnicos, materiales y humanos garantizando su viabilidad.

El POAI se constituye en el vínculo entre el plan de desarrollo y sistema presupuestal, por lo tanto, es el elemento que facilita los procesos de articulación el proceso presupuestal con la planeación.

Con base en el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Plurianual de Inversiones se define la cuota global de inversión para la vigencia fiscal, para lo cual preparan el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). Dicho Plan se desagrega por fuentes de financiación, identificando aquellas de destinación específica. La cuota global de inversión se distribuye entre los sectores que forman parte del Plan de Desarrollo, cumpliendo con las destinaciones específicas que establecen las disposiciones legales. El Plan define los proyectos de inversión clasificados por sectores, organismos y programas; para lo cual se presentan dos orígenes. Situado Fiscal Territorial y Dependencia. (Departamento Nacional de Planeación & Dirección de Desarrollo Territorial, 2003).

2.2.10 El presupuesto anual. Las entidades diagnostican las necesidades de la población la que atienden por medio de su accionar, para lo cual establece proyectos que definen los recursos monetarios necesarios para su ejecución.

El presupuesto anual es ese instrumento que permite cumplir con esos proyectos en el marco de planes y programas de desarrollo económico y social; y contiene la proyección estimada de los

ingresos que se recaudarán durante la vigencia fiscal sus componentes son el Presupuesto de rentas y recursos de capital, que contiene la estimación de los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales, recursos de capital y fondos especiales. (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

2.2.11 El programa anual mensualizado de caja (PAC). Es un instrumento de manejo financiero de ejecución presupuestal, el cual contiene la totalidad de los ingresos que se esperan recaudar desagregados por meses y fuente; igualmente, contiene la desagregación mensual de los pagos que se realizará por funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. Este instrumento tiene como finalidad regular los pagos mensuales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones con cargo a la vigencia fiscal y los compromisos adquiridos de la vigencia anterior que hacen parte de las reservas presupuestales (Ministerio de Educación Nacional, 2012).

2.2.12 etapas del proceso presupuestal en las entidades territoriales. El conjunto de etapas que se desarrollan anualmente y que abarcan desde la elaboración del Presupuesto General se define como el Ciclo Presupuestal y contempla las etapas de programación, ejecución y cierre.

La programación. Es la que permite lograr el equilibrio presupuestal entre los ingresos que se proyectarán y los gastos que se requerirá ejecutar. Para esto se debe tener en cuenta la disponibilidad de recursos y la aplicación de los principios presupuestales. Dentro de esta etapa se elabora el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que incluye el Plan Financiero, Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y Anteproyecto de Presupuesto Anual; revisión y aprobación del Anteproyecto de Presupuesto por parte del Consejo de Política Fiscal Territorial (Dirección General del Presupuesto Público Nacional, 2011).

2.2.12.1 Presupuesto de ingresos y recursos de capital. Hace referencia a todos aquellos ingresos del estado que le permiten consolidar el presupuesto. Los ingresos denominados corrientes son aquellos recursos que ingresan con regularidad. Se clasifican en tributarios y no tributarios. Este presupuesto de ingresos contiene la proyección estimada de los ingresos corrientes, las transferencias, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos de la entidad territorial.

Las transferencias son los recursos que se perciben del Sistema General de Participaciones (SGP) o de la cofinanciación nacional o departamental, para la realización de proyectos específicos y del Sistema General de Regalías.

Los recursos del Sistema General de Participaciones son la transferencia más importante que reciben las entidades territoriales y posibilitan la financiación de los servicios públicos como educación. (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Tabla 1. *Distribución de los recursos de SGP*

Sector	Tabla
Sector Educación	58.5
Salud	24.5
Agua potable y saneamiento básico	4.5
Propósito general	11.6

Fuente: Ley 715 de 2001

Para el sector educativo, los ingresos están conformados por las transferencias que recibe de la Nación por concepto del Sistema General de Participaciones y los recursos corrientes que asigne el ente territorial. Otros ingresos disponibles para el sector educación deben ser gestionados por la

Secretaría de Educación respectiva, y al obtenerlos, deberán hacer parte de su presupuesto de ingresos.

La asignación de los recursos provenientes del SGP para Educación es la matrícula oficial atendida en la vigencia inmediatamente anterior, que resulte del análisis del reporte niño a niño realizado por cada Secretaría de Educación y la tipología o valor a reconocer por alumno atendido, que determina anualmente el Ministerio de Educación Nacional.

2.2.12.2 Presupuesto de gastos. Es el estimativo de gastos autorizados para la vigencia fiscal, clasificados en funcionamiento, servicio de la deuda e inversión a nivel de programas y subprogramas. En el presupuesto de inversión se indicarán los proyectos que constituyen el Plan Operativo Anual de Inversión.

Los gastos de inversión en educación estarán organizados por proyectos que apunten a los ejes definidos en el sector: mejorar la calidad educativa, reducir las brechas entre las zonas urbanas-rurales y garantizar la eficiencia en el uso de los recursos financieros, físicos y humanos (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

2.2.12.3 Presentación del proyecto de presupuesto. La Secretaría de Hacienda, elabora el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y de Gastos, ajustado según las ejecuciones anuales, que será presentado a consideración de la corporación pública, el primer (1er) día del último período de sesiones ordinarias de la respectiva corporación. Una vez aprobado el presupuesto, la Secretaría de Hacienda preparará para la firma del Alcalde o del Gobernador el Decreto de Liquidación del Presupuesto (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

2.2.12.4 Ejecución del presupuesto. Ejecutar el presupuesto de gastos significa que, a partir de la autorización máxima de gastos aprobada por el Concejo, el ordenador del gasto decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

2.2.12.5 Programa anual de caja (PAC). Es el instrumento mediante el cual se define mes a mes los recaudos y los gastos que se pueden pagar, clasificados de acuerdo con el presupuesto y con los requerimientos del Plan Operativo. El PAC del SGP para el sector educativo se programa en doceavas partes del valor aforado en el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación para la respectiva vigencia fiscal y se gira a cada entidad territorial por mensualidades iguales de acuerdo con los recursos que le fueron distribuidos a través de los documentos Conpes (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

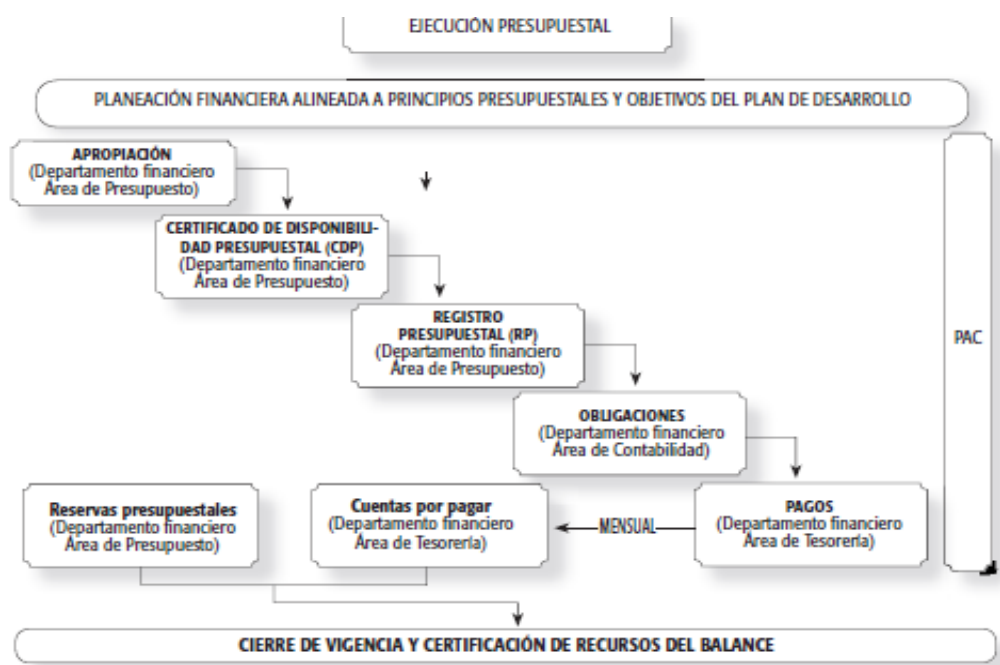


Figura 2. Ejecución presupuestal

2.2.12.6 Modificaciones al presupuesto. Son las variaciones al presupuesto que pueden modificar su valor total aumentando, disminuyendo o realizando cambios entre sus componentes. Las modificaciones al presupuesto buscan adecuarlo a las nuevas condiciones económicas, sociales y particulares presentadas durante la ejecución de los proyectos o de los gastos de funcionamiento, no previstas durante la etapa de programación presupuestal (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

2.2.12.7 Vigencias futuras. Es un mecanismo de planificación presupuestal y financiero que garantiza la incorporación, en presupuestos de vigencias posteriores al que se autoriza, de las obligaciones, de los recursos necesarios para garantizar la ejecución de proyectos plurianuales y otros gastos especiales que por su naturaleza requieran ejecutarse en un periodo mayor a una vigencia fiscal (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

2.2.12.8 Cierre de vigencia. En el cierre de la vigencia fiscal se determina el resultado de la ejecución presupuestal de ingresos, gastos y el saldo de las apropiaciones que expiran se constituyen las reservas presupuestales y las cuentas por pagar a 31 de diciembre (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

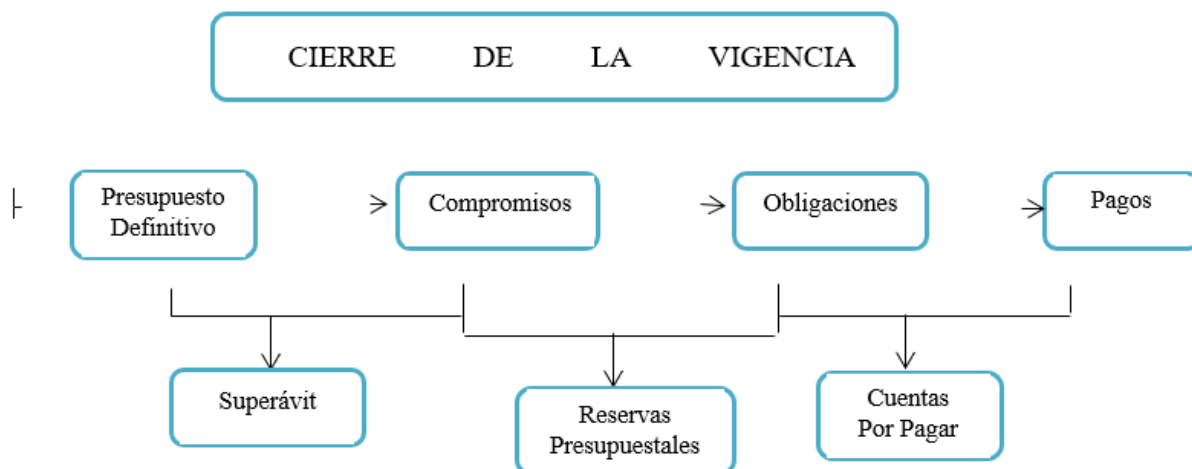


Figura 3. Cierre de la vigencia presupuestal

2.2.13 El gasto público. El Gasto Público se define como la parte del Presupuesto Público donde se efectúa la programación de las diferentes apropiaciones realizadas por el gobierno para garantizar su funcionamiento, cumplir con sus obligaciones crediticias y realizar la inversión estatal. Para Mendoza, “los objetivos de las finanzas públicas de asignación de recursos, redistribución del ingreso, estabilización económica y formación del capital” (2007). En términos generales el gasto público es la cantidad de dinero que asigna el Estado para garantizar los derechos de los ciudadanos y proveer bienes y servicios.

El gasto público está encadenado al cumplimiento de los planes de desarrollo de las entidades gubernamentales, razón por la cual, de su efectividad, eficacia y eficiencia, depende el adecuado ejercicio de la gestión pública y el alcanzar las metas fijadas en los mismos.

El gasto público social tiene como referencia el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. En términos generales, el gasto público del país se compone por los gastos de inversión y los gastos corrientes. Los gastos de inversión o de capital son aquellos que realiza el Gobierno para la adquisición de bienes de capital o la creación de infraestructura, mientras que los gastos corrientes son los que se destinan al funcionamiento del aparato estatal.

como la contratación de personal, la compra de insumos, bienes y servicios y los Gastos de Servicio de la Deuda que se dan de acuerdo con las obligaciones crediticias adquiridas.

De acuerdo con la eficiente ejecución de los gastos de funcionamiento se pueden obtener resultados referentes al aprovechamiento de recursos para realizar inversión estatal.

Los Gastos de Inversión, destinados al aumento del patrimonio público, tales como obras de infraestructura; y los gastos en inversión social tales como agua potable, acueducto, alcantarillado, tienen como propósito obtener un crecimiento y desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Para Rodríguez Tobo, la redistribución de la riqueza y la superación de la NBI, están directamente relacionados con los gastos de inversión, haciendo que los entes territoriales tengan un crecimiento real, por tanto, el eficiente manejo de estos recursos es uno de los propósitos de las finanzas públicas territoriales (2008).

2.2.14 El presupuesto del sector educativo.

- **Presupuesto de ingresos.** La principal fuente de recursos para el sector educativo en las entidades territoriales corresponde a la participación para educación del SGP, que incluye recursos de prestación de servicios girados directamente a las entidades territoriales certificadas en educación, cancelaciones giradas a las cuentas de los Fondos de Pensiones Territoriales de los departamentos y del distrito capital, y recursos de calidad matrícula oficial y gratuidad asignados a los distritos, municipios certificados y no certificados en educación (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

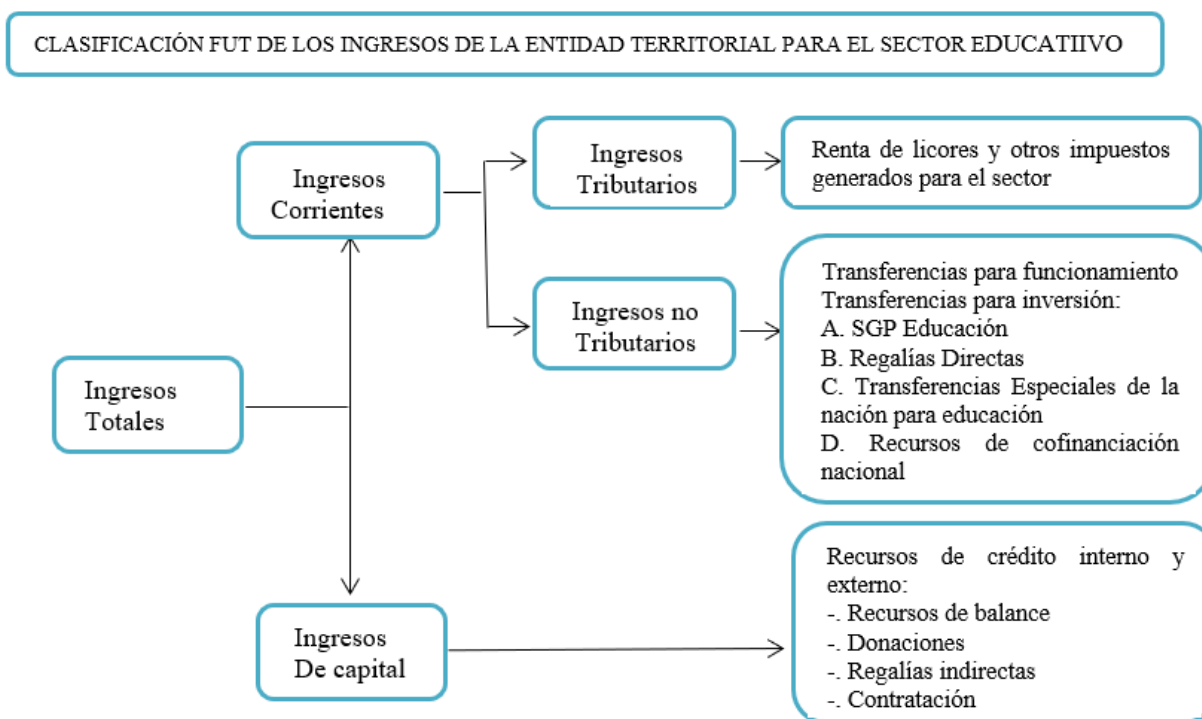


Figura 4. Clasificación FUT de los ingresos de la entidad territorial para el sector educativo

Recursos del sistema general de participaciones (SGP) para educación. La Ley 715 del 2001 definió las competencias y las asignaciones de las entidades territoriales trayendo consigo que los departamentos tengan que administrar la prestación del servicio educativo, en los municipios no certificados y que los municipios certificados lo hagan de manera autónoma. Con estos recursos las entidades territoriales deben garantizar la adecuada prestación del servicio educativo en su jurisdicción. Así las cosas, del total de recursos del SGP se deduce el 4% para asignaciones especiales y el 96% restante se distribuye entre los sectores tal como se muestra en el siguiente cuadro, de tal forma que para educación se dedica el 58,5% de los recursos del Sistema a distribuir por sectores.

En concordancia con la Ley 715 de 2001 las entidades territoriales administrarán los recursos del SGP para educación en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos, igualmente, por su destinación

social constitucional no pueden ser sujetos de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera, ni podrán utilizarse como respaldo de otras obligaciones financieras de la entidad territorial (Ley 715, 2001).

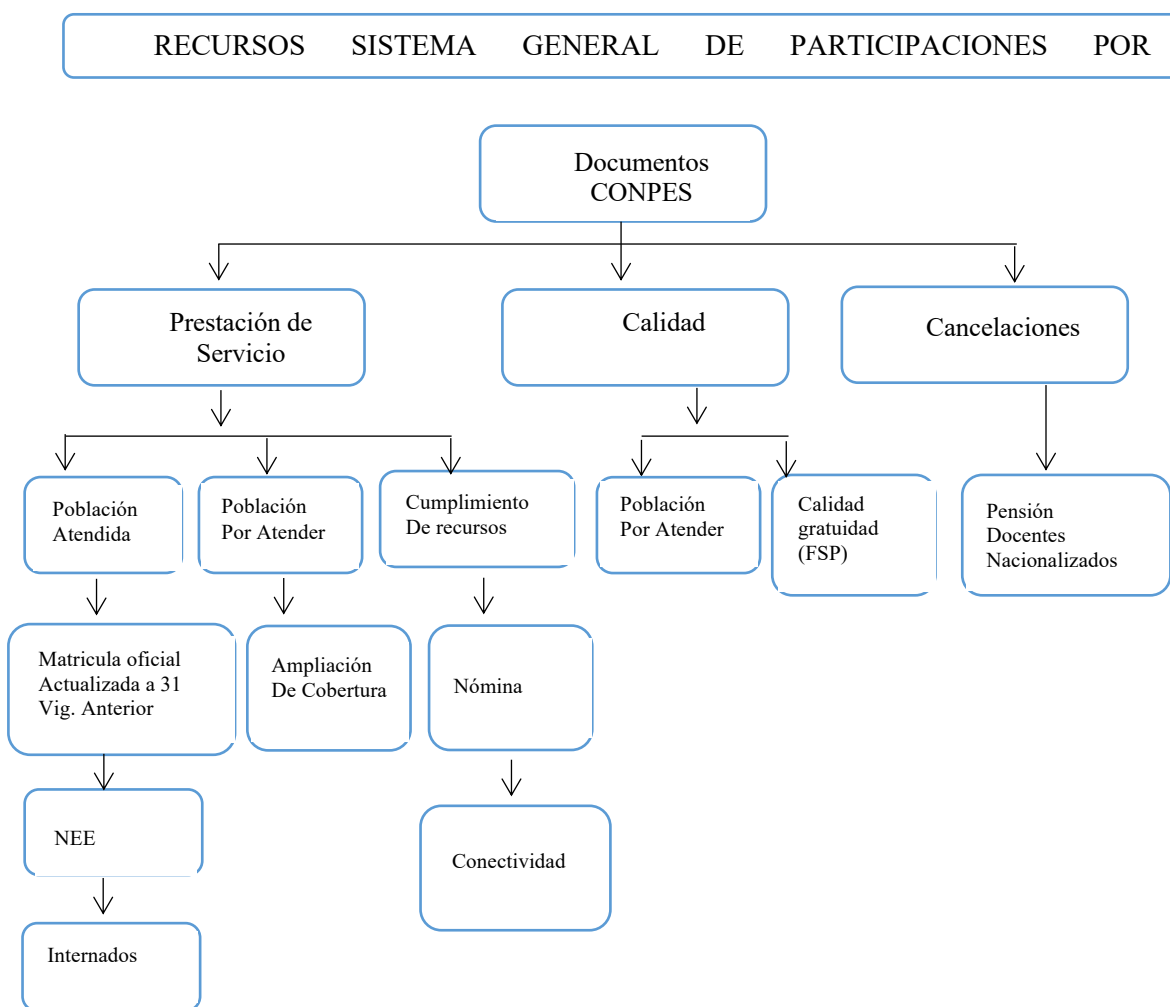


Figura 5. Recursos sistema general de participaciones por componentes

Criterios de asignación para educación. La distribución de los recursos tiene como base el número de niños atendidos, la población en edad escolar por atender y el costo de atención diferencial según la región urbana o rural y el nivel educativo, entre otros.

De acuerdo con lo previsto en el art. 16 de la Ley 715 de 2001, los criterios de asignación de recursos son los siguientes:

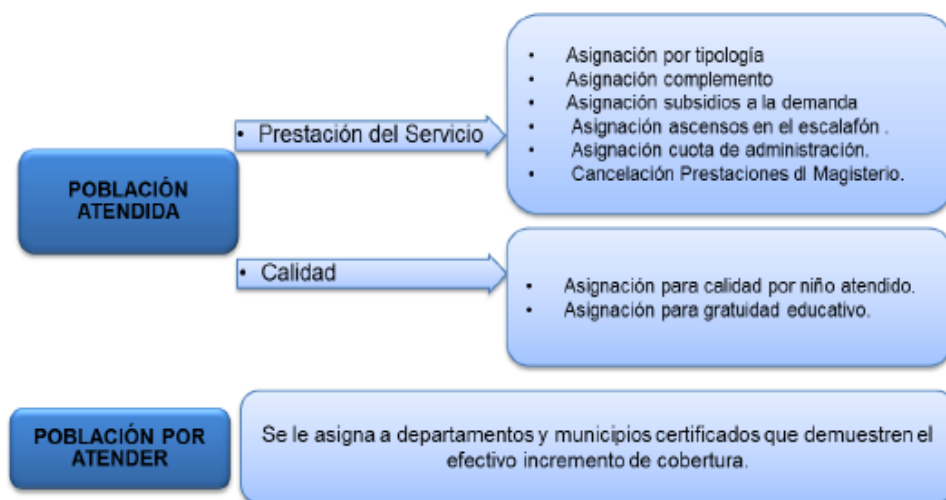


Figura 6. Criterios de asignación de recursos
Fuente: guía metodológica para auditoría al SGP educación.

Recursos para prestación del servicio. Estos recursos comprenden las asignaciones por población atendida, población por atender y complemento. La población atendida es la población efectivamente matriculada en el año anterior por el valor de la asignación por alumno, y este resultado constituye la primera base para el giro de los recursos del SGP.

Asignación complementaria a la asignación por población atendida. Esta asignación se origina cuando los recursos que recibe una entidad territorial certificada por población atendida y por atender no financian en condiciones de equidad y eficiencia la totalidad de los costos de personal y directivo docentes con sus correspondientes prestaciones sociales y aportes inherentes

a la nómina, debido a que su estructura de costos laborales supera la del promedio nacional (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Asignación para conectividad. A través del concepto de asignación complementaria, actualmente se distribuyen a las entidades territoriales certificadas recursos para apoyar la continuidad de la conectividad en los establecimientos educativos estatales (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Uso de los recursos para prestación del servicio. Los recursos de la participación para educación del SGP para prestación de servicios conformados por población atendida, población por atender y asignación complementaria se destinarán a financiar las actividades señaladas en el artículo 15, de la Ley 715 de 2001 que garanticen la prestación del servicio público educativo como son (Ley 715, 2001):

- De manera prioritaria, el pago de los salarios y las prestaciones sociales, incluidos los aportes patronales y parafiscales del personal y directivo docentes.
- Construcción de infraestructura educativa, mantenimiento, pago de servicios públicos y gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos.
- Provisión de la canasta educativa.
- Actividades destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.
- Contratación del servicio público educativo de conformidad con la normatividad vigente.
- Cubiertas las anteriores demandas y si hay capacidad presupuestal, se pueden destinar recursos, a transporte escolar según el acceso y ubicación geográfica de los estudiantes.
- Uso de asignaciones específicas incluidas en la asignación por población atendida

Porcentaje definido en Conpes para gastos administrativos: en cumplimiento del artículo 31 de la Ley 1176 de 2007, el Gobierno Nacional define anualmente el porcentaje de los recursos,

distribuidos por población atendida que se podrá destinar para gastos administrativos. Este porcentaje incluye un punto destinado a la financiación de la cuota de administración. Como se dijo anteriormente con este porcentaje se debe financiar de manera prioritaria el pago de la nómina de personal administrativo, incluidos los aportes para las cesantías, seguridad social (salud, pensión y riesgos profesionales) y parafiscales (Ley 1176, 2007).

Recursos adicionales: actualmente corresponden a los recursos incluidos dentro de la asignación por población atendida para necesidades educativas especiales (NEE), e internados (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Recursos para calidad educativa. Este concepto de distribución está compuesto por dos asignaciones: los recursos para calidad matrícula oficial y calidad-gratuidad, con criterios de asignación diferentes (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Calidad matrícula oficial. Tienen como finalidad desarrollar estrategias que permitan considerar y visibilizar a las poblaciones diversas, vulnerables y en condiciones de discapacidad, como claves de los procesos de mejoramiento, así como lograr la implementación de programas de calidad que disminuyan las brechas entre lo urbano y lo rural (Ministerio de Educación Nacional, 2018).

Usos de los recursos para calidad matrícula oficial. El artículo 15 de la Ley 715, señala las actividades que pueden ser financiadas con los recursos de la participación para educación del SGP, por las entidades territoriales certificadas y las no certificadas; sin embargo, el artículo 17 de la misma ley exceptúa los gastos de personal de cualquier naturaleza con los recursos de calidad (2001). Por lo anterior, los recursos para calidad matrícula oficial que reciben los distritos, municipios certificados y no certificados deben destinarse a financiar los siguientes conceptos de gasto:

- Construcción, ampliación y adecuación de infraestructura educativa
- Mantenimiento de infraestructura educativa
- Dotación institucional de infraestructura educativa
- Dotación institucional de material y medios pedagógicos para el aprendizaje
- Pago de servicios públicos de los establecimientos educativos estatales
- Funcionamiento básico de los establecimientos educativos estatales
- Capacitación a docentes y directivos docentes, siempre y cuando cuente con la aprobación

del comité de capacitación de la Secretaría de Educación certificada.

- Complementar, de ser necesario, el transporte escolar, siempre y cuando haya concertación, con la entidad territorial certificada sobre la concurrencia de recursos, oportunidad de la prestación del servicio y competencia.

- Complementar, de ser necesario, la alimentación escolar, teniendo en cuenta lo previsto en artículo 15 parágrafo 2 de la Ley 715 para lo cual debe existir un convenio entre el departamento y los municipios no certificados el cual contemple principios de concurrencia, oportunidad y competencia.

Calidad gratuidad. A partir de la vigencia de 2008 el Gobierno Nacional ha asignado a las entidades territoriales recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones (SGP), adicionales a los de calidad por la matrícula oficial, con el fin de asegurar la exención en el pago de derechos académicos y servicios complementarios a la población vulnerable, matriculada en establecimientos educativos estatales. Estos dineros se han girado a los municipios y distritos para que se transfieran a los fondos de servicios educativos (FSE) de los establecimientos educativos, de acuerdo con la asignación per cápita definida anualmente por alumno y la matrícula reconocida.

El Ministerio de Educación Nacional, estableció a partir de la vigencia 2012 la gratuidad total para todos los estudiantes de las instituciones educativas estatales matriculados en los grados de transición al undécimo. Se exceptúan de ese beneficio los estudiantes de ciclos 1 al 6 de educación para adultos, el ciclo complementario de las escuelas normales superiores, grados 12 y 13, y a los estudiantes atendidos en instituciones educativas estatales que no son financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones (Ministerio de Educación Nacional, 2017).

Administración y usos de los recursos para calidad gratuidad. Los recursos que reciben los establecimientos educativos estatales del SGP por concepto de gratuidad, solo pueden utilizarse en los conceptos de gastos indicados en los artículos 11 del Decreto 4791 de 2008 y 9° del Decreto 4807 de 2011.

Cancelaciones. Los recursos del Sistema General de Participaciones que se distribuyen por concepto de cancelación se giran a los departamentos y al Distrito Capital a la cuenta del Fondo Territorial de Pensiones, los cuales están destinados para atender las prestaciones sociales del personal nacionalizado por la Ley 43 de 1975 y otras leyes de nacionalización de la educación, que estaban a cargo de las extintas Cajas o Fondos de Previsión Social de carácter territorial (Ministerio de Educación Nacional, 2003).

Recursos para alimentación escolar – SGP. Los recursos de alimentación escolar se distribuyen entre los municipios con base en los criterios definidos en el artículo 17 de la Ley 1176 y demás normas que lo reglamenten o modifiquen. El giro de estos recursos lo efectúa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la cuenta que tiene la entidad territorial registrada para el recaudo de los recursos de la participación del SGP de propósito general, por mes vencido dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia (2007).

Usos de recursos para alimentación escolar – SGP. Corresponde a los distritos y municipios garantizar directamente o mediante contratos de prestación de servicios el suministro del complemento alimentario para los estudiantes de su jurisdicción; adelantar programas con los recursos asignados para tal fin, sin detrimento de los que destina el Gobierno Nacional a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas. La ejecución de los recursos para este fin se debe programar con el concurso de los rectores y directores de las instituciones educativas (Decreto 1852, 2015).

Recursos del Fonpet. Con la Ley 100 de 1993 los entes territoriales están obligados a establecer la magnitud del pasivo pensional de sus servidores activos, pensionados y retirados para constituir y/o provisionar las respectivas reservas en busca de garantizar la estabilidad fiscal y su futuro como entidad viable y autónoma.

Recursos del resupuesto Nacional para el sector educativo. Corresponden a programas o proyectos prioritarios de Gobierno dirigidos a mejorar la cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia del servicio educativo en las entidades territoriales; los recursos para su financiación son canalizados a través del presupuesto de entidades del sector central, especialmente del Ministerio de Educación Nacional. Cada proyecto contempla una focalización, criterios y procedimientos específicos que apuntan al cumplimiento del respectivo Plan Sectorial de Educación (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Recursos del sistema general de regalías. Con la Ley 1530 del 17, se regula la organización y funcionamiento del sistema General de Regalías, se determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios (2012).

En el Decreto 1077, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley del Sistema General de Regalías, se definen las etapas y procedimientos que deben cumplir los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos de regalías (2012).

Recursos de Ley 21 de 1982. Corresponden a la contribución especial del 1% sobre el valor de la nómina mensual que realiza la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios en cumplimiento del numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982; recursos que recauda el Ministerio de Educación Nacional y que en virtud del Artículo 143 de la Ley 1450 de 2011 – Plan Nacional de Desarrollo- están orientados a financiar proyectos de construcción, mejoramiento en infraestructura y dotación de establecimientos educativos oficiales urbanos y rurales.

Recursos propios de las entidades territoriales. De acuerdo con lo establecido en la Ley 715 de 2001, las entidades territoriales podrán destinar recursos propios al sector educativo a cargo del Estado, dichos recursos pueden destinarse especialmente a proyectos de inversión que permitan el mejoramiento de la calidad del servicio ofrecido, la provisión de la canasta educativa, la ampliación, adecuación y mantenimiento de los establecimientos educativos, los servicios públicos y gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos, el servicio de transporte y alimentación, entre otros, sin generar gastos recurrentes para el SGP.

Presupuesto de gastos. Con la determinación de los recursos con que la entidad territorial dispondrá por cada fuente de financiación para atender la prestación del servicio público educativo, se debe hacer la programación de los gastos.

Dentro del análisis de los gastos se debe tener en cuenta la frecuencia, destinación y magnitud de estos, prestando especial atención a los gastos recurrentes o gastos mínimos que permitan mantener la oferta educativa oficial existente (Encolombia, s.f.).

Estructura del presupuesto de gastos. El presupuesto de gastos del sector educativo está dividido en Gastos de Funcionamiento que corresponden a la administración central de la entidad territorial (secretaría de educación) y Gastos de Inversión que son aquellos orientados directamente a la prestación del servicio educativo (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Gastos de funcionamiento. Son los que garantizan el funcionamiento y la marcha del aparato estatal. Entre los gastos de funcionamiento se encuentran los gastos de personal, los gastos generales, transferencias y gastos de operación. Los recursos propios de la entidad territorial son la fuente principal para la financiación de los gastos de funcionamiento. En esta fuente de recursos se incluye los recursos del SGP de prestación de servicios destinados a cuota de administración definidas anualmente a través del documento Conpes de distribución de recursos (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Gastos de inversión. El gasto social en educación es un gasto de inversión por ser destinado a inversión social (Sentencia C-151 de 1995). Los gastos financiados con recursos del SGP deben ser manejados principalmente como gastos de inversión, por dirigirse al financiamiento de los servicios a cargo de las entidades territoriales, los cuales corresponden con la finalidad social del Estado. Con excepción de la cuota de administración definida anualmente en el Conpes que podrá financiar gastos de funcionamiento, de conformidad con lo dicho anteriormente.

Estos gastos serán organizados en proyectos de acuerdo con el Plan Sectorial, tanto nacional como regional, de manera que permitan mejorar la cobertura, calidad y eficacia del servicio educativo. Dichos proyectos deberán tener definidas metas, tanto físicas como financieras y ser incluidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones de la entidad territorial e inscrita, en los bancos de proyectos territoriales, de manera que se organice su ejecución y se facilite su

seguimiento. Para el efecto, la entidad territorial analizará los costos de cada proyecto, dándoles prioridad de conformidad con lo estipulado en la Ley 715 de 2001.

Los gastos de inversión en educación estarán organizados por proyectos que apunten a los ejes definidos en el sector: cobertura, calidad y eficiencia.

2.3 Marco Legal

La base para la preparación del presupuesto es el Estatuto Orgánico de Presupuesto General de la Nación. La estructura presupuestal, las definiciones y conceptos utilizados se fundamentan en la siguiente reglamentación:

Constitución Política de Colombia en el Título XII, Capítulo 3, artículos 345 al 355, trata lo referente al presupuesto y en el Capítulo 4, artículos 356 al 364, trata la distribución de recursos y de las competencias.

Estatuto Orgánico de Presupuesto: Decreto 111 de enero de 1996, que compila:

Ley 38 de 1989

Ley 179 de 1994

Ley 225 de 1995

Decretos reglamentarios del Estatuto Orgánico de Presupuesto:

Decreto 568 de 21 de marzo de 1996

Decreto 2260 de 13 de diciembre de 1996

Decreto 630 de 2 de abril de 1996 – Reglamentario PAC

Ley de Presupuesto General de la Nación:

Presupuesto de rentas y recursos de capital

Ley anual de apropiaciones

Disposiciones generales

Decreto anual de liquidación del Presupuesto General de la Nación

Resolución 036 del 7 de mayo de 1998, por la cual se dictan normas y procedimientos sobre registros presupuestales, suministro de información y sistematización del Presupuesto General de la Nación.

Ley 617 del 6 de octubre de 2000, por la cual se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Decreto 4730 de 28 de diciembre de 2005, modificado parcialmente por el Decreto 1957 del 30 de mayo de 2007, por el cual se reglamentan las normas orgánicas del presupuesto.

Para la formulación del presupuesto del sector educativo, además de las anteriores normas, deben ser consideradas las siguientes, teniendo en cuenta las disposiciones que las reglamentan:

Artículos 356 y 357 de la Constitución Política, modificados por los Actos Legislativos 01 de 30 de julio de 2001 y 04 de 11 de julio de 2007.

Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Ley 1176 del 27 de diciembre de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Ley 1294 de 2009, por medio de la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007, en lo relacionado con la prestación del servicio público educativo.

Decreto 2355 de 2009, por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas.

Decreto 1101 del 3 de abril de 2007, por medio del cual se reglamenta el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, los artículos 1° y 91 de la Ley 715 de 2001, y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2500 del 12 de julio de 2010, por el cual se reglamenta de manera transitoria la contratación de la administración de la atención educativa por parte de las entidades territoriales certificadas, con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas en el marco del proceso de construcción e implementación del sistema educativo indígena propio (SEIP).

Decreto 4807 del 20 de diciembre 2011, Por el cual se establecen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales y se dictan otras disposiciones para su implementación.

Documentos Conpes Sociales mediante los cuales se distribuyen los recursos del Sistema General de Participaciones de la respectiva vigencia fiscal.

2.4 Marco Contextual

2.4.1 Contextualización del Municipio del Carmen Norte de Santander

Tabla 2. *Ficha de Caracterización municipio de El Carmen*
Ficha de caracterización

Departamento	Norte de Santander
Municipio	El Carmen
Código DANE	54245

Tabla 2. (Continuación)

Código chip	214554245
Región	Catatumbo
Categoría	Categoría 6
Total población (DANE)	13.144
ICLD según certificación ley 617 de 2000 (miles de pesos)	2.452.914

Fuente: Adoptado DNP

2.4.2.1 Contexto territorial. El municipio del Carmen hace parte del Departamento Norte de Santander y se encuentra ubicado en una región montañosa sobre la cordillera oriental a una altura de 761 metros sobre el nivel del mar. Se encuentra auto categorizado mediante Decreto 0114 de fecha 27 de septiembre de 2015 en clase sexta.

Tabla 3. Características generales del Municipio El Carmen

Municipio	Código	Categoría	Extensión	Área del	Densidad de
Región	Municipal	municipal	(Km2)	municipio/área	Población
	(DANE)			departamental	(Personas x Km2)
El Carmen	54245	6	1.500	4,20%	14,37
Totales Catatumbo			9,115	42,10%	18,30

Fuente: DNP – Ficha de caracterización municipal año 2017 – ART- Coordinación Catatumbo

Limita por el Oriente con el Municipio de Convención; por el Occidente con los municipios, la Gloria, Curumaní, Pailitas del Departamento del Cesar; por el Sur con el corregimiento de Otaré jurisdicción del municipio de Ocaña y por el Noreste con la República de Venezuela.

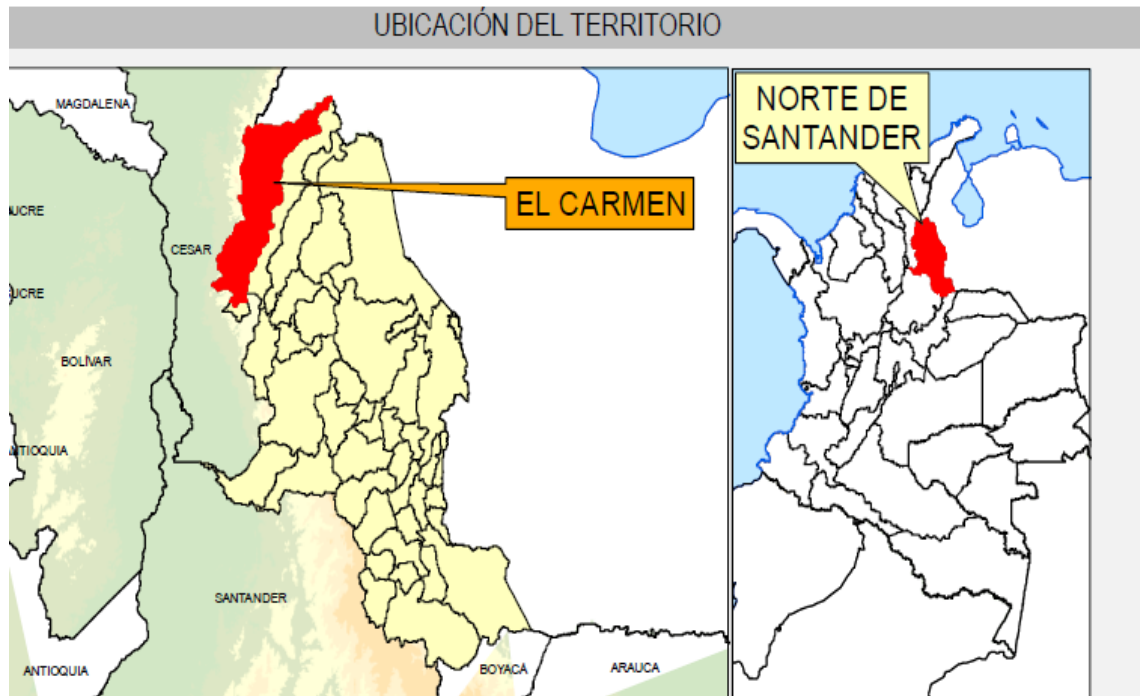


Figura 7. Ubicación del territorio

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio – Coordinación Catatumbo

El municipio está ubicado sobre la Cordillera Oriental y pertenece a subregión Occidental y norte del Departamento Norte de Santander, se encuentra a una distancia de 653,9 Km de Bogotá D.C. capital de la República y a 313 Km de Cúcuta capital del departamento, con vías en buenas condiciones desde Cúcuta a Ocaña y con vías en malas condiciones de Ocaña a El Carmen.

PROPORCIÓN POBLACIÓN EL CARMEN POR GÉNERO



Figura 8. Proporción población el Carmen por género

Tabla 4. *Proyección de Población por Género*
Población municipio del Carmen por género

Habitantes	2020	2021	2022	2023
Total	14.043	14.235	14.309	14.374
Hombres	7.294	7.380	7.408	7.433
Mujeres	6.749	6.855	6.901	6.941

Fuente. Proyección Censo DANE 2018-2023

De acuerdo con la proyección estimada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE en base al censo realizado en el año 2018, la población para el año 2020 en el Municipio El Carmen corresponde a 14.043 habitantes y hacia el año 2023 se considera una cantidad de 14.374 residentes, de los cuales el 52% proporcional a 7433, son hombres y el 48% equivalente a 6941, son mujeres.

Tabla 5. *Proyección población por zona 2020 – 2023***Población municipio El Carmen por zona**

		2020	2021	2022	2023
Rural	Total	11.762	11.809	11.820	11.842
	Hombres	6.204	6.220	6.219	6.224
	Mujeres	5.558	5.589	5.601	5.618
	Total	2.281	2.426	2.489	2.532
Urbana	Hombres	1.090	1.160	1.189	1.209
	Mujeres	1.191	1.266	1.300	1.323

Fuente. Proyección Población 2018 – 2023 CNPV 2018 DANE

Con relación a la información suministrada por el DANE de acuerdo al censo realizado en el año 2018, se considera una población total para el año 2023 de 14.374 habitantes, dónde el 82% correspondiente a una cifra de 11.842 son habitantes de la zona rural, de los cuales 6224 son hombres y 5618 son mujeres y el 18% equivalente a 2.532 residen en zona urbana, de los cuales 1209 son hombres y 1323 mujeres.

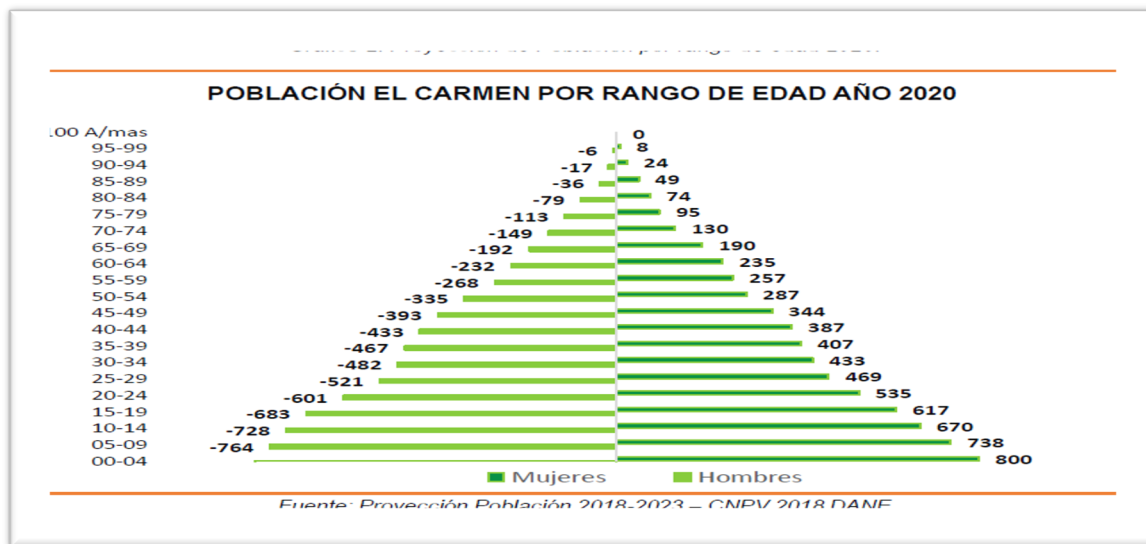


Figura 9. Proyección de población por rango de edad

Las actividades económicas del municipio están sustentadas en la agricultura, la ganadería y la explotación minera en menor escala. El comercio de una parte de la producción se presenta en el corregimiento de Guamalito y la cabecera municipal.

Las actividades agrícolas están definidas en el cultivo del café, cacao, yuca, plátano, tomate, cebolla, cebollín, frijol, maíz, caña, frutales y sin desconocer la presencia de cultivos ilícitos. La ganadería es extensiva y de muy buena producción. El sector agroindustrial es muy incipiente, tan solo existen pequeños trapiches que producen panela, sin ser este su renglón más importante de la economía.

Índice de pobreza.

Tabla 6. *Porcentaje total de población NBI por Categorías*
Total

Necesidades Básicas Insatisfechas por Categorías%						
Prop. de Personas en NBI (%)	Prop. de Personas en miseria	Componente vivienda	Componente Servicios	Componente Hacinamiento	Componente Inasistencia	Componente dependencia económica
48.75	24.84	19.43	30.19	12.67	5.12	18.38

Fuente. Censo Nacional de Población y vivienda (CNPV) 2018

Conforme a los datos del censo realizado por el DANE en el año 2018, el 48.75% de la población del municipio El Carmen son habitantes con Necesidades básicas insatisfechas, el 24.84% de la población son personas en miseria, donde el mayor indicador de necesidad insatisfecha es el componente de servicios con un 30.19%.

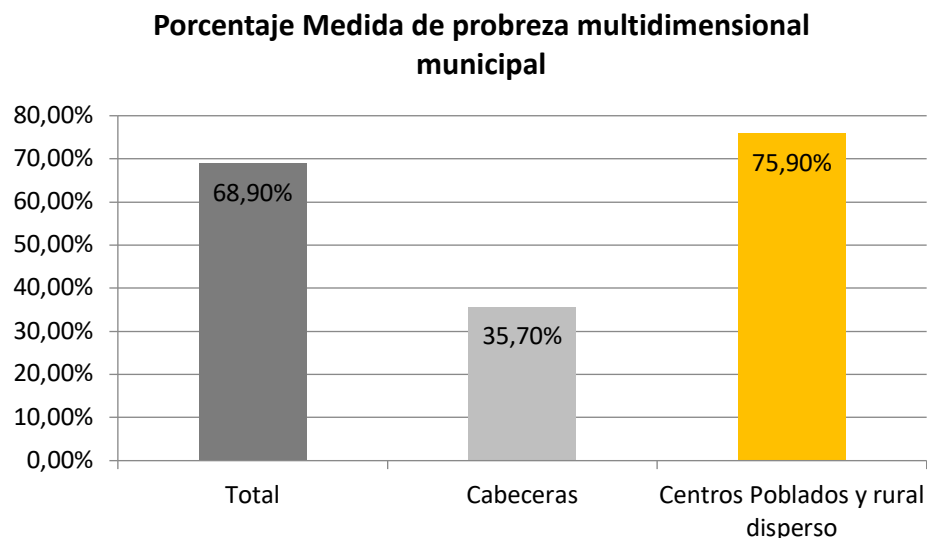


Figura 10. Porcentaje medida de pobreza multidimensional municipal
Fuente. DANE – Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV 2018)

De conformidad al Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2018 se tiene que el 68,9% de la población del Municipio El Carmen presenta un nivel alto de pobreza multidimensional, de manera que la mayor incidencia de acuerdo a la cantidad de habitantes, se genera en la zona rural y dispersa con un 75,9% de la población de esta área y tan sólo un 35,7% de la población total de la cabecera municipal están en situación de pobreza multidimensional, lo que refleja necesidades a nivel general en los hogares del municipio.

Análisis del sector educativo. Actualmente el municipio no se encuentra certificado en el sector de educación, por lo cual su función se limita a la administración y distribución los recursos provenientes del Sistema General de Participación de estricta inversión, que se le asignan en calidad y alimentación. La política educativa es direccionada por la secretaria de educación del Departamento, al igual que la autoridad sobre el recurso humano del sector (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Infraestructura educativa. Actualmente en el Municipio El Carmen cuenta con cuatro (4) Centros Educativos Rurales, que a su vez están divididos en ochenta y ocho (88) sedes educativas, Una (1) Institución Educativa ubicada en el centro poblado de Guamalito que cuenta con dos (2) sedes y una (1) Institución Educativa ubicada en la cabecera municipal que comprende dos (2) sedes.

En cuanto al estado de los centros educativos del área rural se tiene que, no cuentan con espacios recreativos, dispone de pocos salones, cocinas y unidades sanitarias en regulares condiciones; las salas de informática son pocas y el estado de los computadores es regular.

El proceso educativo del municipio ha estado desarticulado de manera sistemática desde la infancia hasta la educación superior, la actual administración busca su integralidad y una mayor pertinencia en relación con las expectativas de la población, por lo tanto, la formulación de este plan de desarrollo reconoce la necesidad de mejorar y profundizar en este sector. Dadas las cifras oficiales que enmarcan las coberturas municipales, se evidencia que el municipio ha tenido variaciones respecto a la matrícula en el sistema educativo (Ministerio de Educación Nacional, 2018).

Tabla 7. Cobertura educativa por zona y nivel educativo 2019

Nivel	Urbana	Rural	Total
Pre y Jardín	0	0	0
Transición + Disc	23	204	227
Primaria + Acel	152	1.665	1.817
Secundaria	290	521	811
Media	159	130	289
Básica (0-9)	465	2.390	2.855
Total	624	2.520	3.144

Fuente. SIMAT Corte 2019

El municipio de El Carmen a fecha del año 2019, según el Sistema Integrado de Matrículas reporta un consolidado de 3.144 estudiantes matriculados en los diferentes niveles educativos, dónde 624 se encuentran en la zona urbana y 2.520 en zona rural.

COBERTURA EDUCATIVA POR NIVEL EDUCATIVO

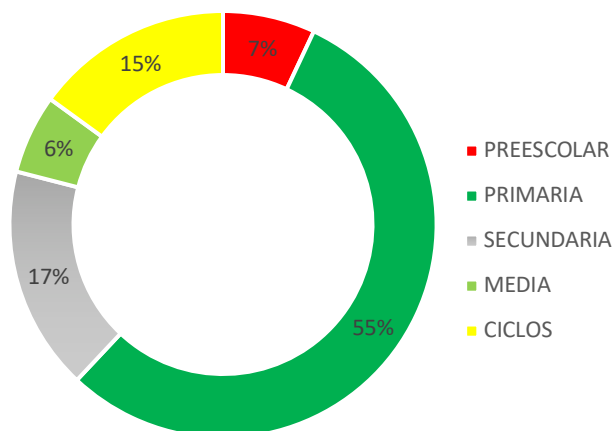


Figura 11. Cobertura educativa por nivel educativo 2019
Fuente SIMAT Corte 2019

Del mismo modo, se observa que la mayor cobertura educativa (55%) a nivel general en el municipio, teniendo en cuenta que en la zona rural se oferta en su mayoría el nivel educativo primaria; tan sólo el 7% corresponde a la cobertura escolar en grado preescolar.

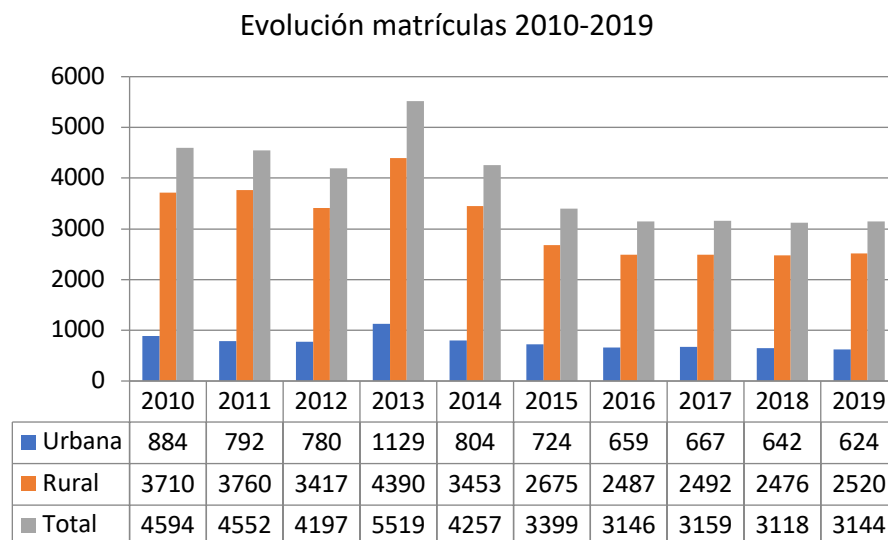


Figura 12. Evolución matrículas 2010 – 2019

Fuente. SIMAT Corte 2019

En cuanto a la evolución de matrículas estudiantiles se evidencia que tanto en la zona urbana como en la zona rural en el año 2013 hubo un incremento significativo, por su parte, desde el año 2014 hasta el año 2016 la cantidad de matriculados disminuye, y desde entonces hasta el año 2019 se mantienen relativamente estables, el cual para la vigencia 2019 fue de 3144.

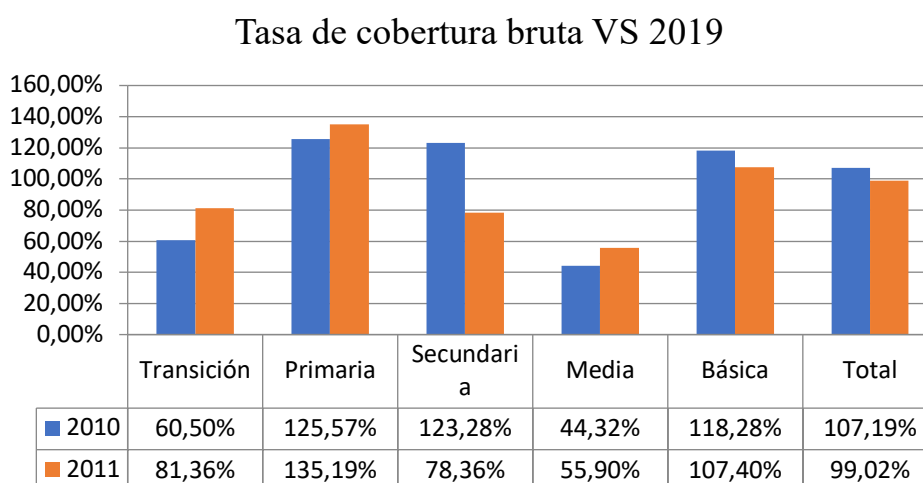


Figura 13. Tasa de Cobertura bruta VS 2019

Fuente. SIMAT 2019

De acuerdo a los datos históricos en el Sistema Integrado de Matrículas SIMAT tanto en el año 2010 como en el 2019 el principal nivel educativo con mayor tasa de cobertura bruta es la básica primaria, con valores de 125,57% y 135,19% respectivamente y el nivel educativo con menor tasa de cobertura bruta es la educación media con valores de 44,32% y 55,90% para los años 2010 y 2019 respectivamente.

Se logra identificar que en el nivel educativo donde dicho valor disminuye de manera significativa del año 2010 al año 2019 fue en la secundaria. Por otra parte, la tasa de cobertura bruta total para la vigencia 2019 fue de 99,02%.

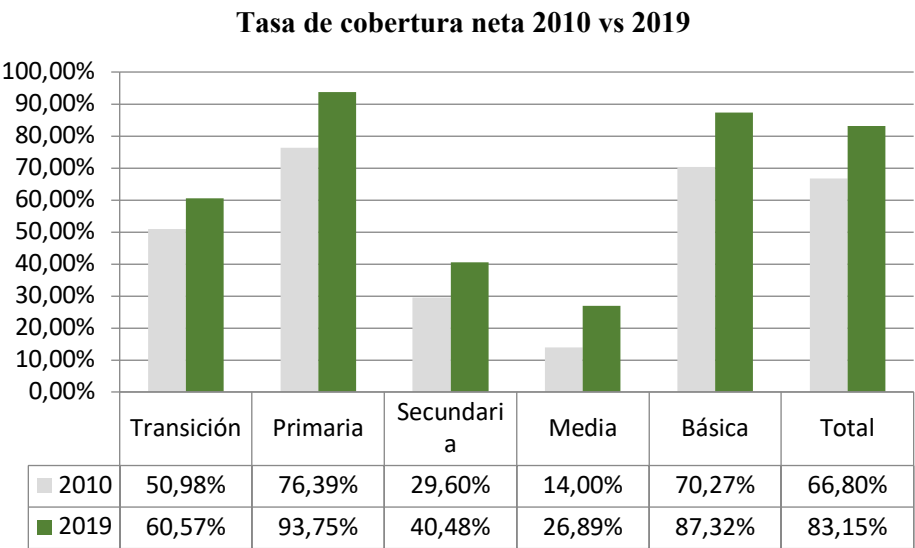


Figura 14. Tasa de cobertura neta 2010 vs 2019
Fuente. SIMAT 2019

La tasa de deserción demuestra cambios considerados mínimos que no generan altas preocupaciones pero que debe efectuársele el seguimiento a fin de considerar las causas que puedan definirse dentro de los porcentajes de deserción.

Se evidencia un nivel medio en los años 2013 y 2014 en primaria, siendo considerado factores como el de la falta de transporte escolar y a situaciones de fenómenos sociales sumados el hecho de que muchos de los niños son obligados a ayudar en las labores del campo.

Tabla 8. *Tasa de deserción*

Año	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Basica
2012	2,5%	3,8%	7,5%	1,9%	4,5%
2013	5,1%	14,4%	7,3 %	0,6%	12,1%
2014	2,7%	3,3%	4,6%	0,6%	3,5%

Fuente. Ministerio de Educación Nacional

La tasa de repitencia es mínima, sin embargo, deben mantenerse los esfuerzos institucionales para lograr establecer cifras que no generen preocupaciones dentro del proceso de prestación del servicio educativo en el municipio.

Tabla 9. *Tasa de repitenciaa*

Año	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Basica
2012	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
2013	0,0%	0,0%	0,0 %	0,0%	0,0%
2014	0,0%	0,3%	2,1%	0,0%	0,6%

Fuente. Ministerio de Educación Nacional

En cuanto al conocimiento de los resultados de las pruebas SABER en el municipio, se logró constatar los avances dentro del cumplimiento en el sistema educativo, así:

Tabla 10. *Reporte pruebas saber 3°, 5° y 9° lenguaje – 2018*

El Carmen	Lenguaje 3°	Lenguaje 5°	Lenguaje 9°
Puesto/Departamento	10	19	15
Puntaje	330	315	306
Media departamental	316	314	300

Fuente. ICFES Interactivo 2018

Cómo se puede observar, El municipio de El Carmen para la vigencia 2019, logró estar en los primeros 20 puestos a nivel departamental en las pruebas Saber Lenguaje tanto de 3°, 5° y 9°, donde sus puntajes estuvieron por encima de la media departamental y su puesto dentro de los 40 municipios fueron 10, 19 y 15 respectivamente.

Tabla 11. *Puntajes promedio en las pruebas SABER 11: Lenguaje, matemáticas, biología, física, química, ciencias sociales, filosofía e inglés*

Año	Lenguaje	Matemáticas	Biología	Física	Química	Ciencias Sociales	Filosofía	Inglés
2012	46,83	45,16	45,00	44,65	45,8	44,00	40,43	43,16
2013	46,33	44,62	45,15	46,46	45,62	44,89	41,71	0
2014	51,47	50,51	49,85	0	0	52,53	0	47,98

Fuente. Informe infancia y adolescencia

En cuanto a infraestructura, se puede decir que aún se requiere desarrollar proyectos de inversión que permitan ampliar la disponibilidad de más aulas que propendan por albergar más estudiantes matriculados en el sistema, igualmente, se requiere mejorar la infraestructura existente que permita ofrecer mejores condiciones físicas para una educación con calidad y una permanencia constante en el sistema.

Se percibe un déficit de unidades sanitarias, habitación para el docente, restaurante escolar, servicio de energía eléctrica, y disponibilidad de agua potable, lo que genera baja calidad en la prestación del servicio de educación, incomodidad para la comunidad educativa y riesgo de contraer enfermedades. También se presenta deficiencias en dotación, disponibilidad de los servicios de internet y telecomunicaciones, déficit de personal docente y transporte escolar.

Capítulo 3. Diseño Metodológico

3.1 Tipo de Investigación

La metodología de investigación tal como lo Señalan Mc Millan, S. y chumacher, J. (2005), hace referencia al “diseño por medio del cual el investigador selecciona el procedimiento de recolección y análisis de los datos para avalar el problema, específicamente planteado”; esto implica, el desarrollo de procedimientos previamente planificados.

En relación con esto último, señalan Taylor y Bogdan (1992) que lo que define la metodología, es por un lado la manera cómo se enfocan los problemas y por otro la forma en que buscan las respuestas a los mismos.

De acuerdo con el tipo de enfoque seleccionado, se define la metodología a utilizar. Para este proyecto en mención, se opta por la modalidad de un estudio de caso, el cual, a través de un diálogo organizado sobre una situación real, el método utilizado hace uso de la experiencia para la transmisión del conocimiento. Crespo (2000) sostiene que la discusión del caso, es una mezcla de retórica, diálogo, inducción, intuición y razonamiento: en resumen la es la suma, de la metodología de la ciencia práctica.

3.2 Diseño de la Investigación

El inicio de un estudio de investigación conlleva a delimitar una serie de pautas y condiciones, las cuales se estructuran de acuerdo a diseños ya puestos en práctica, por tanto requiere establecer unos objetivos claros y el diseño de un procedimiento preciso.

La investigación planteada se enmarca en el ámbito de las finanzas públicas, haciendo énfasis en el análisis del manejo presupuestal en las vigencias: 2015 y 2017 y cómo tal estos, hacen referencia a las ejecuciones presupuestales para el sector educación, en el municipio de El Carmen.

Se hizo uso de la investigación cualitativa con el fin de interactuar con los responsables de la administración en el ente territorial, lo anterior permite conocer sus opiniones y expresiones de acuerdo con el tema a investigar, permitiendo la recopilación amplia y general de información para así poder obtener una situación concreta y verídica de la realidad. De igual manera se recopilan, procesan y analizan los datos numéricos sobre diversas variables previamente determinadas con base en el problema a investigar, aspecto que permitirá analizar y determinar el impacto que dicho tema ha tenido, en el ente territorial.

Por tanto, la investigación llevada a cabo se establece en el marco de una metodología cualitativa, concretamente en el estudio de casos. Walker (1983) señala que el estudio de casos es el inspección y análisis de un ejemplo en acción, el estudio de unos hechos e incidentes específicos, los cuales fueron obtenidos de la información la recogida selectivamente.

Se puede deducir entonces que el estudio de casos, constituye con base en una investigación procesal, sistemática y profunda de un caso concreto. El estudio de casos de corte cualitativo, posee un carácter inductivo y las interpretaciones, se constituyen a partir de la información obtenida y no a partir de teorías.

En lo que respecta a la recolección de la información requerida para el desarrollo de la investigación, esta se fundamentó, en diversos instrumentos cualitativos, tales como: documentos, trabajo de campo; de los se analizaron diversas variables: comportamiento de los diferentes indicadores financieros buscando cumplir con ese propósito se observaron en un periodo de tiempo determinado para este propósito, se partió de la información contenida, en el sistema presupuestal, donde se encontraron: Planes de desarrollo 2011 – 2014 y 2015 – 2019; Ejecución presupuestal de las vigencias 2015 y 2017 y Decretos de liquidación del presupuesto 2015 y 2017.

3.3 Metodología

Desde el punto de vista metodológico, se presenta información documental y estadística que provienen de diferentes fuentes. A través de la información, se busca reflejar el manejo presupuestal de los recursos del sector Educación, en el municipio de El Carmen. La información producida a partir de las fuentes documentales como: leyes, decretos, planes de desarrollo, planes de acción, programas, presupuestos y otras), las cuales se consideran fundamentales para dar cuenta de las iniciativas en materia que fueron consideradas para llevar a cabo el cumplimiento de acciones en el sector educativo.

De acuerdo con el tipo de enfoque seleccionado, se define la metodología a utilizar, la cual puede ser cuantitativa o cualitativa. Para el caso del proyecto en mención, se opta por la modalidad descriptiva, de enfoque cualitativo y se busca a través de la recolección de datos no estandarizados, ni completamente predeterminados. Así las cosas, el punto de partida formal, de la investigación se centra, en la precisión respecto a lo que se va a investigar y el porqué de dicho proceso.

Con la investigación, se busca comprender la realidad del funcionamiento del manejo presupuestal para el sector educativo en el municipio de El Carmen. La investigación, se adelantará analizando la implementación de los rubros presupuestarios para el sector Educación para las vigencias 2015 – 2017 en el marco de los planes de desarrollo del 2011 al 2018. Buscando conocer las causas del fenómeno mencionado, las cuales puedan ser múltiples y variadas, se elige abordar el tema, desde la perspectiva del investigador cualitativo.

Para el logro de lo anteriormente expuesto, se emplearán varias estrategias de contacto con la realidad, en lo que toca con el funcionamiento del manejo presupuestal en el municipio de El Carmen. Estas estrategias se relacionan con: el diálogo propio, la reflexión y la vivencia lograda del trabajo de campo y la observación. Lo anterior se proyecta obtener, del contacto directo con los encargados del manejo presupuestal de la alcaldía municipal, de los cuales, se espera obtener la producción de significados personales, sociales y culturales.

3.4 Población y Muestra

La población es un conjunto de individuos de la misma clase, la cual es delimitada por el estudio, según Tamayo y Tamayo, (1997), comprende la totalidad de los involucrados en el fenómeno a estudiar, y en la misma las unidades de población, poseen una característica común, la cual es objeto de estudio y en ella se originan los datos o insumo de la investigación. Para el caso de esta investigación la población, está constituida por: quienes aportan la información del análisis del manejo presupuestal para el sector educación del municipio de El Carmen, para el caso no se tiene en cuenta la muestra, dado que quienes la constituyen son exigüos en número y por tanto se trabaja con toda la población.

Capítulo 4. Presentación de resultados

A continuación, se hará la descripción y análisis de la información financiera e indicadores sectoriales de la educación en el municipio de El Carmen, durante la vigencia 2015 y 2017, con el objetivo de dar respuesta al problema planteado. Se identificaron las fuentes de financiación del sector y la destinación que se le dio a estos recursos. Así mismo se analizó la evolución de los indicadores en educación del municipio en el marco del plan de desarrollo 2016 – 2019 y se revisará el cumplimiento de las metas propuesta.

El análisis pretendido se logró, basando el mismo, en la forma como se están ejecutando los recursos del SGP asignados para el municipio de El Carmen, estableciendo si los recursos asignados han sido los suficiente para la prestación del servicio, si se han empleado de forma correcta para lo que fueron destinados y si no ha habido desviación de estos recursos por parte de la administración municipal.

4.1 Caracterización de las partidas de ingresos y gastos de inversión asociados al sector educación, buscando identificar la procedencia y aplicación de estos rubros.

El componente caracterización de las partidas de ingresos y gastos de inversión, para efectos de esta investigación, se presenta como el ejercicio que permitió concretar con profundidad la identificación, procedencia y aplicación de las partidas de ingresos y gastos de inversión, asociados estos con el sector educación; lo anterior se plantea con el propósito de detectar posibles riesgos de que el proceso a mejorar, presente algunas inconsistencias que se conviertan en fallas.

Buscando caracterizar las partidas de ingresos y gastos de inversión asociados al sector educación, se parte del antecedente histórico de la entrada en vigencia de la Ley 715 en el año 2002, dado que este nuevo mandato posibilitó que, desde el nivel nacional, se asignarán los recursos del SGP y definió las competencias que en materia de educación deben ejercer los diferentes niveles de gobierno. Así mismo, la Ley señaló que las transferencias para educación deberían distribuirse entre municipios, con base en los criterios de población atendida, y población por atender en condiciones de eficiencia y equidad.

Las transferencias se giran directamente a los departamentos, para que estos a su vez distribuyan los recursos entre los municipios que tengan una población no superior a 100,000 habitantes y que estén certificados. Los municipios con poblaciones menores, pueden ser certificados bajo el cumplimiento de ciertos requisitos técnicos, administrativos y financieros.

A partir de la Ley 715 de 2001, la participación del sector educativo en la distribución de los recursos del SGP a nivel nacional, es del 58,5% dentro de la distribución sectorial que corresponde al 96%. A esto se suma el 0.4% de los recursos de asignación especial y el (4%) por concepto de Alimentación Escolar. En 2017, los recursos del SGP asignados al sector educativo ascendieron a \$20,8 billones, divididos en \$19.5 billones para garantizar la prestación del servicio y \$1.3 billones orientados al mejoramiento de la calidad educativa.

Es el gobierno nacional quien anualmente determina la tipología para las diferentes regiones del país, y para esta determinación se tienen en cuenta diferentes factores: la ubicación geográfica, la cantidad de población atendida y la facilidad de acceso para la prestación del servicio. Cada año se analizan distintos factores al momento de determinar las tipologías que van a tener validez en la siguiente vigencia fiscal.

En general se concluye que son los criterios financieros los que determinan la distribución de los recursos para educación siguiendo los criterios tanto con la Ley 60 como con la Ley 715, tratando de asegurar fundamentalmente el financiamiento del costo de la nómina. El hecho de calcular una transferencia por alumno de acuerdo con estos criterios es diferente a considerar que el Estado, está definiendo, el costo per cápita en que incurriría al suministrar un servicio bajo determinadas condiciones de calidad y eficiencia.

La financiación de los recursos Calidad de matrícula, del Sistema General de Participaciones SGP, es transferida por el Ministerio de Educación Nacional, a los municipios del país certificados o no en educación.

Muchos municipios, no son certificados por no cumplir con tener una población mínima de 100.000 habitantes como es el caso del municipio de El Carmen, por tanto, no todos los recursos destinados para educación de este municipio deben ser manejados por la secretaria de educación departamental. El municipio rinde los informes a la secretaria de educación del departamento del Norte de Santander con sede en la ciudad de Cúcuta y esta, a su vez rinde los informes al MEN.

De acuerdo con el manual específico de funciones y de competencias laborales de los empleos pertenecientes a la planta de personal de la administración central del municipio de El Carmen al interior de la entidad territorial, no se cuenta con una secretaria de educación. La instancia que interviene en el manejo de los recursos del SGP, es la Secretaria de Hacienda municipal.

Esta instancia de la administración municipal, es la encargada del manejo presupuestal, del recaudo de los ingresos, del pago de las obligaciones a cargo del municipio, y la formulación de políticas financieras, fiscales y económicas, así como dirigir, coordinar y controlar, el recaudo y custodia de los recursos e ingresos financieros, manejo del efectivo y de los depósitos bancarios, garantizando el equilibrio económico y financiero municipal; a través de la coherencia entre la

proyección y la ejecución de ingresos y egresos, garantizando la confiabilidad y la oportunidad de la información financiera, económica y social.

Un cambio trascendental para las entidades territoriales fue el ocurrido en el año 2008, ante la creación por parte del gobierno nacional de una plataforma llamada SIMAT (sistema integrado de matrículas), la cual entró en vigor en el año 2010 y fue de carácter obligatorio para todos los planteles educativos públicos.

Esta nueva plataforma permitió que el municipio de El Carmen, comenzará a llevar un control más estricto de toda la prestación del servicio de educación ya que se comenzó a reportar cuantos estudiantes tienen matriculados, cada una de las instituciones y se determina, el número de estudiantes por cada tipología determinada por el Ministerio de Educación Nacional que son: preescolar, primaria, secundaria, y media y si está en zona rural o urbana; de esta manera, se le está dando la aplicación correcta a la Ley ya mencionada (La 715 del 2001).

Es importante tener en cuenta determinados aspectos que hacen parte de las finanzas municipales las cuales permitirán dar mejor entendimiento a las inversiones realizadas, de las cuales se mencionará continuación.

El municipio de El Carmen ha tenido ingresos totales de manera progresiva en los últimos años. En el 2016 los ingresos totales ascendían a 16.286.355.440 y para el año 2019 estaban por el orden de los 27.207.745.227 reflejándose así un aumento que se acercó al 60%.

Tabla 12. *Ingresos Totales 2016 – 2019*

Ingresos totales 2016 - 2019			
2016	2017	2018	2019
16.286.355.440	18.049.377.984	19.104.778.570	27.207.745.227

Fuente FUT

En estos ingresos totales, se encuentran incorporados los recursos por concepto de transferencias de la nación. Las transferencias que se realizan desde el nivel nacional a estos territorios primordialmente van encaminadas a financiar la prestación del servicio educativo en lo que respecta al pago del personal docente y administrativo, de las instituciones educativas públicas; construcción de la infraestructura y otros gastos (mantenimiento y pago de servicios públicos), la evaluación y promoción de la calidad educativa; una vez se hayan cubierto los costos de la prestación de servicios las entidades territoriales podrán destinar parte de los recursos al pago del transporte escolar. La participación del SGP será distribuida por municipios según los siguientes criterios:

a) Población atendida (población financiada con recursos del SGP en el año anterior): se hace la asignación por alumno según lo estipulado por la Nación por nivel educativo y tipo de zona. La Nación es la encargada de determinar el cálculo para la asignación por alumno teniendo en cuenta los recursos del SGP.

b) Población por atender en condiciones de eficiencia: a cada municipio o distrito se le otorga una suma residual, que se obtiene del porcentaje del número de niños en edad de estudiar que no están siendo atendidos en los establecimientos públicos, multiplicado por la asignación del niño por que se determine. La asignación por cada niño por atender, se obtiene como porcentaje de la asignación por niño atendido y es fijado por la Nación cada año.

Al evaluar las cifras de gasto en educación por fuentes de financiamiento, se observa que la mayor parte de los recursos proviene del gobierno nacional central, a través de transferencias directas a las entidades territoriales y otros aportes del Presupuesto Nacional. Los departamentos y municipios también contribuyen a la financiación del sector, pero su aporte es relativamente pequeño. Entre 1998 y 2004, los recursos propios de departamentos y municipios, en promedio,

financiaron el 14.4% del gasto total del sector, mientras que los aportes de la nación cubrieron en promedio el 85.6% del gasto.

Los recursos del SGP para educación se destinan al pago del personal docente y administrativo, a la construcción y mantenimiento de infraestructura, al pago del funcionamiento de las instituciones educativas, y al mejoramiento y promoción de la calidad educativa (Ley 715 de 2001). La administración de estos recursos depende, sin embargo, de que el municipio esté certificado o no. En particular, los municipios certificados tienen la autonomía para administrar directamente todos los recursos del SGP, mientras que los municipios no certificados administran los recursos de las transferencias que se asignan para el mejoramiento y mantenimiento de la calidad educativa, recursos que son girados directamente a los municipios y las instituciones educativas oficiales, y no se pueden destinar a gastos de personal.

En este sentido, los distritos y municipios certificados reciben directamente los recursos de la participación en educación mientras que el departamento recibe los recursos para los no certificados pagando directamente la nómina y los gastos administrativos de esos municipios. En efecto, los recursos del SGP para cubrir los pagos de personal de los municipios no certificados son administrados por el departamento, entidad que está a cargo de distribuir entre los municipios la planta de docentes y el personal administrativo de acuerdo con los criterios de población atendida y por atender. Los municipios no certificados tienen la potestad de trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, son responsables de la administración de los recursos asignados para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad y pueden participar, al igual que los municipios certificados, con recursos propios en la financiación de los servicios educativos de su localidad.

Así las cosas, el municipio del Carmen no administra financieramente estos recursos ya que la nómina del personal docente que labora en su territorio, personal docente y demás gasto administrativo es pagado por el departamento Norte de Santander.

Se concluye entonces que el municipio de El Carmen al no estar certificado implica que la administración del servicio educativo recae sobre la entidad territorial certificada; en este caso el departamento de Norte de Santander.

Esta situación en el manejo de las finanzas territoriales limita las inversiones a realizar, pero no lo exime de la responsabilidad de invertir en infraestructura, mejoramiento de la calidad educativa, material pedagógico, provisión de la canasta educativa y brindar las herramientas para el acceso, permanencia y cobertura del sector. Para cumplir con este mandato la normatividad existente le brinda al municipio opciones para financiar el gasto público educativo permitiendo diferentes fuentes de financiación a las que estos pueden acceder.

Estas fuentes de financiación pueden ser recursos del presupuesto nacional, transferencias nacionales distribuidas por medio del Sistema General de Participaciones (SGP); recursos propios, que se obtienen de ingresos tributarios y no tributarios; regalías, que dependen de la aprobación de proyectos de desarrollo, distribuidas por el Sistema General de Regalías (SGR); cofinanciación con otros niveles de gobierno, o el sector privado; crédito interno o externo, entre otros. Todos estos gastos se pueden sumar y dividir por el número de estudiantes de establecimientos educativos públicos por municipio para encontrar la inversión por estudiante.

El municipio de El Carmen es un municipio de categoría sexta (6), tiene una Tasa de Recaudo 1,41% por mil de avalúo catastral, el indicador de cumplimiento de gastos de funcionamiento es de 6,54%, tiene una dependencia de las transferencias del SGP del 90,06%, siendo su principal

fuentes de financiación; las demás fuentes de ingresos son: los ingresos tributarios y no tributarios, las regalías, las fuentes de cofinanciación y otros ingresos.

En este sentido, las fuentes de financiación a las que se recurrieron para solventar el sector educativo para las vigencias 2015 y 2017 recayó sobre los recursos del SGP los cuales corresponden a transferencias distribuidas según lo estipulado por la Ley 715 de 2001, previa aprobación del CONPES.

PLAN DE INVERSIONES 2016 – 2019. Ejes Plan de Desarrollo: un desarrollo social en buenas manos, Sector Educación.

Tabla 13. *Plan de Inversiones 2016 – 2019*

Programa	Recursos	Sgp	Cofinanciación	Sgr	Crédito	Otro	Año
	Propios						2016 - 2019
Mayor acceso a la educación	0	3,777	0	0	0	0	3,777

Fuente: Plan de desarrollo municipio de El Carmen 2016 - 2019

Durante el periodo mencionado, el SGP aportó el 100% de los recursos con los cuales se realizaron las inversiones en educación dentro del Municipio. Estos recursos son suficientes para cumplir con todas las necesidades que generan cada uno de los establecimientos educativos, en todos y cada uno de los municipios.

4.2 Análisis de la incidencia los recursos asignados por el SGP al sector educativo en el Municipio de El Carmen

La educación es un derecho fundamental y es el Estado Colombiano el encargado de la prestación de este servicio. Para darle cumplimiento a esta obligación es necesario que se implementen acciones públicas y se realicen inversiones que impacten sobre la calidad, el acceso y la cobertura educativa.

Con el proceso de descentralización administrativa, todos los estamentos del nivel nacional, regional o local tienen esa responsabilidad asignada por ley. Las competencias de la Nación son las de formular las políticas y objetivos para el desarrollo del sector educativo; distribuir los recursos del SGP; y definir anualmente la asignación por alumno para la prestación del servicio que se va a financiar con el SGP entre otras.

Las competencias de los departamentos, distritos y municipios certificados en el sector educativo son: prestar asistencia técnica (educativa, financiera y administrativa) a los municipios, administrar y responder por el funcionamiento, la oportunidad y la calidad de la información del sector. También es función de los departamentos administrar y distribuir en sus diferentes municipios, los recursos financieros provenientes del SGP para educación, participar con recursos propios en la financiación del servicio y de la infraestructura educativa, además de ejercer inspección y vigilancia en el sector.

Por su parte, los municipios no certificados, como es el caso de El Carmen, tiene la responsabilidad de administración y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, manejar los traslados de plazas y docentes, entre sus instituciones educativas, además de participar con recursos propios en la financiación del servicio educativo y de las

inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Por último, la Ley 715 le da a estas entidades la responsabilidad de suministrar la información al departamento y a la Nación el de garantizar la calidad y la prestación de esta en forma oportuna.

Tabla 14. *Variables Distribución del SGP*

Variables generales distribución SGP

Variable	Fuente	Unidad de Medida
Población total	DANE	Individuos
Población rural	DANE	Individuos
Población urbana	DANE	Individuos
Población 0-6 años índice	DANE	Individuos
de ruralidad	GFT –DNP	Indicador %
NBI total	DANE	Indicador %
Categoría Ley 617/00 Área	CGN –MININTERIOR	Categoría Ley 617
geográfica	IGAG	Km2

Fuente: DNP

Las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), representan una fuente importante de los ingresos del municipio, las variables generales para su distribución depende de su población, del indicador de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) , del índice de ruralidad, índice de dispersión poblacional, de su categoría de acuerdo a la Ley 617 de 2000, estos recursos fortalecen la inversión municipal y el funcionamiento del municipio, los recursos de transferencias SGP, son distribuidos de acuerdo a los Ingresos Corrientes de la Nación.

Tabla 15. *Distribución SGP 2016 – 2019*

Recursos SGP	2016	2017	2018	2019
Educación	\$576.196.619	\$563.867.298	\$492.468.972	\$515.384.550
Salud	\$3.565.851.322	\$3.829.398.939	\$4.077.751.656	\$4.640.469.164
Agua Potable	\$971.474.965	\$989.548.782	\$1.038.849.111	\$1.103.359.922
Propósito General	\$3.552.568.788	\$3.489.389.598	\$4.842.479.416	\$5.253.429.220
Alimentación Escolar	\$123.192.389	\$109.124.028	\$126.746.461	\$123.285.738
Resguardos Indígenas	\$210.552.408	\$222.354.401	\$231.206.492	\$243.691.177
Fonpet Asignaciones	\$214.756.340	\$135.153.791	\$0	\$15.741.140
Especiales				
Primera infancia	\$117.272.076	\$108.503.938	\$0	\$0
Total SGP	9.331.864.907.	9.447.340.775	10.809.502.108	11.895.360.911

Fuente. DNP

En primer lugar, se determina si el propósito de la Ley 715 y el Acto Legislativo 004 de proveer recursos para el sector educación son suficientes para un municipio de sexta categoría como El Carmen para atender las necesidades en cuanto a educación de calidad.

Las asignaciones de recursos en nuestro país en materia educativa del Sistema General de Participaciones SGP, dependen de la matrícula oficial que cada departamento tiene y es el Ministerio de Educación Nacional el ente encargado de direccionar dichos recursos, los cuales son definidos por el valor anual que asignan a cada alumno matriculado, del nivel primaria, media y secundaria y en las zonas urbanas y rurales que permiten financiar todo lo relacionado con la prestación del servicio educativo en cada vigencia fiscal.

Teniendo en cuenta lo anterior, inicialmente se presentarán los resultados arrojados del reconocimiento de las tipologías establecidas desde el año 2015 y 2017 en los documentos Conpes realizados en cabeza del gobierno nacional y su resultado de recursos adjudicados por población

atendida, segundo se presentarán cada uno de los gastos que fueron reportados por el municipio ante la Contraloría General de la República en el informe de ejecución de gastos en donde los recursos utilizados son provenientes del sistema general de participaciones.

Su importancia radica en proporcionar el impacto social que se ha podido presentar en el municipio de El Carmen por la adecuada o no utilización de recursos y la determinación de los ingresos a adjudicar por población atendida.

A continuación, se hace presentación de ingresos y gastos del año 2015 y 2017 que tuvo el municipio de El Carmen en cuanto a educación se trata.

En los recursos para la vigencia de 2015 la asignación por alumno atendido incluyó 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, primaria, secundaria y media en sus diferentes modalidades) y las zonas urbana y rural, para todo el territorio nacional.

Las asignaciones de recursos en materia educativa del Sistema General de Participaciones SGP, dependen de la matrícula oficial que cada departamento tiene y es el Ministerio de Educación Nacional el ente encargado de direccionar dichos recursos, los cuales son definidos por el valor anual que asignan a cada alumno matriculado, del nivel primaria, media y secundaria y en las zonas urbanas y rurales que permiten financiar todo lo relacionado con la prestación del servicio educativo en cada vigencia fiscal.

Es así, que el comportamiento en el manejo presupuestal de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP en cada departamento difiere, ya sea por los diferentes conceptos para la financiación del pago de las nóminas mensuales de los funcionarios administrativos y docentes al

servicio del departamento, que laboran en las instituciones educativas oficiales, o por los costos de las deudas laborales que tienen los entes territoriales con dichos funcionarios o por los gastos autorizados para cubrir el servicio de conectividad en las instituciones educativas oficiales, de las necesidades educativas especiales y así con cada una de las diferentes destinaciones que tienen estos recursos en cada vigencia fiscal.

La siguiente información es determinada teniendo en cuenta el ingreso inicial que por estipulación de la normatividad vigente le correspondía al municipio por la tipología establecida en el documento Conpes 178 en el año 2015 y el Conpes 21 de 2017 en donde en su Anexo 1 el gobierno nacional determinó cuáles son los rubros adecuados de costo por estudiante vinculando aspectos su ubicación geográfica, categoría del municipio, y nivel de estudios a realizar en el colegio con los que cuenta el municipio de El Carmen.

Tabla 16. *Tipología para la asignación por alumno – Vigencia 2015*
Sistema general de participaciones

Asignación para educación								
Tipología para la asignación por alumno - Vigencias 2015								
Código	Entidad	Urbana			Rural			Promedio
DANE		Transición	primaria	Sec. Y Media	Transición	primaria	Sec. Y Media	
54	Norte	2.040.662	1.398.546	1.817.19	2.233.973	2.030.855	2.497.885	1.810.79
	Santander			8				1

Fuente: Documento Conpes 178 2005 Anexo 1. www.dnp.gov.co

Según el cuadro anterior donde se ve la asignación para el departamento del Norte de Santander, estos rubros aplicarían al municipio de El Carmen, ya que este no se encuentra certificado. Estos recursos asignados en lo relacionado a calidad, gratuidad, alimentación escolar se ven reflejados en los presupuestos de ingresos para la vigencia de 2015

Tabla 17. *Presupuesto de Ingresos mes de Diciembre del 2015*
Municipio del Carmen – Presupuesto de ingresos año 2015

Mes reportado: diciembre del 2015			
Rubro	Nombre	Inicial	Adiciones
1125211.01	SGP Educación – Recursos de Calidad	\$650.000.000,00	\$5.608.717,00
1125211.02	SGP Educación – Recursos de Gratuid	\$168.000.000,00	\$6.053.105,00
1125211.03	SGP Alimentación Escolar	\$95.000.000,00	\$9.599.693,00
122142.01	SGP Eduación – Recursos de Calidad	\$0,00	\$6.484.172,00
122142.03	SGP Alimentación Escolar	\$0,00	\$2.623.822,00

Fuente. DNP

La siguiente información se establece teniendo en cuenta el ingreso inicial que por estipulación de la normatividad vigente le correspondía al municipio por la tipología establecida en el documento Conpes 21 de 2017 en donde en su Anexo 1 el gobierno nacional determino cuales serían los rubros adecuados de costo por estudiante vinculando aspectos su ubicación geográfica, categoría del municipio, y nivel de estudios a realizar en las instituciones educativas que cuenta el municipio de El Carmen.

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES							
ASIGNACIÓN POBLACIÓN ATENDIDA - DEPARTAMENTOS							
RESUMEN DOCE DOCEAVAS DEFINITIVAS VIGENCIA 2017							
Código	Departamento	POBLACIÓN ATENDIDA	COMPLEMENTO POBLACIÓN ATENDIDA	CONECTIVIDAD	CANCELACIONES	COSTO DERIVADO DEL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD	TOTAL DISTRIBUCIÓN POBLACIÓN ATENDIDA
		1	2	3	4	5	6 = (1+2+3+4+5)
54	NORTE DE SANTANDER	396.468.745.827	9.269.452.110	1.594.361.753	14.637.856.533	1.367.753.158	423.338.169.381

Figura 15. Resumen Doce Doceavas Definitivas Vigencia 2017
Fuente: Documento Conpes 21- 2017 Anexo 9. www.dnp.gov.co

Según el cuadro anterior donde se ve la asignación para el departamento del Norte de Santander, estos rubros aplicarían al municipio de El Carmen, ya que este no se encuentra certificado. Estos recursos asignados en lo relacionando a calidad, gratuidad, alimentación escolar se ven reflejados en los presupuestos de ingresos para la vigencia de 2017.

MUNICIPIO DE EL CARMEN - PRESUPUESTO DE INGRESOS 2017		EJECUCION CONSOLIDADA		
800.099.238-3				
MES REPORTADO: DICIEMBRE DEL 2017				
RUBRO	NOMBRE	INICIAL	ADICIONES	REDUCCIONES
112621101	SGP EDUCACION - CALIDAD	\$ 581.820.775,00	\$ 0,00	\$ 17.953.477,00
1126211011	SGP Educación - Recursos de calidad por Matricula	\$ 400.306.880,00	\$ 0,00	\$ 12.891.824,00
1126211012	SGP Educación - Recursos de calidad por Gratuidad	\$ 181.513.895,00	\$ 0,00	\$ 5.061.653,00
112621104	SGP - ALIMENTACION ESCOLAR	\$ 119.566.410,00	\$ 0,00	\$ 4.479.284,00
12012	DEL NIVEL DEPARTAMENTAL	\$ 0,00	\$ 404.000.000,00	\$ 0,00
1201201	Sector Educación	\$ 0,00	\$ 50.000.000,00	\$ 0,00
1206121	Cancelación de reservas - Educación (Conv - DPS nO. 262)	\$ 0,00	\$ 205,41	\$ 0,00
1206201	Ingresos corrientes de libre destinación	\$ 0,00	\$ 289.456.034,00	\$ 0,00
1206202	SGP - Alimentación Escolar	\$ 0,00	\$ 51.172.693,00	\$ 0,00
120701	Recursos de Libre Destinación	\$ 3.502.478,00	\$ 0,00	\$ 0,00
120702	S.G.P Educación - Recursos de Calidad	\$ 28.188,00	\$ 0,00	\$ 0,00
120703	S.G.P Alimentación Escolar	\$ 4.504,00	\$ 0,00	\$ 0,00

Figura 16. Ejecución Consolidado 2017

La siguiente información corresponde a la de ejecución de gastos que el municipio de El Carmen en el año 2017 reportó a la Contraloría General de la Republica, de los recursos provenientes del sistema general de participaciones para la prestación del servicio de educación.

Tabla 18. Consolidado gastos año 2017.

Nombre	Recursos	Origen específico ingresos	Dest. Recur. Admón ctral terr.	Recaudos (pesos)
S. G. P. Educación - recursos de calidad	Recursos Corrientes	Recursos corrientes de transferencias del SGP para inversión	Educación - General	387415056
S. G. P. Educación - recursos de calidad	Recursos Corrientes	Recursos corrientes de transferencias del SGP para inversión	Educación - General	176452241

Tabla 18. *(Continuación)*

S. G. P. Alimentación escolar	Recursos Corrientes	Recursos corrientes de transferencias del SGP para inversión	Educación - Educación Preescolar	115087126
--	------------------------	--	-------------------------------------	-----------

Fuente. DNP

Al evaluar las fuentes de financiación usadas por el Municipio para invertir en la educación se evidencia que todos los recursos corresponden a transferencias del nivel central, es decir la inversión estuvo atada en un 100% al Sistema General de Participaciones, no se observa ninguna contribución del Municipio a las arcas del gasto público educativo, la explicación recae sobre los pocos recursos propios con que cuenta el municipio.

Al detallar las fuentes de financiación se observa que en lo que respecta los recursos del SGP, éstos al estar regidos por la Ley 715 de 2001 su recaudo es estable y el que sea de destinación específica garantiza la inversión en el sector.

En el Municipio del Carmen, se ha podido evidenciar que durante los periodos analizados no presenta déficit alguno en materia de presupuesto, lo que representa mantener una buena gestión en lo que respecta a realizar los compromisos de acuerdo con la disposición real de recursos, teniendo en cuenta el comportamiento de los ingresos y la programación realizada a través del PAC.

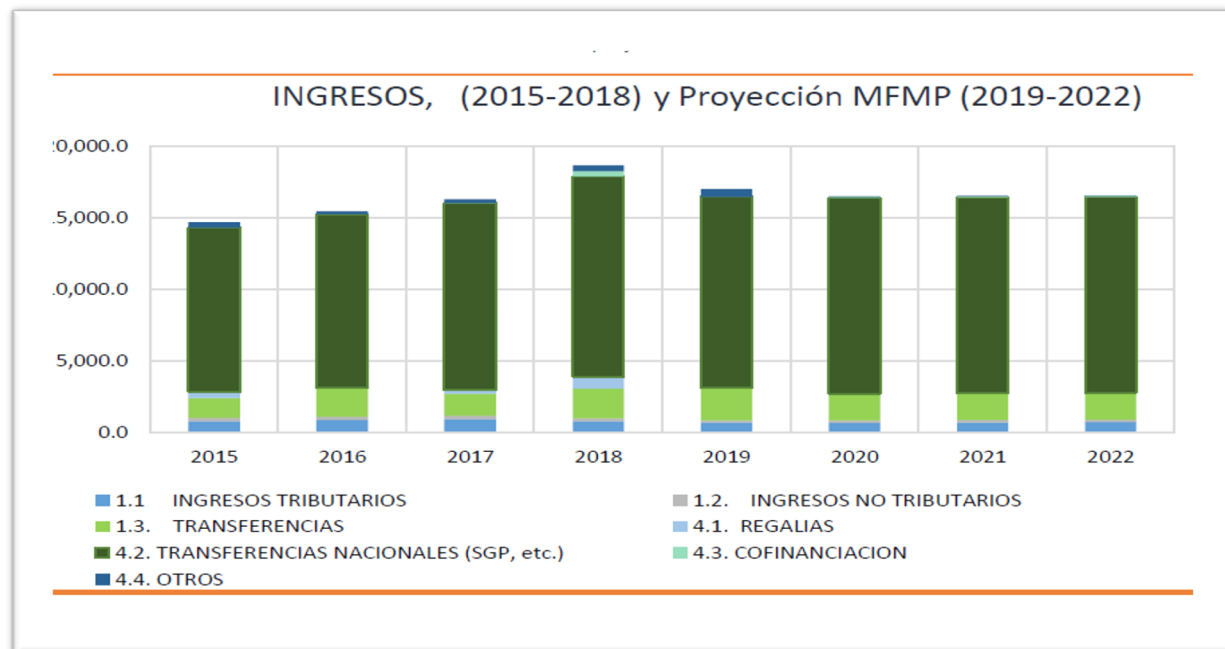


Figura 17. Proyecciones 2019- 2022
Fuente: DNP

Teniendo claras las fuentes de financiación del sector educación del Municipio y al analizar el comportamiento del Gasto Público en Educación (GPE), en éste se observa una tendencia creciente durante todo del periodo de estudio.

Un indicador muy utilizado para analizar los alcances de la política educativa es el Gasto Público en Educación por alumno matriculado. (GPE dividido entre el número de estudiantes matriculados en el sector oficial).

Con el fin de analizar el comportamiento del gasto público en educación a nivel municipal se recopiló información, para las vigencias 2015 y 2017, sobre los recursos nacionales transferidos directamente al municipio de El Carmen, a través del departamento del Norte de Santander por ser municipio no certificado.

Se evidencia que este se distancia mucho del valor asignado por alumno al departamento de Norte de Santander por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) mediante documentos

CONPES Social y aunque en este valor incluye una partida para la cancelación de las prestaciones de los docentes, cargo que no tiene el Municipio, se observa que la diferencia es muy amplia.

Por otro lado, Herrera y Pang, en 2005 concluyen que el efecto del gasto público en educación se ve reflejado en las coberturas. Sin embargo, “los municipios que han conseguido ampliar su cobertura son aquellos que se han financiado con recursos propios, mientras que aquellos que han dependido básicamente de las transferencias no han obtenido los mismos resultados” (2005, pág. 195). El Municipio de El Carmen alcanzó valores muy bajos en el gasto en educación por alumno matriculado durante dos vigencias en las cuales se alejó demasiado del gasto por alumno departamental.

En general, se puede afirmar que el gasto por alumno no responde a un criterio técnico que considere el valor de una canasta educativa básica. Es decir, aquel criterio que defina cuánto vale suministrar determinado tipo de educación en los niveles de primaria, secundaria básica y media. Por el contrario, como se ha señalado, lo que se busca es asegurar el financiamiento de la nómina en cada municipio, el cual está en función de la distribución de los maestros en los distintos grados del escalafón. Los municipios con mayores transferencias por alumno tienen los maestros concentrados en los niveles más altos del escalafón y viceversa. Una transferencia por alumno más alta no necesariamente significa una mejor calidad de la educación pública.

4.3 Determinación del grado de ejecución de los recursos provenientes del SGP para el sector educativo en el municipio de El Carmen, con el fin de medir el grado de cumplimiento de las metas en el plan de desarrollo.

Para lograr la sostenibilidad financiera de las inversiones estratégicas formuladas en los planes de desarrollo del municipio de El Carmen, se considera necesario conocer el comportamiento de las diferentes fuentes de recursos disponibles. Para alcanzar este fin, es necesario que la entidad territorial cuente con las herramientas y la técnica que les permita proyectar una de las principales fuentes de financiamiento local como lo es el Sistema General de Participaciones (SGP). Dadas las particularidades de este Sistema los recursos del SGP constituyen una de las principales fuentes de financiación de la inversión local.

Con la Ley 152 de 1994 o Ley orgánica del Plan de Desarrollo se brindan las pautas para planear al municipio y convierte este instrumento en la carta de navegación para la gestión y ejecución de los asuntos municipales a corto, mediano y largo plazo, además de permitir el seguimiento y evaluación del desarrollo territorial. Estos planes tienen sus cimientos en los planes de gobierno ofrecidos a la comunidad durante el proceso de elección del mandatario.

El conocimiento en el manejo presupuestal de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP reviste gran importancia pues posibilita el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo

El Gasto Público que se deriva de la ejecución del plan de desarrollo determina destino final de los recursos fiscales y en tal forma refleja la voluntad del gobierno local para proveer bienes y servicios a la comunidad. El gasto social se constituye en una alternativa para su aplicación porque éste comprende la inversión en educación-

El enfoque de brechas como metodología enfatiza el reconocimiento de las características de cada región, departamento, subregión y municipio con el fin de establecer referentes para metas diferenciadas a partir de esfuerzos diferenciados en cada zona. La metodología centra su análisis en los sectores de inversión.

El Municipio de El Carmen se encuentra caracterizado territorialmente en Tipología F 1, el cual hace referencia a la categoría del municipio, identificado con un entorno de desarrollo incipiente. Esto permite identificar las temáticas en las cuales se deben realizar intervenciones sectoriales para el cierre de brechas.

Tabla 19. *Comparativo Cierre de Brechas comparativo en el municipio*

Indicador Cierre de Brechas	Nivel actual			Meta	Esfuerzo Medio
	Municipio	Departamento	Región		
Cobertura neta de Pruebas saber 11 matemáticas	19,7%	37,0%	47,8%	46,60%	alto
	47,9%	50,8%	51,3%	47,90%	Medio bajo

Este análisis situacional permite establecer los esfuerzos que debe hacer la entidad a efectos de lograr mejorar los indicadores de la siguiente manera:

El municipio requiere realizar un esfuerzo Medio Alto en la planificación de la inversión en el sector educativo que permita ampliar y mejorar la cobertura de educación media.

Debe efectuar un esfuerzo medio bajo en procesos adecuados de calidad que le permitan mejorar los resultados de evaluación.

El municipio requiere efectuar un esfuerzo Medio Alto a través de procesos de planificación de la inversión que garanticen la ejecución de nuevos proyectos, particularmente dirigidos a los centros poblados y resto de zona rural que permitan ampliar las coberturas del servicio.

Sumado a lo anterior el diagnostico situacional devela que el proceso educativo del municipio ha estado desarticulado en relación con las expectativas de la población, por lo tanto, la formulación de este plan de desarrollo reconoce la necesidad de mejorar y profundizar en este sector. Dadas las cifras oficiales que enmarcan las coberturas municipales, se evidencia que el municipio ha tenido variaciones respecto a la matrícula en el sistema educativo.

Según el Ministerio de Educación Nacional, el municipio tiene una cobertura bruta en educación del 117% y del 76,7% de cobertura neta, sin embargo cabe destacar que la población matriculada en un porcentaje mínimo se establece con población escolarizada que se encuentra en condición de extra edad como consecuencia de factores como el inicio tardío de la educación escolar, principalmente en la zona rural, asociado a situaciones de presencia de los actores al margen de la ley, así como otros fenómenos sociales.

Tabla 20. *Cobertura bruta*

Año	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Básica
2012	81,8%	127,3%	112,8%	32,8%	116,8%
2013	92,2%	184,4%	142,1%	56,1%	158,2%
2014	84,6%	132,5%	107,3%	90,1%	117,6%

Fuente. Ministerio de Educación Nacional

Tabla 21. *Tasa de cobertura bruta secundaria 2018*

Colombia	96,23%
Departamento N de S	104,6%
El Carmen	63,1%

Tabla 22. *Tasa de cobertura bruta en media 2018***Colombia****73,7%**

Departamento N de S	74,6%
El Carmen	44,9%

Tabla 23. *Cobertura neta*

Año	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Básica
2012	52,9%	79,8%	33,2%	15,9%	76,4%
2013	56,7%	82,4%	36,7%	19,6%	80,7%
2014	50,6%	85,9%	36,0%	19,7%	80,8%

Fuente. Ministerio de Educación Nacional

La tasa de deserción demuestra cambios considerados mínimos que no generan altas preocupaciones pero que debe efectuársele el seguimiento a fin de considerar las causas que puedan definirse dentro de los porcentajes de deserción.

Se evidencia un nivel medio en los años 2013 y 2014 en primaria, siendo considerado factores como el de la falta de transporte escolar y a situaciones de fenómenos sociales sumados el hecho de que muchos de los niños son obligados a ayudar en las laborales del campo.

Tabla 24. *Tasa de deserción*

Año	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Básica
2012	2,5%	3,8%	7,5%	1,9%	4,5%
2013	5,1%	14,4%	7,3%	0,6%	12,1%
2014	2,7%	3,3%	4,6%	0,6%	3,5%

Fuente. Ministerio de Educación Nacional

Tabla 25. *Tasa de deserción en secundaria 2017***Colombia****4,88%**

Departamento N de S	4,81%
El Carmen	9,65%

Tabla 26. *Tasa deserción en media 2017***Colombia**

Departamento N de S	3,54%
El Carmen	3,41%

La tasa de repitencia es mínima, sin embargo, deben mantenerse los esfuerzos institucionales para lograr establecer cifras que no generen preocupaciones dentro del proceso de prestación del servicio educativo en el municipio.

Tabla 27. *Tasa de repitencia*

Año	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Básica
2012	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
2013	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2014	0,0%	0,3%	2,1%	0,0%	0,6%

Fuente. Ministerio de Educación Nacional

Tabla 28. *Tasa repitencia en primaria 2017***Colombia****2,8%**

Departamento N de S	1,2%
El Carmen	0,0%

Tabla 29. *Tasa de repitencia en secundaria 2017***Colombia****3,74%**

Departamento N de S	1,7%
El Carmen	0,0%

Tabla 30. *Tasa de repitencia en media 2017*

Colombia	1,38%
Departamento N de S	0,54%
El Carmen	0,0%

En cuanto al conocimiento de los resultados de las pruebas SABER en el municipio, se logró constatar los avances dentro del cumplimiento en el sistema educativo, así:

Tabla 31. *Puntajes promedio en las pruebas SABER 11: lenguaje, matemáticas, biología, física, química, ciencias sociales, filosofía e inglés*

Año	Lengua.	Matemát.	Biología	Física	Química	Ciencias Sociales	Filosofía	Inglés
2012	46,83	45,16	45,00	44,65	45,08	44,00	40,43	43,16
2013	46,33	44,62	45,15	46,46	45,62	44,89	41,71	0
2014	51,47	50,51	49,85	0	0	52,53	0	47,98

Fuente. Informe infancia y adolescencia

1.5 Distribución por Municipio E.E. Rango Saber 11^º y Promedio Núcleo Común. Año 2018

SUB	MUNICIPIOS	EE.(jornadas) SABER 11 ^º 2018					Lectura crítica	Matemá	Sociales y ciudad	Cien. Natur	Inglés	INDICE GLOBAL
		D	C	B	A	A+	PROM	PROM	PROM	PROM	PROM	PROM
ORIENT	EL ZULIA		4				50	48	45	48	46	47,62
	LOS PATIOS			4	2		55	54	51	53	53	53,23
	PUERT SANT		1				48	45	43	47	45	45,69
	SAN CAYET		2				52	48	46	47	47	48,15
	VILLA ROSA		2	3	3		55	55	50	53	52	53,15
	TOTAL	0	9	7	5	0						
NORTE	TIBÚ	2	2	1			50	48	45	48	47	47,69
	BUCARASIC		2				48	47	45	48	45	46,85
	EL TARRA	3					46	42	41	43	41	42,85
	SARDINATA	1	1	1	2		53	54	49	52	50	51,85
	TOTAL	6	5	2	2	0						
OCCID	ABREGO	1	1	1	1		53	54	49	53	49	52,00
	CÁCHIRA		2	2			49	49	45	49	46	47,85
	CONVENCIÓN	1	2		1		52	50	48	49	50	49,77
	EL CARMEN		2				49	46	43	46	47	46,08
	HACARÍ	1					49	48	45	47	46	47,15
	LA ESPERAN		2	1			49	48	45	47	45	47,08
	LA PLAYA		1	1			51	49	48	49	46	49,00
	OCAÑA			5	6	1	57	58	53	56	54	55,85
	SAN CALIX	1					47	42	42	45	43	43,92
	TEORAMA	1	2	1			49	49	44	48	46	47,38
	TOTAL	5	12	11	8	1						
CENTRO	ARBOLEDAS	1	1	1			54	55	48	53	50	52,31
	CUCUTILLA	1	2				49	47	44	48	46	46,92
	GRAMALOT		2				51	50	47	48	47	48,85
	LOURDES			1			56	52	53	51	49	52,69
	SALAZAR		2	1			51	51	45	49	46	48,77
	SANTIAGO			1			51	48	45	49	48	48,23
	VILLACARO		1	1			48	48	44	48	45	46,85
	TOTAL	2	8	5	0	0						
SUR OCCID	CÁCOTA			1			53	53	49	52	50	51,62
	CHITAGÁ				1		56	54	53	56	51	54,46
	MUTISCUA			1			54	60	48	56	52	54,31
	PAMPLONA	1		1	2	3	60	60	57	58	60	58,85
	PAMPLONIT			2	1		52	53	50	52	50	51,62
	SILOS		1	1			56	54	50	51	52	52,69
	TOTAL	1	1	6	4	3						
SUR ORIENT	CHINÁCOTA			1	1	1	57	57	53	55	52	55,23
	BOCHALEM			1	1		54	54	52	54	53	53,46
	DURANIA		1				50	51	44	49	48	48,46
	HERRÁN			1			53	57	51	54	52	53,62
	LABATECA			1			50	50	46	50	45	48,69
	RAGONVALI			1			53	51	43	52	47	49,54
	TOLEDO	1	2	2	1		51	50	47	50	49	49,46
	TOTAL	1	3	7	3	1						
TOTAL DEPARTAMENTO		15	38	38	22	5	54	53	49	52	51	51,92

Figura 18. Distribución por Municipio E.E. Fuente: Área de Calidad

El más bajo desempeño se presenta en la zona Occidental donde se identifican 19 establecimientos en las categorías C Y D (6 en categoría D y 13 en categoría C) y la zona Norte presentan 13 establecimientos. Es de significar que los municipios de El Zulia, Tibu, El Tarra, Sardinata, Abrego, Convención, Hacarí, La Playa, San Calixto, Teorama y Cucutilla tienen Establecimientos Educativos que presentaron prueba se ubican en la Categoría “D” la más baja.

En la comparación entre el Departamento y la Nación del porcentaje del promedio se evidencia una semejanza de los resultados en las diferentes áreas evaluadas; igual similitud se ve en los resultados de la desviación estándar por área.

En la comparación por categorías se evidencia un incremento en las categorías A+ y A para el año 2018 de 27 establecimientos educativos que corresponden al 23%, esta clasificación se tiene como base los resultados de las pruebas saber 11°.

El plan de desarrollo del municipio de El Carmen para el periodo 2016-2019 contempla en su análisis estratégico cinco ejes plasmados de esta manera; Eje estratégico 1, un desarrollo social en buenas manos. Eje estratégico 2, un municipio productivo y con competitividad en buenas manos. Eje estratégico 3, un medio ambiente en buenas manos. Eje estratégico 4, un municipio participativo, transparente y eficiente en buenas manos. Eje estratégico 5, la paz en nuestro municipio en buenas manos.

El eje denominado un desarrollo social en buenas manos, establece lo relacionado con el sector educativo en el municipio, en tal sentido instituye el compromiso de gestionar la dotación y mejoramiento de la infraestructura de todos los centros y sedes educativas del municipio. En este aspecto Gelvez Prado, destaca que es evidente que a la fecha más del 60% de las escuelas carecen de estas mejoras (2018). Por otra parte, no existen convenios con universidades públicas que le garanticen a los egresados de la educación secundaria un programa de becas que alivie el costo de las matrículas y la manutención. También es importante resaltar que en el diagnóstico situacional se estableció como meta de resultado elevar del 19% al 46% la cobertura de la educación media a través de un esfuerzo medio alto, pero factores como la deserción, falta de alimentación y rutas escolares para acercar a los estudiantes a los centros educativos dificultaron la consecución de este objetivo.

Los gastos del presupuesto municipal lo integran tres componentes; gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión, en donde cada vez más es necesario la destinación de más recursos para el área de funcionamiento quedando menos recursos para el área de inversión en una

proporción de 80% y 20% respectivamente. En cuanto al análisis del servicio de la deuda, es importante resaltar que a fecha de 2015 en donde finaliza el cuatrienio y 30 se marca el inicio del periodo 2016 – 2019, el municipio arrastra una deuda por \$1.100.000.000 con la entidad financiera Bancolombia, siendo esta situación motivo de evaluación y análisis para la solicitud de nuevos créditos a los que diere lugar a la actual administración.

A continuación, se presenta la información de los recursos asignados desagregados por años y ejes estratégicos en el actual cuatrienio, encontrando una inversión significativa en el primer eje estratégico, un desarrollo social en buenas manos y una inversión muy reducida en los otros sectores que corresponden a los demás ejes estratégicos del plan de desarrollo del municipio de El Carmen.

Resumen Plan Plurianual 2016-2019

Ejes 2016 2017 2018 2019

Eje 1 \$ 11.588,72 \$ 12.189,16 \$ 12.668,62 \$ 13.408,76

Eje 2 \$ 840,82 \$ 820,95 \$ 635,11 \$ 634,30 **Eje 3** \$ 170,00 \$ 170,00 \$ 170,00 \$ 170,00 **Eje 4** \$ 250,00 \$ 250,00 \$ 250,00 \$ 250,00 **Eje 5** \$ 130,00 \$ 130,00 \$ 130,00 \$ 130,00 **TOTAL** \$ 12.979,55 \$ 13.560,11 \$ 13.853,73 \$ 14.593,05

En muchos de los programas menores que contempla el plan de desarrollo del municipio y que de igual manera se encuentran dentro de los ejes estratégicos, no existe la inversión de los recursos pese a la destinación previa que se les da; esto significa que el alcalde termina realizando traslados para otros programas y se deja de mostrar resultados en estos sectores.

Tabla 32. *Matriz plan de desarrollo 2016-2019 municipio de El Carmen Norte de Santander.*

Ejes estratégicos	Objetivos del plan de desarrollo	Plan de inversiones	Realidad del municipio
Un desarrollo social en buenas manos	Mejoramiento de todas las sedes educativas del municipio Convenios con universidades para incentivar la educación superior en el municipio	\$49.853.000.000	Actualmente más del 80% de las sedes educativas se encuentran en mal estado y con poca dotación pedagógica No existe convenios con universidades públicas ni privadas. Los estudiantes a través de sus propios realizan sus estudios universitarios

Se puede concluir después de analizar el diagnóstico situacional del municipio, el plan estratégico y el aparato financiero dispuesto para implementar la puesta en marcha de las acciones enfocadas a disminuir las brechas existentes entre la población rural y urbana, que los resultados reales alcanzados del periodo 2016-2019, no satisfacen la visión del plan de desarrollo que se estableció para este municipio, dado que las necesidades básicas insatisfechas de la mayoría de la población, continúan aún sin ser cubiertas.

Al analizar el sector educación, con el propósito de conocer el impacto que ha causado en esto escenario, el plan estratégico del plan de desarrollo plantaba llevar cobertura de este servicio esencial a más del 80% de la población actual, pero la realidad que enfrenta el municipio es otra, debido a factores como la violencia entre grupos armados, abandono estatal y la práctica de lo ilegal por ser zona limítrofe con el hermano país de Venezuela, causando estas situaciones que la deserción escolar, la población estudiantil flotante mantengan el municipio con unos niveles altos de población con necesidades sin poder satisfacer.

El plan de inversión asignado para cumplir las metas del plan de desarrollo no cuenta con los recursos suficientes para atacar las necesidades generales del municipio que depende presupuestalmente de las partidas asignadas por el Sistema General de Regalías. Por esta razón, los alcaldes deben recurrir a un plan de gestión que les permita bajar recursos adicionales al presupuesto local.

4.4 Dictamen de las mejoras a implementar en la gestión del manejo presupuestal de los recursos del sector de la educación, a través de la manifestación de recomendaciones, ajustadas al caso.

Buscando que las mejoras a implementar incidan en el manejo presupuestal de los recursos del sector educativo y que al mismo tiempo impacten favorablemente la calidad de la educación en el municipio de El Carmen debe proyectarse en dos líneas. Una en el fortalecimiento institucional y Dos adelantar el proceso de la certificación en educación.

En cuanto a la primera línea, para el caso colombiano, existen múltiples estudios que estiman la eficiencia del sector educativo, algunos de ellos se han enfocado en las implicaciones que ha tenido el proceso de descentralización sobre su desempeño. En particular, Melo (2005) aplica un análisis de frontera estocástica en producción y costos para los departamentos del país, con el objetivo de evaluar si la Ley 60 de 1993 tuvo un efecto sobre la calidad y la cobertura de la educación. El estudio encuentra una alta ineficiencia, antes y después de la Ley 60, por lo que concluye que la descentralización fiscal debe estar precedida por un fortalecimiento institucional que permita obtener unos mejores resultados en la provisión de los servicios públicos.

Es evidente que en el municipio de El Carmen, se vienen desarrollando procesos que permiten garantizar la educación, en ello intervienen los tres niveles: el nacional compuesto por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), como ente orientador y regulador; el territorial, conformado por las secretarías de educación departamental del Norte de Santander que administran la prestación del servicio y el tercer nivel el institucional, que oferta directamente el servicio educativo a la población, integrado por las instituciones de educación . Los tres niveles tienen como misión ofrecer el servicio educativo en términos de acceso, permanencia, calidad, pertinencia y oportunidad, elementos constitutivos de este derecho.

En el desarrollo de la investigación ha puesto de manifiesto que el papel institucional de la alcaldía municipal de el Carmen es el eslabón más débil de esta cadena no obstante que los planes de desarrollo del municipio procuran la garantía de derechos, pero es insuficiente dado la problemática existente.

Aunque el municipio de El Carmen no se encuentra certificado en el sector de educación, por lo que la política educativa es direccionada por la secretaria de educación del Departamento, al igual que la autoridad sobre el recurso humano del sector, si le corresponde la administración y distribución los recursos provenientes del Sistema General de Participación de estricta inversión, que se le asignan en calidad y alimentación. El manejo presupuestal de estos recursos presenta un cierto grado de complejidad para los diferentes actores que intervienen en su manejo, debido a que en esencia corresponden a unas transferencias con lineamientos de destinación específica.

El desconocimiento en el manejo presupuestal de los recursos del Sistema General de

Participaciones SGP trae consigo dificultades en la administración de los recursos, la destinación financiera de los mismos y el monitoreo y seguimiento que sobre estos ejercen tanto el Ministerio de Educación Nacional como los entes de control.

Dado esto, el municipio de El Carmen debe encaminarse para fortalecer su capacidad institucional ya que carece de un escenario propio que se encargue del tema educativo y del manejo de la información relacionada con el manejo presupuestal de los recursos del SGP asignados. Sumado a esto, los servidores públicos que tienen relación con el tema educativo en el municipio no tienen acceso a los lineamientos que deben tenerse en cuenta, los cuales son impartidos desde el orden nacional y departamental, así mismo, tienen desconocimiento de la normatividad vigente y los trámites presupuestales requeridos en la ejecución de los recursos.

Igualmente se observan otros factores que impiden una adecuada trazabilidad en el manejo presupuestal de los recursos, como es la falta de continuidad en los procesos efectuados por los servidores públicos a cargo.

La estructura organizacional existente en el municipio, aunque débil por no contar con un escenario exclusivo para el componente educativo, tiende a garantizar los distintos componentes del derecho a la educación, pero no se cuenta con funcionarios debidamente preparados para el abordaje de los temas educativos.

Se nota en esta estructura niveles de descoordinación y se requiere de esfuerzos para articular internamente sus dependencias. En ninguna instancia de la Alcaldía municipal se encuentra una unidad educativa que visualice la educación a largo plazo. La planeación más rigurosa está referida a los proyectos de ejecución presupuestal. Y aunque existen unidades de planeación, se notan debilidades, especialmente en la articulación de los distintos programas y proyectos. Los retardos en la ejecución de los proyectos con respecto de sus cronogramas generales son recurrentes, pero lo más preocupante es la forma desarticulada como llegan a las instituciones educativas.

Los mecanismos de seguimiento y control son casi inexistentes. La cultura de evaluación es incipiente. Se cuenta con algunos sistemas de información con buen nivel de estructuración; sin

embargo, se carece de suficiente articulación entre ellos y se nota dificultad en contar con información actualizada y fidedigna.

La información producto de la gestión de las distintas dependencias está bastante dispersa. Tampoco se observan mecanismos suficientes para que todos los funcionarios dispongan de la información necesaria para el desempeño de sus labores. Los niveles de conocimiento que poseen los funcionarios son muy dispares. Las causas de este desbalance en el conocimiento están relacionadas con los procesos de selección, inducción y cualificación durante el ejercicio laboral. La gestión de conocimiento es una práctica inexistente.

Presentar propuesta para el mejoramiento institucional la implementación de un espacio exclusivo para los temas educativos con el propósito de mejorar la prestación del servicio educativo para un municipio de sexta categoría y sin estar certificado en educación.

Desarrollar para esto un modelo de organización estratégico y sistémico en el marco de la estructura actual que involucre una serie de propiedades y reglas que permitan asegurar el éxito de la función y además, que propenda por unas metas educativas a largo plazo de tal manera que la gestión que realicen, cumpla con los objetivos misionales del momento y a su vez, avance hacia las metas estratégicas.

Desplegar un modelo sistémico que infiera en la gestión; esto es, al conjunto de acciones debidamente planificadas que permitan el logro de las metas misionales que requiere este nuevo escenario y la forma como han de articularse.

El siguiente modelo presenta la Estructura Organizacional del Sector Educativo el municipio de El Carmen.

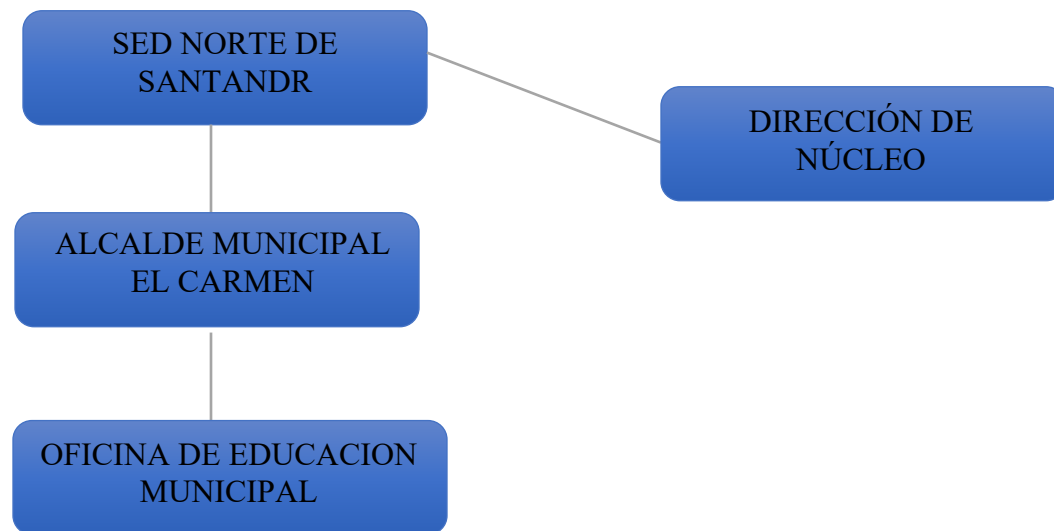


Figura 19. Estructura Organizacional de la oficina de educación en El Carmen

La segunda línea es la de encaminarse hacia la certificación en educación, en este sentido la legislación colombiana, para cumplir con los objetivos de cobertura y calidad educativa, establece para los municipios la posibilidad de certificarse en educación, con lo cual podrán administrar directamente el servicio público de educación.

Es evidente que los municipios certificados en el sector educativo inciden en la efectividad del manejo de los recursos económicos destinados para tal fin y su desempeño frente a los municipios no certificados, ya que esto demuestra un notable incremento en la calidad educativa.

Esto significa que la eficiencia del sector educativo también la determina la autonomía fiscal y la planeación transparente de los recursos en los temas educativos, sustentado esto en la distinción que realiza Woessmann (2003) entre los factores sobre los que las escuelas deben retener la autoridad para la toma de decisiones, como la pedagogía y el personal, y los factores que deben permanecer centralizados, como son los programas de estudio, las evaluaciones y los asuntos presupuestarios.

Sumado a esto, es relevante tener en cuenta el contexto municipal pues es un componente importante para la elaboración de políticas públicas educativas, ya que, es uno de los determinantes del desarrollo y los resultados del sistema educativo colombiano a nivel municipal. Está compuesto de variables relacionadas con categorización municipal; población; distancia a la capital departamental; superficie geográfica; dispersión de la población; tipo de municipio (urbano o rural) y nivel de pobreza

En el marco de este contexto, se entenderá que el municipio de El Carmen ha sido Certificado en educación cuando cumple con la capacidad técnica, administrativa y financiera para administrar de manera autónoma el sistema educativo en su territorio. Así mismo y al tenor del artículo 20 de la ley 715, el municipio por tener menos de cien mil habitantes se podrá certificar cumpliendo los siguientes requisitos:

El Plan de Desarrollo del municipio de El Carmen en materia de educación debe estar en armonía con las políticas nacionales, de tal forma que le permita obtener financiación por medio de recursos que no sean propios de los municipios sino de carácter nacional, dando la oportunidad al ente territorial de mostrar gestión propia.

Todos los establecimientos educativos estatales deben estar organizados en Instituciones y Centros Educativos, en los términos señalados por el artículo 9 de la Ley 715, lo cual debe ser vigilado y administrado por el ente territorial certificado en el momento de estarlo, pero antes deben revisar que la estructura colegiada cuente con la caracterización interna de instituciones y centros educativos con Rectores y Directores Rurales según sea el caso.

La planta de personal relacionada con educación debe estar definida de acuerdo con los parámetros nacionales en lo que respecta con la relación estudiantes por docente. Para el cumplimiento del proceso educativo, las entidades territoriales, ubicaran el personal docente de

las instituciones o los centros educativos, de acuerdo con los siguientes parámetros: Preescolar y educación básica primaria: un docente por grupo. Educación básica secundaria y media académica: 1,36 docentes por grupo. Educación media técnica: 1,7 docentes por grupo. Cuando la entidad territorial certificada haya superado los promedios nacionales de cobertura neta en los niveles o ciclos correspondientes, certificados por el Ministerio de Educación Nacional, previa disponibilidad presupuestal y con base en estudios actualizados, podrá variar estos parámetros con el fin de atender programas destinados al mejoramiento de la calidad y la pertinencia educativa.

La entidad está sujeta al estatuto de carrera administrativa, entendiéndose esto tanto para la planta docente como para la planta administrativa nombrada para el servicio educativo en el ente territorial certificado.

Capacidad institucional para asumir los procesos y el sistema de información del sector educativo, lo que quiere decir que debe tener la forma de ubicar espacialmente a los funcionarios requeridos en la parte administrativa para la operación total del ente territorial, incluida la capacidad tecnológica y financiera para asumir los pagos que deben generarse por la administración del software llamado HUMANO y que soporta la administración de la nómina de la planta docente y administrativa; software que recepcióna todas las novedades generadas durante el mes de operación del ente certificado (incapacidades, licencias remuneradas, licencias no remuneradas, fallecimientos, retiros, renunciaciones, traslados, etc.), que para el caso colombiano, en todos los municipios lo opera la empresa: SOPORTE LOGICO.

El cumplimiento de estos requisitos para la certificación lo determina el Departamento Norte de Santander; si pasados seis meses no ha habido una respuesta o la respuesta es negativa, el municipio podrá remitir la solicitud de la certificación al MEN.

Para el caso del municipio de El Carmen, la certificación en calidad educativa tiene dificultades relacionadas con situaciones que en general se presentan a nivel nacional en todos los entes territoriales tales como la falta de claridad y manejo técnico de la información existente; carencia de un cronograma de compromisos para iniciar el proceso de certificación. En el municipio hasta ahora, el proceso de certificación en calidad educativa, no se ha iniciado.

El municipio del Carmen por ser una entidad territorial caracterizada por la ruralidad, posee una gran valoración si afirma su voluntad de lograr la certificación lo que le permitiría integrar la política educativa nacional y el sistema de transferencias con las particularidades culturales, históricas y administrativas del municipio. En los lineamientos y la Guía N° 9 para la certificación de los municipios menores de 100 mil habitantes se afirma que “Las orientaciones que se presentan buscan que la certificación de los municipios menores de cien mil habitantes, sea asumida por las partes con la mayor rigurosidad, pertinencia técnica, organización y oportunidad, así como con la mejor voluntad política, para no repetir errores pasados y prepararse adecuadamente para la gran responsabilidad de administrar la prestación del servicio educativo”, situación que hasta ahora, va encaminada a mejorar la calidad por medio de los programas especiales que diseña el Ministerio de Educación Nacional para que sean adoptados por los entes territoriales, según sus particularidades, sin desconocer, que a la fecha, la deuda de calidad es bastante amplia a nivel nacional.

Es fundamental para el municipio tener en cuenta la gestión de recursos a través de la presentación de proyectos ante el MEN, como también el mantenimiento de la matrícula, pues esto configura el sostenimiento de las transferencias para la educación en los entes territoriales.

Capítulo 5. Conclusiones

El municipio de El Carmen es responsable de la calidad y la cobertura de la educación preescolar, primaria, media y secundaria. Para responder con estas funciones el municipio cuenta con ingresos de las transferencias del gobierno nacional, administradas directamente por el departamento por ser este un municipio no certificado, cuyos recursos son utilizados principalmente para el pago de maestros, alimentación y transporte escolar.

Tener claridad para un municipio como el Carmen de la importancia de la dimensión educativa en el territorio en cuanto a su manejo presupuestal y sus resultados en términos de metas alcanzables contribuye en la construcción de unos planes más encaminados al mejoramiento del sector.

En el proceso de investigación se analizaron las inversiones realizadas por el municipio 2015 y 2017 en el marco del plan de desarrollo 2016 - 2019, para ello se tuvieron en cuenta las fuentes de financiación utilizadas para tal fin, al igual que las metas propuestas por la administración municipal para el periodo de estudio y los indicadores del sector educativo.

Las fuentes de financiación del presupuesto municipal evidencian la dependencia total del municipio a las transferencias del gobierno nacional para realizar inversiones en el sector educativo, situación que es evidente al observar la información financiera en el periodo de estudios, en el cual solo se encuentran: ingresos y erogaciones del Sistema General de Participaciones para solventar las necesidades educativas de la comunidad del municipio. En los años 2015 y 2017, las inversiones fueron soportadas principalmente por las transferencias del SGP.

La tendencia que mostró la inversión en educación en el Municipio fue ascendente, lo que se podría interpretar como un interés de la administración por mejorar las condiciones de ingreso,

permanencia y calidad educativa brindados a los estudiantes de los establecimientos oficiales con sede en el municipio.

Las metas del sector educativo fueron incluidas en el plan de desarrollo, caracterizándose porque la mayoría no son medibles lo que dificulta establecer un nivel de cumplimiento o ejecución de estas. Lo anterior nos muestra las acciones emprendidas por la administración municipal con el objeto de darle respuesta a las necesidades en educación de la localidad, siendo las instituciones educativas actores principales de este sector y los rectores y directores de las mismas cabezas visible.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía de Santiago de Cali. (s.f.). Marco fiscal de mediano plazo. Recuperado de:

https://www.cali.gov.co/hacienda/publicaciones/27845/marco_fiscal_de_mediano_plazo/

Álvarez, J. D. (2017). Bogotá sin indiferencia, Bogotá positiva y Bogotá humana: evaluación en temas de desempleo, salud y educación [tesis de maestría]. Bogotá: Universidad Católica

de Colombia. Recuperado de:

[https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15113/1/TESIS%20JESUS%20DAVID%20ALVAREZ%20-](https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15113/1/TESIS%20JESUS%20DAVID%20ALVAREZ%20-%20BOGOTA%20SIN%20INDIFERENCIA%2C%20BOGOTA%20POSITIVA%20Y%20BOGOTA%20HUMANA-%20EVALUACION%20EN%20%20T~1.pdf)

[D%20ALVAREZ%20-](https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15113/1/TESIS%20JESUS%20DAVID%20ALVAREZ%20-%20BOGOTA%20SIN%20INDIFERENCIA%2C%20BOGOTA%20POSITIVA%20Y%20BOGOTA%20HUMANA-%20EVALUACION%20EN%20%20T~1.pdf)

[%20BOGOTA%20SIN%20INDIFERENCIA%2C%20BOGOTA%20POSITIVA%20Y](https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15113/1/TESIS%20JESUS%20DAVID%20ALVAREZ%20-%20BOGOTA%20SIN%20INDIFERENCIA%2C%20BOGOTA%20POSITIVA%20Y%20BOGOTA%20HUMANA-%20EVALUACION%20EN%20%20T~1.pdf)

[%20BOGOTA%20HUMANA-%20EVALUACION%20EN%20%20T~1.pdf](https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15113/1/TESIS%20JESUS%20DAVID%20ALVAREZ%20-%20BOGOTA%20SIN%20INDIFERENCIA%2C%20BOGOTA%20POSITIVA%20Y%20BOGOTA%20HUMANA-%20EVALUACION%20EN%20%20T~1.pdf)

Ávila Baray, H.L. (2006). Introducción a la Metodología de la Investigación, Edición electrónica.

Recuperado de: www.eumed.net/libros/2006c/203/

Caro Puentes, P. A. (2014). Análisis del proceso administrativo, contable y presupuestal de los recursos del sistema general de participaciones sector educación prestación de servicios del municipio de Sogamoso [trabajo de grado]. Bogotá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Recuperado de: [https://repositorio.uptc.edu.co/bitstream/001/1596/1/TGT-](https://repositorio.uptc.edu.co/bitstream/001/1596/1/TGT-331.pdf)

[331.pdf](https://repositorio.uptc.edu.co/bitstream/001/1596/1/TGT-331.pdf)

Congreso de la República. (2001). Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4452>

Congreso de la República. (2007). Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28306>

Congreso de la República. (s.f.). Sentencia C-793/02. en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Jorge Humberto Valero Rodríguez contra los artículos 18 (parcial) y 38 (parcial) de la ley 715 de 2001. Recuperado de:

https://www.defensajuridica.gov.co/servicios-al-ciudadano/asesoria_territorial/Documents/C-793-02.pdf

Consejo de Estado. (2017). Sentencia 2004-02535 de noviembre 22 de 2017. Acción de Reparación Directa (Sentencia). Recuperado de:

http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_c97b7546edbf42e597c4bcd0d1cd466f

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Segunda Ed. *Gaceta Constitucional* N°. 116 de 20 de Julio de 1991.

Contraloría General de la República. (s.f.). Sistema General de Participaciones. Análisis y resultados de los hallazgos del proceso auditor. Plan general de auditoría 2009. Recuperado de:

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/465777/Informe+Social+2009-Sistema+General+de+Participaciones.pdf/2a032357-a28d-40ea-94ee-ac796afc2219?version=1.0>

Cubillos Novella, A. F. (2008). Análisis del Gasto Público Social en educación en Colombia. 1998-2007.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial. Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/1.%20Bases%20para%20la%20Gesti%C3%B3n.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Distribución parcial de las doce doceavas de la participación para educación (población atendida), vigencia 2018. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/Distribuciones%20SGP/Documento%20de%20Distribucion%20SGP-24-2018.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2003). El Plan Operativo Anual de Inversiones de las entidades territoriales. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/dnp-plan-operativo-anual-inversiones.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2006). Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones. Bogotá; p. 354

Dirección General del Presupuesto Público Nacional. (2011). Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Lineamiento%20Ministerio%20de%20Hacienda%20y%20Credito%20P%C3%ABlico.pdf>

García Galindo, G. (2009). Fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales. *EAN- N° 65* ,

Gelvez Prado, W. (2018). Análisis del plan de desarrollo 2016 - 2019 del municipio de el Carmen Norte de Santander. Bogotá: Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Recuperado de: <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/23075>

Encolombia. (s.f.). Presupuesto de Gastos del Sector Educativo. Recuperado de:

<https://encolombia.com/educacion-cultura/educacion/temas-de-interes-educativo/presupuesto-de-gastos-del-sector-educativo/>

Herrera Robles, A. (2003). Régimen presupuestal de los municipios en Colombia. *Revista de Derecho*. (19): 19-51. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/851/85101902.pdf>

Iregui, A., Melo, L., & Ramos, J. (2006). *Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia*. Bogotá: Banco de la Republica.

Loaiza Quintero, O. L., & Hincapié Vélez, D. (2016). Un estudio de las brechas municipales en calidad educativa en Colombia: 2000-2012. *Ensayos sobre política económica*; 34: 3-20

Melo-Becerra, L. A., Hahn-De-Castro, L. W., Ariza-Hernández, D. S., & Carmona-Sánchez, C.

O. (2016). El desempeño municipal en el sector educativo: un análisis a partir de una función multiproducto. Banco de la Republica. Documentos de trabajo sobre economía regional N°243, agosto de 2016. Recuperado de:

https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_243.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2017). Concepto 120150 de 2017. Salidas pedagógicas; ciclos lectivos especiales integrados CLEI. Recuperado de:

https://normograma.info/men/docs/concepto_mineduccion_0120150_2017.htm

Ministerio de Educación Nacional. (2003). Directiva Ministerial No. 04. Orientaciones para el manejo de los recursos del sistema general de participaciones – educación. Recuperado de:

https://www.mineduccion.gov.co/normatividad/1753/articles-86193_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (s. f.). Educación de calidad, el camino para la prosperidad.

Bogotá: Institucional. http://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/articles-237397_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2012). Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo. Recuperado de: https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-314633_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2016). Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo. Recuperado de: https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-357704_foto_portada.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2018). Plan especial de educación rural. Hacia el Desarrollo Rural y la Construcción de Paz. Recuperado de: https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-385568_recurso_1.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2016). Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia. Recuperado de: http://www.plandecenal.edu.co/cms/media/herramientas/oecd_educacion_en_colombia.pdf

Mendoza, J. M. (s.f.). La Administración Pública en Colombia. Un enfoque administrativo

Silva Ruiz, J., Páez Pérez, P. N., Rodríguez Tobo, P. (2008). Finanzas Públicas Territoriales. Programa de Administración Pública Territorial. Escuela Superior de Administración Pública. Recuperado de: <file:///C:/Users/fern/Downloads/6-Finanzas-Publicas-Territoriales.pdf>

Peña González, E. (2007). Principios e instituciones presupuestales en Colombia. *Estud. Socio-Jurídico*. 9 (1), 247-300.

Piñeros Acevedo, J. D. (2010). Descentralización, Gasto Público Y Sistema Educativo Oficial Colombiano: Un Análisis De Eficiencia Y Calidad. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional

- de Colombia. Recuperado de:
http://www.bdigital.unal.edu.co/3576/1/JosePineros_407622_TG_MCE_FCE_UNAL.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1852 de 2015. Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE. Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=63514>
- Rodríguez Tobo, P. A. (2008). Presupuesto Público. Programa de Administración Pública Territorial. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. Recuperado de:
<https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/5-Presupuesto-Publico.pdf>
- Sánchez Cubides, P. A. (2015). El sector público estatal y las competencias de las entidades territoriales en Colombia. *Derecho y Realidad*. 13 (25): 13-42.