

# El Sistema General de Participaciones y la des-financiación estructural del Derecho humano a la educación<sup>1</sup>.

Por: Ilich Ortiz <sup>2</sup>

**Palabras clave:** Descentralización, Transferencias, Sistema General de Participaciones (SGP), Derecho Humano a la Educación (DHE).

## Introducción:

En 2016 se cumplió el periodo de transición en el Sistema General de Participaciones (SGP), estipulado por la reforma constitucional de 2007 (Acto Legislativo 04/07). A partir del año en curso las transferencias enviadas desde el nivel central de gobierno a los territorios deben empezar a crecer a una tasa equivalente al promedio de la variación de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) de los últimos cuatro años. Esto, aunque aparentemente puede significar un repunte en el ritmo de crecimiento de los recursos del SGP, esconde en el trasfondo que durante los últimos 15 años, el monto base de cálculo de las transferencias ha sido ajustado vertiginosamente (por no decir, brutalmente) a la baja, pasando de representar el 46,5% de los ICN en el año 2000, a solo el 29,28% en el 2016 (MinHacienda, 2016). Los dos periodos, mal llamados de transición, instituidos por las reformas constitucionales de 2001 y 2007, le han significado a las transferencias, solo en términos corrientes, cerca de 130 billones de pesos<sup>3</sup>, que los municipios y departamentos han dejado de recibir para suplir necesidades básicas de la población en materia educación, salud, agua potable, y otros servicios públicos básicos.

En ausencia de una cláusula que garantice el vínculo entre el monto anual de las transferencias y una participación porcentual específica en los ICN, el final del periodo de transición del SGP lejos de resarcir financieramente a los municipios y departamentos, perpetúa el ajuste fiscal a que se les tiene sometidos desde el 2001, afectando su capacidad para hacer frente a las competencias que la Constitución puso bajo su responsabilidad.

Lo que en un principio se concibió como una disminución temporal del ritmo de crecimiento de las transferencias territoriales para sobreaguar las penurias fiscales ocasionadas por una crisis económica sin precedentes (1998-2001), terminó constituyéndose en un estrangulamiento permanente de los recursos a los que, de acuerdo al espíritu constitucional, tienen derecho las

---

<sup>1</sup> Parte de lo expuesto en este texto retoma planteamientos del artículo publicado en la revista del IDEP, Ortiz I. y Vizcaíno J. (2015).

<sup>2</sup> Ph. D. en Economía. Investigador del Grupo de SocioEconomía, Instituciones y Desarrollo (GSEID) de la Universidad Nacional de Colombia.

<sup>3</sup> Cálculo que incluye periodos de 2001-2016, teniendo como base datos del informe de participaciones territoriales para los años 1994-2014 y del proyecto de presupuesto de 2017, para el periodo 2016 -2017 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016).

entidades territoriales (ET). Sea en las vacas flacas de la susodicha crisis, sea en las vacas gordas de los años de la bonanza petrolera (2007-2014), cuando, valga decirlo, los ICN crecieron a ritmos nunca antes vistos, el Gobierno Nacional institucionalizó el hábito de sustraer los recursos de las transferencias (facultado por los actos legislativos mencionados) y utilizarlos de manera discrecional en gastos del nivel central, como el aumento del gasto militar (represión), la ampliación de los subsidios monetarios focalizados (asistencialismo) y el oneroso servicio de la deuda (renta financiera).

En la actualidad, la disminución de la participación de las transferencias en el presupuesto global del Estado es patente, y no se va a recuperar con el tenue cambio en su ritmo de crecimiento que estipula el fin del periodo de transición, específicamente porque el piso del cual se parte para su recuperación es excesivamente bajo (29,3% del PIB) comparado con el acuerdo de la Constitución de 1991 (46,5% del PIB). Por ello, se puede afirmar que se le sigue *haciendo conejo* a las ET y, por esta vía, a los derechos fundamentales de los ciudadanos que en ellas habitan y que, en virtud de este ajuste continuado, dejan de recibir bienes y servicios públicos de calidad. Cabe preguntarse si este estado de cosas es consistente con una supuesta apertura democrática del régimen político y la construcción de una paz duradera en los territorios, condiciones de un escenario real de post-conflicto.

Este artículo apunta, precisamente, a tratar la problemática del ajuste a las transferencias territoriales y sus impactos en el sector educativo y, para ello, aborda en las dos primeras secciones el origen y dimensión de ese ajuste, en una tercera sección, las consecuencias sobre la desfinanciación de la educación, en la cuarta sección, la situación actual en el periodo de gobierno Santos II (2014-2018) y, para finalizar, una reflexión propositiva sobre las luchas sociales de cara a lograr una financiación plena para el derecho humano a la educación (DHE).

### **El “Conejo” a la Constitución del 91.**

A finales de la década de los 90, la economía colombiana enfrentó la peor crisis económica del siglo XX, con una caída del PIB de 4,2 % en 1999, un aumento vertiginoso de la tasa de desempleo que llegó a niveles próximos al 20%, y una salida masiva de capitales internacionales. Aquello, además de presionar la rápida devaluación de la tasa de cambio, ocasionó una crisis financiera sin precedentes que, a la postre, puso en riesgo la solvencia internacional de la economía. En este contexto, el Gobierno nacional solicitó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por el orden de US\$2.700 millones, con miras a respaldar la solvencia externa del país.

Las condiciones asociadas a este acuerdo implicaron un profundo plan de ajuste fiscal, donde la pieza clave fue la reforma al sistema de transferencias territoriales, que de acuerdo a la Constitución de 1991, era el mecanismo privilegiado para la materialización de la descentralización hacia las ET (departamentos y municipios). Al respecto, el acuerdo con el FMI señalaba que el deterioro de la situación fiscal del país había resultado principalmente de la introducción de programas en los primeros años de la década de los 90, que habían significado grandes incrementos del gasto público. Se señalaba que las dificultades en la administración fiscal se debían, sobretudo, a la creciente participación de los ingresos de destinación específica, como lo eran las transferencias. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999:4).

En consecuencia, el FMI y el Gobierno de aquel entonces (Pastrana 1998-2002) interpretaron que una de las principales causas de la crisis había sido el aumento del déficit fiscal, y que, a su vez, este había sido originado en el reconocimiento de derechos y garantías sociales por parte de la Constitución del 91. Comprometido con esta perspectiva, el Gobierno acordó con el FMI ajustar el sistema de transferencias territoriales con una reforma a la Constitución, que debía ser tramitada en el Congreso. Vale la pena citar, al respecto, el Acuerdo con el FMI:

“El más importante de los esfuerzos para controlar el gasto público en el mediano plazo es el acto legislativo (una enmienda constitucional) que fue presentado al Congreso en septiembre de 1999 con el propósito de mantener constante en términos reales el valor de los fondos que se transferirán a los gobiernos locales bajo los acuerdos de participación en los ingresos corrientes de la Nación. Se espera que esta reforma, que requiere la aprobación en dos sesiones sucesivas del Congreso, sea efectiva a partir de julio del 2001 y provea ahorros fiscales del 0,4 por ciento del PIB en el 2001, aumentando al 0,8 por ciento del PIB en el 2002” (*Ibid.*:11, subrayado adicional)

Más allá de que se ha discutido con muy buenos argumentos (González, 1999; UNEB, 2003) que la crisis del 99 no tuvo su origen en el aumento del gasto público, sino en las onerosas condiciones a que fue sometido el endeudamiento público, como resultado de la reforma al Banco Central y la liberalización de la banca, hay que recordar que el aumento progresivo de las transferencias había sido un compromiso de la Asamblea Nacional Constituyente para asignar recursos suficientes a las ET, en la medida en que iban a hacer frente a un conjunto nuevo de competencias como parte del esquema de descentralización.

No se trataba, pues, de una generosa concesión de recursos públicos a los departamentos y municipios, sino del reconocimiento de que en el país existía un déficit histórico, incubado durante décadas, en la financiación de los derechos sociales que, con miras a una mayor democratización del ordenamiento estatal, debían pasar a ser objeto de la gestión en los niveles locales de gobierno.

La reforma pactada con el FMI, que fue llevada a la práctica a través del Acto Legislativo 01 de 2001 y la subsiguiente Ley 715/01, “le hizo conejo” a este propósito constitucional, porque le sustrajo el dinamismo pactado a las transferencias territoriales (Artículo 356 y 357 de la Constitución), sin que se reajustaran las competencias de los municipios y departamentos. Las ET quedaron con demandas sociales crecientes y una provisión estancada de recursos. Ese, claro está, no era el espíritu del acuerdo constitucional.

### **¿Otras fuentes de financiación para la Educación?**

Por su parte, la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) apostó, precisamente, por vincular el esquema de financiación del servicio público educativo a la profundización de la descentralización y, como tal, suponía que los ingresos del Situado Fiscal iban a crecer de manera progresiva, como había sido establecido en la correspondiente Ley 60 de 1993. En la vía contraria, la Ley 715 de 2001 operó un estancamiento en términos reales de los recursos de las transferencias, y por cuenta de esta medida, dejaron de transferirse \$16,9 billones a los territorios en el periodo comprendido entre 2002 y 2008 (Federación Nacional de Departamentos, 2006). En

total, serían cerca de \$130 billones los que se habrían dejado de transferir a las entidades territoriales hasta 2016..

No obstante, La ley 115 contemplaba, también, dentro de la idea de descentralización, la concurrencia de recursos municipales y departamentales para financiar prioritariamente los rubros de infraestructura educativa y dotación escolar. Empero, otra de las consecuencias que tuvo la crisis de finales de los 90 fue la quiebra de una buena parte de los departamentos, a los cuales se les había permitido endeudarse directamente con la banca y pignorar los ingresos futuros de las transferencias para pagar la deuda. En cuanto dichos ingresos cayeron como resultado de la crisis económica, y teniendo en cuenta que la mayoría de los créditos fueron pactados en condiciones bastante onerosas (UNEB, 2005), varios departamentos entraron en cesación de pagos, y muchos de ellos tuvieron que ir a convenios de pago con la banca, bajo una Ley especial de quiebras que el gobierno nacional adaptó a esta situación particular<sup>4</sup>. En consecuencia, entre finales de la década de los 90 y al menos el primer lustro de la siguiente, la mayoría de los departamentos estuvo financieramente inhabilitado para concurrir a la financiación de los rubros específicos como había sido determinado en la Ley 115 (UNEB, 2005).

Más allá de la coyuntura de la crisis, de todas formas hay que señalar que en Colombia la estructura impositiva se caracteriza por una gran concentración de las bases tributarias en el nivel central de gobierno<sup>5</sup>. En ese contexto, la capacidad financiera del nivel departamental es frágil, y está concentrada en algunos departamentos que gozan de recursos naturales que les proveen regalías directas, o bien que tienen algún grado importante de desarrollo económico que les permiten imponer tasas y sobretasas con cierto dinamismo (como por ejemplo las sobretasa a la gasolina). No obstante, la mayoría de los 32 departamentos sigue siendo fuertemente dependiente de las transferencias, ya que las bases tributarias más dinámicas se encuentran centralizadas y son recaudadas por el nivel nacional.

En cuanto a los municipios, la situación también es adversa, puesto que sus principales fuentes de financiación corresponden a tributos cuyo potencial se encuentra limitado de manera estructural para la mayoría de ellos. Sus principales bases fiscales corresponden al impuesto de industria y comercio, y al impuesto predial.

El primero de ellos depende del grado de desarrollo económico de cada región, que para el caso colombiano se encuentra concentrado fundamentalmente en las principales ciudades y grandes distritos. Entre los más de 1.100 municipios existentes, son pocos los que cuentan con un desarrollo comercial e industrial lo suficientemente dinámico que les permita generar recursos crecientes, sin contar que, justamente una de las características del modelo económico aperturista incorporado a partir de los años 90, profundizó la desindustrialización y desagrarización

---

<sup>4</sup> Se trata de las Leyes 550 de 1999 y 617 de 2000, con las cuales el Gobierno Nacional lidió la crisis de las entidades territoriales endeudadas. A cambio de respaldar los planes de reembolso de la deuda territorial a la banca, el Ministerio de Hacienda llevó a cabo un profundo ajuste fiscal en las entidades territoriales. Las medidas fueron tan abruptas, que varios departamentos tuvieron que trasladar directamente sus ingresos a los bancos a través de convenios de pago compulsorios y fiducias establecidas con este fin específico (UNEB, 2005).

<sup>5</sup> El nivel nacional de Gobierno recauda el impuesto de renta y el impuesto al valor agregado (IVA), entre otros tributos, y hace poco, reformó también el manejo de las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales, con el fin de tener un mayor control y poder sobre la definición de sus usos.

generalizada de la economía (Ocampo y Martínez, 2011).

En cuanto al impuesto predial, la situación es compleja, pues es bien sabido que los grandes propietarios de la tierra se encuentran sobre-representados en las corporaciones que toman las decisiones acerca de la tributación (Concejos Municipales y el Congreso de la República) (Kalmnovitz y López, 2005), de manera que los municipios con pocos habitantes y extensiones importantes de tierra también se encuentran inhabilitados políticamente para cobrar tributos sobre el suelo rural. En consecuencia, tanto para el impuesto de industria y comercio, como para el predial, son solamente las grandes aglomeraciones urbanas las que cuentan con el músculo financiero suficiente para agregar recursos importantes a las transferencias, con miras a financiar las condiciones de prestación del servicio educativo. De esta manera, una parte muy importante de los más de 1100 municipios que tiene el país, carecen de la capacidad financiera para cubrir aquellos rubros de la canasta educativa distintos a la nómina, y muy particularmente, la infraestructura y la dotación educativa.

Así lo muestra un análisis de los presupuestos educativos municipales realizado cinco años después de llevada a cabo la reforma a las transferencias de 2001. El informe encontró que para seis municipios de muy distinto tamaño, entre el 74% y el 99% de los recursos dirigidos a la educación dependen de las transferencias territoriales. Los mayores porcentajes corresponden a los municipios de menor capacidad financiera (Save the Children UK, 2006), que son precisamente aquellos donde las coberturas educativas son más bajas y el déficit histórico con la infraestructura y la dotación escolar, mayor.

**Tabla 1. Proporción del gasto educativo municipal de acuerdo a la fuente**



Municipio	% Financiación SGP	% Financiación ingresos propios	% Financiación deuda
Bogotá D.C.	74%	23%	3%
Medellín	87%	10%	3%
Cartagena	96%	4%	%
Soacha	95%	5%	0%
Quimbaya	99%	1%	0%
Montenegro	99%	1%	0%

Fuente: Save the Children UK (2006).

### **La Desfinanciación Estructural del Derecho Humano a la Educación.**

En resumen, con las transferencias ajustadas (casi congeladas en su crecimiento), los departamentos quebrados, y los municipios débiles tributariamente, el esquema de financiación de la Educación entró en crisis desde muy temprano. Ello puede constatarse fácilmente cuando se examina con algún grado de detalle la estructura de financiación de la canasta educativa.

En 2008, una investigación estimó el valor medio de la canasta educativa, teniendo en cuenta condiciones mínimas de aceptabilidad en la prestación del servicio público. El estudio de costos mostró que la asignación per cápita requerida ascendía a una suma entre \$2.300.000 y \$2.500.00 anuales (de 2008) (Ortíz y Vizcaíno, 2013:326), mientras que para ese año la asignación media del Sistema General de Participaciones estaba por el orden de \$1.002.500 (Anexo 1 del

Documento Conpes Social 116 de 2008). Por su parte, en 2004 la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá había hecho un ejercicio similar, sin incluir la infraestructura educativa en la canasta, y encontró que el costo per cápita únicamente por funcionamiento debía rondar entre \$1.032.000 y \$1.416.000, mientras que la transferencia per cápita media recibida del gobierno nacional, en ese año, había sido de \$860.833 (Documento Conpes Social No. 83 de 2004). De esta manera, cerca de un 60% de lo requerido para garantizar la canasta educativa mínima (incluyendo los costos de infraestructura), se dejó al garete, sobre los hombros de la frágil y dispar capacidad financiera de las ET.

Esta situación ya era bien conocida por el Ministerio de Educación desde mucho tiempo atrás, pues en 2002, la entidad contrató su propio estudio para estimar el costo de las canastas educativas, en vista que debía regular el Artículo 16 de la Ley 715 de 2001. Allí, después de hacer un ejercicio detallado de tipologías y escenarios, concluyó que:

**“Los estimativos de la canasta educativa y la asignación por alumno basados en parámetros óptimos, que permitirían ofrecer un servicio educativo en condiciones de eficiencia, supera ampliamente las disponibilidades del SGP. Se necesitaría aumentar en por lo menos un 50% los recursos programados para el 2002 y mantener estos volúmenes hacía adelante en términos reales para alcanzar los niveles óptimos... Este escenario es fiscalmente imposible en las actuales condiciones y es claro que la Ley 715 refleja esas restricciones de recursos. Lo anterior significa que **será muy difícil ofrecer un servicio educativo oficial en condiciones óptimas en todos sus insumos y niveles**”** (Vargas, 2002:57-58, subrayado adicional).

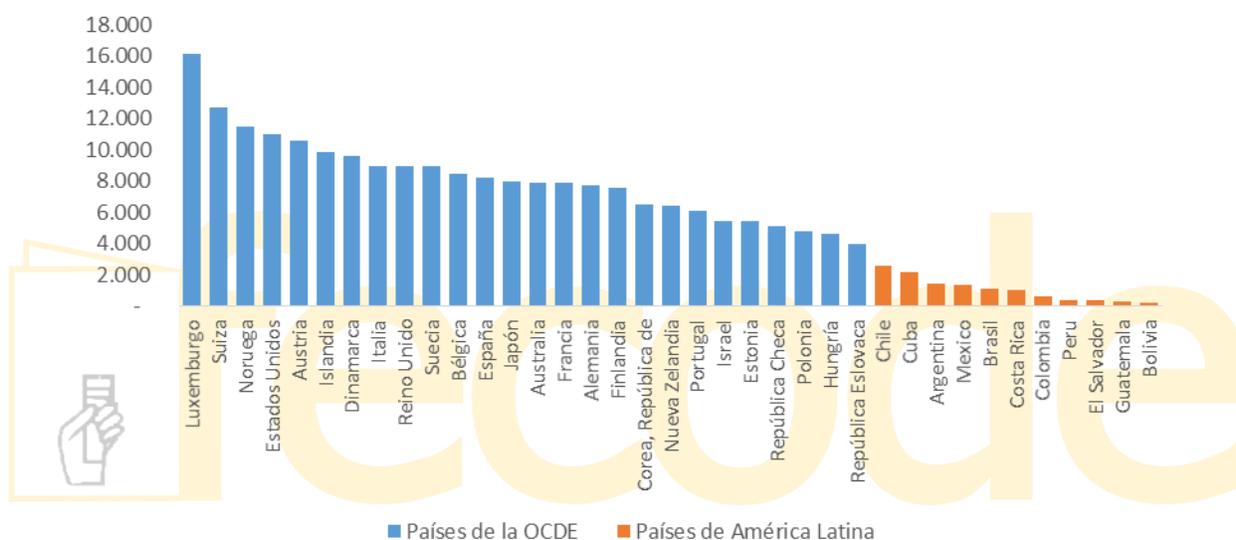
Por tanto, las autoridades tenían muy claro el impacto que iba a tener el cambio del régimen de transferencias para la implementación de la Ley 115, y particularmente sabían que el recorte de recursos les enfrentaba a una desfinanciación profunda del proceso educativo. Así queda patente cuando el documento contratado por el mismo Ministerio señala que:

**“En este contexto, el recurso docente debería estimarse con base en parámetros inferiores a los considerados como óptimos o de lo contrario no habría posibilidad de financiar otros componentes de gastos, especialmente aquellos relacionados con la calidad de la educación... Será necesario un esfuerzo adicional de la nación y de los municipios y departamentos para vincular más recursos a la calidad de la educación derivados de distintas fuentes como regalías, recursos externos, recursos propios, etc. De lo contrario, **la calidad será la gran sacrificada en la educación del país en el marco del nuevo esquema de la Ley 715**”** (Ibid.:58, subrayado adicional).

Y así ocurrió. Tal y como lo pronosticaba el mismo estudio contratado por el Ministerio de Educación, las autoridades optaron por ajustar las condiciones laborales de los docentes a través de un nuevo estatuto. Deteriorando la estabilidad y condiciones de ascenso de los nuevos profesores contratados, liberaron recursos minúsculos para cubrir, con paños de agua tibia, todos los demás rubros previstos en el Artículo 16 de la Ley 715, tales como *“dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información”*. Mientras tanto, rezagos estructurales en temas centrales, como la construcción de nueva infraestructura, la formación del personal docente, la incorporación de TICs, los proyectos educativos institucionales (PEI), entre otros, siguieron totalmente descubiertos en el esquema de financiación.

No es entonces extraño que, al comparar la disponibilidad de recursos para financiar el derecho a la educación a nivel internacional, Colombia se ubique en posiciones abajo de la tabla. Mientras que Brasil asigna en promedio cerca de US\$1.340 anuales por estudiante y Argentina US\$1.631, Colombia asigna solamente US\$754 y, si se le compara con los países que ocupan los mejores puestos en las pruebas internacionales, resulta fácil comprender por qué nuestro país se encuentra entre los resultados más deficientes. De acuerdo a la OECD, países como Finlandia, Corea, Canadá o Japón destinan recursos anuales por estudiante en educación primaria entre US\$6.500 y US\$7.500 (OECD, 2011), esto es, más de 10 veces el giro medio por concepto de transferencias educativas en Colombia.

**Gráfico 1. Gasto per cápita anual en educación básica y media**



**Fuente:** OECD, *Education at a Glance*, Tabla B1.1a: Annual expenditure per student by educational institutions for all services (2008), p. 218, y para América Latina, Banco Mundial - Indicadores sobre Educación. Cálculos propios basados en asignaciones per cápita promedio y matrículas por nivel educativo.

### El Segundo Gobierno Santos: ¿Post-Conflicto o Ajuste a Perpetuidad?

El Presidente Santos, en campaña por su segundo mandato, utilizó de manera vehemente a la educación como parte de su retórica. Una vez ganó las elecciones, incluyó este aspecto como uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, bajo el superlativo propósito de que Colombia sería “la más educada en el 2025”. Incluso, también en campaña, el Presidente llegó a señalar que desde su Gobierno se buscaría aumentar la financiación de la Educación, hasta alcanzar la meta de 7% del PIB.

Más allá de la retórica, lo que ha pasado en realidad con la financiación de la educación pública en los últimos años, es que se ha mantenido el estancamiento de los recursos destinados a este

sector desde el nivel nacional de gobierno. De acuerdo al plan plurianual de inversiones que concreta los propósitos del plan de desarrollo, los recursos del SGP programados para el sector educativo pasarían de 17,8 billones de pesos en 2015 a 22 billones en 2018, mostrando un muy tímido aumento en términos reales, al representar 2,30% del PIB en 2015 y 2,46% en 2018.

**Tabla 2. Plan Plurianual de Inversiones en Educación (2014-2018).  
Destinación por Fuente de Recursos. (Miles de millones de pesos corrientes).**

Año	TOTAL EDUCACION PND	Central	SGP	Entidades Territorial es	Descent ralizado	SGR	Privado	GASTO EDUCACION PND/PIB
2015	2.261	7.663	7.774	5.338	23	1.460	3	4,17%
2016	3.090	7.186	9.157	5.397	23	1.243	4	4,07%
2017	4.700	7.431	10.552	5.419	23	1.067	08	4,07%
2018	6.490	7.842	12.053	5.445	23	1.30	96	4,07%

Fuente: PND 2014-2018. DNP.

No obstante, de acuerdo al Plan, las demás fuentes de recursos, como las regalías, o los recursos del nivel central, se mantendrían estáticos, o bien perderán participación, tal y como lo muestra el cuadro anterior. En consecuencia, el PND 2014-2018 lo que plantea no es aumentar, sino en realidad, disminuir o, en el mejor de los casos, mantener estancado el gasto público en educación como proporción del PIB, partiendo de 4,17% en 2015 y llegando a solo 4,07% en 2018. El segundo gobierno de Santos obra, en términos de financiación, en la vía totalmente contraria a la retórica de su campaña. El propósito de hacer de Colombia “la más educada”, no cuenta en el PND con ningún respaldo financiero.

**Tabla 3. SGP en Educación como proporción del PIB (2014-2018).  
Pesos corrientes.**

Año	PIB a precios corrientes (Miles Millones)	SGP educación a precios corrientes (Miles Millones)	SGP educación/PIB
2009	504.647	12320,51993	2,44%
2010	544.924	13078,06473	2,40%
2011	619.894	13928,02663	2,25%
2012	665.441	14863,0972	2,23%
2013	707.177	15758,04634	2,23%
2014 p	736.878	16458,40363	2,23%
2015 p	773.722	17773,68	2,30%
2016 p	812.408	19156,705	2,36%
2017 p	853.029	20551,66	2,41%
2018 p	895.680	22052,79	2,46%

FUENTE: MIN HACIENDA / PND 2014-2018 DNP

Aún más grave es que el actual gobierno ni si quiera ha cumplido con destinar los ya mermados recursos que habían sido programados en el PND. Si nos atenemos al proyecto de presupuesto para 2017, en el año anterior se asignaron 17,88 billones de pesos para educación del SGP, mientras que el PND hablaba de 19,15, constituyendo una diferencia de casi 1,3 billones de pesos a la baja. Para 2017, a pesar de que se acaba el proceso de transición en el recorte al ritmo de crecimiento a las transferencias, de 20,55 billones señalados en el plan, solamente se asignarán 19,2 billones del SGP para Educación, lo que significa nuevamente 1,35 billones de recorte adicional.

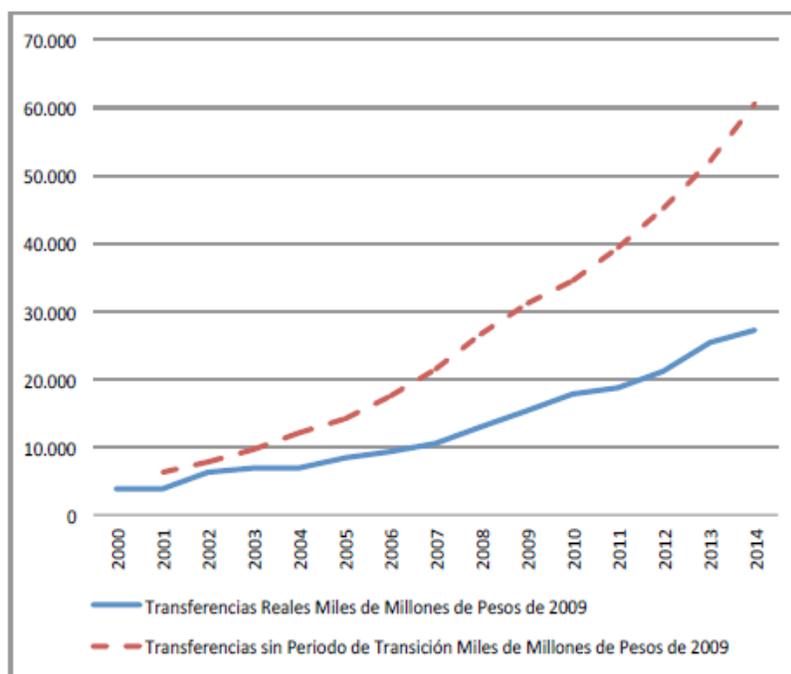
**Tabla 4. SGP en Educación como proporción del PIB (2014-2018).  
Billones de pesos corrientes.**

	2016	2017
<b>INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN</b>	113,574	119,296
<b>TASA DE CRECIMIENTO ICN</b>		5,04%
<b>TRANSFERENCIAS SGP</b>	33,258	36,574
<b>TRANSFERENCIAS EDUCACION</b>	17,881	19,252
<b>% EDU / SGP</b>	54%	53%
<b>TASA DE CRECIMIENTO SGP</b>		9,97%
<b>% DE LOS ICN</b>	29%	31%
<b>46,5 % DE LOS ICN</b>	52,81	55,47
<b>Diferencia</b>	19,55	18,90

**Fuente:** Elaboración propia con base en MinHacienda (2016).

Si bien es cierto que, como se dijo al inicio de este artículo, de acuerdo a la reforma constitucional de 2007, en este año el SGP debe empezar a crecer de acuerdo al promedio de crecimiento de los Ingresos Corrientes de la Nación de los 4 años anteriores, aquello no es, ni de lejos, suficiente para empezar a cerrar la brecha financiera que sufren hoy las ET frente a las necesidades básicas de sus poblaciones. Esto es así porque durante los 15 años del ajuste implementado sobre las transferencias territoriales, su participación en los ICN cayó y pasó de representar el 46,5% a solo significar el 29%. Por cuenta de dicho ajuste, incluyendo el año 2016, se habrían perdido más de 130 billones de pesos corrientes (mucho más si se habla en términos de precios actuales) para la educación, la salud, el agua potable y otras competencias en los municipios y departamentos.

**Gráfico 2. Evolución de las Transferencias Territoriales.  
(Miles de millones de pesos de 2009)**



Fuente: MinHacienda. Tomado de Mora (2015)

El fin del periodo de transición no solamente no permite la recuperación de estos recursos en el corto plazo, sino que además perpetúa el ajuste hacia el futuro. Esto es así porque la reforma de 2007 (Gobierno Uribe, 2006-2010) fue mucho más regresiva que la del acto legislativo 01 de 2001 (Gobierno Pastrana, 1998-2002) puesto que retiró el parágrafo transitorio que obligaba al Gobierno, una vez terminado el periodo de transición, a recuperar el piso de participación de las transferencias como proporción de los ICN. Dicho parágrafo versaba de la siguiente manera:

“PARÁGRAFO TRANSITORIO 3°. Al finalizar el periodo de transición, el porcentaje de los ingresos Corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será **como mínimo** el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001” (Acto Legislativo 01 de 2001).

Esta cláusula, que si existía en el primer acto legislativo, desapareció en la reforma de 2007 y, con ello, la posibilidad de retornar constitucionalmente al vínculo entre el crecimiento de la tributación y la participación de las ET en ese recaudo. De manera que no es arriesgado decir que, desde 2007, el gobierno nacional central se queda con una porción cada vez mayor del recaudo tributario, y los municipios y departamentos con las necesidades crecientes de los ciudadanos. Esto, obviamente, va muy en contra del espíritu descentralizador de la Constitución del 91 y, sobre todo, deja a los territorios en una situación de mayor fragilidad financiera y menores capacidades para promover el desarrollo económico y social de sus poblaciones.

Por supuesto, tal distribución de responsabilidades y recursos resulta totalmente inconsistente con la construcción de una paz estable y duradera en las regiones de Colombia, particularmente en las jurisdicciones rurales y en los pequeños municipios, precisamente donde la ausencia del Estado social de derecho tiene más larga data y, consecuentemente, donde se ha vivido de forma más aguda, el conflicto social y armado. No es exagerado decir que, sin una reforma profunda a este

régimen de distribución de competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno, no será posible construir las condiciones de un post-conflicto exitoso. Se corre el riesgo de que los espacios dejados atrás por las guerrillas, sean ocupados por nuevos actores armados que aprovechen la ausencia social del Estado, para lucrarse a costa de la paz y en desmedro de los derechos ciudadanos. Sin una reforma a las transferencias que equilibre obligaciones y recursos de las ET, el post-conflicto no pasará de ser otra pieza más en la superlativa retórica que ha tenido por costumbre abanderar el actual gobierno.

### **Un frente ciudadano por la financiación de la Educación Pública.**

Como lo hemos mostrado, la Educación pública sufre una desfinanciación estructural, resultado del ajuste a que ha sido sometido el esquema de transferencias territoriales a partir de 2001, que ha concentrado los recaudos tributarios más dinámicos en el nivel central de gobierno. Esa situación no se revierte con la finalización del periodo de transición en 2016, estipulado en el acto legislativo 04 de 2007, debido a la ausencia de una cláusula que plantee que una proporción mínima de dichos recaudos deber constituir la base para calcular la nueva bolsa de recursos del SGP.

Las transferencias territoriales son la principal fuente de recursos del sistema educativo público, y de ellas dependen, también, el régimen subsidiado en salud, la promoción y prevención de enfermedades de salud pública, la cobertura de agua potable, la ampliación de alcantarillado y el saneamiento básico, entre otras competencias sociales básicas que atienden municipios y departamentos. A lo largo de los últimos tres lustros los distintos gobiernos de turno han mostrado una flagrante falta de voluntad política por reestablecer el acuerdo constitucional que propendía por el rápido aumento de los recursos destinados a financiar estas competencias. Por el contrario, una parte cada vez más importante de los recursos públicos se ha recentralizado y viene siendo utilizada para masificar programas de transferencias monetarias focalizadas (Conocidos originalmente como Familias en Acción) que no solamente son asistencialistas, en tanto que evitan atacar las causas estructurales de la pobreza (desigualdades, subempleo, desindustrialización), sino que además resultan un botín político de cada gobierno, configurando un nuevo tipo de clientelismo (Giraldo, 2007).

Tanto la centralización de recursos, como la generalización del asistencialismo y, por esta vía, la profundización de la reproducción clientelar del régimen político excluyente, van en contravía de la garantía y realización de los derechos humanos básicos de las poblaciones y, como tal, contravienen los propósitos de ampliación de la democracia y construcción de una paz duradera.

Los recursos que se le han ido sustrayendo año a año a las transferencias territoriales deben ser devueltos a los municipios y departamentos como herramienta fundamental para impulsar el desarrollo social en las regiones más afectadas por la violencia. Se precisa un movimiento ciudadano muy amplio que sea capaz de inscribir la demanda por la recuperación de las transferencias territoriales en la disputa por las condiciones materiales para la superación del conflicto armado en Colombia. Para ello, será necesario que las distintas expresiones ciudadanas y fuerzas democráticas de país, dejando atrás todo tipo de recelo y sectarismo, hagan frente común por la defensa de los derechos sociales básicos de la población.

En el caso concreto del derecho humano a la educación, ello solo será posible si se logra constituir un amplio movimiento ciudadano que cuestione las prioridades actuales de la política social, centradas en el asistencialismo, el clientelismo y la extracción de renta financiera sobre el presupuesto nacional. Las distintas expresiones del movimiento estudiantil, el gremio docente, las entidades territoriales (municipios y departamentos), las organizaciones de la sociedad civil, las distintas fuerzas políticas democráticas y progresistas, y la ciudadanía en general, tienen intereses convergentes respecto a esta transformación, y cuentan con una ventana de oportunidad de cara a la discusión sobre la orientación del SGP en el contexto de los acuerdos de paz con las FARC y la negociación con el ELN. Hoy más que nunca es necesario entender que sin los recursos suficientes para el desarrollo social en los territorios, no habrá paz.

## BIBLIOGRAFÍA

Acto Legislativo 01 de 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política. Publicado en el Diario Oficial No. 44.506, de 1 de agosto de 2001.

Brazilian Campaign for the Right to Education (2010). *Cost of Initial Quality Education per Student. A Brazilian Campaign' proposal for the financing of public quality education for all*. Sao Paulo: Brazilian Campaign for the Right to Education.

CCDE – Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación (2013). *Docentes y sindicalistas bajo amenaza en Colombia*. Publicado en: <http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/phocadownload/docentes%20y%20sindicalistas%20bajo%20amenaza%20en%20colombia.pdf>

CCDE – Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación (2014). *La financiación de la educación en Colombia: Reformar el Sistema General de Participaciones para garantizar el derecho humano a la educación*. Documento de trabajo (mimeo).

CCDE - Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación (2014). *La exigibilidad de la gratuidad de la educación en Colombia: Una lucha ciudadana*. Mayo de 2014. Bogotá. Publicado en: [http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/phocadownload/informe\\_gratuidad\\_2014.pdf](http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/phocadownload/informe_gratuidad_2014.pdf)

CLADE - Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (2010). *El financiamiento de la educación desde una perspectiva de derechos. Hacia una propuesta de indicadores sobre el financiamiento del derecho a la educación en América Latina y el Caribe. Marco conceptual*. Sao Paulo: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación

Contraloría Departamental del Valle del Cauca (2008). *Nueva Composición del Sistema General de Participaciones. Informe de Impacto Social*. Santiago de Cali.

Departamento Nacional de Planeación (2004). Documento Conpes Social No. 83. *Distribución del Sistema General de Participaciones once doceavas de la vigencia 2004*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.

- Departamento Nacional de Planeación (2010). Documento Conpes Social No. 131. *Distribución del Sistema General de Participaciones once doceavas de la vigencia 2010. Ajuste a la distribución de la última doceava y el mayor valor de la participación de propósito general de la vigencia 2009*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (2014). Documento Conpes Social No. 170. *Distribución del Sistema General de Participaciones vigencia 2014: Distribución parcial doce doceavas de la participación para educación*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.
- Federación Nacional de Departamentos (2006). *Posición de los Departamentos frente al Proyecto de Acto Legislativo que modifica el SGP*. Bogotá D.C.
- García, M. (2010). Impacto de la Reforma al Sistema de Transferencias en el Proceso de Descentralización Fiscal en el País. En Universidad de Los Andes (Ed.), *II Congreso de Economía Colombiana*. Bogota, p. 1-31.
- González, J. I. (1999). Macroeconomía, volatilidad financiera y tasa de sacrificio en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 18(30), 7-24.
- Giraldo, C. (2007). *¿Protección o Desprotección Social?* Bogota : Desde Abajo .
- Kalmanovitz, S. & López, E. (2005). *La Agricultura Colombiana en el Siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- Laval, Ch. (2004). *La escuela no es una empresa*. Barcelona: Paidós Ibérica SA.
- Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia.
- Ley 115 de febrero 8 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación. Congreso de Colombia.
- Ley 715 de diciembre 21 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. Congreso de Colombia.
- Ley General de Educación – Ley No. 28044. Comisión Permanente del Congreso de la República del Perú. Promulgada en Lima, a los 17 días del mes de julio de 2003.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999). *Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*. Santafé de Bogotá D.C.: Banco de la República.

- Misas, G. (2002). *La ruptura de los 90. Del gradualismo al colapso*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Presidencia de la República de Colombia (2016). Anexo al Mensaje Presidencial del Presupuesto General de la Nación 2017. Un presupuesto para la Nueva Economía.
- Mora A. F. (2015). Desigualdades y financiación de la educación básica y media en Colombia en una perspectiva de derechos: balance y perspectivas. Mimeo. Planeta Paz.
- Ocampo, J. A. & Martínez, A. (2011). *Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia*. Bogotá: Coalición para la promoción de la industria colombiana. Recuperado en: <http://jaocampodotnet.files.wordpress.com/2012/03/haciaunapolc3adicaindustrialdenuuevageneracion3b3n.pdf>.
- OECD – Organization for Economic Co-operation and Development (2011). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*. OECD Publishing. Recuperado en <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>
- Ortiz, I. & Vizcaíno, J.R. (2015). La Ley General de Educación veinte años después: una valoración a la luz del derecho humano a la educación. *Revista Educación y Ciudad*, (27). IDEP. Bogotá.
- Ortíz, I. & Vizcaíno, J.R. (2013). La educación en Colombia desde la perspectiva del financiamiento: ¿capital humano o derecho humano? En Giraldo, C. (ed.). *Política social contemporánea en América Latina. Entre el asistencialismo y el mercado* (pp. 315-333). Bogotá D.C.: Ediciones desde abajo.
- Restrepo, D. (2006). Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia. En Restrepo, D. (editor), *Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo en América Latina, Europa y EUA*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, A. (2002). *La educación después de la Constitución del 91*. Bogotá: Magisterio.
- Save the Children UK (2006). *Financiamiento y presupuestos públicos en educación*. Publicación producida en el marco del proyecto: Educación inclusiva y de Calidad con Financiamiento Sostenible para los Niños, Niñas y Jóvenes más excluidos de Colombia en Bogotá, Medellín, Cartagena, Villavicencio, Soacha, Quimbaya y Montenegro. Bogotá: Save the Children Reino Unido y Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez.
- UNEB – Unión Nacional de Empleados Bancarios (2003). Especulación financiera. La Burbuja que Hundió a Colombia, Bogotá, mayo de 2003, p. 14. Ediciones UNEB.
- UNEB – Unión Nacional de Empleados Bancarios (2005), *Deuda pública territorial: conjura de la banca y el gobierno central contra las regiones*. Bogotá D.C.: Ediciones UNEB..

Vargas, C. (2002). *Estudio para la reglamentación del Artículo 16 de la Ley 715 de 2001*. Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

Vizcaíno, J. R.; Bernal, M. L. & Suescún, C. A. (2010). *¿En realidad es gratuita la educación en Colombia? Estudio de caso en tres instituciones educativas, a propósito del subsidio de gratuidad otorgado por el gobierno*. Bogotá D. C.: Proyecto Educación Compromiso de Todos.

