

**Eficiencia en la inversión de los recursos del Sistema General de Participaciones para la
Educación en las Instituciones Educativas Oficiales de Bogotá**

Sonia Constanza Urrego González

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Bogotá D.C., 25 de mayo de 2020

**Eficiencia en la inversión de los recursos del Sistema General de Participaciones para la
Educación en las Instituciones Educativas Oficiales de Bogotá**

Sonia Constanza Urrego González

Trabajo de grado para optar al título de Especialista en Gestión Pública

Director:

Christian Álvarez Gómez

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Bogotá D.C., 25 de mayo de 2020

*A mi esposo Jorge Alberto,
a mis hijos Laura Valentina y Mateo
y a mi nieta Hanna,
quienes, con su comprensión, sabiduría y fortaleza,
me apoyaron para culminar de la mejor manera,
esta etapa de mi vida.*

Agradecimientos

Agradezco a los docentes que me acompañaron a lo largo de mi paso por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, por compartir sus experiencias y en especial, por ampliar mis conocimientos, brindarme herramientas, destrezas y elementos de juicio que me han permitido fortalecer mi criterio profesional, capacidad para entender lo importante que es el ser bueno en lo que se hace y en la importancia de estar permanentemente al día en el ejercicio de mis funciones como profesional al servicio del Estado.

Agradezco a mis padres por sus afectuosos esfuerzos por educarme con espíritu de lucha y estimularme a alcanzar mayores logros, en comprender mis sentimientos y respetar mis decisiones.

Agradezco a mis hijos Laura Valentina y Mateo por su comprensión y fortaleza y a mi esposo Jorge Alberto por su amor, admiración y continua sensibilidad ante mis necesidades y quien me acompañó en los tiempos difíciles de este proceso.

Agradezco a mis compañeros quienes con paciencia y entusiasmo me acogieron y compartieron no solo sus conocimientos, sino también su experiencia de vida.

Y no puede faltar el agradecimiento a la docente de proyecto de grado, doctora Luz Marina Gnecco, quien me acompañó en gran parte en la elaboración de este trabajo y quien me devolvió la confianza para elaborar este tipo de trabajos, con su profesionalismo, gran experiencia, dedicación y orientación.

Tabla de Contenido

Introducción.....	1
Planteamiento del Problema	3
1.1. Formulación del Problema	4
1.2. Justificación.....	5
1.3. Objetivos	6
1.3.1. General.....	6
1.3.2. Específicos	6
El Derecho a la Educación en Colombia.....	7
2.1. La Educación como Derecho Fundamental	8
2.2. Descentralización en Colombia.....	10
2.3. Los Planes de Desarrollo.....	11
2.4. Entidades Territoriales Certificadas en Educación.....	12
2.5. El Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT.....	12
El Sistema General de Participaciones - SGP	14
3.1. Antecedentes y Evolución del SGP	16
3.1.1. La Constitución Política de 1991	16
3.1.2. Evolución de las Transferencias a las Entidades Territoriales.....	16
3.1.3. Reforma de 2001	17
3.1.4. Reforma de 2007	19
3.2. Participación para la Educación	21

La Educación en el Distrito de Bogotá	25
Diseño Metodológico	36
5.1. Tipo de Investigación.....	36
5.2. Técnicas de Información.....	37
5.2.1. Entrevista	37
5.2.1.1. Población.....	37
5.2.1.2. Muestra	37
5.2.1.3. Cuestionario	38
5.2.2. Análisis Documental	38
5.2.2.1. Matriz de Verificación.....	38
5.2.2.2. Categorización.....	38
Análisis de la Información	39
6.1. Entrevista.....	39
6.2. Informes de Auditoria de la Contraloría de Bogotá D.C.	41
Conclusiones.....	44
Recomendaciones	45
Referencias Bibliográficas	49
Anexo	54

Lista de Tablas

Tabla 1 Transferencia de recursos del SGP	15
Tabla 2 Reformas de la transferencia de recursos para educación	20
Tabla 3 Proyectos MEN para lograr Acceso y Permanencia en el SIMAT	23
Tabla 4 Cobertura y Transferencias	25
Tabla 5 Requisitos.....	34
Tabla 6 Datos.....	39
Tabla 7 Análisis	42

Lista de Figuras

Figura 1: Gráfica Cobertura – Recursos Transferidos	26
Figura 2: Gráfica Resultado Entrevista Miembros Consejo Directivo	40

Resumen

El presente análisis busca identificar las falencias por las cuales no ha sido posible gestionar, de forma eficiente, los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) transferidos a los Fondos de Servicios Educativos de los colegios oficiales de Bogotá. El propósito es ofrecer propuestas para la óptima utilización de estos recursos, que apoye el fortalecimiento de la gestión pública y garantice el cubrimiento de las necesidades fundamentales de las instituciones educativas.

Palabras claves: Educación, Eficiencia, Fondos de Servicios Educativos, Gestión Pública, Sistema General de Participaciones, Descentralización, Instituciones Educativas Distritales, Transferencias.

Abstract

This study aims to identify the shortcomings to manage the budgeted transfers from the Participations General System (SGP) to the Educational Services Funds of Bogotá's official schools. This study makes constructive proposals to improve the use and investment of that resources in order to build public management capabilities and to meet the fundamental needs of educational institutions.

Key words: Education, Efficiency, Educational Services Funds, Public Management, Participations General System, Decentralization, District Educational Institution, Transfers.

Introducción

Para recibir el grado como Especialista en Gestión Pública, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, según Acuerdo 005 de 2016, exige la presentación de un trabajo de grado en un tema escogido por el estudiante basado en las líneas de investigación de la de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas. En este caso, y de acuerdo con mi experiencia profesional, la presente monografía se articula a la línea de Gestión de Políticas Públicas, con el objetivo de realizar un análisis sobre la forma cómo se invierten los recursos del Sistema General de Participaciones (en adelante SGP) en las instituciones educativas de Bogotá D.C. Para esto, se busca estudiar la manera cómo se administran estos recursos en pro de satisfacer las necesidades institucionales, su impacto en los procesos educativos, garantizando que los niños y jóvenes de la ciudad puedan acceder y recibir una educación de calidad, que motive en ellos el ejercicio de un aprendizaje a lo largo de toda la vida, entendiendo, que es la mejor vía para que desarrollen al máximo sus capacidades, y puedan mejorar su calidad de vida y construir una nación más próspera, justa y pacífica (Ministerio de Educación Nacional , 2004). Pocos recursos, bien proyectados y administrados, pueden responder a las necesidades institucionales en forma eficiente y eficaz.

Así, se hará un estudio de las prácticas actuales por parte de los diferentes actores que, de una u otra manera, hacen parte activa en la ejecución de los recursos en las entidades educativas como son: el Consejo Directivo, en cabeza del rector y que tiene representación de todos los estamentos, los auxiliares administrativos con funciones financieras y de almacén, y

los docentes quienes actúan institucionalmente acorde a los objetivos del Proyecto Educativo Institucional (en adelante PEI), regulados por el Decreto 4791 de 2008.

Después de la aplicación de herramientas metodológicas de investigación, como revisión de fuentes documentales sobre el tema, resultados de auditorías realizadas a los Fondos de Servicios Educativos (en adelante FSE) por parte de Control Interno de la Secretaría de Educación del Distrito y del ente de control que los vigila, Contraloría de Bogotá D.C., observación directa, e información obtenida mediante entrevistas a diferentes estamentos de la comunidad educativa, las cuales nos arrojarán información relevante, se identificarán los elementos relevantes en la administración de los recursos del SGP, con el fin de que sean base para la generación de un documento - propuesta que permita lograr que las instituciones educativas obtengan el mayor provecho posible de los mismos.

Planteamiento del Problema

En la actualidad, las instituciones educativas de Bogotá D.C. se enfrentan a diversas situaciones que afectan los procesos de planeación, aprobación, ejecución y control de los recursos que transfiere la Nación para su financiamiento a través del Sistema General de Participaciones (Constitución Política de Colombia, art.356 y 357); situaciones que generalmente tienden a ser enfrentadas por los funcionarios a cargo de acuerdo con su experiencia y no precisamente como la norma lo establece.

De acuerdo con el análisis de la información suministrada por parte de los auxiliares financieros entrevistados, se concluye que el 90% de los recursos con que funcionan las instituciones educativas del Distrito Capital provienen del SGP, situación que se convierte en uno de los principales problemas que afrontan. Estos dineros son transferidos a las Fondos de Servicios Educativos aproximadamente en el mes de marzo, fecha no exacta y que puede variar de un año a otro, lo que lo califica como poco oportuno, teniendo en cuenta que el presupuesto se debe ejecutar bajo el principio de anualidad y que las instituciones educativas ingresan a laborar en el mes de enero. Generalmente, no se transfieren la totalidad de los recursos, sino que se transfiere un porcentaje mínimo al comienzo y la cantidad restante en meses posteriores. Esta situación implica serias consecuencias en el cumplimiento de metas y el cubrimiento de las necesidades priorizadas en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto para la vigencia: tardía ejecución, aumento en el número de contratos de baja cuantía durante la vigencia, entre otros.

Adicionalmente, se encuentra el factor de recurso humano, puesto que las competencias funcionales no son las más adecuadas para el manejo óptimo y especializado de los recursos: directivos docentes con formación académica en el área pedagógica y con infinidad de funciones; por otra parte, funcionarios que se desempeñan como auxiliares financieros con funciones de tesorería, presupuesto y contratación, con una exigencia según manual de funciones, de bachiller. Lo anterior, sumado a que, una vez nombrados con escasa capacitación para desempeñar las funciones, en ocasiones se les asignan, dos instituciones educativas. En las mismas condiciones se encuentra el auxiliar administrativo con funciones de almacenista en cuanto a exigencia de formación.

Por último, encontramos las prácticas que al interior de las instituciones se profesan, en los momentos de formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto por parte de los diferentes actores que intervienen en dichas etapas que, aunque basadas en la norma, no garantizan la total y oportuna atención de las necesidades de la comunidad educativa.

Las anteriores consideraciones son de vital importancia y afectan de manera sustancial el funcionamiento de los Fondos de Servicios Educativos.

1.1. Formulación del Problema

¿Qué situaciones propias del ejercicio presupuestario inciden en la gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones asignados a de las instituciones educativas de Bogotá?

1.2. Justificación

En cumplimiento del mandato constitucional establecido en los artículos 151, 288, 356 y 357, así como en la Ley 715 del 2001 que establece la forma como se distribuyen y asignan los recursos a las entidades territoriales certificadas para la prestación del servicio de educación, los Fondos de Servicios Educativos (FSE) de las instituciones educativas son las instancias que reciben directamente tales recursos. Así, los FSE están encargados de la administración autónoma de estos dineros y deben garantizar que estos sean invertidos en la prestación del servicio educativo de calidad, de acuerdo con el Proyecto Educativo Institucional que es la carta de navegación de los colegios, en donde se especifican entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, la estrategia pedagógica y el sistema de gestión. El manejo de los recursos por parte de los actores involucrados en los procesos hace más probable una eficiente ejecución de estos, ya que son ellos quienes conocen las necesidades institucionales, razón por la cual es primordial la preparación y disposición de quienes forman parte de tales FSE.

En el ejercicio de la administración pública, las decisiones referentes a la utilización de los recursos financieros deben obedecer a unas políticas claras y a un proceso serio de planeación, donde se identifiquen las necesidades y la forma de satisfacerlas. Es por ello por lo que la identificación de las malas prácticas al interior de los FSE es vital para corregir problemas y sacar el mayor provecho de los recursos asignados, con empoderamiento de sus Consejos Directivos en la labor presupuestaria, que redunden en beneficio y calidad de la educación pública.

Por lo anterior, como resultado del presente trabajo se pretende generar una propuesta que mejore sustancialmente el proceso en sus diferentes fases al interior de las instituciones, donde se tomen los tiempos necesarios, se concientice a los actores de la importancia de realizar bien el ejercicio y que los Consejos Directivos, que toman las decisiones finales, hagan una inversión eficiente de los recursos asignados de acuerdo con las necesidades de las respectivas instituciones educativas.

1.3. Objetivos

1.3.1. General

Identificar las dinámicas administrativas al interior de las instituciones educativas del Distrito Capital que inciden en la gestión eficiente de los recursos transferidos desde el SGP.

1.3.2. Específicos

- Estudiar el sistema general de financiamiento de la educación pública en Bogotá.
- Identificar los obstáculos y limitaciones, así como los aciertos que se presentan al interior de las instituciones educativas en el manejo de los recursos del SGP, en las diferentes etapas del ciclo presupuestal.
- Generar una propuesta de mejoramiento, que nos conduzca a conseguir una ejecución eficiente de los recursos del SGP, transferidos a las instituciones educativas del Distrito.

El Derecho a la Educación en Colombia

La educación es una necesidad de todos los seres humanos que permite adquirir conocimientos, cultura, valores, crecimiento económico y alcanzar una vida social plena, ampliando oportunidades y disminuyendo desigualdades. La educación es un beneficio de personas que genera un beneficio colectivo.

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos por parte de la Organización de las Naciones Unidas, adoptada en París en 1948, donde se proclama: "Toda persona tiene derecho a la educación" (Organización de las Naciones Unidas, 1948, art.26), han surgido diversos tratados internacionales donde se ratifica el derecho a la educación. Entre estos tratados podemos mencionar: el Convenio de la Unesco en 1960, el cual plantea una lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, entendidas estas como una violación a la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 (Convención de la UNESCO, 1960); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, donde se conviene que "la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales" (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, art.13); el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo en el año 1989, que defiende el derecho de los pueblos indígenas a la educación.

Más recientemente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, acogidos por los líderes mundiales en el año 2015 como parte de la Agenda de Desarrollo Sostenible a 2030, donde participaron los Estados parte, el sector privado y la

sociedad civil con el fin de erradicar flagelos como la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad y el bienestar de todos. Uno de estos 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible es la “Educación de Calidad”, cuyo fin es “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (Organización de Naciones Unidas, 2015, art.4). En ese orden de ideas, la educación se convierte en el pilar para mejorar la calidad de vida de las personas, proporcionando a la población los instrumentos necesarios para dar solución a los grandes problemas de la humanidad.

Colombia, en aras de cumplir con la Agenda de Desarrollo Sostenible, a través del CONPES 3918 de 2018¹, estableció unos objetivos en los que ha venido trabajando y avanzando, tales como: incremento en la cobertura a nivel de la Educación Inicial, Técnica, Vocacional y Superior; Educación Básica y Media Gratuita, Educación Inclusiva, Mejoras en la Infraestructura Educativa, entre otros.

2.1. La Educación como Derecho Fundamental

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, el derecho a la educación se constituyó en un derecho fundamental de las personas. Así, la educación hace parte de los mayores activos que puede tener la sociedad, la hace más productiva, competitiva y contribuye a lograr sociedades más justas y equitativas.

En este sentido, la Carta Política de Colombia establece que “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social” (Constitución Política de Colombia, 1991, art.67). En desarrollo de este derecho, la jurisprudencia constitucional ha

¹ “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia”.

dejado en claro que la educación constituye una herramienta indispensable para hacer efectivo el mandato constitucional de igualdad, al existir la posibilidad de oportunidades para todos, al igual que de convertirse en un instrumento para la construcción de la equidad social (Constitución Política de Colombia, 1991, art.13). El derecho a la educación es vital para el desarrollo económico, social y cultural de todas las sociedades, razón por la cual, se convierte en un derecho fundamental, el Estado tiene la obligación de garantizar a las niñas y niños del país, acceso, calidad y permanencia en el sistema educativo (Constitución Política de Colombia, 1991, art.44), “el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud” (Constitución Política de Colombia, 1991, art.45)

La Corte Constitucional lo ratifica en su sentencia T-779/11

“La educación vista como derecho fundamental y como servicio público, ha sido reconocida por la doctrina nacional e internacional como un derecho de contenido prestacional que comprende cuatro dimensiones: a) disponibilidad del servicio, que consiste en la obligación del Estado de proporcionar el número de instituciones educativas suficientes para todos los que soliciten el servicio; b) la accesibilidad, que consiste en la obligación que tiene que el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, todas las personas puedan acceder al sistema educativo, lo cual está correlacionado con la facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para acceder al servicio, y con la eliminación de toda discriminación al respecto; c) adaptabilidad, que consiste en el hecho de que la educación debe adecuarse a las necesidades de los demandantes del servicio, y, que se garantice la continuidad en su prestación, y, d) aceptabilidad, que hace referencia a la calidad de la educación que debe brindarse”. (Corte Constitucional, 2011)

Por su parte, la Ley 115 de 1994, Ley General de la Educación, establece: “la educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes” (Congreso de la República de Colombia, 1994, art.1). Por lo que le corresponde al “Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento” (Ley 115 - Ley General de Educación, 1994, art.4).

2.2. Descentralización en Colombia

El proceso de descentralización en Colombia nace como respuesta a la limitación del Gobierno Nacional de responder a las necesidades locales en cada uno de los rincones del país, dentro de la política tradicional, con intereses personales que alimentan la corrupción y que no permite figurar el ejercicio de participación del ciudadano como constructor de su futuro, creando espacios de conflicto permanente que no permiten avanzar a la Nación hacia el desarrollo.

Es a través de la Constitución Nacional de 1991 que se establece la descentralización como un mecanismo de distribución de autoridad política, fiscal y administrativa para el fortalecimiento de la democracia participativa y la autonomía local, logrando una mayor presencia del Estado en las zonas más aisladas y marginadas, bajo su responsabilidad, sin intervención de otros niveles de gobierno y en procura de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, construyendo nación.

La descentralización es política porque presume tener un órgano decisorio con capacidad de crear normas locales, sin alejarse de la ley fiscal, porque trabaja en la búsqueda de un equilibrio económico recibiendo oportunamente las transferencias de la Nación y los tributos locales, para lograr financiar con eficiencia la adquisición de bienes y servicios que beneficien a la comunidad. Por otro lado, la descentralización es también administrativa, con el fin de lograr ser más efectivo, por lo que se debe ejercer vigilancia a los servidores públicos para verificar la diligencia con que se desempeñan. Lo anterior sin desconocer, que debe rendirse cuentas a los entes de control del Gobierno Nacional.

Son los gobiernos locales los que conocen las necesidades e intereses de su jurisdicción y quienes a través de su gestión, pueden mejorar la prestación de bienes y servicios para su población, ya que son ellos quienes administran la educación, la salud, los servicios públicos y domiciliarios y en general, su infraestructura, en busca de la eficiencia, celeridad, economía, igualdad, imparcialidad, moralidad, participación, responsabilidad y transparencia, principios de la función administrativa consagrados en nuestra Constitución.

2.3. Los Planes de Desarrollo

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley 152 de 1994, los planes de desarrollo territoriales “tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley”, pero garantizando una armonía y coherencia con las políticas y estrategias del Plan Nacional.

2.4. Entidades Territoriales Certificadas en Educación

De acuerdo con la Ley 715 de 2001, las Entidades Territoriales Certificadas son responsables de prestar el servicio educativo en su jurisdicción bajo los criterios de responsabilidad, eficiencia, cobertura y calidad.

Son Entidades Territoriales Certificadas, los departamentos, distritos, municipios que sobrepasan los 100.000 habitantes, territorios indígenas y los menores a 100.000 habitantes que demuestren su capacidad administrativa, técnica y financiera. Los que no logren demostrarlo, serán administrados desde sus gobernaciones.

2.5. El Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT

El sistema integrado de matrícula SIMAT es una herramienta que permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas, así como tener una fuente de información confiable y disponible para la toma de decisiones. Es un sistema de gestión de la matrícula de los estudiantes de instituciones oficiales que facilita la inscripción de alumnos nuevos, el registro y la actualización de los datos existentes del estudiante, la consulta del alumno por Institución y el traslado a otra Institución, entre otros. Va dirigido a las Secretarías de Educación. Este sistema es una de las estrategias del proyecto de modernización de Secretarías. Es importante porque mediante la automatización del proceso de matrícula, se logra sistematizar, consolidar y analizar la información. De esta manera, se mejoran los procesos de inscripción, asignación de cupos y matrícula, y por ende el servicio a la comunidad (MEN, 2019).

En Colombia, las instituciones educativas oficiales tienen el deber de alimentar el Sistema Integrado de Matrículas con la información de los estudiantes de manera semestral. Ese

sistema de información permite al Estado tomar decisiones, conocer el número de estudiantes, el curso y la institución en la cual se encuentran matriculados, determinar la deserción escolar, gestionar matrículas, inscribir nuevos estudiantes, traslados a otras instituciones, tener los datos actualizados de cada estudiante, jornadas, sedes, en fin, permite poder hacer seguimiento del proceso de matrícula a través de los informes que arroja el sistema.

Existe una relación directa entre el SIMAT y las transferencias del SGP, ya que, de acuerdo con el número de estudiantes matriculados, la Nación transferirá recursos al municipio certificado o al departamento, teniendo en cuenta la asignación por alumno que haya determinado la Oficina de Planeación del Ministerio de Educación Nacional.

El Sistema General de Participaciones – SGP

“El Sistema General de Participaciones (en adelante SGP), está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato constitucional de conformidad con los artículos 151², 288³, 356⁴ y 357⁵, a las entidades territoriales, departamentos, distritos y municipios, para

² El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

³ La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

⁴ Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

⁵ El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

financiar los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001” (Secretaría Distrital de Hacienda, s.f.), competencia de los municipios en otros sectores: servicios públicos, vivienda de interés social, sector agropecuario, transporte, materia ambiental, centros de reclusión, deporte y recreación, cultura, prevención de desastres, promoción del desarrollo, entre otros.

Los recursos del SGP son recursos con destinación específica, es decir, que sólo pueden ser utilizados para lo que fueron creados. El monto total del SGP se divide en dos rubros: Distribución Sectorial y Asignaciones Especiales. A la distribución sectorial le corresponde el 96% y a las asignaciones especiales el 4% restante (DNP, 2014).

Los recursos transferidos por la Nación se distribuyen así:

Tabla 1

Transferencia de recursos del SGP

Distribución sectorial		Asignaciones especiales	
96%		4%	
Educación	58.5%	Alimentación escolar	0.5%
Salud	24.5%	Municipios ribereños ⁶	0.08%
Agua potable	5.4%	Resguardos indígenas	0.52%
Propósito general	11.6%	FONSET ⁷	2.9%

Fuente: *Elaboración Propia. Ministerio de Educación Nacional*

Los recursos del SGP constituyen la fuente de financiación más importante de las entidades territoriales.

⁶ Municipios ribereños del Río Magdalena

⁷ Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales

3.1. Antecedentes y Evolución del SGP

3.1.1. La Constitución Política de 1991

En el proceso de descentralización política y administrativa, la Constitución Política de 1991 otorgó nuevas responsabilidades a las entidades territoriales, pero a su vez, a través de los artículos 356 y 357, les brindó los recursos necesarios para que pudiesen cumplirlas, los cuales obtendrían a través de transferencias por parte de la Nación.

3.1.2. Evolución de las Transferencias a las Entidades Territoriales

La Nación transfería recursos a las entidades territoriales a través del Situado Fiscal y de Participaciones Municipales. El Situado Fiscal eran recursos que se dirigían a los departamentos, al Distrito Capital y a los distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, para financiar la salud y la educación en estas entidades territoriales; y las Participaciones Municipales eran los recursos que el Gobierno Nacional Central transfería a los municipios, con destinación específica para los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Ambos mecanismos de transferencias estaban íntimamente ligados a los Ingresos Corrientes de la Nación (en adelante ICN), porque correspondían a un porcentaje del mismo (Banco de la República, 2014).

La distribución de los recursos y competencias de la que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia fue reglamentada por la Ley 60 de 1993. En esta se estableció que la base de cálculo para el situado fiscal estaría conformada por los ICN, cuyos recursos para los años 1994, 1995 y 1996 corresponderían al 23%, 23,5% y 24,5% de los ICN respectivamente, tomando como referencia que para el año 1993 estos representaron el 22,1% (Banco de la República, 2014).

A partir del año 1997 la participación se mantendría constante en un 24,5%. Inicialmente se estableció que se debía distribuir el 15% del situado fiscal entre los departamentos y distritos especiales de Bogotá, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta en partes

iguales, y el 85% restante dependía de la población atendida en el año anterior y la población por atender en salud y educación, considerando el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de cada entidad territorial. Como mínimo, cada entidad territorial debía destinar el 60% de los recursos del situado fiscal al financiamiento de la educación, y un 20% a salud. El 20% restante podía ser destinado a salud o educación dependiendo de las metas de coberturas en estos dos sectores. Los departamentos se encargarían de distribuir los recursos entre sus municipios de acuerdo con los mismos criterios de población atendida histórica y población por atender. En el caso de las participaciones, 30% debía destinarse a educación, 25% a salud, 20% a agua potable y saneamiento básico, 5% a recreación y cultura y el restante 20% a libre inversión. Con la caída del producto interno bruto a finales de los años noventa se redujo el recaudo tributario, y también los ingresos por concepto de transferencias a los departamentos y distritos, pues estos eran un porcentaje de los ICN. Dicha situación estaba comprometiendo la sostenibilidad de las coberturas en educación y en salud (Carrasquilla, 2006).⁸

Como los recursos son finitos y las necesidades cada día son mayores, las entidades territoriales terminaban endeudándose sin brindar la cobertura y la calidad requerida, porque las transferencias recibidas eran insuficientes.

3.1.3. Reforma de 2001

En el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), buscando una mayor estabilidad fiscal ante la crisis, se hicieron reformas, entre ellas recortando en 46% los ICN; y a través del Acto Legislativo 01 de 2001, se fusionaron el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales, dando origen a una bolsa que hoy conocemos como Sistema General de Participaciones – SGP, el cual es reglamentado por la Ley 715 del mismo año. (Banco de la República, 2014).

⁸ Para tener una idea acerca de la dimensión de la crisis, entre 1993 y 2001 las transferencias aumentaron de 3,5% a 5,4%. Adicionalmente, "...durante el régimen de Ley 60, existe una asociación entre el aumento de las TT y el deterioro del balance primario del gobierno central. Así, mientras los ingresos tributarios se incrementaron en 3 puntos del producto entre 1993 y 2001 (aumentaron de 9,9% a 12,9% del PIB), el gasto primario se incrementó en 5,8 puntos (de 11,2% a 17% del PIB), con lo cual se deterioró el balance primario del gobierno (Lozano, 2007, p. 7).

Como se recortó el ICN, ahora las transferencias a los territorios ya no estaban ligados al ICN, sino que serían acordes a la inflación y al crecimiento de la economía. Esto trajo consigo una enorme disminución de recursos para los sectores que se financian con estas transferencias, cuyas secuelas persisten y se acrecientan a través del tiempo.

La desvinculación del crecimiento del SGP a los ICN era una medida provisional que le permitía al Gobierno Nacional tener un mayor margen de maniobra hasta el año 2016, pues a partir del año 2002, el SGP aumentaría en un porcentaje igual a la inflación causada más un crecimiento real constante equivalente al 2% entre 2002 y 2005, y de 2,5% entre 2006 y 2008, quedando completamente desvinculado del comportamiento de los ICN (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009).

Adicionalmente, quedó también establecido que en los años en que la economía creciera por encima del 4%, el SGP tendría un crecimiento adicional en los puntos porcentuales que superara a dicha tasa de crecimiento. Sin embargo, en los casos en que el crecimiento estuviera por debajo de la meta establecida, el Gobierno Nacional Central (GNC) debería cubrir el faltante para mantener la tasa de crecimiento. En los casos de crecimiento anual por encima del 4%, el GNC podría descontar los recursos que aportó para mantener la meta de crecimiento del SGP (Banco de la República, 2014).

También cambió la destinación de los recursos, dado que a partir del año 2002 el SGP no solo contemplaría las participaciones para salud y educación, sino que se agregó en el rubro de propósito general lo que corresponde a agua potable y saneamiento básico, recreación, cultura y deporte, libre destinación, recursos para los resguardos indígenas y los municipios ribereños al río Magdalena, financiamiento de programas de alimentación escolar en los distritos y municipios, y recursos para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Para la distribución de los recursos, la Ley 715 de 2001 inicialmente descontaba el 4% de los recursos del SGP para ser distribuido entre los resguardos indígenas (0,52%), municipios ribereños al río Magdalena (0,08%), municipios y distritos para programas de

alimentación escolar (0,5%) y para el FONPET (2,9%). Una vez descontados estos recursos, la participación para el sector educativo se estableció en 58,5%, para el sector de la salud fue de 24,5% y para propósito general el restante 17%. Vale la pena resaltar que, a diferencia de lo establecido por la Ley 60 de 1993, en la cual se fijó un porcentaje de recursos que luego se repartía entre los departamentos y distritos para después ser distribuido en los diferentes sectores, con la Ley 715 primero se estableció un porcentaje de recursos para cada uno de los sectores que posteriormente se repartiría entre los municipios, distritos y departamentos (Banco de la República, 2014).

Si bien la reforma de Andrés Pastrana se trataba de una medida transitoria, proyectando que a partir del año 2008 volviese a ligarse al ICN, no se cumplió, pues en el gobierno de Álvaro Uribe no sólo no se volvió a vincular al SGP con el INC, sino que además se desarrolló una nueva reforma constitucional que disminuyó aún más las transferencias a las regiones, medida supuestamente también transitoria hasta el año 2016, y a partir de 2017, el SGP se incrementaría según el promedio de los últimos cuatro años del ICN. Todo esto llevó a que el SGP no creciese al ritmo del ICN, generando con ello billonarias pérdidas de recursos para los sectores financiados mayoritariamente con los recursos del SGP en los territorios (Banco de la República, 2014).

3.1.4. Reforma de 2007

Para la Reforma del 2007 de acuerdo al Acto Legislativo 04, Ley 1176 de 2007, el SGP aumentaría en un porcentaje igual a la inflación causada más un crecimiento real constante equivalente al 4% entre 2008 y 2009, 3.5% para el 2010 y de 3% entre 2011 a 2016.

Sin embargo, para Educación específicamente aumentaría en un porcentaje igual a la inflación causada más un crecimiento real constante equivalente al 5,3% entre 2008 y 2009, 5,1% para el 2010 y de 4,8% entre 2011 a 2016 (Banco de la República, 2014).

La evolución normativa del SGP se describe en la siguiente tabla:

Tabla 2

Reformas de la transferencia de recursos para educación

	Constitución Política (Arts. 356 y 357) Ley 60 de 1993	Acto Legislativo 01 de 2001 Ley 715 de 2001	Acto Legislativo 04 de 2007 Ley 1176 de 2007
Tipo de distribución según destino	<u>Situado fiscal:</u> Departamentos, distrito capital y distritos especiales de Cartagena y Santa Marta.	Sistema General de Participaciones (SGP): Municipios y departamentos.	Sistema General de Participaciones (SGP): Municipios y departamentos.
Crecimiento de las transferencias	<u>Participaciones municipales:</u> Municipios. El Situado Fiscal se calculaba como un porcentaje de los ICN: 1994 (23%), 1995 (23,5%) y 1996 en adelante (24,5%). <u>Participaciones municipales</u> para inversión en sectores sociales tendrá los siguientes porcentajes de los ICN: 1994 (15%) y entre 1995 y 2001 1pp. hasta llegar a 22%.	El crecimiento del SGP 2002-2005: inflación+2%; y 2006-2008: inflación+2,5%. A partir del 2009: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. Se consagra que cada 5 años, a iniciativa del Congreso, se podría revisar el monto y los criterios de distribución.	El crecimiento del SGP 2008-2009: inflación+4%; 2010: inflación+3,5%; y 2011-2016: inflación+3%. 2017 en adelante: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. Sector educación: 2008-2009: inflación+5,3%; 2010: inflación+5,1%; y 2011-2016: inflación+4,8%.
Asignaciones mínimas por sectores	<u>Situado Fiscal:</u> - Educación: 60% - Salud: 20% - Educación y salud (según metas de cobertura y demás fuentes de financiación): 20% <u>Participaciones municipales:</u> - Educación: 30% - Salud: 25% - Agua Potable y Saneamiento Básico: 20% - Educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre: 5% - Libre inversión: 20%	- Educación: 58,5% - Salud: 24,5% - Propósito general: 17%	- Educación: 58,5% - Salud: 24,5% - Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB): 11,6% - Propósito general: 5,4%
Mecanismo de distribución	<u>Asignación geográfica primero</u> (departamentos y municipios) y luego <u>asignación sectorial</u> (educación y salud).	<u>Asignación sectorial primero</u> (educación, salud y otros) y posteriormente <u>asignación geográfica</u> (departamentos y municipios).	<u>Asignación sectorial primero</u> (educación, salud y otros) y posteriormente <u>asignación geográfica</u> (departamentos y municipios).
Criterios de distribución de los recursos	<u>Situado Fiscal:</u> - 15% en partes iguales para departamentos, distrito capital y distritos de Cartagena y Santa Marta. - 85% según: a) porcentaje variable equivalente a la suma de gastos de atención de usuarios actuales de salud y educación; y b) en proporción a la población potencial por atender. <u>Participaciones municipales:</u> - 40% según población con NBI - 20% proporcional al grado de pobreza del municipio con respecto al promedio nacional. - 22% participación poblacional del municipio en el total nacional. - 6% proporcional a la eficiencia fiscal (variación positiva de la tributación per cápita). - 6% por eficiencia administrativa (menor costo administrativo per cápita por la prestación de los servicios públicos domiciliarios). - 6% progreso en calidad de vida (variación del NBI).	<u>Sector educativo:</u> - Por población atendida. - Por población por atender en condiciones de eficiencia. - Por equidad. <u>Sector salud:</u> - Por población por atender. - Por equidad. - Por eficiencia administrativa. <u>Propósito general:</u> - Por pobreza relativa. - Por población urbana y rural. - Por eficiencia fiscal. - Por eficiencia administrativa.	<u>Sector educativo:</u> - Por población atendida. - Por población por atender en condiciones de eficiencia. - Por equidad. <u>Sector salud:</u> - Por población por atender. - Por equidad. - Por eficiencia administrativa. <u>Agua potable y saneamiento básico:</u> - Déficit de coberturas. - Población atendida. - Esfuerzo de las entidades territoriales en la ampliación de coberturas. - Nivel de pobreza. - Cumplimiento de la eficiencia fiscal y administrativa. <u>Propósito general:</u> - Pobreza relativa. - Población urbana y rural. - Eficiencia fiscal. - Eficiencia administrativa.
Mecanismos de seguimiento y control de los recursos	Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.	Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.	Estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP (Decreto 028 de 2008).

Fuente: *Banco de la República*

3.2. Participación para la Educación

Con los recursos del Sistema General de Participaciones destinados para educación, las entidades territoriales deben administrar y garantizar la adecuada prestación del servicio educativo, que harán en forma autónoma (Ministerio de Educación Nacional, 2009).

Estos recursos, de destinación específica, son transferidos a las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas) por parte del Ministerio de Educación en cumplimiento al mandato constitucional y a los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007.

Para la Educación, el SGP asigna de acuerdo a cuatro aspectos:

El primero, de acuerdo a la Distribución Sectorial, un 58.5%, el cual debe ser usada de acuerdo a la Población Atendida en: gastos de personal docente y administrativo, contratos de prestación de servicios, asensos a escalafón, infraestructura y calidad.

El segundo, de acuerdo con la Población por Atender - Ampliación de Cobertura: en contratos de prestación de servicios y gastos que se requieran diferentes a nómina.

El tercero, por Calidad del Servicio pretendiendo mejorar la calidad del servicio: dotaciones escolares, mantenimiento y mejoramiento de la estructura, proyectos vinculados a planes de mejoramiento y gratuidad.

Y, por último, un cuarto para la cancelación de Prestaciones, para atender el pago de prestaciones del personal nacionalizado.

La metodología por la cual se determina el monto a transferir y que se gira por igual a Departamentos, Distritos y Municipios Certificados⁹ (ETC), la define la Nación

⁹ Son Entidades Territoriales Certificadas (ETC) los departamentos y distritos, así como los municipios que cuentan con una población mayor a 100.000 habitantes. Los municipios con una población menor

dependiendo de la disponibilidad de recursos y de dos variables: la primera, por una proporción destinada a la financiación de la canasta educativa que será ajustada anualmente (infraestructura, dotación, mantenimiento, material didáctico, conectividad, entre otros) de conformidad con la tipología determinada por el Ministerio de Educación Nacional MEN (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades) y de si su ubicación es rural o urbana. Y una segunda que corresponde a la población atendida, es decir, el número de alumnos reportados en el Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT en el año anterior, la cual, después de una auditoría practicada por el MEN en la presente vigencia, es ajustada en un giro realizado en el segundo semestre, si los recursos transferidos son menores a la matrícula reportada o una deducción que se tendrá en cuenta en la siguiente vigencia, si los recursos girados fueron superiores a la matrícula real. (Ley 715, 2001, art.16).

Con el establecimiento de la gratuidad educativa por parte del Ministerio de Educación Nacional (MEN) a través del Decreto No 4807 del 20 de diciembre de 2011, en los grados de cero a once de todas las instituciones educativas oficiales del país, se busca generar condiciones para contribuir al acceso con permanencia escolar de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial, en aras de lograr equidad, disminución de la pobreza y prosperidad para todos, donde los padres de familia no pagarán dinero alguno por la prestación del servicio educativo para sus hijos (Universia, 2011), este decreto establece las condiciones de aplicación y las disposiciones para su implementación. Es el Sistema General de Participaciones quien garantizará la gratuidad de los estudiantes.

Adicionalmente, el MEN ha diseñado otros proyectos, con el mismo propósito y que son ejecutados con recursos del Sistema General de Participaciones, entre los que podemos nombrar:

Otros proyectos implementados por el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de lograr el acceso y permanencia escolar de las niñas, niños y adolescentes registrados en el Sistema Integrado de Matrícula.

Tabla 3

Proyectos MEN para lograr Acceso y Permanencia en el SIMAT

Proyecto	Objetivo
Programa de Alimentación Escolar	Fomentar estilos de vida saludables para mejorar su capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento alimentario.
Programa de Transporte Escolar	Prestar el servicio de transporte escolar de acuerdo a las condiciones geográficas para el acceso a las instituciones educativas, dándole prioridad a la población más vulnerable: discapacidad, cercanía al lugar de residencia, nivel socio económico.
Atención a Población Vulnerable	Atender de manera prioritaria a la población en situación de desplazamiento con la implementación de modelos educativos flexibles.
Jornadas Escolares Complementarias	Fortalecer la educación de calidad para innovar y competir, ofreciendo al estudiante alternativas para el buen uso del tiempo libre que complementen la formación recibida en sus establecimientos educativos.
Infraestructura y Dotación	Apoyar proyectos presentados por las Entidades Territoriales Certificadas, tendientes a la ampliación de cobertura para nuestros jóvenes en el sistema escolar.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Elaboración Propia.

Los recursos de Prestación de Servicios son girados directamente a las entidades certificadas en educación, los cuales deben ser incorporados a sus presupuestos, y los recursos de Gratuidad, a partir de 2012 se giran directamente a los establecimientos educativos y/o instituciones educativas, entendiendo por establecimiento educativo o institución educativa, toda institución de carácter estatal, privada o de economía solidaria organizada con el fin de prestar el servicio público educativo en los términos fijados por esta Ley (Ley 115 - Ley General de

Educación, 1994), giros cuyos dineros deben ser administrados en cuentas independientes de los demás ingresos, es decir no podrán hacer unidad de caja con los demás recursos y por su destinación social constitucional, no podrán ser sujetos de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera (Ley 715, 2001, art.97, Decreto 111, art.1, 2007), inembargabilidad, principio del sistema presupuestal, reconocido por el Estatuto Orgánico de Presupuesto con el fin de garantizar la ejecución del gasto público e impedir que gastos no incorporados en el presupuesto afecten los planes y programas de desarrollo económico y social. (Decreto 111 - Estatuto Orgánico de Presupuesto, 1996)

Finalmente, el MEN, en el marco de las competencias establecidas en el artículo 5 de la Ley 715 en los numerales 5.4¹⁰ y 5.9¹¹, así como el Decreto 028 de 2008, realiza las actividades de monitoreo, seguimiento y control al gasto que ejecuten las entidades territoriales con los recursos del SGP, sin perjuicio de las que les corresponde a las entidades de control (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Es así, como en el marco de sus competencias, el MEN identifica las situaciones particulares de cada entidad territorial, define las líneas de asistencia técnica a ofertar, adelanta estudios que le permita soportar la toma de decisiones sectoriales y calcula indicadores específicos y estratégicos para medir la gestión administrativa y financiera, esta labor se fundamenta en la información que reportan las entidades territoriales a través de los sistemas de información dispuestos por la Nación y la obtenida a través de las actividades de asistencia técnica y visitas de seguimiento (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

¹⁰ Definir, diseñar, reglamentar y mantener un sistema de información del sector educativo.

¹¹ Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad. Esta facultad se podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados.

La Educación en el Distrito de Bogotá

La educación en Bogotá ha avanzado en los últimos 20 años gracias al incremento de recursos y el esfuerzo de sus administradores por hacer cumplir el derecho a la educación de calidad que tienen las niñas, niños y adolescentes de la Capital.

Tabla 4

Cobertura y Transferencias

Vigencia	Colegios	Sedes	Estudiantes Matriculados	Recursos Transferidos
2016	361	707	768.817	\$45.766.848.516
2017	363	708	739.533	\$45.847.559.556
2018	363	708	737.561	\$48.044.184.007

Fuente: *Ministerio de Educación y Secretaría de Educación del Distrito*. Elaboración Propia.

Aspectos como el mejoramiento en la infraestructura con la construcción de mega colegios y la reestructuración de algunos, la selección y formación de docentes, el incremento en la asignación económica por estudiante, dotaciones escolares, interconectividad en todos los establecimientos educativos, alimentación escolar, servicio de transporte, jornadas única y clases extra-clase, entre otros, reflejan la voluntad de la administración por mejorar la educación.



Figura 1: *Gráfica Cobertura – Recursos Transferidos*

A nivel institucional y de acuerdo a las cifras suministradas por los responsables del presupuesto en la localidad algunos colegios de la localidad de Suba, se deduce que el 90% de los recursos que manejan las instituciones educativas de carácter oficial en Bogotá provienen del SGP. El otro 10%, a transferencias del Distrito para ejecución de proyectos y recursos propios que genera la institución educativa por concepto de arrendamiento de espacios destinados para la tienda escolar, laboratorios, teatros o escenarios deportivos (en caso de tenerlos), por la elaboración de certificaciones a exalumnos que los solicitan o por los rendimientos financieros que generan los dineros por los anteriores conceptos, al mantenerlos en cuentas de ahorro.

Los recursos destinados para la educación y que tienen como fin garantizar el servicio educativo en sus niveles preescolar, básica y media, son girados, para la prestación del servicio, a las entidades territoriales certificadas y los recursos de gratuidad, directamente a los Fondos de Servicios Educativos de las trescientas sesenta y siete (367) instituciones educativas

con que cuenta hoy la capital del país, cuentas creadas para la administración de dichos recursos como mecanismo de ejecución presupuestal, cuyos gastos de funcionamiento e inversión proyectados, deben guardar estricta relación con el Proyecto Educativo Institucional, que no es otra cosa que un proceso de reflexión continuo y de construcción colectivo de un instrumento de gestión que permite hacer visible la misión institucional (Decreto 4791 , 2008).

La formulación del presupuesto consiste en un ejercicio de proyectar los gastos de funcionamiento e inversión, de acuerdo con unas expectativas de ingreso basadas en comportamientos históricos y de matrícula que reconoce el Ministerio y la Secretaría de Educación a través de transferencias. Es allí cuando la gestión del Consejo Directivo de las instituciones educativas estatales, conformado por representantes de la comunidad educativa: rector, dos (2) representantes de los docentes, dos (2) de los padres de familia, un (1) de los estudiantes, uno (1) de exalumnos y uno (1) del sector productivo, como órgano administrador de los FSE en coordinación con el rector y cuyas funciones están consignadas en el artículo No 5¹²

¹² Funciones del Consejo Directivo. En relación con el Fondo de Servicios Educativos, el consejo directivo cumple las siguientes funciones:

1. Antes del inicio de cada vigencia fiscal, analizar, introducir ajustes y aprobar mediante acuerdo el presupuesto de ingresos y gastos del proyecto presentado por el rector o director rural.

2. Adoptar el reglamento para el manejo de la tesorería, el cual por lo menos determinará la forma de realización de los recaudos y de los pagos, según la normatividad existente en la entidad territorial certificada, así como el seguimiento y control permanente al flujo de caja y los responsables en la autorización de los pagos.

3. Aprobar las adiciones al presupuesto vigente, así como los traslados presupuestales que afecten el mismo.

4. Verificar la existencia y presentación de los estados contables por parte del rector o director rural, elaborados de acuerdo con las normas contables vigentes expedidas por el Contador General de la Nación, con la periodicidad señalada por los organismos de control.

5 Determinar los actos o contratos que requieran su autorización expresa.

6. Reglamentar mediante acuerdo los procedimientos, formalidades y garantías para toda contratación que no supere los veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes smmlmv.

7. Aprobar la contratación de los servicios que requiera el establecimiento educativo y que faciliten su funcionamiento de conformidad con la ley.

8. Autorizar al rector o director rural para la utilización por parte de terceros de los bienes muebles o inmuebles dispuestos para el uso del establecimiento educativo, bien sea gratuita u onerosamente, previa verificación del procedimiento establecido por dicho órgano escolar de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1860 de 1994.

del Decreto 4791 de 2008, tiene gran importancia, puesto que es el responsable de analizar, introducir ajustes y aprobar la asignación de recursos a los proyectos y gastos de funcionamiento institucionales, previo a un trabajo realizado por el Comité Institucional de Presupuesto con Participación, órgano creado mediante Resolución No. 280 de 2010 de la Secretaría de Educación del Distrito, por la cual se establece el Programa Presupuestos Participativos en todos los Colegios Oficiales de Bogotá para la construcción participativa del presupuesto de inversión. En estas instancias hay representantes de los diferentes estamentos de la comunidad educativa: hasta tres docentes por jornada, hasta dos estudiantes por jornada y hasta 4 padres de familia por jornada, los cuales participan en la deliberación, formulación de un proyecto de presupuesto, que será analizado, ajustado y posteriormente aprobado por el Consejo Directivo (Secretaría de Educación, 2009). Son funciones específicas de este comité: 1. Instalarse, expedir su propio reglamento, cronogramas y el modo de operación para organizar la gestión de la vigencia correspondiente. 2. Recibir, debatir y priorizar los proyectos formulados por los diferentes actores de la comunidad educativa, de acuerdo con sus reglamentaciones internas. 3. Proponer, debatir y priorizar las asignaciones de cada uno de los rubros del proyecto presupuestal del colegio, para garantizar su correspondencia al PEI. 4. Construir y presentar una propuesta del Plan de compras con base en las prioridades del presupuesto adoptado, así como la propuesta de seguimiento al Flujo de Caja. 5. Proponer los mecanismos de control social y participar en los eventos de rendición de cuentas, con el objeto de socializar la gestión participativa en el colegio. 6. Impulsar la planeación participativa en todas las áreas y procesos de la gestión administrativa y académica del colegio. 7. Gestionar ante el Fondo de Desarrollo, la Alcaldía Local y demás

9. Aprobar la utilización de recursos del Fondo de Servicios Educativos para la realización de eventos pedagógicos, científicos, culturales, deportivos, o la participación de los educandos en representación del establecimiento educativo y fijar la cuantía que se destine para el efecto.

10. Verificar el cumplimiento de la publicación en lugar visible y de fácil acceso del informe de ejecución de los recursos del Fondo de Servicios Educativos.

entidades del sector público y privado la obtención de recursos para el financiamiento de proyectos de interés del colegio y la comunidad educativa. 8. Socializar de manera permanente la gestión institucional a toda la comunidad educativa, a través de los diferentes medios de comunicación que existen en el colegio. 9. Informar y denunciar, ante las instancias pertinentes, las anomalías presentadas durante las fases del proceso presupuestal. 10. Mantener comunicación permanente con el promotor – gestor del programa de Presupuestos con Participación y planeación participativa asignado a la localidad. 11. Propender por la consolidación institucional y funcionamiento permanente del CIPPN (Secretaría de Educación - Resolución 280, 2010, art. 4).

Una vez desagregado y aprobado mediante Acuerdo (acto administrativo emitido por el máximo órgano directivo institucional, donde se toma una decisión por consenso y tiene efecto jurídico), aprobado también el Plan de Compras y realizado el Flujo de Caja, se da inicio a la Ejecución. Ejecución Activa, con el recaudo anual de los ingresos debidamente soportados (operacionales, transferencias y recursos de capital) y una Ejecución Pasiva, a través de la adquisición de compromisos a cargo de las apropiaciones incluidas en el presupuesto anual de los FSE.

Adicionalmente, se realiza control y seguimiento a su ejecución por parte del Rector, Consejo Directivo, Consejo Académico, quienes conforman el Gobierno Escolar (Congreso de la República, 1994, art.142) y Comunidad Educativa en general, quienes tienen como función identificar y anticipar posibles obstáculos que se presenten, herramientas que le permitirán al Consejo Directivo tomar las medidas necesarias para evitarlos y resolverlos, redefiniendo objetivos y haciendo ajustes cuando sea necesario y así, al finalizar la gestión se puedan lograr los objetivos institucionales.

Finalmente, la Rendición de cuentas sobre la gestión realizada, justificando mediante informes la destinación de los recursos con el fin de generar transparencia y confianza entre los ciudadanos, por la facilidad en conocer la información, permitiéndoles ejercer un control social a la administración (Ministerio de Educación Nacional, s.f.).

Las fechas y número giros para realizar las transferencias a las instituciones educativas las determina el Departamento Nacional de Planeación y no están fijadas en la norma, dependen del cumplimiento de requisitos por parte de cada instancia, como es el de asignación de recursos por parte del Ministerio de Hacienda y distribución por parte de la Dirección de Planeación Nacional, el reporte de cuentas por parte de las instituciones educativas al MEN , la elaboración de la Resolución por el Ministerio de Educación y que debe ser aprobada por el Ministerio de Hacienda, la disponibilidad de los recursos, la consolidación de la matrícula a través del SIMAT que es fluctuante por la matrícula constante durante largos periodos del año y que es vital para la distribución inequívoca y equitativa.

Estas y otras variables, representan un grave problema para las instituciones educativas, ya que ellas dependen prácticamente de dichos recursos y que, al no llegar oportunamente y en los montos totales presupuestados a las cuentas de los Fondos, obstruyen el cumplimiento de la programación del presupuesto en pro del cubrimiento de las necesidades que se priorizaron en el momento de su elaboración y aprobación para la consecución de los objetivos institucionales planteados en su Proyecto Educativo Institucional PEI por parte del Consejo Directivo Institucional.

La escasez de recursos al iniciar la vigencia, obliga a los ordenadores del gasto a priorizar sobre lo presupuestado y a realizar pequeñas compras para después adquirir el faltante, haciendo tardía la ejecución de proyectos, y aumentando considerablemente el número de

contratos de bajas cuantías durante la vigencia por la necesidad de acomodarse a los montos girados, comportamiento denominado fraccionamiento de contratos y que a pesar de no encontrarse expresamente prohibido en la Ley de Contratación Pública, sí afecta la transparencia en la contratación, en ocasiones lleva a eludir los procedimientos de selección objetiva y que desde la óptica económica, es más eficiente para la Entidad la celebración de un solo contrato (Consejo de Estado, 2011).

Estos datos son evidenciados en los reportes periódicos al MEN y la rendición de cuentas anuales que deben presentar las instituciones a la Contraloría de Bogotá D.C., ente de control responsable de auditar los FSE, de acuerdo a la Circular No 11 de 2014 donde se describe la forma, métodos, términos y procedimientos para la rendición de la cuenta y la presentación de informes, como deber legal y ético, de comunicar sobre la gestión fiscal desarrollada con los fondos, bienes o recursos públicos y sus resultados (Contraloría de Bogotá D.C., 2018).

Por otra parte, es importante poner en consideración de los diferentes actores involucrados en el manejo de estos recursos, si los montos transferidos permiten cubrir a cabalidad las necesidades de las instituciones educativas.

Adicionalmente, están las que a nivel de recurso humano no son las más adecuadas para el manejo óptimo y especializado de los recursos. Los directivos docentes, caso específico del rector ordenador, tienen formación académica en el área pedagógica, esto no quiere decir que sean personas incapaces, pero que por ocuparse de la parte pedagógica de las instituciones en ocasiones no tienen el tiempo ni la preparación debida, para dedicarse a la parte administrativa. Le corresponden funciones de carácter pedagógico, artículo No 25¹³ del Decreto

¹³ a). Orientar la ejecución del proyecto educativo institucional y aplicar las decisiones del gobierno escolar;
b). Velar por el cumplimiento de las funciones docentes y el oportuno aprovisionamiento de los recursos necesarios para el efecto;
c). Promover el proceso continuo de mejoramiento de la calidad de la educación en el establecimiento;

1860 de 1994 y a nivel de los Fondos de Servicios Educativos, las enunciadas en el artículo No 6¹⁴ del Decreto 4791 de 2008.

Sin embargo, por las implicaciones que tiene el manejo de recursos públicos, se hace necesario tener amplios conocimientos en diferentes disciplinas como derecho, ingeniería, contaduría, administración, arquitectura, entre otras, para tomar decisiones certeras frente a las situaciones que se presentan diariamente en el desempeño de sus funciones como rector

d). Mantener activas las relaciones con las autoridades educativas, con los patrocinadores o auspiciadores de la institución y con la comunidad local, para el continuo progreso académico de la institución y el mejoramiento de la vida comunitaria.

e). Establecer canales de comunicación entre los diferentes estamentos de la comunidad educativa;

f). orientar el proceso educativo con la asistencia del Consejo Académico.

g). Ejercer las funciones disciplinarias que le atribuyan la ley, los reglamentos y el manual de convivencia;

h). Identificar las nuevas tendencias, aspiraciones e influencias para canalizarlas en favor del mejoramiento del proyecto educativo institucional;

i). Promover actividades de beneficio social que vinculen al establecimiento con la comunidad local;

j). Aplicar las disposiciones que se expidan por parte del Estado, atinentes a la prestación del servicio público educativo, y

k). Las demás funciones afines o complementarias con las anteriores que le atribuya el proyecto educativo institucional.

¹⁴ 1. Elaborar el proyecto anual de presupuesto del Fondo de Servicios Educativos y presentarlo para aprobación al consejo directivo.

2. Elaborar el flujo de caja anual del Fondo de Servicios Educativos estimado mes a mes, hacer los ajustes correspondientes y presentar los informes de ejecución por lo menos trimestralmente al consejo directivo.

3. Elaborar con la justificación correspondiente los proyectos de adición presupuestal y los de traslados presupuestales, para aprobación del consejo directivo.

4. Celebrar los contratos, suscribir los actos administrativos y ordenar los gastos con cargo a los recursos del Fondo de Servicios Educativos, de acuerdo con el flujo de caja y el plan operativo de la respectiva vigencia fiscal, previa disponibilidad presupuestal y de tesorería.

5. Presentar mensualmente el informe de ejecución de los recursos del Fondo de Servicios Educativos.

6. Realizar los reportes de información financiera, económica, social y ambiental, con los requisitos y en los plazos establecidos por los organismos de control y la Contaduría General de la Nación, y efectuar la rendición de cuentas con la periodicidad establecida en las normas.

7. Suscribir junto con el contador los estados contables y la información financiera requerida y entregarla en los formatos y fechas fijadas para tal fin.

8. Presentar, al final de cada vigencia fiscal a las autoridades educativas de la respectiva entidad territorial certificada, el informe de ejecución presupuestal incluyendo el excedente de recursos no comprometidos si los hubiere, sin perjuicio de que la entidad pueda solicitarlo en periodicidad diferente.

9. El rector o director rural de aquellos establecimientos educativos con sede en los municipios no certificados, deberá presentar al Alcalde respectivo, en la periodicidad que este determine, un informe sobre la ejecución de los recursos que hubiere recibido por parte de esta entidad territorial.

ordenador, pues no cuentan con asesores directos, razón por la cual, deben defenderse con lo que logran asimilar en los talleres de capacitación que programa la Secretaría de Educación con relación al área de desempeño o a través de consultas que ellos mismos hacen a las diferentes dependencias de la entidad, de acuerdo a la naturaleza de la situación a resolver.

El Contador es el único profesional con que cuentan los FSE, pero más que asesor, es el profesional contratado para llevar la contabilidad institucional.

La asignación de tantas funciones para un rector lleva a que se descuiden algunas de sus responsabilidades, que aun queriéndolas abarcar, humana y físicamente es imposible, convirtiendo su jornada laboral en extensas faenas de 12 a 14 horas diarias y en ocasiones, haciendo uso de los fines de semana.

En el mismo sentido, están los nombramientos de los auxiliares financieros, personas que, de acuerdo con el manual de funciones de la entidad, Resolución 3950 del 7 de octubre de 2008, solo tienen como requisito ser bachilleres, pero con conocimientos de profesionales, exigencia realmente pobre para un funcionario que tiene que responder por las áreas de presupuesto, contratación y tesorería de la institución. Lo anterior, sumado a que, una vez nombrados con escasa capacitación para desempeñar las funciones, en ocasiones se les asignan dos instituciones educativas, sin importar el número de sedes que tengan y su distribución geográfica, situación que no es homogénea en todas las instituciones de la capital. En las mismas condiciones se encuentra el auxiliar administrativo con funciones de almacenista en cuanto a exigencia de formación.

Requisitos de Educación y Conocimientos Básicos, para ser Auxiliar Administrativa con Funciones Financieras y de Almacén, según Manual de Funciones de la Secretaría de Educación del Distrito, Resolución 3950 del 7 de octubre de 2008.

Tabla 5

Requisitos

Cargo	Educación	Conocimientos Básicos
Auxiliar Administrativo con funciones Financieras	Diploma de bachiller en cualquier modalidad. Curso de ciento veinte horas (120) en temas relacionados con las funciones del cargo	Manejo de aplicaciones de software financiero y bases de datos, Excel, Word. Contabilidad presupuestal y financiera. Normatividad Financiera. Atención al usuario. Contratación estatal. Control Interno. Administración y control de bienes de consumo y devolutivos. Técnicas de manejo de almacén e inventarios Conocimientos básicos en el modelo estándar Control de Interno
Auxiliar Administrativo con funciones de Almacenista	Diploma de bachiller en cualquier modalidad. Curso de ciento veinte horas (120) en temas relacionados con las funciones del cargo	Conocimiento y manejo de sistemas (bases de datos, Excel, Word). Procedimientos de baja de bienes Normatividad de Secretaria de Hacienda relacionada con almacén. Conocimiento y manejo de sistemas (bases de datos, Excel, Word).

Fuente: *Resolución No 3950 de 2008 – Secretaría de Educación del Distrito*

Por último, encontramos las prácticas que al interior de las instituciones se dan, en los momentos de formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto por parte de los actores involucrados, que, aunque con la mejor voluntad, no garantizan la total y oportuna atención a las necesidades de la comunidad educativa. Procesos de planeación vitales para cualquier organización a los que no se les da la importancia que merecen, decisiones de última hora por no tomarse los tiempos necesarios para cumplir con las fechas exigidas por parte de la administración, desconocimiento de la norma que llevan a los que toman las decisiones a dar un sí, gracias a la oratoria de algunos de ellos pero no por convicción propia, delegación por parte

del rector en decisiones que influyen de forma importante en el desarrollo de las actividades institucionales.

Las anteriores consideraciones son de vital importancia y afectan de manera sustancial el funcionamiento de los Fondos de Servicios Educativos y adicionalmente exponen a los rectores e integrantes del Consejo Directivo de las instituciones educativas a sanciones disciplinarias, fiscales y penales.

Diseño Metodológico

El diseño metodológico nos permite establecer el tipo de investigación a realizar, así como las herramientas y técnicas que han de manejarse, con el fin de obtener la información necesaria para posterior análisis.

5.1. Tipo de Investigación

De acuerdo con las características del problema con el que se abordó el tema de estudio, podemos decir que la investigación realizada responde al tipo descriptivo, es decir que se recolectará información a través de fuentes documentales sobre el tema, resultados de auditorías realizadas a los FSE por parte de Control Interno de la Secretaría de Educación del Distrito y de la Contraloría de Bogotá, observación directa, así como información recolectada mediante entrevistas a diferentes estamentos de la comunidad educativa, con el fin de identificar características y regularidades sobre el tema y que una vez se analice, nos arroje información relevante sobre aciertos y desaciertos en la administración de los recursos que nos permita generar una propuesta de cómo lograr una gestión eficiente en la inversión de los recursos del SGP en las instituciones educativas oficiales de Bogotá.

5.2. Técnicas de Información

En concordancia con lo anteriormente expuesto, una vez revisadas las fuentes documentales, se procede a hacer uso de técnicas de recolección de información que una vez analizada nos proporcionará los elementos necesarios para una clara comprensión del tema planteado.

5.2.1. Entrevista

Una entrevista, a través de la aplicación de un cuestionario igual para todos los encuestados, como técnica de recolección de información.

5.2.1.1. Población

La población escogida para la presente investigación corresponde a un conjunto de personas de características comunes, las cuales tiene un vínculo con instituciones educativas distritales de la localidad de Suba, pero que a su vez está delimitada por los objetivos propuestos en el presente estudio. Ellas nos aportaran información significativa que nos permitirá identificar algunos factores que inciden negativamente en el manejo de los recursos de los Fondos de Servicios Educativos.

5.2.1.2. Muestra

La muestra representativa está compuesta por integrantes de los Consejos Directivos de instituciones educativas del Distrito ubicadas en la localidad de Suba (por solicitud de las personas encuestadas, se abstiene de revelar los nombres de las instituciones educativas) y personal administrativo directamente involucrado en el manejo de los recursos, los cuales se convierten en una población relevante por la información real que aportan al tema sujeto de investigación, por ser representantes de los diferentes estamentos de la comunidad educativa (estudiantes, padres de familia, docentes, directivos y administrativos) y por estar

directamente involucrados en la toma de decisiones, como órgano administrador, de los Fondos de Servicios Educativos.

5.2.1.3. Cuestionario

Diseño de un cuestionario como instrumento de recolección, con 10 preguntas para obtener del entrevistado, la información necesaria y suficiente, de manera ordenada y sistematizada, para el tema objeto de estudio. (Ver anexo 1)

5.2.2. Análisis Documental

Se acude a consulta de documentos cuya fuente de referencia, nos aporta información sobre la realidad, objeto de estudio. Para nuestro caso hemos acudido a informes obtenidos de auditorías de desempeño presupuestal de contratos de obra realizadas a los Fondos de Servicios Educativos por parte de la Contraloría de Bogotá D.C. en los años 2017 y 2018, y por parte de la Oficina de Control Interno de la Secretaría de Educación.

5.2.2.1. Matriz de Verificación

Se diseña una matriz teniendo como unidad de análisis, los principios de planeación, publicidad, selección objetiva y transparencia en la gestión presupuestal y normas regulatorias de los FSE. Posteriormente, se complementarán los resultados de la matriz con unas conclusiones y recomendaciones sobre el cumplimiento de la norma por parte de los Fondos de Servicios Educativos de las instituciones educativas de la ciudad de Bogotá D.C.

5.2.2.2. Categorización

El reordenamiento de datos obtenidos y la determinación de la utilidad de estos, es un proceso permanente para la obtención de resultados, entorno a los procesos administrativos relacionados con el manejo de los recursos al interior de las instituciones educativas del Distrito.

Análisis de la Información

Como resultado de la tabulación de los datos, organización e interpretación de información obtenida a través de la aplicación de técnicas de investigación, podemos evidenciar elementos que inciden en la administración de los recursos a través de los Fondos de Servicios Educativos.

6.1. Entrevista

Tabla 6

Datos

Preguntas	Si	No	Parcialmente
1. ¿Sabe usted qué es el Fondo del Servicios Educativos?	60%	20%	20%
2. ¿Conoce usted de donde provienen los recursos de los Fondo de Servicios Educativos?	30%	60%	10%
3. ¿Conoce usted las normas que regulan el manejo de los Fondos de servicios Educativos?	10%	20%	70%
4. ¿Sabe cuáles son las funciones del Consejo Directivo con relación a los Fondos de Servicios Educativos?	50%	20%	30%
5. ¿Sabe usted que es el Presupuesto?	70%	0%	30%
6. ¿Sabe usted quienes intervienen en la elaboración del Presupuesto de la institución educativa?	60%	20%	20%
7. ¿Conoce usted en que se pueden invertir los recursos de los Fondos de Servicios Educativos?	30%	0%	70%
8. ¿Sabe en qué conceptos se tiene prohibido invertir los recursos de los Fondos de Servicios Educativos?	30%	40%	30%
9. ¿Conoce los procesos de contratación que se deben llevar a cabo para ejecutar los recursos de los Fondos de Servicios Educativos?	20%	50%	30%
10. ¿Sabe quiénes deben realizar seguimiento a la ejecución a los recursos?	50%	10%	40%

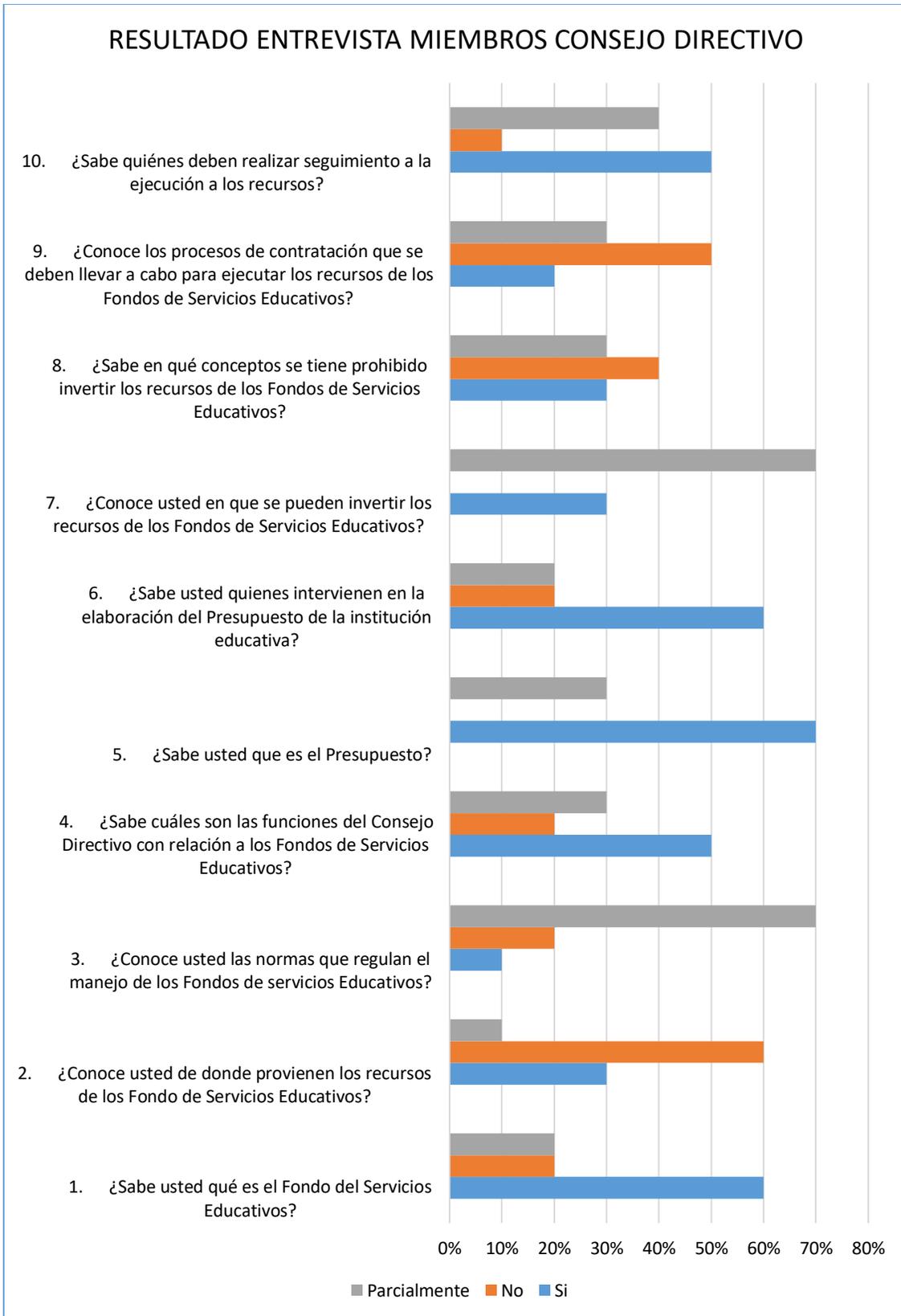


Figura 2: Gráfica Resultado Entrevista Miembros Consejo Directivo

La gráfica revela que los miembros del Consejo Directivo, representantes de los diferentes estamentos de la Comunidad Educativa, conocen que son los y para qué sirven los Fondos de Servicios Educativos y los Presupuestos institucionales, sin embargo, se puede evidenciar que desconocen las normas que los regulan, situación realmente preocupante, pues son ellos quienes administran los recursos que se manejan a través de los Fondos de Servicios Educativos.

Otras cifras:

Se evidencia que el 60% de los miembros del Consejo Directivo desconoce el origen de los recursos de los FSE y el 50% no sabe nada de los procesos de contratación que se deben manejar para ejecutar sus recursos

El 50% de los miembros del Consejo Directivo desconoce las funciones para lo cual fue elegido por su estamento al igual que el 70 % saben parcialmente acerca de las normas que rigen los FSE, situación bastante delicada, ya que refleja una fuerte debilidad al momento de tomar decisiones de tanta responsabilidad, muy a pesar de que el 50% conocen, que ellos son los principales responsables de hacerle seguimiento a la ejecución de los recursos.

El 40% desconocen las prohibiciones sobre la inversión de los recursos que se manejan y el 50% conocen en que se deben invertir.

Se evidencia que los que manejan la información son el Rector y el pagador y que las debilidades sobre el manejo son de los demás miembros del Consejo Directivo.

6.2. Informes de Auditoría de la Contraloría de Bogotá D.C.

Para el presente análisis, se han tenido en cuenta los informes de la auditoría de desempeño practicada por la Contraloría de Bogotá D.C., a los Fondos de Servicios Educativos

de 34 instituciones educativas de las 20 localidades de la Capital, en la ejecución de recursos de las vigencias 2017 y 2018 y de la Oficina de Control Interno de la Secretaría de Educación del Distrito, teniendo en cuenta la evaluación de los principios de planeación, publicidad, selección objetiva, transparencia y legalidad en la gestión presupuestal y de contratos de obras de las instituciones educativas distritales.

La auditoría es realizada sobre la base de pruebas selectivas, de evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las bases legales.

Tabla 7

Análisis

PRINCIPIO	IRREGULARIDAD ENCONTRADA	ANÁLISIS
PLANEACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> El Plan Anual de Adquisiciones subido a la plataforma de SECOP, no es detallado. No se planea la contratación. No se hacen análisis previos por parte del ordenador del gasto, almacenista y auxiliar financiero, en cuanto a justificación, oportunidad y conveniencia de la contratación. Las modificaciones presupuestales, no son soportadas con una relación de bienes o servicios a contratar o a dejar de contratar. 	Se evidencian malos procesos de planeación a interior de las instituciones, lo que no garantiza la asignación de recursos a las necesidades reales, no permite precisar modalidades de contratación que generan beneficios en costos y no permiten la elaboración de estudios previos y minutas de contratos.
PUBLICIDAD	<ul style="list-style-type: none"> No se publican los documentos precontractuales, contractuales y post contractuales en la plataforma SECOP y cuando se realiza, lo hacen fuera de los tiempos reglamentarios. No se hacen invitaciones a participar en los procesos contractuales en lugares o medios visibles de la institución, que deben ser publicados por lo menos una semana. No se publica en lugar visible la información relacionada con la ejecución de los recursos, ni los estados financieros, como lo exige la norma. 	La información relacionada con la ejecución de los recursos, invitaciones a participar y la publicación de los estados financieros, además de cumplir con la norma, da total transparencia en la contratación institucional.
SELECCIÓN OBJETIVA	<ul style="list-style-type: none"> La selección no es objetiva para ejecución de contratos de obra, revisando el objeto contractual de cada uno de ellos. 	Se observa la ejecución de contratos de manera repetitiva por personas naturales, sin tener en cuenta el objeto del contrato donde se exige idoneidad y experiencia específica.
	<ul style="list-style-type: none"> Cotizaciones con los datos incompletos de los 	De acuerdo con los manuales de contratación adoptados en las

PRINCIPIO	IRREGULARIDAD ENCONTRADA	ANÁLISIS
TRANSPARENCIA	<p>proponentes: nombre completo, dirección del domicilio, teléfono y correo electrónico.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se gestionan pagos, antes de recibir los bienes o servicios a satisfacción. • Se contratan elemento o servicios adicionales a los presentados en las cotizaciones. • No se hacen invitaciones a participar en los procesos contractuales en lugares o medios visibles de la institución, que deben ser publicados por lo menos una semana. • No se publican en el sitio web del establecimiento educativo, en un lugar visible y de fácil acceso de este, el informe de ejecución de los recursos y los estados contables del Fondo de Servicios Educativos como la norma lo exige. 	<p>instituciones, donde se requiere determinado número de cotizaciones de acuerdo con el monto, parecen ser completadas por cotizaciones sin el lleno de la información personal de cada proponente. La publicación en lugares visibles de la institución donde se invitan a participar a los procesos generados, donde se da a conocer la información relacionada con la ejecución de los recursos y los estados financieros, da total transparencia en la contratación institucional, además de publicidad, moralidad y legalidad.</p>
LEGALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • No se revisan de documentos exigidos para poder participar en los procesos contractuales, a través de listas de chequeo. • Se consultan antecedentes fiscales, penales y disciplinarios después de suscribir el contrato. • No se exigen Pólizas cuando, por la naturaleza del contrato se requieren. • Entran propuesta a evaluación, sin cumplir con los requisitos: precios superiores al presupuesto, no se anexan certificaciones de experiencia requeridas en los pliegos de condiciones. • Se desconocen y por ende no se aplican todos los pasos del proceso contractual como son: estudios previos, costos de mercado, invitación a cotizar, publicidad de los procesos contractuales, cuadros comparativos de ofertas, entre otros. • No se tienen en cuenta las fechas y tiempos de ejecución: plazo, inicio, terminación y liquidación si se exceden, no se hacen prorrogas correspondientes. • No se gestionan procesos de capacitación ante la SED para comprender los pasos de cada una de las etapas precontractuales, contractuales y post contractuales. Tampoco, del Estatuto de Contratación Pública. 	<p>Se evidencia que las personas responsables de la contratación en las instituciones desconocen mucho de la norma, por lo que deben acudir a la Secretaría de Educación para realizar procesos de capacitación, que les dé una clara comprensión de los temas y los llene de armas y argumentos para tomar buenas decisiones, de lo contrario pueden llegar a verse incurso en procesos disciplinarios, fiscales o penales, por el mal manejo de los recursos.</p>

Conclusiones

El presente trabajo de investigación surge de la necesidad de identificar falencias y malas prácticas en el manejo de los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones a las instituciones educativas distritales de la capital del país, con el fin de que sean base para generar un documento – propuesta, que permita mejorar su administración, en beneficio de la educación de miles de niños y niñas que figuran en el Sistema Integrado de Matrículas de la Secretaria de Educación del Distrito.

Se realizaron encuestas a los actores involucrados en la administración de los recursos, entrevistas, se revisaron fuentes documentales, auditorías realizadas a una muestra representativa de los trescientos sesenta y siete colegios con que cuenta Bogotá, D.C., por considerarse herramientas adecuadas que nos arrojarían una información relevante sobre el tema sujeto de estudio.

Es así, como se lograron identificar obstáculos y limitaciones que no permiten sacar el mayor provecho a los dineros transferidos y que se evidencian a lo largo del presente documento, documento que pretende ser socializado, con el fin de sensibilizar a los actores que intervienen en el proceso presupuestario y que les permita tomar las medidas pertinentes, para corregir esas falencias en beneficio de la comunidad educativa y la educación de nuestros estudiantes en el Distrito Capital.

Recomendaciones

Acorde con la información obtenida en cada uno de los recursos analizados, podemos hacer las siguientes recomendaciones con el fin de sacar el debido beneficio a los recursos del Sistema General de Participaciones:

La necesidad de empoderar a los Consejos Directivos de las Instituciones Educativas es primordial. Este empoderamiento se materializará en el momento de contar con miembros conocedores y preparados para hacer parte de este órgano directivo, por lo que es adecuado realizar constantes y conscientes jornadas de capacitación, con una fundamentación teórica y legal sobre las diferentes temáticas a las que se enfrentaran durante el periodo para el cual son electos (1 año) y de esta manera se logren tomar las mejores decisiones que beneficien a la comunidad educativa: funciones del Consejo Directivo, capacitación en procesos y procedimientos precontractuales y contractuales, supervisión de contratos, procesos de planeación, ejecución y control en la administración de los FSE, entre otros. La falta de conocimiento de los integrantes del Consejo Directivo (docente, estudiantes y padres de familia), además de no eximirlo de su responsabilidad, lleva a dejar en manos de una sola persona, el rector, las decisiones que afectan a toda una comunidad educativa, en cuanto a inversión y destinación de los recursos.

De la misma forma y por tratarse de un órgano de apoyo al Consejo Directivo, es importante que se piense igual con el Comité de Presupuestos con Participación. La participación de la comunidad en las decisiones institucionales genera pertinencia institucional y hace que se

forje conciencia sobre su corresponsabilidad con la misma, atenúa posiciones críticas, comentarios negativos y quejas injustificadas frente a la gestión financiera y administrativa en los colegios, razón por la cual se deben fortalecer estas instancias que hacen más eficiente, legítima y transparente la inversión pública.

Los recursos procedentes del Ministerio de Educación Nacional, Sistema General de Participaciones, deben ser transferidos de acuerdo con un cronograma establecido, de manera cumplida y con previo conocimiento por parte de las instituciones educativas para poder responder a un planeamiento institucional, en virtud de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como a los postulados que rigen la función pública, de planeación y selección objetiva, los cuales benefician no solos a los miembros del Consejo Directivo evitando verse incursos en procedimientos de tipo disciplinario, fiscal o penal, sino a toda la comunidad educativa por la economía y oportunidad en la adquisición de bienes y servicios para brindar una educación de calidad a todos las niñas, niños y adolescentes que se encuentran registrados en el Sistema Integrado de Matrícula SIMAT.

Se deben independizar las funciones administrativas de las pedagógicas en los establecimientos educativos, con el fin de que cada una de ellas logre mejores, oportunas y relevantes intervenciones, de acuerdo con la naturaleza del cargo, en la misión institucional.

La profesionalización al cargo del funcionario que se desempeña como Auxiliar Administrativo con funciones Financieras, es necesaria. Los conocimientos básicos que se requieren para ejercer sus funciones no son las de un bachiller. La formación profesional brinda los conocimientos y habilidades para el buen desempeño y se convierte en la herramienta que ayuda a consolidar las competencias laborales exigidas para ejercer este cargo.

La implementación de un equipo profesional al interior de las instituciones debería ser una opción, una sola persona al frente de tantas funciones, presupuesto, contratación y tesorería, no da abasto y además se convierte en juez y parte de las acciones encaminadas al manejo de los recursos.

El control de la gestión es un ejercicio dinámico y permanente que permite al gobierno escolar examinar el progreso e impacto de sus proyectos, corregir el rumbo a tiempo y garantizar el logro de los objetivos propuestos.

El ejercicio de Planeación y Programación Presupuestal en las instituciones educativas no es asumido con la seriedad y responsabilidad que se debe. Las decisiones referentes a la asignación del gasto deben ser congruente con las prioridades institucionales, por lo que en el proceso de planeación deben identificarse claramente cada una de las necesidades y la forma de satisfacerlas, no permitir la ejecución de presupuesto de acuerdo con las necesidades inmediatas, ni dar cabida a las improvisaciones como prácticas habituales, que no permiten dar un óptimo uso a los recursos del Sistema General de Participaciones.

Se deben dar a conocer, a los miembros del Consejo Directivo, la importancia y el uso que tiene cada uno de los anexos del presupuesto, para hacer el respectivo seguimiento durante la ejecución del presupuesto, de forma tal que se evidencie si los gastos programados son pertinentes y permiten visualizar un impacto significativo en el cumplimiento de los objetivos institucionales: Plan Anual de Caja, Plan de Compras, Plan de Mantenimiento, Proyectos de Inversión, entre otros.

Por último, es importante resaltar que, de acuerdo con el análisis de la información obtenida, se evidencia que los recursos del Sistema General de Participaciones transferidos a las instituciones educativas son suficientes si son bien administrados, para manejar las necesidades

básicas institucionales, pero no, para proyectos. Proyectos como cambiar los equipos de cómputo de un aula de sistemas, para dotar un laboratorio, para reemplazar dotación de pupitres, es imposible, son inversiones altas que no se pueden tener en cuenta en el presupuesto del colegio por que dejarían si cubrir algunas de las necesidades básicas. Por lo anteriormente expuesto, el Ministerio de Educación Nacional en su implementación de Proyectos que permiten allegar este tipo de dotaciones a las instituciones, sin embargo, el cubrimiento no es total, lo que hace que se sufra en las instituciones por falta oportuna de ellos, equipos de cómputo obsoletos, laboratorios con escasa dotación, entre otros.

Referencias Bibliográficas

Banco de la República. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia.

Documentos de Trabajo sobre Economía Regional (205).

Congreso de la República de Colombia. (8 de Febrero de 1994). *Ley 115*. Obtenido de

https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf

Congreso de la República. (8 de Febrero de 1994). *Ley 115*. Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf

https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf

Congreso de la República. (21 de Diciembre de 2001). *Ley 715*. Colombia.

Consejo de Estado. (2011). *Sentencia 17767*. Obtenido de [https://www.funcionpublica.gov.co/](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46603)

[eva/gestornormativo/norma.php?i=46603](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46603)

Constitución Política de Colombia. (1991). Colombia.

Constitución Política de Colombia. (20 de Julio de 1991). Obtenido de <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-2/articulo-67>

<http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-2/articulo-67>

Contraloría de Bogotá D.C. (28 de Febrero de 2018). Resolución Reglamentaria No 11. Bogotá

D.C., Colombia.

Convención de la UNESCO. (14 de Diciembre de 1960). Obtenido de [http://portal.unesco.org/es](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

[/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

Corte Constitucional. (2011). *Sentencia T-779/11*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-779-11.htm>

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-779-11.htm>

Decreto 1075, artículo 2.3.1.6.3.2. . (2015). Bogotá, D.C. .

Decreto 111 - Estatuto Orgánico de Presupuesto. (15 de Enero de 1996). Santafé de Bogotá D.C., Colombia.

Decreto 111, artículo 1. (3 de Abril de 2007). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=23615>

Decreto 1860. (3 de Agosto de 1994). Santafé de Bogotá D.C., Colombia.

Decreto 4791 . (19 de Diciembre de 2008). Bogotá D.C., Colombia.

Departamento Administrativo de Planeación. (S.f.). *Microsoft PowerPoint - Ley 715_01 Sistema General Participaciones*. Obtenido de <http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/ley%20715%20de%2001%20sistema%20general%20de%20participaciones.pdf>

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (18 de abril de 2018). Distribución de los Recursos del Sistema General de Participaciones - SGP-28-2018.

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (15 de marzo de 2018). Documento Conpes 3918. *Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia* .

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (21 de junio de 2019). Recomendaciones para la Proyección y Estimación de los Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Orientaciones para la Programación y Ejecución de los Recursos del SGP*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/3.%20Orientaciones%20SGP.pdf>

El Tiempo. (22 de Junio de 2018). *Bogotá: 20 años de avances del Sistema Educativo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/bogota/como-esta-el-sistema-educativo-en-bogota-234652>

IDEA. (diciembre de 2015). *Gestión Financiera para Municipios*. Medellín.

Ley 115 - Ley General de Educación. (8 de Febrero de 1994). Santafé de Bogotá D.C., Colombia.

Ley 715. (21 de Diciembre de 2001). Bogotá D.C., Colombia.

Ley 715. (21 de Diciembre de 2001). Bogotá D.C., Colombia.

Lineas de Investigación - Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas. (s.f.). Recuperado el 15 de Mayo de 2019, de <https://academia.unad.edu.co/ecjp/investigacion-y-productividad/lineas>

Ministerio de Educación de Colombia. (enero de 2019). Anexo. Metodología para el Cálculo de la Tipología para la asignación por alumno año 2019. Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional . (Octubre - Diciembre de 2004). *Al Tablero No 32*. Obtenido de mineduccion.gov.co/1621/article-87575.html

Ministerio de Educación Nacional. (Mayo de 2009). *Organización del Sistema Educativo* . Bogotá, D.C., Colombia.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (julio de 2009). Fuentes de Recursos. Sistema General de Participaciones - Educación.

Ministerio de Educación Nacional. (Junio de 2016). *Guía para la Administración de los Recursos*. Obtenido de https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-363148_recurso.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2012). *Guía para la administración de los Recursos Financieros del Sector Educativo*. Obtenido de

file:///C:/Users/Sonia/Desktop/articles-314633_archivo_pdf%20MEN.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (Junio de 2016). *Guía para la Administración de los Recursos Financieros del Sector Educativo*. Bogotá D.C., Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). *Rendición de Cuentas*. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-195770.html>

Ministerio de Educación. (2009). Obtenido de Fuente de Recursos SGP - Educación. Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-198471_archivo_pdf10.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (10 de Diciembre de 1948). *Declaración de los Derechos Humanos*. Obtenido de https://es.wikisource.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_Universal_de_los_Derechos_Humanos#Art%C3%ADculo_26

Organización de Naciones Unidas. (25 de Septiembre de 2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (3 de Enero de 1966).

Obtenido de https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/PIDESC_1966_ES.pdf

República, E. P. (19 de Diciembre de 2008). Decreto 4791. Bogotá D.C.

Secretaría de Educación - Resolución 280. (16 de Febrero de 2010). Bogotá, D.C., Colombia.

Secretaría de Educación. (27 de Enero de 2009). *Resolución 181*. Obtenido de http://legal.legiscom.co/document/Index?obra=legcol&document=legcol_759920425867f034e0430a010151f034

Secretaría de Hacienda del Distrito. (22 de Septiembre de 2017). Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital - Resolución 191. Bogotá D.C., Colombia.

Secretaría Distrital de Hacienda. (s.f.). *Sistema General de Participaciones*. Obtenido de <http://www.shd.gov.co/shd/sistema-general-de-participaciones>

Universia. (26 de Diciembre de 2011). *Reglamentada gratuidad educativa en Colombia*.

Obtenido de <https://noticias.universia.net.co/en-portada/noticia/2011/12/26/901201/reglamentada-gratuidad-educativa-colombia.html>

Contraloría de Bogotá D.C. (Octubre de 2018). Informe Final de Auditoria de Desempeño No 26. Bogotá D.C., Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). *Giros SGP*. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Presupuesto/Giros-SGP/>

Secretaría de Educación. (29 de Enero de 2019). *Nuestra Entidad*. Obtenido de https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/nuestra-entidad/mision-vision

7. ¿Conoce usted en que se pueden invertir los recursos de los Fondos de Servicios Educativos?

Si No Parcialmente

8. ¿Sabe en qué conceptos se tiene prohibido invertir los recursos de los Fondos de Servicios Educativos?

Si No Parcialmente

9. ¿Conoce los procesos de contratación que se deben llevar a cabo para ejecutar los recursos de los Fondos de Servicios Educativos?

Si No Parcialmente

10. ¿Sabe quiénes deben realizar seguimiento a la ejecución a los recursos?

Si No Parcialmente

¡Muchas Gracias!