



**DESIGUALDADES Y FINANCIACIÓN
DE LA EDUCACIÓN BÁSICA
Y MEDIA EN COLOMBIA:
BALANCE Y PERSPECTIVAS**

*Andrés Felipe
Mora Cortés*



PLANETA PAZ

Sectores Sociales Populares
para la Paz en Colombia

Proyecto Agenda Común para Construir Paz.
Mediaciones populares y sociales desde
el Observatorio Nacional de Paz

PROYECTO AGENDA COMÚN PARA CONSTRUIR PAZ.
MEDIACIONES POPULARES Y SOCIALES DESDE EL OBSERVATORIO NACIONAL DE PAZ



**DESIGUALDADES Y FINANCIACIÓN
DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN COLOMBIA:
BALANCE Y PERSPECTIVAS**

Andrés Felipe Mora Cortés

COLECCIÓN ESTUDIOS TÉCNICOS
PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ



PLANETA PAZ

Sectores Sociales Populares
para la Paz en Colombia

DESIGUALDADES Y FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN
COLOMBIA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

© CDPAZ- PLANETA PAZ. Sectores Sociales Populares para la Paz en Colombia
© Observatorio Nacional de Paz
© Andrés Felipe Mora Cortés

ISBN: 978-958-56058-5-5

Este documento hace parte de la colección Estudios Técnicos para la Construcción de la Paz. Esta busca contribuir al fortalecimiento científico-técnico de las propuestas territoriales de desarrollo y construcción de paz de las organizaciones y redes sociales populares.

Fotografía de portada: Archivo fotográfico - Planeta Paz.

Diseño y producción editorial:
Torre Gráfica Limitada

Revisión editorial: Irene Alonso

Bogotá, febrero de 2016

Impresión:
Espacio Creativo Impresores SAS

PLANETA PAZ
Calle 30 A No 6-22 Of. 2701 PBX 3402300
Bogotá D.C. - Colombia
planetapaz@planetapaz.org
www.planetapaz.org

La elaboración de esta investigación fue financiada por el Instituto de Paz de los Estados Unidos -USIP-, la cual no es responsable de las opiniones emitidas. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores y de ninguna manera debe considerarse que refleja la posición de la Cooperación.



| | |
|-----------|--|
| 5 | <i>Presentación</i> |
| 9 | INTRODUCCIÓN |
| 13 | ¿POR QUÉ AUMENTAR EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN COLOMBIA? |
| 23 | ¿HA AUMENTADO EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN COLOMBIA? |
| 45 | ¿CÓMO AUMENTAR EL GASTO PÚBLICO PARA GARANTIZAR LA REALIZACIÓN PLENA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA? |
| 59 | <i>Anexos</i> |
| 78 | <i>Bibliografía</i> |



Presentación

La desigualdad social ha sido una de las características distintivas de la sociedad colombiana desde el siglo XIX hasta nuestros días. En América Latina, representamos a uno de los países donde las diferencias en la distribución de los recursos económicos y en el acceso a los bienes comunes son mayores. La educación constituye el principal mecanismo cultural de producción y reproducción de dichas desigualdades, debido a la exclusión histórica de amplios sectores de la población con respecto al acceso a los diferentes niveles educativos o a la inclusión jerarquizada, la cual ha implicado, en general, una relación directamente proporcional entre la calidad y los ingresos familiares. Además, la cobertura educativa ha tenido o tiene claras connotaciones discriminatorias en términos de género, étnicos, regionales o territoriales que la han convertido en uno de los elementos centrales de la injusticia cognitiva en Colombia. Por tales razones, a pesar de que a la educación no le fue asignado un lugar predominante en las negociaciones de La Habana, debe ser uno de los ejes de la construcción de la paz, una vez se consoliden los acuerdos entre el gobierno nacional y las guerrillas.

En el estudio técnico titulado, *Desigualdades y Financiación de la Educación Básica y Media en Colombia: Balance y Perspectivas*, que Planeta Paz publica como documento para la reflexión sobre el tema, Andrés Felipe Mora, politólogo y economista de la Universidad Nacional de Colombia y profesor de esta misma institución y de la Universidad Javeriana de Bogotá, nos ofrece un análisis sistemático, claro y bien fundamentado sobre los mecanismos financieros, de cobertura y de calidad educativa que alimentan la jerarquización social bajo la forma de discursos igualitarios sobre la educación preescolar, la primaria y la secundaria. En pocas palabras nos sitúa dentro de la paradoja social de la educación colombiana, fuente inagotable de promesas igualitarias y dispositivo permanente de jerarquización social.

Con tal propósito, el profesor Mora recurre a la diferenciación entre la *igualdad de oportunidades* y la *igualdad de posiciones*. En virtud de la primera, “lo fundamental es garantizar que todos los individuos tengan la misma posibilidad de ocupar las posiciones jerárquicamente superiores.” En consecuencia, aunque la política social pretende mantener las jerarquías sociales, regula la “competencia equitativa” hacia las posiciones consideradas como más privilegiadas. De acuerdo con su investigación, “en lo relacionado con la educación bastaría con garantizar la construcción de un sistema segmentado y jerárquico en el cual, las posiciones superiores sean ocupadas por los estudiantes ‘más talentosos’ o ‘más responsables’”, de tal manera que condicionantes por fuera del control de las

personas (como el nivel educativo de los padres, la raza, el sexo, o la región en que se habita) sean ignorados u ocultados como factores relevantes para poder ascender dentro de la escala jerárquica.

Por el contrario, la concepción comprendida en la *igualdad de posiciones* parte del presupuesto de eliminar las jerarquías y las brechas existentes entre los diferentes sectores sociales, al considerarlas como socialmente injustas, pues más que estar “asociadas al esfuerzo o al talento individual”, son entendidas como “el producto de capitales culturales, sociales o económicos que determinan las capacidades de las personas para acceder a los puestos de privilegio o ventaja”. En tal sentido, la política social inspirada en ellas debe estar orientada a eliminar los privilegios y las jerarquías sociales, mientras en lo atinente a la educación,

sería necesario garantizarle a todos los estudiantes la posibilidad de acceder, permanecer y graduarse en la escuela que escoja libremente y con la formación adecuada y suficiente, buscando una situación en la que los resultados de cada una de las personas sean lo más similares posibles. Esto implica la puesta en marcha de los principios de universalidad, gratuidad y progresividad en la garantía del derecho a la educación.

En el estudio técnico, las estadísticas sobre educación básica y media hablan por sí solas sobre los efectos poco halagüeños de la igualdad de oportunidades en la sociedad colombiana. Como punto de partida, vale la pena constatar, como lo hace el documento, que “la probabilidad de que el nivel educativo de los hijos sea el mismo del que han tenido sus padres de familia se ubica entre el 70% y el 80%”. A mayor educación de los padres, mayor educación de los herederos de sus “privilegios” derivados de las jerarquías sociales. Las diferencias empiezan desde el nacimiento. En los niños y niñas entre un día y cinco años, el “45.82% pertenecientes al quintil más alto de riqueza asisten a un centro educativo, mientras que en el quintil 1 la tasa es de 32.62%”. Desde luego, los primeros acceden a centros educativos de mayor calidad, de acuerdo con las pruebas estandarizadas estatales.

En los niveles siguientes, las desigualdades no se transforman radicalmente, a pesar de las puetas estadísticas del Ministerio de Educación. El documento registra que de conformidad con los estudios al respecto, la tasa de cobertura neta promedio en 2009, es decir la relación entre el número de estudiantes y el de infantes o jóvenes en edad de acceder a estos estratos educativos, era del 62% para el preescolar, 90% para la primaria, 70% para la secundaria y 40% para la media. La dificultad para llegar a la cobertura universal va acompañada de una diferencia en la calidad, la cual, en consonancia con las investigaciones citadas en el trabajo del profesor Mora, se “explica en un 70% por la condición socioeconómica, en un 23% por el tipo de colegio al que asisten los estudiantes y en un 8% de acuerdo con el municipio del que provienen.” Todos los datos se agravan cuando existen discriminaciones por género, grupo étnico o discapacidad.

Para superar esta situación, que no ha permitido ni siquiera alcanzar la igualdad de oportunidades y que está muy distante de la igualdad de posiciones, el profesor Mora propone un incremento importante y constante en el presupuesto público asignado a la educación y la aplicación de principios de universalidad, gratuidad y progresividad en el gasto. Lo hace después de constatar que si bien en términos absolutos el gasto educativo ha aumentado, en términos relativos ha disminuido, con relación al total del gasto social, al Producto Interno Bruto (PIB) y al Presupuesto General de la Nación (PGN). Su conclusión es tajante:

si se observan las tendencias presentadas en América Latina se demostrará que Colombia es el país en el que menos participa la educación en el total del gasto social y uno de los que menos destina recursos al campo educativo como proporción del PIB. Además, el gasto público por estudiante se encuentra muy por debajo del promedio que muestran los países pertenecientes a la OCDE, a la cual el gobierno colombiano desea ingresar.

Adicionalmente, la adopción del *Sistema Nacional de Regalías*, como lo demuestra el estudio, afectó negativamente el gasto en educación al privilegiar los proyectos de infraestructura. Asimismo, en lo referente a la política social, la situación financiera general tiende a deteriorarse, a causa de la adopción de la *Regla Fiscal* y de las metas establecidas en el *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. En dirección contraria a las políticas educativas impulsadas por los últimos gobiernos, la propuesta que realiza el profesor Mora en el estudio técnico, denominada *Regla del Gasto Público para la Educación*, contiene una ruta viable para alcanzar la meta de la igualdad de posiciones como uno de los pilares de una paz sostenible en Colombia. Sus tres elementos básicos son:

- Más que avanzar hacia el fortalecimiento mercantil de los subsidios a la demanda, la propuesta presentada le apuesta a modelos universalistas y de fortalecimiento de la oferta que garanticen el establecimiento de lógicas solidarias e igualitarias en la política social en general y en la política de educación en particular.
- Más que insistir en la configuración de un Estado impulsor de la creación de cuasimercados para la asignación eficiente de servicios educativos, la propuesta aquí presentada le exige al Estado asumir las responsabilidades y obligaciones emanadas de las cartas de derechos humanos y la Constitución Política de 1991 en un horizonte que reconozca la educación como un bien común al que debe accederse de manera universal, incondicional e individual.
- Más que asumir el tema presupuestario y financiero como una restricción implacable para el ejercicio de los derechos, la propuesta asume que los presupuestos públicos y el volumen y orientaciones del gasto social son el resultado de las compromisos del Estado con la protección, respeto y protección de los derechos económicos sociales y culturales, lo cual implica que los presupuestos destinados a la educación no pueden estar sometidos a la voluntad ni a la discrecionalidad gubernamental.

La construcción de la paz empieza por la superación de las desigualdades en el acceso a los bienes comunes, en este caso al conocimiento, por medio de políticas sociales que garanticen la universalidad, la gratuidad y la calidad, la cual exige una educación pertinente para la sociedad colombiana, abierta al diálogo horizontal con diferentes tipos de saberes, como el científico, el artístico, el técnico y el humanístico no antropocéntrico. Los acuerdos entre el gobierno y la insurgencia abren un escenario nuevo para la conflictividad social en Colombia, en el que las organizaciones populares necesitan participar con propuestas que tengan un horizonte político claro y diferenciado del que ha acompañado las estrategias bélicas gubernamentales. El trabajo del profesor Mora es una invaluable contribución académica en esta dirección.



Introducción

Extender los derechos económicos, sociales y culturales en condiciones de desigualdad conduce a un proceso de reproducción de los privilegios sociales y, en consecuencia, a la configuración de una sociedad que niega el goce de los derechos para algunos, o que condena a otros a su ejercicio limitado. En este sentido, la desigualdad es un orden sociocultural que obstaculiza la realización plena de los derechos humanos. Es por esto que identificar las desigualdades que se producen y reproducen en el campo de la educación preescolar, básica y media en Colombia constituye un ejercicio fundamental para definir principios, objetivos e instrumentos de acción gubernamental que faciliten la remoción de los factores sociales que impiden el ejercicio pleno del derecho, y la transformación del orden socioeconómico que se estructura con base en privilegios, exclusiones y resultados diferenciados.

Dentro de los factores sociales que se consideran explicativos de la persistencia y la superación de la desigualdad es comúnmente señalado el gasto público. En efecto, además de los objetivos que tradicionalmente se le atribuyen en materia de garantía del pleno empleo y crecimiento económico, la igualdad ha sido definida como uno de los propósitos fundamentales del gasto estatal. Se ha asumido que la corrección de las desigualdades que ponen en situación de desventaja a determinados grupos sociales significa compromisos presupuestales bien definidos por parte del gobierno en términos del volumen de los recursos requeridos y la canalización adecuada de los mismos. La insuficiencia o mal uso de los recursos se ha identificado, también, como un elemento clave en las causas de la desigualdad y su persistencia en el tiempo.

El campo de la educación no ha sido ajeno a los debates sobre la persistencia de la desigualdad y su vínculo con los principios, objetivos e instrumentos que regulan el gasto público. La teoría del capital humano, por ejemplo, ha insistido en que el gasto público debe dirigirse a aquellos sectores de la política social que generan un mayor rendimiento económico futuro. En el caso de la educación, estas premisas llevaron a concentrar los esfuerzos presupuestales en la educación básica y a desatender la consecución de metas en materia de cobertura, calidad e igualdad en la educación media y superior. De otra parte, posturas críticas a la teoría del capital humano han indicado que los criterios de austeridad presupuestal, subsidios focalizados a la demanda y autofinanciamiento que le han servido de

fundamento, son explicativos de las problemáticas que muestran los sistemas educativos en materia de cobertura, calidad y eliminación de brechas.

En este sentido, y tomando distancia de la teoría del capital humano, este documento analizará las características del gasto público en la educación preescolar, básica y media en Colombia e insistirá en que la superación de las desigualdades que hoy persisten en el sistema educativo exige aumentos importantes en el presupuesto público asignado y la aplicación de principios de universalidad, gratuidad y progresividad en el gasto. Asegurar que la educación se constituya en un factor que garantice una paz estable y duradera en Colombia, significa que las características del gasto deben ser valoradas desde el punto de vista de su idoneidad para superar las desigualdades que persisten en el campo educativo, y de su capacidad para transformar el orden socioeconómico formado por exclusiones y privilegios que hoy persisten. Únicamente cuando el derecho a la educación sea universal, gratuito y progresivo, se configurarán condiciones adecuadas para que el campo educativo contribuya a la consolidación de una sociedad más justa socialmente y, por lo tanto, capaz de garantizar una paz estable y duradera.

El documento se compone de tres momentos. El primero, esgrime un argumento a favor del aumento del presupuesto educativo: la superación de las desigualdades de oportunidades y de posiciones que hoy persisten en el sistema educativo colombiano exige la aplicación de principios de universalidad, gratuidad y progresividad, que implican aumentos importantes y sostenidos en el gasto público. En este punto se mostrará la muy alta probabilidad de que en Colombia los hijos hereden el mismo nivel educativo de sus padres y de que las personas ubicadas en los segmentos socioeconómicos más vulnerables, con algún tipo de pertenencia étnica, provenientes de zonas rurales o departamentos pobres, que asisten a escuelas públicas y que reportan algún tipo de discapacidad permanente, reciban menos educación y con menor calidad en los niveles de preescolar, básica y media.

En un segundo momento se mostrará que, a pesar de que el gasto público en educación en Colombia ha aumentado sostenidamente, la voluntad y el esfuerzo gubernamental para incrementarlo, de acuerdo con un horizonte de garantía plena e igualitaria del derecho, se ha debilitado con el tiempo y puede ser mucho mayor. Cinco son los argumentos que respaldan esta afirmación: i) el gasto público en educación como proporción del gasto social, el Producto Interno Bruto PIB y el Presupuesto General de la Nación PGN ha disminuido; además, el nivel gasto público por estudiante se encuentra muy por debajo del promedio mostrado por los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE a la cual el gobierno colombiano pretende ingresar; ii) aunque globalmente ha aumentado el gasto en educación, esta dinámica no se advierte en todos los niveles del sistema educativo: el gasto en los niveles de transición y educación primaria ha disminuido en los últimos años; iii) si se observa el comportamiento de las transferencias a departamentos y municipios después de la creación del Sistema General de Participaciones SGP, queda claro que potencialmente el gasto en educación podría ser mayor y estaría menos sometido a las variaciones en el ciclo económico y político o al clientelismo; iv) aunque la puesta en marcha del Sistema General de Regalías SGR en 2011 ha mejorado la distribución territorial de las regalías, también ha producido una disminución de los recursos destinados al sector educativo en comparación con el régimen anterior, y v) en el futuro es probable que se agraven estas tendencias, pues bajo los objetivos definidos por la Regla Fiscal y las metas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se prevé un descenso del gasto público del Gobierno nacional y una disminución aún mayor de las transferencias territoriales.

De esta manera, la conjugación de los elementos planteados en la primera y segunda parte del documento permitirá caracterizar las principales tendencias de la financiación estatal de la educación en Colombia en los últimos años. Se analizará en el nivel departamental el comportamiento del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, y en el nivel nacional, las asignaciones definidas anualmente en el Presupuesto General de la Nación¹. Además, facilitará el establecimiento de un vínculo entre las desigualdades que persisten en la educación básica, secundaria y media en Colombia, y las tendencias observadas en materia de financiación estatal.

Finalmente, en el tercer momento se presentará un conjunto de propuestas orientadas a responder cómo incrementar el gasto público en el sector educativo. Dichas propuestas definirán principios, objetivos e instrumentos de gasto que se asociarán con i) los parámetros que deben regir el gasto público cuando se propende por la garantía plena e igualitaria de los derechos, ii) la necesidad de reformar la estructura tributaria del país, y iii) la importancia de introducir una regla fiscal cuantitativa que posibilite la garantía plena del derecho a la educación en Colombia en condiciones de universalidad, calidad y bienestar.

El desarrollo de estos tres momentos permitirá afirmar que para avanzar en la garantía plena del derecho a la educación en un contexto de disminución de las desigualdades persistentes en el campo educativo y de aplicación estricta de los principios de universalidad, gratuidad y progresividad, se requiere un incremento sostenido y estable del gasto público. Esto implica la introducción de una regla fiscal que impida que el gasto educativo se vea sometido a las variaciones en los ciclos económico y político o al clientelismo. Únicamente en un escenario en que se realice plenamente el derecho y en donde el campo educativo no reproduzca las desigualdades que caracterizan a la sociedad colombiana, la educación se convertirá en un componente propulsor de una paz estable y duradera.

1. En el nivel departamental serán presentadas las asignaciones realizadas mediante el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías a los departamentos pertenecientes a las siguientes regiones: 1. Región Caribe: La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar y Sucre. 2. Región Nororiente: Santander, Norte de Santander y parte del Cesar. 3. Región Centro: Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Huila y Bogotá. 4. Región Eje Cafetero: Caldas, Risaralda y Quindío. 5. Región Suroccidente: Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Caquetá y Putumayo.

¿Por qué aumentar el gasto público en educación en Colombia?

El gasto público en educación en Colombia debe aumentarse porque únicamente bajo la materialización de los principios de universalidad, gratuidad y progresividad es posible superar las desigualdades de oportunidades y de posiciones que persisten en el sistema educativo. Solamente en un escenario en que se realice plena e igualitariamente el derecho a la educación se crearán las bases para que, desde el campo educativo, se impulse la construcción de una paz estable y duradera en Colombia².

En lo relativo a la igualdad, son dos las concepciones más relevantes: una de ellas defiende *la igualdad de oportunidades*; la otra, *la igualdad de posiciones*. De acuerdo con aquella, lo fundamental es garantizar que todos los individuos

2. "El Artículo 11, de la Ley General de Educación, precisa que la educación formal es la que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y título, la cual se organiza en tres (3) niveles: i) el preescolar; ii) la educación básica y iii) la educación media. El nivel de preescolar comprende los grados de prejardín, jardín y transición, y atiende a niños en edades que van desde los tres hasta los cinco años. El grado de transición o grado cero es obligatorio y hace parte de la educación básica. El segundo nivel es el de educación básica que tiene una duración de nueve (9) grados que se desarrollan en dos ciclos: la básica primaria con cinco (5) grados, de primero a quinto, y la básica secundaria con cuatro (4) grados, de sexto a noveno. La educación media con una duración de dos (2) grados, comprende décimo y once. Excepcionalmente algunos colegios pueden ofrecer el grado 12. La educación media tendrá el carácter de académica o técnica. Al terminar se obtiene el título de bachiller, que habilita al educando para ingresar a la educación superior en cualquiera de sus niveles y carreras. La educación media académica permite al alumno, conforme sus intereses y capacidades, profundizar en un campo específico de las ciencias, las artes o las humanidades y acceder a la educación superior. La educación media técnica prepara a los estudiantes para el desempeño laboral en sectores de la producción y de los servicios, y para la continuación en la educación superior. Está dirigido particularmente, a la formación calificada en especialidades como: agropecuaria, comercio, finanzas, administración, ecología, medio ambiente, industria, informática, minería, salud, recreación, turismo, deporte y las demás que requiera el sector productivo y de servicios" (Ministerio de Educación Nacional, 2013: 8). En este punto también es importante resaltar que, de acuerdo con el Artículo 67 de la Constitución Política, el Estado colombiano está en la obligación de garantizar al menos un año de preescolar y nueve años de educación básica (cinco años de primaria y cuatro de secundaria).

tengan la misma posibilidad de ocupar las posiciones jerárquicamente superiores. Por lo tanto, se debe asegurar una “competencia equitativa” hacia las mismas. Dentro de esta concepción, el problema de la desigualdad se resuelve si las diversas posiciones aventajadas de la sociedad están abiertas para todas las personas. En lo relacionado con la educación, bastaría con garantizar la construcción de un sistema segmentado y jerárquico en el cual, las posiciones superiores sean ocupadas por los estudiantes “más talentosos” o “más responsables”, impidiendo que variables por fuera del control de las personas (como el nivel educativo de los padres, la raza, el sexo, o la región en que se habita) tengan una influencia determinante en la jerarquía que se alcanza.

La igualdad de posiciones, por el contrario, considera que la riqueza, las condiciones de vida y el acceso a la educación, la salud y la seguridad social deben ser redistribuidas de tal manera que los grupos sociales se aproximen a unas posiciones similares de partida y de llegada. Las jerarquías sociales en general, y en el campo educativo en particular, son totalmente impugnadas. Para la igualdad de posiciones toda desigualdad es valorada como injusta, pues más que estar asociada con el esfuerzo o el talento individual, sería el producto de capitales culturales, sociales o económicos que determinan las capacidades de las personas para acceder a los puestos de privilegio o ventaja. En consecuencia, la política social debe comprometerse con la eliminación de todas y cada una de las “brechas” existentes. En lo relacionado con la educación, sería necesario garantizarle a todos los estudiantes la posibilidad de acceder, permanecer y graduarse en la escuela que escoja libremente y con la formación adecuada y suficiente, buscando una situación en la que los resultados de cada una de las personas sean lo más similares posibles. Esto implica la puesta en marcha de los principios de universalidad, gratuidad y progresividad en la garantía del derecho a la educación.

El fin de las jerarquías sociales constituye, entonces, el objetivo fundamental de la igualdad de posiciones; la competencia equitativa y la movilidad social intergeneracional al interior de las jerarquías es el propósito clave de la igualdad de oportunidades. De esta forma, bajo el concepto de la igualdad de oportunidades se configura una sociedad desigual determinada por condicionantes naturales o individuales (como el talento, el esfuerzo y la responsabilidad individual). Así, la desigualdad se individualiza y el sistema reduce su acción igualitaria a garantizar las mismas reglas de competencia y un punto de partida similar para todas las personas. Contrariamente, bajo los preceptos de la igualdad de posiciones, la desigualdad intrageneracional e intergeneracional es completamente rechazada por cuanto se considera que tiene un origen social (no individual), que puede ser transformado a través de la acción del Estado y las luchas sociales en las que se involucran las personas.

Sea cual sea el concepto de igualdad empleado, la educación en Colombia se caracteriza por ser profundamente desigual. Por ejemplo, en términos de igualdad de oportunidades y movilidad social, la probabilidad de que el nivel educativo de los hijos sea el mismo del que han tenido sus padres de familia se ubica entre el 70% y el 80%. Esto significa que sin importar el esfuerzo individual, talento o responsabilidad, las personas en Colombia tienen una probabilidad bastante alta de heredar el mismo nivel educativo de sus padres. Esto ubica al país en un punto cercano a la inmovilidad social absoluta en términos educativos: una situación bastante peor a la que se registra en Chile y México (Angulo et al., 2014)³.

3. ¿Cómo medir la movilidad social? “La medida típica de la movilidad social es el llamado coeficiente β ; se trata del coeficiente de una regresión simple que usualmente relaciona los ingresos o el nivel educativo de

Este panorama se hace aún más problemático cuando se advierte que, en general, los padres de familia en Colombia tienen un nivel de escolaridad bajo⁴, lo cual se traduce en que en el marco de la inmovilidad social imperante, los hijos reproducirán dichos niveles de escolaridad reducidos:

[En Colombia] una parte importante de la desigualdad en los resultados que obtienen las personas a lo largo de sus vidas está determinado por las circunstancias al nacer. No somos una sociedad en la que los logros de las personas dependen exclusivamente de su esfuerzo, como debería ser en una sociedad equitativa (...) Encontramos, por ejemplo, que el nivel de escolaridad alcanzado por los padres es la variable de circunstancia que individualmente tiene la correlación más alta con los resultados de sus hijos en la edad adulta, y que un porcentaje muy bajo de los padres de la generación adulta actual alcanza niveles de escolaridad altos. Peor, tal vez, encontramos que la mayoría de los padres de la generación adulta actual no tuvo educación alguna. *Esto sugiere que una política que tendría un alto impacto potencial sobre la equidad es una gran reforma educativa.* (Ferreira y Meléndez, 2014: 112. Cursivas originales).

Así mismo, desde el punto de vista de la igualdad de posiciones la situación es preocupante: en Colombia las personas (en especial hombres) ubicadas en los segmentos socioeconómicos más vulnerables, con algún tipo de pertenencia étnica (particularmente indígena⁵), provenientes de zonas rurales o departamentos pobres, que asisten a escuelas públicas y que reportan algún tipo de discapacidad permanente, reciben menos educación y con menor calidad en los niveles de preescolar, básica y media:

los padres con los de sus hijos. Un β alto, cercano a uno, refleja una escasa movilidad social: muestra que los hijos alcanzan un nivel de ingreso o educación semejante al de sus padres. Si estos son pobres o carentes de educación, sus hijos serán pobres y sin educación (si son ricos o educados, sus hijos con alta probabilidad, también lo serán) (...) en cambio, si el β es 0, la suerte de los hijos no depende de la situación de los padres" (Montenegro y Meléndez, 2014: 3). De acuerdo con Angulo et al. (2014) en el terreno educativo, Colombia se ubica en un punto cercano a la inmovilidad social absoluta, pues el "coeficiente β " en educación es cercano a 0.8, siendo 0 una situación de movilidad absoluta y 1 un contexto de inmovilidad absoluta. Al respecto, los autores concluyen: "Los resultados sugieren que, en Colombia, el progreso educativo ha sido insuficiente para acelerar decididamente la movilidad intergeneracional (...) Sin un progreso educativo más acelerado será difícil esperar una aceleración significativa de la movilidad social en el futuro" (Angulo et al., 2014: 56).

4. "De acuerdo con lo reportado en la [Encuesta de Calidad de Vida] de 2010, el 45% de la población adulta en Colombia viene de hogares en que ni el padre ni la madre tuvo educación alguna, el 27% viene de hogares en que la máxima educación del padre o de la madre fue primaria, el 9% tiene al menos un progenitor que completó secundaria, y el 2% tiene al menos un progenitor que completó educación técnica o más (...) El 17% de la población adulta manifiesta no saber el nivel máximo de escolaridad de ninguno de sus progenitores" (Ferreira y Meléndez, 2014: 97).

5. Los datos presentados en relación con las condiciones educativas de los pueblos indígenas en Colombia deben ser valorados y analizados con cautela, pues ignoran los procesos educativos propios construidos al interior de dichas comunidades que generalmente han sido invisibilizados por el Estado colombiano o eliminados a través de la imposición de los modelos educativos nacidos en occidente. Al respecto ver Bolaños y Tattay (2013).



Educación preescolar

En términos de la cantidad de atención educativa formal que reciben los niños de 0 a 5 años medida por la asistencia a un centro educativo⁶, se evidencian brechas importantes entre los quintiles de riqueza 1 (más pobre) y 5 (más rico). En efecto, el 45.82% de los niños pertenecientes al quintil más alto de riqueza asisten a un centro educativo, mientras que en el quintil 1 la tasa es de 32.62%. Como se observa, además de la desigualdad existente, es claro el reto que tiene el país en cuanto a la universalización de la educación preescolar, pues aunque la asistencia es más alta para los quintiles más ricos, esta alcanza a cubrir cerca de la mitad de los niños de 0 a 5 años de edad. Asimismo, en cuanto al tipo de jornada al que asisten los niños, se observa, además, que los niños de los tres quintiles superiores asisten en una mayor proporción a la jornada completa⁷ (69% frente al 61% en el quintil 1) (Bernal y Camacho, 2014).

Existe un vínculo profundo entre el tipo de centro educativo al que asisten los niños por quintil de riqueza y el resultado de las evaluaciones realizadas a dichas instituciones en términos de calidad (medida de acuerdo con la infraestructura de la cual disponen los centros educativos, el tipo de interacciones que se establecen entre el educador y el niño, el centro y el educador y el educador y los padres de familia, y los conocimientos adquiridos por los niños). Al respecto, puede decirse que los niños pertenecientes a los quintiles más pobres asisten a centros educativos de muy baja calidad. En efecto, la asistencia a Hogares Infantiles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y a los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar decrece con el quintil de ingreso. En promedio el 30.5% y 41% de los niños del quintil 1 y 2 asisten a Hogares Infantiles y Hogares Comunitarios del ICBF, mientras que para el quintil 5 en total un 24% de los niños asisten a centros del ICBF. De otra parte, el porcentaje de niños asistiendo a jardines privados crece con el quintil, y corresponde al 1.9% de los niños del quintil 1, en comparación con el 61% de los lugares a los cuales asisten los niños del quintil 5. De acuerdo con esta distribución, el problema radica en que de acuerdo con los criterios de calidad anteriormente anotados, la calidad en la infraestructura y las interacciones en los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar alcanza puntajes de 2.3/7.0 y 3.2/7.0, respectivamente. Y, con respecto a los conocimientos adquiridos por los niños, se estima que únicamente el 57% de las madres comunitarias completan correctamente el cuestionario de conocimientos de desarrollo infantil, y tienen, en promedio, solo 9.3 años de educación (Bernal y Camacho 2014).

Se presentan también brechas regionales y por niveles de riqueza en términos de desarrollo cognitivo de los niños (habilidad verbal, vocabulario receptivo en idioma español y desarrollo de la inteligencia), pues en las zonas rurales los puntajes obtenidos en el marco de pruebas estandarizadas es de 89 (promedio bajo), frente a puntajes de 104 (nivel promedio) en las zonas urbanas. Regionalmente, la zona Atlántica registra los niveles más bajos (83), inferiores a los observados en el Eje Cafetero (97), Bogotá (110) y la región oriental (109). Al analizar el desarrollo cognitivo por zona y nivel de riqueza, se aprecia que los puntajes obtenidos por los niños de 3 años de edad en las zonas

6. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (2013), la Tasa de Asistencia Escolar es la proporción de la población en un rango de edad definido que se encuentra asistiendo a un centro de educación formal. Este indicador se calcula para la población entre cinco y dieciseis años.

7. Definida como atención diaria mayor a 4 horas.

rurales (90 promedio bajo) es inferior a los alcanzados por los niños de 3 años de edad en las zonas urbanas (94 promedio bajo). De otra parte, los puntajes alcanzados por los niños pertenecientes al tercio más pobre y al tercio más rico son similares en el sector rural (90 promedio bajo). Sin embargo, en la zona urbana se presenta una brecha importante, pues el tercio más pobre alcanza un puntaje de 94 (promedio bajo) mientras que el tercio más rico consigue puntajes promedio de 108 (promedio alto). A la edad de 5 años las brechas aparecen en el sector rural y se profundizan en el urbano: a dicha edad en el sector rural el tercio más pobre alcanza puntajes promedio de 80 (moderadamente bajo) y el tercio más rico de 88 (promedio bajo); en las zonas urbanas los puntajes son de 90 para los más pobres y 109 para los más ricos (Bernal y Camacho, 2014).

La cobertura educativa entre los tres y cuatro años de edad muestra una clara desventaja de los grupos indígenas: mientras cuatro de cada diez niños afrocolombianos y sin pertenencia étnica asisten a un centro educativo, tan solo dos indígenas lo hacen (Cárdenas et al., 2012).

En términos de género, se presenta una situación desfavorable para los hombres: de acuerdo con información tomada de los Hogares Comunitarios de Bienestar, las niñas muestran un mejor desarrollo cognitivo y socioemocional que los niños en sus primeros cinco años de vida. Así mismo, los niños muestran una mayor tasa de analfabetismo que las niñas (9.4% y 8.1%, respectivamente) y menor asistencia escolar (77% en comparación con 79% para las niñas) (Peña et al., 2013).



Educación primaria y secundaria

La garantía de la cobertura universal en Colombia continúa siendo una tarea pendiente. Así, aunque parece existir un claro consenso sobre los logros en materia de cobertura en la educación colombiana, Barrera et al. (2014) se muestran inconformes por cuanto insisten en que la cobertura neta promedio de preescolar, primaria, secundaria y media sigue siendo relativamente baja para el año 2009: 62%, 90%, 70% y 40%, respectivamente. De acuerdo con dichos autores, la sensación de conformidad con las coberturas alcanzadas en el país tiene que ver con que, por muchos años, las discusiones se plantearon en términos de coberturas brutas, que por construcción metodológica, aparecen como mucho más elevadas que las tasas de cobertura neta⁸. El Anexo No. 1 presenta cifras de cobertura bruta y neta actualizadas a 2012, y pueden evidenciarse las mismas reservas manifestadas por los autores. Adicionalmente, existen brechas importantes en materia de cobertura: para el año

8. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (2013), la *Tasa de cobertura bruta* es la relación porcentual entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza específico, independiente de la edad que estos tengan y el total de población en el rango de edad teórico correspondiente a dicho nivel. Así, la tasa de cobertura bruta da cuenta de la capacidad del sistema educativo para matricular alumnos en un nivel educativo específico. Es factible que en el cálculo de este indicador se obtengan resultados de cobertura mayores a 100% dado que el numerador incluye alumnos en extraedad. Por su parte, la *Tasa de cobertura neta* es la relación entre los estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad teórica correspondiente al nivel y el total de la población en ese rango de edad. De esta manera, el incremento progresivo de la tasa de cobertura neta es un indicador de una buena cobertura de la población en edad escolar y de una disminución de la proporción de ingresos tardíos y de las tasas de extraedad.

2009, la cobertura bruta en educación básica llegaba al 110% en las zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales alcanzaba un 90% (Barrera et al., 2014).

Existen diferencias de género en materia de acceso y logro educativo en la educación primaria y secundaria: por cada 100 niños que culminan la educación primaria, 102 niñas lo hacen. La desventaja observada para los hombres se profundiza si se tiene en cuenta que mientras que el 80% de las niñas entre los 14 y 17 años acumula al menos seis años de educación, esta cifra alcanza el 75% en el caso de los niños. Esto se vincula con las mayores tasas de deserción masculina observadas. En todo caso, pese a tener mayores tasas de deserción entre los hombres, se ha reportado un aumento de la deserción femenina debido a que el embarazo adolescente aparece como una alternativa de estabilidad económica frente a la deficiente calidad de la educación recibida (Peña et al., 2013).

Las coberturas también muestran importantes rezagos para los grupos étnicos. Así, para los menores con una edad entre los 5 y 13 años la asistencia escolar alcanza el 70% para los grupos indígenas, 88% para los afrocolombianos y 90% para las personas denominadas sin pertenencia étnica. En este contexto, los departamentos colombianos que reportan una mayor presencia de población indígena o afrocolombiana (es decir, con una participación mayor al 20% en el total de la población departamental) muestran mayores tasas de cobertura bruta en primaria, secundaria y media. Lo cual significa que allí son más fuertes los problemas de extraedad, deserción y repitencia. Dichos departamentos son: Vaupés, Guainía, Vichada, La Guajira, Amazonas y Cauca en términos de presencia de población indígena, y Chocó, San Andrés, Bolívar, Valle del Cauca y Nariño en el caso de los afrodescendientes. En términos de años promedio de educación, es clara también la desventaja sufrida por las poblaciones indígenas y afrodescendientes: tres años de educación para los indígenas, cinco para los afrocolombianos y seis para quienes no reportan pertenencia étnica. Finalmente, de acuerdo con datos del Censo General de 2005, es posible concluir que la asistencia escolar de los jóvenes entre 14 y 17 años es desigual entre los grupos poblacionales, pues alrededor de tres de cada cuatro jóvenes afrocolombianos o sin pertenencia étnica van a la escuela, mientras tan sólo uno de cada dos indígenas lo hace (Cárdenas et al., 2012).

Se ha destacado una fuerte correlación entre los años de educación alcanzado por los adultos, el desempeño académico, la calidad educativa y la condición socioeconómica de los hogares y estudiantes a lo largo del ciclo educativo. En efecto, de acuerdo con Barrera et al. (2014), la Encuesta Nacional de Hogares de 2010 indica que mientras que el promedio de años de educación de las personas ubicadas en el estrato socioeconómico 1 (con menor riqueza) es de 5.2 años, para las personas de estrato 6 (con mayor riqueza) dicho promedio llega a 12.7 años. Asimismo, García et al. (2013) resaltan que la educación primaria y secundaria reproduce fuertes desigualdades socioeconómicas, institucionales y de entorno que explican los diferenciales observados en los resultados de las Pruebas de Estado al terminar la educación media. Dichos autores concluyen que en Colombia

Las clases sociales estudian por separado: mientras que el 91.11% de los estudiantes de estrato 1 asiste a un colegio público, 96.82% de los estudiantes de estrato 6 asiste a un colegio privado. Esto también se aprecia en los estratos intermedios: a medida que el estrato es menor, el porcentaje de estudiantes que asiste a colegios públicos es mayor. Los pobres tienden a ir a colegios públicos y los ricos a colegios privados. A esta separación se le suma la desigualdad: los alumnos de clase alta que asisten a colegios privados y caros, tienden a obtener una educación de mejor calidad que los estudiantes de colegios

públicos, de nivel socioeconómico bajo. Esta desigualdad también se manifiesta en una segregación regional; los estudiantes de municipios periféricos tienen una educación de peor calidad que los estudiantes de municipios más centrales (García et al., 2013: 85).

De acuerdo con las estimaciones realizadas en el estudio mencionado, las diferencias en el desempeño académico de los estudiantes en las pruebas de Estado se explican en un 70% por su condición socioeconómica, en un 23% por el tipo de colegio al que asisten y en 8% de acuerdo con el municipio del que provienen. Esto implica la producción de fuertes barreras de entrada a la educación superior y el mundo laboral.

Los estudiantes de los colegios no solo están separados según la clase social a la cual pertenecen (los hijos de clase alta estudian con hijos de clase alta y los de clase baja con sus similares) sino que a esa separación grupal se agrega la diferencia de calidad: mientras más pobre sea la población, peor es la educación que recibe. En la medida en que las Pruebas Saber son una puerta de entrada a la educación superior, lo anterior repercute sobre el futuro profesional de los individuos, así como en el ingreso esperado (en promedio) al que pueden aspirar en el futuro (...) El acceso a una educación de calidad es un privilegio de pocos: a mayores ingresos y condiciones socioeconómicas, el desempeño escolar se incrementa y un buen desempeño escolar garantiza mejores oportunidades económicas en el futuro (García et al., 2013: 65).

En el caso de los resultados en las Pruebas Saber, se evidencia un bajo desempeño relativo en los departamentos con mayor presencia de población indígena o afrocolombiana. Además, se ha demostrado que el impacto del conflicto armado sobre el desempeño académico de los estudiantes indígenas y afrodescendientes ha sido desproporcionadamente mayor, pues incluso tomando en cuenta características de los padres, los hogares, las escuelas y los municipios, los jóvenes con pertenencia étnica presentan peores puntajes en los exámenes de Estado entre 1993 y 2006 (Cárdenas et al., 2012).

En la educación básica y media, los desempeños mostrados por las mujeres en pruebas estandarizadas de ciencias y matemáticas son menores que los de los hombres. Sin embargo, esto puede correlacionarse con efectos de composición (la mayor deserción de los niños y jóvenes conlleva a que quienes presenten las pruebas sean los mejores estudiantes hombres) o a la existencia de dinámicas culturales y sociales discriminatorias que perjudican a las mujeres (Peña et al, 2013).

Según el artículo 85 la Ley General de Educación de 1994, la educación pública se debe ofrecer en una única jornada. Sin embargo, en el sistema impera la doble jornada y se evidencia una fuerte desventaja en este frente para los colegios públicos y para las familias con un nivel socioeconómico más bajo:

Datos de 2009 (...) muestran que únicamente el 10% de los estudiantes de básica y media que asisten a colegios públicos lo hacen en jornada completa (...) Este porcentaje para los estudiantes de instituciones privadas llega al 45%. Adicionalmente (...) únicamente el 26.6% de los estudiantes pertenecientes a hogares con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual vigente (smmv) asiste a una institución que ofrece una jornada completa. Este mismo porcentaje para familias que superan los 10 smmv llega casi a un 75% (Barrera et al., 2014: 272).

Es evidente la mayor desigualdad que afronta la población con discapacidad: basta mencionar que

el 71% de la población en discapacidad ha alcanzado como máximo un nivel educativo de básica primaria, mientras la proporción para el resto de la población es del 50%. En particular, se destaca la alta incidencia de población con discapacidades sin ningún nivel educación equivalente a cerca de una cuarta parte (23%). Por su parte, por cada 100 individuos con educación media o universitaria, tan solo tres tienen alguna limitación permanente. Esto refleja la dificultad en el acceso a la educación en general y en particular, a niveles superiores para la población en estado de discapacidad. De igual forma, los niveles de analfabetismo son más altos para esta población. En particular, la tasa de analfabetismo para este grupo poblacional duplica al promedio nacional: 24% contra 12% (Cárdenas et al., 2012: 36).

Más aún, tomando como fuente estadísticas del DANE, la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia T-551 de 2011 indica que “el 6.3% de la población colombiana presenta limitaciones permanentes, y que de este porcentaje el 33.3% no tiene nivel educativo y el 29.1% tiene nivel de básica primaria incompleta” (Corte Constitucional de Colombia, 2011: 17).

Ante este panorama de desigualdades persistentes en el sistema educativo colombiano, la apuesta gubernamental ha sido concentrarse en promover la igualdad de oportunidades más que en garantizar la igualdad de posiciones. En efecto, el gobierno colombiano ha insistido en que la igualdad de oportunidades constituye la mejor alternativa para conciliar los principios de eficiencia e igualdad, pues bajo criterios de mérito y responsabilidad individual, se asume que las desigualdades producidas en el marco de la competencia entre individuos resultan legítimas y alentarán la mayor productividad de los agentes. De esta forma, adquiere pleno sentido la preocupación gubernamental por impulsar una mayor movilidad social en el país a través de la “mejor distribución del capital humano” y convertir a Colombia en el país más educado de América Latina en el año 2025. Resulta clara la visión propuesta para el sector educativo en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”:

Colombia será el país más educado de América Latina en 2025, con un capital humano capaz de responder a las necesidades locales y globales, y de adaptarse a cambios en el entorno social, económico, cultural y ambiental, como agentes productivos, capacitados, y con oportunidad de desarrollar plenamente sus competencias, en el marco de una sociedad con igualdad de oportunidades (...) La educación de calidad permite a las personas adquirir los conocimientos y las competencias necesarias para participar en actividades productivas, accediendo a ingresos y activos que permiten su movilidad social. De esta forma, la educación se convierte en la herramienta más poderosa para promover la equidad y la paz (...) El alcance de la visión propuesta se logra mediante el cumplimiento del siguiente objetivo: Cerrar las brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos (Departamento Nacional de Planeación, 2014: 74).

Sin embargo, es importante resaltar que las perspectivas de igualdad planteadas en este apartado del documento no son, en la práctica, completamente antagónicas. En efecto, existe un creciente consenso en términos de reconocer que las bondades de la igualdad de oportunidades solo se manifiestan en la medida en que las brechas sociales disminuyen. Es decir: la movilidad social producida por la igualdad de oportunidades solo aumenta cuando la sociedad reduce las brechas que la caracte-

rizan. Solo bajo un escenario de disminución de las desigualdades existentes en el sistema educativo colombiano, se facilitará la movilidad social en el país. Por el contrario, si las brechas se incrementan, los umbrales a superar a través de la movilidad social se hacen más elevados y exigentes. Puesto en términos simples: la mejor igualdad de oportunidades es la igualdad de posiciones.

(...) cuanto más se reducen las desigualdades entre las posiciones, más se eleva la igualdad de oportunidades: en efecto, la movilidad social se vuelve mucho más fácil (...) es más sencillo desplazarse en la escala social cuando las distancias entre las diferentes posiciones son relativamente estrechas (...) Es por lo tanto artificial, a veces rotundamente falso, oponer la igualdad y la equidad, ya que las sociedades más igualitarias son también más equitativas, en la medida en que en ellas la igualdad de oportunidades es más elevada (Dubet, 2011: 100).

Göran Therborn, en su estudio sobre las desigualdades en el mundo contemporáneo, comparte esa afirmación y lo manifiesta en los siguientes términos:

Tampoco debería pasar desapercibido el hecho de que la desigualdad de oportunidades se correlaciona positivamente con la desigualdad de resultados: los países con la mayor desigualdad intrageneracional exhiben mayor desigualdad intergeneracional, mientras que la menor desigualdad intergeneracional aparece en los países con la menor desigualdad intrageneracional de resultados (Therborn, 2015: 119).

El fin de las desigualdades existentes en el sistema educativo colombiano constituye, por lo tanto, una condición esencial para favorecer la movilidad social y construir una sociedad más equitativa. La disminución de la inmovilidad social depende de la reducción de las brechas presentadas a lo largo de la presente sección del documento. Para ello, el sistema educativo colombiano debe avanzar en la universalización del derecho bajo principios de gratuidad y progresividad (es decir, en condiciones de disminución o eliminación de las brechas que persisten). Y esto solo es posible bajo un incremento estable del gasto público en educación. En conclusión, las bondades igualitarias que tradicionalmente se le atribuyen a la educación dependen, en enorme medida, del compromiso presupuestal del Estado y de la eliminación de las barreras financieras que impiden su goce bajo principios de universalidad, individualidad e incondicionalidad.

Sin embargo, aunque en Colombia ha aumentado sostenidamente el gasto social, sus principios rectores (basados en la focalización y la profundización de los subsidios a la demanda) hacen que su efecto redistributivo sea mínimo. Esto indica la necesidad de replantearse los principios del gasto público en consonancia con lo establecido por la evidencia empírica y el enfoque de los derechos en cuanto al fortalecimiento de las políticas con enfoque universalista. Sobre este punto vale la pena subrayar que, de acuerdo con Ocampo y Malagón (2012), en América Latina (incluida Colombia) se ha demostrado que el mayor potencial redistributivo del gasto público se encuentra en aquellas políticas de corte universalista. Esto es contrario a lo que ocurre con programas de cobertura intermedia como la educación secundaria, la vivienda y el saneamiento básico, y a lo que sucede con las políticas de gasto que tienden a concentrarse como la educación superior y la seguridad social. Así las cosas se concluye que:

El objetivo social debe ser la universalización y que esa tarea generará en el margen gasto social altamente progresivo (...) Como los sistemas universales son, por definición más costosos, el esfuerzo de

la generación de recursos es ineludible, y lo será más para romper la desigualdad en sociedades altamente desiguales. (...) La asistencia social y los esfuerzos de focalización que los acompañan podrán hacer una contribución marginal, pero no por ello menos importante, especialmente para combatir la pobreza extrema, adaptar los programas a características específicas de algunas poblaciones (v.gr. indígenas) y garantizar que las poblaciones que tienen dificultades para acceder a los servicios básicos universales puedan hacerlo (Ocampo y Malagón, 2012: 93).

Como se indicará en la tercera parte del documento, la garantía plena e igualitaria de los derechos debe recuperar su identidad, unidad y carácter estratégico en principios universalistas que generen un mayor impacto en la superación de las brechas que persisten en la sociedad. Así, ofrece a la focalización un papel instrumental subsumido a una clara vocación universal o adaptada a las necesidades de poblaciones específicas (indígenas, habitantes de la calle, adultos mayores, etc.). La focalización nunca será concebida como sustituto de la universalización: “los mayores niveles de progresividad del gasto público están relacionados estrechamente con la extensión de la cobertura. Por lo tanto, la mejor focalización es la universalización. La focalización (...) debe jugar en este esquema un papel subsidiario” (Ocampo, 2008: 52).

Los principios de universalización, gratuidad y progresividad deben convertirse en los derroteros del gasto público educativo si se tiene como horizonte la garantía plena del derecho en condiciones de igualdad de oportunidades y posiciones. Como se observará en el segmento propositivo de este documento, estos aspectos serán fundamentales para el diseño e introducción de una regla una regla fiscal cuantitativa que posibilite la garantía plena del derecho a la educación en Colombia en condiciones de universalidad, calidad y bienestar.

Los argumentos planteados hasta este punto, a favor de un aumento del gasto público en educación, desembocan indefectiblemente en un examen del contexto y el comportamiento del gasto educativo en el país. La siguiente sección del documento tiene como objetivo presentar un análisis sobre el gasto público en educación con el fin de identificar cuáles son las falencias que se presentan en materia de financiamiento y fijar las bases para las recomendaciones de política que serán presentadas en la sección tercera del documento.

¿Ha aumentado el gasto público en educación en Colombia?

Tal y como se ha sostenido en la primera parte del documento, la construcción de una paz estable y duradera implica la garantía plena del derecho a la educación básica y media y la superación de las desigualdades existentes en el sistema educativo colombiano. La posibilidad de avanzar en estos propósitos depende, sin embargo, de un compromiso presupuestal estable y creciente por parte del Gobierno nacional pues es muy poco probable que con simples mejoras en el uso eficiente de los recursos, con los recursos actualmente existentes (o con una disminución de los mismos) sea viable retornar a una senda de garantía gradual del derecho a la educación y eliminar las brechas que persisten en el campo educativo.

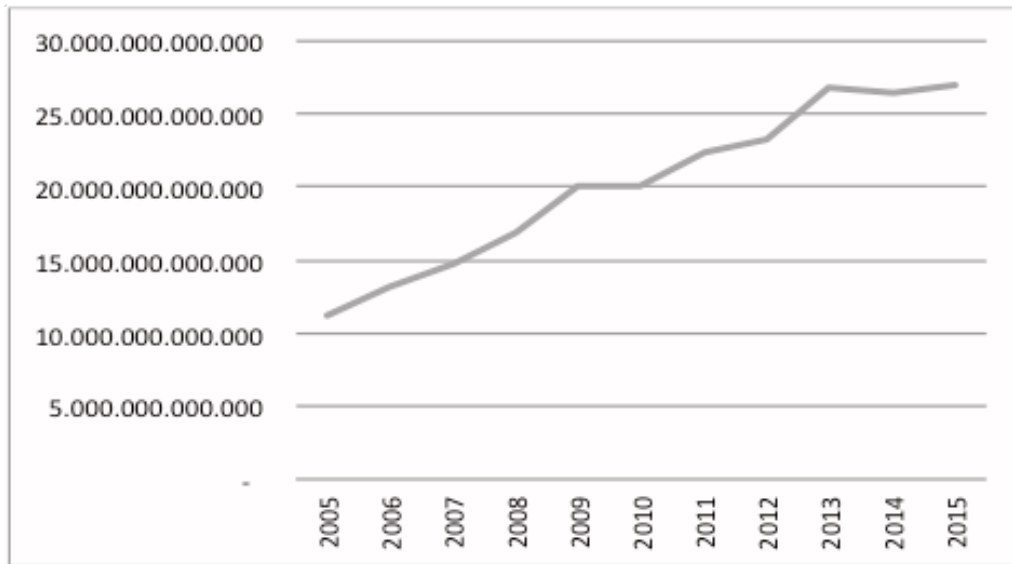
Sin embargo, desde el Gobierno nacional podría argumentarse que el gasto público en educación en Colombia ha sido creciente en los últimos años y que este hecho refleja su voluntad de resolver las deficiencias que se observan en la educación colombiana en materia de vulneración del derecho y desigualdad. No obstante, quedará claro que esta postura puede relativizarse, pues aunque el gasto público en educación en Colombia ha aumentado, puede demostrarse también que existen cinco dinámicas que muestran que el compromiso gubernamental con el sector educativo se ha debilitado con el tiempo y que su voluntad para garantizar plena e igualitariamente el derecho a la educación en Colombia podría ser mucho mayor:

En primer lugar, puede demostrarse que la participación de la educación en el total del gasto social en Colombia ha disminuido. Lo mismo ocurre cuando se evalúa la participación del gasto en educación en el Producto Interno Bruto PIB y en el Presupuesto General de la Nación PGN. Esto significa que otros sectores (particularmente trabajo, seguridad social y salud) han cobrado una importancia relativa mayor en el presupuesto público y que el esfuerzo del país en términos de la riqueza que destina a la educación ha disminuido en el tiempo. Si se observan las tendencias presentadas en América Latina se demostrará que Colombia es el país en el que menos participa la educación en el total del gasto social y uno de los que menos destina recursos al campo educativo como proporción del PIB. Además, el gasto público por estudiante se encuentra muy por debajo del promedio que muestran los países pertenecientes a la OCDE, a la cual el gobierno colombiano desea ingresar.

Desde los discursos gubernamentales se ha insistido en la voluntad férrea del gobierno para

hacer de Colombia “el país más educado de América Latina”. Dicha voluntad parece reflejarse en los incrementos anuales que se observan en el gasto público en educación en los últimos 10 años. En efecto, tal y como lo muestra la Gráfica No. 1, el gasto en educación en Colombia ha pasado de \$11.1 billones en 2005 a \$26.9 billones en 2015 (Gráfica No 1).

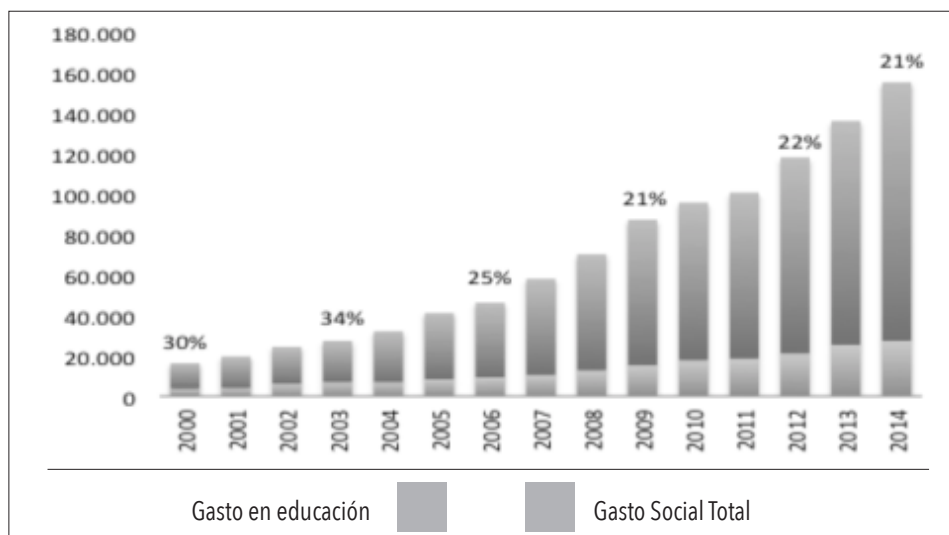
GRÁFICA NO. 1
GASTO EN EDUCACIÓN BÁSICA, SECUNDARIA Y MEDIA - GOBIERNO NACIONAL CENTRAL
(PESOS CORRIENTES)



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

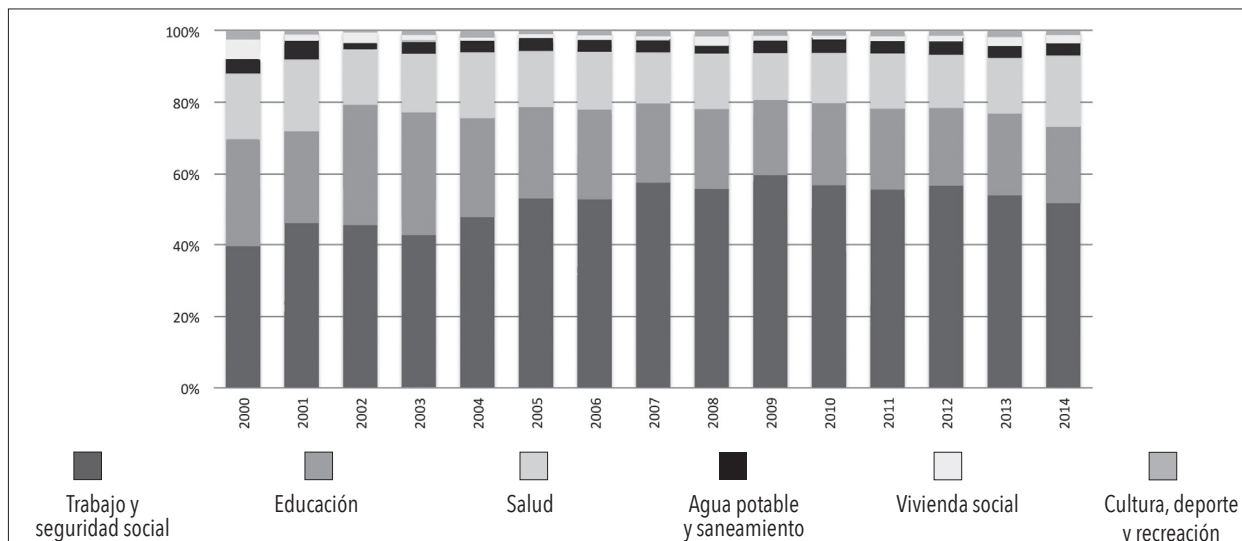
Sin embargo, aunque los aumentos presupuestales en pesos corrientes resultan innegables, el porcentaje de la riqueza y el ingreso que en Colombia se destina al campo educativo ha sido decreciente. Esta dinámica se percibe de manera simultánea en la participación del gasto en educación en el gasto social, el PIB y el PGN. En efecto, tal y como lo muestra la Gráfica No. 2, la participación del gasto en educación en el total del gasto social ha disminuido entre los años 2000 y 2014 pasando del 30% al 21%, respectivamente. En términos de la distribución sectorial, el sector educativo ha perdido importancia relativa frente a los sectores de trabajo y seguridad social y salud. Históricamente, el gasto en educación era el segundo más importante dentro de la política social. En el año 2014 comparte este lugar con el gasto en salud (Gráfica No. 3).

GRÁFICA NO. 2
GASTO SOCIAL Y EN EDUCACIÓN BÁSICA, SECUNDARIA Y MEDIA GOBIERNO NACIONAL CENTRAL
(PORCENTAJE - MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2009)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

GRÁFICA NO. 3
PARTICIPACIÓN SECTORIAL DEL GASTO SOCIAL (PORCENTAJES)

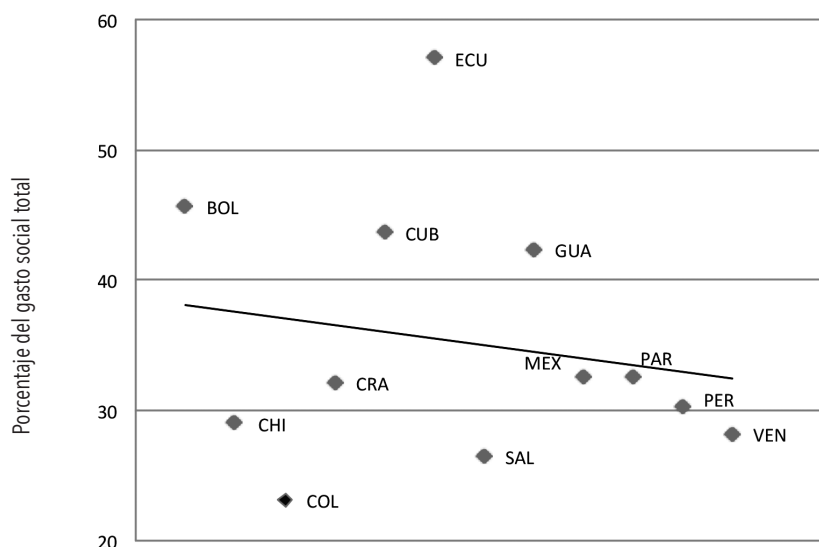


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este contexto, Colombia es el país de América Latina⁹ cuyo porcentaje de gasto social dedicado al sector educativo resulta ser más bajo. Para el año 2012, en promedio, los países latinoamericanos empleaban el 35% del gasto social en asuntos educativos, mientras tanto Colombia dedicaba el 22% (Gráfica No. 4).

9. Los países incluidos en la muestra son aquellos para los cuales se disponen de los datos más recientes. En este caso es el año 2012. Dichos países son: Ecuador, Bolivia, Cuba, Guatemala, México, Paraguay, Costa Rica, Perú, Chile, Venezuela y El Salvador.

GRÁFICA No. 4
AMÉRICA LATINA. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN BÁSICA, SECUNDARIA Y MEDIA
COMO PORCENTAJE DEL GASTO SOCIAL TOTAL (AÑO 2012)



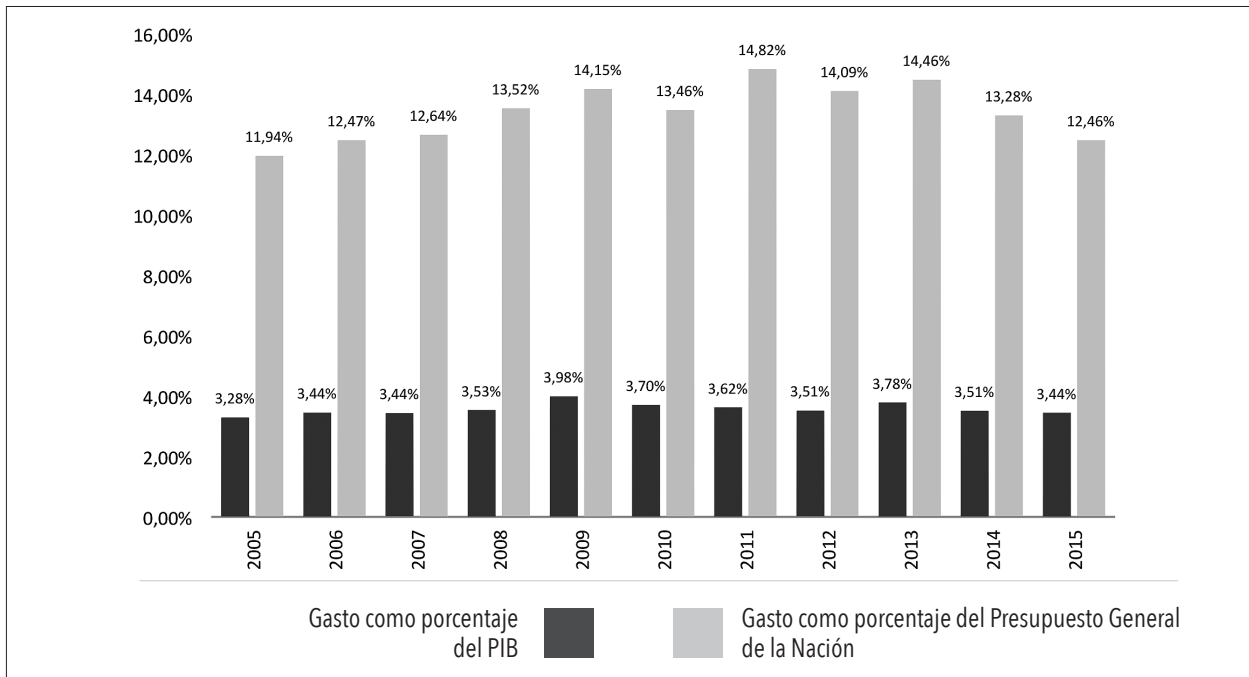
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina.

Este declive se presenta también en el caso del gasto en educación como proporción del PIB y como proporción del PGN. En efecto, tal y como lo muestra la Gráfica No. 5, el gasto en educación como porcentaje del PIB en el año 2015 (3.44%) sólo es superior al registrado en el año 2005. Lo mismo ocurre con el gasto en educación como proporción del PGN, que incluso ha venido descendiendo después de 2011. Incluso, adicionando los gastos en educación superior, el gasto total en educación en Colombia ha decrecido un 1% en el PGN (pasando del 16% 2013 al 15% en 2015). Dicho valor es inferior a los gastos en protección social y equivalente a la sumatoria de los gastos en defensa nacional y seguridad ciudadana y al de salud (Ver Anexo No. 3).

En comparación con lo observado en América Latina, para el año 2012 Colombia aparece como el cuarto país que menos invierte en educación como proporción del PIB, antes de Ecuador, Guatemala y Perú (Gráfica No. 6)¹⁰.

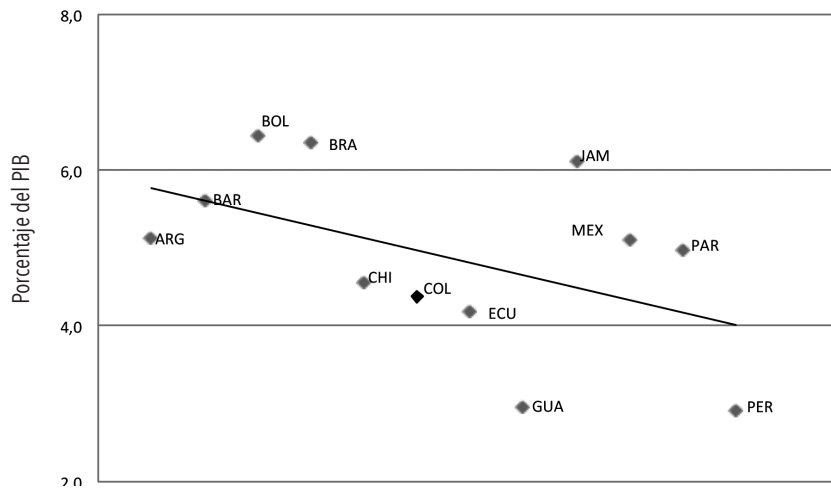
10. Los países incluidos en la muestra son aquellos para los cuales se disponen de los datos más recientes. En este caso es el año 2012. Dichos países son: Bolivia, Brasil, Jamaica, Barbados, Argentina, México, Paraguay, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú.

GRÁFICA NO. 5
PARTICIPACIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN BÁSICA, SECUNDARIA Y MEDIA



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

GRÁFICA NO. 6
AMÉRICA LATINA. GASTO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB (AÑO 2012)

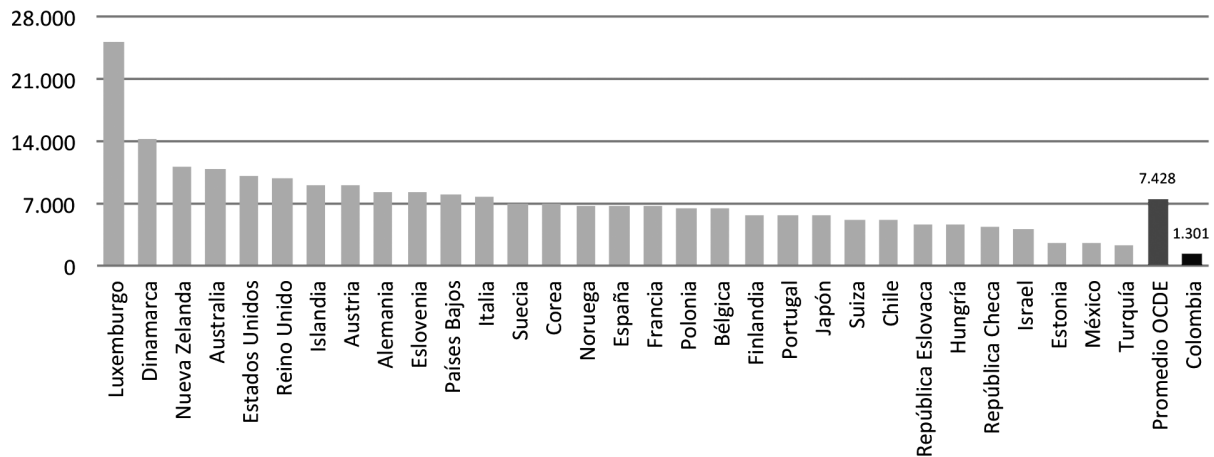


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina.

A ello debe agregarse que el gasto público por estudiante en los niveles de preescolar, primaria y secundaria en Colombia se encuentra muy por debajo del mostrado por los países pertenecientes a la OCDE. Este indicador resulta muy importante, pues si se tiene en cuenta el interés gubernamental

de ingresar a dicha organización y armonizar la política económica y social nacional con las prácticas que allí se impulsan, la disminución de las brechas que se perciben en los niveles de gasto por estudiante debe tomarse como un referente de la política educativa en el futuro. Las gráficas 7, 8 y 9 muestran que, en general, el gasto por estudiante en cada nivel educativo en Colombia es siete veces menor al promedio reportado por los países miembros de la OCDE.

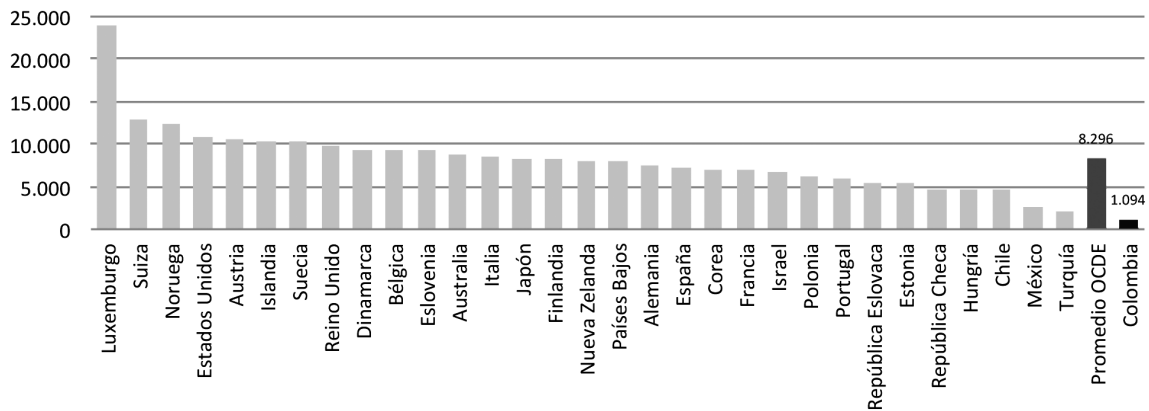
GRÁFICA NO. 7
OCDE. GASTO ANUAL POR ESTUDIANTE (AÑO 2011) – EDUCACIÓN INFANTIL*
(DÓLARES ESTADOUNIDENSES PPA)



*Para niños mayores de tres años en adelante.

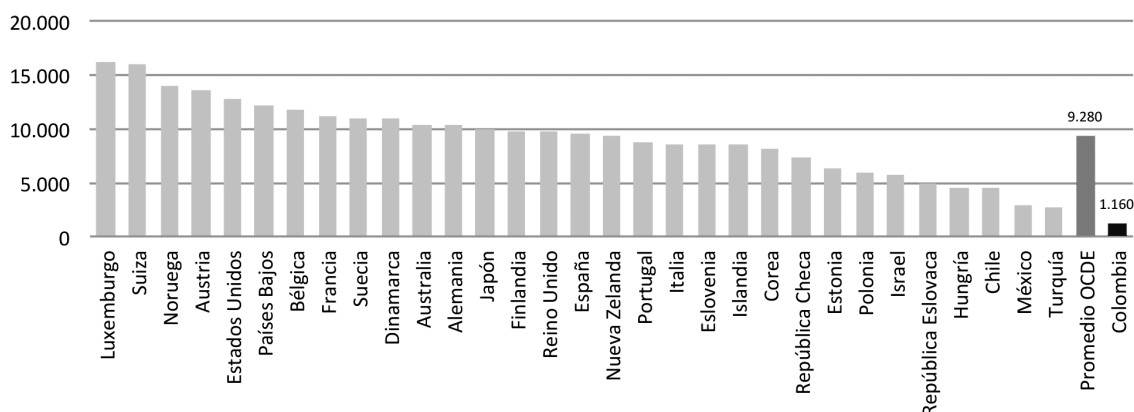
Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2014), Tabla B1.1a.

GRÁFICA NO. 8
OCDE. GASTO ANUAL POR ESTUDIANTE (AÑO 2011) – EDUCACIÓN PRIMARIA
(DÓLARES ESTADOUNIDENSES PPA)



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2014), Tabla B1.1a.

GRÁFICA No. 9
OCDE. GASTO ANUAL POR ESTUDIANTE (AÑO 2011) – EDUCACIÓN SECUNDARIA
(DÓLARES ESTADOUNIDENSES PPA)



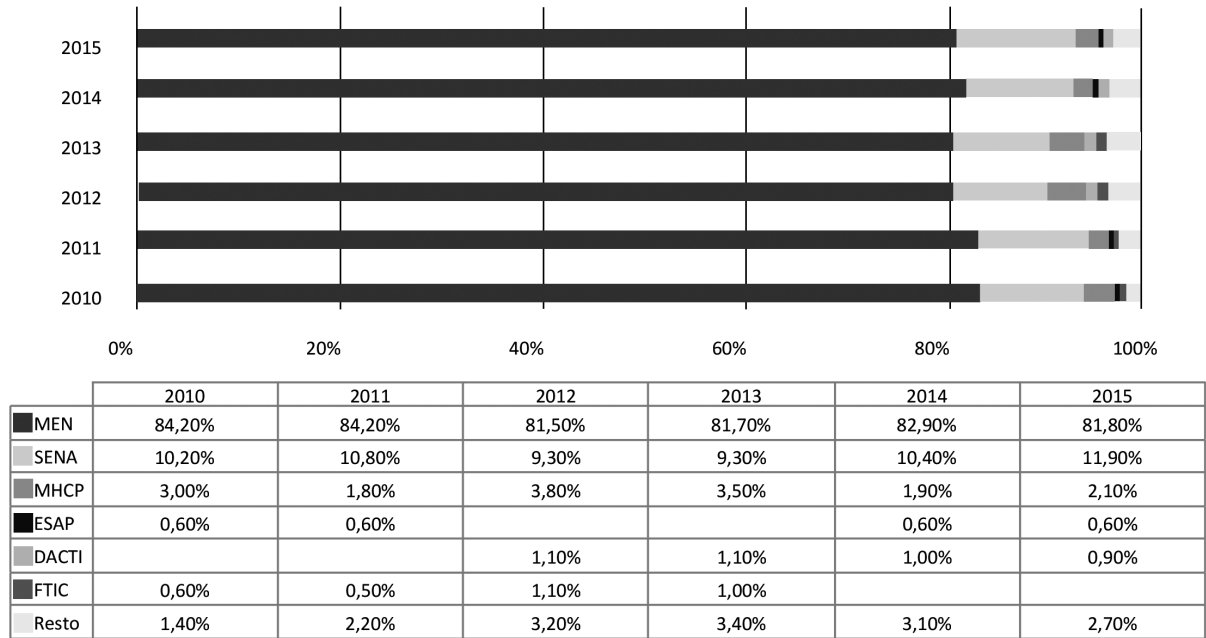
Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2014), Tabla B1.1a.

La menor participación del gasto educativo en el total del gasto social, el PIB y el PGN muestra que la voluntad gubernamental por garantizar plenamente el derecho a la educación en Colombia ha perdido fuerza en relación con otros sectores. Sin embargo, esto no debe servir de argumento para que el sector educativo entre en competencia por la búsqueda de recursos con otros campos de la política social en el marco de las restricciones presupuestales existentes. Sería totalmente injusto que se exija un mayor gasto público en educación en detrimento del gasto orientado a los sectores de salud, alimentación, o trabajo. Sobre este punto lo ajustado al enfoque de los derechos es prever escenarios de aumentos globales en el presupuesto social del país que permitan avanzar de manera simultánea y equilibrada en la realización plena de los derechos constitutivos del mínimo vital y en el goce efectivo de los bienes de mérito¹¹.

Para finalizar, es importante mencionar que, en promedio, el 83% de los recursos destinados a educación por parte del Gobierno nacional es ejecutado por el Ministerio de Educación Nacional, y que el 69% del presupuesto gestionado por esta cartera pertenece a gastos e inversiones en educación preescolar, básica y media (Gráfica No. 10 y Anexo No. 4).

11. De acuerdo con Corredor (2010) los derechos constitutivos del mínimo vital son aquellos que deben ser tutelados de inmediato y contar con políticas que garanticen su progresividad, orientada a la universalidad de los mismos. Esto a pesar de las restricciones derivadas de la disponibilidad de recursos. Los derechos constitutivos del mínimo vital son: el derecho a la alimentación y la nutrición, el derecho a la educación, el derecho a la salud y el derecho al trabajo. Estos derechos tienen una clara cercanía con los denominados “bienes de mérito”, entendidos “como aquellos que se merece la gente por el solo hecho de ser seres humanos y, por tanto, su satisfacción no puede estar sujeta a la dinámica del crecimiento económico, ni depender de su contribución al mismo (...) Los bienes de mérito son universales y el Estado y la sociedad deben garantizar su provisión, puesto que quienes estén privados de ellos encuentran serias limitaciones para desarrollar sus capacidades. Estos bienes son convenidos socialmente y se expresan en el contrato social que, por excelencia, es la Carta Constitucional: libertad, justicia, seguridad, educación, salud y nutrición, pues sin ellos no pueden desarrollar sus capacidades” (Corredor, 2010: 67).

GRÁFICA NO. 10
ENTIDADES EJECUTORAS DEL GASTO EN EDUCACIÓN



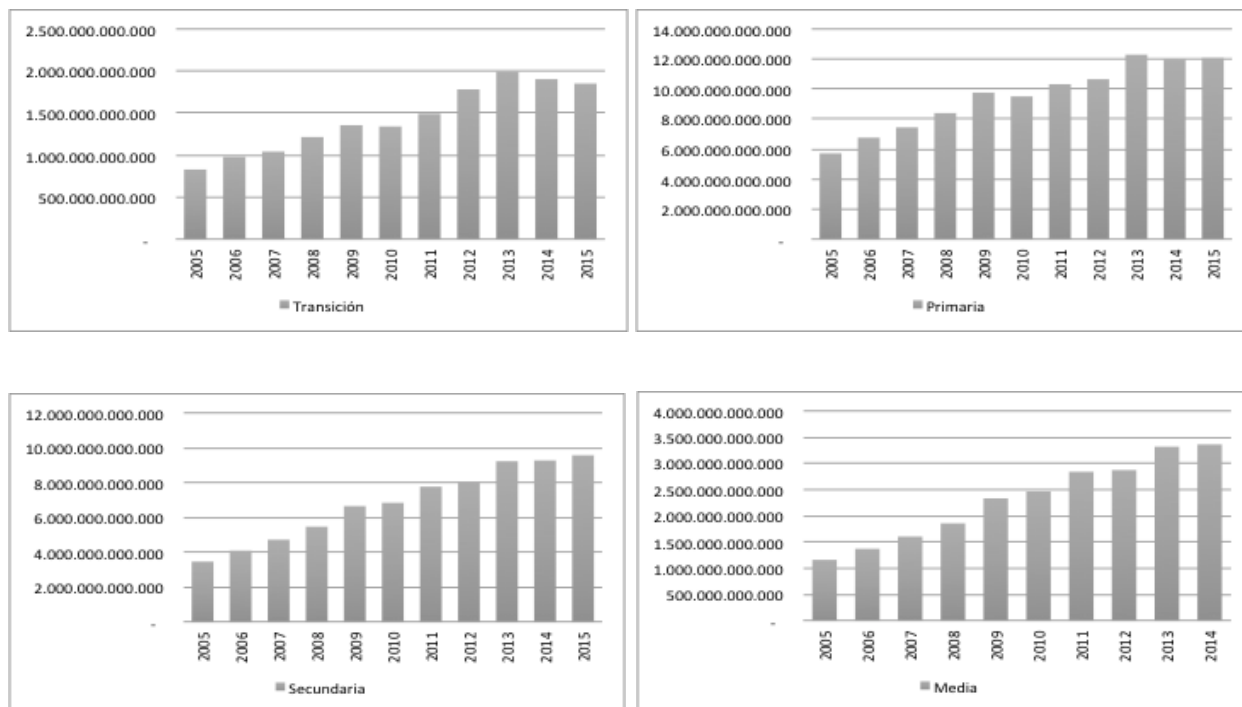
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Si bien en términos globales el gasto total en educación aumenta, esto no ocurre para todos los niveles educativos. Como se observará, en los últimos años el gasto en el nivel de transición y educación primaria muestra una tendencia decreciente que contrasta con el incremento del gasto en educación secundaria y media. Son sólo estos dos niveles educativos los que explican porqué, en el agregado, el gasto en educación ha aumentado.

Tal y como se ha mostrado en la Gráfica No. 1, el presupuesto en educación se ha incrementado en el país. Los datos allí consignados muestran el comportamiento para el agregado del gasto educativo. Sin embargo, al examinar el gasto en cada uno de los niveles educativos, sobresale que únicamente en la educación secundaria y media ha aumentado efectivamente. En contraste, en los niveles de transición y educación primaria ha disminuido entre 2013 y 2015 un 7% y un 2%, respectivamente (Gráfica No. 11).

Puede afirmarse que este comportamiento es el reflejo natural de la disminución del número de personas matriculadas en los diversos niveles del sistema educativo. No obstante, cuando se evalúa la situación de la educación desde la perspectiva de la garantía igualitaria del derecho, es claro que las coberturas no constituyen el único factor relevante a considerar; todo lo contrario: resulta injustificado que se reduzca el gasto en educación en los niveles de transición y primaria debido a disminuciones en la matrícula en un contexto en que, por ejemplo, en ambos niveles educativos las tasas de aprobación disminuyen y las tasas de reprobación aumentan (Ver Anexo No. 1).

GRÁFICA NO. 11
GASTO DEL GOBIERNO NACIONAL EN TRANSICIÓN, PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA
(PESOS CORRIENTES)



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

El nivel de gasto destinado a educación podría ser potencialmente mayor. En efecto, al evaluar el comportamiento de los recursos destinados a financiar la educación, la salud y el agua potable y el saneamiento básico a través de las transferencias territoriales, queda claro que después de las reformas constitucionales y legales que dieron origen al Sistema General de Participaciones, los recursos destinados a dichos sectores son menores a los que originalmente definió la Constitución Política de 1991 y la Ley 60 de 1993. Más aún, en este contexto puede demostrarse también, que el gasto social discrecional se ha incrementado de manera proporcionalmente mayor que el gasto determinado por reglas cualitativas y cuantitativas que impidan que el gasto social quede sometido a los ciclos económicos y políticos o al clientelismo, y que defiendan la educación como un derecho que debe ser garantizado por el Estado más allá de la voluntad gubernamental de turno.

Con la Constitución Política de 1991, el modelo de descentralización en Colombia instituyó un régimen de transferencias a departamentos y municipios orientado a la realización de inversiones en materia de educación, salud y agua potable y saneamiento básico. La Carta Política estableció que el 46% de los Ingresos Corrientes de la Nación debían ser transferidos a las entidades territoriales a través de dos bolsas: el situado fiscal (departamentos) y las participaciones municipales (municipios). El fundamento jurídico de este esquema estaba compuesto por los artículos 356 y 357 de la Constitución y por la Ley 60 de 1993. De acuerdo con dicha ley,

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 (Bonet, 2014a: 11).

Este modelo ha sufrido dos grandes reformas, planteadas como “transitorias” y que tendrán vigencia hasta el año 2016: en primera instancia, en el año 2001, mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, se reformaron los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y se consagró la Ley 715 de 2001. Este nuevo andamiaje jurídico definió una sola bolsa de recursos denominada Sistema General de Participaciones que desvincularía las transferencias de los Ingresos Corrientes de la Nación y las ajustaría de acuerdo con la inflación causada y con el comportamiento del Producto Interno Bruto. También incluiría los gastos en agua potable y saneamiento básico en el rubro de propósito general, acompañando gastos en materia de recreación, cultura, deporte, libre destinación, recursos para los resguardos indígenas y los municipios ribereños del 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 Fonpet¹².

Posteriormente, en el año 2007, se realizó una nueva reforma constitucional a través del Acto Legislativo 04 de 2007 y se aprobó la Ley 1176 de 2007 que modificó algunos de los artículos de la Ley 715 de 2001. En este contexto, se separaron los servicios de agua potable y saneamiento básico de la participación en propósito general asignándoles recursos propios y se estableció que, una vez descontados los recursos del Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas, municipios ribereños del río Magdalena, programas de alimentación escolar y para el Fonpet el 58.5% de los recursos se destinaría a educación, el 24.5% a salud, el 11.6% a propósito general y el 5.4% a agua potable y saneamiento básico.

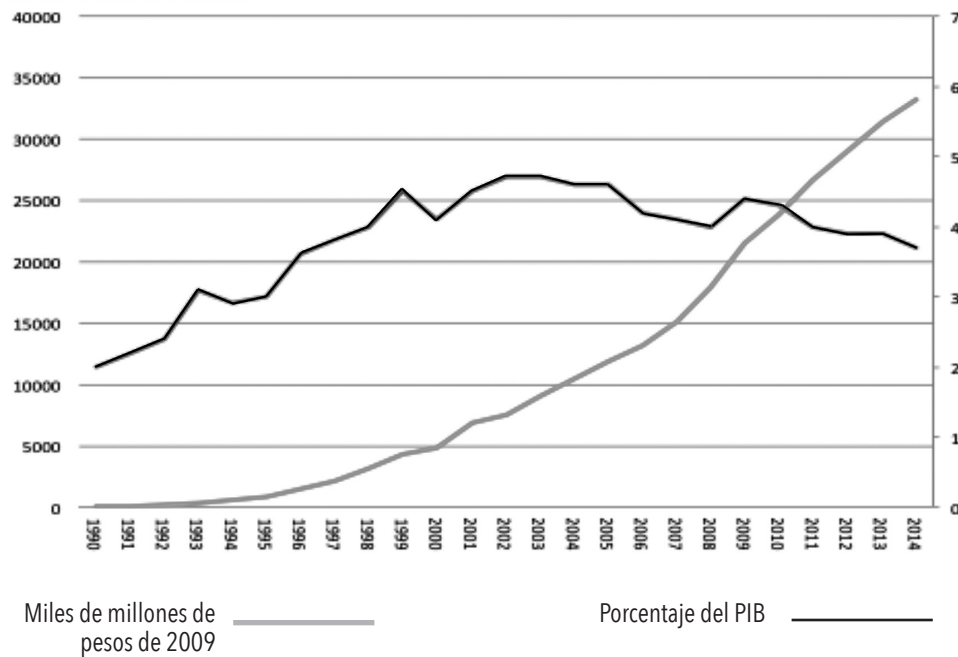
Adicionalmente,

En esta reforma se estableció que los recursos del SGP crecerían anualmente de acuerdo con la inflación causada más un crecimiento real fijo de 4,8% desde el 2011 hasta el 2016, de los cuales 1,8 puntos porcentuales deben ser destinados exclusivamente a cobertura y calidad del sector educativo. Adicional a lo anterior, para los años en los que la economía crezca por encima del 4%, se seguiría aplicando un crecimiento mayor en tantos puntos porcentuales se supere dicha tasa, recursos adicionales que deberán ser destinados únicamente para la atención integral de la primera infancia (Bonet, 2004a: 15).

12. De acuerdo con Bonet: “Así, se le dio mayor margen de maniobra al Gobierno Nacional al desvincular el crecimiento de los recursos del SGP de los ICN 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 [Ingresos Corrientes de la Nación]. Adicionalmente, quedó también establecido que en los años en que la economía creciera por encima del 4%, el SGP tendrían 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) deberá cubrir el faltante para mantener la tasa de crecimiento. En los casos de crecimiento anual por encima del 4%, el GNC podrá descontar los recursos que aportó para mantener la meta de crecimiento del SGP” (Bonet, 2014a: 12).

Sin embargo, estas reformas “transitorias” han significado uno claro recorte de los recursos que, en comparación con lo dispuesto originalmente por la Constitución Política de 1991 y la Ley 60 de 1993, debería transferir el Gobierno nacional a departamentos y municipios para ejecutar programas en educación, salud y agua potable y saneamiento básico. En efecto, aunque en virtud de los ajustes reales que deben realizarse cada año las transferencias han aumentado en términos monetarios en los últimos 25 años, como porcentaje del PIB estas han disminuido después de la introducción de la primera reforma de 2001 (pasando de representar un 4.7% del PIB en 2002 a un 3.7% del PIB en 2014). Esto significa que un porcentaje menor de la riqueza total que produce el país ha sido destinada a los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico (Gráfica No. 12).

GRÁFICA No. 12
GOBIERNO NACIONAL CENTRAL – GASTO EN TRANSFERENCIAS A DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS

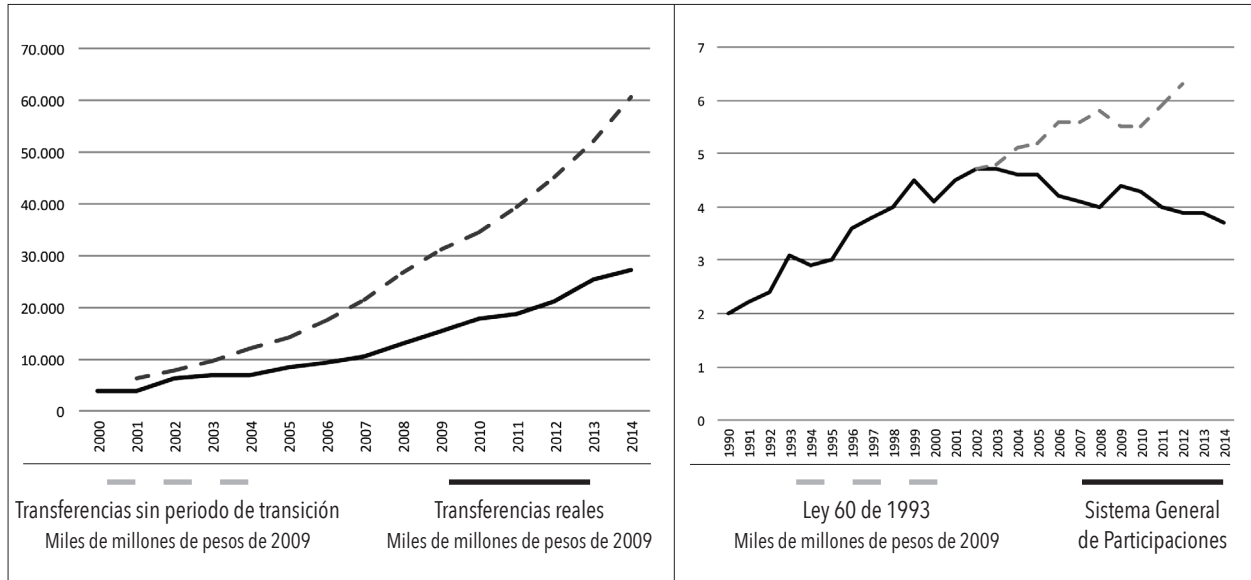


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La diferencia entre los recursos que deberían haberse transferido de acuerdo con las apuestas originales de la Constitución Política de 1991 y la Ley 60 de 1993 y los que se han girado efectivamente con las dos reformas mencionadas alcanza, en términos monetarios, una cifra cercana a 100 billones de pesos de 2009 o el equivalente a 12 puntos del PIB (Gráfica No. 13)¹³.

13. Según cálculos Rodríguez (2007), en comparación con lo que se estableció originalmente en la Constitución de 1991, las dos reformas mencionadas implican una pérdida de recursos para los entes territoriales que asciende a 63 billones de 2006 entre 1994 y 2016.

GRÁFICA No. 13
EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EN COLOMBIA
(MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2009 Y PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Un amplio porcentaje de dichos recursos han dejado de ser percibidos por el sector educativo: de acuerdo con Rodríguez (2007), esta pérdida asciende a la suma de \$29.7 billones entre 2008 y 2019. Esto comprueba que, aunque el gasto público destinado a educación ha aumentado en Colombia, potencialmente podría haber sido mucho mayor y más ajustado a los grandes desafíos que enfrenta el sistema educativo en materia de realización plena del derecho. Sin embargo, tal y como se muestra en el Anexo No. 5, los porcentajes definidos para el gasto en educación en el Sistema General de Participaciones se invierten en función de lo definido por la Ley 715 de 2001.

En todo caso, como institución, el sistema de transferencias en Colombia constituye un avance en tanto establece reglas cualitativas y cuantitativas de gasto público que comprometen a los gobiernos con la destinación de un mínimo de recursos a los sectores sociales. Más allá de su voluntad política o de sus grados de discrecionalidad, el gobierno de turno está obligado a cumplir dichas reglas de gasto. Lamentablemente, con las reformas impulsadas en el Sistema General de Participaciones, el gasto definido por este tipo de arreglos ha perdido importancia dentro del total del gasto social: de representar el 96% del gasto en 2004 ha pasado a constituir el 75% en 2014 (Gráfica No. 14).

Esto significa que un volumen creciente de recursos se emplea en función del ciclo político y el ciclo económico. Así, el compromiso con la política social depende cada vez más de la voluntad del gobierno de turno y profundiza los rasgos clientelares, residuales, compensatorios y procíclicos que caracterizan a los modelos neosistenciales característicos del neoliberalismo (Mora, 2015).

GRÁFICA NO. 14
 PORCENTAJE DE LAS TRANSFERENCIAS EN EL TOTAL DEL GASTO SOCIAL



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El gasto en educación financiado con recursos de regalías se ha visto afectado negativamente después de la creación del Sistema General de Regalías en 2011. Sobre este punto es necesario indicar que si bien las regalías se han distribuido más equitativamente en términos regionales, sectorialmente se han orientado principalmente a financiar proyectos de infraestructura, lo cual ha disminuido sensiblemente el volumen del presupuesto de regalías destinado a la educación. Esto por cuanto en el régimen anterior al Sistema que opera actualmente, los recursos de regalías debían emplearse en financiar proyectos en salud, educación y saneamiento básico hasta el punto en que los entes territoriales hubieran alcanzado las metas de cobertura orientadas a la universalización. Este imperativo legal ha sido eliminado por el Sistema General de Regalías, que ha abierto la posibilidad de financiar proyectos en sectores diferentes a la salud, la educación y el saneamiento básico por parte de los departamentos y municipios.

En el marco de la bonanza prevista en el sector minero-energético, sus posibles efectos macroeconómicos, las críticas recurrentes a su lógica de distribución y los propósitos de convergencia regional definidos desde el Gobierno nacional, las regalías en Colombia se han convertido en una prioridad de la reforma a las finanzas subnacionales. De acuerdo con la Constitución Política de 1991 el Estado colombiano es el dueño del subsuelo y las regalías constituyen una contraprestación económica otorgada por las empresas que explotan los recursos naturales no renovables. La Ley 141 de 1994 señaló las reglas para la liquidación, distribución y uso de las regalías. Dicha norma determinó que mientras las entidades territoriales no alcanzaran determinados niveles de cobertura en salud, educación, mortalidad infantil y saneamiento básico (agua potable y alcantarillado), el departamento receptor debía destinar por lo menos el 60% de los recursos de regalías directas y el municipio productor o portuario receptor por lo menos el 75% de las mismas a cumplir con estas metas. El decreto 1747 de 1995

estableció los niveles mínimos de cubrimiento de los servicios básicos que deben ser alcanzados, con cargo a los recursos de regalías, por los departamentos y municipios (Cuadro No. 1).

Entre 1994 y 2009 las regalías sumaron \$42.2 billones de 2009. Las regiones productoras y portuarias recibieron regalías directas por \$33.3 billones y el Fondo Nacional de Regalías \$8.9 billones¹⁴. En ese mismo periodo de tiempo, los departamentos recibieron en promedio el 61% de las regalías directas, los municipios el 38% y las corporaciones autónomas regionales el 1.6%.

Sin embargo, en el marco de la bonanza minero-energética que vivió Colombia, se adujo que dicho sistema resultaba injusto por la excesiva concentración de recursos que producía, pues se consideraba crítico que en un contexto en que se esperaba una acumulación de regalías de cerca de 92 billones entre 2010 y 2020, el 80% de las mismas beneficiaran a únicamente 8 departamentos¹⁵ y solo al 17% de la población del país (Fedesarrollo 2010).

CUADRO NO. 1
DISTRIBUCIÓN DE LAS REGALÍAS EN COLOMBIA ANTES DE LA INSTAURACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (2011)

| Coberturas mínimas en: | Porcentaje | Objetivo | Entidad responsable de la certificación |
|------------------------------------|------------|--|--|
| Mortalidad infantil máxima | 1% | Busca que la mortalidad en la niñez no supere el 10 por mil. Se mide como el número de niños que en un año fallecen antes de cumplir un año de edad, por cada mil niños nacidos vivos durante un año. | Departamento Nacional de Estadística DANE |
| Salud de la población pobre | 100% | Busca el aseguramiento o afiliación al Régimen Subsidiado en salud del 100% de la población clasificada en los niveles I, II y III del SISBEN. | Ministerio de Protección Social |
| Educación básica | 90% | Busca que el 90% de los niños y niñas en edad escolar estén matriculados y asistan a instituciones educativas que cuenten con infraestructura y medios pedagógicos adecuados, en las cuales se ofrezca como mínimo un año de preescolar, cinco años de educación básica primaria y cuatro de básica secundaria. También busca la contratación de la prestación del servicio educativo con instituciones educativas públicas y privadas, de reconocida trayectoria e idoneidad. | Ministerio de Educación Nacional |
| Agua potable | 70% | Busca que por lo menos el 70% de los habitantes urbanos y rurales de la entidad territorial cuenten con agua apta para el consumo humano, con el servicio de recolección de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. | Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios |
| Alcantarillado | 70% | | |

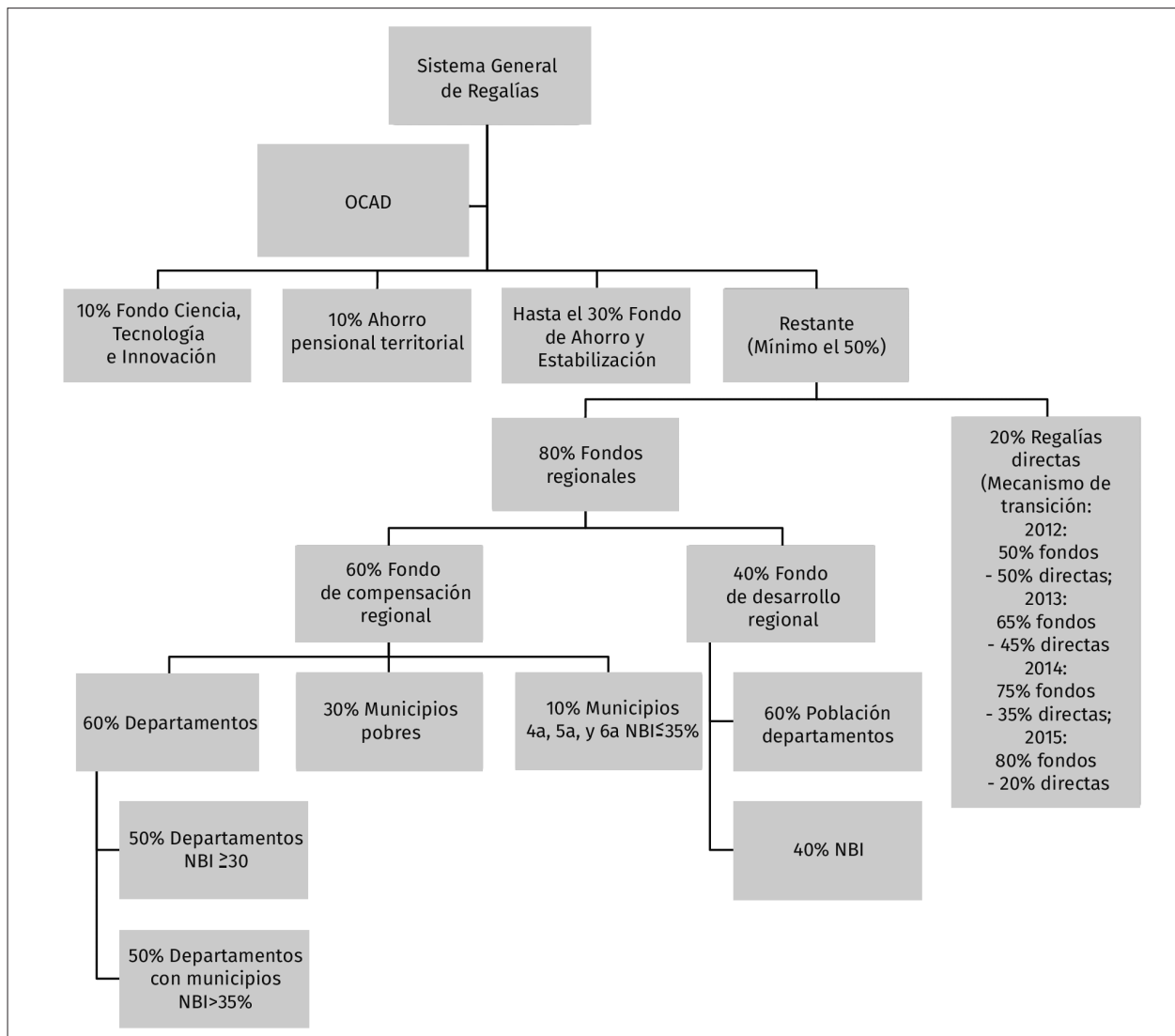
Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2007).

14. El Fondo Nacional de Regalías era el responsable de la administración de las regalías *indirectas*. Las regalías indirectas fueron aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios portuarios, marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados. Estos recursos se destinaban a la promoción de la minería, medio ambiente, y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

15. En su orden: Casanare, Meta, Arauca, Guajira, Huila, Santander, Córdoba y Cesar.

Es así como desde el Gobierno nacional se decide reformar el esquema de distribución de las regalías consignado en la Constitución Política de 1991 a través del Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012. Esta reforma sustituyó las regalías directas y el Fondo Nacional de Regalías con la creación del Sistema General de Regalías. Y determinó que los recursos percibidos a través del nuevo Sistema deben sustentarse en proyectos formulados por los entes territoriales y evaluados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD, que de acuerdo con criterios de viabilidad, priorización y coordinación con objetivos macroeconómicos generales, decidirán sobre la posibilidad o no de financiar los proyectos presentados. De otra parte, estableció una estructura orientada a incrementar la equidad social y regional, aumentar el ahorro para el futuro, fortalecer la competitividad regional y promover las inversiones en ciencia, tecnología e innovación (Figura No. 1).

FIGURA No. 1
COMPOSICIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS



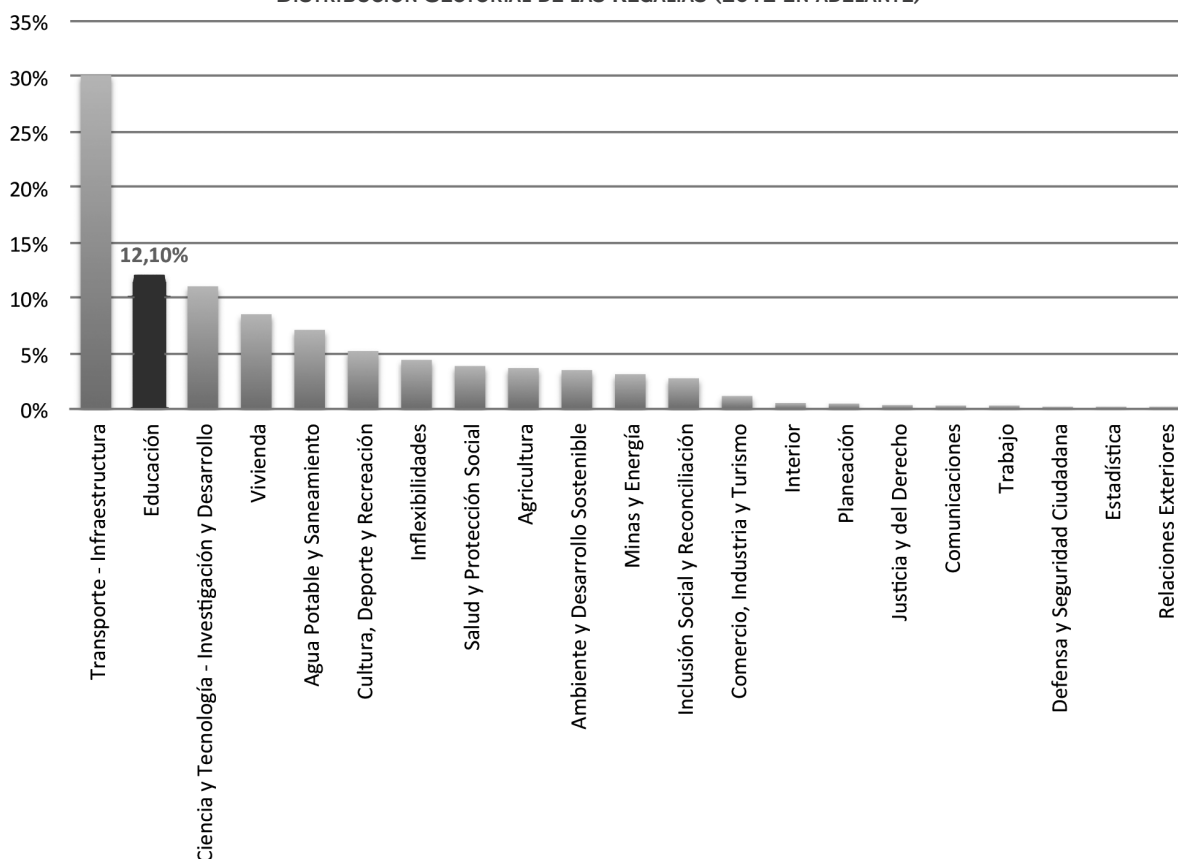
Fuente: Bonet (2014b).

Las evaluaciones realizadas alrededor de la puesta en marcha del nuevo Sistema en 2011 muestran que se ha favorecido una mejor distribución territorial de las regalías en Colombia:

Lo que muestra la distribución de regalías en 2012 es que la mayoría salió beneficiada con aumentos en las asignaciones: 28 de los 33 departamentos incrementaron sus regalías totales (...) De estos, cinco no recibieron regalías en 2011 y nueve recibieron menos de \$2 mil millones, mientras que en 2012 la menor cuantía asignada a un departamento fue de \$38 mil millones. Este resultado se logró debido al incremento importante que se dio en el monto total de regalías, las cuales pasaron de casi \$6 billones en 2011 a \$10,4 billones en 2012, y al hecho que el grupo mayor estaba conformado por territorios que no recibían recursos o recibían montos muy bajos en 2011 (Bonet, 2014b: 12).

El Gobierno nacional comparte estos hallazgos y ha reiterado que gracias a la puesta en marcha del Sistema General de Regalías, la totalidad de los departamentos de Colombia y 1089 municipios tendrán acceso a ellas. Esto además de generar un aumento en el PIB nacional de 0.28% (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013).

GRÁFICA NO. 15
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS REGALÍAS (2012 EN ADELANTE)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de Sistema General de Regalías del Departamento Nacional de Planeación.

Sin embargo, aunque se puede admitir que las reformas introducidas al régimen de regalías en Colombia ha mejorado la distribución geográfica de las mismas, sectorialmente la asignación de

recursos parece no haber beneficiado a los sectores asociados con la política social, entre ellos la educación. Así, el sector que realmente ha ganado con el nuevo modelo distributivo es el de transporte e infraestructura que, con respecto al antiguo sistema de regalías, ha aumentado sus recursos en 122%. A ello hay que agregar la variación positiva del 32.4% en los recursos canalizados al sector de vivienda (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013). La Gráfica No. 15 confirma estas tendencias y muestra que del total de regalías acumuladas después de la puesta en marcha del nuevo Sistema, el sector educativo únicamente ha percibido el 12.1% de los recursos. Esto contrasta abiertamente con el porcentaje que se asignaba tradicionalmente antes de la reforma, que oscilaba entre el 30 y el 35%.

Tal y como lo muestra el Cuadro No. 2, después de 2012, para el sector educativo han sido aprobados 801 proyectos por un valor de \$1.97 billones.

CUADRO No. 2
RELACIÓN DE PROYECTOS APROBADOS SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (2012 EN ADELANTE)

| Total de Proyectos Aprobados en el país: 7.273 (de los cuales 801 se asocian con el sector educativo; es decir, el 11%) | | | |
|---|--------------|-------------------------|---------------------------|
| Valor Total de los Proyectos Aprobados en el país: \$16.28 billones (\$1.97 billones de pesos para el sector educativo; es decir, el 12% del total de recursos) | | | |
| Sector | Total | Valor Proyectos SGR | Participación en el Total |
| Transporte-Infraestructura | 2.194 | \$4.9 billones | 30,10% |
| Educación | 801 | \$1.97 billones | 12,10% |
| Ciencia y Tecnología-I+D | 282 | \$1.8 billones | 11,06% |
| Vivienda | 692 | \$1.39 billones | 8,54% |
| Agua Potable y Saneamiento | 618 | \$1.16 billones | 7,13% |
| Cultura, Deporte y Recreación | 815 | \$858.000 millones | 5,22% |
| Inflexibilidades | 101 | \$728.000 millones | 4,42% |
| Salud y Protección Social | 268 | \$603.000 millones | 3,87% |
| Agricultura | 377 | \$668.000 millones | 3,69% |
| Ambiente y Desarrollo Sostenible | 250 | \$577.000 millones | 3,50% |
| Minas y Energía | 245 | \$512.000 millones | 3,13% |
| Inclusión Social y Reconciliación | 367 | \$455.000 millones | 2,76% |
| Comercio, Industria y Turismo | 66 | \$197.000 millones | 1,17% |
| Interior | 57 | \$87.000 millones | 0,53% |
| Planeación | 67 | \$78.200 millones | 0,48% |
| Justicia y del Derecho | 17 | \$57.000 millones | 0,35% |
| Comunicaciones | 14 | \$50.000 millones | 0,31% |
| Trabajo | 19 | \$50.700 millones | 0,31% |
| Defensa y Seguridad Ciudadana | 17 | \$30.776 millones | 0,18% |
| Estadística | 5 | \$20.000 millones | 0,12% |
| Relaciones Exteriores | 1 | \$726 millones | 0,04% |
| Total Proyectos | 7.273 | \$16.28 billones | 100% |

Fuente: Elaboración propia con base en información del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de Sistema General de Regalías-Departamento Nacional de Planeación (<https://www.sgr.gov.co/SMSCE/MonitoreoSGR/AvancesOCAD.aspx>).

Esta situación puede ser peor en el nivel departamental, pues tal y como se muestra en el Anexo No. 6, existen departamentos en los que los recursos de regalías invertidos en proyectos correspondientes al sector educación se ubican por debajo del promedio nacional del 12.1%: este es el caso de Valle del Cauca (11.9% de los recursos de regalías), Norte de Santander (11.7%), Tolima (10.6%), Risaralda (10.5%), Cesar (10.3%), Caquetá (9.1%), Cundinamarca (8.1%), Sucre (6.8%), Cauca (6.3%), Caldas (5.6%), Bolívar (5%), Bogotá (2.7%), Magdalena (2.1%), Quindío (1.8%). Únicamente los departamentos de Atlántico, La Guajira, Huila, Santander, Boyacá, Nariño y Putumayo muestran niveles de inversión en educación superiores al promedio nacional.

En conclusión, la educación se ha visto perjudicada por la puesta en marcha del Sistema General de Regalías, pues en comparación con los recursos que se destinaban hacia este sector en el anterior régimen, se ha percibido un claro declive. Esta situación hace que la incidencia política en la formulación de los proyectos para ser financiados con regalías se convierta en un aspecto fundamental para incrementar el volumen de gasto educativo en los departamentos y municipios de Colombia.

Estas tendencias pueden agravarse en el futuro, pues bajo los imperativos de la Regla Fiscal y de las metas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se prevé una disminución del gasto público del Gobierno nacional y una disminución aún mayor de las transferencias territoriales. La posibilidad de aumentar el gasto queda sometida al incremento de los ingresos, lo cual hace inminente una reforma tributaria que, de acuerdo con algunas de las propuestas hasta ahora presentadas, no necesariamente corregirá el sesgo regresivo del sistema tributario actual.

Desde el Consenso de Washington de 1990 la política fiscal fue concebida como la piedra angular del ajuste macroeconómico. Un presupuesto público austero y tendiente al equilibrio garantizaría el flujo de recursos financieros adecuado para fortalecer la inversión privada, mantener una inflación baja y estable, controlar el endeudamiento público, disminuir las tasas de interés y garantizar la estabilidad cambiaria y externa. La política fiscal austera constituiría el complemento fundamental de las políticas de internacionalización de la economía, competitividad microeconómica e inversión en recursos humanos.

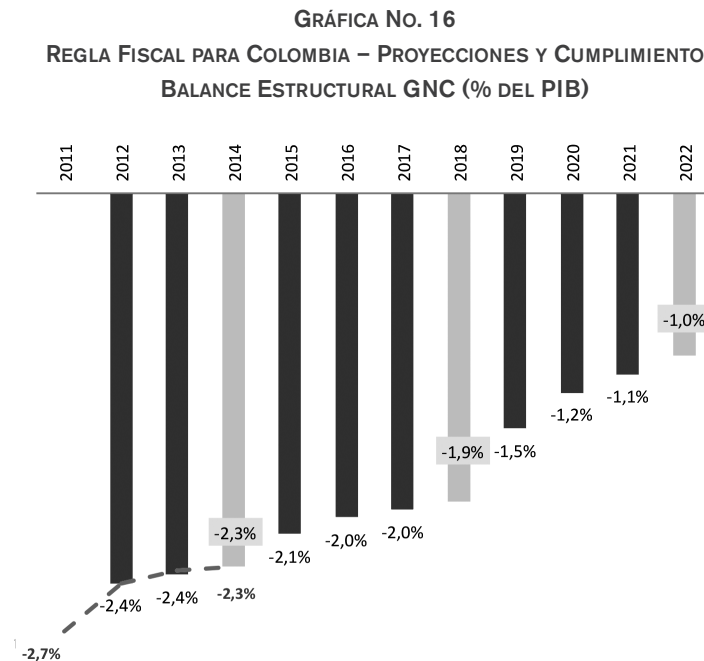
Esta perspectiva ha dominado la dirección de la política fiscal durante los últimos veinticinco años en Colombia. Y recientemente se ha hecho manifiesta en la formulación de una regla de política fiscal para Colombia orientada a convertirse en un instrumento que comprometa a la autoridad fiscal ante los mercados para anclar las expectativas sobre la sostenibilidad fiscal del país y alcanzar el grado de confianza exigido por sector financiero nacional e internacional.

La formulación de reglas fiscales no es una novedad para Colombia. Desde 1997 (e incluso desde la promulgación misma de la Constitución Política de 1991 con la definición del régimen de transferencias) el país ha diseñado e implementado reglas fiscales de carácter cuantitativo, cualitativo o procedimental, en el ámbito nacional y subnacional, con el fin de, por ejemplo:

1. Limitar el endeudamiento de los gobiernos territoriales (Ley 358 de 1997),
2. Fortalecer los ingresos de las entidades territoriales (Ley 488 de 1998),
3. Profundizar el ajuste territorial, limitar los gastos en funcionamiento e incrementar el esfuerzo fiscal nacional y subnacional (Ley 617 de 2000),
4. Garantizar la creación de balances superavitarios primarios en un contexto de transparencia y responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003).

Sin embargo, con el propósito de fortalecer y consolidar la tendencia de ajuste y austeridad fiscal que ha experimentado el país en el último decenio, se propuso una regla fiscal cuantitativa, que en rigor comprometa a la autoridad fiscal en el cumplimiento de compromisos explícitos de balances primarios plurianuales. Los defensores de este nuevo arreglo institucional insistieron en la necesidad de eliminar la discrecionalidad que aún posee la autoridad fiscal para fijar año tras año una meta de balance primario del Sector Público no Financiero en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. También reiteraron la necesidad de consolidar un superávit primario en el Gobierno Nacional Central, y ajustar las metas indicativas del déficit primario a la influencia del ciclo económico y los precios externos del petróleo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010).

Así las cosas, el Acto Legislativo 03 de 2011 “por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal” constituye la culminación de un proceso de reformas tendientes a garantizar la estabilidad macroeconómica y el equilibrio en las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC). En desarrollo del cambio constitucional mencionado, fue formulada la Ley de regla fiscal (Ley 1473 de 2011) fue aprobada en julio de 2011 entró en vigencia a partir del primero de enero de 2012. Específicamente, la Ley 1473 de 2011 ha establecido que el gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido. En el mediano plazo, dicha meta consiste en que el déficit estructural del GNC no será mayor a 1% del Producto Interno Bruto PIB a partir del año 2022. Para ello, el GNC seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2.3% del PIB o menos en 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022. Vale anotar que para el año 2014, ya fue cumplida la meta de Regla Fiscal, reduciendo el déficit fiscal del 2.7% del PIB en 2011 al 2.3.% en 2014 (Gráfica No. 16).



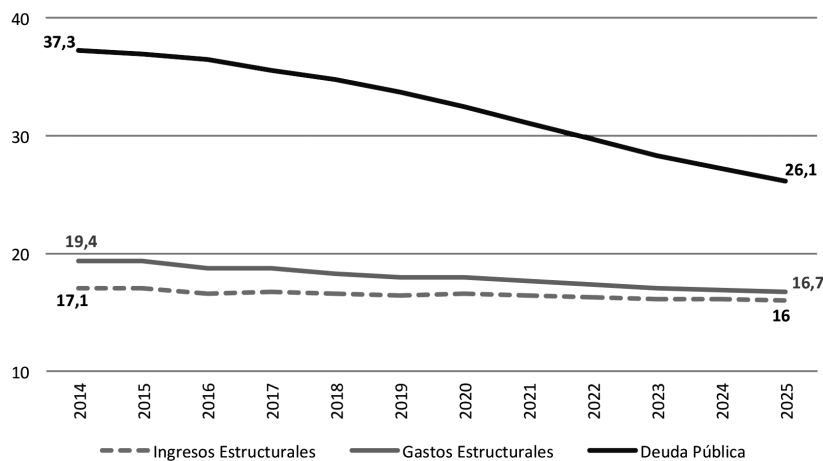
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015.

De otra parte, la Ley 1695 de 2013 que desarrolla el reformado Artículo 334 de la Constitución Política, establece el “Incidente de Impacto Fiscal” de acuerdo con el cual, el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia o los autos que se proferían con posterioridad a la misma, por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrá solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio.

De acuerdo con dicha ley, el incidente de impacto fiscal procederá respecto de todas las sentencias o los autos que se proferían con posterioridad a la misma, por las máximas corporaciones judiciales, cuando se altere la sostenibilidad fiscal, con independencia de la postura que haya adoptado dentro del proceso cualquier entidad u organismo de naturaleza pública, aun cuando no haya participado dentro del mismo. Asimismo, la Ley 1695 de 2013 establece que, después de surtidos los plazos establecidos en su articulado, la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda, decidirá por mayoría de sus miembros si procede a modular, modificar o diferir los efectos de la misma, sin que puedan cambiar el sentido del fallo, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal.

Bajo los principios constitucionales introducidos por el Acto Legislativo 03 de 2011, las metas establecidas por la Ley de Regla Fiscal y lo dispuesto por la Ley 1695 de 2013 en cuanto al “Incidente de Impacto Fiscal”, es claro que el GNC se compromete con la consolidación del equilibrio en las finanzas públicas y la consecuente disminución del gasto público hacia el futuro, un aumento en sus ingresos o una combinación de ambas estrategias. En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha proyectado una disminución del gasto público en cerca de tres puntos del PIB entre los años 2014 y 2025. Esto con el fin de reducir el porcentaje de la deuda pública como proporción del PIB y evitar la formulación y puesta en marcha de una reforma tributaria que permita sostener una senda creciente de gasto (Gráfica No. 17).

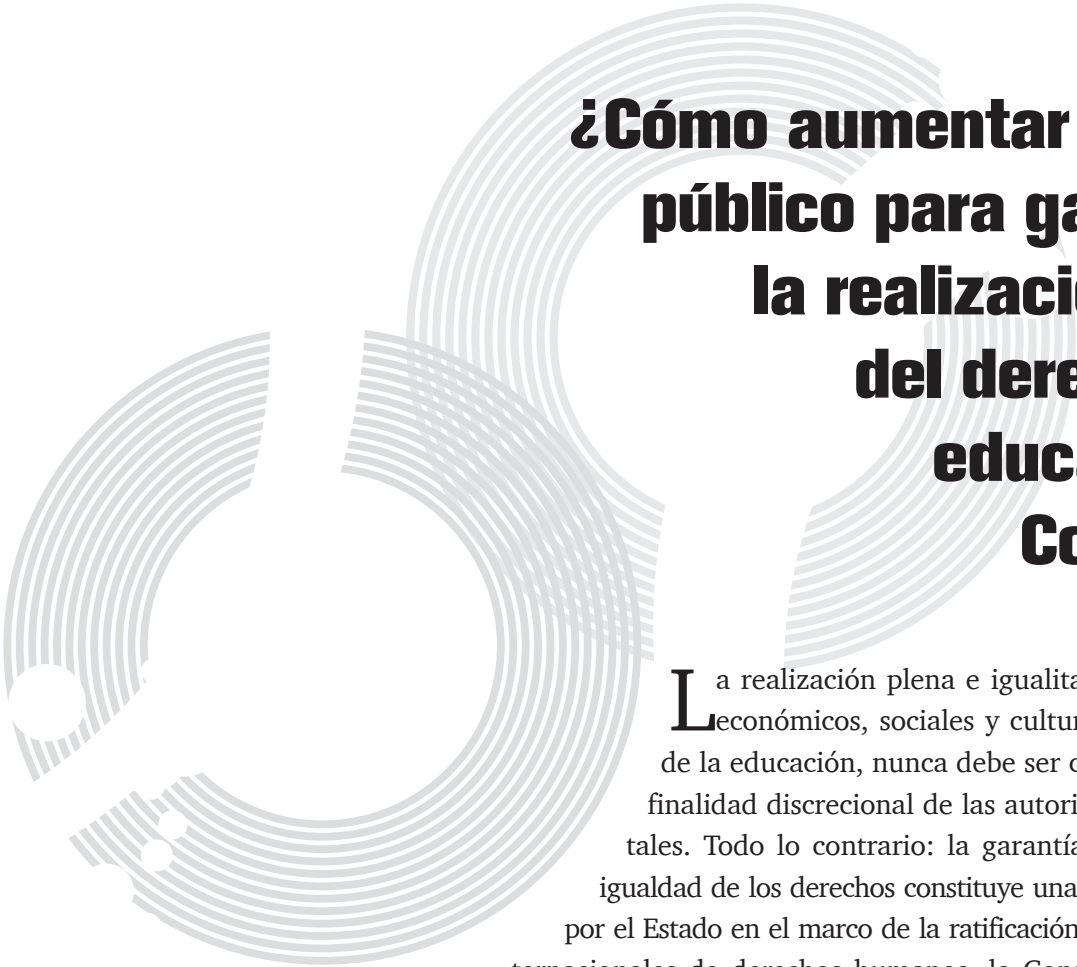
GRÁFICA NO. 17
EVOLUCIÓN DE GASTOS E INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL
(PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015.

Esta situación implica, por ejemplo, una disminución aún mayor en el volumen de transferencias territoriales, pues de acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre 2015 y 2025 las transferencias sufrirán un recorte cercano al 1% del PIB: “La caída que se espera [en los gastos estructurales] se descompone, como proporción del PIB en: 0,6% para intereses y servicios personales, 0,8% en transferencias, 0,3% en gastos generales y 0,2% en inversión” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2014: 159).

El cumplimiento de las metas de Regla Fiscal y sus implicaciones en cuanto a la disminución del gasto constituye, entonces, una restricción estructural al incremento del presupuesto educativo o, por lo menos, una situación de mayor disputa por los recursos escasos entre los diversos sectores de la política social y la inversión pública. La solución que permitiría conciliar un nivel sostenido de gasto con el cumplimiento de la Regla Fiscal pasa, entonces, por una inminente reforma tributaria.



¿Cómo aumentar el gasto público para garantizar la realización plena del derecho a la educación en Colombia?

La realización plena e igualitaria de los derechos económicos, sociales y culturales y, en este caso de la educación, nunca debe ser concebida como una finalidad discrecional de las autoridades gubernamentales. Todo lo contrario: la garantía en condiciones de igualdad de los derechos constituye una obligación contraída por el Estado en el marco de la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política de 1991, las leyes de la República, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los pronunciamientos y conceptos emitidos por la Defensoría del Pueblo. Son estos los compromisos mínimos de un Estado social y democrático de derecho como el colombiano. Y es este el fundamento de un Estado de derecho que trasciende su dimensión negativa para ocuparse también de sus obligaciones positivas:

En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional sobre derechos humanos ha fijado con mayor claridad no solo las obligaciones negativas del Estado, sino también un cúmulo de obligaciones positivas (...) Ha definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles y políticos, y también económicos, sociales y culturales. En tal sentido, los derechos humanos no son pensados hoy tan sólo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, particularmente en procesos de transición o en democracias deficitarias o débiles” (Abramovich, 2006: 38).

Bajo estas premisas, el enfoque de derechos argumenta que las políticas públicas y las instituciones políticas y económicas tienen por finalidad impulsar estrategias basadas de manera explícita en las normas y principios establecidos en el derecho internacional sobre derechos humanos. Considera que para combatir la pobreza, la exclusión y la marginación es necesario reconocer que las personas

son titulares de derechos que bajo principios de exigibilidad y obligatoriedad, definen para el Estado un conjunto de imperativos consagrados en el derecho internacional, las normas nacionales y la jurisprudencia del poder judicial (Abramovich, 2006).

En el campo de la educación, los principales instrumentos internacionales, los artículos constitucionales y las leyes de la República que definen los aspectos negativos y positivos para la materialización del derecho a la educación en Colombia son:

- El artículo 26 del instrumento rector de derechos humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Este artículo establece tres principios básicos que integran el contenido normativo del derecho a la educación: i) la educación es un derecho de todas las personas y, por tanto, por lo menos la instrucción básica debe ser gratuita y obligatoria; ii) los fines esenciales de la educación están directamente interconectados con el libre desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y, iii) los y las representantes de las personas menores de 18 años tienen la facultad para elegir la educación que consideren más favorable para el desarrollo de los niños y las niñas.
- El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha servido para generar parámetros comunes entre los países para garantizar una educación de mejor calidad que se adapte lo mejor posible a los derroteros definidos por los derechos humanos. El pacto establece obligaciones vinculadas a la gratuidad y obligatoriedad para los niveles básicos de la educación, la generalidad y accesibilidad para los niveles secundarios con avances progresivos hacia la gratuidad, la accesibilidad para la educación superior sobre la base de la capacidad de cada persona con miradas progresivas hacia la universalidad y gratuidad, el fomento de la educación fundamental para las personas que tengan necesidades básicas insatisfechas, la implantación de un sistema adecuado de becas así como esfuerzos continuos para mejorar las condiciones materiales del personal docente.
- Existen otros protocolos y convenciones que exigen la garantía y brindan contenido al derecho a la educación: el Pacto de San José, el Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y la Declaración Mundial de Educación para Todos.
- En Colombia, el Artículo 44 de la Constitución Política de 1991 consagra que son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separado de ella, el cuidado, el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Asimismo, el Artículo 67 de la Constitución establece la garantía de una educación

gratuita en los establecimientos educativos del Estado sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos, y el artículo 93 que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

La multiplicidad de instrumentos y referentes normativos aquí planteados permite pensar en el carácter multidimensional del derecho a la educación. Dicha multidimensionalidad ha sido reconocida a través de la enunciación de cuatro atributos fundamentales: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Así, el derecho a la educación es multidimensional e “indivisible”. Cada una de las dimensiones señaladas merece ser valorada y ponderada reconociendo que la ausencia o la debilidad en la concreción de alguna de ellas implica la vulneración del derecho a la educación como un todo (Pérez, 2004, 2007).

Es esta la complejidad del contenido y los alcances del derecho a la educación desde la perspectiva de los derechos. Es este el tamaño de las obligaciones del Estado con respecto a la educación. La pregunta que surge es evidente: ¿cómo conciliar la obligación inmensa del Estado de garantizar el disfrute pleno e igualitario del derecho a la educación con los recursos presupuestales siempre limitados de los cuales dispone?

Para responder a este interrogante lo primero que se debe establecer es que, además de ser un derecho, la educación es también un metaderecho siempre exigible y obligante para el Estado:

[El concepto de metaderecho] se refiere a una situación en la cual si bien no es posible garantizar el ejercicio efectivo de un derecho, lo que sí debe existir es la política para hacerlo alcanzable (...) Varios de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución colombiana bien podrían ser considerados como metaderechos, en tanto el Estado no está hoy en condiciones de garantizar su ejercicio con carácter universal, pero sí está en la obligación de moverse en ese sentido (Corredor, 2010: 18).

Con el concepto de metaderecho se deriva, entonces, una exigencia al Estado de tener políticas explícitas que garanticen que el derecho sea alcanzable, así inicialmente su cumplimiento tenga un carácter progresivo. Adicionalmente, es preciso indicar que el concepto de metaderecho es complementado por otros principios:

- 1- En relación con el momento de cumplir la obligación existe un efecto *inmediato* y otro *progresivo*. En el efecto inmediato el Estado debe adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles para la plena realización del derecho. Estas medidas deben ser legislativas, administrativas, judiciales, económicas y sociales. Asimismo debe establecer dichas medidas bajo los principios de no discriminación y no regresividad, al mismo tiempo que debe hacerlo con la mayor rapidez posible para que el derecho se haga efectivo. Frente al efecto progresivo el Estado tiene la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente con miras a lograr la plena efectividad del derecho, eliminar las desigualdades persistentes y no adoptar medidas que puedan limitar la satisfacción de los niveles esenciales del derecho, ni siquiera bajo el entendido de falta de recursos disponibles.

2. Se plantean también las obligaciones que tienen que ver con el tipo de acción/abstención que el Estado debe desempeñar. Estas acciones consisten en *respetar*, *cumplir* y *proteger*. La primera acción, respetar, se logra cuando el Estado omite medidas que obstaculizan o impiden el disfrute del derecho a la educación. En cuanto a la acción de cumplimiento existen dos dimensiones. La primera tiene que ver con facilitar y adoptar medidas positivas para que los individuos y comunidades disfruten del derecho a la educación de manera universal. La segunda, se caracteriza por lo que el Estado debe proveer. Según esta dimensión el Estado debe adoptar medidas de política pública para asegurar la materialización del derecho a la educación de los grupos poblacionales más vulnerables. Finalmente, la acción de protección hace referencia a la necesidad de proteger el derecho a la educación evitando que su realización sea impedida por terceros.
- 3- Por último, la obligación de garantía del derecho a la educación tiene que ver con el contenido mínimo del derecho. La educación como derecho y como metaderecho fija una situación ideal de garantizar “el máximo entre lo realizable”, tendiendo siempre a la garantía plena del derecho: es esa la obligación del Estado. Y el mínimo intolerable se asocia con el principio de no regresividad; es decir, con la configuración de una situación “no tolerable” cuando algún atributo del derecho decae sostenidamente. Esta situación demandaría la formulación e implementación inmediata de políticas públicas para corregir la situación.

Tomando como horizonte estos elementos básicos, se intentará dar una respuesta a la cuestión de cómo incrementar el gasto en educación en Colombia de manera tal, que se pueda avanzar progresivamente en la realización plena del derecho en consonancia con los principios de universalidad, calidad y bienestar que permitan superar las desigualdades que se reproducen en el sistema educativo. Las propuestas aquí esgrimidas se asocian con i) la introducción de cambios en la estructura tributaria del país para fortalecer su potencial progresivo, ii) la definición de canastas normativas para determinar el costo por estudiante en consonancia con los cuatro atributos del derecho a la educación y iii) la introducción de una regla fiscal cuantitativa que asegure el volumen de recursos requeridos para garantizar el derecho a la educación más allá de la voluntad o discrecionalidad de los gobiernos de turno o del ciclo económico y político.

Para avanzar en una solución estructural que permita ajustar el presupuesto público colombiano al enfoque de los derechos, se requiere efectuar una reforma tributaria que garantice la obtención de los recursos económicos necesarios para garantizar la progresividad y sostenibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Tal reforma deberá corregir el muy bajo efecto redistributivo de los tributos directos, el impacto regresivo de los impuestos indirectos y aumentar la presión fiscal en Colombia mediante la eliminación de las “gabelas tributarias” y la consecuente reducción del gasto fiscal.

Durante la década de 1990, la consecución del saneamiento fiscal constituía un elemento imprescindible para el logro eficiente de los objetivos de apertura comercial, la eliminación del control de precios y la materialización de los objetivos de desreglamentación y privatización que se implementaban en el marco del modelo neoliberal. Por ello, las concesiones fiscales otorgadas al orden que

se consolidaba –como la reducción a los impuestos directos a las exportaciones, la liberalización y la desgravación de las importaciones y los impuestos sobre el capital financiero– significaron fuertes presiones fiscales en el corto plazo. Esta situación obligó a los gobiernos a definir medidas compensatorias como el aumento y consolidación del IVA y el impuesto sobre la renta. A estos esfuerzos se unieron otros ingresos transitorios relacionados con los procesos de privatización y el estímulo al esfuerzo fiscal propio de las entidades territoriales (Mora, 2015).

Desde el neoliberalismo se ha insistido en los efectos negativos que sobre el crecimiento económico y sobre el recaudo generan las tasas impositivas elevadas y diferenciadas en términos del nivel de ingresos de las personas. Se insiste, entonces, en la necesidad de evitar los impuestos sobre los ingresos y la riqueza, establecer modelos impositivos planos que no afecten negativamente los precios relativos de los bienes y aumentar la eficiencia en el recaudo a través de impuestos fácilmente controlados por las autoridades fiscales.

El efecto perverso de este tipo de medidas puede observarse en los efectos redistributivos que generan. En el caso de América Latina, Servén (2008) demuestra que en la primera década del siglo XXI la estructura tributaria ha tenido una incidencia neutral en términos del avance hacia sociedades con mejores niveles de distribución del ingreso. Al simular el coeficiente de Gini, antes y después de la política fiscal, Servén concluye que en Europa el Gini asciende a 0.46 antes de la política fiscal y se reduce al 0.31 después de la política fiscal. Específicamente para América Latina, el coeficiente de Gini antes de la política fiscal asciende a 0.52 y después de la misma se mantiene en 0.50. Para Colombia, las virtudes redistributivas de la política fiscal son prácticamente inexistentes: el coeficiente de Gini antes de la política fiscal asciende a 0.56, después es de 0.53.

En la misma perspectiva, Ocampo y Malagón (2012) demuestran que la mayor parte del muy bajo efecto redistributivo de la política fiscal se encuentra en el componente del gasto público. Así, en comparación con lo observado en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las posibilidades de mejoramiento del potencial redistributivo de la política tributaria es amplio, pues en esos países el 24% de la redistribución total efectuada desde la política fiscal es debida a la política tributaria. En América Latina, en contraste, este porcentaje alcanza únicamente el 11% (Cuadro No. 3).

En este contexto, los efectos redistributivos de los impuestos directos e indirectos se anulan mutuamente en Colombia, y las transferencias monetarias no tienen impacto alguno sobre el coeficiente de Gini. Diversos análisis revelan que los impuestos directos reducen el coeficiente de Gini en un punto porcentual, mientras que los impuestos indirectos lo aumentan en la misma proporción, dando como resultado un impacto global neutro del sistema tributario. De hecho, los impuestos al valor agregado equivalen a cerca de la mitad de los ingresos de los hogares en el decil más pobre (que tienen ingresos monetarios muy bajos), pero representan solamente el 5.6% de los ingresos del decil más rico (Moller, 2013).

CUADRO No. 3
POTENCIAL REDISTRIBUTIVO DE LA POLÍTICA FISCAL:
COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS

| País | Coeficiente de Gini | | Redistribución de la Política Fiscal | | | % de la Distribución | |
|---------------|---|---|--------------------------------------|-----------|----------------|----------------------|----------------|
| | Ingreso antes de Impuestos y Transferencias | Ingreso después de Impuestos y Transferencias | Total | Impuestos | Transferencias | Impuestos | Transferencias |
| Argentina | 0,500 | 0,481 | 0,019 | 0,005 | 0,014 | 26% | 74% |
| Bolivia | 0,604 | 0,543 | 0,061 | 0,000 | 0,061 | 0% | 100% |
| Brasil | 0,560 | 0,543 | 0,017 | -0,001 | 0,018 | -6% | 106% |
| Chile | 0,472 | 0,456 | 0,016 | 0,002 | 0,014 | 13% | 88% |
| Colombia | 0,568 | 0,522 | 0,046 | 0,012 | 0,034 | 26% | 74% |
| Costa Rica | 0,451 | 0,383 | 0,068 | 0,008 | 0,060 | 12% | 88% |
| El Salvador | 0,474 | 0,458 | 0,016 | -0,020 | 0,036 | -125% | 225% |
| Guatemala | 0,463 | 0,426 | 0,037 | 0,006 | 0,031 | 16% | 84% |
| Honduras | 0,535 | 0,481 | 0,054 | -0,001 | 0,055 | -2% | 102% |
| México | 0,510 | 0,494 | 0,016 | 0,009 | 0,007 | 56% | 44% |
| Nicaragua | 0,531 | 0,470 | 0,061 | 0,001 | 0,060 | 2% | 98% |
| Panamá | 0,538 | 0,458 | 0,080 | 0,006 | 0,074 | 8% | 93% |
| Perú | 0,486 | 0,479 | 0,007 | 0,008 | -0,001 | 114% | -14% |
| Promedio AL | 0,515 | 0,476 | 0,038 | 0,003 | 0,036 | 11% | 89% |
| Promedio OCDE | 0,450 | 0,284 | 0,166 | 0,040 | 0,126 | 24% | 76% |

Fuente: Ocampo y Malagón (2012).

En consecuencia, se ha demostrado que en América Latina (incluida Colombia) el potencial para edificar una política fiscal más progresiva y redistributiva se haya en las variaciones sobre el impuesto a la renta. En efecto, el impuesto sobre la renta, que incluye personas físicas y sociedades, resulta ser el más progresivo y además produce una mejora en la redistribución. Mientras tanto, el resto de tributos resultan ser regresivos y empeoran la distribución, siendo los de regresividad más significativa los impuestos selectivos sobre el consumo (bebidas alcohólicas, cervezas, tabacos). Así, en América Latina el sistema tributario en su conjunto resulta ser regresivo y empeora la distribución (Cuadro No. 4).

CUADRO No. 4
ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN PARA EL PROMEDIO DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
(DECILES DE HOGARES POR INGRESO FAMILIAR EQUIVALENTE)

| Impuestos | Índices | | | | |
|---------------------------|-------------------------|----------------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------------------|
| | Gini antes de impuestos | Concentración de impuestos | Kakwani (Progresividad)* | Gini post-impuestos | Reynolds-Smolesky (Redistribución)** |
| Impuestos sobre la renta | 0,564 | 0,672 | 0,108 | 0,561 | -0,003 |
| Patrimonio | 0,564 | 0,461 | -0,103 | 0,564 | 0,000 |
| General sobre consumos | 0,564 | 0,475 | -0,089 | 0,567 | 0,003 |
| Selectivos sobre consumos | 0,564 | 0,387 | -0,177 | 0,567 | 0,003 |
| Comercio exterior | 0,564 | 0,454 | -0,11 | 0,566 | 0,002 |
| Seguridad social | 0,564 | 0,487 | -0,077 | 0,565 | 0,001 |
| Total Sistema Impositivo | 0,564 | 0,497 | -0,067 | 0,574 | 0,010 |

Notas:

* Índice de Kakwani: existe mayor progresividad si el impuesto se concentra más en los agentes económicos con mayor ingreso y/o riqueza. En este sentido, el índice tenderá a estar por encima de cero (0). Si el índice se ubica por debajo de cero (0), se considera que el impuesto en cuestión es regresivo.

** Índice de Reynolds-Smolensky: considera que el impuesto redistribuye más si la diferencia entre el Gini antes de impuestos y el Gini post-impuestos es mayor y negativa. Si la diferencia es baja, el impuesto redistribuye menos. Y si la diferencia es positiva el impuesto es regresivo.

Fuente: Jiménez y Ruiz (2009).

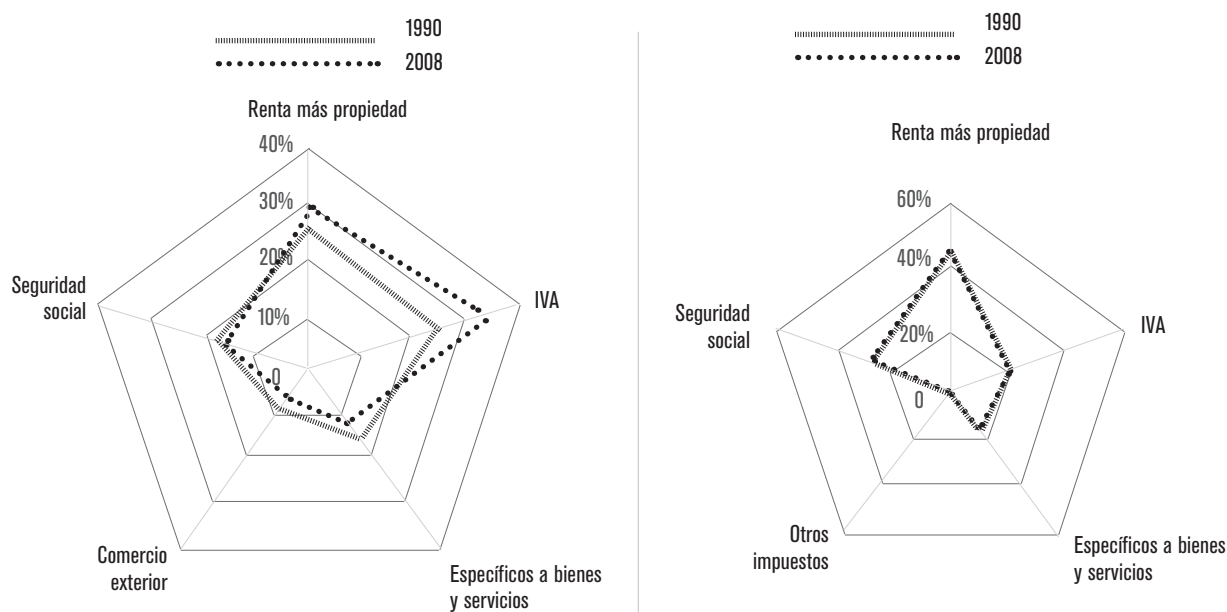
Esta situación se explica por los cambios de la estructura tributaria en las últimas décadas, caracterizada fundamentalmente por el marchitamiento de los impuestos al comercio exterior, el bajo incremento del impuesto a la renta y la propiedad, la disminución del recaudo vinculado a la seguridad social y el fuerte dinamismo del IVA. Situación contraria a la observada en la OCDE, donde el impuesto a la renta y la propiedad explican más del 40% de los ingresos tributarios totales (Cuadro No. 5 y Gráfica No. 18).

CUADRO No. 5
COMPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE

| | América Latina | | | OCDE | |
|--|----------------|--------|--|--------|--------|
| | 1990 | 2008 | | 1990 | 2008 |
| Renta más propiedad | 24,90% | 29,80% | Renta más propiedad | 44,80% | 42,40% |
| IVA | 24,40% | 36,20% | IVA | 17,30% | 18,90% |
| Específicos a bienes y servicios y Otros impuestos | 20% | 12,10% | Específicos a bienes y servicios y Otros impuestos | 13,70% | 12,20% |
| Comercio exterior | 13,70% | 7,70% | Otros impuestos | 1,10% | 0,70% |
| Seguridad social | 17% | 14,30% | Seguridad social | 23,10% | 25,50% |

Fuente: Jiménez y Ruiz (2009).

GRÁFICA NO. 18
COMPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE



Fuente: Jiménez y Ruiz (2009).

A esta situación debe sumarse que la presión tributaria en América Latina (es decir, el total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB) no ha representado mayores incrementos, y ha pasado del 13.3% al 17.6% del PIB, lo cual resulta bastante modesto si se compara con lo observado en otras regiones. En el caso de Colombia, la presión tributaria asciende al 15,6% del PIB, por debajo de países como Brasil, Argentina, Uruguay, Costa Rica, Nicaragua, Bolivia, Honduras, Perú, Honduras, Ecuador y Costa Rica. Del total de 19 países de América Latina y el Caribe, la presión tributaria de Colombia,

únicamente se encuentra por encima de la de República Dominicana, El Salvador, Venezuela, Paraguay, Guatemala, Haití y México (Mora, 2015).

Finalmente, el gasto tributario, es decir, la diferencia entre los tipos impositivos nominales y los impuestos reales que terminan pagando los contribuyentes por cuenta de incentivos y estímulos fiscales es bastante costoso y alcanza un promedio del 4.45% del PIB de 2010 en América Latina. Para el caso de Colombia el gasto tributario ascendía al 3.52% del PIB en ese mismo año (Cuadro No. 6).

CUADRO NO. 6
ESTIMACIONES DEL GASTO TRIBUTARIO COMO PORCENTAJE DEL PIB

| País | Impuestos directos (% PIB) | Impuestos sobre la renta de las empresas (% PIB) | Impuestos sobre la renta personal (% PIB) | Impuestos Indirectos (% PIB) | Total (% PIB) |
|-----------|----------------------------|--|---|------------------------------|---------------|
| Argentina | 0,51 | (...) | (...) | 1,7 | 2,21 |
| Brasil | 1,11 | 0,45 | 0,66 | 1,18 | 2,29 |
| Chile | 4,21 | 0,9 | 3,31 | 0,76 | 4,97 |
| Colombia | 1,6 | 1,36 | 0,24 | 1,92 | 3,52 |
| Ecuador | 1,2 | 0,4 | 0,8 | 3,4 | 4,6 |
| Guatemala | 5,28 | 0,93 | 4,35 | 2,63 | 7,91 |
| México | 3,02 | 1,45 | 1,56 | 2,9 | 5,92 |
| Nicaragua | (...) | (...) | (...) | (...) | 6,6 |
| Perú | 0,29 | 0,1 | 0,18 | 1,76 | 2,05 |
| Promedio | 2,15 | 0,80 | 1,59 | 2,03 | 4,45 |

Fuente: Itriago (2011).

Sin embargo, de acuerdo con lo señalado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, los beneficios tributarios, como estrategias utilizadas por el Gobierno para estimular a sectores rezagados, impulsar las exportaciones o atraer inversión extranjera directa, ascendió en el año 2014 al 6.8% del PIB; es decir, \$47.6 billones (solo las relacionadas con el impuesto de renta). Esta cifra, supera en más de tres veces lo que los diversos estudios señalan que hay que lograr en una reforma tributaria, incrementando la tarifa de algunos impuestos como el IVA, para alcanzar así los niveles de recaudo de la OCDE, club de países al que Colombia aspira a entrar (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2014).

En conclusión, con el fin de asegurar los recursos económicos necesarios para garantizar la progresividad en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos, es necesario diseñar y tramitar ante el Congreso de la República una propuesta de reforma tributaria que corrija el insignificante efecto redistributivo de los impuestos en Colombia y que aumente la presión fiscal mediante la eliminación de las “gabelas tributarias”. Si a ello se suma el fin de la transitoriedad de las reformas introducidas al régimen de

transferencias y la consecuente vinculación de las mismas con los Ingresos Corrientes de la Nación, aumentará el volumen de recursos disponibles para financiar la educación en el país en la perspectiva de la realización plena del derecho.

La introducción de los cambios anteriormente anotados en la estructura tributaria debe complementarse con el diseño e implementación de una regla fiscal cuantitativa que asegure el volumen de recursos requeridos para garantizar el derecho de acuerdo con los principios de universalidad, gratuidad, calidad y bienestar defendidos por el enfoque de los derechos. Mediante este arreglo institucional se reducirá la ya señalada discrecionalidad gubernamental en el manejo de la política social y se evitará el sometimiento del gasto social a los ciclos económico y político y al clientelismo.

Las reglas de presupuesto o gasto público pretenden convertirse en instrumentos capaces de comprometer a las autoridades públicas con niveles predefinidos de gasto en concordancia con un conjunto de objetivos preestablecidos. Con ello se pretende reducir la discrecionalidad para el manejo del gasto e imponer objetivos de largo plazo no susceptibles de ser modificados por cambios gubernamentales. Como ya se ha anotado, la formulación de reglas presupuestales no es una novedad para Colombia. Desde la promulgación misma de la Constitución Política de 1991 (con la definición del régimen de transferencias a los gobiernos subnacionales) el país ha diseñado e implementado reglas presupuestales de carácter cuantitativo, cualitativo o procedimental orientadas a ajustar las finanzas públicas nacionales y territoriales.

Es por ello que, con el propósito de garantizar la progresividad y sostenibilidad del derecho a la educación, se propone una regla presupuestal cuantitativa que comprometa a las autoridades gubernamentales con la garantía del acceso gratuito, universal, con bienestar y en condiciones de calidad a la educación en Colombia. Con este arreglo institucional se elimina la discrecionalidad creciente del gobierno para fijar el presupuesto destinado al financiamiento de la educación y se establece un compromiso que lleve al máximo la voluntad gubernamental de garantizar plenamente el derecho a la educación.

La regla de gasto público para la educación que se propone es el siguiente:

$$B_t = B^* + \alpha P_{t-1} + I \beta Y_{t-1}$$

Donde,

B_t : es el nivel de inversión en educación del Gobierno nacional para el año t .

B^* : es el nivel de inversión que garantiza el acceso gratuito y universal a la educación básica, secundaria y media.

P_{t-1} : es la variación en los precios de los bienes y servicios que componen una canasta normativa para garantizar el derecho a la educación de calidad en el año anterior.

Y_{t-1} : es el valor absoluto de la brecha del producto en la economía colombiana en el año anterior (que se introduce en tanto las situaciones de auge o de crisis económica deben representar mayores niveles de inversión en educación, sea para consolidarla o para fortalecer los programas de bienestar en situaciones de crisis).

De esta forma, la regla de gasto público establece el nivel de inversión que debe asegurar el gobierno nacional en cada momento del tiempo para garantizar la universalidad en el derecho, ajustado a la variación en los precios de la canasta de bienes y servicios que componen el derecho y al ciclo económico. Este último componente resulta importante en tanto las variaciones del ciclo económico representarían mayores posibilidades de inversión en condiciones de auge o mayores necesidades de inversión en situaciones de crisis. En efecto, en condiciones de auge se incrementaría el gasto destinado a la educación para fortalecer, por ejemplo, las actividades propias del quehacer educativo. Asimismo, en situaciones de crisis el gasto aumentaría debido a que las presiones sobre los presupuestos destinados al bienestar de la comunidad académica se incrementan cuando la economía exhibe un mal comportamiento o un dinamismo mediocre. En este caso, el tercer componente de la regla tendría un comportamiento contracíclico. Se corrige así una de las características propias de la política presupuestal neoliberal: su tendencia a reducirse en condiciones de crisis.

Con la regla presupuestal propuesta se espera que desde el Estado se garantice la sostenibilidad del acceso universal, incondicional e individual al sistema de educación en un contexto en que se asegura el poder adquisitivo de las inversiones y la posibilidad de fortalecer el sistema en situaciones de auge o incrementar el bienestar en condiciones de crisis. En resumen, con la propuesta aquí presentada:

- Más que avanzar hacia el fortalecimiento mercantil de los subsidios a la demanda, la propuesta presentada le apuesta a modelos universalistas y de fortalecimiento de la oferta que garanticen el establecimiento de lógicas solidarias e igualitarias en la política social en general y en la política de educación en particular.
- Más que insistir en la configuración de un Estado impulsor de la creación de cuasi-mercados para la asignación eficiente de servicios educativos, la propuesta aquí presentada le exige al Estado asumir las responsabilidades y obligaciones emanadas de las cartas de derechos humanos y la Constitución Política de 1991 en un horizonte que reconozca la educación como un bien común al que debe accederse de manera universal, incondicional e individual.
- Más que asumir el tema presupuestario y financiero como una restricción implacable para el ejercicio de los derechos, la propuesta asume que los presupuestos públicos y el volumen y orientaciones del gasto social son el resultado de los compromisos del Estado con el respeto y protección de los derechos económicos sociales y culturales, lo cual implica que los presupuestos destinados a la educación no pueden estar sometidos a la voluntad ni a la discrecionalidad gubernamental.

En fin, se demuestra la posibilidad de emprender en Colombia caminos alternativos, capaces de superar los principios dominantes de política social, educativa y presupuestaria en una perspectiva de garantía plena e igualitaria de los derechos.

La realización plena e igualitaria del derecho a la educación exige un incremento sostenido del gasto público en Colombia. La aplicación de los principios de universalidad, gratuidad y progresividad en la garantía del derecho implica una mayor voluntad gubernamental para aumentar la participación del gasto educativo como porcentaje del PIB en el Presupuesto General de la Nación y en el total del gasto social colombiano. Adicionalmente, se requerirá volver a las definiciones originales del sistema de transferencias acabando con el régimen transicional y promover el diseño de proyectos en el sector educativo para garantizar un mayor aprovechamiento de recursos provenientes del Sistema General de Regalías.

Sin embargo, es fundamental que los incrementos que se efectúen en el gasto educativo no signifiquen una disminución relativa del presupuesto en otros sectores sociales, ni la competencia por recursos escasos entre los diferentes rubros de la política social. Avanzar en la realización plena e igualitaria del derecho a la educación sin detrimento de otros derechos económicos, sociales y culturales supone, por lo tanto, impulsar una reforma tributaria estructural que elimine el sesgo regresivo existente y aumente establemente los ingresos corrientes de la Nación. Además, significa eliminar el conjunto de exenciones tributarias que se otorgan en el país y aumentar la presión tributaria. En este contexto (y bajo supuesto de eliminación de la transitoriedad del Sistema General de Participaciones) aumentará el volumen de recursos de los que podrá disponer el Gobierno nacional en su presupuesto general, y se incrementará el financiamiento de la educación en el nivel departamental y municipal a través del crecimiento de las transferencias territoriales. Si a ello se suma la aplicación de principios universalistas en el gasto público en general, se incrementarán los efectos redistributivos de la política fiscal en su conjunto.

El aprovechamiento de los recursos obtenidos a través de los ajustes anotados no puede estar sujeto a la discrecionalidad del gobierno de turno, al establecimiento de relaciones clientelares ni sometido a los cambios que se presenten en el ciclo económico o político. Es en este punto en que toma sentido el diseño e implementación de una regla fiscal cuantitativa que comprometa a las autoridades gubernamentales con la garantía del acceso gratuito, universal, con bienestar y en condiciones de calidad a la educación en Colombia.

Es difícil estimar el nivel en que debería aumentarse el gasto para garantizar plena e igualitariamente el derecho a la educación. Proponer un monto específico desborda el objetivo y las posibilidades de este estudio. No obstante, gracias a otras investigaciones realizadas en el país es posible ofrecer una respuesta aproximada, asociada a una *situación intermedia*, que no significa la garantía plena del derecho (por cuanto, por ejemplo, no calcula el valor de las inversiones que asegurarían la universalidad en la educación preescolar, básica y media) pero que introduce avances en el camino hacia dicho horizonte. Así, las estimaciones realizadas en el marco de los resultados de la *Misión de Equidad y Movilidad Social* convocada por el Departamento Nacional de Planeación en 2011¹⁶ indican que para mejorar las coberturas y calidad en la educación preescolar, e implementar la jornada continua en la educación básica y media, el presupuesto correspondiente al sector educativo debería ascender en 2.5

16. Al respecto ver Montenegro y Meléndez (2014).

puntos porcentuales del PIB; es decir, al menos, \$19.8 billones de 2015. Esto significa que alcanzar las metas fijadas en la *Misión* que, en términos de garantía plena e igualitaria del derecho a la educación, son intermedias, significaría pasar de un nivel de gasto en educación básica y media del 3.44% del PIB en 2015 a uno de 6.0% del PIB (Cuadro No. 7).

CUADRO NO. 7

| Estimación del valor de la Inversión adicional para el mejoramiento de la cobertura y la calidad en la educación preescolar, básica y media en Colombia (Escenario Intermedio basado en las recomendaciones realizadas por la Misión de Equidad y Movilidad Social) | | |
|--|------------------------|----------------------------|
| Educación preescolar | | |
| Objetivo | Valor de la inversión | Porcentaje del PIB de 2015 |
| Atención Integral para todos los niños de 0-5 años en situación de vulnerabilidad - Pertenecientes a Sisben 1 y 2 (es decir, 2.400.530 niños). | \$1.9 billones | 0.24% |
| Construcción de infraestructura para aumentar la cobertura en los Centros Integrales de Desarrollo Infantil. | \$6.8 billones | 0.87% |
| Educación primaria, secundaria y media | | |
| Obejtivo | Valor de la inversión | Porcentaje del PIB de 2015 |
| Inversión en infraestructura para garantizar el aumento de la jornada escolar en el 90% de instituciones educativas públicas que aún no la han implementado. | \$7.4 billones | 0.95% |
| Inversión en funcionamiento para garantizar el aumento de la jornada escolar en el 90% de instituciones educativas públicas que aún no la han implementado. | \$3.7 billones | 0.47% |
| Total | \$19.8 Billones | 2.5% |

Fuente: elaboración y cálculos propios con base en información obtenida de Montenegro y Meléndez (2014).

Alcanzar la *situación ideal* asociada con la garantía plena del derecho a la educación en condiciones de igualdad puede representar, entonces, una duplicación del gasto gubernamental en educación preescolar, básica y media, pasando de los \$26.9 billones invertidos en 2015 a algo cercano a \$50 billones (7% del PIB de 2015). Desde el punto de vista gubernamental, esto le permitirá al país acercarse a los promedios de gasto por estudiante observados en la OCDE y avanzar en las políticas de convergencia exigidas si es que quiere facilitar su ingreso a tal organización.

Es claro que esta exigencia presupuestal no puede alcanzarse de manera inmediata. Sin embargo, la comprensión de la educación como un metaderecho obliga al Estado a diseñar e implementar las políticas públicas orientadas a constituir la base presupuestal que le permita a cumplir con las obligaciones jurídicas nacionales e internacionales que ha adquirido y que le brindan contenido y alcance al derecho a la educación.

Es por esto que el objetivo y los esfuerzos presupuestales no pueden limitarse a convertir a Colombia en el país más educado de América Latina en el año 2025. Este referente debe interpretarse como una meta intermedia e insuficiente. El horizonte debe plantearse más bien en términos del reconocimiento de *la obligación* que debe conducir las acciones del Estado en el campo educativo; es decir, la realización plena del derecho a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades y posiciones para cada persona en Colombia.

ANEXOS

ANEXO No. 1 - INDICADORES DEL SECTOR EDUCATIVO COLOMBIANO (EDUCACIÓN BÁSICA, SECUNDARIA Y MEDIA)

| INDICADOR | VARIABLES | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-----------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Tasa de analfabetismo | 15-24 años | 2,03% | 2,25% | 2,07% | 2,01% | 2,06% | 1,90% | 1,76% | (...) | (...) | (...) |
| | 15 años y más | 6,87% | 7,10% | 6,87% | 6,62% | 6,76% | 6,63% | 6,42% | (...) | (...) | (...) |
| Tasa de cobertura en educación básica y media | Cobertura bruta | 97,86% | 100,51% | 100,87% | 102,36% | 104,65% | 103,97% | 103,44% | 100,76% | (...) | (...) |
| | Cobertura neta | 88,11% | 89,42% | 89,38% | 89,20% | 90,03% | 89,67% | 90,54% | 88,31% | (...) | (...) |
| Evolución de la matrícula en educación básica y media por sector | Oficial | 8.855.391 | 9.156.813 | 9.170.199 | 9.290.230 | 9.395.880 | 9.418.237 | 9.269.848 | 8.939.203 | 8.887.010 | 8.381.332 |
| | No Oficial | 1.865.102 | 1.865.838 | 1.873.646 | 1.871.210 | 1.823.217 | 1.704.637 | 1.746.787 | 1.735.406 | 1.742.555 | 1.896.879 |
| | Total | 10.720.493 | 11.022.651 | 11.043.845 | 11.161.440 | 11.219.097 | 11.122.874 | 11.016.635 | 10.674.609 | 10.629.565 | 10.278.211 |
| | % Oficial | 82,60% | 83,07% | 83,03% | 83,24% | 83,75% | 84,67% | 84,14% | 83,74% | 83,61% | 81,54% |
| | % No oficial | 17,40% | 16,93% | 16,97% | 16,76% | 16,25% | 15,33% | 15,86% | 16,26% | 16,39% | 18,46% |
| Evolución de la matrícula en educación básica y media por género | Hombre | 5.386.456 | 5.497.536 | 5.521.445 | 5.590.770 | 5.611.281 | 5.582.402 | 5.556.012 | 5.382.290 | 5.356.912 | 5.199.479 |
| | Mujer | 5.334.037 | 5.525.115 | 5.522.400 | 5.570.670 | 5.607.816 | 5.540.472 | 5.460.623 | 5.292.319 | 5.272.653 | 5.078.732 |
| | Total | 10.720.493 | 11.022.651 | 11.043.845 | 11.161.440 | 11.219.097 | 11.122.874 | 11.016.635 | 10.674.609 | 10.629.565 | 10.278.211 |
| | % Hombre | 50,24% | 49,87% | 50,00% | 50,09% | 50,02% | 50,19% | 50,43% | 50,42% | 50,40% | 50,59% |
| | % Mujer | 49,76% | 50,13% | 50,00% | 49,91% | 49,98% | 49,81% | 49,57% | 49,58% | 49,60% | 49,41% |
| Matrícula en educación básica y media por zona de la sede | Urbano | 8.095.479 | 8.369.094 | 8.355.053 | 8.440.489 | 8.500.822 | 8.408.066 | 8.353.591 | 8.086.018 | 8.045.525 | 7.831.911 |
| | Rural | 2.625.014 | 2.653.557 | 2.688.792 | 2.720.951 | 2.718.275 | 2.714.808 | 2.663.044 | 2.588.591 | 2.584.040 | 2.446.300 |
| | Total | 10.720.493 | 11.022.651 | 11.043.845 | 11.161.440 | 11.219.097 | 11.122.874 | 11.016.635 | 10.674.609 | 10.629.565 | 10.278.211 |
| | % Urbano | 75,51% | 75,93% | 75,65% | 75,62% | 75,77% | 75,59% | 75,83% | 75,75% | 75,69% | 76,20% |
| | % Rural | 24,49% | 24,07% | 24,35% | 24,38% | 24,23% | 24,41% | 24,17% | 24,25% | 24,31% | 23,80% |
| Tasa de extraedad en educación básica y media | Básica | 10,2% | 9,6% | 9,0% | 8,6% | 7,9% | 7,8% | 7,5% | 7,1% | 7,0% | (...) |
| | Secundaria | 10,7% | 10,5% | 10,3% | 9,8% | 9,5% | 9,5% | 9,9% | 9,2% | 9,4% | (...) |
| | Media | 8,0% | 8,0% | 7,0% | 7,0% | 6,0% | 6,0% | 6,0% | 5,0% | 5,0% | (...) |
| | Total | 10,3% | 9,9% | 9,4% | 9,0% | 8,9% | 8,3% | 8,3% | 7,7% | 7,7% | (...) |
| Tasa de aprobación | Básica | 87,3% | 86,0% | 86,3% | 90,3% | 91,2% | 93,6% | 94,0% | 93,7% | (...) | (...) |
| | Secundaria | 88,8% | 86,2% | 86,1% | 88,8% | 90,7% | 91,5% | 92,2% | 90,5% | (...) | (...) |
| | Media | 93,3% | 90,3% | 89,6% | 91,7% | 92,7% | 92,2% | 93,0% | 93,0% | (...) | (...) |
| | Total | 88,5% | 86,7% | 86,5% | 90,1% | 91,3% | 92,8% | 93,29% | 92,70% | (...) | (...) |
| Tasa de reprobación | Básica | 5,8% | 5,2% | 4,5% | 4,1% | 3,5% | 1,7% | 1,7% | 2,5% | (...) | (...) |
| | Secundaria | 6,0% | 5,9% | 5,2% | 5,8% | 4,1% | 3,4% | 3,0% | 4,3% | (...) | (...) |
| | Media | 4,5% | 4,4% | 4,1% | 4,3% | 3,2% | 3,2% | 3,0% | 3,1% | (...) | (...) |
| | Total | 5,4% | 5,1% | 4,6% | 4,5% | 3,5% | 2,3% | 2,18% | 3,02% | (...) | (...) |

| | | | | | | | | | | | |
|--|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Tasa de deserción | Básica | 6,9% | 2,6% | 3,7% | 5,6% | 5,2% | 4,7% | 4,3% | 3,7% | (...) | (...) |
| | Secundaria | 5,2% | 2,2% | 3,1% | 5,4% | 5,2% | 5,1% | 4,8% | 5,1% | (...) | (...) |
| | Media | 2,2% | 1,4% | 1,8% | 3,9% | 4,1% | 4,6% | 4,1% | 4,0% | (...) | (...) |
| | Total | 6,0% | 2,3% | 3,4% | 5,4% | 5,2% | 4,89% | 4,53% | 4,3% | (...) | (...) |
| Tasa de repitencia en educación básica y media | Total | 3,41% | 3,26% | 3,20% | 3,10% | 2,20% | 2,20% | 2,45% | 2,28% | 2,09% | (...) |
| Matrícula reconocida gratuidad (no incluye contratada) | Total | (...) | (...) | (...) | (...) | (...) | 5.326.059 | 6.387.050 | 7.636.207 | 7.278.762 | 7.340.193 |
| Alimentación escolar (número) | Almuerzos | (...) | (...) | (...) | (...) | (...) | 3.095.414 | 3.183.388 | 3.195.694 | 3.333.469 | (...) |
| | Desayunos | (...) | (...) | (...) | (...) | (...) | 930.084 | 882.045 | 869.485 | 857.637 | (...) |

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

ANEXO NO. 2 - CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

| Porcentaje de Estudiantes ubicados en los puestos 1 a 400 (Nivel Superior) en la Prueba Saber 11 Calendario A | | | | |
|---|--------------------|-------|-------|-------|
| | Departamento | 2015 | 2010 | 2005 |
| 1 | Santander | 49,38 | 37,46 | 39,82 |
| 2 | Cundinamarca | 49,12 | 40,20 | 36,51 |
| 3 | Arauca | 46,51 | 35,21 | 36,86 |
| 4 | Norte de Santander | 44,40 | 39,12 | 39,49 |
| 5 | Casanare | 43,37 | 34,80 | 32,82 |
| 6 | Boyacá | 43,16 | 38,02 | 35,52 |
| 7 | Nariño | 41,57 | 38,37 | 25,00 |
| 8 | Huila | 41,20 | 32,56 | 35,38 |
| 9 | Guainía | 40,96 | 45,39 | 39,64 |
| 10 | Meta | 40,69 | 34,06 | 35,94 |
| 11 | Quindío | 40,63 | 34,63 | 34,05 |
| 12 | Risaralda | 39,52 | 32,71 | 30,87 |
| 13 | Putumayo | 39,21 | 39,52 | 39,11 |
| 14 | Caldas | 36,08 | 34,71 | 34,82 |
| 15 | Valle del Cauca | 36,07 | 31,53 | 16,00 |
| 16 | Antioquia | 36,00 | 30,11 | 28,56 |
| 17 | San Andrés | 35,08 | 25,71 | 25,37 |

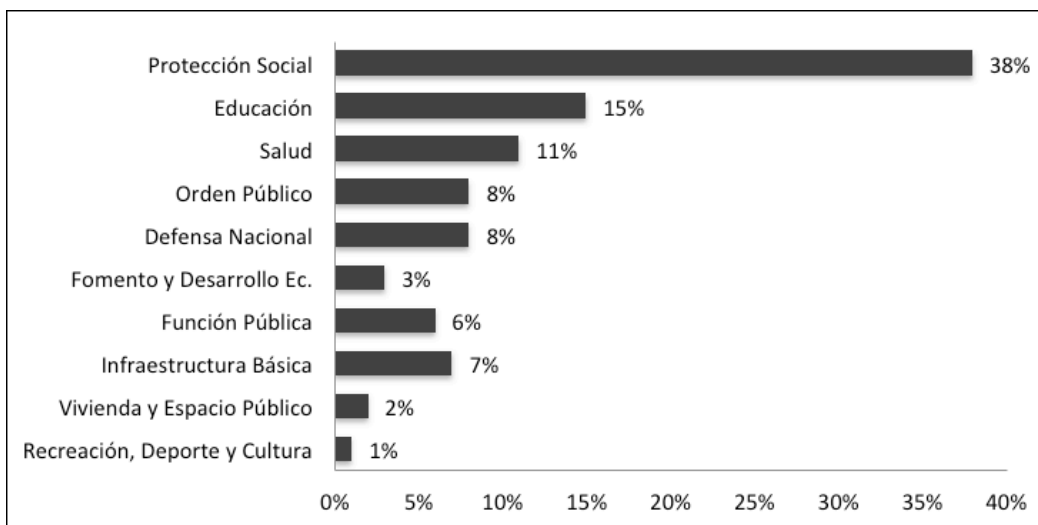
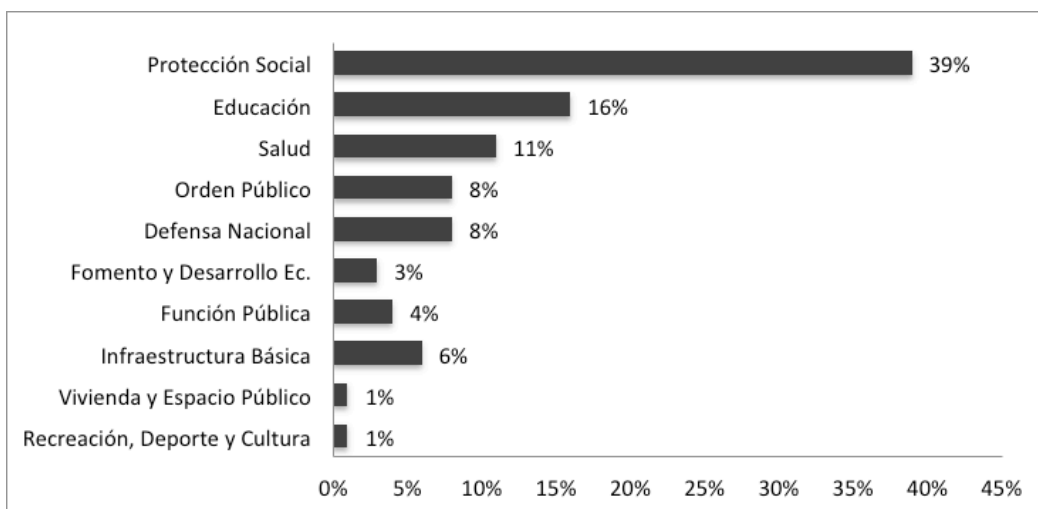
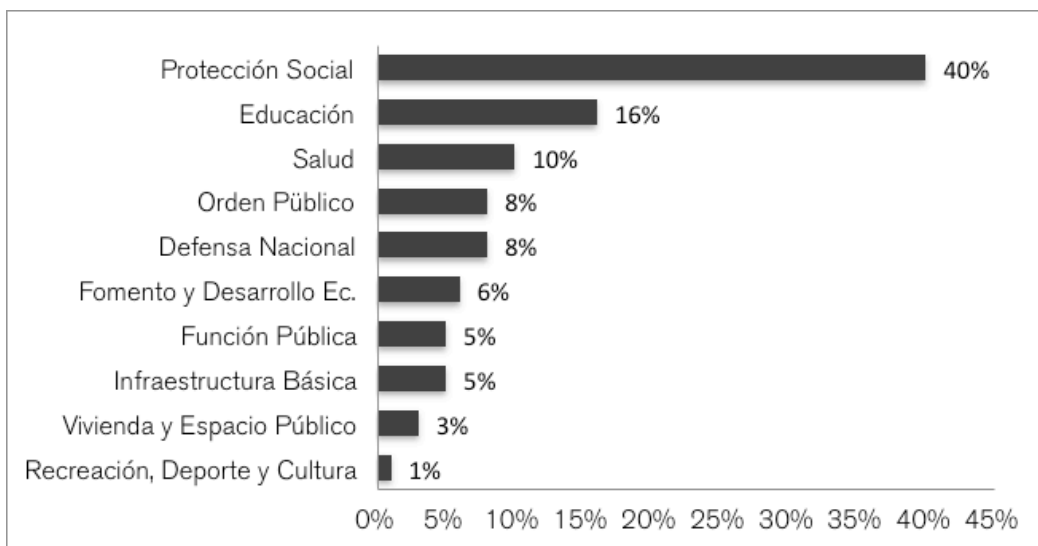
| | | | | |
|-------|------------|-------|-------|-------|
| 18 | Vichada | 30,34 | 24,06 | 25,63 |
| 19 | Caquetá | 29,88 | 26,29 | 26,70 |
| 20 | Tolima | 29,30 | 29,04 | 29,96 |
| 21 | Guaviare | 27,84 | 36,27 | 33,26 |
| 22 | Cesar | 26,61 | 24,65 | 30,04 |
| 23 | Sucre | 25,19 | 22,92 | 29,96 |
| 24 | Córdoba | 24,33 | 23,70 | 19,91 |
| 25 | Atlántico | 23,77 | 24,33 | 22,36 |
| 26 | Vaupés | 23,54 | 22,58 | 26,17 |
| 27 | La Guajira | 22,17 | 21,23 | 24,16 |
| 28 | Cauca | 20,64 | 21,55 | 23,80 |
| 29 | Amazonas | 18,40 | 17,64 | 21,48 |
| 30 | Bolívar | 16,74 | 18,63 | 16,77 |
| 31 | Magdalena | 14,79 | 14,68 | 14,57 |
| 32 | Chocó | 9,33 | 9,98 | 10,79 |
| Total | | 32,68 | 29,43 | 28,79 |

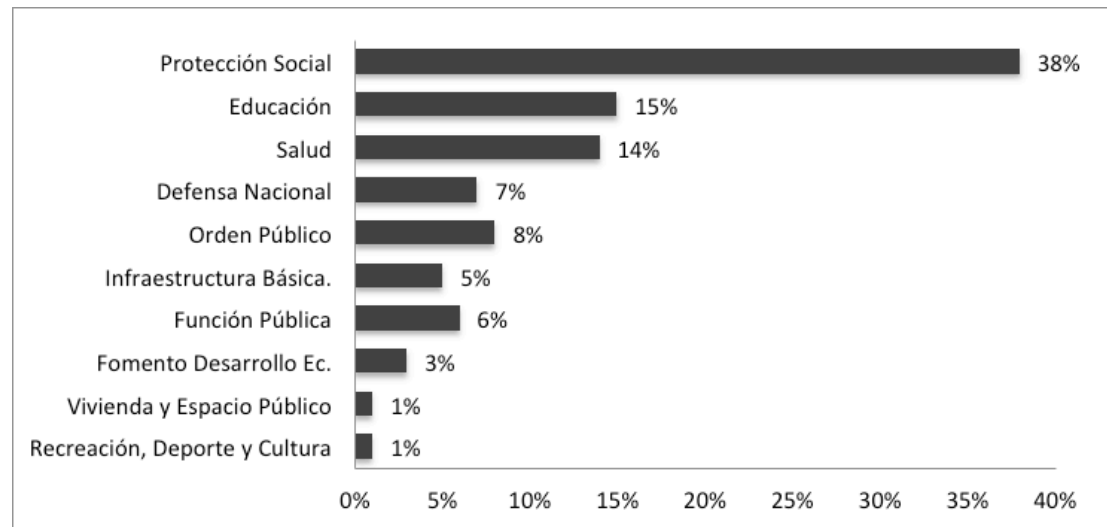
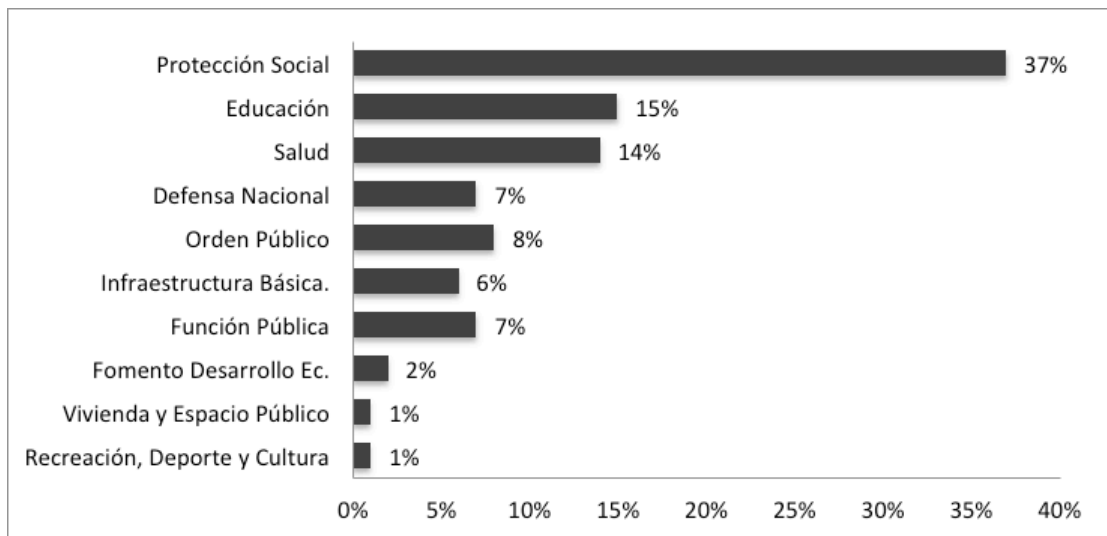
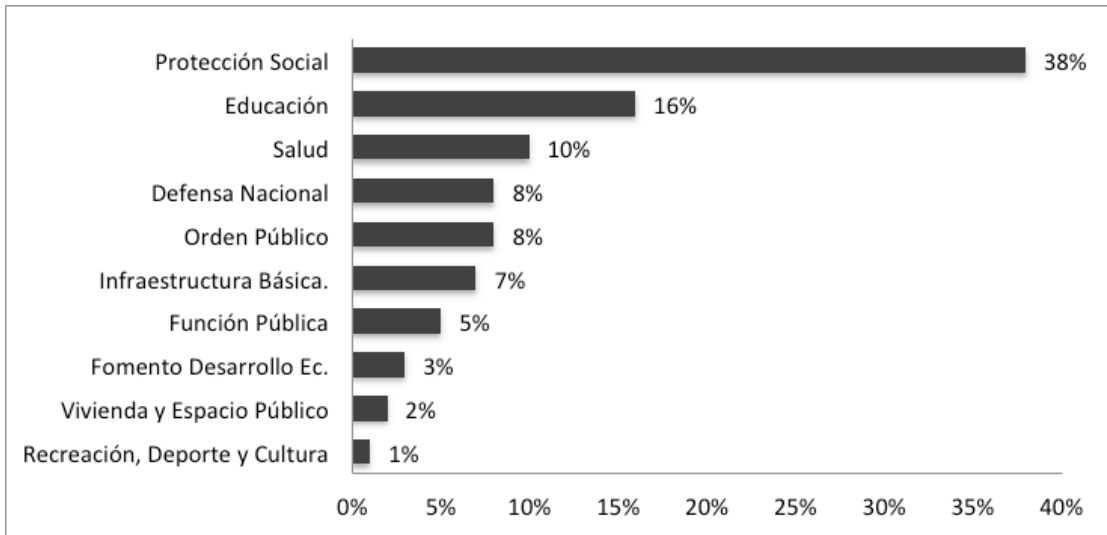
Fuente: Ministerio de Educación Nacional - ICFES.

| Puntajes de Colombia Pruebas PISA | | | |
|-----------------------------------|------|------|------|
| Año | 2006 | 2009 | 2012 |
| Matemáticas | 370 | 381 | 376 |
| Lectura | 385 | 413 | 403 |
| Ciencias | 396 | 402 | 399 |

Fuente: OCDE.

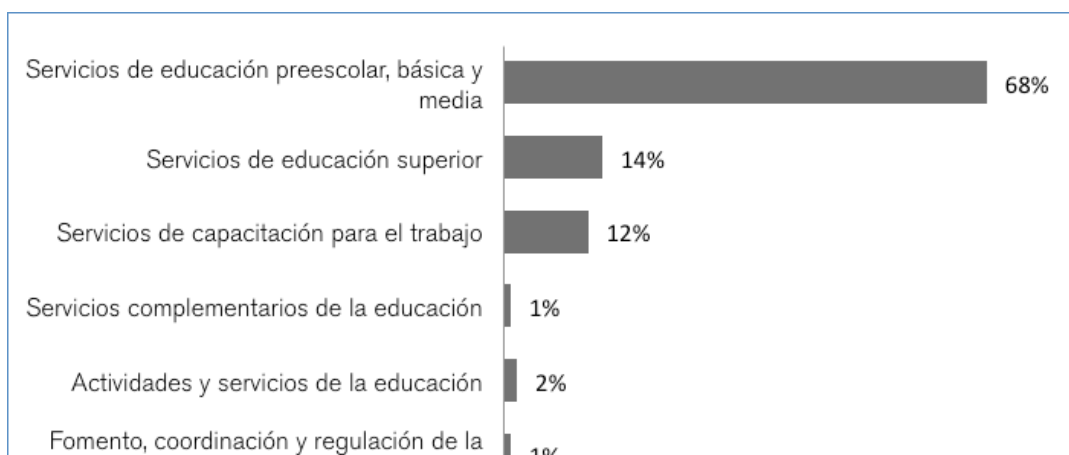
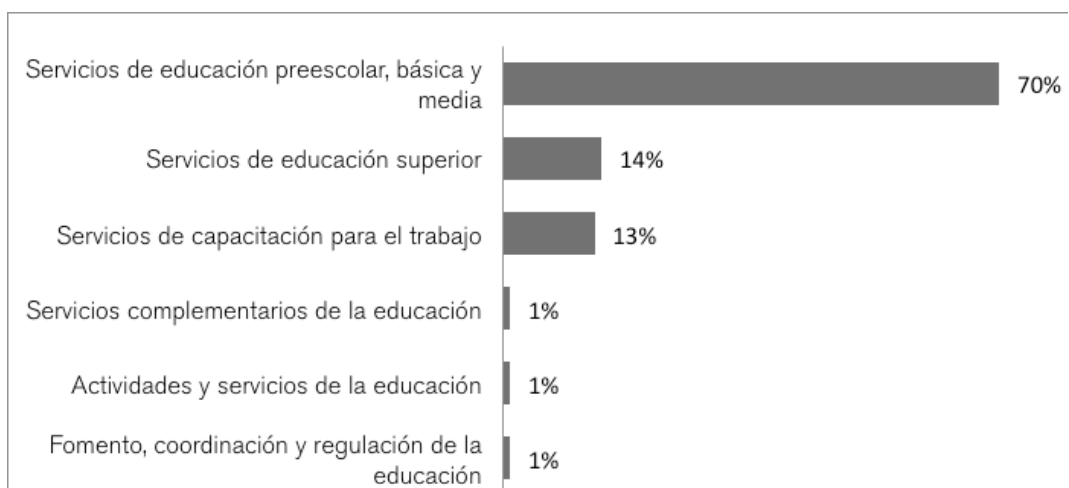
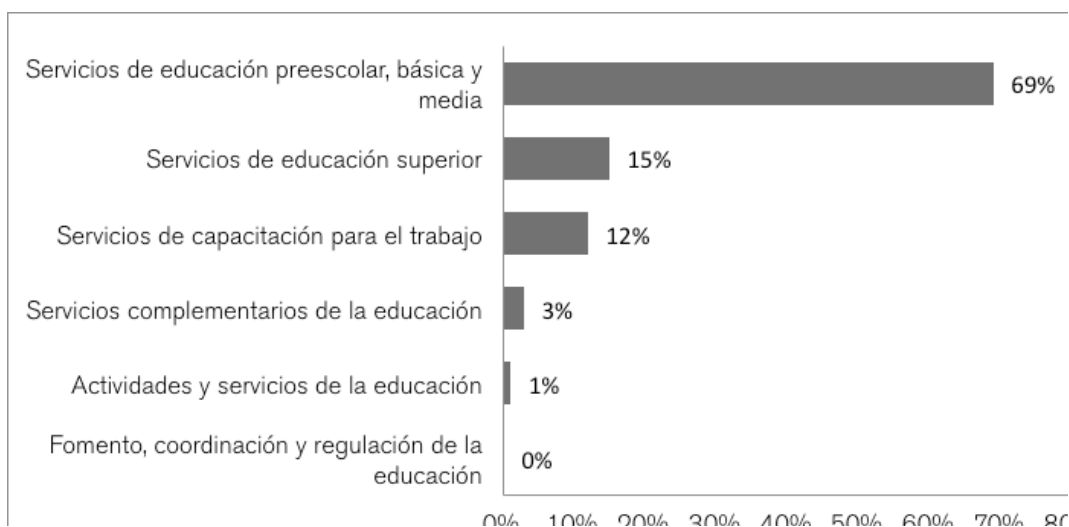
ANEXO No. 3 – DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

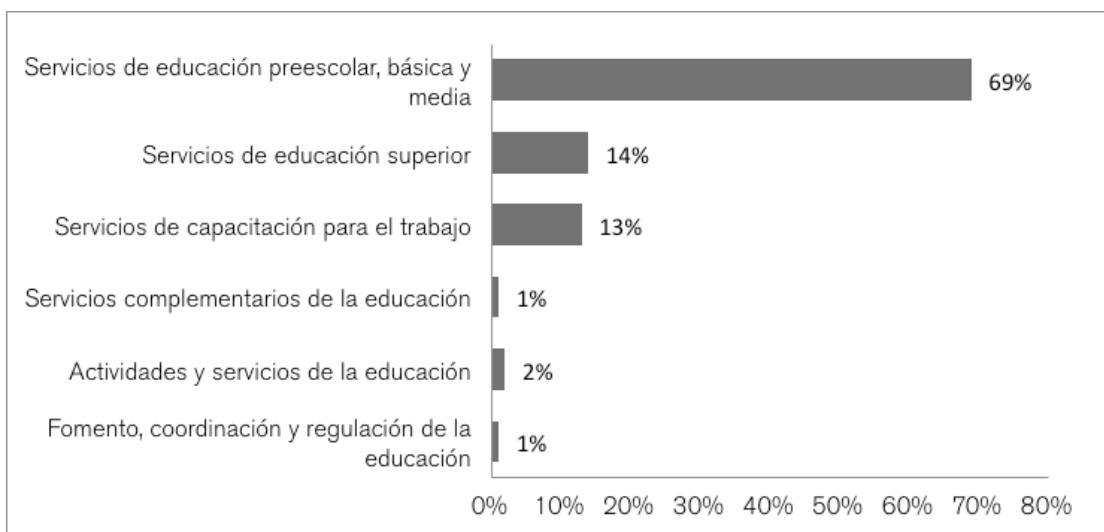
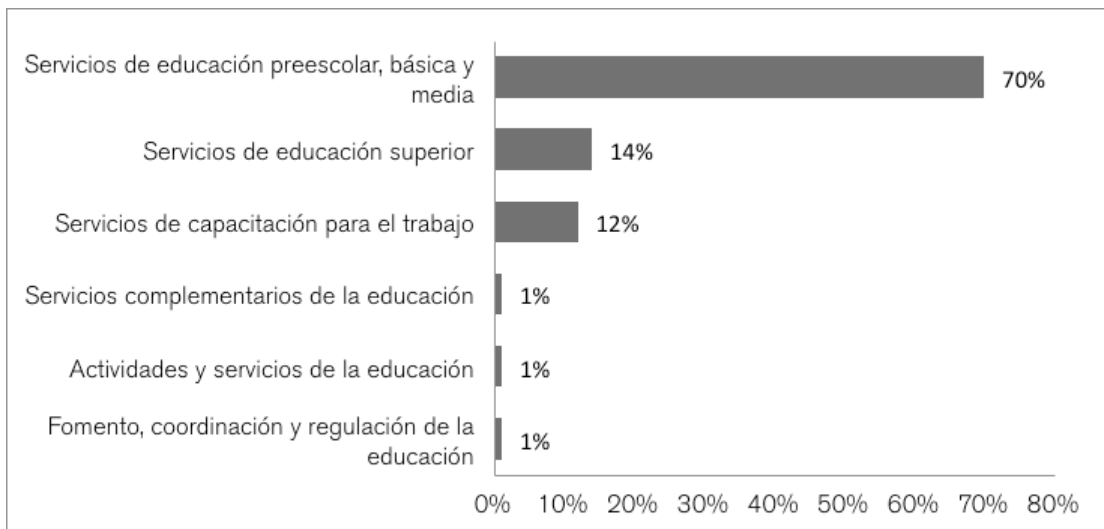
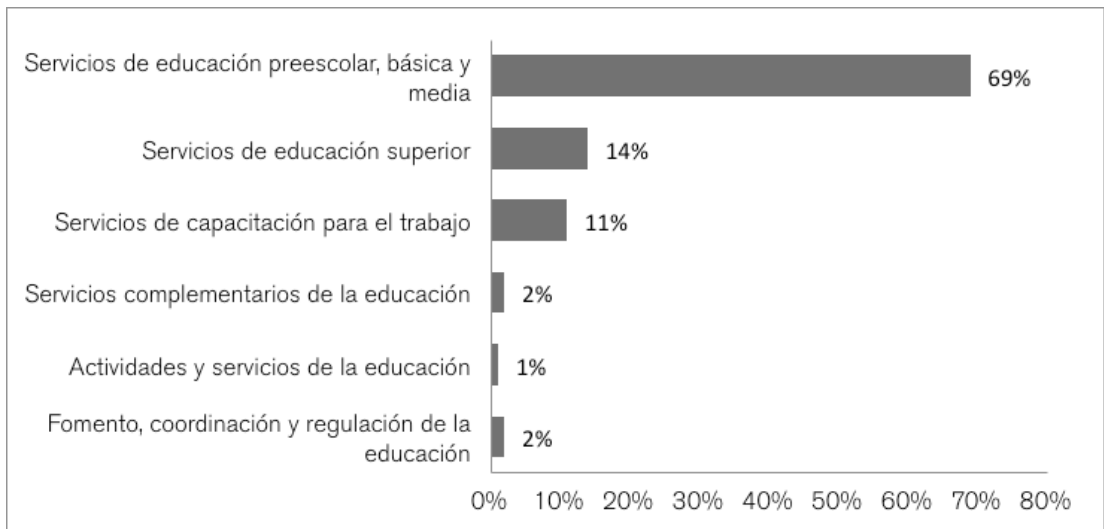




Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

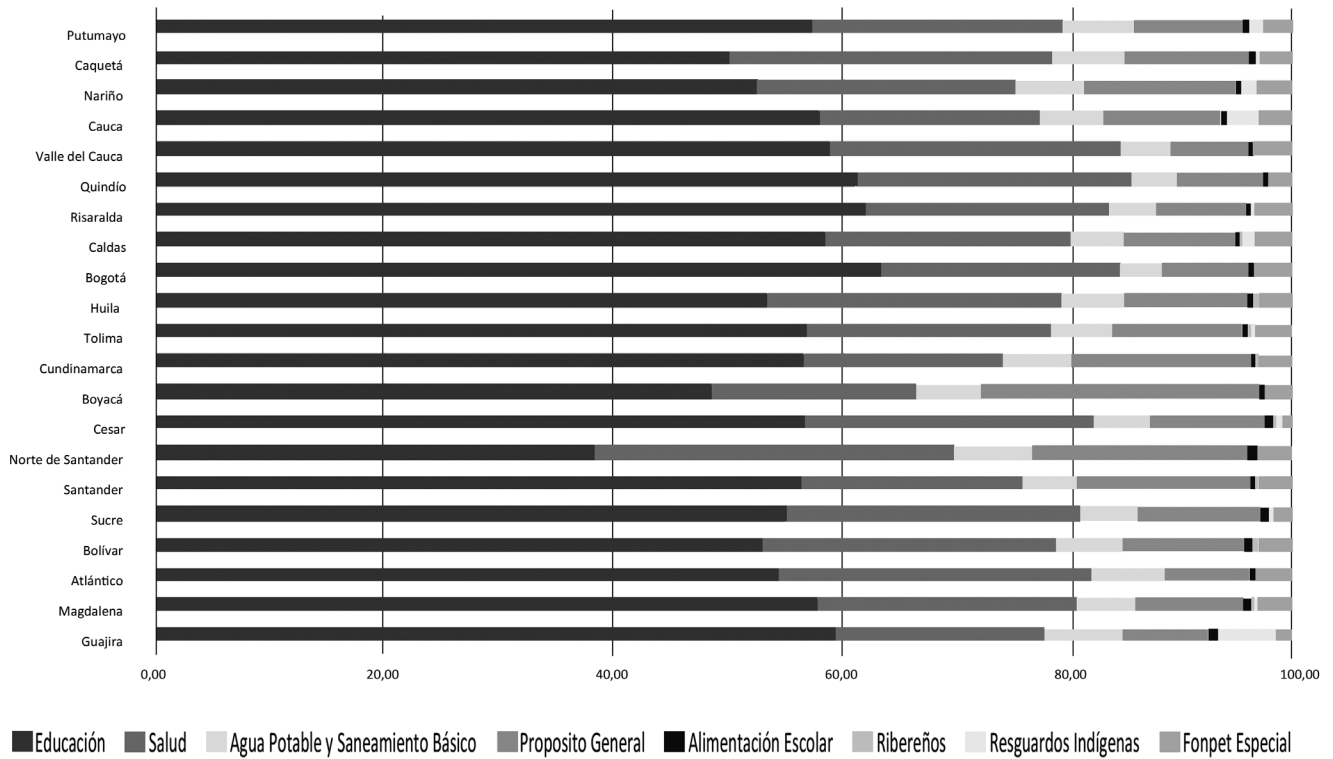
ANEXO No. 4 – SECTOR EDUCACIÓN: OBJETO DE GASTO





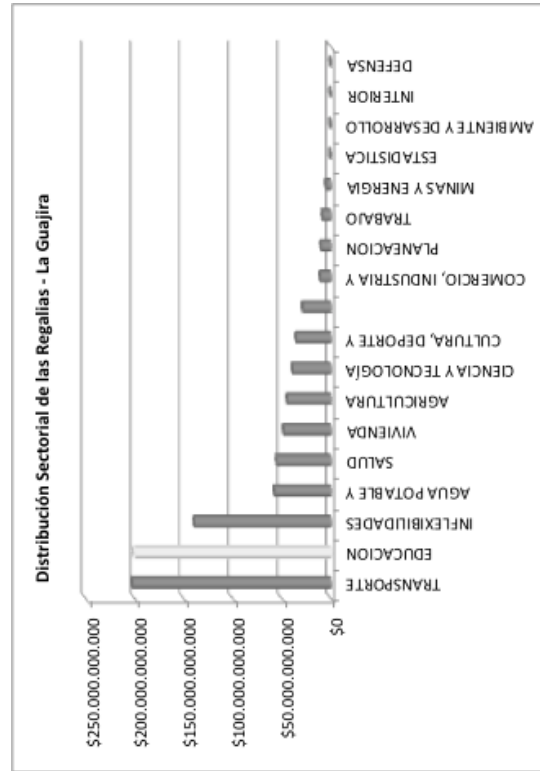
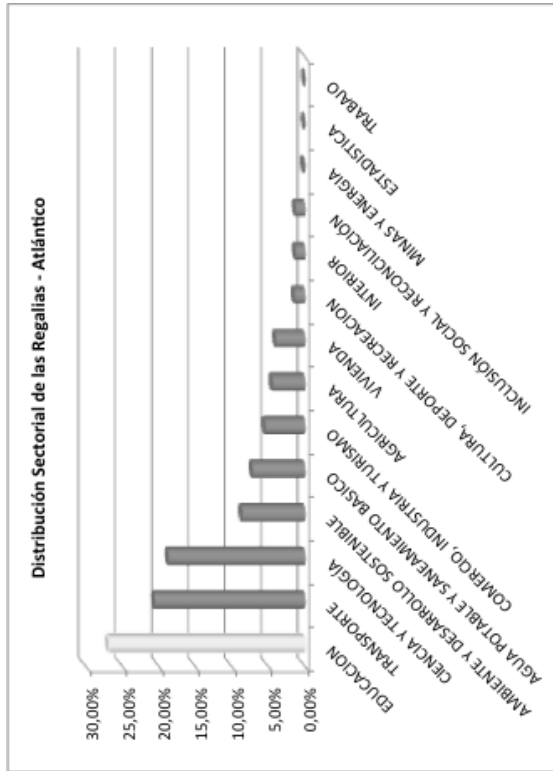
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**ANEXO No. 5 – SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES
DISTRIBUCIÓN DEPARTAMENTAL Y SECTORIAL AÑO 2014
(PARTICIPACIÓN (%) SECTORIAL – DOCE DOCEAVAS)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

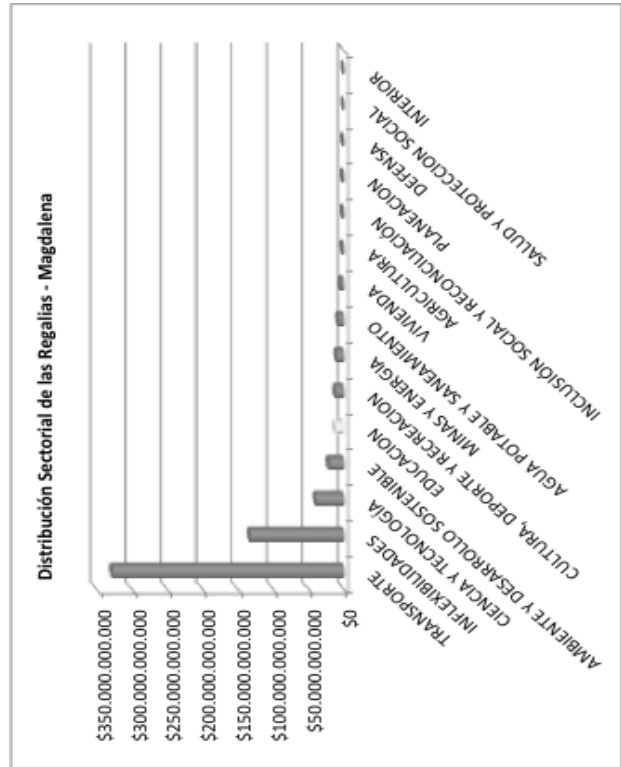
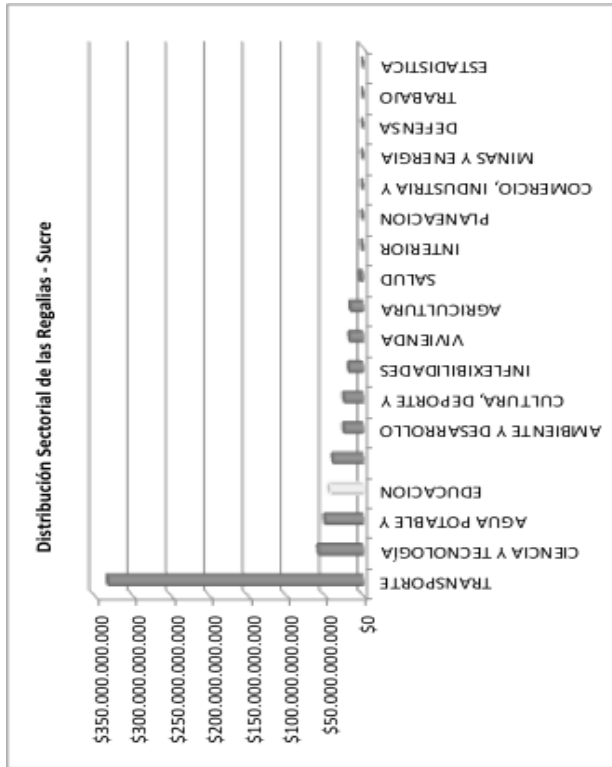
**ANEXO No. 6 – DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
POR DEPARTAMENTOS (2012 EN ADELANTE)**



| Atlántico - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante) | | | | |
|--|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| Total de Proyectos Aprobados en Atlántico: 100 (de los cuales 8 se asocian con el sector educativo; es decir, el 8%) | | | | |
| Valor Total de los Proyectos Aprobados en Atlántico: 384,9 mil millones de pesos (\$103,2 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 26,82% del total de recursos) | | | | |
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
| EDUCACION | \$103.250.563.430 | 8 | 8,00% | 26,82% |
| TRANSPORTE | \$79.340.689.473 | 40 | 40,00% | 20,61% |
| CIENCIA Y TECNOLOGIA | \$71.830.465.991 | 10 | 10,00% | 18,66% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$33.237.917.296 | 4 | 4,00% | 8,64% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO | \$27.650.966.827 | 7 | 7,00% | 7,18% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$20.815.728.190 | 3 | 3,00% | 5,41% |
| AGRICULTURA | \$17.250.637.638 | 5 | 5,00% | 4,48% |
| VIVIENDA | \$15.462.960.921 | 7 | 7,00% | 4,02% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACION | \$5.345.490.570 | 8 | 8,00% | 1,39% |
| INTERIOR | \$4.798.409.464 | 1 | 1,00% | 1,25% |
| INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION | \$4.779.800.000 | 4 | 4,00% | 1,24% |
| MIMAS Y ENERGIA | \$650.024.909 | 1 | 1,00% | 0,17% |
| ESTADISTICA | \$300.000.000 | 1 | 1,00% | 0,08% |
| TRABAJO | \$200.000.000 | 1 | 1,00% | 0,05% |
| Total | \$384.913.654.709 | 100 | 100% | 100,00% |

| La Guajira - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante) | | | | |
|--|-------------------|-------------|----------------|-------------|
| Total de Proyectos Aprobados en La Guajira: 255 (de los cuales 31 se asocian con el sector educativo; es decir, el 15,29%) | | | | |
| Valor Total de los Proyectos Aprobados en La Guajira: 884,3 mil millones de pesos (\$200,8 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 22,7% del total de recursos) | | | | |
| Sector | Valor | N Proyectos | % de proyectos | % de costos |
| TRANSPORTE | \$202.310.037.745 | 52 | 20,39% | 22,88% |
| EDUCACION | \$200.819.645.659 | 39 | 15,29% | 22,71% |
| INFLEXIBILIDADES | \$139.435.073.139 | 17 | 6,67% | 15,77% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO | \$57.302.588.314 | 24 | 9,41% | 6,48% |
| SAUD | \$54.829.639.495 | 15 | 5,88% | 6,20% |
| VIVIENDA | \$48.179.520.149 | 22 | 8,63% | 5,45% |
| AGRICULTURA | \$44.517.805.414 | 13 | 5,10% | 5,03% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACION | \$35.305.349.120 | 8 | 3,14% | 4,39% |
| INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION | \$28.491.720.215 | 21 | 8,24% | 3,98% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$10.593.659.859 | 5 | 1,96% | 3,22% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$9.583.270.236 | 4 | 1,57% | 1,20% |
| TRABAJO | \$8.160.892.302 | 1 | 0,39% | 1,08% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$4.701.796.538 | 5 | 1,96% | 0,92% |
| INTERIOR | \$468.865.000 | 1 | 0,39% | 0,53% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$432.168.846 | 2 | 0,78% | 0,05% |
| INTERIOR | \$316.075.000 | 1 | 0,39% | 0,04% |
| DEFENSA | \$209.934.480 | 1 | 0,39% | 0,02% |
| TOTAL | \$884.313.654.709 | 255 | 100,00% | 100,00% |

ANEXO No. 6 (CONTINUACIÓN) – DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS POR DEPARTAMENTOS (2012 EN ADELANTE)

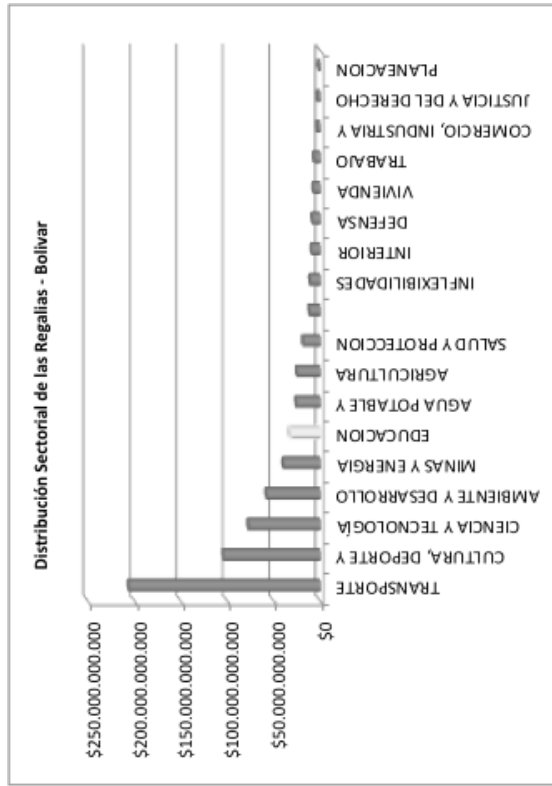


| Sucre - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante) | | | | |
|---|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| Total de Proyectos Aprobados en Sucre: 368 (de los cuales 49 se asocian con el sector educativo; es decir, el 13,32%) | | | | |
| Valor Total de los Proyectos Aprobados en Sucre: \$29,7 mil millones de pesos (\$43,4 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 6,89% del total de recursos) | | | | |
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
| TRANSPORTE | \$332.401.784.677 | 151 | 41,03% | 52,78% |
| CIENCIA Y TECNOLOGÍA | \$57.577.676.653 | 7 | 1,90% | 9,14% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO | \$49.917.720.925 | 37 | 10,05% | 7,93% |
| EDUCACIÓN | \$43.419.093.765 | 49 | 13,32% | 6,89% |
| INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN | \$38.738.419.597 | 18 | 4,89% | 6,15% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$24.754.133.493 | 13 | 3,53% | 3,93% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACIÓN | \$24.675.799.836 | 40 | 10,87% | 3,92% |
| INFLEXIBILIDADES | \$18.259.059.346 | 11 | 2,99% | 2,90% |
| VIVIENDA | \$17.367.638.654 | 11 | 2,99% | 2,73% |
| AGRICULTURA | \$16.097.337.122 | 16 | 4,35% | 2,56% |
| SALUD | \$3.616.808.505 | 4 | 1,09% | 0,57% |
| INTERIOR | \$1.230.792.858 | 1 | 0,27% | 0,20% |
| PLANEACIÓN | \$777.351.977 | 6 | 1,63% | 0,12% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$656.445.856 | 1 | 0,27% | 0,10% |
| MINAS Y ENERGÍA | \$296.462.480 | 2 | 0,54% | 0,05% |
| DEFENSA | \$208.000.000 | 1 | 0,27% | 0,03% |
| TRABAJO | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| ESTADÍSTICA | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| TOTAL | \$629.794.525.724 | 368 | 100,00% | 100,00% |

| Magdalena - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante) | | | | |
|---|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| Total de Proyectos Aprobados en Magdalena: 159 (de los cuales 9 se asocian con el sector educativo; es decir, el 13,32%) | | | | |
| Valor Total de los Proyectos Aprobados en Magdalena: \$77,1 mil millones de pesos (\$12,4 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 2,16% del total de recursos) | | | | |
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
| TRANSPORTE | \$327.932.172.068 | 63 | 39,62% | 56,82% |
| INFLEXIBILIDADES | \$133.051.646.605 | 4 | 2,52% | 21,05% |
| CIENCIA Y TECNOLOGÍA | \$40.251.889.076 | 5 | 3,14% | 6,97% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$21.348.259.868 | 9 | 5,66% | 3,66% |
| EDUCACIÓN | \$12.442.854.872 | 9 | 5,66% | 2,16% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACIÓN | \$12.402.405.902 | 27 | 16,98% | 2,15% |
| MINAS Y ENERGÍA | \$10.479.941.710 | 4 | 2,52% | 1,82% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO | \$8.271.128.699 | 8 | 5,03% | 1,43% |
| VIVIENDA | \$4.950.868.541 | 10 | 6,29% | 0,86% |
| AGRICULTURA | \$1.810.739.351 | 11 | 6,92% | 0,31% |
| INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN | \$1.611.992.997 | 5 | 3,14% | 0,28% |
| PLANEACIÓN | \$1.610.920.000 | 1 | 0,63% | 0,28% |
| DEFENSA | \$976.000.000 | 1 | 0,63% | 0,17% |
| SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL | \$103.598.600 | 1 | 0,63% | 0,02% |
| INTERIOR | \$100.000.000 | 1 | 0,63% | 0,02% |
| TOTAL | \$577.344.328.289 | 159 | 100,00% | 100,00% |

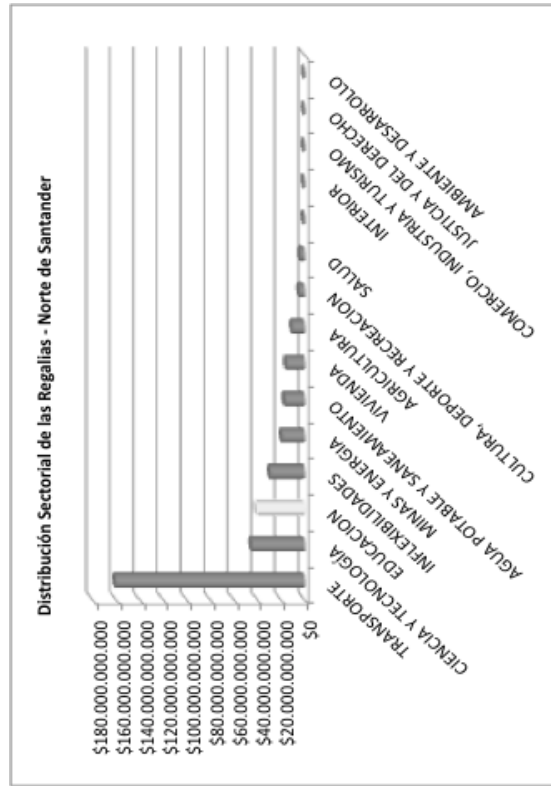
| Bolívar - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante) | | | | |
|---|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
| TRANSPORTE | \$206.080.295.171 | 118 | 40,14% | 31,77% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACION | \$104.010.904.930 | 49 | 16,67% | 16,04% |
| CIENCIA Y TECNOLOGIA | \$77.243.471.728 | 5 | 1,70% | 11,91% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$58.126.990.202 | 9 | 3,06% | 8,96% |
| MINAS Y ENERGIA | \$39.662.435.455 | 7 | 2,38% | 6,12% |
| EDUCACION | \$32.648.784.016 | 30 | 10,20% | 5,03% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO | \$25.816.248.839 | 13 | 4,42% | 3,98% |
| AGRICULTURA | \$25.100.297.672 | 12 | 4,08% | 3,87% |
| SALUD Y PROTECCION SOCIAL | \$18.425.178.943 | 8 | 2,72% | 2,84% |
| INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION | \$11.556.586.795 | 11 | 3,74% | 1,78% |
| INFLEXIBILIDADES | \$10.858.000.000 | 1 | 0,34% | 1,67% |
| INTERIOR | \$9.154.462.028 | 4 | 1,36% | 1,41% |
| DEFENSA | \$8.343.488.052 | 2 | 0,68% | 1,29% |
| VIVIENDA | \$7.009.830.537 | 15 | 5,10% | 1,08% |
| TRABAJO | \$6.451.988.638 | 1 | 0,34% | 0,99% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$3.338.039.712 | 3 | 1,02% | 0,51% |
| JUSTICIA Y DEL DERECHO | \$3.106.033.502 | 2 | 0,68% | 0,48% |
| PLANEACION | \$1.648.021.620 | 4 | 1,36% | 0,25% |
| TOTAL | \$648.580.657.820 | 294 | 100,00% | 100,00% |

Total de Proyectos Aprobados en Bolívar: 294 (de los cuales 30 se asocian con el sector educativo; es decir, el 13,32%)
 Valor Total de los Proyectos Aprobados en Bolívar: 648,5 mil millones de pesos
 (\$32,6 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 5,03% del total de recursos)

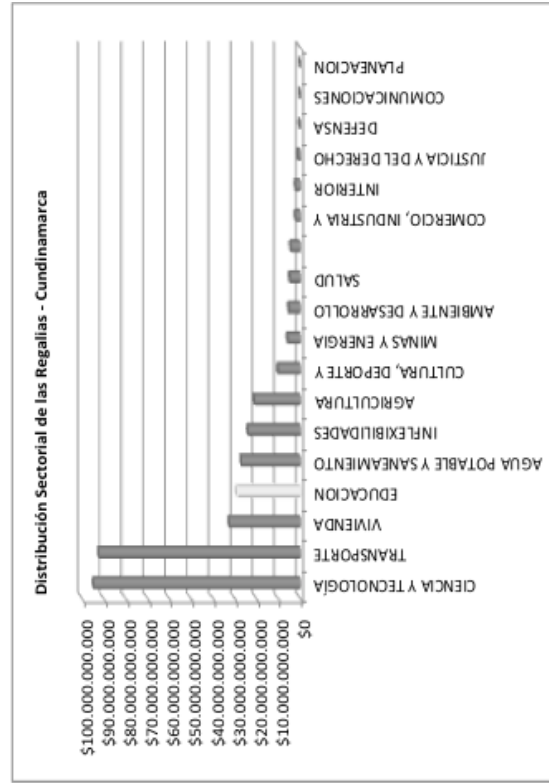
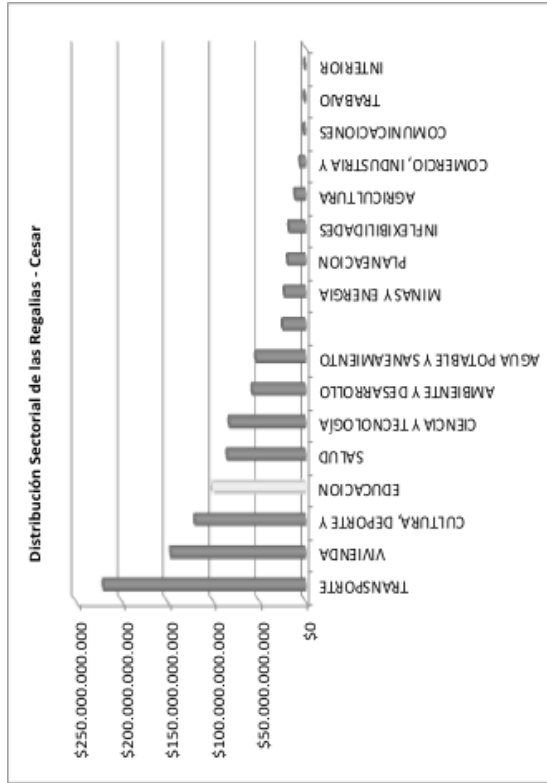


| Norte de Santander - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante) | | | | |
|--|-------------------|-------------|----------------|-------------|
| Sector | Valor | N Proyectos | % de proyectos | % de costos |
| TRANSPORTE | \$160.554.783.825 | 81 | 46,55% | 46,19% |
| CIENCIA Y TECNOLOGIA | \$44.952.800.000 | 1 | 0,57% | 12,93% |
| EDUCACION | \$40.693.397.322 | 18 | 10,34% | 11,73% |
| INFLEXIBILIDADES | \$29.256.871.321 | 3 | 1,72% | 8,42% |
| MINAS Y ENERGIA | \$19.160.451.000 | 3 | 1,72% | 5,51% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO | \$16.770.425.178 | 13 | 7,47% | 4,82% |
| VIVIENDA | \$15.536.509.971 | 27 | 15,52% | 4,47% |
| AGRICULTURA | \$10.420.831.775 | 8 | 4,60% | 3,00% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACION | \$4.515.537.548 | 10 | 5,75% | 1,30% |
| SALUD | \$3.903.342.050 | 4 | 2,30% | 1,12% |
| INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION | \$625.459.728 | 2 | 1,15% | 0,18% |
| INTERIOR | \$428.571.429 | 1 | 0,57% | 0,12% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$425.962.226 | 1 | 0,57% | 0,12% |
| JUSTICIA Y DEL DERECHO | \$214.285.714 | 1 | 0,57% | 0,08% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$120.000.000 | 1 | 0,57% | 0,03% |
| TRABAJO | 50 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| ESTADISTICA | 50 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| PLANEACION | 50 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| DEFENSA | 50 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| TOTAL | \$347.579.129.137 | 174 | 100,00% | 100,00% |

Total de Proyectos Aprobados en Norte de Santander: 174 (de los cuales 18 se asocian con el sector educativo; es decir, el 10,34%)
 Valor Total de los Proyectos Aprobados en Norte de Santander: 347,5 mil millones de pesos
 (\$40,7 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 11,71% del total de recursos)



ANEXO No. 6 (CONTINUACIÓN) – DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS POR DEPARTAMENTOS (2012 EN ADELANTE)



Cesar - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante)

Total de Proyectos Aprobados en Cesar: 284 (de los cuales 33 se asocian con el sector educativo; es decir, el 11,22%)
 Valor Total de los Proyectos Aprobados en Cesar: 972,6 mil millones de pesos
 (\$100,9 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 10,38% del total de recursos)

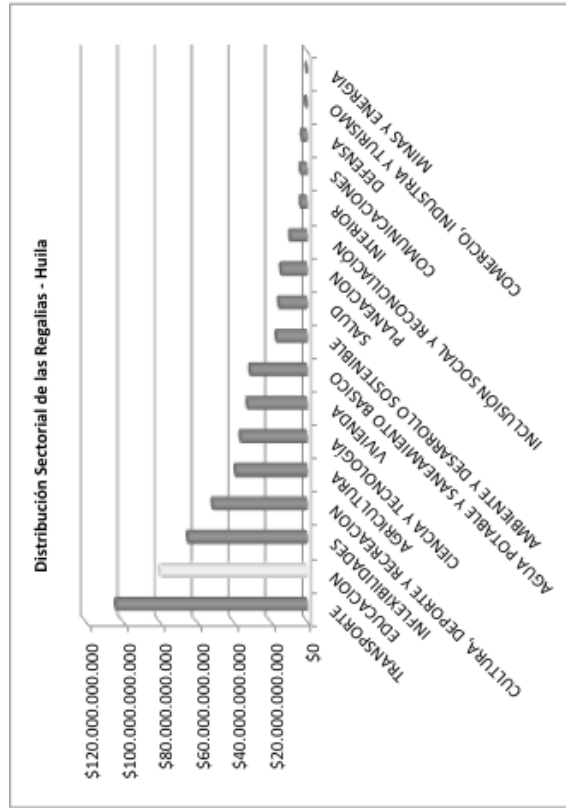
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
|-----------------------------------|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| TRANSPORTE | \$219.772.237.936 | 74 | 25,17% | 22,60% |
| VIVIENDA | \$145.967.113.944 | 30 | 10,20% | 15,01% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACION | \$120.094.185.246 | 48 | 16,33% | 12,35% |
| EDUCACION | \$100.924.793.155 | 33 | 11,22% | 10,38% |
| SALUD | \$84.829.935.702 | 21 | 7,14% | 8,72% |
| CIENCIA Y TECNOLOGIA | \$82.569.357.129 | 3 | 1,02% | 8,49% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$57.752.252.359 | 10 | 3,40% | 5,94% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO | \$54.021.335.406 | 24 | 8,16% | 5,55% |
| INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION | \$24.907.823.437 | 13 | 4,42% | 2,50% |
| MINAS Y ENERGIA | \$22.887.312.405 | 11 | 3,74% | 2,35% |
| PLANIFICACION | \$19.351.162.139 | 2 | 0,68% | 1,99% |
| INFLXIBILIDADES | \$18.032.266.554 | 4 | 1,36% | 1,85% |
| AGRICULTURA | \$11.495.259.128 | 11 | 3,74% | 1,18% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$5.943.032.445 | 3 | 1,02% | 0,61% |
| COMUNICACIONES | \$1.928.468.967 | 2 | 0,68% | 0,20% |
| TRABAJO | \$1.280.831.363 | 3 | 1,02% | 0,13% |
| INTERIOR | \$871.254.603 | 2 | 0,68% | 0,09% |
| ESTADISTICA | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| DEFENSA | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| JUSTICIA Y DEL DERECHO | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| TOTAL | \$972.628.619.918 | 284 | 100,00% | 100,00% |

Cundinamarca - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante)

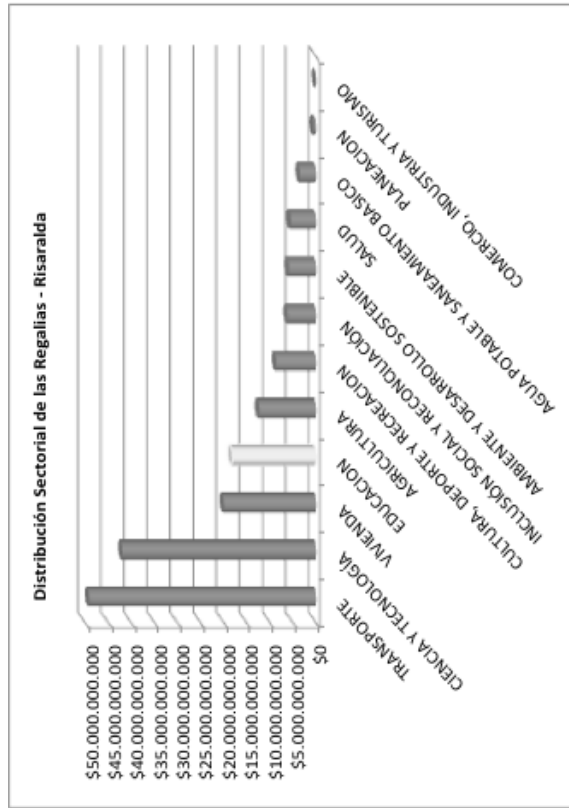
Total de Proyectos Aprobados en Cundinamarca: 284 (de los cuales 16 se asocian con el sector educativo; es decir, el 5,63%)
 Valor Total de los Proyectos Aprobados en Cundinamarca: 354,3 mil millones de pesos
 (\$29 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 8,18% del total de recursos)

| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
|-----------------------------------|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| CIENCIA Y TECNOLOGIA | \$94.596.394.597 | 12 | 4,23% | 26,62% |
| TRANSPORTE | \$92.181.526.411 | 102 | 35,92% | 25,94% |
| VIVIENDA | \$32.526.617.841 | 52 | 18,31% | 9,15% |
| EDUCACION | \$29.054.258.883 | 16 | 5,63% | 8,18% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO | \$26.917.378.273 | 15 | 5,28% | 7,58% |
| INFLXIBILIDADES | \$23.869.808.809 | 3 | 1,06% | 6,72% |
| AGRICULTURA | \$20.819.471.961 | 17 | 5,99% | 5,86% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACION | \$10.002.934.106 | 29 | 10,21% | 2,82% |
| MINAS Y ENERGIA | \$5.671.958.145 | 6 | 2,11% | 1,60% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$5.062.500.000 | 3 | 1,06% | 1,42% |
| SALUD | \$4.683.382.244 | 3 | 1,06% | 1,32% |
| INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION | \$4.314.376.146 | 14 | 4,93% | 1,21% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$2.174.604.361 | 4 | 1,41% | 0,61% |
| INTERIOR | \$2.148.026.984 | 4 | 1,41% | 0,60% |
| JUSTICIA Y DEL DERECHO | \$948.888.000 | 1 | 0,35% | 0,27% |
| DEFENSA | \$200.000.000 | 1 | 0,35% | 0,06% |
| COMUNICACIONES | \$83.881.537 | 1 | 0,35% | 0,02% |
| PLANIFICACION | \$45.500.000 | 1 | 0,35% | 0,01% |
| TRABAJO | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| ESTADISTICA | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| TOTAL | \$355.301.159.489 | 284 | 100,00% | 100,00% |

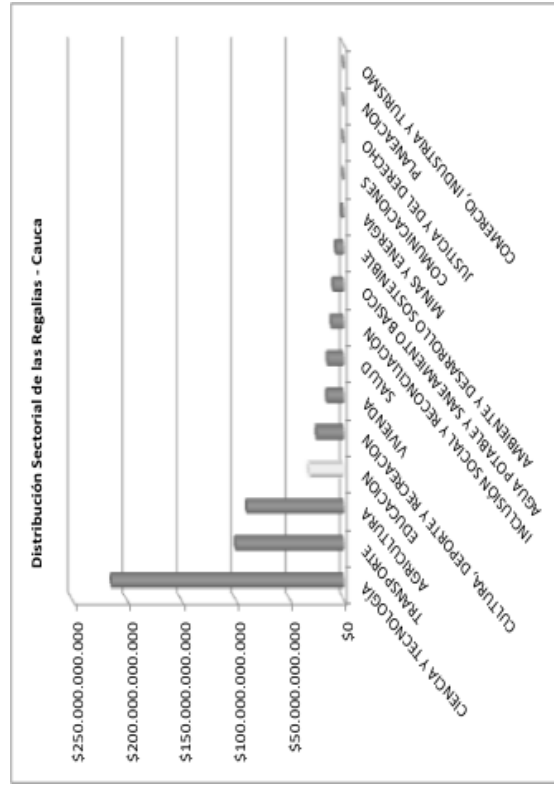
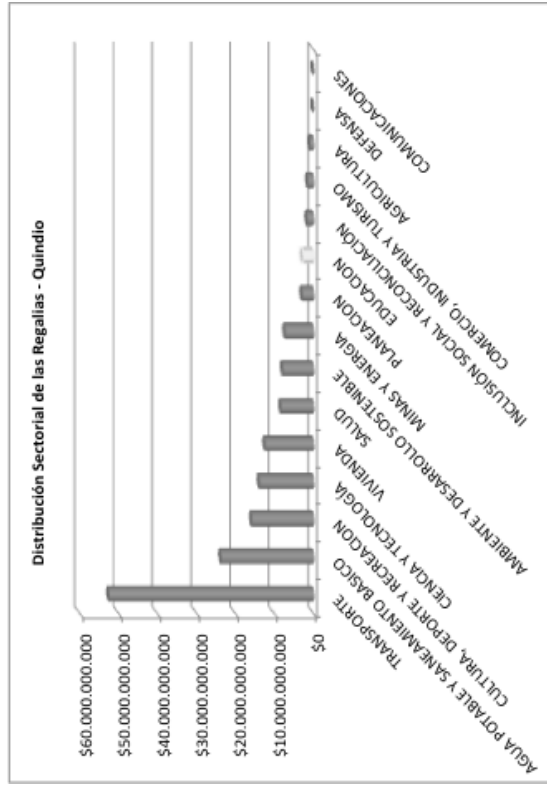
| Huila - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante) | | | | |
|--|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| Total de Proyectos Aprobados en Huila: 254 (de los cuales 25 se asocian con el sector educativo; es decir, el 9,84%) (\$79,5 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 15,81% del total de recursos) | | | | |
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
| TRANSPORTE | \$103.474.894.464 | 79 | 31,10% | 20,56% |
| EDUCACION | \$79.535.886.253 | 25 | 9,84% | 15,81% |
| INFLEXIBILIDADES | \$64.541.655.232 | 11 | 4,33% | 12,83% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACION | \$51.031.488.094 | 31 | 12,20% | 10,14% |
| AGRICULTURA | \$38.731.762.310 | 17 | 6,69% | 7,70% |
| CENCIA Y TECNOLOGIA | \$35.941.909.405 | 7 | 2,76% | 7,14% |
| VIVIENDA | \$32.442.250.054 | 32 | 12,60% | 6,45% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO | \$31.046.815.910 | 19 | 7,48% | 6,17% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$16.731.638.770 | 6 | 2,36% | 3,32% |
| PLANEAACION | \$15.233.726.864 | 11 | 4,33% | 3,03% |
| PLANEAACION | \$14.388.373.500 | 2 | 0,79% | 2,82% |
| INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION | \$9.323.365.117 | 8 | 3,15% | 1,81% |
| INTERIOR | \$5.643.035.680 | 1 | 0,39% | 0,72% |
| COMUNICACIONES | \$2.957.893.600 | 1 | 0,39% | 0,59% |
| DEFENSA | \$750.000.000 | 2 | 0,79% | 0,15% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$214.196.819 | 1 | 0,39% | 0,04% |
| MINAS Y ENERGIA | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| TRABAJO | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| ESTADISTICA | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| JUSTICIA Y DEL DERECHO | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| TOTAL | \$503.210.959.098 | 254 | 100,00% | 100,00% |



| Risaraldá - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante) | | | | |
|--|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| Total de Proyectos Aprobados en Risaraldá: 60 (de los cuales 5 se asocian con el sector educativo; es decir, el 8,33%) (\$18,2 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 10,53% del total de recursos) | | | | |
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
| TRANSPORTE | \$49.163.268.682 | 14 | 23,33% | 28,48% |
| CENCIA Y TECNOLOGIA | \$42.016.566.993 | 6 | 10,00% | 24,34% |
| VIVIENDA | \$20.102.032.752 | 13 | 21,67% | 11,05% |
| EDUCACION | \$18.383.469.260 | 5 | 8,33% | 10,53% |
| AGRICULTURA | \$12.418.954.736 | 5 | 8,33% | 7,19% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACION | \$8.720.766.769 | 4 | 6,67% | 5,05% |
| INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION | \$6.211.483.721 | 3 | 5,00% | 3,60% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$5.999.304.457 | 3 | 1,67% | 3,48% |
| SALUD | \$5.534.903.589 | 1 | 1,67% | 3,21% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO | \$3.043.840.694 | 6 | 10,00% | 2,11% |
| PLANEAACION | \$550.000.000 | 1 | 1,67% | 0,32% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$80.000.000 | 1 | 1,67% | 0,09% |
| INTERIOR | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| TRABAJO | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| MINAS Y ENERGIA | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| ESTADISTICA | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| INFLEXIBILIDADES | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| DEFENSA | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| JUSTICIA Y DEL DERECHO | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| COMUNICACIONES | \$0 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| TOTAL | \$172.622.591.653 | 60 | 100,00% | 100,00% |



ANEXO No. 6 (CONTINUACIÓN) – DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS POR DEPARTAMENTOS (2012 EN ADELANTE)



| Quindío - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante) | | | | |
|--|-----------------|------------------|----------------|-------------|
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
| TRANSPORTE | 52.590.812.915 | 18 | 31,90% | 34,49% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO | 523.775.504.504 | 5 | 9,43% | 15,59% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACIÓN | 515.833.348.429 | 6 | 11,32% | 10,30% |
| CIENCIA Y TECNOLOGÍA | 513.815.608.000 | 3 | 5,66% | 9,08% |
| VIVIENDA | 512.418.979.094 | 6 | 11,32% | 8,15% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | 58.384.042.784 | 2 | 3,77% | 5,50% |
| MINAS Y ENERGÍA | 57.921.687.057 | 3 | 5,66% | 5,20% |
| PLANEACIÓN | 57.327.870.746 | 1 | 1,89% | 4,81% |
| EDUCACIÓN | 53.000.000.000 | 1 | 1,89% | 1,97% |
| INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN | 52.830.855.494 | 1 | 1,89% | 1,86% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | 51.715.511.810 | 3 | 5,66% | 1,13% |
| AGRICULTURA | 51.447.453.948 | 1 | 1,89% | 1,01% |
| DEFENSA | 51.000.500.000 | 1 | 1,89% | 0,66% |
| COMUNICACIONES | 5169.000.020 | 1 | 1,89% | 0,11% |
| INTERIOR | 50 | 0 | 0,00% | 0,08% |
| TRABAJO | 50 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| ESTADÍSTICA | 50 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| INFLEXIBILIDADES | 50 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| JUSTICIA Y DEL DERECHO | 50 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| TOTAL | 512.459.604.281 | 53 | 100,00% | 100,00% |

Total de Proyectos Aprobados en Quindío: 53 (de los cuales 1 se asocian con el sector educativo; es decir, el 1,89%)
 Valor Total de los Proyectos Aprobados en Quindío: 152,4 mil millones de pesos
 (\$2.830 millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 1,86% del total de recursos)

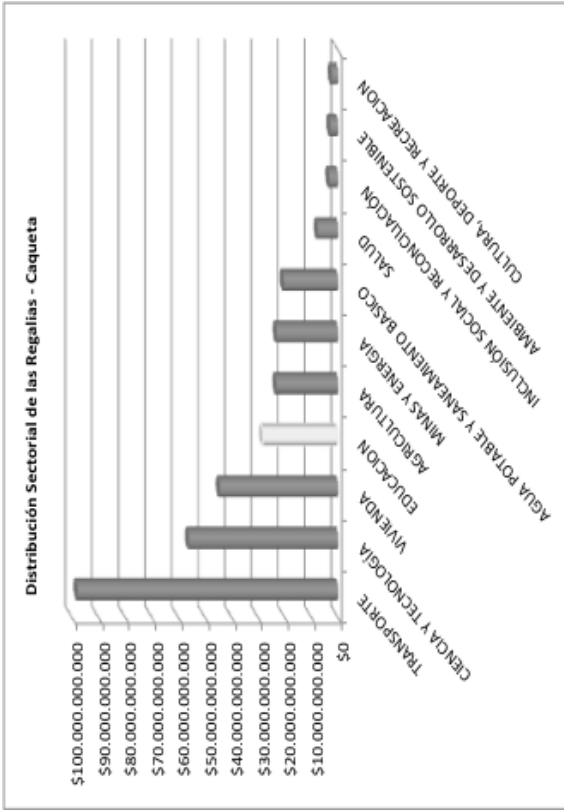
| Cauca - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante) | | | | |
|--|-----------------|------------------|----------------|-------------|
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
| CIENCIA Y TECNOLOGÍA | 241.378.822.996 | 44 | 16,30% | 40,83% |
| TRANSPORTE | 599.900.997.107 | 67 | 24,81% | 19,08% |
| AGRICULTURA | 589.720.388.132 | 28 | 10,37% | 17,11% |
| EDUCACIÓN | 532.306.710.361 | 11 | 4,07% | 6,13% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACIÓN | 524.994.544.953 | 34 | 12,59% | 4,77% |
| VIVIENDA | 515.747.653.192 | 16 | 5,93% | 3,01% |
| SALUD | 515.368.105.163 | 7 | 2,59% | 2,00% |
| INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN | 511.447.826.194 | 27 | 10,00% | 2,19% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO | 59.921.976.644 | 23 | 8,52% | 1,89% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | 57.519.711.092 | 3 | 1,11% | 1,44% |
| MINAS Y ENERGÍA | 52.077.391.183 | 5 | 1,85% | 0,40% |
| COMUNICACIONES | 515.000.000 | 1 | 0,37% | 0,10% |
| JUSTICIA Y DEL DERECHO | 5476.037.439 | 1 | 0,37% | 0,09% |
| PLANEACIÓN | 5191.726.560 | 2 | 0,74% | 0,04% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | 541.270.406 | 1 | 0,37% | 0,01% |
| INTERIOR | 50 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| TRABAJO | 50 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| ESTADÍSTICA | 50 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| INFLEXIBILIDADES | 50 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| DEFENSA | 50 | 0 | 0,00% | 0,00% |
| TOTAL | 523.614.161.422 | 270 | 100,00% | 100,00% |

Total de Proyectos Aprobados en Cauca: 270 (de los cuales 11 se asocian con el sector educativo; es decir, el 4,07%)
 Valor Total de los Proyectos Aprobados en Cauca: 326,6 mil millones de pesos
 (\$32,1 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 6,13% del total de recursos)

Caqueta - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante)

Total de Proyectos Aprobados en Caqueta: 84 (de los cuales 7 se asocian con el sector educativo; es decir, el 8,3%)
 Valor Total de los Proyectos Aprobados en Caqueta: 311,1 mil millones de pesos
 (\$28,3 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 9,11% del total de recursos)

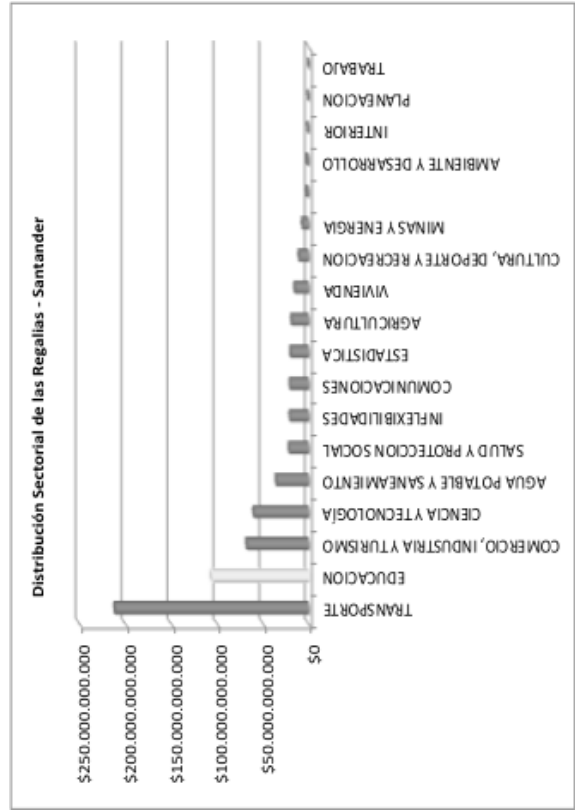
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
|-----------------------------------|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| TRANSPORTE | \$98.073.409.421 | 25 | 29,8% | 31,52% |
| CIENCIA Y TECNOLOGÍA | \$56.257.832.937 | 5 | 6,0% | 18,08% |
| VIVIENDA | \$44.592.439.258 | 11 | 13,1% | 14,33% |
| EDUCACIÓN | \$28.349.691.427 | 7 | 8,3% | 9,11% |
| AGRICULTURA | \$23.315.619.431 | 6 | 7,1% | 7,49% |
| MINAS Y ENERGÍA | \$23.172.185.727 | 7 | 8,3% | 7,45% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO | \$20.577.907.241 | 3 | 3,6% | 6,61% |
| SAÚDE | \$7.749.457.627 | 3 | 3,6% | 2,49% |
| INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN | \$4.415.711.154 | 7 | 8,3% | 1,40% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$3.080.962.100 | 1 | 1,2% | 0,99% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACIÓN | \$2.563.512.067 | 9 | 10,7% | 0,82% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$0 | 0 | 0,0% | 0,00% |
| INTERIOR | \$0 | 0 | 0,0% | 0,00% |
| TRABAJO | \$0 | 0 | 0,0% | 0,00% |
| ESTADÍSTICA | \$0 | 0 | 0,0% | 0,00% |
| INFLEXIBILIDADES | \$0 | 0 | 0,0% | 0,00% |
| PLANEACIÓN | \$0 | 0 | 0,0% | 0,00% |
| DEFENSA | \$0 | 0 | 0,0% | 0,00% |
| JUSTICIA Y DIEL DERECHO | \$0 | 0 | 0,0% | 0,00% |
| COMUNICACIONES | \$0 | 0 | 0,0% | 0,00% |
| TOTAL | \$311.148.728.790 | 84 | 100,0% | 100,00% |



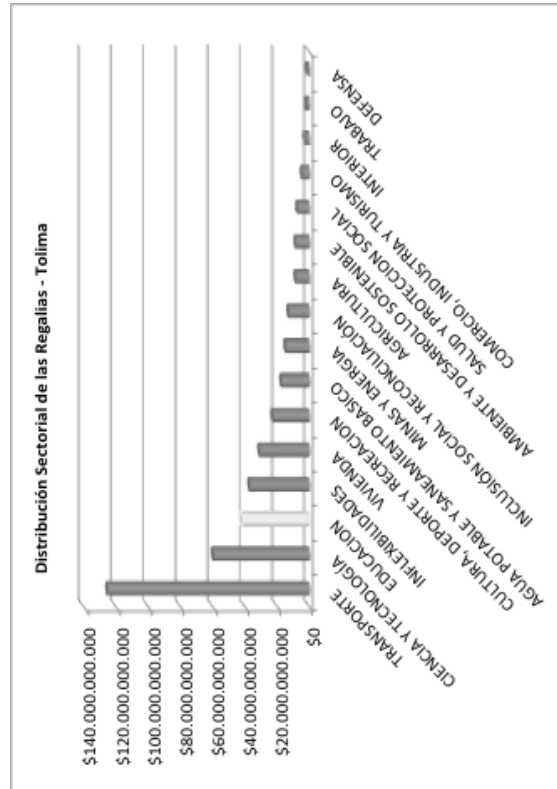
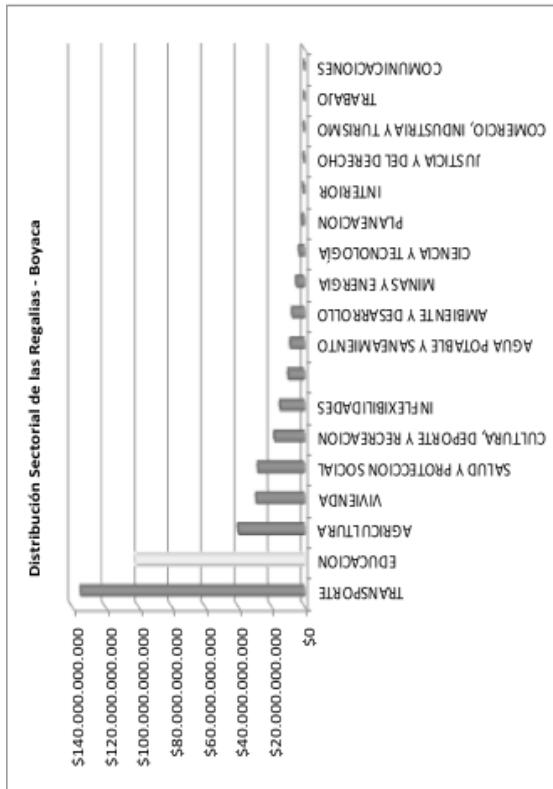
Santander - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante)

Total de Proyectos Aprobados en Santander: 414 (de los cuales 60 se asocian con el sector educativo; es decir, el 14,49%)
 Valor Total de los Proyectos Aprobados en Santander: \$618,1 mil millones
 (\$106 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 17,1612% del total de recursos)

| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
|-----------------------------------|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| TRANSPORTE | \$211.382.430.138 | 142 | 34,30% | 34,20% |
| EDUCACIÓN | \$106.078.781.771 | 60 | 14,49% | 17,16% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$67.672.455.469 | 7 | 1,69% | 10,95% |
| CIENCIA Y TECNOLOGÍA | \$60.201.500.514 | 7 | 1,69% | 9,74% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO | \$35.463.598.381 | 37 | 8,94% | 5,72% |
| SAÚDE Y PROTECCIÓN SOCIAL | \$21.382.284.187 | 21 | 5,07% | 3,46% |
| INFLEXIBILIDADES | \$20.528.007.103 | 4 | 0,97% | 3,32% |
| COMUNICACIONES | \$20.500.000.000 | 2 | 0,48% | 3,32% |
| ESTADÍSTICA | \$19.581.616.076 | 1 | 0,24% | 3,17% |
| AGRICULTURA | \$18.290.082.466 | 33 | 7,97% | 2,96% |
| VIVIENDA | \$15.049.180.752 | 40 | 9,66% | 2,43% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACIÓN | \$10.208.915.028 | 17 | 4,11% | 1,67% |
| MINAS Y ENERGÍA | \$6.686.988.995 | 22 | 5,31% | 1,08% |
| INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN | \$2.098.119.583 | 8 | 1,93% | 0,34% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$1.789.241.530 | 7 | 1,69% | 0,29% |
| INTERIOR | \$781.646.046 | 3 | 0,72% | 0,13% |
| PLANEACIÓN | \$385.320.759 | 2 | 0,48% | 0,06% |
| TRABAJO | \$60.000.000 | 1 | 0,24% | 0,01% |
| TOTAL | \$618.130.168.798 | 414 | 100,00% | 100,00% |



ANEXO No. 6 (CONTINUACIÓN) – DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS POR DEPARTAMENTOS (2012 EN ADELANTE)



Boyaca - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante)

Total de Proyectos Aprobados en Boyaca: 319 (de los cuales 41 se asocian con el sector educativo; es decir, el 12,85%)
 Valor Total de los Proyectos Aprobados en Boyaca \$403,3 mil millones
 (\$101,6 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 25,21% del total de recursos)

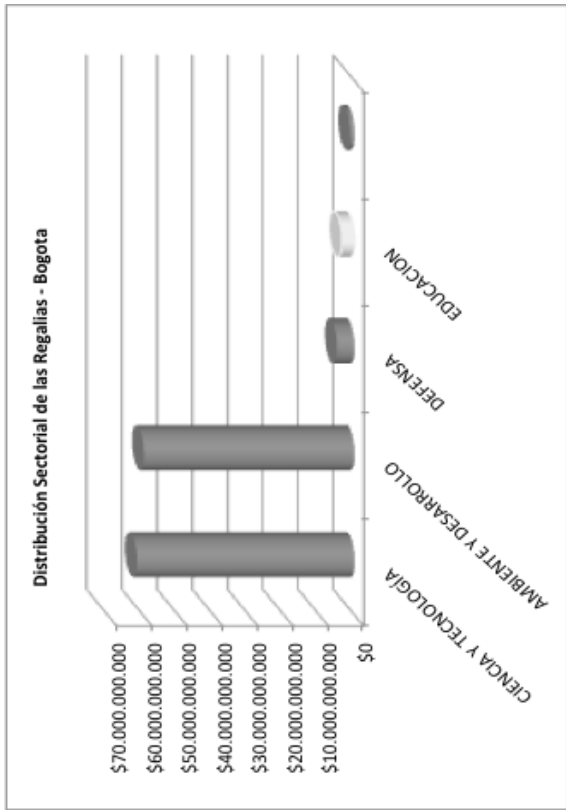
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
|-----------------------------------|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| TRANSPORTE | \$134.631.069.367 | 109 | 34,17% | 33,38% |
| EDUCACION | \$101.676.469.411 | 41 | 12,85% | 25,21% |
| AGRICULTURA | \$39.913.147.514 | 14 | 4,39% | 9,89% |
| VIVIENDA | \$29.060.448.754 | 46 | 14,42% | 7,20% |
| SALUD Y PROTECCION SOCIAL | \$28.123.677.760 | 13 | 4,08% | 6,97% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACION | \$18.121.430.805 | 28 | 8,78% | 4,49% |
| INFLEXIBILIDADES | \$14.702.534.339 | 2 | 0,63% | 3,64% |
| INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION | \$9.883.130.837 | 15 | 4,70% | 2,49% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO | \$8.632.525.451 | 24 | 7,52% | 2,14% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$7.493.985.185 | 6 | 1,88% | 1,86% |
| MINAS Y ENERGIA | \$4.973.860.482 | 8 | 2,51% | 1,23% |
| CIENCIA Y TECNOLOGIA | \$3.217.708.000 | 3 | 0,94% | 0,80% |
| PLANEACION | \$1.534.722.843 | 4 | 1,25% | 0,38% |
| INTERIOR | \$629.969.866 | 2 | 0,63% | 0,16% |
| JUSTICIA Y DEL DERECHO | \$320.396.608 | 1 | 0,31% | 0,08% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$263.484.681 | 1 | 0,31% | 0,07% |
| TRABAJO | \$161.672.289 | 1 | 0,31% | 0,04% |
| COMUNICACIONES | \$49.846.824 | 1 | 0,31% | 0,01% |
| TOTAL | \$403.388.045.616 | 319 | 100,00% | 100,00% |

Tolima - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante)

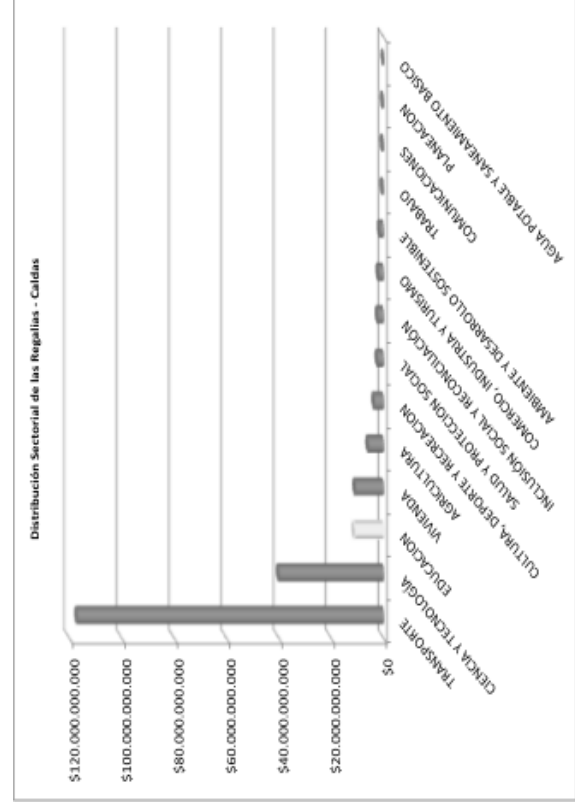
Total de Proyectos Aprobados en Tolima: 317 (de los cuales 60 se asocian con el sector educativo; es decir, el 18,93%)
 Valor Total de los Proyectos Aprobados en Tolima: \$403,3 mil millones
 (\$41,9 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 10,6% del total de recursos)

| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
|-----------------------------------|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| TRANSPORTE | \$125.362.653.678 | 96 | 30,28% | 31,64% |
| CIENCIA Y TECNOLOGIA | \$59.668.221.378 | 13 | 4,10% | 15,06% |
| EDUCACION | \$41.998.217.354 | 60 | 18,93% | 10,60% |
| INFLEXIBILIDADES | \$37.111.516.632 | 4 | 1,26% | 9,37% |
| VIVIENDA | \$36.684.825.674 | 28 | 8,83% | 7,74% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACION | \$22.767.005.457 | 34 | 10,73% | 5,75% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO | \$17.339.015.890 | 26 | 8,20% | 4,38% |
| MINAS Y ENERGIA | \$14.705.031.765 | 4 | 1,26% | 3,71% |
| INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION | \$12.863.959.673 | 26 | 8,20% | 3,25% |
| AGRICULTURA | \$8.320.589.100 | 5 | 1,58% | 2,10% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$8.260.379.090 | 6 | 1,89% | 2,08% |
| SALUD Y PROTECCION SOCIAL | \$7.196.339.400 | 6 | 1,89% | 1,82% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$4.316.698.305 | 3 | 0,95% | 1,09% |
| INTERIOR | \$2.633.954.240 | 3 | 0,95% | 0,66% |
| TRABAJO | \$1.906.706.876 | 2 | 0,63% | 0,48% |
| DEFENSA | \$1.117.528.408 | 1 | 0,32% | 0,28% |
| TOTAL | \$396.252.643.920 | 317 | 100,00% | 100,00% |

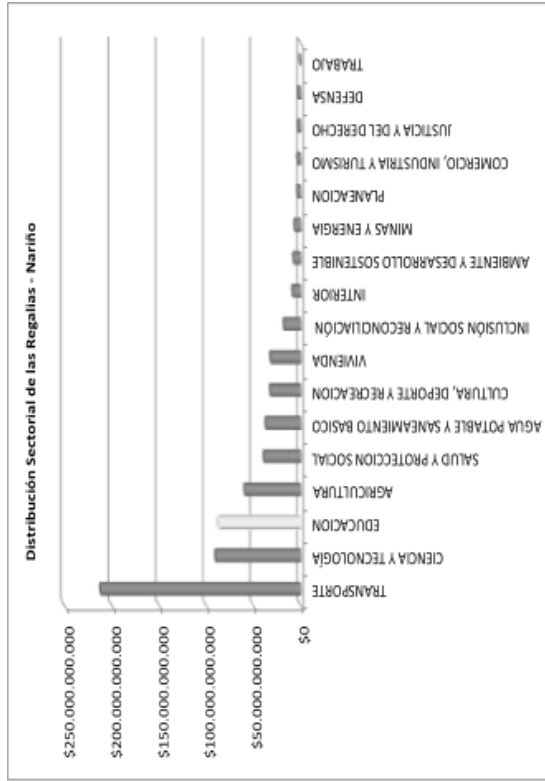
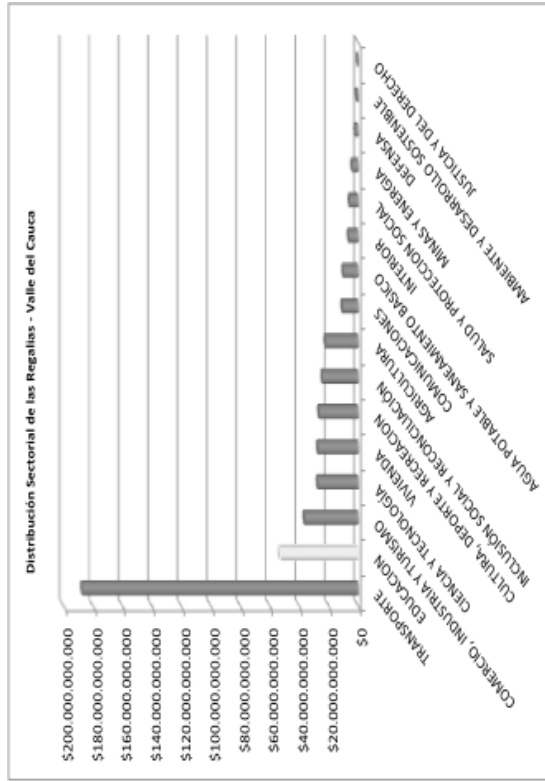
| Bogotá D.C. - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en delante) | | | | |
|---|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| Total de Proyectos Aprobados en Bogotá D.C. 10 (de los cuales 1 se asocian con el sector educativo; es decir, el 10%) | | | | |
| Valor Total de los Proyectos Aprobados en Bogotá D.C. : \$131,1 mil millones de pesos (\$3.500 millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 2,72% del total de recursos) | | | | |
| Bogotá D.C | | | | |
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
| CIENCIA Y TECNOLOGÍA | \$61.703.863.289 | 5 | 50,00% | 47,03% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$59.712.585.511 | 2 | 20,00% | 45,52% |
| DEFENSA | \$5.000.000.000 | 1 | 10,00% | 3,81% |
| EDUCACION | \$3.572.917.143 | 1 | 10,00% | 2,72% |
| INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN | \$1.200.000.000 | 1 | 10,00% | 0,91% |
| TOTAL | \$131.189.365.943 | 10 | 100,00% | 100,00% |



| Caldas - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en delante) | | | | |
|---|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| Total de Proyectos Aprobados en Caldas: 150 (de los cuales 16 se asocian con el sector educativo; es decir, el 10,67%) | | | | |
| Valor Total de los Proyectos Aprobados en Caldas : \$198,3 mil millones de pesos (\$11,1 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 5,65% del total de recursos) | | | | |
| Caldas | | | | |
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
| TRANSPORTE | \$117.146.144.911 | 67 | 44,67% | 59,06% |
| CIENCIA Y TECNOLOGÍA | \$40.143.063.942 | 9 | 6,00% | 20,24% |
| EDUCACION | \$11.198.903.043 | 16 | 10,67% | 5,65% |
| VIVIENDA | \$10.895.602.056 | 19 | 12,67% | 5,49% |
| AGRICULTURA | \$5.937.162.871 | 6 | 4,00% | 2,99% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACION | \$3.641.077.489 | 11 | 7,33% | 1,84% |
| SALUD Y PROTECCION SOCIAL | \$2.369.817.485 | 3 | 2,00% | 1,19% |
| INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN | \$2.266.044.775 | 9 | 6,00% | 1,14% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$2.000.000.000 | 1 | 0,67% | 1,01% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$1.520.716.460 | 4 | 2,67% | 0,77% |
| TRABAJO | \$474.019.443 | 1 | 0,67% | 0,24% |
| COMUNICACIONES | \$420.613.330 | 1 | 0,67% | 0,21% |
| PLANEACION | \$295.784.904 | 2 | 1,33% | 0,15% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO | \$44.798.558 | 1 | 0,67% | 0,02% |
| TOTAL | \$198.353.749.267 | 150 | 100,00% | 100,00% |



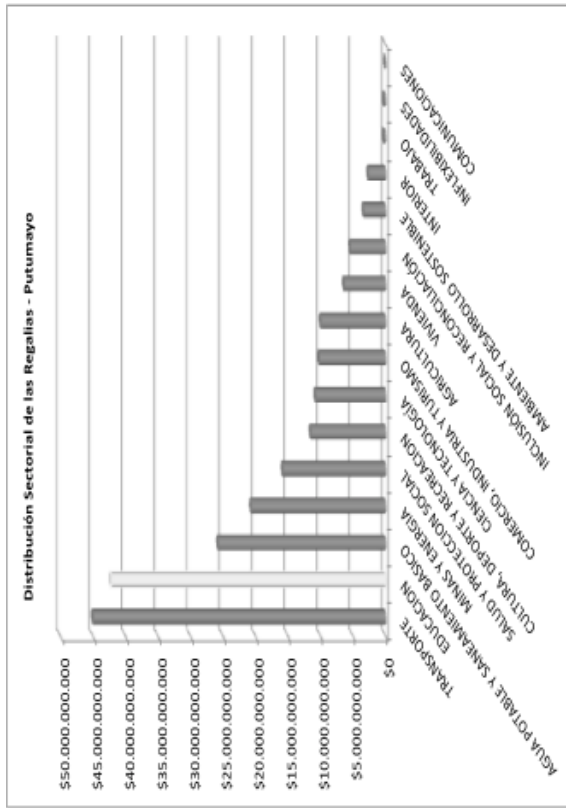
ANEXO No. 6 (CONTINUACIÓN) – DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS POR DEPARTAMENTOS (2012 EN ADELANTE)



| Valle del Cauca - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante) | | | | |
|---|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| Total de Proyectos Aprobados en Valle del Cauca: 371 (de los cuales 7 se asocian con el sector educativo; es decir, el 4.09%) | | | | |
| Valor Total de los Proyectos Aprobados en Valle del Cauca: \$446,261 millones de pesos (\$53,2 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 11.93% del total de recursos) | | | | |
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
| TRANSPORTE | \$187,444,736,118 | 75 | 43,86% | 42,00% |
| EDUCACIÓN | \$53,243,230,879 | 7 | 4,09% | 11,93% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$36,532,400,000 | 4 | 2,34% | 8,19% |
| CIENCIA Y TECNOLOGÍA | \$27,459,790,808 | 6 | 3,51% | 6,15% |
| VIVIENDA | \$27,363,334,095 | 17 | 9,94% | 6,13% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACIÓN | \$26,612,425,477 | 26 | 15,20% | 5,96% |
| INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN | \$24,416,147,803 | 13 | 7,60% | 5,47% |
| AGRICULTURA | \$22,241,195,362 | 7 | 4,09% | 4,98% |
| COMUNICACIONES | \$10,856,542,952 | 1 | 0,58% | 2,43% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO | \$10,212,072,305 | 4 | 2,34% | 2,29% |
| INTERIOR | \$6,505,852,505 | 2 | 1,17% | 1,46% |
| SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL | \$5,915,981,074 | 2 | 1,17% | 1,33% |
| MINAS Y ENERGÍA | \$4,118,398,396 | 2 | 1,17% | 0,92% |
| DEFENSA | \$2,000,000,000 | 1 | 0,58% | 0,45% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$969,281,975 | 3 | 1,75% | 0,22% |
| JUSTICIA Y DEL DERECHO | \$370,000,000 | 1 | 0,58% | 0,08% |
| TOTAL | \$446,261,389,809 | 371 | 100,00% | 100,00% |

| Nariño - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante) | | | | |
|---|-------------------|------------------|----------------|-------------|
| Total de Proyectos Aprobados en Nariño: 576 (de los cuales 56 se asocian con el sector educativo; es decir, el 9,72%) | | | | |
| Valor Total de los Proyectos Aprobados en Nariño: \$639,805 millones de pesos (\$87,16 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 13,62% del total de recursos) | | | | |
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos | % de costos |
| TRANSPORTE | \$212,075,621,318 | 182 | 31,60% | 33,15% |
| CIENCIA Y TECNOLOGÍA | \$38,600,829,160 | 19 | 3,30% | 14,08% |
| EDUCACIÓN | \$87,366,321,303 | 56 | 9,72% | 13,62% |
| AGRICULTURA | \$59,628,822,252 | 43 | 7,47% | 9,32% |
| SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL | \$36,749,521,289 | 16 | 2,78% | 6,03% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO | \$31,725,305,712 | 37 | 6,42% | 5,74% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACIÓN | \$31,420,371,804 | 95 | 16,49% | 4,96% |
| VIVIENDA | \$27,363,334,095 | 59 | 10,24% | 4,91% |
| INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN | \$24,416,147,803 | 32 | 5,56% | 2,75% |
| INTERIOR | \$10,856,542,952 | 10 | 1,74% | 1,33% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$969,281,975 | 8 | 1,39% | 0,17% |
| MINAS Y ENERGÍA | \$4,118,398,396 | 8 | 1,39% | 0,98% |
| PLANEACIÓN | \$3,162,482,215 | 3 | 0,52% | 0,52% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$3,358,263,500 | 4 | 0,69% | 0,49% |
| JUSTICIA Y DEL DERECHO | \$2,600,000,000 | 1 | 0,17% | 0,45% |
| DEFENSA | \$2,000,000,000 | 2 | 0,35% | 0,41% |
| TRABAJO | \$500,000,000 | 1 | 0,17% | 0,08% |
| TOTAL | \$639,805,962,515 | 576 | 100,00% | 100,00% |

| Putumayo - Relación de Proyectos Aprobados Sistema General de Regalías (2012 en adelante) | | | |
|--|-------------------|------------------|----------------|
| Total de Proyectos Aprobados en Putumayo: 315 (de los cuales 70 se asocian con el sector educativo; es decir, el 22,22%) | | | |
| Valor Total de los Proyectos Aprobados en Putumayo: \$210.51 mil millones de pesos | | | |
| (\$42,2 mil millones de pesos para el sector educativo; es decir, el 20,05% del total de recursos) | | | |
| Sector | Valor | No. De Proyectos | % de proyectos |
| Putumayo | | | |
| TRANSPORTE | \$45.010.322.229 | 63 | 20,00% |
| EDUCACIÓN | \$42.204.812.022 | 70 | 22,22% |
| AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO | \$25.755.059.505 | 56 | 17,78% |
| MINAS Y ENERGIA | \$20.681.443.641 | 13 | 4,13% |
| SALUD Y PROTECCION SOCIAL | \$15.835.096.476 | 13 | 4,13% |
| CULTURA, DEPORTE Y RECREACION | \$11.504.147.500 | 24 | 7,62% |
| CIENCIA Y TECNOLOGIA | \$10.787.143.744 | 1 | 0,32% |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | \$10.217.798.018 | 8 | 2,54% |
| AGRICULTURA | \$9.972.997.815 | 24 | 7,62% |
| VIVIENDA | \$6.396.589.048 | 18 | 5,71% |
| INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION | \$5.456.591.203 | 6 | 1,90% |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | \$3.387.621.131 | 13 | 4,13% |
| INTERIOR | \$2.677.067.371 | 3 | 0,95% |
| TRABAJO | \$300.435.000 | 1 | 0,32% |
| INFLEXIBILIDADES | \$265.614.982 | 1 | 0,32% |
| COMUNICACIONES | \$64.694.654 | 1 | 0,32% |
| TOTAL | \$210.517.434.319 | 315 | 100,00% |



Referencias bibliográficas

- ABRAMOVICH, V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. En: Revista Cepal, No. 88. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- ANGULO, R., AZEVEDO P, GAVIRIA, A. y PÁEZ, G. (2014). “La movilidad social en Colombia”. En: Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Bogotá: Universidad de los Andes.
- BARRERA-OSORIO, F, MALDONADO, D. y RODRÍGUEZ, C. (2014). “Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas”. En: Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Bogotá: Universidad de los Andes.
- BERNAL, R. y CAMACHO, A. (2014). “La política de primera infancia en el contexto de la equidad y la movilidad social en Colombia”. En: Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Bogotá: Universidad de los Andes.
- BOLAÑOS, Graciela y TATTAY, Libia (2013). “La educación propia, una realidad oculta de resistencia educativa y cultural de los pueblos”. En: Entrelazados de la educación popular en Colombia. Bogotá: Desde Abajo.
- BONET, J.; PÉREZ, G. y AYALA, J. (2014a). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 205. Cartagena: Banco de la República.
- BONET, J. y URREGO, J. (2014b). *El Sistema General de Regalías ¿Empeoró, mejoró o quedó igual?* Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 198. Cartagena: Banco de la República.
- CÁRDENAS, J.; ÑOPO, H. y CASTAÑEDA, J. (2012). *Equidad en la diferencia: políticas para la movilidad social de grupos de identidad*. Documento CEDE, No. 39. Bogotá: Universidad de los Andes.
- CORREDOR, C. (2010). *La política social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (2011). *Sentencia T-551/11 - Derecho fundamental a la educación. Contenido y protección reforzada tratándose de personas en situación de discapacidad*. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2014). *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007). *Actualización de la cartilla “Las Regalías en Colombia”*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DUBET, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores

- FEDESARROLLO (2010). *“Repartir la mermelada sobre toda la tostada: difícil pero necesario. Reflexiones sobre el proyecto de acto Legislativo que reforma el régimen de regalías”*. En: *Tendencia Económica*, No. 101. Bogotá: Fedesarrollo.
- FERREIRA, F. y MELÉNDEZ, M. (2014). *“Desigualdad de resultados y oportunidades en Colombia: 1997-2010”*. En: *Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- GARCÍA, M., ESPINOSA, J., JIMÉNEZ, F. y PARRA, J. (2013). *Separados y desiguales. Educación y clases sociales en Colombia*. Bogotá: Colección DeJusticia.
- ITRIBAGO, D. (2011). *Dueños del desarrollo. Impuestos para combatir la pobreza*. Informe de Investigación de Intermón OXFAM. Septiembre, 2011.
- JIMÉNEZ, J. y RUIZ, J. (2009). *Política fiscal y equidad: una mirada comparada entre Europa y América Latina*. Conferencia “Las políticas públicas ante la crisis global”. El Salvador, 31 agosto-1° de septiembre de 2009.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2013). *Sistema nacional de indicadores educativos para los niveles de preescolar, básica y media en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2014). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2013). *Colombia: reforma al Sistema General de Regalías*. Presentación del Ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas Santamaría. Bogotá: Julio de 2013.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2010). *Regla fiscal para Colombia*. Bogotá: Comité Técnico Interinstitucional.
- MOLLER, L. (2012). *Política fiscal en Colombia: aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa*. Documento de Trabajo n.º 67623. Bogotá: Banco Mundial.
- MONTENEGRO, A. y MELÉNDEZ, M. (Compiladores) (2014). *Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- MORA, A. (2015). *“Veinticinco años de crisis fiscal en Colombia (1990-2014). Acumulación, confianza y legitimidad en el orden neoliberal”*. En: *Revista Papel Político*, Vol. 20, No. 1. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- OCAMPO, J. y MALAGÓN, J. (2012). *“Los efectos distributivos de la política fiscal en América Latina”*. En: *Revista Pensamiento Iberoamericano*, No. 10. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional.
- OCAMPO, J. (2008). *“Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización”*. En: *Revista Nueva Sociedad*, No. 15. Buenos Aires: Fundación Foro Nueva Sociedad.
- OCDE (2014). *Panorama de la educación 2014. Indicadores de la OCDE*. Madrid: Santillana.

- PEÑA, X., CÁRDENAS, J., ÑOPO, H., CASTAÑEDA, J., MUÑOZ, J. y URIBE, C. (2013). *Mujer y movilidad social*. Documento CEDE, No. 5. Bogotá: Universidad de los Andes.
- PÉREZ, L. (2007). “¿Cómo medir el cumplimiento de los derechos sociales? Un modelo para evaluar el disfrute del derecho a la educación”. En: Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas. Bogotá: DeJusticia.
- PÉREZ, L. (2007a). “Fortalecer el capital humano vs. Garantizar el derecho a la educación: dos lógicas de diseño e implementación de políticas educativas”. En: Seis ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas. Bogotá: DeJusticia - IDEP.
- PÉREZ, L. (2004). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública educativa a la luz del derecho a la educación*. Serie Desc. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- RODRÍGUEZ, O. (2007). “Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado”. En: Bien-estar y macroeconomía 2007. Más allá de la retórica. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SERVÉN, L. (2008). *Fiscal redistribution and income inequality in Latin America*. Washington: The World Bank Development Research Group.
- THERBORN, G. (2015). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

ESTE PROYECTO ES FINANCIADO POR:



Agenda Común
para Construir Paz
Contrato
DCI-NSAP-
VD/2014/328-777



observatorio nacional de paz



PLANETA PAZ
Sistema Temático Populares
para la Paz en Colombia

Agenda Común
Para la Paz
Desde los Territorios