

1-1-2016

Análisis de la evolución de los recursos para la prestación del servicio educativo en el departamento de Cundinamarca. Estudio descriptivo de 2001 a 2013

Kelly Yamile Luna Caldas

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia>

Citación recomendada

Luna Caldas, K. Y. (2016). Análisis de la evolución de los recursos para la prestación del servicio educativo en el departamento de Cundinamarca. Estudio descriptivo de 2001 a 2013. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/351>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

**ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA LA PRESTACIÓN
DEL SERVICIO EDUCATIVO EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA.
ESTUDIO DESCRIPTIVO DE 2001 A 2013.**

Trabajo de grado para optar al título de Economista

**Kelly Yamile Luna Caldas
10042273**

**Asesor de investigación:
Profesor Manuel Bernal Garzón**

**Universidad de La Salle
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Programa de Economía
Bogotá D.C.
2016**

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios en primer lugar por facilitarme y traerme a la vida las herramientas necesarias para culminar esta meta, también doy gracias infinitas a mi familia quienes son la fuente de apoyo en todo el proceso de mi vida y en especial de este logro alcanzado.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	6
2. MARCO REFERENCIAL.....	10
2.1 Antecedentes de la Investigación	10
2.2 Marco Teórico	15
2.2.1 Teoría de la elección racional.....	16
2.2.2 Teoría neoinstitucional de la economía	18
2.2.3 La descentralización en la teoría económica	20
2.3 Marco Normativo	23
3. COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN PARA EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA ENTRE 2001 Y 2013	27
3.1 El Gasto Público en Educación en Cundinamarca.....	27
3.1.1 Variación anual del gasto en educación para las ejecuciones presupuestales	30
3.1.2 Indicador de gasto público en educación como porcentaje del PIB de Cundinamarca y Nacional	31
3.1.3 Estructura de financiación de la educación en Cundinamarca.....	33
3.1.4 Gasto público en educación por alumno.....	35
3.1.5 Proporción del gasto público en educación en cada eje temático 2001-2013	36
3.1.6 Indicador de eficacia presupuestal	39
3.1.7 Indicador de eficacia presupuestal por periodos de gobierno y eje temático	39
3.2 El impacto de la evolución del gasto público en los ejes temáticos de la política educativa.....	42
3.2.1 Eje temático calidad	43
3.2.2 Eje temático cobertura.....	46
3.2.3 Eje temático medios y nuevas tecnologías	50
3.2.4 Eje temático educación superior.....	53
3.2.5 Eje temático administrativa y financiera.....	55
3.2.6 Eje temático personal y establecimientos educativos	56
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	59
5. REFERENCIAS	64

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfica 1. Evolución gasto en educación Cundinamarca 2001-2013.	28
Gráfica 2. Variación anual en Gasto Público Educativo 2001-2013.	31
Gráfica 3. Gasto público en Educación como porcentaje del PIB departamental y Nacional.	32
Gráfica 4. Estructura de la financiación de la educación de Cundinamarca para los años de 2001 a 2013.	35
Gráfica 5. Gasto público en educación por alumno Cundinamarca.	36
Gráfica 6. Gasto público en educación por eje temático.	37
Gráfica 7. Gasto público educativo por eje temático y periodo de gobierno.	38
Gráfica 8. Indicador de Eficacia Presupuestal del Sector Educativo Cundinamarca.	39
Gráfica 9. Evolución gasto en eje Calidad 2001-2013 Cundinamarca.	43
Gráfica 10. Evolución Gasto Cobertura 2001-2013 Cundinamarca.	47
Gráfica 11. Evolución gasto Medios y Nuevas Tecnologías 2001-2013 Cundinamarca. ...	50
Gráfica 12. Evolución gasto Educación Superior 2001-2013 Cundinamarca.	53
Gráfica 13. Evolución gasto eje dirección administrativa y financiera 2001-2013 Cundinamarca.	56
Gráfica 14. Evolución gasto eje Personal y establecimientos educativos 2001-2013 Cundinamarca.	57

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Ejecuciones presupuestales para gasto en educación (valores reales a precios de 2013 en miles de millones de Pesos).	27
Tabla 2. PIB y gasto público en educación de Cundinamarca.	33
Tabla 3. Índice de Eficacia gobierno 2001-2003.	40
Tabla 4. Índice de Eficacia gobierno 2004-2007.	40
Tabla 5. Índice de Eficacia gobierno 2008-2011.	41
Tabla 6. Índice de Eficacia gobierno 2012-2013.	42
Tabla 7. Resultados pruebas Saber 11 Cundinamarca - Nación 2001 y 2013.	46
Tabla 8. Evolución Matrícula 2003-2013 Cundinamarca.	49
Tabla 9. Relación alumno-docente Cundinamarca.	58

RESUMEN

En la Constitución de 1991, Colombia se declaró una República descentralizada e inició un proceso institucionalizado para transformar la estructura del Estado. Con la Ley 715 de 2001, se realizó el proceso de descentralización del sistema de transferencias para delegar autonomía en los entes territoriales del país. De forma paralela a la descentralización presupuestal, la administración de la educación, como servicio público elemental, se alejó del manejo exclusivo del Ministerio de Educación para entregar la política educativa a las Secretarías de Educación de los departamentos del país. Dicha transformación se hizo en línea con múltiples teorías que sugerían que la descentralización sería la mejor vía para mejorar la efectividad del Estado a través del acercamiento a la población ciudadana. A pesar de que existen varios estudios sobre las ventajas de la descentralización en Colombia y a nivel internacional, este estudio se centra en un departamento del país. En ese sentido, esta investigación explora la evolución del gasto en educación del departamento de Cundinamarca en Colombia, a partir de las reformas al proceso de descentralización introducidas en 2001 hasta el año 2013. En los resultados se muestra un claro mejoramiento en relación con los desarrollos nacionales, pero también se revelan algunas problemáticas locales que no son solucionadas a corto plazo por el marco normativo de la descentralización.

PALABRAS CLAVE: Descentralización educativa, gasto público educativo, Ley 715 de 2001.

CLASIFICACIÓN JEL: H52, I22; R51

ABSTRACT

In the Constitution of 1991, Colombia was declared a decentralized republic and initiated an institutionalized process to transform the state structure. With Law 715 of 2001, the decentralization process of the transfer system to delegate autonomy in local authorities in the country was conducted. Parallel to the budget decentralization, education administration as elementary public service, it turned away from the exclusive management of the Ministry of Education to deliver educational policy at the Ministries of Education departments. This transformation was in line with multiple theories suggesting that decentralization would be the best way to improve the effectiveness of the state through closer to the citizen. Although there are several studies on the benefits of decentralization in Colombia and internationally, this study focuses on a department of the country. In that sense, this research explores the evolution of education spending Cundinamarca department in Colombia, from reforms to the decentralization process introduced in 2001 until 2013. The results show a clear improvement shown in relation to national development, but also reveal some local problems that are not solved in the short term by the regulatory framework of decentralization.

KEYWORDS: Education decentralization, public expenditure education, Law 715 of 2001.

JEL-CODES: H52, I22; R51

1. INTRODUCCIÓN

En el primer artículo de la Constitución Política de 1991 define a Colombia como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (Colombia, 2010, p.13). Dicho artículo permite visibilizar la transformación de carácter administrativo que había vivido en Colombia y América Latina a principios de los noventa. Alejada de la Constitución Política de 1886 de carácter centralista y conservador, la Constitución de 1991 clamaba por un Estado descentralizado y pluralista. En esencia, se planteaba la necesidad de descentralizar la administración pública en un esfuerzo por dar autonomía y capacidades a los gobiernos regionales para manejar tanto sus recursos como sus servicios sociales.

De la misma forma, la ley 715 de 2001 buscó reorganizar el sistema de transferencias que la Nación dirigía hacia las entidades territoriales, con el fin avanzar en la consolidación de un Estado descentralizado en congruencia con lo planteado en la Constitución Política de 1991. Adicionalmente, en dicha ley se reorganizaron la prestación de los servicios públicos de salud y educación para que cada uno de los departamentos del país organizara la prestación de estos servicios.

La descentralización respondía a necesidades del sistema económico y político de los noventa. En el nivel económico, Colombia estaba en proceso de apertura económica con el cual trataba de abandonar los programas de sustitución de importaciones y la protección de la industria nacional para liberar la economía nacional a la competencia internacional (Garay, 1998). Así, la liberalización económica obligaba a que los estados entregaran la fiscalización y la regulación a otros entes regionales. En el nivel político, la ineficiencia del Estado interventor que se había planteado como defensor del ciudadano, la marginalidad geográfica de ciertas zonas del país y la corrupción administrativa incitada por el narcotráfico había impulsado una serie de reformas que reducían el poder del Estado (Orjuela,

1998). Entre estas reformas estaba la privatización de ciertos deberes estatales y la descentralización del Estado transfiriendo las obligaciones a los municipios.

El intento por descentralizar el Estado Colombiano se trató de un esfuerzo común a todos los países latinoamericanos que trataban de hacer la política pública más eficiente, flexible y responsable de la población (Faguet, 2008). Así mismo, la idea de un gobierno local se veía como una posibilidad para garantizar la eficiencia de los servicios públicos, como la salud y la educación, acercándolos cada vez más a la población.

Específicamente, en este documento se trabaja el proceso de descentralización en el sector educativo, que respondía a dos necesidades: una de carácter interno que buscaba mayor eficiencia administrativa y otra de carácter externo que aseguraba la posibilidad de mejorar la eficacia de la educación en términos de cobertura y calidad (Cassasus, 1990). El Ministerio de Educación Nacional (2008), en consonancia con éste esfuerzo, comenzó a delegar las obligaciones principales a las Secretarías de educación de cada departamento y a limitarse a definir los grandes lineamientos de la política educacional.

Teniendo en cuenta que el objetivo de la descentralización es dar autonomía a los departamentos para manejar sus propios recursos y construir su propia política pública, en esta investigación se escogió para el análisis el departamento de Cundinamarca, ente territorial que en su Plan de Desarrollo 2012-2015 se planteó la educación como un eje vital de la política pública. Este departamento está ubicado al centro del país, contó con 2.680.041 habitantes en 2015 y un Producto Interno Bruto (PIB) de \$34.965 miles de millones, que representó un 4,9% del PIB nacional para 2012 (DANE, 2012). PIB que mostró un crecimiento constante desde los años noventa, junto con la inversión pública, que también creció desde los años ochenta con el impulso de la descentralización (Rueda, 2004).

De esta manera, el objetivo general de este estudio es analizar el comportamiento del gasto público en educación, desde la descentralización administrativa de 2001 hasta el año 2013, para el Departamento de Cundinamarca.

Para responder a éste objetivo se realizó una investigación de carácter cuantitativo para determinar la evolución del gasto público en educación en el departamento de Cundinamarca. Por un lado, se construyeron una serie de indicadores para medir el comportamiento del gasto público: la variación del gasto anual en educación, el gasto en educación como porcentaje del PIB departamental, la variación del PIB departamental, la estructura de financiación, gasto público en educación por alumno, gasto por eje temático y la eficacia presupuestal. Por otro lado, se construyeron una serie de medidas para corroborar el desempeño de la política pública en cada uno de los ejes temáticos: la calidad con el resultado de los exámenes estandarizados Saber 11, la cobertura con las matrículas y la cobertura bruta, medios y nuevas tecnologías con la cantidad de alumnos por computador y finalmente, el personal con la relación alumno-docente.

De esta manera, el trabajo se estructuró en tres capítulos donde se exponen los resultados de la investigación. En primer lugar, en el capítulo “Marco referencial” se analizan los elementos conceptuales que guían esta investigación: antecedentes de investigación, marco teórico y marco normativo, que dan sentido al trabajo y lo ubican dentro del ámbito académico. En segundo lugar, en el capítulo “Evolución del gasto público educativo en Cundinamarca” se llegará al centro del trabajo analizando la evolución del gasto público en educación en el departamento de Cundinamarca y su relación con las mediciones del desempeño de la política educativa en cada uno de los seis ejes temáticos, a saber: calidad educativa, cobertura, medios y nuevas tecnologías, educación superior, administrativo y financiero, personal y establecimientos educativos. En esencia, estas categorías posibilitan el análisis integral del gasto público en relación con el funcionamiento interno y externo de la política educativa del gobierno departamental a la luz del marco teórico.

Finalmente, en el capítulo “Conclusiones y recomendaciones” se construyeron unas conclusiones generales y, con esto, se generaron algunas recomendaciones en torno al tema del gasto público en educación en Cundinamarca.

2. MARCO REFERENCIAL

2.1 Antecedentes de la Investigación

Algunos de los trabajos más importantes en el estudio económico de las relaciones de la descentralización administrativa y el gasto público en educación en Colombia son escritos por Jean Paul Faguet y Fabio Sánchez (2008). En el primer texto que escribieron los autores exploran los efectos educativos del programa de descentralización en Bolivia y Colombia desde un marco comparativo (Faguet & Sánchez, 2008). En principio, los autores consideraban que los casos de Bolivia y Colombia eran comparables porque sufrían el mismo problema de un Estado débil incapaz de llegar a ciertas regiones del territorio nacional. Además, ambos países tenían una larga tradición centralista que había dejado fuera de la capacidad de gobierno muchos lugares en la periferia del país.

De la misma manera, en el texto se explica que la descentralización en Colombia se dio en tres fases: la primera se dio en los años ochenta con algunas leyes que comenzaban a dar autonomía a los entes departamentales, la segunda se realizó a principios de los noventa con la constitución política y su declaración de un Estado descentralizado, y finalmente, la tercera fase se refiere a principios de este siglo cuando se consolidó un marco institucional descentralizado para apoyar a la Constitución Política de 1991.

En referencia a la inversión pública, Faguet y Sánchez (2008) realizan una comparación entre el gasto público del gobierno central y el de los gobiernos locales. Así, se hace visible que en Colombia los gobiernos locales han invertido más en educación y salud, mientras que el gobierno central se ha preocupado por el transporte y por la industria. Por esta razón, los autores decidieron centrarse en el problema de la educación y los efectos de la descentralización en este campo en específico. En primer lugar, los autores muestran los índices de ingreso a la educación en Colombia. Así, se hace claro una disminución del ingreso a los colegios privados y un aumento importante de matriculación en los colegios

públicos entre 1994 y 2004. Igualmente, en cuanto al ingreso general, se muestra un importante aumento en el periodo de diez años estudiado por los autores.

Para Faguet y Sánchez (2008), éste aumento en el ingreso a la educación pública y en el aumento en general está relacionado con la descentralización como forma de acercar la educación a poblaciones que habían sido marginadas por el gobierno central. Especialmente, el aumento en el ingreso se ve claro en las áreas rurales del país impulsado por la descentralización administrativa. Igualmente, es claro en su texto que muchos recursos que antes se gastaban en infraestructura e industria durante la administración centralizada, habían pasado a formar parte de la inversión en servicios públicos como la educación y la salud en la administración descentralizada. De hecho, según los autores, hubo una importante mejoría en otras mediciones más profundas de la educación, a parte del aumento en las inscripciones escolares, como el crecimiento del índice de alfabetismo y de los resultados en pruebas estandarizadas.

El segundo trabajo de Faguet y Sánchez (2014a) se preocupa específicamente por los efectos de la descentralización en el acceso a los servicios públicos entendidos como educación y salud. En opinión de los autores, el caso de Colombia se hace relevante por las significativas reformas que se realizaron en poco tiempo a diferencia de otros países latinoamericanos. En este texto, los autores incluyen una cuarta fase del proceso de descentralización en la que destacan la ley 715 de 2001, pues ésta “redefinió los poderes y responsabilidades regresándolos a los gobiernos municipales y departamentales” (Faguet y Sánchez, 2014a; 231)¹. Con esto, los gobiernos locales pasaron a manejar las instituciones educativas, incluyendo el personal administrativo y profesoral, y a financiar todos los programas educativos que se efectuaran en el departamento.

Los autores muestran el aumento que se dio en inversión pública con la expedición de la ley 715 de 2001. Por un lado, una conclusión renovada es que no solo aumentó el ingreso a la educación en las áreas rurales, sino también en los

¹ La traducción es propia.

sitios donde menos injerencia tiene el gobierno central. En otras palabras, entre menos injerencia tenga el gobierno central y mayor capacidad tenga el gobierno departamental hay un aumento en el acceso a educación. Por otro lado, a pesar de que el porcentaje nacional para la inversión en educación no ha aumentado de manera significativa, la descentralización ha conllevado a una mejor inversión de esos recursos. A pesar de que generalmente se ha considerado que la descentralización ha promovido la corrupción y la debilidad institucional, para Faguet y Sánchez (2014a), las cifras muestran que la inversión pública en educación ha aumentado y se ha hecho mucho más efectiva por los nuevos controles de seguimiento y monitoreo.

Otro trabajo que ha abordado la cuestión de la descentralización y sus efectos sobre la educación es el de José Piñeros (2011) el cual se centra más en la transformación del sistema de transferencias de recursos. En ese sentido, el autor habla del proceso de descentralización fiscal como la vía principal para aumentar la cobertura educativa. Igualmente, el autor analizó una serie de factores para poder medir las consecuencias de la descentralización en el sector educación: el índice de gasto público, la eficiencia, la calidad, los estímulos de la carrera docente y elementos asociados al rendimiento educativo.

Según los resultados de Piñeros (2011), las políticas que han tratado de descentralizar la educación han contribuido en términos de cobertura, pues ha habido un claro aumento en la inscripción en los colegios públicos del país. En esencia, el aumento está relacionado con la descentralización y su capacidad para acercar el Estado a los ciudadanos. Sin embargo, el autor hace la aclaración de que estos avances en cobertura no necesariamente conllevan a un buen desempeño en términos de calidad de la educación. En cierto sentido, la calidad no tiene un cambio sustancial porque no existe un mecanismo claro de incentivos para que los docentes aporten al mejoramiento de la calidad estudiantil. Con esto, el autor deja claro que resulta necesario mejorar el nivel educativo de los docentes y su cantidad para poder responder al aumento de estudiantes en las aulas de clase.

No solo hay autores que hablan de la descentralización en términos de gasto público, sino también de la descentralización en términos de administración general del Estado. El mejor ejemplo sería el trabajo de Mary Luz Ordoñez (2012) en el que la autora hace una reconstrucción histórica de la administración estatal para mostrar la importancia de la descentralización planteada en la Constitución Política de 1991.

Desde la perspectiva de la autora, adoptar un modelo descentralizador resultaba necesario, pues el modelo centralista no se adecuaba a las necesidades administrativas del Estado colombiano. Por esto, los resultados de carácter administrativo han mejorado ostensiblemente con la implementación de la descentralización. Especialmente, en el cubrimiento de los servicios públicos como educación, salud, agua potable y alcantarillado. Sin embargo, el sistema de transferencias ha afectado los ingresos corrientes del gobierno central generando un creciente déficit fiscal y una inflación creciente. De ahí que la autora sugiera que las transferencias territoriales deberían estar apartadas de los ingresos corrientes de la nación. En ese sentido, Ordoñez (2012) considera que la descentralización administrativa que se efectuó en Colombia no es apropiada y reclama una reforma integral al sistema de transferencia en todos sus niveles.

Otro trabajo que aborda el problema de la descentralización administrativa es el artículo de Jean Philippe Penning (2003) en el que trata de hacer una evaluación del proceso de descentralización en Colombia. Inicialmente, el autor diferencia entre la descentralización económica y la descentralización política. La primera se refiere a la modificación del sistema de transferencias y a la transformación de los órdenes fiscales. La segunda se entiende como el proceso de democratización a nivel local, pues desde la modificación constitucional se inició la elección democrática de alcaldes y gobernadores como un proceso de descentralización.

En ese sentido, el autor propone una serie de críticas al modelo descentralizador, sin llegar a desvirtuarlo por completo. En primer lugar, en el área administrativa el autor entiende que sencillamente entregar la administración del

gobierno central a los entes territoriales no es suficiente para subsanar la carencia de recursos para responder a las necesidades de la ciudadanía. En segundo lugar, en la cuestión fiscal, el autor demuestra que los gobiernos locales construyen planes en torno a los dineros que les va a transferir el gobierno central. De esta forma, a pesar de hablar de una descentralización, los gobiernos locales continúan teniendo dependencia del gobierno central en el área fiscal. En tercer lugar, con referencia a la descentralización política, desde la perspectiva de Penning (2003), la violencia y el clientelismo regional han debilitado los procedimientos democráticos en las regiones que no han sido vigiladas de manera apropiada por el Estado. Igualmente, varios actores armados han controlado las elecciones para ganar el poderío total de una región en la que no están presentes las fuerzas del Estado legítimo.

Por último, en torno a la descentralización del sistema educativo incentivada por la nueva Constitución Política de 1991, sería necesario analizar el trabajo de Torres y Duque (1994) en el que hacen una descripción histórica para explicar la importancia de la descentralización educativa. Así, los autores entienden que la descentralización educativa comprende tres etapas: la primera entre 1968 y 1986 en la cual predomina la tendencia a descentralizar la administración y centralizar la política educativa, la segunda entre 1986 y 1990 la cual se caracteriza por municipalizar la educación, donde se establecen objetivos y normas legales para la descentralización educativa, y la tercera que inicia en 1991 con la Constitución política de Colombia, en la que se establecen normas legales que dan un reordenamiento administrativo y territorial del sector.

Igualmente, los autores señalan que la descentralización es una estrategia que contribuye con por lo menos tres objetivos: “la racionalización del gasto público social, el logro de una mayor eficiencia y eficacia del Estado en la gestión de los servicios públicos y el traslado del ámbito regional y local de los conflictos entre las comunidades y el Estado” (Torres & Duque, 1994; 1). En ese sentido, son estrategias que dependen de la capacidad de los actores involucrados sociales y políticos “para generar consensos necesarios para su realización y del

valor que se le asigne a la educación en el desarrollo de la sociedad” (Torres & Duque, 1994; 32).

2.2 Marco Teórico

En esta investigación que busca realizar un análisis de la evolución del gasto público en educación del departamento de Cundinamarca, Colombia entre 2001 y 2013; tres perspectivas teóricas serán consideradas para hacer el análisis de la información. En primer lugar, la teoría de la elección racional ofrece un enfoque innovador que imagina a los entes territoriales como agentes racionales que analizan todos los factores para tomar la decisión más apropiada para su beneficio propio. Precisamente, la descentralización administrativa abrió la posibilidad de darle autonomía a los entes territoriales para ser analizados como actores racionales que buscan el bienestar propio.

En segundo lugar, la teoría neoinstitucional ayuda a complementar la perspectiva de la elección racional, pues los entes territoriales como actores, no son plenamente libres, ni tienen total acceso a la información al momento de tomar las decisiones, pues están sometidos a un marco institucional como el que ofrece la Constitución Política de 1991 y la ley 715 de 2001. Así pues, la teoría neoinstitucional incluye la posibilidad de que el actor racional incluya los costos de transacción y las reglas de juego en la toma de decisiones.

En tercer lugar, la teoría de la descentralización es la que le da sentido a esta investigación sobre los efectos de reformas que buscan dar autonomía a las localidades. Varios autores han sugerido que al descentralizar las labores administrativas y fiscales del Estado se abre la posibilidad de establecer un nuevo tipo de relación entre el Estado y los ciudadanos. Precisamente, este nuevo tipo de relación genera un mejoramiento tanto en las labores del Estado para con los ciudadanos como un nuevo marco de legitimidad y respeto por parte del ciudadano hacia el Estado.

2.2.1 Teoría de la elección racional

En este trabajo se busca analizar la ley 715 de 2001 como un marco de configuración de incentivos para que entidades territoriales descentralizadas y autónomas tomen decisiones para cumplir con lo que la Constitución Política de 1991 les ordena en referencia a la prestación de servicios públicos. En ese sentido, se podría pensar que las entidades territoriales son agentes racionales que deben tomar decisiones en torno a una serie de incentivos que ofrece un marco institucional. Por esta razón, resulta lógico basarse en la teoría de elección racional para analizar las decisiones de los entes territoriales en materia de política pública.

En la teoría de elección racional existe un postulado básico que supone que el ser humano en su cotidianidad se ve enfrentado a hacer elecciones de todo tipo, basándose en las reglas que guían el comportamiento humano llamadas instituciones. De acuerdo con Schick (1997) hacer una elección es la capacidad de decidir libremente entre varias opciones para poder solucionar un problema. Así mismo, las opciones son acciones que están dentro de unas posibilidades o de un conjunto factible. En esencia, un agente racional para tomar las decisiones tiene unos motivos entendidos como estímulos para seleccionar una opción. Las razones que pueden incitar a un individuo a tomar una opción pueden relacionarse con una creencia, un deseo o una interpretación. Por lo tanto, un agente racional hace un proceso mental que permite analizar, calcular y seleccionar la mejor alternativa dentro de las posibilidades, en función de las consecuencias óptimas para alcanzar un objetivo.

En ese sentido, un agente racional antes de hacer una elección revisa todos sus resultados y sus causas, las ordena descendientemente de acuerdo a sus preferencias, analiza los recursos disponibles y selecciona la opción que se encuentra más arriba en su lista siempre y cuando esta sea factible. De tal forma que la elección se convierte en racional cuando esta conduce a la base del tipo del mejor resultado y conserva criterios de consistencia.

Así mismo, Colomer (1991) define las preposiciones básicas de la teoría de elección racional que están basadas sobre cuatro supuestos de la ciencia económica. En primer lugar, el egoísmo del individuo para satisfacer su propio interés. En segundo lugar, las consecuencias no intencionadas donde los resultados colectivos no siempre son coherentes con las decisiones individuales. En tercer lugar, la racionalidad que surge en la medida que se plantea elegir los medios para alcanzar un fin específico, en economía es llamada racionalidad instrumental. Por último, las consecuencias no intencionadas del accionar del ser humano que aleja a la teoría de elección racional de otros enfoques con esquemas más armónicos.

Valdría la pena aclarar que este estudio busca utilizar la teoría de la elección racional como una herramienta descriptiva y no como un marco normativo. Precisamente, la teoría de la elección racional permite analizar a los entes territoriales como actores que buscan el mayor beneficio para sí mismos y entender sus elecciones como decisiones racionales y bien sustentadas. Sin embargo, no se trata de considerar que todos los entes territoriales actúan en todas las situaciones posibles como agentes racionales como una norma general.

Teniendo en cuenta estos presupuestos, en la investigación se trató al gobierno del Departamento de Cundinamarca como un agente racional con capacidad de decisión en términos del marco institucional que ofrece la Constitución Política de 1991 para ejercer autonomía. En este caso, la investigación está centrada en las opciones que llevaron a la toma de decisiones por parte de la gobernación en el tema de la educación como servicio público. Así mismo, se trata en el texto de evaluar las consecuencias reales de las decisiones de los actores racionales departamentales en su relación con la Nación. De hecho, se trata de revelar las consecuencias de las decisiones tomadas por el departamento, como actor racional, y sus consecuencias en el desempeño de la política educativa de una localidad en específico.

2.2.2 Teoría neoinstitucional de la economía

Como se mencionó anteriormente, en la Constitución Política de 1991 se definió a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales². En ese sentido, la Constitución da cuenta de las limitaciones para la interacción entre el nivel nacional y el territorial, lo cual se sintetiza en la Ley 715 de 2001. Por esto, el conjunto de reglas que se presentan en la Constitución ofrece un marco institucional que delimita las acciones de los entes territoriales entendidos como agentes racionales. Así, resulta coherente utilizar la teoría neoinstitucional como un referente teórico que puede enriquecer la teoría de la elección racional que supone un agente libre que cuenta con información perfecta, pues los entes territoriales tienen otro tipo de limitaciones enmarcadas en la Constitución nacional.

La teoría de la economía neoinstitucional está muy relacionada con los postulados de la elección racional de los individuos, pero incorpora en su análisis la heterogeneidad de los contextos en los cuales se toman decisiones. Efectivamente, dichos contextos se asumen como relevantes para entender las diferencias en el desempeño económico entre distintas sociedades o en cada una de éstas en distintos momentos de la historia. Así mismo, la teoría neoinstitucional se encuentra en relación directa con la teoría neoclásica que retoma la importancia de liberalizar el mercado y privilegia el análisis de las decisiones de los agentes.

Otro aporte importante de la teoría neoinstitucional es incluir conceptos como los costos de transacción y la información que se convierten en fundamentales para generar confianza en una sociedad debido a que estos son determinantes de la eficiencia de los mercados. De este modo los mercados necesitan de un marco legal y regulatorio que disminuyan los costos y establezca el cumplimiento de los derechos de propiedad (Fuentes Osorio, 2001). En esencia, los análisis de los costos de transacción y el acceso a la información permiten

² Son Entidades Territoriales según la Constitución Política Colombiana en el artículo 286 los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

analizar a las entidades territoriales no solo como agentes racionales totalmente libres, sino como actantes limitados por los marcos institucionales que ofrecen la Constitución Política de 1991 y la Ley 715 de 2001.

Un aporte importante es el trabajo del autor más importante de la teoría neoinstitucional Douglas North (1993) que formaliza el concepto de institución, entendiéndola como las reglas de juego ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana. Igualmente, las instituciones crean limitaciones que pueden ser del orden formal o de orden informal. Por un lado, las limitaciones formales se entienden como leyes o códigos que poseen mecanismos explícitos de coerción para su cumplimiento. Y las limitaciones de carácter informal, tales como creencias, costumbres, hábitos y demás conjuntos de prácticas intrincadas en una sociedad que perduran en el tiempo, donde el desempeño económico es poco influido por el condicionamiento de las instituciones.

Desde esta perspectiva de North (1993), el contexto de toma de decisiones de los individuos y de las distintas organizaciones al interior de una sociedad estará limitado por la estructura institucional de la misma. Como lo postuló Eggertsson (1995), las instituciones regularán el comportamiento racional de los agentes económicos, condicionando y limitando las elecciones individuales y colectivas. De ahí que la teoría neoinstitucional proporcione un marco que permite explicar el comportamiento y el desempeño de la economía al modelar de “forma explícita las restricciones definidas por las reglas y contratos que rigen el intercambio y la estructura idealizada de los derechos de propiedad” (Eggertsson, 1995; 8).

En ese sentido, las instituciones moldearán los conjuntos de elección de individuos y organizaciones cambiando sus condiciones de factibilidad. Por ejemplo, la estructura de derechos de propiedad o la capacidad de una sociedad de hacer cumplir un contrato y, por ende, los costos de transacción asociados a esta actividad (Eggertsson, 1995). Efectivamente, ésta realidad institucional terminará incidiendo en la estructura de creencias de individuos y organizaciones. Por esta razón, el marco institucional será esencial al momento de definir las

condiciones de incertidumbre en las que los agentes racionales tomarán una elección.

En suma, la extensión de los conjuntos de elección de los agentes está estrechamente relacionada con los costos asociados al hacer intercambios en una sociedad. Por esto, un buen conjunto de instituciones será relevante para reducir tales costos, mejorando los incentivos de los agentes y de esta forma aumentando la actividad económica y el crecimiento. En ese sentido, la teoría neoinstitucional permite complementar la teoría de la elección racional para no solamente analizar a los entes territoriales como agentes racionales, sino también como actores enmarcados en un marco institucional que delimita sus acciones. Dicho marco institucional en la investigación puede entenderse como la Constitución Política de 1991 que reglamenta las acciones de los gobiernos departamentales y la Ley 715 de 2001 que ordena el sistema de transferencias de la Nación hacia los entes territoriales como es el caso del departamento de Cundinamarca.

2.2.3 La descentralización en la teoría económica

Como se mostró en la introducción, la descentralización como concepto en sí mismo, juega un importante papel en el intento por entender la evolución del gasto público en un departamento que ganó autonomía a través de las reformas propuestas por el Estado en los noventa. Ciertamente, el surgimiento de la descentralización en Colombia responde a ciertas transformaciones en la teoría macroeconómica. Desde los años setenta, autores como Wallace Oates (1977) había, resaltado la necesidad de descentralizar el Estado para acercarlo a los ciudadanos. Especialmente, la teoría descentralizadora resulta importante en el tema de la legitimidad y la responsabilidad. Según Oates (1977), por un lado, un Estado que esté más cerca de los ciudadanos va a generar mayor legitimidad. Por otro lado, en lo referente al ámbito administrativo, los funcionarios al tener más cerca a la ciudadanía van a ser más responsables de sus necesidades y situaciones.

En ese sentido, Jenny Ligthart y Peter Oudheusden (2015) plantean que la descentralización fiscal conlleva a mejorar la responsabilidad ciudadana con el Estado y la responsabilidad estatal con el ciudadano. Igualmente, autores como Faguet (2014b) mantienen que el Estado debe encargarse de la estabilización macroeconómica, redistribución y asignación de recursos, donde las dos primeras funciones las realiza exclusivamente el nivel nacional porque tiene la facultad de manejar las políticas monetarias, cambiarias y fiscales, que afectan a la totalidad de la población. En cambio, la asignación de recursos y su ejecución la pueden ejercer de mejor manera los entes territoriales, (gobernaciones y municipios para el caso colombiano), niveles de gobierno descentralizados, al conocer más de cerca las necesidades de sus localidades.

El acercamiento entre Estado y ciudadano que ofrece la descentralización no solo ayuda en términos de legitimidad y responsabilidad, sino también asegura el acceso a los servicios públicos en zonas que muchas veces están fuera de las capacidades de un Estado centralizado. Por esta razón, los autores Musgrave y Musgrave (1992) plantean el criterio de incidencia de la inversión pública para analizar la capacidad del Estado para asegurar el acceso a los servicios públicos. En este análisis se tienen en cuenta las limitaciones que puede sufrir la influencia del Estado como dificultades espaciales, las preferencias de los beneficiados, las diferencias de los ingresos y la existencia de externalidades.

Teniendo en cuenta las posibilidades de este modelo estatal, Oates (1977) construyó un teorema de la descentralización en el cual aseguraba que modificar la estructura administrativa del Estado es una necesidad vital para la política pública. En ese sentido, la política pública debía entender que “cada localidad puede proveer la cantidad del bien que sus habitantes desean y los consumidores seleccionan la localidad que provee la cantidad y nivel del bien público que mejor satisface sus requerimientos” (Oates, 1977; 85). Igualmente, cuando los servicios públicos son provistos desde los niveles locales, las expectativas de los consumidores disminuyen y son compensadas porque son eficientes y cuestan menos. En el mismo sentido, Oates (1997) afirma que existe un mayor nivel de

eficiencia económica pues los consumidores, al tener la capacidad de elección de los servicios que desean no tendrán problema en pagar los impuestos.

En referencia a la educación como servicio público en particular, Faguet (2014b) ha señalado las posibilidades que ofrecería la descentralización, no solo a nivel administrativo sino educacional. En esencia, existen dos campos en los que el proceso de descentralización aumentaría la efectividad educativa: la cobertura y la eficiencia administrativa. Por un lado, en referencia a la cobertura, de la misma forma que con otros servicios públicos, la descentralización termina acercando los servicios del Estado a lugares donde un modelo centralizado no podría llegar. Por otro lado, en relación con la eficiencia administrativa, la descentralización es un modelo tomado de la empresa privada que en búsqueda de un mejor funcionamiento ha reorganizado su modelo administrativo (Torres & Duque, 1994). Por esto, la descentralización aporta al sistema público uno de los avances de la empresa privada que asegura un mejor funcionamiento de carácter interno de los encargados de la educación pública en diferentes zonas del país. Sin embargo, algunos autores como Torres y Duque (1994) han señalado que estas ventajas de la descentralización en términos de eficiencia no se ven reflejados en la calidad de la educación misma. Así, se hace claro que descentralizar, en sí mismo, no soluciona los problemas de calidad educativa.

La teoría de la descentralización se puede entender desde tres perspectivas: la administrativa, la fiscal y la política. En primer lugar, la perspectiva administrativa de la descentralización se refiere a la forma en la cual se maneja el Estado que delega y subdivide sus poderes a diferentes entes territoriales para el control y protección de la población (Faguet, 2014b). En segundo lugar, la descentralización fiscal se entiende como una reorganización del dinero que entra por impuestos al Estado y su uso queda regido por los entes territoriales, pues en un sistema centralizado el Estado central reparte los activos de los impuestos entre los entes territoriales (Ligthart & Oudheusden, 2015). En tercer lugar, la descentralización política se entiende como un proceso de conceder autonomía

política y democrática a los entes territoriales para acercar la capacidad participativa a los ciudadanos a nivel local (Ordoñez, 2012).

En resumen, la teoría de la descentralización supone un mejoramiento en diferentes niveles de la política pública basado en la nueva relación que se establece entre el Estado y el ciudadano. En primer lugar, la cercanía que ofrece entregar la autonomía al gobierno local permite que el Estado cumpla de manera más apropiada con sus deberes con el ciudadano. Igualmente, estos deberes se relacionan con acceso a servicios públicos como la educación, la salud y el agua potable. Así mismo, el Estado, al tener más cerca al ciudadano, va a ser más responsable con sus necesidades. En segundo lugar, el ciudadano, al sentir más cerca al Estado, va a sentir sus expectativas cumplidas lo que se va reflejar en legitimidad y respeto por las directrices que el órgano estatal imponga. De la misma forma, la descentralización colaboraría en la fiscalización, pues los ciudadanos estarán dispuestos a pagar impuestos cuando se hagan notorios los resultados de la intervención estatal.

La teoría de la descentralización resulta vital para pensar el problema de la evolución del gasto público en el sector educación del departamento de Cundinamarca, después del proceso de descentralización administrativa iniciado en 1991. Teniendo en cuenta las posibilidades de mejora que ofrece la descentralización, especialmente en el sector de servicios públicos. La serie de reformas que ha tenido Colombia deberían reflejarse en los resultados de un departamento en específico y en la prestación de un servicio público como la educación.

2.3 Marco Normativo

Además de la Ley 715 de 2001 considerada anteriormente para explicar la elaboración y estructura el presupuesto del sector educativo, el esquema de la descentralización educativa y su funcionamiento se fundamentan en las siguientes leyes las cuales definen estrategias de seguimiento y control del gasto del Sistema

General de Participaciones (SGP), se reglamenta la contratación del servicio público educativo, normas orgánicas en materia de presupuesto, gratuidad educativa, entre otras:

- Constitución Política de Colombia de 1991: en el Capítulo 3, artículos 345 al 355, trata lo referente al presupuesto; en el Capítulo 4, artículos 356 al 364, trata la distribución de los recursos y de las competencias; artículos 356 y 357, modificados por los Actos Legislativos 01 de 30 de julio de 2001 y 04 de 11 de julio de 2007. La Constitución, como se mostró anteriormente, representa el acto inicial del proceso de descentralización administrativa que se trata en este trabajo.
- Estatuto Orgánico del Presupuesto: regula la elaboración, programación, modificación y ejecución del presupuesto para las entidades territoriales bajo la Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y Ley 225 de 1995. Todas las leyes anteriores quedaron compiladas en el Decreto 111 de 1996. El marco del Estatuto Orgánico del Presupuesto permite comprender la forma en que se ha construido el ordenamiento presupuestal del departamento de Cundinamarca con el proceso de descentralización administrativa del Estado.
- Ley 152 de 1994, por la cual se instaura la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y se establecen los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. Precisamente, la ley 152 resulta importante en este trabajo, pues ofrece el marco institucional desde el cual los actores racionales deben desenvolverse para construir sus planes de desarrollo departamentales.
- Ley 617 del 6 de octubre de 2000, por la cual se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
- Ley 790 de 2002 artículo 20 reglamentado con el Decreto 1052 de 2006, por la cual se descentraliza y/o se convierte en entes autónomos las entidades educativas que funcionen con el presupuesto de la Nación, organizadas como establecimientos públicos del orden nacional, adscritas al Ministerio de

Educación Nacional. A partir de este marco legal es posible comprender la transformación que está teniendo el Estado y, especialmente, el Ministerio de Educación Nacional que pasó de controlar todo el sistema de educación a ser ente rector.

- Ley 1294 de 2009, por medio de la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007, en lo relacionado con la prestación del servicio público educativo. Esta Ley posibilita la comprensión del modelo educativo público que fue el insumo más importante para comprender el funcionamiento de la educación en el departamento de Cundinamarca.
- Decreto 1101 del 3 de abril de 2007, por medio del cual se reglamenta el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, los artículos 1° y 91 de la Ley 715 de 2001, y se dictan otras disposiciones. En este Decreto se juntan varias leyes centradas en la construcción de presupuestos de los entes territoriales para garantizar el acceso a servicios público como educación, salud y agua potable para la población colombiana.
- Decreto 28 de 2008, por la cual se definen estrategias del seguimiento y control al gasto que distribuye el Sistema General de Participaciones, y los departamentos acompañaran con estas medidas de prevención y corrección, además de actuar como intermediarios entre la Nación y los municipios de su jurisdicción. De esta forma, se puede analizar la figura del Estado central como ente rector de los ingresos del departamento de Cundinamarca.
- Decreto 2355 de 2009, por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas. Precisamente, este decreto permite el análisis del funcionamiento interno del sistema de educación departamental. Igualmente, se relaciona con el eje de personal del Plan de Desarrollo del departamento de Cundinamarca.
- Decreto 4807 del 20 de diciembre 2011, Por el cual se establecen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales y se dictan otras disposiciones para su implementación. Este Decreto se relaciona con los objetivos nacionales del Ministerio de

Educación con referencia a la cobertura de la educación. Así, la gratuidad también afecta el eje de la cobertura planteado por la Secretaria de Educación de Cundinamarca.

3. COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN PARA EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA ENTRE 2001 Y 2013

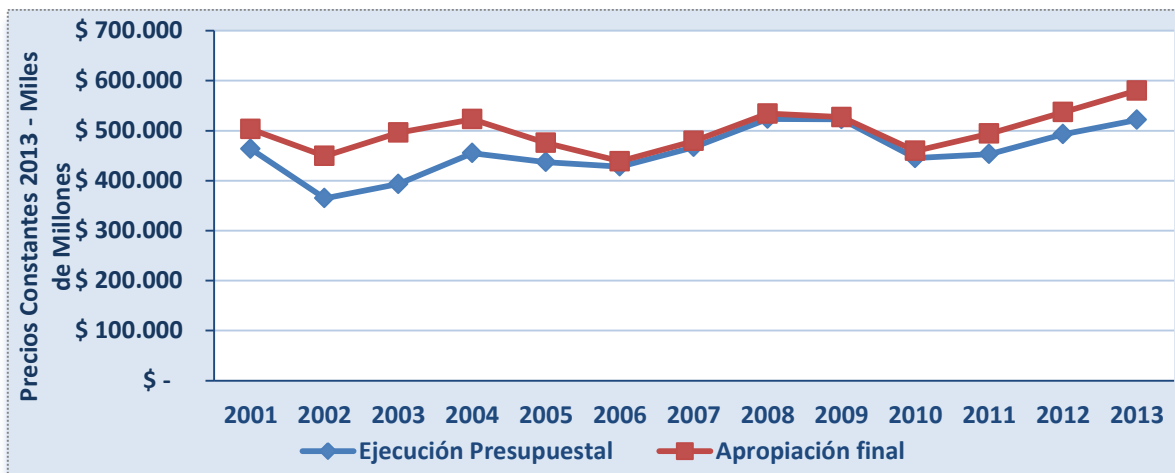
3.1 El Gasto Público en Educación en Cundinamarca

A continuación, se muestra el comportamiento de los recursos del gasto público educativo en el departamento de Cundinamarca a lo largo del periodo 2001 y 2013. Se incorporan series de la apropiación inicial, apropiación final y ejecución presupuestal. Por apropiación inicial se entiende la autorización máxima de gastos iniciales que son comprometidos en el presupuesto durante la vigencia fiscal respectiva, la apropiación final se refiere a la autorización de gastos con modificaciones del presupuesto y la ejecución presupuestal hace referencia al total de los recursos gastados durante una vigencia.

Tabla 1. Ejecuciones presupuestales para gasto en educación (valores reales a precios de 2013 en miles de millones de Pesos)

<u>Vigencias</u>	<u>Apropiación Inicial</u>	<u>Apropiación final</u>	<u>Ejecución Presupuestal</u>
2001	\$ 234.784	\$ 503.070	\$ 463.274
2002	\$ 261.218	\$ 449.270	\$ 364.854
2003	\$ 491.897	\$ 495.866	\$ 393.303
2004	\$ 461.912	\$ 522.846	\$ 455.038
2005	\$ 457.388	\$ 475.421	\$ 437.268
2006	\$ 362.938	\$ 438.693	\$ 428.145
2007	\$ 401.597	\$ 479.453	\$ 467.165
2008	\$ 523.478	\$ 533.977	\$ 523.478
2009	\$ 410.256	\$ 527.025	\$ 523.020
2010	\$ 444.514	\$ 459.648	\$ 444.969
2011	\$ 396.234	\$ 494.150	\$ 453.111
2012	\$ 433.259	\$ 536.994	\$ 492.850
2013	\$ 435.043	\$ 580.223	\$ 521.667
TOTAL	\$ 5.314.518	\$ 6.496.636	\$ 5.968.141

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca.



Gráfica 1. Evolución gasto en educación Cundinamarca 2001-2013.

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca.

Analizando la apropiación inicial desde 2001 hasta 2013 se asigna un presupuesto acumulado de \$5.314MM de pesos. Sin embargo, comparando con la apropiación final se hacen ajustes acumulados de \$1.182MM de pesos, incrementándose 22% la apropiación inicial respecto a la final. Los años para los que las modificaciones son relevantes son 2001, 2002, 2009, 2012 y 2013, la diferencia de cada año es de más de \$100MM de pesos. Al realizarse estos ajustes el presupuesto cambia de manera significativa mostrando un comportamiento cíclico por periodo de gobierno, ya que en cada uno de los periodos las mayores asignaciones corresponden a los primeros años, se espera que estos valores sean mayores pues se reciben las asignaciones no ejecutadas del periodo de gobierno anterior.

La diferencia entre apropiación final e inicial significa una gestión importante en la consecución de nuevos recursos de cada gobierno, para los años mencionados anteriormente que sufrieron modificaciones, aunque en algunos casos obedece a un deficiente análisis en la realización del presupuesto, ya que se debe tener en cuenta las ejecuciones del año inmediatamente anterior.

Sin embargo, se destaca la tendencia de crecimiento de la ejecución presupuestal de los años 2012 y 2013 donde se refleja la gestión realizada desde

la administración departamental para destinar mayores recursos al sector educativo lo cual va en línea con lo planteado en el Plan de desarrollo departamental actual. Igualmente, el Plan de desarrollo departamental efectúa la incorporación de recursos del Sistema General de Regalías para tener más recursos para la educación, algo que ningún otro gobierno había hecho.

La ejecución presupuestal tuvo un crecimiento total de 9,0% entre el periodo de 2001 a 2013, donde los recursos consolidados³ han oscilado entre \$365MM y \$523MM de pesos. Los años que han tenido una mayor ejecución presupuestal son 2008, 2009 y 2013. El crecimiento de la ejecución presupuestal durante los 13 años de estudio demuestra que los incentivos que promulga la Ley 715 de 2001 han sido eficaces, debido a que existe un dinero exclusivo destinado a educación y que estos recursos deben ser ejecutados para este mismo servicio.

El comportamiento de gasto es similar al comportamiento de la asignación final respecto a los ciclos. Sin embargo, al comparar las cifras con las apropiaciones finales se puede observar (Ver Tabla 1 y Gráfico 1) que estas cifras están por encima de las ejecuciones durante todo el periodo estudiado. Igualmente, al hacer la sumatoria de las diferencias entre la apropiación final y la ejecución presupuestal este resultado arroja que se dejaron de ejecutar entre 2001 y 2013 más de \$528MM correspondientes a 9% del presupuesto final. Así, lo que evidencia la asignación son dificultades en la gestión para ejecutar los recursos de la programación presupuestal a lo largo de todas las vigencias.

Los periodos en los cuales se identifican mayores diferencias entre lo apropiado y lo ejecutado están entre los años 2001 a 2005 donde las diferencias suman \$332MM de pesos y 2011 a 2013, periodo en el cual las sumas no ejecutadas ascienden a \$129MM de pesos. En el periodo de 2006 a 2010 las apropiaciones y las ejecuciones mantuvieron casi un mismo nivel, suceso que

³ Los recursos consolidados en este trabajo se refieren a recursos por ingresos propios, por SGP y regalías; no incluye recursos de cooperación nacional e internacional, recursos por excedentes del sector solidario, entre otros.

demuestra un mayor cumplimiento en el uso de los recursos asignados a la Secretaría de Educación.

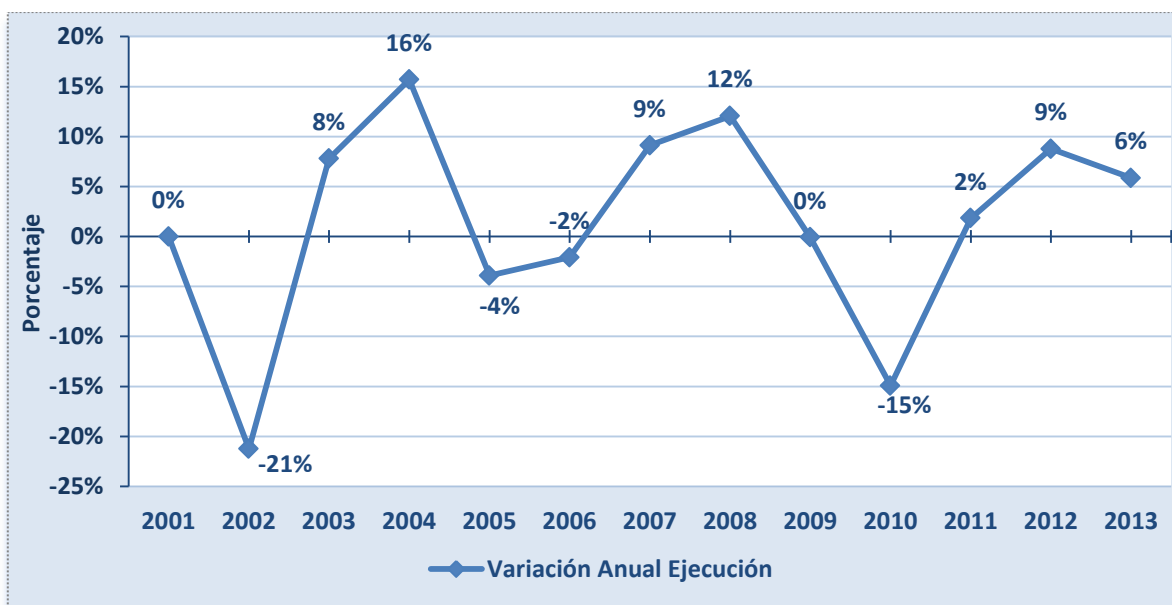
Con este indicador se puede lograr inferir que existen costos de transacción los cuales están inmersos en cada operación de la ejecución de los recursos, esta podría ser una de las razones para tener déficits en las ejecuciones. En cuanto al tema de descentralización se puede observar que la brecha entre apropiación y ejecución del gasto educativo en los primeros años de la Ley 715 es mayor que en los años cercanos a 2013 lo que refleja un mejor desenvolvimiento en el marco institucional de los actores racionales con el tiempo. En otras palabras, los efectos de la ley no fueron inmediatos, sino que han necesitado un periodo considerable de tiempo para su correcta ejecución. De acuerdo a la teoría de elección racional y complementando la neoinstitucionalista se puede decir que los gobernadores de estos años tuvieron el poder de decisión en la inversión y estuvieron inmersos en altos costos de transacción, es decir, en la forma de hacer cumplir los contratos, por lo que no es tan fácil ejecutar todos los recursos.

3.1.1 Variación anual del gasto en educación para las ejecuciones presupuestales

Se puede apreciar en el Gráfico 2, que en el año 2002 hubo una reducción en las ejecuciones de 21% representado por casi \$100MM de pesos con respecto al año anterior. El periodo que registró un aumento significativo en la ejecución de los recursos fue entre 2002 y 2004 donde la variación pasó de -21% a 16%, es decir, que los recursos aumentaron en \$90MM de pesos durante estos 2 años. Otro periodo que tuvo una caída de 15% en la ejecución fue entre 2008 y 2010 disminuyendo el gasto en \$78MM de pesos, recuperándose y manteniendo una tendencia positiva entre el periodo de 2011 a 2013.

Los picos de recuperación se presentan en los años 2004, 2008 y 2012 los cuales coincidentemente se presentan en el año inicial de cada periodo de gobierno (Revisar también Tabla 1). Una explicación a este caso, es que en el primer semestre del primer año de cada gobierno se ejecutan los recursos del Plan de Desarrollo anterior. En este caso los agentes no son tan racionales (no

está actuando para maximizar su bienestar ni para reducir costos, solo para cumplir con la norma) pues están dejando para último momento la inversión de los recursos, donde están incurriendo en costos de transacción muy altos incluyendo los costos de oportunidad⁴ que se desata en la renuncia a una mejor inversión de los recursos educativos



Gráfica 2. Variación anual en Gasto Público Educativo 2001-2013.

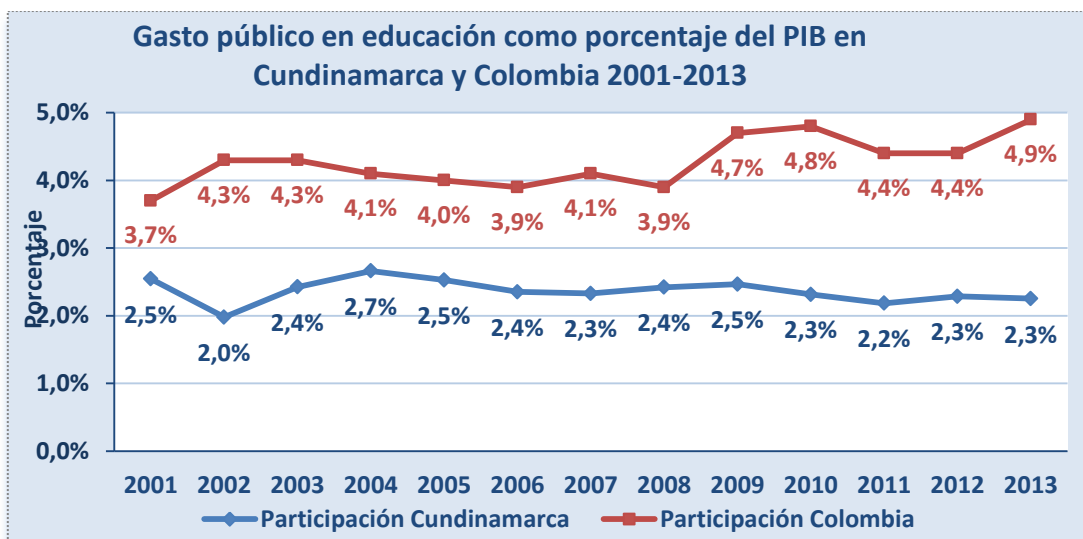
Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca.

3.1.2 Indicador de gasto público en educación como porcentaje del PIB de Cundinamarca y Nacional

Este indicador permite evaluar la importancia de la educación para la sociedad. Específicamente el gasto público permite evaluar el esfuerzo estatal en la inversión en educación (MEN, 2006). De acuerdo con el Banco Mundial, Colombia ha invertido en educación un promedio del 4.3% del PIB Nacional y Cundinamarca el 2.4% del PIB departamental de 2001 a 2013, es un resultado bastante preocupante por el hecho que solo lo que se dedica al sector educativo es un poco menos del 5% de todo el PIB. De ahí que los gobiernos

⁴ El coste de oportunidad es el coste de obtener un determinado bien en términos de la cantidad de otros bienes a los que se debe renunciar.

departamentales deberían crear más políticas públicas que impulsen más gasto en educación de calidad.



Gráfica 3. Gasto público en Educación como porcentaje del PIB departamental y Nacional.

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos del DANE, DNP, Secretaría de Hacienda de Cundinamarca y Banco Mundial.

Aunque el resultado es positivo en términos de crecimiento tanto para el nivel territorial como para el Nacional, el indicador para Cundinamarca refleja una tendencia constante durante el periodo estudiado, mientras que para el nivel Nacional existe un leve crecimiento a partir de 2009 de un punto porcentual hasta 2013. Entre el año 2001 y 2013 el gasto público destinado a educación como porcentaje del PIB departamental ha mantenido una tendencia estática, pasando de 2.5% en 2001 a 2.3% en 2013 (ver Gráfico 3)⁵.

Durante este periodo hubo un crecimiento sostenido del PIB de Cundinamarca (92%), y un crecimiento no proporcional (62%), pero importante, del gasto público en programas de educación representado por las ejecuciones presupuestales de la Secretaría de Educación de Cundinamarca. (Ver Tabla 2).

⁵ Para el cálculo de la ejecución del Departamento se hace proxy de las ejecuciones de los municipios certificados a las asignaciones SGP entregadas por CONPES en cada uno de los años estudiados.

Al comparar el gasto público educativo de Cundinamarca como porcentaje del PIB con el Nacional, se evidencia una brecha que termina ampliada en 2.6 puntos porcentuales para 2013. Esto demuestra que aunque Cundinamarca genera recursos propios, los incentivos no son suficientes para que el departamento haya una asignación más alta de estos recursos, los cuales podrían contribuir a aumentar este indicador; pues en 13 años de la Ley 715 de 2001 solo han logrado mantener una tendencia.

Tabla 2. PIB y gasto público en educación de Cundinamarca

AÑO	PIB CUNDINAMARCA	Tasa de crecimiento del PIB	Gasto público educativo Cundinamarca	Tasa de crecimiento Gasto público educativo Cundinamarca
2001	18.204.049		463.273	
2002	18.428.555	1,23%	364.853	-21,24%
2003	19.533.720	6,00%	473.970	29,91%
2004	20.364.536	4,25%	542.215	14,40%
2005	21.569.569	5,92%	545.050	0,52%
2006	22.912.292	6,23%	539.266	-1,06%
2007	24.991.966	9,08%	582.199	7,96%
2008	26.865.546	7,50%	650.428	11,72%
2009	27.330.570	1,73%	673.836	3,60%
2010	29.243.929	7,00%	677.069	0,48%
2011	31.749.773	8,57%	693.723	2,46%
2012	32.796.491	3,30%	749.615	8,06%
2013	34.965.000	6,61%	788.144	5,14%

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos del DANE, DNP y de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca. Precios Constantes base 2013. Precios en millones de pesos

3.1.3 Estructura de financiación de la educación en Cundinamarca

Analizando este indicador, la principal fuente de financiación del sector educativo en Cundinamarca es del orden nacional, la participación del SGP es en promedio el 93% del total de los recursos entre los años 2001 y 2013⁶, dejando el

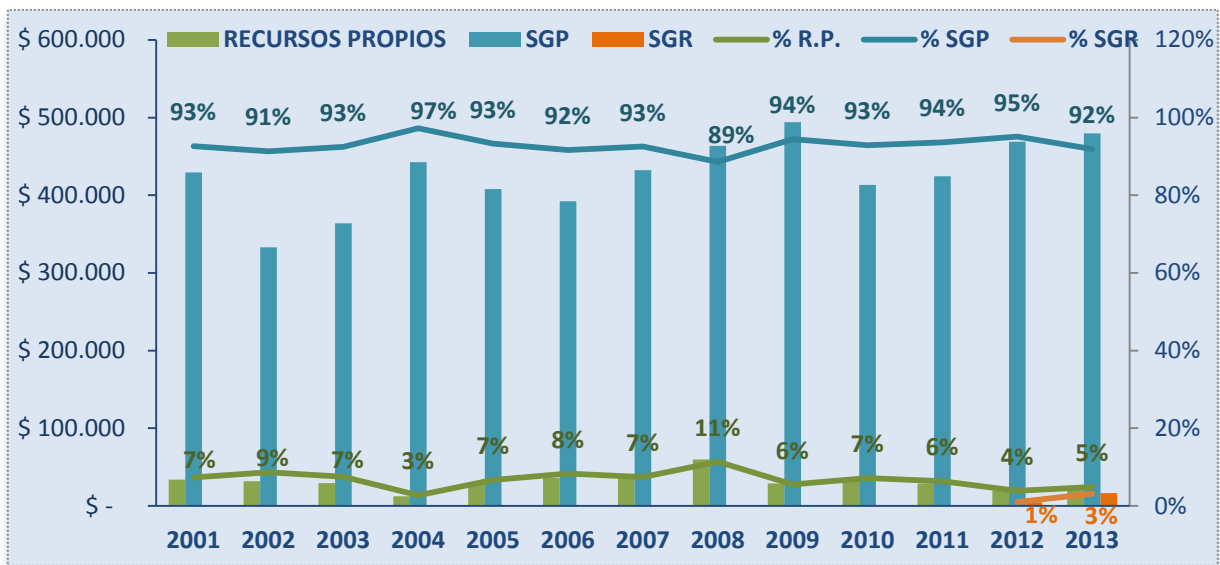
⁶ Las cifras entre el periodo de 2001 a 2007 se tomaron de las ordenanzas departamentales, debido a que la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca no tiene disponible la desagregación del

7% dependiendo de los recursos ordinarios del departamento y el 0,3% de la participación del SGR. (Ver Gráfico 4).

Los recursos del SGP mantienen una tendencia constante, sin embargo, de 2001 a 2013 la participación cae en un punto porcentual, pasando de 93% a 92%, esto es que gracias a la administración del último periodo se incluyeron recursos del SGR. Al mismo tiempo, los recursos ordinarios disminuyeron su participación en 2 puntos porcentuales de 7% a 5%, evidenciando una pequeña variación a lo largo de los años estudiados, se debe destacar el comportamiento decreciente desde el 2008 dado que los recursos ordinarios pasaron de \$59MM de pesos a \$25MM de pesos en 2013. Respecto a los recursos ordinarios es importante resaltar que se deben invertir en su totalidad, pues al no ser así las asignaciones futuras se van a recortar en el proceso presupuestal de acuerdo a las ejecuciones anteriores y los recursos no utilizados en vigencias pasadas serán asignados a otras Secretarías de la Gobernación.

Este indicador deja al descubierto el bajo porcentaje de asignación por parte del departamento y su incapacidad fiscal para asignar recursos propios para el gasto público educativo. En ese sentido, se debe ajustar la política pública para que impulse al departamento a autoabastecerse para la provisión en educación. La aplicación de la descentralización fiscal real, ayudaría a asignar recursos propios del departamento para la aplicación de políticas en educación.

gasto público en educación en estos años debido a que en este tiempo hubo una transición de cambio de *software* de ADFIT a SAP.



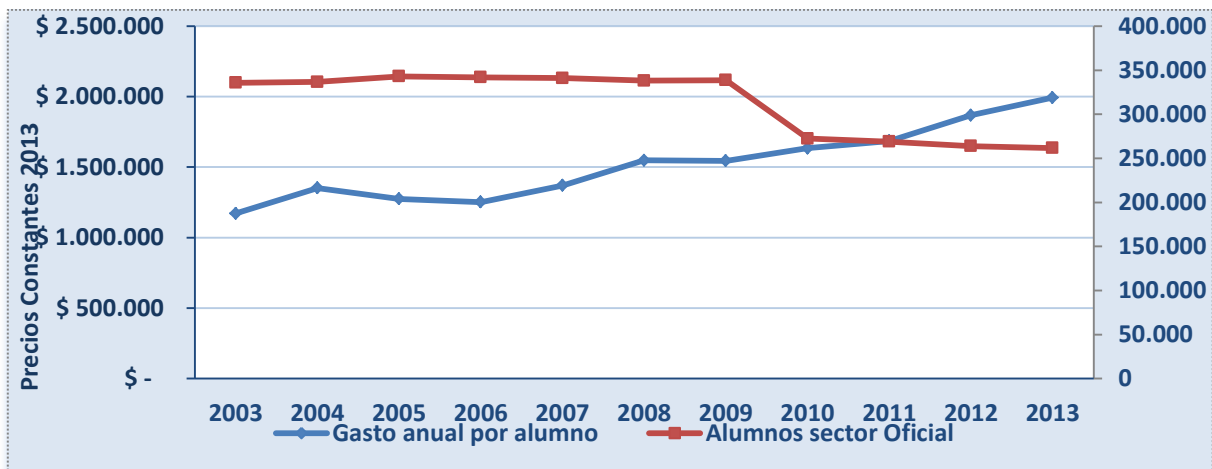
Gráfica 4. Estructura de la financiación de la educación de Cundinamarca para los años de 2001 a 2013.

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca. (Precios constantes año base 2013. Miles de millones de pesos)

3.1.4 Gasto público en educación por alumno

El gasto público en educación por alumno (ver gráfico 5) tiene una tendencia positiva iniciando en 2003 con \$1.171.610 y terminando en 2013 con \$1.993.218; en promedio durante el periodo en estudio el gasto total fue de \$1.517.616. El año en el que la cantidad de alumnos disminuye drásticamente es 2009 en el que se certificaron en educación 3 municipios Chía, Facatativá y Zipaquirá.

En este indicador se refleja uno de los avances más importantes de la descentralización en Cundinamarca, donde siete de sus municipios han sido certificados en educación por el departamento demostrando un proceso de descentralización en la administración de los recursos que reciben de la Nación directamente. Así, con la descentralización administrativa dentro del departamento se hace posible disponer de mayores recursos a cada alumno.



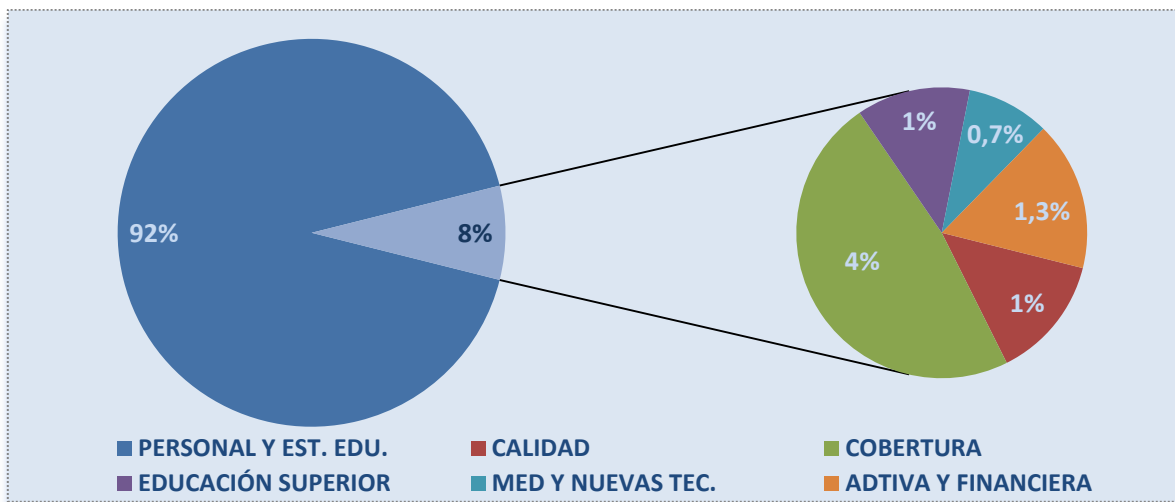
Gráfica 5. Gasto público en educación por alumno Cundinamarca.

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca y formulario C600 DANE.

3.1.5 Proporción del gasto público en educación en cada eje temático 2001-2013

Con este indicador se presenta un panorama global de la distribución de la inversión del gasto público en educación durante el periodo estudiado. Se ilustran los totales de las ejecuciones presupuestales para cada eje temático desde 2001 hasta 2013 (Ver Gráfico 6).

La mayor parte corresponde para el eje de personal docente con el 92% que durante los años de 2001 a 2013 representó en la ejecución \$5.501MM de pesos, el restante 8% los componen los otros ejes temáticos que son calidad, cobertura, educación superior, medios y nuevas tecnologías y administrativa y financiera que comprometen más de \$466MM de pesos en el mismo tiempo.



Gráfica 6. Gasto público en educación por eje temático.

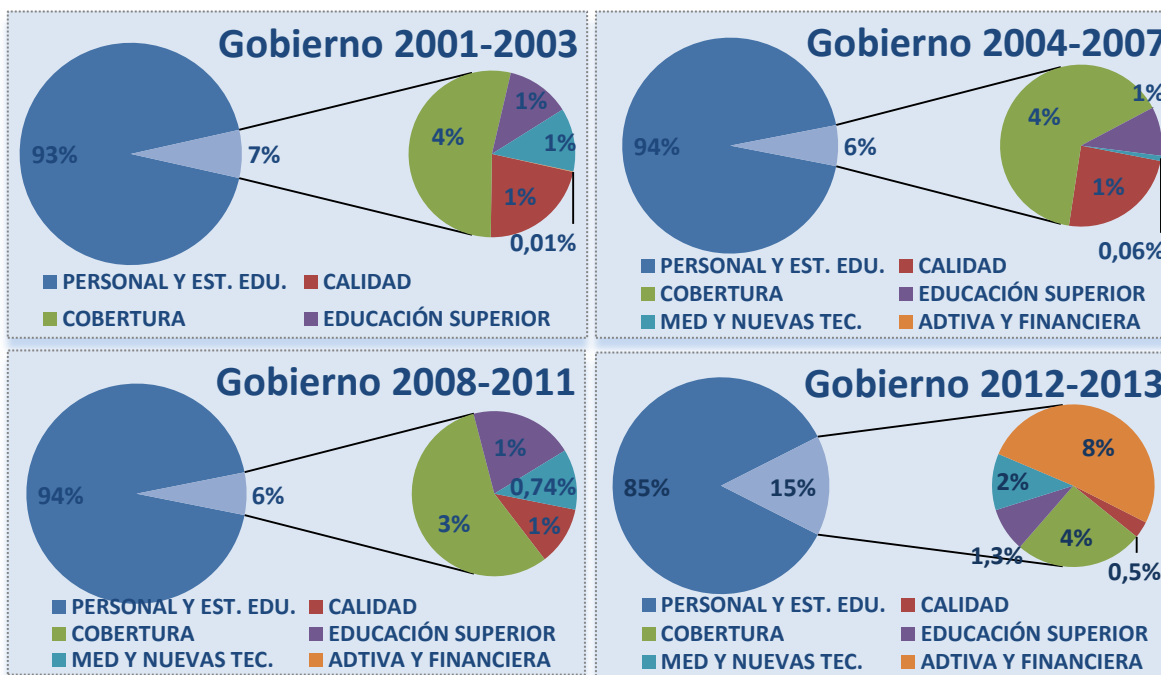
Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca.

El siguiente gráfico 7 muestra la evolución del gasto público por eje temático en los diferentes periodos de gobierno desde 2001 a 2013, donde se logra detallar el enfoque y necesidades que cada gobierno procuró desarrollar en cada ciclo. Por esto, se puede decir que en los cuatro gobiernos⁷ hubo comportamientos similares sobre la ejecución de algunos de los ejes temáticos, y otros en los que no resultó de la misma manera, este comportamiento se analizará más adelante. Dichas transformaciones evidencian la importancia que ha tenido la cobertura en la política educativa del departamento. Sin embargo, esto no es solo una tendencia departamental, sino que se alinea con la perspectiva educativa nacional.

Durante todo el periodo analizado la mayor cantidad de recursos está destinado al eje de personal y establecimientos educativos, por los temas inherentes al pago de nómina de docentes, directivos docentes y administrativos

⁷ El periodo de gobierno actual parte de 2012 a 2015 por lo que se presenta la información de dos años debido al tiempo de la realización del estudio es 2014.

de la Secretaría de Educación, durante los tres primeros periodos, esta asignación estuvo por encima del 90%, y en el último disminuyó a 85%.



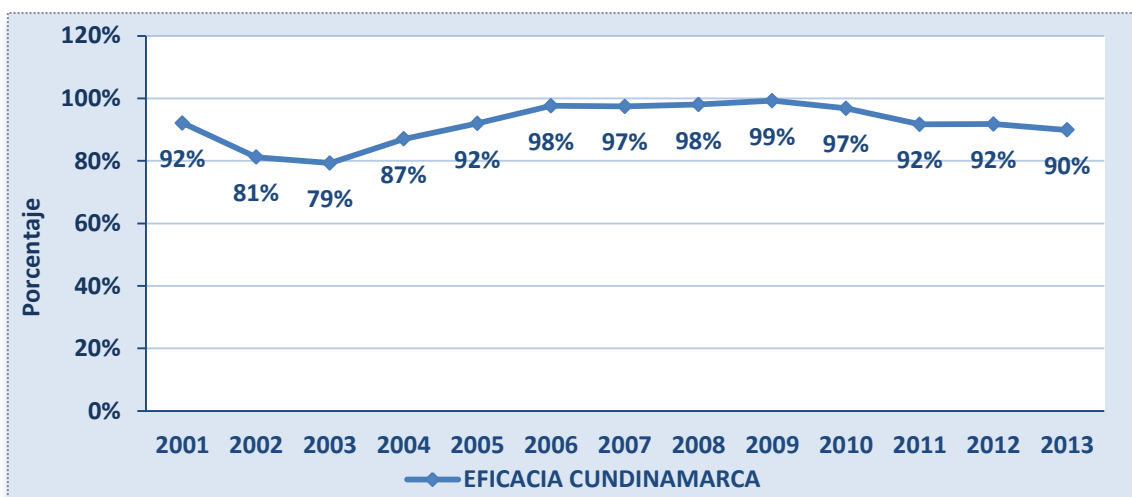
Gráfica 7. Gasto público educativo por eje temático y periodo de gobierno.

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca.

El gráfico anterior demuestra el comportamiento atípico en la distribución de los recursos en el gobierno actual, ya que desde 2001 hasta 2011 cobertura es segundo eje temático con mayor participación en la inversión, mientras que para el gobierno actual se asigna el 8% de la inversión al eje administrativa y financiera, destacando la apuesta que hace este gobierno al colaborar directamente con las IE en el pago de aseo y vigilancia, de forma que las instituciones reorganicen la distribución de sus recursos en otras prioridades. De esta manera, el nivel departamental otorga responsabilidades a los planteles educativos para que administren sus propios recursos. Por otro lado, para este periodo la participación de medios y nuevas tecnologías se duplica mientras que la de calidad se reduce.

3.1.6 Indicador de eficacia presupuestal

Para el sector educativo en Cundinamarca el indicador de eficacia⁸ refleja un promedio de cumplimiento de su presupuesto por encima del 80%, que de acuerdo con los rangos de calificación de desempeño del DNP (2002) se considera un nivel de eficacia Sobresaliente, ubicándose en promedio en un 92% durante los años 2001 a 2013 (Ver Gráfico 8). Es así como la Secretaria de Educación de Cundinamarca demuestra su capacidad para ejecutar los recursos siguiendo los lineamientos de las instituciones como es en este caso de la Ley 715 de 2001.



Gráfica 8. Indicador de Eficacia Presupuestal del Sector Educativo Cundinamarca.

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca.

3.1.7 Indicador de eficacia presupuestal por periodos de gobierno y eje temático

El siguiente análisis se elabora construyendo el Índice de Eficacia por periodos de gobierno y por eje temático.

⁸ Éste cálculo se obtiene de dividir las ejecuciones presupuestales sobre las apropiaciones finales.

Tabla 3. Índice de Eficacia gobierno 2001-2003

GOBIERNO 2001-2003 ALVARO CRUZ VARGAS									
EJE TEMÁTICO	Apropiación Final 2001	Ejecución Presupuestal 2001	Índice Eficacia 2001	Apropiación Final 2002	Ejecución Presupuestal 2002	Índice Eficacia 2002	Apropiación Final 2003	Ejecución Presupuestal 2003	Índice Eficacia 2003
CALIDAD	\$ 27.571	\$ 2.599	9%	\$ 5.002	\$ 4.477	89%	\$ 12.652	\$ 6.543	52%
COBERTURA	\$ 13.095	\$ 11.583	88%	\$ 11.497	\$ 11.064	96%	\$ 10.739	\$ 10.261	96%
ADTTVA Y FINANCIERA	\$ 3	\$ 3	100%	\$ 80	\$ 20	25%	\$ 175	\$ 41	23%
EDUCACIÓN SUPERIOR	\$ 2.775	\$ 2.775	100%	\$ 2.900	\$ 2.900	100%	\$ 1.950	\$ 1.950	100%
MEDIOS Y NUEVAS TEC.	\$ 1.635	\$ 1.629	100%	\$ 3.447	\$ 3.435	100%	\$ 7.097	\$ 2.587	36%
PERSONAL Y EST. EDUC.	\$ 300.691	\$ 299.828	100%	\$ 303.581	\$ 243.262	80%	\$ 345.625	\$ 278.624	81%
Total	\$ 345.770	\$ 318.417	92%	\$ 326.508	\$ 265.158	81%	\$ 378.239	\$ 300.005	79%

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca. Precios constantes en millones de pesos.

Para este periodo de gobierno el índice cayó 13 puntos porcentuales, paso de 92% a 79%, esto se debe a programas no ejecutados en los ejes temáticos de calidad para 2001, administrativa y financiera en 2002 y para 2003 en programas de calidad, administrativa y financiera y medios y nuevas tecnologías. (Ver Tabla 3).

Tabla 4. Índice de Eficacia gobierno 2004-2007

GOBIERNO 2004-2007 PABLO ARDILA SIERRA												
EJE TEMÁTICO	Apropiación Final 2004	Ejecución Presupuestal 2004	Índice Eficacia 2004	Apropiación Final 2005	Ejecución Presupuestal 2005	Índice Eficacia 2005	Apropiación Final 2006	Ejecución Presupuestal 2006	Índice Eficacia 2006	Apropiación Final 2007	Ejecución Presupuestal 2007	Índice Eficacia 2007
CALIDAD	\$ 18.461	\$ 597	3%	\$ 16.905	\$ 1.395	8%	\$ 1.232	\$ 928	75%	\$ 20.244	\$ 20.062	99%
COBERTURA	\$ 1.900	\$ 1.836	97%	\$ 19.177	\$ 19.103	100%	\$ 31.896	\$ 29.184	91%	\$ 12.104	\$ 9.432	78%
EDUCACIÓN SUPERIOR	\$ 7.500	\$ 7.500	100%	\$ 1.000	\$ 1.000	100%	\$ -	\$ -	-	\$ -	\$ -	-
MEDIOS Y NUEVAS TEC.	\$ 15	\$ 15	100%	\$ -	\$ -	-	\$ 180	\$ 180	100%	\$ 900	\$ 784	87%
PERSONAL Y EST. EDUC.	\$ 388.434	\$ 352.370	91%	\$ 354.945	\$ 339.067	96%	\$ 339.400	\$ 333.455	98%	\$ 385.160	\$ 377.407	98%
Total	\$ 416.310	\$ 362.318	87%	\$ 392.026	\$ 360.565	92%	\$ 372.708	\$ 363.747	98%	\$ 418.409	\$ 407.686	97%

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca.

En esta administración el indicador aumentó en 10 puntos al finalizar el periodo en 97%, se puede decir que hubo una buena gestión con la ejecución de los recursos y que las metas fueron alcanzadas, a pesar que no hubiera apropiaciones ni ejecuciones de los ejes de educación superior, medios y nuevas tecnologías, y administrativa y financiera. El eje temático que no contribuyó con el indicador es calidad cuya ejecución en 2004 y 2005 fue del 3% y 8% de niveles de eficacia respectivamente. (Ver Tabla 4).

Tabla 5. Índice de Eficacia gobierno 2008-2011

GOBIERNO 2008-2011 ANDRES GONZALEZ DIAZ												
EJE TEMÁTICO	Apropiación Final 2008	Ejecución Presupuestal 2008	Índice Eficacia 2008	Apropiación Final 2009	Ejecución Presupuestal 2009	Índice Eficacia 2009	Apropiación Final 2010	Ejecución Presupuestal 2010	Índice Eficacia 2010	Apropiación Final 2011	Ejecución Presupuestal 2011	Índice Eficacia 2011
CALIDAD	\$ -	\$ -		\$ 5.190.500.000	\$ 5.015.500.000	97%	\$ 3.470.000.000	\$ 4.003.000.000	115%	\$ 4.935.000.000	\$ 4.218.584.292	85%
COBERTURA	\$ 22.034.000.000	\$ 21.832.000.000	99%	\$ 11.449.000.000	\$ 11.247.000.000	98%	\$ 13.674.000.000	\$ 13.543.000.000	99%	\$ 18.103.155.498	\$ 17.243.196.932	95%
EDUCACIÓN SUPERIOR	\$ 1.000.000.000	\$ 500.000.000	50%	\$ 6.316.000.000	\$ 6.316.000.000	100%	\$ 9.473.000.000	\$ 9.134.000.000	96%	\$ 7.592.000.000	\$ 7.494.113.890	99%
MEDIOS Y NUEVAS TEC.	\$ 3.383.000.000	\$ 3.383.000.000	100%	\$ 4.788.000.000	\$ 4.788.000.000	100%	\$ -	\$ 4.017.000.000		\$ 2.969.686.909	\$ 1.251.336.960	42%
PERSONAL Y EST. EDUC.	\$ 455.236.000.000	\$ 446.468.000.000	98%	\$ 468.475.000.000	\$ 465.081.000.000	99%	\$ 410.902.000.000	\$ 392.849.000.000	96%	\$ 444.834.012.692	\$ 408.492.690.484	92%
Total	\$ 481.653.000.000	\$ 472.183.000.000	98%	\$ 496.218.500.000	\$ 492.447.500.000	99%	\$ 437.519.000.000	\$ 423.546.000.000	97%	\$ 478.433.855.099	\$ 438.699.922.558	92%

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca

Durante este periodo de gobierno el indicador total descendió 6 puntos porcentuales quedando en 92% al finalizar el año 2011, esto se debió a presupuestos de programas que no se ejecutaron del eje temático educación superior en el año 2008 pero que en el año siguiente lograron una eficacia del 100% y aceptable para los dos años siguientes, no hubo apropiación ni ejecución en este mismo año para Calidad y en ninguno de los años del periodo para el eje de administrativa y financiera. Por otro lado, el eje medios y nuevas tecnologías solo alcanzó el 42% de eficacia del año 2011.

Sin embargo, se debe destacar que el comportamiento de los ejes en los últimos años del periodo que ejecutaron los recursos apropiados en su 100% y hasta por encima del 100% como el eje de calidad en 2010. También cabe mencionar que el eje de medios y nuevas tecnologías ejecuta para el total del periodo \$4MM, los cuales no tenían apropiaciones, pero este gasto es incluido debido a que el gobierno nacional dispuso \$100MM de pesos mediante el CONPES N° 131 de 2010 para conectividad con el programa conexión total en todo el país. (Ver tabla 5).

Finalmente, para el periodo 2012 y 2013 el indicador disminuye 2 puntos porcentuales quedando en 90%, debido a que 4 de los 6 ejes presentan bajos niveles de eficacia en sus ejecuciones⁹. Los costos de transacción asociados a las decisiones de la Secretaría de Educación en hacer cumplir los contratos hacen que existan bajos niveles de eficacia, se espera que para los dos años que faltan

⁹ La información está actualizada con corte de diciembre de 2013.

de gobierno logren ejecutar todo los recursos asignados y eleven los niveles de eficacia.

Tabla 6. Índice de Eficacia gobierno 2012-2013

GOBIERNO 2012-2013 ALVARO CRUZ VARGAS						
EJE TEMÁTICO	Apropiación Final 2012	Ejecución Presupuestal 2012	Índice Eficacia 2012	Apropiación Final 2013	Ejecución Presupuestal 2013	Índice Eficacia 2013
CALIDAD	\$ 2.900.000.000	\$ 2.739.999.996	94%	\$ 3.141.000.000	\$ 2.271.464.000	72%
COBERTURA	\$ 18.136.915.524	\$ 16.704.449.733	92%	\$ 30.124.926.419	\$ 21.830.695.751	72%
ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA	\$ 39.085.082.998	\$ 38.164.620.366	98%	\$ 40.268.635.488	\$ 38.649.085.797	96%
EDUCACIÓN SUPERIOR	\$ 1.832.000.000	\$ 992.992.552	54%	\$ 19.518.205.060	\$ 12.243.474.104	63%
MEDIOS Y NUEVAS TECNOLOGÍAS	\$ 10.367.224.981	\$ 5.647.756.354	54%	\$ 40.202.219.678	\$ 11.260.914.851	28%
PERSONAL Y EST. EDUC.	\$ 457.919.191.787	\$ 422.401.169.061	92%	\$ 446.967.538.071	\$ 435.411.325.739	97%
Total	\$ 530.240.415.290	\$ 486.650.988.062	92%	\$ 580.222.524.716	\$ 521.666.960.242	90%

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca

Estos indicadores dan cuenta del cumplimiento que cada gobierno ha logrado en las ejecuciones de recursos educativos y demuestra que sus decisiones siguen los lineamientos de las políticas públicas, al asignar de manera eficiente sus recursos en el desarrollo de sus programas y proyectos para cumplir con las metas propuestas de cada plan de desarrollo departamental.

3.2 El impacto de la evolución del gasto público en los ejes temáticos de la política educativa

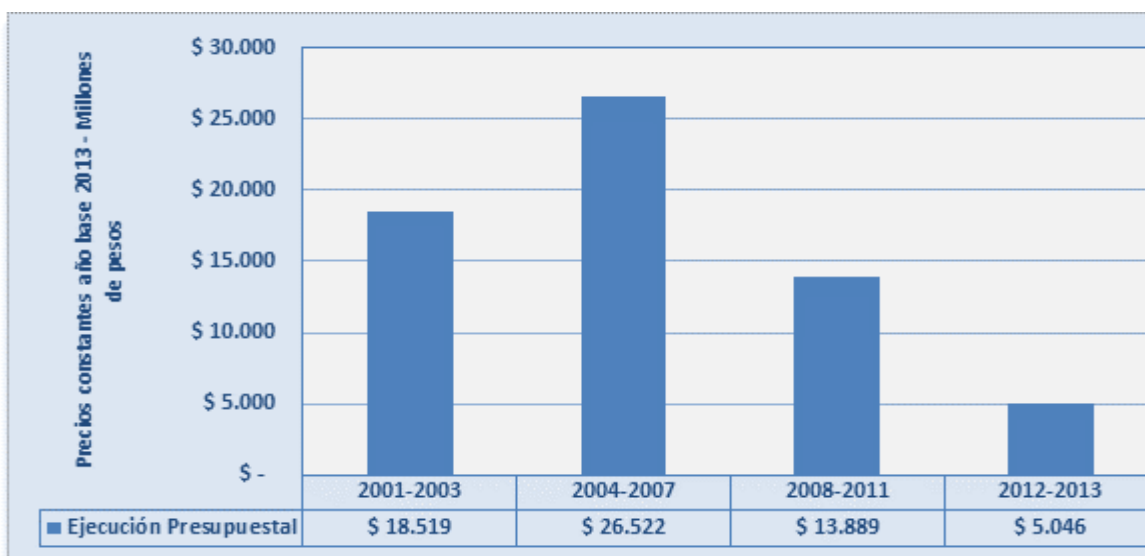
El análisis del impacto del manejo de recursos sobre el gasto educativo, en el departamento Cundinamarca, corresponde a las decisiones que se asumen en relación a la distribución de las asignaciones dirigida hacia el logro de la mejor educación posible. El siguiente análisis se requirió necesario para poder revisar cómo se comportan los agentes racionales con la toma de decisiones sobre la financiación del gasto educativo; en este sentido se mide el impacto a ciertos criterios llamados ejes temáticos:

1. Calidad
2. Cobertura
3. Medios y nuevas tecnologías
4. Educación superior

- 5. Administrativo y financiero
- 6. Personal y establecimientos educativos.

3.2.1 Eje temático calidad

La participación de calidad en el gasto educativo representa el 1.1% sobre el total de la ejecución de recursos entre 2001 y 2013. La gráfica 9 muestra la evolución de los recursos que suman \$64MM de pesos a lo largo del 2001 al 2013; para destacar se observa que en el gobierno 2004-2007 existe una mayor concentración de la ejecución con \$26MM de pesos, mientras que en el periodo del 2008 a 2011 disminuye la ejecución un 50% y en lo corrido de la actual administración es menor la participación del gasto.



Gráfica 9. Evolución gasto en eje Calidad 2001-2013 Cundinamarca.

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca

Con respecto al gasto en el periodo de gobierno de 2001 a 2003 se ejecutaron recursos por el orden de \$18MM de pesos en proyectos de formación y actualización del personal educativo, programas de evaluación y mejoramiento de la calidad, mejoramiento de la educación de adultos, implantación de ambientes y aprendizajes de tecnología en las instituciones educativas, diagnóstico y

transformación de la educación básica y media y dotación de laboratorios y salas de informática para las Instituciones Educativas.

En línea también con el Plan de Desarrollo Departamental la Secretaría de Educación también adelantó proyectos para el desarrollo de actitudes investigativas, científicas y tecnológicas diseñando e impulsando el programa ONDAS¹⁰ para 60 municipios y 115 instituciones. Otro logro fue la conformación de la red de bibliotecas escolares. Acorde con el informe de gestión se beneficiaron 50 municipios, 1.132 instituciones educativas oficiales, 6.088 docentes y 155.572 estudiantes del departamento.

En la administración de 2004 a 2007 se invirtieron más de \$26MM de pesos en programas para la calidad educativa del departamento, destacándose el año 2007 donde se ejecutaron casi \$23MM de pesos, la mayor parte en la implementación del proyecto Factores Asociados a la Calidad de la Educación - FACE en los municipios no certificados del departamento, a través de un proceso formativo en conocimientos, capacidades y habilidades propias de la enseñanza, con énfasis en competencias lectoras, comunicacionales, gerenciales cognitivas y de crecimiento social. Donde se beneficiaron 324.881 estudiantes recibiendo material educativo y 13.479 docentes formados, según el informe de gestión de este gobierno.

La meta propuesta en el Plan de Desarrollo era el aumento del 5% el promedio departamental de los resultados de pruebas saber 5° y 9° en áreas de matemáticas y lenguaje, la administración alcanzó tan solo el 2.5% para estas mismas áreas, de acuerdo con el informe de gestión. Sin embargo, el departamento logró el mejoramiento en los resultados de las pruebas ICFES y pruebas Saber con respecto a los resultados del promedio del país.

En el periodo de 2008 a 2011 el gasto en educación estuvo por el orden de casi \$14MM de pesos, los cuales se invirtieron en programas de formulación y

¹⁰ El programa Ondas es la estrategia fundamental de Colciencias para fomentar la cultura ciudadana de ciencia, tecnología e Innovación en la población infantil y juvenil colombiana, a través de la investigación como estrategia pedagógica.

aplicación de estrategias para el fortalecimiento del área de inglés para docentes y estudiantes de colegios oficiales del departamento. Igualmente, se invirtieron en la aplicación efectiva del derecho al desarrollo integral en la primera infancia y a una educación con calidad en el grado obligatorio de preescolar en Cundinamarca y la implantación de un sistema de formación de docentes oficiales en áreas básicas.

Acorde al Plan de Desarrollo de esta administración lograron reducir de 57% a 25% el número de instituciones oficiales clasificadas en los niveles bajos en las pruebas de Estado para el ingreso de la educación superior. Se constituyó el fondo para la primera infancia del cual generaron 27.416 nuevos cupos, aumentó de 17 puntos porcentuales de 2005 a 2010. Se implementaron proyectos para fomentar el bilingüismo de los cuales se beneficiaron 3.180 estudiantes y 194 docentes.

En los años 2012 y 2013 se gastaron \$5MM de pesos, la mayor parte fue invertida en proyectos de atención a la primera infancia y permanencia de los estudiantes, también capacitación y actualización de los directivos docentes y docentes en procesos pedagógicos, implementación de la jornada complementaria, académicos e investigativos y proyectos para el desarrollo de estrategias para promover el bilingüismo.

De acuerdo con los informes de gestión de 2012 y 2013, se formaron 1180 agentes educativos en procesos pedagógicos de la primera infancia y se han atendido en educación inicial a 6.104 niños menores de 5 años. Se capacitaron 8.950 entre docentes y directivos docentes en diferentes temas que contribuyen al mejoramiento de la calidad educativa. Para el tema del bilingüismo la SEC forma a docentes y adelanta gestión para la realización de alianzas con universidades.

En relación a las pruebas saber 11° y de acuerdo con la Tabla 7, para Cundinamarca los resultados de 2013 con respecto al 2001 mejoraron en 5 de 7 materias del Núcleo Común; y con respecto a los resultados del promedio nacional superó en todas las áreas. En general el desempeño ha mejorado, a pesar que el

gasto público ha disminuido en los programas para este eje, lo que quiere decir que los programas y proyectos ejecutados han sido eficientes.

En cuanto al eje calidad, a pesar de que se presenta un mejoramiento con la descentralización educativa en cuanto a los resultados de los exámenes estandarizados, es claro que las decisiones no han sido lo suficientemente eficientes para corresponder con las necesidades en relación con la calidad. Como se mostró, se ha dado centralidad a los programas de bilingüismo y primera infancia, pero en los resultados de las pruebas Saber no ha habido un mejoramiento claro. Sin embargo, esta falencia en las decisiones tomadas se corresponde con los marcos institucionales en los que se desenvuelve el departamento. De hecho, el Ministerio de Educación como ente rector ha marcado las pautas y los intereses de la educación en aumentar la cobertura y en los programas de la primera infancia.

Tabla 7. Resultados pruebas Saber 11 Cundinamarca - Nación 2001 y 2013

	<u>BIOLOGÍA</u>	<u>FILOSOFÍA</u>	<u>FÍSICA</u>	<u>C. SOCIALES</u>	<u>LENGUAJE</u>	<u>MATEMÁTICA</u>	<u>QUÍMICA</u>
CUNDINAMARCA 2013	44,96	40,25	45,2	45,38	47,9	45,54	45,7
CUNDINAMARCA 2001	44,48	43,93	46,5	43,36	46,55	40,9	45,1
Diferencia 2001-2013	0,48	-3,68	-1,3	2,02	1,35	4,64	0,6
CUNDINAMARCA 2013	44,96	40,25	45,2	45,38	47,9	45,54	45,7
NACIONAL 2013	44,54	39,81	44,41	44,44	47,23	45	44,97
Diferencia Dptal y Nal	0,42	0,44	0,79	0,94	0,67	0,54	0,73

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos: ICFES

3.2.2 Eje temático cobertura

Con respecto a la inversión total del eje, éste tuvo la segunda participación más alta después de Personal docente con el 3,7% representado en \$17MM de pesos de gasto en promedio por año. Observando el Gráfico 10 se puede

evidenciar que la inversión en programas de cobertura financiada con recursos propios y del SGP no presenta una tendencia clara.

A finales del siglo pasado el departamento atravesó por una “Emergencia Educativa” la cual fue decretada por la Asamblea Departamental, el déficit de cupos escolares era muy alto. Por esto, se creó un Fondo Especial de Emergencia Educativa donde se impulsó el programa Odisea 2001¹¹, disminuyendo el déficit de cupos escolares de 179 mil alumnos en 1998 a 39 mil alumnos en 2001¹².



Gráfica 10. Evolución Gasto Cobertura 2001-2013 Cundinamarca.

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca.

Así, en el siguiente gobierno (2001-2003) dentro del Plan de Desarrollo se incluyó en las estrategias del sector educativo, la implementación del programa Odisea, proponiéndose como meta aumentar en un 10% la cobertura y lograr la permanencia del 90% de los estudiantes del departamento en el sistema educativo. De acuerdo con el informe de gestión en 2003 solo se logró aumentar en un 5% la cobertura y la permanencia alcanzó el 94% de los estudiantes en el mismo año.

¹¹ Odisea 2001 fue un programa de ampliación de cobertura, mediante un conjunto de mecanismos y estrategias entre las que se cuentan la suscripción de convenios con instituciones privadas, la estimulación de asociaciones entre padres de familia y educadores para crear establecimientos, el subsidio de transporte, nombramientos provisionales, pago de horas extras y cofinanciación de docentes municipales.

¹² Nota de prensa de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1302383>. Fecha de publicación 26 de febrero de 2000.

En relación al gasto público hubo un leve descenso a lo largo de estos tres años donde se ejecutaron proyectos por \$45MM de pesos, y se establecieron convenios educativos en instituciones privadas para 3.300 alumnos de secundaria en 2001 y 1.200 alumnos de educación básica en 2002, programas de acceso y permanencia estudiantil, la adquisición de 13 buses para transporte escolar en 11 municipios, fortalecimiento de proyectos pedagógicos en educación sexual y la implementación del proyecto de educación para el sector rural en 21 municipios.

Los recursos para el siguiente periodo de gobierno (2004-2007) sumaron \$70MM de pesos, aumentando la inversión en 55% con relación al periodo anterior, consolidado el gasto en programas de construcción de aulas, dotación de pupitres y arreglos locativos en instituciones educativas de los municipios, kits escolares, transporte escolar, fortalecimiento de proyectos para el sector rural, atención a la red de jardines oficiales, atención educativa a personas con discapacidad y proyectos de apoyo nutricional con desayuno escolar.

De acuerdo con el informe de gestión de 2007 los resultados en este periodo con respecto a la matrícula fueron positivos, lograron vincular al sistema educativo a 28.581 alumnos nuevos lo que significó un incremento del 6.9% con respecto al final del gobierno anterior. Igualmente, la deserción y la reprobación se redujeron en 0.8% y 4,5% respectivamente, aunque la aprobación aumento en 0.11% ubicándose en 87.5%.

Para el gobierno de 2008-2011 se invirtieron \$68MM de pesos, los cuales fueron ejecutados en proyectos de apoyo nutricional, ampliación a la cobertura, alfabetización a jóvenes y adultos, construcción y dotación a aulas y aplicación efectiva y progresiva de los derechos en edad escolar en situación de vulnerabilidad.

Los resultados para este gobierno según el informe de gestión de 2011, fueron la construcción de 35 sedes nuevas y 205 fueron ampliadas y remodeladas en 97 municipios beneficiando y 13.440 estudiantes. En transporte escolar

214.816 estudiantes fueron atendidos. Se alfabetizaron a 14.713 personas mayores de 15 años, la meta propuesta era de 50.000 iletrados.

En 2012 y 2013 se ejecutaron recursos por \$26MM de pesos que se invirtieron en programas de fortalecimiento de la educación y la ampliación de la cobertura, mejoramiento del funcionamiento de los modelos flexibles de aprendizaje, alimentación y transporte escolar,

En cuanto a la evolución de la matrícula educativa de los diferentes niveles de educación, se reflejan algunos aspectos a destacar (ver Tabla 8). La matrícula presenta una tendencia positiva hasta 2010 donde en este año empieza a disminuir considerablemente, sin embargo, este suceso es explicado por la certificación en 2009 de 4 municipios, que no se cuentan ni se relacionan en las estadísticas debido a la depuración de la información que ha liderado la Secretaría de Educación en el Sistema de Información de Matrícula SIMAT.

Tabla 8. Evolución Matrícula 2003-2013 Cundinamarca

SECTOR	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Preescolar	44.358	41.784	43.526	43.470	41.920	42.858	43.023	30.173	31.016	31.780	32.630
Primaria	208.679	206.668	204.409	198.676	195.662	191.822	188.831	143.501	139.943	136.810	137.318
Secundaria	118.388	125.561	134.235	140.040	147.261	152.615	156.414	118.816	119.843	119.701	118.774
Media	39.499	41.905	45.723	50.049	52.238	54.141	57.622	44.398	45.600	45.425	44.552
TOTAL	410.924	415.918	427.893	432.235	437.081	441.436	445.890	336.888	336.402	333.716	333.274
OFICIAL	335.695	336.716	343.026	341.872	340.995	338.176	338.586	272.324	268.843	263.780	261.721
NO OFICIAL	75.229	79.202	84.867	90.363	96.086	103.260	107.304	64.564	67.559	69.936	71.553
URBANA	254.736	258.624	266.000	269.370	274.528	278.233	280.339	197.470	197.787	197.140	197.253
RURAL	156.188	157.294	161.893	162.865	162.553	163.203	165.551	139.418	138.615	136.576	136.021

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos del formulario C600 DANE.

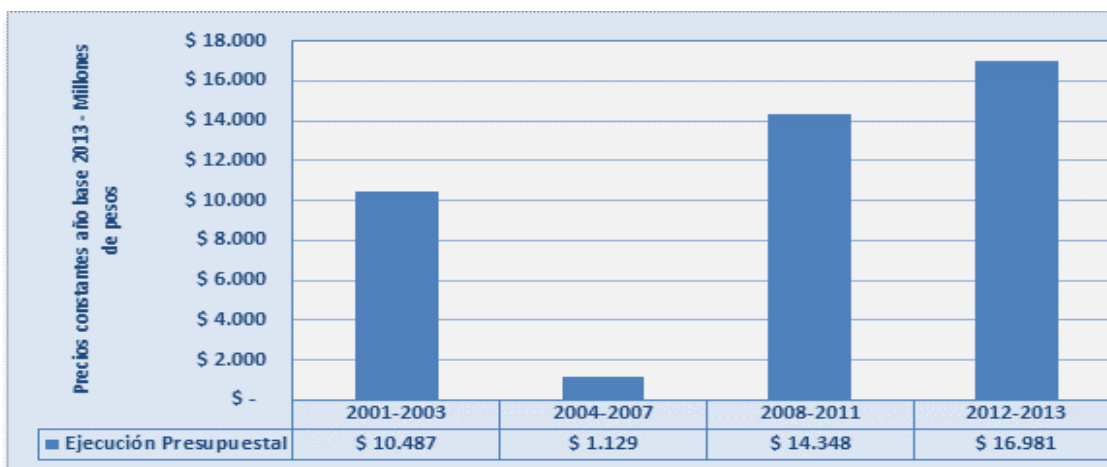
La disminución poblacional de niños entre las edades 6 a 10 años es la razón por la cual el nivel escolar de primaria viene cayendo, para lo que se recomienda revisar los cambios poblacionales para la toma de decisiones en cuanto a políticas educativas (Piñeros, 2010). Esto supone una liberación de

recursos de básica primaria para transferir y asegurar la demanda educativa en los otros niveles escolares como media o invertir en otros programas como calidad.

En cuanto al eje cobertura, es claro que el departamento ha sabido manejar su situación con la transformación del Estado en términos de descentralización. Ante la difícil situación que vivía el departamento de Cundinamarca a finales del siglo XX, en referencia a la cobertura escolar, es claro que los gobiernos de los últimos doce años han tomado decisiones apropiadas para afrontar el problema. Precisamente, las cifras respaldan la afirmación de que las decisiones del departamento han sido eficientes para disminuir el porcentaje de niños fuera del sistema educacional. De nuevo, las vías que ha tomado el departamento en el tema se enmarcan en las necesidades establecidas por el marco institucional de la educación en el país que se ha planteado como objetivo el aumento en la cobertura de la educación.

3.2.3 Eje temático medios y nuevas tecnologías

En cuanto a los recursos ejecutados de este eje, mantuvo una participación de 1% en cada uno de los periodos de 2001-2003 y 2008-2011, y para 2004-2007 su participación fue menor con 0,06% del total ejecutado en ese periodo; y en el corrido del 2012-2013 aumentó su participación en 2%.



Gráfica 11. Evolución gasto Medios y Nuevas Tecnologías 2001-2013 Cundinamarca. Fuente: Elaboración y cálculos propios con base datos de Se. Hacienda de Cundinamarca.

En el gobierno de 2001-2003 ejecutaron alrededor de \$10.5MM de pesos (ver Gráfico 11) en proyectos donde ponen en funcionamiento la infraestructura de comunicaciones requerida para la prestación del servicio de acceso conmutado a internet a los municipios y entidades del Departamento, en el plan de desarrollo departamental de dicho periodo se propuso consolidar la conectividad de 325 colegios de secundaria logrando una cifra de 204 colegios según el informe de gestión. De acuerdo a proyecciones realizadas por la Oficina Asesora de Planeación¹³ se logra tener 80 alumnos por computador al finalizar el periodo de gobierno.

Igualmente, se ejecutaron proyectos para el mejoramiento en el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en los establecimientos educativos del departamento, donde se completaron 195 aulas de informática especializada de 180 propuestas en los colegios de secundaria del departamento. En este periodo también superaron la meta de vincular a 123.000 niños y niñas a los encuentros con la ciencia, la tecnología y la cultura.

En el gobierno de 2004-2007 se ejecutaron un poco más de mil millones de pesos en proyectos de implementación de comunidades virtuales en 113 municipios no certificados¹⁴ de Cundinamarca y mejoramiento en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación (NTICs) en los establecimientos educativos, lo cual benefició cerca de 350 mil estudiantes, 14 mil docentes y 450 directivos docentes. Para este periodo también se realiza una proyección que indica que finalizando el gobierno los estudiantes por computador disminuyen a 46.

A partir del 2008 y hasta 2011 hay un aumento significativo de los recursos ejecutados que suman \$14MM de pesos, los cuales fueron destinados en programas de tecnología y conectividad para las instituciones educativas oficiales representados en la compra de 19.359 computadores para estudiantes y docentes

¹³ Teniendo como base los datos reales de la Nación para el total de años estudiados y para 2008, 2011 y 2013 de Cundinamarca se genera la proyección correspondiente.

¹⁴ Hasta 2009 y 2010 se certificaron en educación los municipios de Facatativá, Chía, Zipaquirá y Mosquera, por lo que en este momento había 113 municipios no certificados.

para uso de los programas curriculares, y reduciendo de esta manera de 40 a 21 alumnos por computador.

En este mismo periodo, la Secretaría de Educación de Cundinamarca desarrolló un sistema de información SIGES¹⁵ con el cual permite optimizar la gestión operativa desarrollada alrededor de las evaluaciones académicas de los estudiantes y que les dé la posibilidad de ser autónomas en la generación e impresión de los boletines para los 109 municipios no certificados del departamento. Igualmente, se vinculó al SIMAT del MEN el cual facilita la inscripción de alumnos nuevos, el registro y la actualización de los datos existentes de un alumno, la consulta de alumnos por institución, el traslado del alumno a otra institución, así como la obtención de informes.

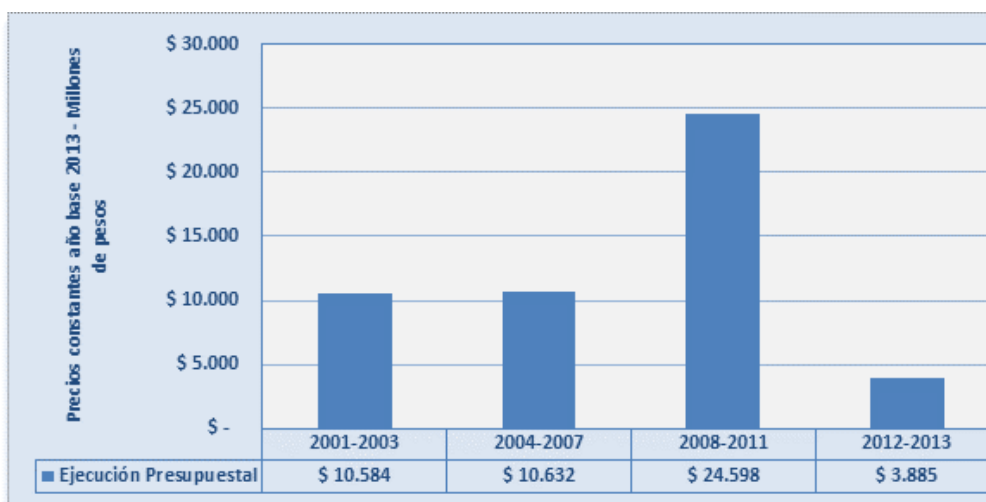
En 2012 y 2013 aumentó la ejecución con \$17MM de pesos invertidos en programas de asignación anual de computadores a 13.000 niños de sexto grado como mecanismo para mejorar la calidad educativa y disminuir el índice de estudiantes por computador de uno por cada 15 estudiantes.

En cuanto al eje medios y nuevas tecnologías, es necesario entender que la situación del departamento en este tema no solo se relaciona con problemas del Ministerio de Educación, sino que también está conectada con las políticas de tecnologías de la información que establece la Nación como marco institucional. En general, la aplicación de las tecnologías en la educación se ha dificultado debido a problemas de presupuesto. Igualmente, no ha sido suficiente la descentralización para asegurar la posibilidad de acercar las nuevas tecnologías a zonas alejadas del departamento. Así mismo, la política se ha reducido a poner computadores en los colegios y a incluir sistemas tecnológicos para el manejo de las matrículas. Sin embargo, resulta necesario buscar una forma de hacer que la tecnología se haga parte integral de la vida del estudiantado por medio de la enseñanza en informática.

¹⁵ SIGES Sistema de información para la gestión escolar.

3.2.4 Eje temático educación superior

Los programas desarrollados y ejecutados en educación superior en la Secretaría de Educación de Cundinamarca son financiados únicamente con recursos propios del departamento, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2007, donde los recursos provenientes del SGP son exclusivamente para la atención del servicio educativo en los niveles de transición, básica y media.



Gráfica 12. Evolución gasto Educación Superior 2001-2013 Cundinamarca.

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca

La participación de la dirección de Educación Superior fue del 1% de la ejecución total durante los periodos de gobierno comprendidos entre 2001 y 2013, para un total de gasto de un poco más de \$59MM de pesos, que fueron invertidos en programas que fortalecieran la estrategia de la oferta educativa para este nivel de educación, creando Centros Regionales de Educación Superior (CERES)¹⁶.

La Ley 1012 de 2006 dicta que los recursos de la Nación destinados a créditos educativos universitarios y becas se hacen a través de giros

¹⁶ Los Centros Regionales de Educación Superior -CERES- son una estrategia del Ministerio de Educación Nacional es un nuevo modelo que busca ampliar la cobertura ofreciendo programas de educación superior pertinentes a la comunidad y acordes con la vocación productiva de la zona; de esta manera se hace más equitativo el acceso y se contribuye al desarrollo social y económico de las comunidades. (MEN)

exclusivamente al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). Los departamentos pueden usar sus recursos propios para crear fondos educativos que financien la educación superior.

Para la administración de 2001 al 2003 (ver Gráfico 12), el gasto de inversión fue de \$10MM de pesos para programas de mejoramiento, calidad y ampliación de cobertura del Fondo departamental de Cundinamarca para la educación superior. Articulando instituciones educativas de formación media con instituciones de educación superior que brinden educación técnica, tecnológica, profesional y para el trabajo. Así mismo, estableciendo 15 convenios con el SENA para programas en función de la pertinencia con las regiones, de los cuales se crearon 41 convenios en total durante el gobierno.

Para la siguiente administración (2004-2007), los recursos ejecutados fueron de \$10MM de pesos en proyectos y convenios con el ICETEX donde se adelantaron gestiones para el otorgamiento y renovaciones de créditos para 6.564 estudiantes. Y el montaje de politécnicos comunitarios en 15 provincias de Cundinamarca.

En el tercer periodo estudiado (2008-2011) se da el gasto de inversión más alto del eje con \$24MM de pesos, ejecutados en programas de ampliación de la cobertura del Plan Primavera¹⁷ donde se beneficiaron 10.322 estudiantes, se pusieron en funcionamiento 14 CERES y 20 extensiones beneficiando a 10.403 estudiantes. También se instalaron 18 aulas móviles en conjunto con el SENA con 15 especialidades que favoreciendo a 45.056 estudiantes. En el gobierno 2012-2015 se invirtieron 4MM de pesos para el diseño e implementación del programa “4 X 1 opción de vida”¹⁸ para el otorgamiento de subsidios para estudios de pregrado a estudiantes cundinamarqueses en alianza con el ICETEX. También se

¹⁷ Plan primavera programa de crédito educativo en alianza con el Fondo ACCES del ICETEX que busca la ampliación de la cobertura en Educación Superior con calidad.

¹⁸ 4 X 1 opción de vida se trata de un proyecto que busca facilitar el acceso y la permanencia de los egresados de los colegios oficiales del departamento, a la educación superior en los programas de pregrado.

gastaron recursos para el fortalecimiento y creación de cuatro CERES que ofrezcan programas de formación en función del desarrollo de los territorios.

En cuanto al eje educación superior, el departamento de Cundinamarca durante los doce años del estudio ha tomado decisiones relacionadas con la financiación de la educación superior. En referencia con la financiación, se han tomado decisiones eficientes para corresponder con la necesidad de garantizar los recursos para que los ciudadanos accedan a la educación superior. De hecho, la Secretaria de Educación de Cundinamarca ha tomado sus decisiones enmarcadas en los intereses del gobierno de garantizar el dinero para otorgar créditos a la población vulnerable del país. En ese sentido, el departamento ha aumentado de manera clara su presupuesto para la financiación de la educación superior al interior de la región.

3.2.5 Eje temático administrativa y financiera

El eje de Administrativa y Financiera solo aportó el 0,01% entre 2001 y 2003 que corresponden a \$85M de pesos de ejecución de proyectos de implantación de Estrategias para el Mejoramiento Institucional y de apoyo técnico y financiero para el funcionamiento de la unidad departamental especializada de cofinanciación.

Los dos siguientes gobiernos no invirtieron recursos en los temas de este eje, mientras que entre 2012 y 2013 se ejecutaron más de \$77MM de pesos, que se distribuyen en proyectos para el pago de nómina de pensionados y sustitutos del magisterio del departamento por un total de \$21MM de pesos y los \$56MM de pesos restantes en proyectos que garanticen mejores ambientes en las instituciones educativas a través de la prestación del servicio de aseo, energía, acueducto y vigilancia. Así mismo, este presupuesto contribuye con el desarrollo de la organización de la Secretaría de Educación de Cundinamarca para la adecuada dirección, administración, asesoría y asistencia técnica para la prestación del servicio educativo con calidad, eficiencia, efectividad y oportunidad.

Con la descentralización de la administración del Estado, la teoría ha sugerido un mejoramiento estructural por medio del desarrollo de la eficiencia y el acercamiento con el ciudadano. En este apartado se hizo claro que los recursos para mejorar la administración de la educación han crecido. Ahora bien, no necesariamente la mejora sea de carácter presupuestal, sino que se muestra en el día a día de la Secretaria de Educación de Cundinamarca. De hecho, las mejoras en otros ejes de calidad hacen que podamos inferir una mejora en la administración, pues, a partir de la descentralización de la administración, la Secretaria de Educación departamental se ha tenido que encargar de resolver los problemas propios del departamento.



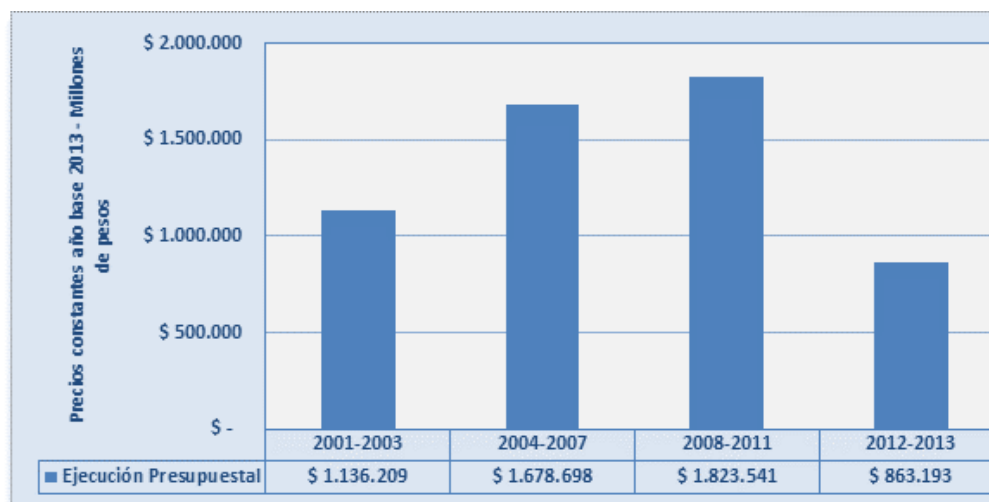
Gráfica 13. Evolución gasto eje dirección administrativa y financiera 2001-2013 Cundinamarca.

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca.

3.2.6 Eje temático personal y establecimientos educativos

La evolución del gasto de este eje ha mantenido una tendencia creciente durante las 3 últimas administraciones del departamento, como se puede observar en el Gráfico 14 las ejecuciones presupuestales para este eje están por encima

del billón de pesos para cada administración, y se infiere que al terminar el gobierno de 2012-2015 las ejecuciones estén por encima del gobierno anterior (2008-2011) y mantengan la tendencia, pues estos últimos dos años ya suman la mitad del anterior.



Gráfica 14. Evolución gasto eje Personal y establecimientos educativos 2001-2013 Cundinamarca.

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca.

La relación alumno-docente durante el 2001 y 2013 mantiene una misma tendencia, y el promedio para este periodo es de 26 alumnos por docente (ver Tabla 9), que de acuerdo a los parámetros del Decreto 3020 de 2002 (Artículo 11), el número promedio de alumnos por docente en la entidad territorial sea como mínimo 32 en la zona urbana y 22 en la zona rural, pueden variar por municipio o institución educativa.

En lo relacionado con el eje personal y establecimientos educativos, es claro que ha habido tanto una mejora como un aumento presupuestal. En ese sentido, es posible asegurar que las decisiones que ha tomado el gobierno del departamento de Cundinamarca, en cuanto al aumento de profesores y de establecimientos educativos, han sido efectivas. Precisamente, dicha transformación se relaciona con el eje de cobertura, pues cada acción que se

tome con referencia al personal y a la cantidad de establecimientos tendrá repercusiones en la cobertura educativa. En ese sentido, de la misma forma que sucede con el eje cobertura, los intereses y el presupuesto del Estado central influyen en la toma de decisiones de la Secretaria de Educación del departamento como un marco normativo e institucional.

Tabla 9. Relación alumno-docente Cundinamarca¹⁹

<u>Relación/ Año</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
Alumnos	335.695	336.716	343.026	341.872	340.995	338.176	338.586	272.324	268.843	263.780	261.721
Docentes	13.533	13.093	13.331	13.568	12.079	12.860	12.895	10.514	10.713	10.492	10.403
Alum/Doce	25	26	26	25	28	26	26	26	25	25	25

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de Formulario C600 DANE.

¹⁹ Estos datos son de municipios no certificados de Cundinamarca y del sector oficial. El dato de alumnos incluye los niveles de educación preescolar, básica primaria, básica secundaria y media.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La teoría de la descentralización del Estado, como se mostró anteriormente, ha supuesto eficiencia en el campo interno y externo del funcionamiento del Estado. En cuanto al funcionamiento interno, la descentralización supone un sistema que da autonomía a los entes territoriales para generar nuevas formas de responsabilidad con la población que ayuden a la eficiencia del aparato estatal. Así, el papel de la descentralización está en fortalecer las organizaciones departamentales y municipales al hacer que estas cumplan su rol eficientemente. De esta forma, el Estado central como institución debe ejercer control y monitoreo a las organizaciones, además de formular políticas y normas para dirigir el funcionamiento de los entes territoriales. Igualmente, los gobiernos centrales deben delegar la parte operativa a los niveles locales quienes son los que ejecutan los recursos de una forma más focalizada, aumentando la eficiencia y la responsabilidad que tiene la localidad con el ciudadano.

En referencia al funcionamiento externo, desde la teoría varios autores señalan que la descentralización, al establecer una nueva relación entre el Estado y el ciudadano, asegura una mejor prestación de los servicios sociales esenciales para la comunidad (Faguet, 2014b). De nuevo, con la cercanía que tienen las instituciones locales a los problemas de la población, se genera una mejor prestación de los servicios públicos que debe garantizar el Estado. En esencia, la descentralización se trata de llevar al Estado cada vez más cerca de la población para velar por sus necesidades. Igualmente, en el caso de la descentralización del servicio educativo en específico, algunos autores han asegurado un mejoramiento general en la cobertura y la calidad de la prestación del servicio (Faguet & Sánchez, 2014a).

En Colombia, desde los estudios a nivel nacional, se ha señalado un mejoramiento de las condiciones de la educación nacional gracias a la descentralización de los recursos y de la administración en la educación. En este sentido, gracias a esta investigación a nivel local, también se puede afirmar que la

Secretaría de Educación de Cundinamarca en el periodo de 2001 al 2013, ha logrado tener varios avances en el tema de la descentralización educativa. En esencia, las decisiones que la Secretaria de Educación de Cundinamarca ha tomado sobre el gasto educativo han sido eficientes, a través de sus periodos de gobierno. Sin embargo, la descentralización es un proceso que, para Colombia, va a tomar tiempo, pues aún falta un largo camino para llegar a lograr éste objetivo propuesto por la Constitución Política de 1991. Los resultados de la investigación que apoyan la afirmación de que el sector educativo de Cundinamarca ha avanzado en su descentralización son los siguientes:

En primer lugar, la evolución del gasto público educativo entre 2001 y 2013 tuvo un crecimiento total de 9,0%. Precisamente, se destaca el hecho de que hay un crecimiento positivo a pesar de las variaciones que hubo en lo corrido de los años. Dicha situación ocurre como resultado de mayores transferencias ordenadas por la Ley 715 de 2001, las cuales aumentan cada año por encima de la inflación. Igualmente, gracias a esta Ley, las asignaciones del Sistema General de Participaciones (SGP) se encuentran desligadas totalmente de los ingresos corrientes de la nación. Por esto, se hace claro que las instituciones del orden departamental están siendo eficientes en términos fiscales.

En segundo lugar, la brecha entre apropiación y ejecución del gasto educativo en los primeros años de la Ley 715 de 2001 es mayor, mientras que en los años cercanos a 2013 es menor. De esta manera, se refleja una mayor eficiencia y preocupación de cada gobierno departamental por ejecutar todos los recursos que le son asignados. De acuerdo con North (1993), con mayor eficiencia y responsabilidad por el ciudadano es la forma en que las instituciones guían el comportamiento de los agentes económicos.

En tercer lugar, en el indicador de gasto público en educación por alumno se refleja uno de los avances más importantes de la descentralización en Cundinamarca. Precisamente, siete de los municipios del departamento han sido certificados en educación por la Secretaria de Educación de Cundinamarca demostrando autonomía en la administración de los recursos que reciben de la

Nación directamente. De esta forma, se demuestra una buena administración interna de los recursos del departamento. Igualmente, los resultados de las políticas públicas por alumnos le permiten al departamento disponer de mayores recursos para diferentes ejes educativos que le otorga la Nación.

En cuarto lugar, la evolución del gasto público educativo, en términos de eficacia presupuestal, evidenció que el desempeño en ejecución de los recursos es alto con tasas superiores al 90% en promedio, a lo largo del periodo analizado. Sin embargo, la administración departamental podría mejorar en la administración de estos recursos, pues se comprobó que la diferencia que se dejó de ejecutar entre 2001 y 2013 sumó alrededor de \$514 mil millones de pesos. Con esto se hace claro que se dejaron de ejecutar recursos del monto de una vigencia completa. De manera que, en el punto de vigilancia, control y monitoreo, como lo indica la Ley 715 de 2001, la Secretaria de Educación de Cundinamarca tiene algunas falencias.

Por último, con respecto al impacto de las decisiones que un agente económico como lo es la Secretaria de Educación de Cundinamarca han sido eficientes, durante el periodo estudiado, cobertura es el eje donde se realizó la segunda mayor inversión en gasto educativo, a parte del eje personal docente. De hecho, los recursos ejecutados para estos programas sumaron en promedio \$14 mil millones de pesos para disminuir el porcentaje de niños fuera del sistema educativo.

En general, se podría decir que el desempeño de la Secretaria de Educación de Cundinamarca, en cuanto a la ejecución de sus recursos para educación, es altamente positivo. De hecho, todas sus administraciones en lo corrido de 2001 a 2013, siempre han velado por aumentar la cobertura y calidad de la educación gestionando recursos e invirtiéndolos eficazmente. Igualmente, estos signos de mejoramiento se encuentran en relación directa con las preocupaciones que ha tenido el Ministerio de Educación Nacional. Por esto, la importancia que se ve reflejada en la inversión en la cobertura y las políticas educativas por alumno.

A pesar de que se ha logrado tener avances en la descentralización educativa de Cundinamarca, esta investigación también ha demostrado que los incentivos de la Ley 715 de 2001, aunque son fuertes y consistentes, aún no son suficientes en cuanto a conseguir en un plazo más corto el impacto de esta política. Los hechos que rezagan un poco la descentralización educativa en Cundinamarca a continuación se describen y lógicamente se hacen las respectivas recomendaciones o sugerencias:

En primer lugar, Cundinamarca solo aporta para el sector educativo el 2.4% del PIB departamental, mientras que Colombia lo hace con el 4.3%, es un resultado bastante preocupante por el hecho que solo lo que se dedica al sector educativo es un poco menos del 5% de todo el PIB, por lo que se deberían crear más políticas públicas educativas que impulsen más gasto en este sector. En este caso, se hace clara una diferencia importante entre la política educativa nacional y la aplicación dentro del departamento de Cundinamarca.

En segundo lugar, de acuerdo con la estructura en cuanto al financiamiento en el gasto público educativo se observó que Cundinamarca es altamente dependiente de los ingresos de la Nación, que son recibidos por el Sistema General de Participaciones con el 93% del total de los recursos. Con esto, la Secretaría de Educación refleja falta de gestión para que el porcentaje de asignación de recursos propios en cada gobierno sea más alta, y se tenga un crecimiento y no solo mantenga una tendencia.

En tercer lugar, los recursos propios para educación disminuyen a través del tiempo en términos reales, por lo que es necesario que, como mínimo, crezcan en un porcentaje similar al de la inflación. De esta manera, se recomienda a los nuevos gobiernos que ejecuten el 100% de estos recursos propios, pues se infiere que, al hacer el presupuesto inicial de cada vigencia, los recursos no utilizados en la vigencia inmediatamente anterior son asignados a otras Secretarías y por lo tanto se recorta presupuesto para educación.

En cuarto lugar, continuando con una problemática nacional, el departamento de Cundinamarca ha trabajado fuertemente en que todos los niños asistan a clase, especialmente en primaria, como lo muestra la asignación de recursos en el eje de cobertura. Sin embargo, como lo había señalado Piñeros (2011), el Ministerio de Educación Nacional no ha creado incentivos para que los maestros se preocupen por mejorar la calidad y no tanto por la cantidad de alumnos que atienden. De la misma forma, a nivel departamental, la Secretaria de Educación de Cundinamarca ha centrado sus esfuerzos en garantizar la cobertura de la educación como servicio público para la población de la región, pero no ha construido incentivos para mejorar el desempeño del departamento en cuestión de la calidad educativa.

Para finalizar, valdría mencionar que el trabajo también busca ser un aporte a la disciplina económica tratando de pensar en la descentralización no solamente a nivel nacional, sino, como la misma teoría lo sugiere, acercar los estudios económicos a las realidades locales. Igualmente, sería útil resaltar que se necesitan más estudios del comportamiento del gasto público departamental y de las relaciones económicas interdepartamentales en un Estado descentralizado.

5. REFERENCIAS

- Banco Mundial. (n.d.). *Crecimiento del PIB (% anual) - Colombia*. Recuperado el 20 de octubre de 2015 de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>
- Cassasus, J. (1990). "La crisis como desafío a la educación", en Para la crisis actual ¿qué gestión educativa? Mesa Redonda, Promedlac III, 1989. Santiago de Chile: UNESCO/REDUC.
- Colombia (2010). Constitución política de Colombia de 1991. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura y Centro de Documentación Judicial.
- Colomer, J. M. (1991). *Lecturas de teoría política positiva*. Ministerio de Hacienda.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2012). Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER) Bogotá y Cundinamarca. Bogotá: DANE, Banco de la República de Colombia.
- Departamento Nacional de Plan (DNP). (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Recuperado el 10 de agosto de 2015 de: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=9HE58KxYfy8%3D&tabid=386>
- Eggertsson, T. (1995). *El comportamiento económico y las instituciones*. Madrid. Alianza editorial.
- Faguet, J. P. (2008). "Decentralisation's effects on public investment: evidence and policy lessons from Bolivia and Colombia". *The Journal of Development Studies*, 44(8), 1100-1121.
- Faguet, J. P. (2014b). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2-13.
- Faguet, J. P., & Sánchez, F. (2008). Decentralization's effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia. *World Development*, 36(7), 1294-1316.
- Faguet, J. P., & Sánchez, F. (2014a). Decentralization and access to social services in Colombia. *Public Choice*, 160(1-2), 227-249.

- Fuentes Osorio, M. (2001). *Descentralización de la educación en Santander 1988 – 1999. Un análisis socioeconómico*. Bucaramanga. Sic Editorial.
- Garay, L. (1998). Colombia: Estructura industrial e industrialización 1967-1996. Bogotá: Editorial Banco de la República de Colombia.
- Gobernación de Cundinamarca. (2001). *Plan de Desarrollo Departamental 2001 – 2003*.
- Gobernación de Cundinamarca. (2003). *Informe de gestión 2001-2003*.
- Gobernación de Cundinamarca. (2004). *Plan de Desarrollo Departamental 2004 – 2007*.
- Gobernación de Cundinamarca. (2007). *Informe de gestión 2004-2007*.
- Gobernación de Cundinamarca. (2008). *Plan de Desarrollo Departamental 2008 – 2011*.
- Gobernación de Cundinamarca. (2011). *Informe de gestión 2008-2011*.
- Gobernación de Cundinamarca. (2012). *Plan de Desarrollo Departamental 2012 – 2016*.
- Gobernación de Cundinamarca. (2012). *Informe de gestión 2012*.
- Gobernación de Cundinamarca. (2013). *Informe de gestión 2013*.
- Ligthart, J. E., & van Oudheusden, P. (2015). In government we trust: The role of fiscal decentralization. *European Journal of Political Economy*, 37, 116-128.
- Ministerio de Educación Nacional. (2006). *Herramientas para una política pública en educación*. Recuperado el 5 de junio de 2015 de: http://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/articles-114030_archivo_pdf.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2008). *Guía para el mejoramiento institucional de la autoevaluación al plan de mejoramiento*. Recuperado el 6 de junio de: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-177745_archivo_pdf.pdf
- Musgrave, R.A y Musgrave, P.B. (1992). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Quinta edición. España. McGraw Hill. Edigrafos.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Primera edición. Chile. Fondo de Cultura Económica.
- Oates, W.E. (1977). *Federalismo Fiscal*. España. Instituto de Estudios de Administración Local.

- Ordoñez Santo, M. L. (2012). Panorama de la descentralización administrativa en Colombia. *Diálogos de Saberes*, (37).
- Orjuela, L. J. (1998). El Estado colombiano en los noventa: entre la legitimidad y la eficiencia. *Revista de estudios sociales*, (1), 56-60.
- Pening, J. P. (2003). "Evaluación del proceso de descentralización en Colombia". *Economía y desarrollo*, 2(1).
- Piñeros Acevedo, J. D. (2011) Descentralización, gasto público y sistema educativo oficial colombiano: un análisis de eficiencia y calidad. Tesis de Maestría de la Universidad Nacional de Colombia.
- Piñeros, L.J. (2010). *Una Mirada a las Cifras de la Educación en Colombia 2002-2009*. Bogotá. Gente Nueva Editorial.
- Rueda, L. A. (2004). "Gasto público y convergencia regional en Colombia". En *Revista ESPE*, (45), 222-268.
- Schick, F. (1997). Hacer elecciones. *Una reconstrucción de la teoría de la decisión*. Barcelona: Gedisa, 2000.
- Torres, J. C., & Duque, H. (1994). El proceso de descentralización educativa en Colombia. *Revista colombiana de Educación*, 29.