

Documento

Conpes Social

Consejo Nacional de Política Social

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



57

DISTRIBUCION DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES VIGENCIA 2002

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Educación
Ministerio de Salud
DNP: DDT - DDS

Versión aprobada

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Bogotá, D.C., Enero 28 de 2002

INTRODUCCION

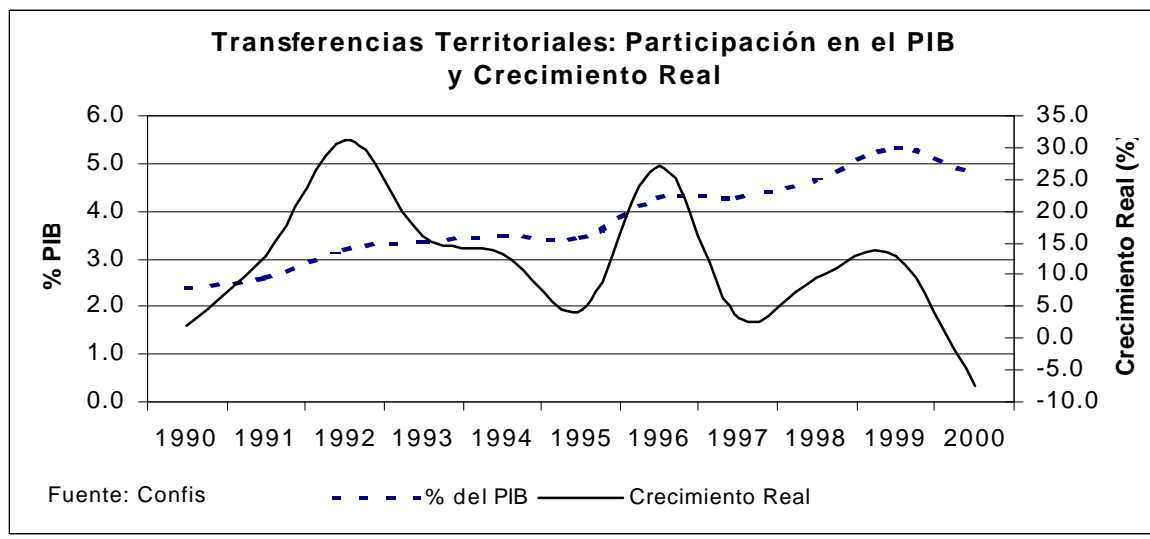
De acuerdo con la Ley 715 de 2001, mediante la cual se reglamentan los criterios de distribución previstos en el Acto Legislativo 01 de 2001, el presente documento somete a consideración del CONPES para la Política Social la distribución territorial del Sistema General de Participaciones –SGP- para la vigencia 2002. El SGP está conformado por las participaciones de salud, educación y propósito general de conformidad con lo previsto en dicha Ley.

III. ANTECEDENTES

Hasta el año 2001 el sistema de transferencias a las entidades territoriales estaba definido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, según los cuales los recursos territoriales estaban conformados por el Situado Fiscal -SF- y la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación -PICN-.

El diseño Constitucional de 1991 hacía depender las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la Nación, los cuales exhibieron inestabilidad durante los noventa derivada de las fluctuaciones propias de la actividad económica. De esta manera, los recursos transferidos a municipios y departamentos estuvieron sometidos durante esa década a una gran volatilidad (Gráfico 1). Esta volatilidad se transmitió a los recursos con que cuentan las regiones para financiar los gastos de educación, salud, agua potable y demás sectores de inversión social, impidiéndoles llevar a cabo una correcta planeación de su desarrollo y una adecuada asignación de recursos.

Gráfico 1



Este comportamiento generó una asimetría en la evolución de los recursos que se destinan a salud y educación: cuando dichos recursos eran inferiores a su tendencia, aparecía una presión para que el Gobierno Nacional los complementara en la vigencia determinada, a través, por ejemplo, del denominado Fondo Educativo de Compensación -FEC-. Por el contrario, cuando éstos eran transferidos en montos superiores a la tendencia, se traducían en mayor gasto por contrataciones laborales, salarios y otras erogaciones asociadas a la nómina, los cuales son altamente inflexibles, y por lo tanto en épocas de disminución de recursos, el Presupuesto General de la Nación terminaba financiándolos.

Por otra parte, no existía una relación clara entre el incremento de recursos y los costos efectivos de las competencias que ejercían, o sobre si el crecimiento de las transferencias era compatible con los objetivos en materia de cobertura de los servicios. Aún más, la automaticidad que establecía la Ley indicaba que los recursos debían ser transferidos en los montos predeterminados, independientemente de si se lograban o no las metas propuestas y si había o no una buena gestión en el uso de los recursos públicos correspondientes. No sin razón, el estudio realizado por E. Wiesner sobre la descentralización, concluye en forma categórica que "la

descentralización en que se ha embarcado el país es más un sistema de reparto de recursos para financiar gastos municipales que una redistribución de competencias en busca de una mejor eficiencia" ^{1/}.

Adicionalmente, el esfuerzo económico del país por garantizar aumento de los recursos transferidos para la financiación del gasto social no se tradujo en un resultado proporcional en aumentos de cobertura y calidad de los servicios de salud y educación. Por ejemplo, en el caso de educación, la cobertura bruta oficial entre 1995-2000 evidenció un aumento de la matrícula del 18%, mientras los recursos se incrementaron en términos reales en 30%. Este incremento se trasladó en una buena proporción a financiar mayores salarios.

Hasta ahora, los recursos se distribuían y asignaban de acuerdo a las reglas previstas por la Ley 60 de 1993. Así, el Situado Fiscal se orientaba a la financiación de los servicios de educación y salud en los departamentos, y las PICN se destinaban a educación, salud, agua potable y otros sectores en los municipios. De tal manera que, a pesar de que los dos tipos de transferencias financiaban salud y educación, su distribución se realizaba con criterios y variables distintas, con lo cual se limitaba el logro de resultados en cobertura y calidad, y se generaban ineficiencias en la asignación de dichos recursos (Ver Cuadro 1).

^{1/} Eduardo Wiesner, La descentralización, el Gasto Social

y la Gobernabilidad en Colombia, Bogotá: DNP-ANIF, 1995.

Cuadro 1
REGLAS DE DISTRIBUCIÓN Y ASIGNACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE
LA LEY 60 DE 1993

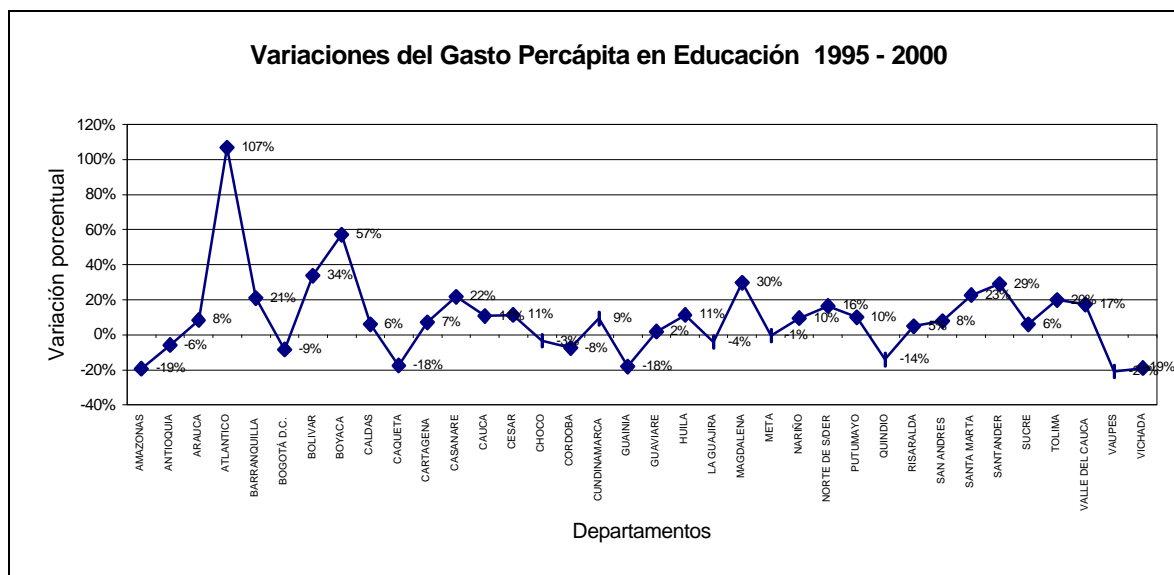
¿CÓMO SE DENOMINA?	SITUADO FISCAL	PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN –PICN
¿A QUIENES SE TRANSFIERE?	A los departamentos y distritos	A los municipios, distritos y resguardos indígenas.
¿CUÁNTO SE TRANSFIERE?	24.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación.*	22% de los Ingresos Corrientes de la Nación.**
¿CON QUE CRITERIOS SE DISTRIBUYE?	<ul style="list-style-type: none"> • 15% en partes iguales entre todos los beneficiarios. • 85% restante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Situado fiscal mínimo por eficiencia administrativa. (menor asignación por persona atendida) ○ Los excedentes por eficiencia fiscal y población potencial por atender. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación per cápita para indígenas. • 1.5% para municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena. • 5% Para municipios de menos de 50.000 hab. Con los criterios de la fórmula • El resto, por la siguiente fórmula: <ul style="list-style-type: none"> ○ 40% por población pobre ○ 20% por nivel relativo de pobreza ○ 22% por población. ○ 6% por eficiencia fiscal ○ 6% por eficiencia administrativa. ○ 6% Por progreso en calidad de vida.
¿A QUE SE DESTINA?	<p>60% para Educación</p> <p>20% para Salud</p> <p>20% de libre asignación en salud y educación.</p>	<p>Solo los municipios de categorías, 4ª, 5ª y 6ª, tienen un 15% para inversión u otros gastos (libre destinación). El resto de los recursos y el 100% de lo asignado para los demás municipios, constituye la forzosa inversión que se asigna así:</p> <p>30% para educación.</p> <p>25% para salud (15 puntos son para régimen subsidiado)</p> <p>20% para agua potable y saneamiento básico.</p> <p>5% para deporte y cultura.</p> <p>20% de libre inversión para los sectores establecidos en la Ley 60 de 1993.</p>

(*)El Situado Fiscal corresponde al 24,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación, después descontar 3 puntos del IVA y el Impuesto de Oro y Platino.

(**) La PICN corresponde al 22% de los Ingresos Corrientes de la Nación, después de descontar 3 puntos del IVA, el Impuesto de Oro y Platino, el Impuesto a las Transacciones Financieras y los ajustes a los impuestos existentes en la Reforma Tributaria.

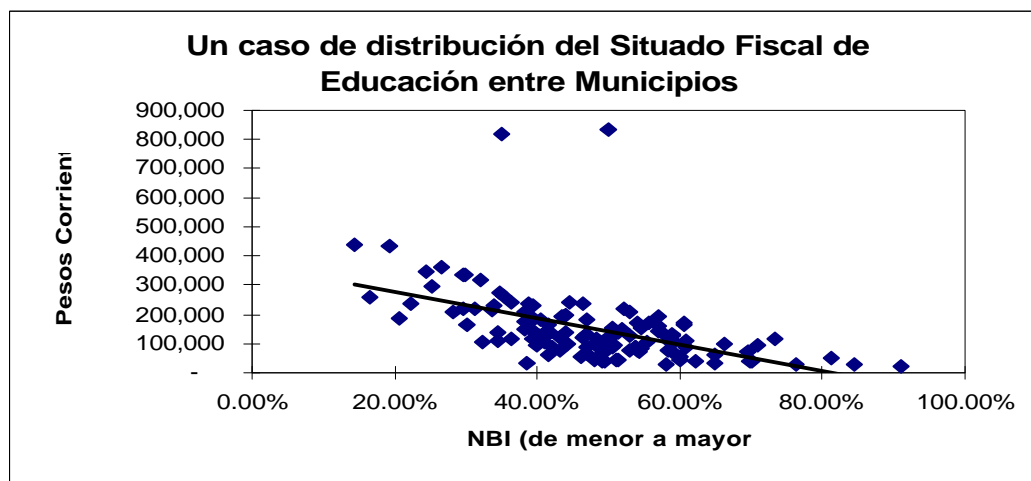
Con respecto a la equidad en la distribución de los recursos, en el caso del Situado Fiscal se evidenció una alta variabilidad en las asignación per cápita entre departamentos (Gráfico 2), debido a que la asignación se realizaba de acuerdo a la tendencia histórica y no a incrementos en cobertura. En educación, la distribución inicial se realizó a partir de la planta docente vigente en 1993, perpetuando así una asignación de recursos que no responde a las características propias de cada región. Los recursos se orientaban a financiar los docentes allí donde se encontraban ubicados y no donde estaban los niños. Es así como hoy algunos departamentos y distritos recibieron 5 veces más recursos per cápita que otros.

Gráfico 2



De igual manera, era evidente la inequidad en la distribución que los departamentos realizaban entre municipios, producto de la inadecuada distribución geográfica de los docentes, concentrados en las zonas urbanas y en las cabeceras municipales más grandes. Esto favorecía a los municipios más ricos e inducía a los municipios más pobres a contratar docentes con cargo a los recursos de la Participación Municipal, la cual debía orientarse a financiar inversiones en calidad. En el Gráfico 3 se observa que entre mayor es la pobreza (mayor NBI) de un municipio, menor era el Situado por alumno que recibía del departamento.

Gráfico 3
Inequidad Regional del Situado Fiscal



En el Cuadro 2 se resumen los principales problemas generados a partir de la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993.

Cuadro 2
Problemas generados por la Constitución de 1991 y la Ley 60

PROBLEMAS	DESCRIPCIÓN
1. Fluctuaciones e Inestabilidad	Las transferencias dependían de los Ingresos Corrientes de la Nación, los cuales fluctúan de acuerdo al comportamiento de la actividad económica.
2. Asimetría en el aumento del gasto y restricciones para su disminución	Transferencias inferiores a su tendencia, generaban mayor gasto del Gobierno Nacional Transferencias superiores a la tendencia, se traducían en mayores gastos en salarios los cuales son altamente inflexibles.
3. No promovía mejoramiento en la cobertura y la calidad de los servicios sociales.	Las transferencias se asignaban independientemente de si se lograban o no las metas propuestas y si había o no una buena gestión en el uso de los recursos.
4. Inequidades Regionales en la Distribución	Al depender de asignaciones históricas se perpetuó la inequidad de concentrar el personal más costoso en los municipios menos pobres.

En este contexto, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República una reforma constitucional a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, la cual fue aprobada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001. La reforma garantiza la estabilidad de los recursos orientados a financiar la inversión social en las entidades territoriales, partiendo de una base de \$10.962.000 millones, los cuales crecerán en el período de transición (2002-2008) a la inflación causada más 2% en los primeros cuatro años y 2,5% en los restantes tres años.

Para reglamentar el Acto Legislativo el Congreso de la República aprobó reformar la Ley 60 de 1993, mediante la Ley 715 de 2001, en la cual se establece la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones, estableciendo que este está conformado por las Participaciones de Salud y Educación y una Participación de Propósito General, cada una distribuida en función de las competencias asignadas y con criterios específicos de acuerdo con las características sectoriales.

De haberse mantenido el sistema de transferencias de la Constitución Política de 1991, las entidades territoriales para la presente vigencia contarían con \$10.9 billones, compuesto por \$6.2 billones de Situado Fiscal y \$4,7 billones de Participaciones Municipales. Producto de la aprobación de Acto

Legislativo 01 de 2001 las transferencias ascienden a más de \$12 billones en 2002. Es decir, por disposición constitucional las entidades territoriales cuentan con \$1.1 billones adicionales para atender las competencias en salud, educación, agua potable y demás sectores a su cargo, como se aprecia en el Cuadro 3.

Cuadro 3
TRANSFERENCIAS ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE 1991
Y ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001

CONCEPTO	Liquidación 2002	Giro Efectivo (11/12) 2002
1. Transferencias Ley 60/93 (*)	10.919.075	10.009.149
Situado Fiscal	6.218.967	5.700.716
Participaciones Municipales	4.700.108	4.308.433
2. Sistema General de Participaciones	12.019.833	11.018.180
3. Recursos Adicionales SGP (2-1)	1.100.758	1.009.031

(*) Estos valores corresponderían al 24,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación en el caso del Situado Fiscal y al 22% en el caso de las Participaciones Municipales, después de los descuentos correspondientes, para la vigencia 2002 de acuerdo con la Ley 60/93.
Fuente: Ministerio de Hacienda – Cálculos DNP

En este sentido, de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001, el monto de recursos del Sistema General de Participaciones para la presente vigencia, certificado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Cuadro 4), asciende a \$12.019.833 millones, equivalente a los \$10.962.000 millones del Acto Legislativo 01 de 2001 como base de cálculo, más la inflación causada (7,65%) y el 2% de crecimiento real. Esta suma representa un incremento de 21,3% respecto a las transferencias constitucionales (Situado Fiscal y Participaciones Municipales) giradas a las entidades territoriales en la vigencia 2001 (Gráficos 4 y 5).

Cuadro 4
LIQUIDACION SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES 2002 LEY 715 DE 2001
(Millones de Pesos)

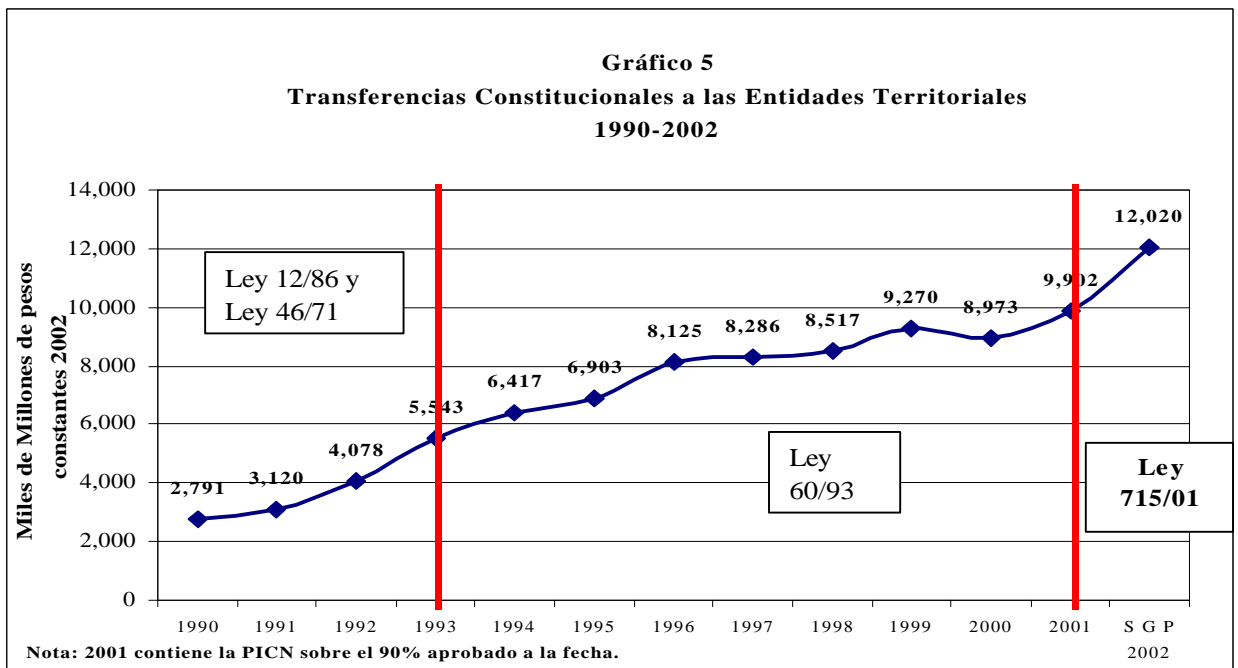
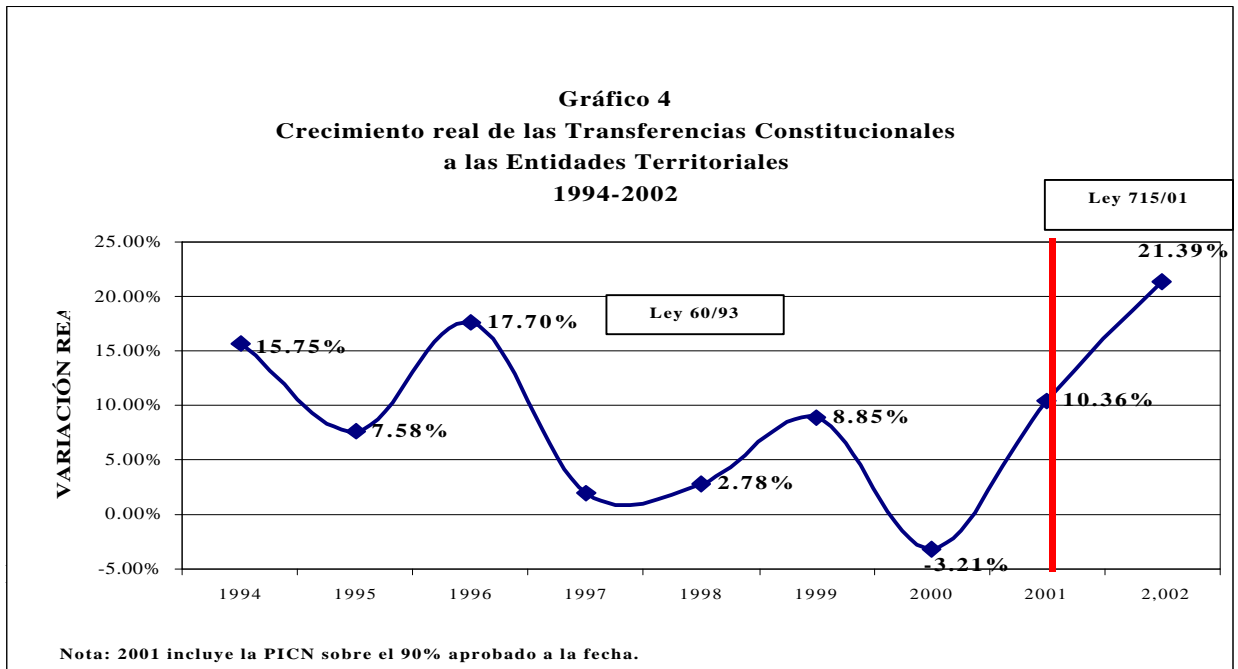
Concepto	2002 / 1
I Base de cálculo (Art. 2)	10,962,000
II Incremento anual	9.65%
Inflación causada	7.65%
% de incremento anual / 2	2.00%
III Base de liquidación SGP 2002 (I * II)	12,019,833
III.I Deducciones (Art. 2 párrafo 2)(4% de III)	480,793
III.II Base para distribución sectorial (III - III.I)	11,539,040
IV Apropiación 2002 (once doceavas de III)	11,018,180
IV.I Deducciones (4% de IV)	440,727
IV.II Distribución sectorial (IV - IV.I)	10,577,453

/ 1 Artículo 86 párrafo transitorio Ley 715 de 2001

/ 2 Acto Legislativo 01 de 2001 - Artículo 3 párrafo transitorio 2

Fuente: Dirección General de Presupuesto General

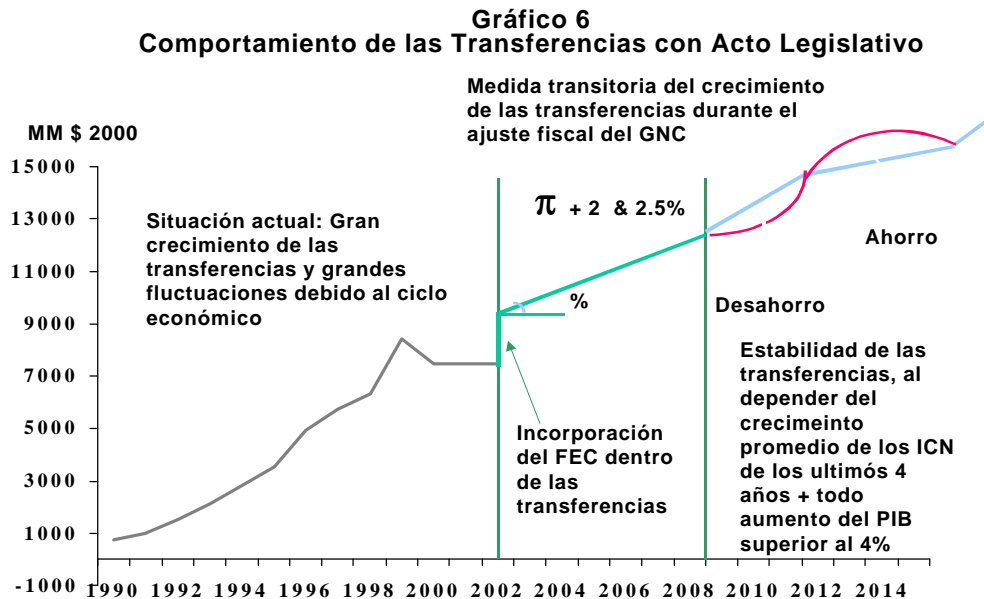
Sin embargo, se distribuye en este documento el monto a girar en la vigencia 2002, es decir \$11.018.180 millones equivalente a once meses. El valor restante (\$1.001.653 millones) se distribuirá en la presente vigencia una vez sea incorporado en la Ley de Presupuesto de 2003. Los giros se realizarán en el mes de enero de 2003.



Fuente: DNP

El Acto legislativo le ofrece un seguro a las entidades territoriales contra las fluctuaciones de la actividad económica (Ver Gráfico 6), la reforma a los artículos 356 y 357 de la Constitución establece dos períodos diferenciados. En primer lugar, se establece un período transitorio, entre los años 2002 y 2008, en el cual el Sistema General de Participaciones crecerá con la inflación causada, más un crecimiento adicional de 2% y 2,5 % real.

A partir del año 2009, una vez se supere la etapa de transición, se establece que el Sistema General de Participaciones se determinará de acuerdo al promedio móvil de variación de los ingresos corrientes de la Nación en los cuatro años anteriores al cual se hace la distribución. Con este planteamiento se preserva el espíritu de la Constitución de 1991, donde se estableció que la Nación y los territorios serían “socios” en el desarrollo económico del país, garantizándole a las entidades territoriales un escenario estable para realizar una planificación de largo plazo.



II. DISTRIBUCION SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES 2002

Para efectos de la distribución entre los diferentes componentes que conforman el Sistema General de Participaciones, se aplican las disposiciones previstas en el párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001, según el cual, del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, se deduce

previamente un 4% discriminado así: i) resguardos indígenas (0.52%); ii) municipios ribereños del río Magdalena (0.08%); iii) programas de alimentación escolar (0.5%) y iv) Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales- FONPET- (2.9%). Una vez realizadas estas deducciones se efectúa la distribución sectorial prevista en el artículo cuarto de la Ley, así: 58,5% para educación, 24,5% para salud y 17% para propósito general (Cuadro 5).

Cuadro 5
DISTRIBUCIÓN POR COMPONENTE DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES
2002

CONCEPTO	Porcentaje	Asignación(1) (Millones de Pesos)
1. ASIGNACIONES ESPECIALES	4,0%	440.727,2
1.1 Resguardos Indígenas	0,52%	57.294,5
1.2 Municipios Ribereños del Río Magdalena	0,08%	8.814,6
1.3 Alimentación Escolar	0,5%	55.090,9
1.4 FONPET	2,9%	319.527,2
2. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL (2)	96,0%	10.577.453,0
2.1 Participación Educación	58,5%	6.187.810,0
2.2 Participación Salud	24,5%	2.591.476,0
2.3 Participación Propósito General	17,0%	1.798.167,0
3. TOTAL (1+2)	100,0%	11.018.180,2

(1) Este valor corresponde a 11/12 de la liquidación del Sistema General de Participaciones

(2) Este valor corresponde al 100% para la distribución sectorial.

Fuente Dirección General de Presupuesto – Ministerio de Hacienda

2.1 ASIGNACIONES ESPECIALES

En el Cuadro 6 se aprecian los criterios utilizados para la distribución de las asignaciones especiales previstas en el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001.

Cuadro 6
Reglas de Distribución para las Asignaciones Especiales previstas en la Ley 715 de 2001

ASIGNACIÓN	Resguardos Indígenas	Alimentación Escolar	Ribereños del Río Magdalena
------------	-------------------------	----------------------	--------------------------------

¿A QUIÉN SE TRANSFIERE?	A los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados al DNP por el DANE.	A Distritos y Municipios	A Municipios y Distritos con ribera en el Rio Magdalena
¿CUÁNTO SE TRANSFIERE?	0,52% del SGP	0.5% del SGP	0.08% del SGP
¿CON QUE CRITERIOS SE DISTRIBUYE?	En proporción a la población de cada resguardo en el total de la población indígena	Con los criterios previstos para la distribución de la Participación de Propósito General.	En proporción a los Km de ribera de cada municipio o distrito en el rio Magdalena.
¿A QUE SE DESTINA?	Salud, Educación, Agua Potable, Vivienda y Desarrollo Agropecuario	Para la financiación de programas de alimentación escolar en distritos y municipios	Para las competencias previstas en la Ley 715 de 2001 a municipios y distritos.

La distribución de los recursos del Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- se realizará por entidades territoriales de acuerdo con los criterios que determine el reglamento que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cuyo momento se les informará el valor correspondiente.

2.1.1 RESGUARDOS INDÍGENAS

De acuerdo con el artículo 83 de la ley 715 de 2001, los recursos asignados a los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el DANE al Departamento Nacional de Planeación ascienden a \$57.294,5 millones, los cuales se distribuyen en proporción a la participación de población del resguardo respectivo en el total de la población indígena reportada por el DANE. Estos recursos representan un crecimiento del 15% con respecto a los transferidos en la vigencia 2001.

Para este efecto, participan 675 resguardos indígenas reportados por el DANE, cuya población total asciende a 679.757 habitantes. Los resultados de esta distribución se aprecian en el anexo 9.

2.1.2 MUNICIPIOS RIBEREÑOS DEL RÍO MAGDALENA

De acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 los recursos asignados a los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena ascienden a \$8.814,6 millones, los cuales se distribuyen en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del IGAC al Departamento Nacional de Planeación.

Para este efecto participan 111 municipios reportados por el IGAC. Los resultados de esta distribución se aprecian en el anexo 10.

2.1.3 ALIMENTACION ESCOLAR

De acuerdo con el párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 los recursos asignados a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar ascienden a \$55.090,9 millones, los cuales se distribuyen con la fórmula prevista para la Participación de Propósito General de conformidad con lo dispuesto en el literal 76.17 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001. Los resultados de esta distribución se aprecian en el anexo 10.

Estos recursos deberán ser comprometidos por los distritos y municipios en el marco del reglamento que para efectos de la destinación expida el Gobierno Nacional.

2.1.4 FONDO DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES –FONPET-

Los recursos para el FONPET orientados al cubrimiento de los pasivos pensionales territoriales para 2002 ascienden a \$319.527,2 millones como se mencionó, su distribución entre entidades territoriales se realizará de acuerdo con el reglamento que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2 DISTRIBUCIÓN SECTORIAL Y TERRITORIAL DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

2.2.1 SECTOR EDUCATIVO

2.2.1.1 Los Beneficios de la Ley 715 de 2001 para el Sector Educativo

El objetivo fundamental que la Ley 715 de 2001 plantea al país en materia educativa es crear las condiciones para el cumplimiento del derecho constitucional de una educación básica y media con buena calidad y cobertura universal. Condiciones necesarias para la garantía del derecho a la educación son la viabilidad financiera y la organización adecuada del sistema educativo. Con este fin el Gobierno Nacional reformó la Ley 60 de 1993.

En la década de los noventa los recursos se multiplicaron por 2.6 veces (de \$2.1 billones en 1990 a \$5.5 billones en 1999, en pesos constantes de 1999) mientras que en el mismo lapso la población en edad escolar pasó de 10.4 millones de niños entre 5 y 17 años a 11.5 millones (se multiplicó por 1.1 veces). Esto indica que, si bien hacia el futuro serán necesarios y bienvenidos más recursos para educación, la década de los noventa pasará a la historia como el período en que los recursos para el sector crecieron en mayor proporción.

No obstante lo anterior, el Estado actualmente garantiza el derecho a la educación a menos niños y niñas de los que podría con los recursos existentes. Esto surge como resultado de una distribución inflexible de las transferencias nacionales para educación, de un esfuerzo insuficiente por parte de las entidades territoriales y de la inadecuada organización y gestión del servicio educativo. A pesar del significativo incremento real de los recursos destinados a educación², alrededor de 2.300.000 niñas y niños colombianos aún están por fuera del servicio educativo. Y lo que es aún más grave, las cifras disponibles muestran que la calidad de la educación pública ha decaído en ese mismo período.

En el año 2001 la educación oficial recibió recursos por \$6 billones, equivalentes a 3.3 puntos del producto interno bruto (PIB), con los cuales se atendieron 7.5 millones de alumnos en todos los establecimientos públicos, mediante el trabajo de cerca de 320 mil educadores³.

Entonces, es claro que el problema no es la falta de recursos financieros. El gobierno central asignaba a los departamentos y distritos el Situado Fiscal para atender los gastos de la nómina de maestros y unos recursos adicionales (FEC) para cubrir todos los faltantes. A los municipios y distritos asignaba las Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación para financiar inversiones en calidad y contratación de docentes. El problema es que esta asignación era inequitativa al estar fuertemente ligada a la nómina, en lugar de considerar a la población escolar de cada entidad territorial. En suma, los recursos perseguían al docente y no a los niños.

Así, los verdaderos problemas del sector educativo se concentraban en la inequidad, la ineficiencia, la poca atención a incentivar la calidad, la duplicidad de competencias entre entidades territoriales y la insostenibilidad financiera debida al incremento persistente de los costos de la nómina. La inequidad surgió por los anteriores criterios de asignación de los recursos, orientados a financiar costos históricos y

² Los recursos destinados a educación incluían Situado Fiscal, la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación a los municipios y el Fondo Educativo de Compensación (FEC).

³ De éstos el 72% son nacionales y nacionalizados, 4% departamentales y 24% municipales, incluidos los docentes contratados por órdenes de prestación de servicios.

no a promover incrementos en cobertura. La distribución se basaba en la planta docente vigente en 1993, perpetuando así una asignación de recursos que no respondió a las características propias de cada región. Los recursos se orientaban entonces a financiar los docentes allí donde estaban ubicados y no donde estaban los niños. Es así como hoy algunos departamentos y distritos reciben 5 veces más recursos per cápita que otros.

La ineficiencia surgió de un bajo aprovechamiento del recurso humano, que también se relaciona con su inequitativa distribución. En efecto, actualmente en Colombia el promedio de la relación alumno-docente alcanza 23 estudiantes por maestro, a pesar de que estudios internacionales han comprobado que es posible tener una relación superior sin desmejorar la calidad de la educación. Esta relación bajó de 30 en 1990 a 23 en 2000. En otras palabras, si se hubiera mantenido en el nivel del inicio de los noventa, hoy se podría atender alrededor de 2.1 millones de niños más, con los maestros con los que se cuenta actualmente.

Como respuesta a esto, la Ley 715 de 2001 busca crear una estructura institucional que permita la efectiva ampliación de la cobertura con calidad ordenando las plantas docentes, estableciendo mecanismos que permitan la contención de los costos, definiendo competencias claras entre Nación, departamentos y municipios y asignando equitativamente los docentes. Las herramientas que define la ley para el logro de estos objetivos son las siguientes:

- Lograr una mayor descentralización de la administración del servicio educativo para que las decisiones se tomen por el administrador directo de la educación y cerca de la comunidad. Esto se logra permitiendo que todos los municipios que cumplan con unos requisitos establecidos por la Nación puedan administrar autónomamente la educación; cuanto esto pase, se dice que el municipio está “certificado”. La certificación será obligatoria para los municipios mayores de cien mil habitantes al finalizar 2002. En estos casos, los recursos llegarán directamente al municipio para ser administrados autónomamente por los alcaldes, quienes tendrán el manejo total de la información de los niños atendidos y por atender, de la calidad de la educación y de la cantidad y asignación de los maestros.
- Precisar con claridad la responsabilidad en la prestación del servicio educativo de la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las instituciones educativas. La Nación será la encargada de la definición de políticas y de la elaboración de criterios técnicos que orienten la distribución de los recursos humanos, físicos y financieros. Los departamentos administrarán los recursos y la prestación del servicio de los municipios que no se hayan certificado y prestarán asistencia técnica a los municipios.

Finalmente, los distritos y municipios certificados prestarán el servicio educativo en su jurisdicción y administrarán los recursos físicos, humanos y financieros.

- Definir una asignación de recursos teniendo en cuenta las diferentes variables (población atendida, población por atender y pobreza) y las características de cada nivel educativo y región (urbano y rural) para lograr una distribución equitativa, de manera que los recursos lleguen donde se encuentran los niños y jóvenes. A cada niño le debe corresponder lo mismo, independientemente del municipio o departamento donde se encuentre en función de las tipologías educativas por zonas, por nivel educativo y modalidad de atención.
- Fortalecer a las instituciones educativas dando mayores competencias al rector para que pueda responder ante la comunidad por la calidad de la educación que imparten a los alumnos.
- Permitir la sostenibilidad financiera del sistema educativo sujetando las decisiones que afecten sus costos a la disponibilidad de recursos del SGP e imponiendo unos controles mínimos al ascenso de los docentes en el escalafón durante el período de transición, establecido en la Constitución. En particular, dado que los recursos del SGP crecen a inflación más dos puntos y que alguna parte de este crecimiento debe ir a calidad, el costo agregado de la nómina por municipio no debe crecer a más de inflación más un punto durante 2002.
- Establecer un sistema de información confiable entre la Nación y las Entidades Territoriales que sirva de herramienta en la administración y seguimiento del sector educativo.
- Establecer un período de transición (2002-2003) para que las entidades territoriales se adapten al logro de los objetivos generales planteados para el sector. En efecto, durante ese período se organizarán las plantas municipales de docentes, directivos docentes y administrativos de las instituciones educativas cumpliendo los criterios establecidos en la Ley; se pondrá a funcionar plenamente el sistema de información educativa, herramienta fundamental para el adecuado funcionamiento del sistema y se expedirá una normativa que modifique la carrera docente para quienes ingresen a partir de la expedición de la ley 715. La nueva carrera será una que otorgue mayores incentivos a la promoción de la calidad y que adecue el escalafón docente a las necesidades del servicio y a la disponibilidad de recursos. Adicionalmente, el período de transición se diseñó como una herramienta fundamental para no fracturar el sistema educativo y adaptarlo a la nueva normatividad de manera gradual.

2.2.1.2 PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN

Durante 2001 se asignaron al sector educativo recursos del SF por \$4.076.431 millones y del FEC por \$902.730 millones. Estos recursos fueron administrados por los departamentos y distritos para pagar personal docente, administrativo y gastos generales. Las PICN, manejadas por los municipios y distritos, fueron aproximadamente \$976.405 millones⁴, y se destinaron al pago de la nómina del personal docente vinculado por el municipio, así como para inversiones en calidad⁵.

Cuadro 7.
Recursos Transferidos Ley 60 de 1993 y FEC
Sector Educativo

TRANSFERENCIAS	Millones de Pesos 2001	Administrador de los recursos
SITUADO FISCAL	4.076.431	Departamentos y Distritos
FONDO EDUCATIVO DE COMPENSACIÓN	902.730	Departamentos y Distritos
PARTICIPACIONES EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN. (1)	976.405	Distritos y Municipios
TOTAL	5.955.568	

(1) Para el cálculo del costo financiado por los municipios con la Participación Municipal en los Ingresos Corrientes de la Nación se utilizó la información reportada por los municipios. En el caso de aquellos que no reportaron la información se calculó el 30% que como mínimo debieron haber destinado de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 60 de 1993.
Fuente: DDT-DNP y Ministerio de Educación Nacional.

Los recursos totales de transferencias al sector educativo en el año 2001 fueron \$5.955.568 millones, de los cuales el 68.4 % correspondía al Situado Fiscal, 15.2 % al FEC y 16.4 % a las PICN.

El Acto Legislativo 01 de 2001 incluyó dentro del SGP los costos del servicio educativo financiados con Situado Fiscal, Fondo Educativo de Compensación, Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación y los recursos propios destinados al pago de personal docente y administrativo de los planteles educativos de los departamentos y municipios. Así mismo, estableció un crecimiento real de los recursos del 2% durante el año 2002 a 2005 y de 2.5% en los años 2006 a 2008.

La aprobación de este Acto constituyó entonces una verdadera ganancia para las Entidades Territoriales, y en especial para el sector educativo, al lograr estabilidad y aumento en los recursos que les

⁴ El gasto de municipios en Educación de las PICN debe ser por lo menos el 30% de éstas.

⁵ Las PICN de educación podían ser gastadas según la Ley 60 de 1993 en construcción, ampliación, remodelación, dotación y mantenimiento y provisión de material educativo de establecimientos de educación formal y no formal.

serán transferidos anualmente⁶. De igual manera, la reforma constitucional implicó que los recursos del FEC ahora son parte del presupuesto de educación de las entidades territoriales por orden constitucional. Es decir, más de \$900.000 millones anuales que antes eran transferidos discrecionalmente por la Nación, ahora son una obligación constitucional.

Para la vigencia 2002, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 715 de 2001, la participación para educación corresponde al 58,5% del SGP una vez descontadas las asignaciones especiales de que trata el párrafo 2 del Artículo 2. Este porcentaje corresponde a \$6.187.810 millones de los recursos que se girarán en la presente vigencia (\$11.018.180 millones)⁷. Adicional a la participación para educación, el sector contará con recursos para programas de alimentación escolar correspondientes al 0.5% del SGP (\$55.000 millones aproximadamente) que serán distribuidos según los criterios y fórmulas de la participación de propósito general.

La distribución de la participación para educación diferenciará entre entidades certificadas y no certificadas⁸. A partir de enero de 2002 quedan certificados los Departamentos, Distritos y los municipios que estaban certificados antes de la vigencia de la Ley⁹. Durante el año 2002 se certificarán todos los municipios mayores de 100.000 habitantes, que deberán cumplir las metas pactadas en sus respectivos planes de reorganización. Adicionalmente, se podrán certificar los municipios menores de 100.000 habitantes que cumplan los requisitos que señale el Gobierno Nacional.

Los recursos de la participación para educación se distribuirán dando cumplimiento al Acto Legislativo 01 de 2001 y a la Ley 715 de 2001 como se presenta a continuación.

2.2.1.2.1 Distribución de la Participación para Educación 2002

La Ley 715 de 2001 prevé un período de transición en el caso del sector educativo, el cual será de hasta dos (2) años contados desde la vigencia de la misma (Artículo 35), es decir hasta el 21 de diciembre de 2003. Para efectos de la distribución de los recursos para el año 2002, se aplican los criterios establecidos para el período de transición (Artículo 41).

⁶ Los recursos para el sector educativo aumentaron en cerca de \$ 795.000 millones de pesos (13.4%) entre el año 2001 y 2002.

⁷ Tal como se explicó en la sección I, el monto global a distribuir, certificado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asciende a \$12.019,8 billones, y a Educación le corresponde una participación de \$6.750,3 billones. Se girarán en esta vigencia once doceavas, lo que significa una participación para educación de \$ 6.187,8 billones. La última doceava \$562.490 millones se girará en la siguiente vigencia fiscal.

⁸ La certificación convierte a las Entidades Territoriales en las responsables directas de la prestación del servicio, del manejo de los recursos y de la administración del personal docente y administrativo.

⁹ Los municipios certificados antes de la vigencia de la Ley son Armenia y Pasto.

Ese artículo dispone que a los departamentos y municipios certificados se distribuya durante el año 2002 un monto igual al costo en términos reales de la prestación del servicio educativo en su territorio durante el año 2001. Para calcular este costo se incluyen los rubros financiados con recursos del situado fiscal, recursos del FEC, PICN y los recursos propios departamentales y municipales que financiaron los costos autorizados en el inciso segundo del párrafo 1° del Artículo 357 de la Constitución Política.

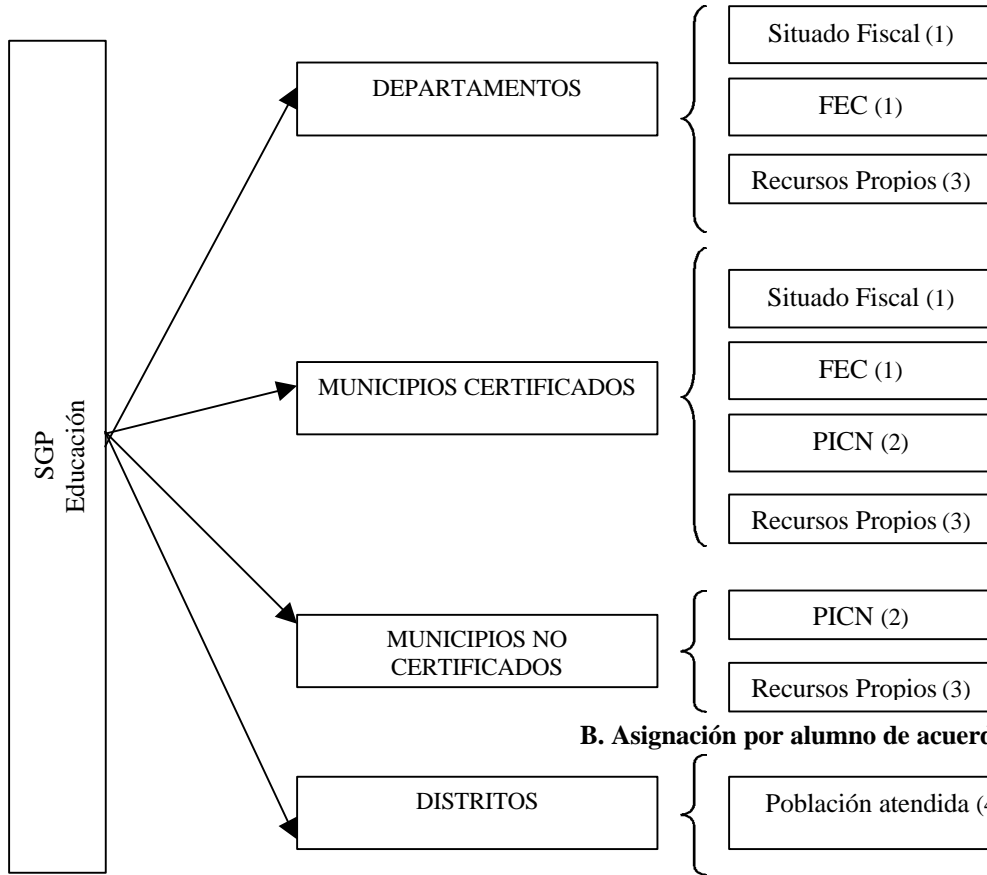
A los municipios no certificados se les distribuirá durante el año 2002 un monto igual al costo en términos reales de la prestación del servicio educativo durante el año anterior. Para calcular este costo se incluyen los rubros financiados con las participaciones municipales y los recursos propios que financiaron los costos autorizados en el inciso segundo del párrafo 1° del Artículo 357 de la Constitución Política.

Los distritos no tendrán transición y los recursos que se les girarán corresponderán a la fórmula y procedimientos establecidos en el Artículo 16 de la Ley 715 de 2001.

Los recursos de la vigencia 2002 se girarán a los departamentos, municipios y distritos como se aprecia en los cuadros siguientes.

**Gráfico 7. Sistema General de Participaciones para Educación
Vigencia 2002**

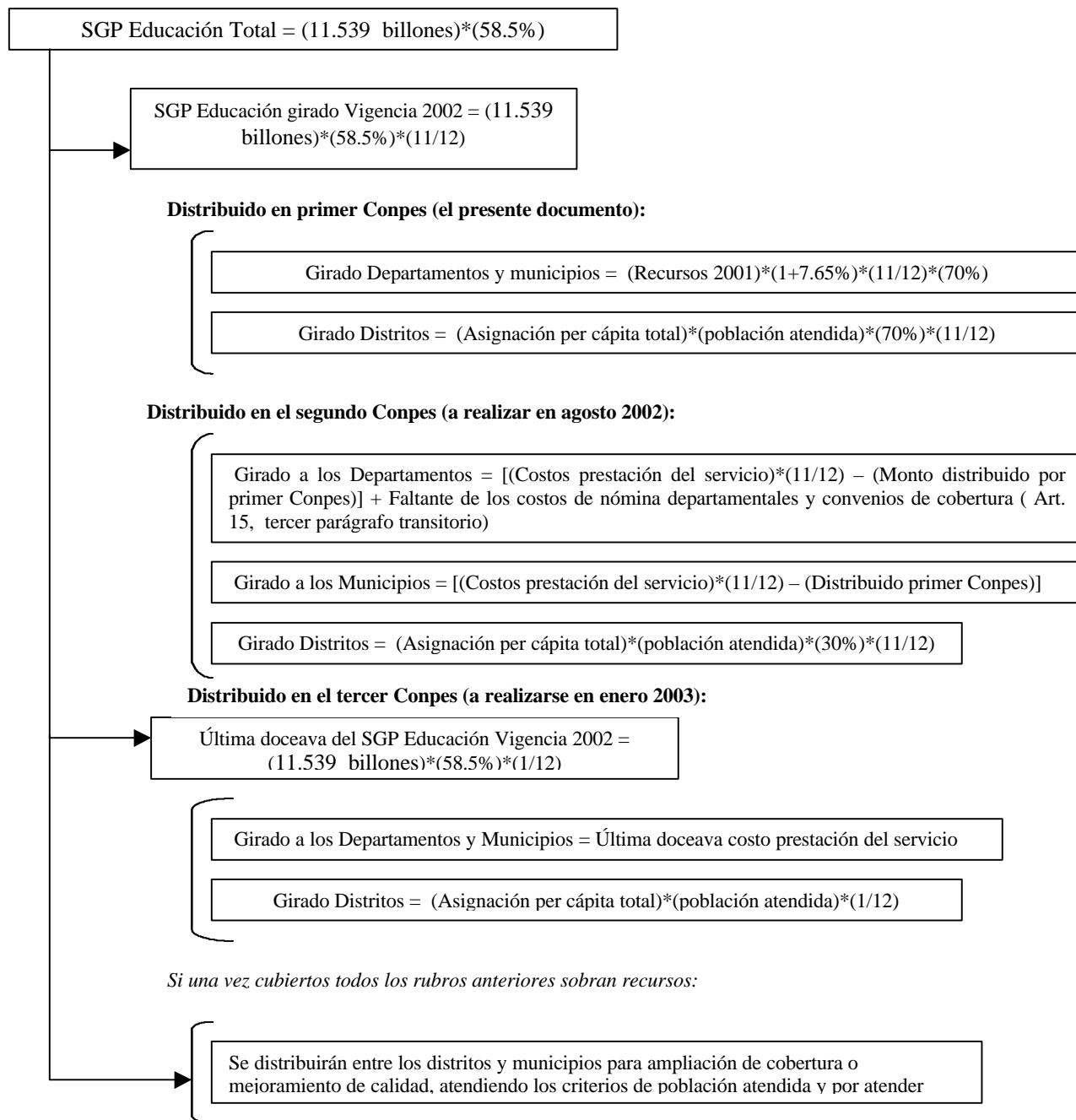
**A. Costo del servicio educativo en términos reales
financiado durante el año 2001 con:**



B. Asignación por alumno de acuerdo con:

- (1) Se reconocen los costos autorizados en el inciso segundo del párrafo 1° del Artículo 357: “...docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa.”
- (2) Se reconocen los costos autorizados en el inciso segundo del párrafo 1° del Artículo 357: “...docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación.”
- (3) Se reconocen los costos autorizados en el inciso segundo del párrafo 1° del Artículo 357: “...los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1° de noviembre de 2000.”
- (4) Se distribuyen los recursos de acuerdo con el Artículo 16 de la Ley, según el cual se determina una asignación por alumno que se multiplica por la población atendida en cada distrito. Esta asignación incluye recursos para funcionamiento y calidad.

**Gráfico 8 . Distribución Participación para educación
Vigencia 2002**



Los recursos de la participación para educación, de conformidad con el Artículo 15 de la Ley 715 de 2001, se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo estándares técnicos y administrativos en las siguientes actividades: pago de personal docente y administrativo de las instituciones educativas;¹⁰ las contribuciones inherentes a la nómina (aportes parafiscales) y sus prestaciones sociales; construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas; provisión de la canasta educativa; y las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa¹¹. Se debe dar prioridad al pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas.

Para efectos del cumplimiento de la Ley 715 de 2001 en lo referente a la destinación de recursos a la canasta educativa, ésta se debe entender como los elementos de soporte pedagógico que influyen de manera directa en la calidad de la prestación del servicio educativo: dotaciones escolares incluidos los mobiliarios, textos, bibliotecas y materiales audiovisuales y didácticos, entre otros.

Los recursos distribuidos en este documento se girarán de tal manera que se cubran mensualmente los costos de la educación, hasta completar el 70% del costo estimado de la prestación del servicio de la vigencia inmediatamente anterior.

Cuadro 8
Ley 715 de 2001. Sector Educativo.

Componente	Millones de Pesos 2002
A. SGP Educación	6.187.810
B. Distribución Departamentos, Municipios Certificados y No Certificados (1)	3.641.306
C. Distribución Distritos (1)	599.188
D. Recursos por Transferir (2) (D=A-(B+C))	1.947.315

(1) Corresponde a los recursos distribuidos en este Conpes a los Departamentos, Municipios certificados, no certificados y Distritos.

(2) Estos recursos serán utilizados principalmente para cubrir los faltantes de los costos y el pago por una única vez de los faltantes mencionados en el parágrafo transitorio del Art. 15 de la Ley. Si sobran recursos, estos se transferirán a Municipios y Distritos para inversiones en cobertura y calidad.

¹⁰ Con los recursos del SGP no podrán financiarse los administrativos que trabajan en las secretarías de educación.

¹¹ Los recursos destinados a la evaluación, interventoría, sistema de información y la cuota de administración departamental sólo podrán ser utilizados una vez el Gobierno Nacional expida la reglamentación correspondiente.

2.2.1.2.1.1. *Distribución Participación para educación a los Departamentos, Municipios Certificados y No Certificados.*

Para cumplir lo dispuesto en el Artículo 41 se distribuye y gira a los departamentos, municipios certificados y no certificados el 70% del costo estimado de la prestación del servicio de la vigencia inmediatamente anterior equivalente a \$3.641.306 millones. De este componente se descuenta lo correspondiente a los aportes patronales de las entidades territoriales por concepto del personal docente y las Cancelaciones de las Prestaciones Sociales del Magisterio¹². Las variables y los resultados consolidados de la distribución de la participación para educación para cada Entidad Territorial se observan en los anexos 2 y 3.

Cuadro 9
Distribución participación para educación a Departamentos, Municipios Certificados y No Certificados (Millones de pesos 2002)

Entidad Territorial	Prestación de Servicios (1)	Aportes (2)	Total
A. Departamentos	2.676.529	278.588	2.955.117
B. Municipios Certificados	75.253	4.936	80.189
C. Municipios No Certificados	549.022	56.978	606.001
Total (A+B+C)	3.300.804	340.502	3.641.306

(1) Recursos efectivamente transferidos a la Entidad Territorial que corresponden al 70% de las once doceavas del Situado Fiscal, FEC, PICN y recursos propios de los departamentos y municipios, descontando los aportes. La información de los recursos propios se tomó de las Ejecuciones del Situado Fiscal de 2000 (DNP-DDT) de los 10 departamentos que los reportaron y de las Ejecuciones Municipales de 2000 (DNP-DDT) de los 980 municipios que reportaron información.

(2) Corresponde a los Aportes patronales de los docentes y Cancelaciones Prestaciones del Magisterio.

El resto de los recursos (\$1.947.315 millones) se transferirá a las entidades territoriales para:

- Cubrir el faltante de los costos de la prestación del servicio educativo en cada entidad territorial de acuerdo con la evaluación de la información correspondiente remitida por cada una de ellas a los Ministerios de Educación, Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación¹³, a más tardar el 31 de Julio de 2002. En el caso que una Entidad Territorial no proporcione la información para el cálculo, se tomará la información estimada por el Ministerio de Educación como lo estipula el Artículo 19 de la Ley 715 de 2001. Si con la información

¹² Las Cancelaciones de las Prestaciones Sociales del Magisterio corresponden al 4% del impuesto a las ventas que de conformidad con lo dispuesto en el literal d) del artículo 2 de la ley 12 de 1986, se transfiere a las cajas departamentales de previsión social o a las entidades que hagan sus veces, para atender el pago de las prestaciones del personal nacionalizado por la ley 43 de 1975, que en virtud de la Ley 91 de 1989 no quedaron a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

remitida se comprueba que alguna Entidad Territorial recibió recursos mayores al costo de la prestación del servicio con la distribución del 70%, su participación deberá reducirse hasta el monto que efectivamente le corresponda y los recursos se podrán deducir de la asignación de la siguiente vigencia.

- Financiar por una sola vez el faltante establecido para el cubrimiento de los costos de nómina de los docentes de los departamentos y de los convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001. Esto siempre y cuando los recursos propios de los respectivos departamentos hayan sido insuficientes para cumplir estas obligaciones. Para ello, las Entidades Territoriales deberán validar ante el Ministerio de Educación Nacional y de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la información sobre el déficit a financiar (Art. 15 tercer párrafo transitorio Ley 715 de 2001).

En caso de existir excedentes de los \$1.947.315 miles, una vez financiados todos los costos mencionados anteriormente, los recursos adicionales los distribuirá el Conpes entre distritos y municipios para ampliación de cobertura o mejoramiento de calidad, atendiendo los criterios de población atendida y por atender.

2.2.1.2.1.2. Distribución de la Participación para Educación a los Distritos¹⁴

El Artículo 41 de la Ley 715 de 2001 establece que en el caso de los Distritos no habrá período de transición y por lo tanto se aplicarán las fórmulas establecidas en el Artículo 16. Para este efecto se distribuyen los recursos de conformidad con el literal 16.1 correspondiente a población atendida de la siguiente manera:

- Cálculo de la asignación por alumno:

- Se calculan los costos totales de la prestación del servicio educativo en los cuatro distritos (este costo incluye el pago de docentes, administrativos e inversiones en calidad).

¹³ El Ministerio de Educación Nacional será la entidad responsable de coordinar este proceso.

¹⁴ Actualmente son distritos Bogotá, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla. La Constitución Política de 1991 otorga a Bogotá el carácter de distrito capital en el artículo 322 y en el artículo 328 ratifica el carácter de distrito turístico a las ciudades de Cartagena y Santa Marta. De otra parte, el acto legislativo 01 de 1993 otorga el carácter de distrito a la ciudad de Barranquilla.

- Se toma la matrícula oficial (número de alumnos) del año 2001 de los cuatro Distritos certificada por el Ministerio de Educación Nacional.
- Se estima la asignación promedio por alumno¹⁵ dividiendo los costos totales por la matrícula total de los Distritos.

- El valor de la asignación por alumno (\$826.512) se multiplica por el número de alumnos atendidos en cada Distrito en 2001 de acuerdo con la certificación del Ministerio de Educación. Este resultado constituye la participación por población atendida.

- Se distribuye el 70% de las once doceavas de la participación por población atendida como se aprecia en el Cuadro 10.

Cuadro 10
Distribución para Distritos
Millones de Pesos 2002

DISTRITO	Asignación por alumno 2002 (A)	Población atendida Matrícula Oficial 2001 (B)	Asignación por Población Atendida (C) = (A)*(B)	70% de las once doceavas partes de la asignación por Población Atendida (D)= (C)*(70%)*(11/12)
BOGOTA D.C	0.826512	781.951	646.292	414.704
BARRANQUILLA	0.826512	145.364	120.145	77.093
SANTA MARTA	0.826512	70.332	58.130	37.300
CARTAGENA	0.826512	132.161	109.233	70.091
Total	0.826512	1.129.808	933.800	599.188

Fuente: Matrícula (número de alumnos) certificada por el Ministerio de Educación Nacional.

De esta manera, se garantizó el tratamiento equitativo a los Distritos con respecto a las demás Entidades Territoriales, ya que la asignación por alumno contempló los costos de la prestación del servicio: docentes, directivos y administrativos de los planteles educativos financiados con Situado Fiscal, FEC, PICN y recursos propios y las inversiones en calidad llevadas a cabo con las PICN¹⁶.

Una vez finalice el periodo de transición previsto en la Ley 715 de 2001, es decir, desde 2004 en adelante, el mecanismo de distribución que se acaba de explicar será el utilizado para asignar los recursos

¹⁵ Este promedio incluye los costos diferenciales de los niveles de educación preescolar, básica y media por zona.

a todas las entidades territoriales. En ese momento se tendrá en cuenta, adicionalmente, los criterios de población por atender y equidad establecidos en el artículo 16 de la Ley.

2.2.1.2.2 Recursos asignados en el año 2002 con relación al año 2001

Cuadro 11
Comparación 2001-2002. Millones de pesos de 2002

Componente	Recursos 2001 (1)	Recursos 2002 (2)	Diferencia (1) – (2)	Crecimiento Real
Departamentos y Municipios Certificados	2.739.548	3.035.306	295.757	2.9%
Municipios No certificados	535.321	606.001	70.680	5.2%
Distritos	497.345	599.189	101.844	11.9%
Total	3.772.214	4.240.495	468.281	4.4%

(1) Los recursos del año 2001 corresponden al 70% de las once doceavas partes del Situado Fiscal, FEC y PICN de Educación que recibieron los municipios certificados y los distritos, al 70% del SF y FEC que recibieron los Departamentos y al 70% de las PICN de los municipios no certificados.

(2) Los recursos del año 2002 corresponden a la asignación del 70% de la participación para educación establecida arriba.

2.2.1.2.3 Otras consideraciones de Educación

2.2.1.2.3.1 Planes de Reorganización y Sistema de Información

La propuesta de distribución de los recursos del SGP contenida en la Ley 715 exige una nueva organización de las plantas de cargos docentes y de los administrativos de los planteles, ligada a unas tipologías específicas por nivel educativo y por zona rural y urbana. Para lograr esta nueva organización de las plantas y para llegar a la aplicación de la fórmula plena de distribución de los recursos al cabo del período de transición, se requiere continuar aplicando los planes de reorganización. La nueva organización de las plantas se refiere a plantas municipales que garanticen relaciones alumno-docente eficientes, de acuerdo a la reglamentación que se expida, y que sean equitativas en términos de costo. Por ello el Gobierno Nacional decide mantener los planes de reorganización y convertirlos en la herramienta fundamental para la conformación de las nuevas plantas (traslados y vinculaciones provisionales de los docentes contratados por órdenes de prestación de servicio en el año 2000), para la certificación de los municipios mayores de 100.000 habitantes y para la asignación del saldo de los recursos de la participación para educación por distribuir.

¹⁶ Para estimar el gasto en calidad de las PICN se tomaron las Ejecuciones Municipales reportadas al DNP-DDT en

Para efectos de definir los costos de educación en las entidades territoriales éstas deberán reportar la información correspondiente al número de niños atendidos y al personal docente y administrativo de los planteles educativos que venían siendo financiados por el Situado Fiscal, las Participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación y los recursos propios de departamentos y municipios. Teniendo en cuenta que la información disponible requiere de actualización y de ajustes importantes en la calidad y en la periodicidad de su envío, será responsabilidad del Ministerio de Educación definir, implantar y mantener un sistema de información que garantice la disponibilidad de esa información durante el proceso de transición establecido en la Ley 715 de 2001. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales destinarán recursos para su implantación.

2.2.1.2.3.2 Seguimiento a los Distritos

En razón a que los Distritos no tendrán transición y se les aplicará la fórmula establecida en el Artículo 16 de la Ley 715 de 2001, es necesario realizar un seguimiento especial para conocer el desempeño de este nuevo sistema.

Se recomienda firmar durante el mes siguiente a la aprobación de este documento convenios de seguimiento entre la Nación y los Distritos para contar con una herramienta que permita conocer, con periodicidad trimestral, la destinación que se le de a los recursos. Estos convenios deben incluir las metas de los planes de reorganización y otras adicionales relacionadas con el mejoramiento de la calidad, tales como los planes progresivos de calidad cuando a juicio del Ministerio de Educación Nacional se requiera.

2.2.1.2.3.3 Ascensos en el escalafón docente

Dado que la Ley 715 establece un límite para el crecimiento de los costos por concepto de escalafón e introduce algunas modificaciones al régimen de ascensos, corresponde la Ministerio de Educación determinar en un plazo no mayor a tres meses:

- Los requisitos de capacitación.
- Los incentivos a los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso.

el 2000.

- Los criterios y procedimientos para reconocimiento de los ascensos, dada la limitación de recursos.

De acuerdo al Artículo 24 de la Ley 715 de 2001, los departamentos, distritos y municipios podrán destinar a financiar ascensos en el escalafón hasta máximo el uno por ciento (1%) por Entidad Territorial del incremento real de los recursos del sector durante los años 2002 al 2005 y el uno punto veinticinco (1.25%) durante los años 2006 al 2008, previo certificado de disponibilidad presupuestal. Se recomienda que los ascensos en el escalafón sólo se realicen una vez se hayan cumplido las demás obligaciones establecidas en la Ley 715 de 2001.

No procederá ningún reconocimiento de ascensos en el escalafón docente que supere el límite del SGP; los que se realicen no tendrán validez y darán lugar a responsabilidad fiscal para el funcionario que ordene el respectivo gasto, como lo establece el Artículo 21 de la Ley.

Cualquier ascenso que supere este límite deberá ser financiado con ingresos corrientes de libre disposición de la respectiva entidad territorial, previo certificado de disponibilidad presupuestal.

Es importante tener en cuenta que el límite al incremento del costo que fija la ley hace referencia la costo total de cada Entidad territorial y no al costo de cada docente.

2.2.1.2.3.4 Incorporación de los docentes, directivos y personal administrativo de los planteles educativos financiados con recursos propios de los departamentos y municipios

Las órdenes de prestación de servicios vigentes a 1° de noviembre de 2001 deben cumplir y demostrar los requisitos establecidos en el párrafo 2° del Artículo 38 de la Ley 715 de 2001. Es decir se debe comprobar que existe relación contractual directa entre un departamento o municipio y un docente o administrativo para la prestación de servicios de enseñanza o servicios administrativos en una institución educativa oficial, por un término no inferior a cuatro meses, con dedicación de tiempo completo. Se exceptúa al personal nombrado o contratado para reemplazar docentes, directivos docentes o

administrativos en licencia, horas cátedra y otra modalidad que no implique vinculación de tiempo completo.

Su incorporación se realizará según el Artículo 38 y la reglamentación que de éste expida el Gobierno Nacional, incluyendo la Directiva Ministerial número 003 del 24 de enero del año 2002 del Ministerio de Educación Nacional.

2.2.1.2.3.5 Implantación y financiación de la evaluación del logro educativo

Para mejorar la calidad de la educación, la Ley 715 otorga a la Nación y las Entidades territoriales la competencia de evaluar el logro educativo cada tres años. El 80% del costo de la evaluación deberá ser financiado con recursos de la Nación y el 20% con los de las Entidades Territoriales que pueden provenir de la participación para educación¹⁷. El Ministerio de Educación programará tales aplicaciones y reglamentará las condiciones para su realización. Se recomienda que dichas evaluaciones sean censales en los grados 3º, 5º, 7º, y 9º.¹⁸

Así mismo, de acuerdo con el Artículo 5 numeral 20 de la Ley , la Nación podrá establecer incentivos a las Entidades Territoriales por los resultados de la evaluación de logros.

2.2.1.2.4 Conclusiones

Con la aplicación del Acto Legislativo 01 de 2001 y de la Ley 715 de 2001 los recursos para el sector educativo aumentaron en cerca de \$795.000 millones de pesos (13.4%) entre el año 2001 y 2002. Este incremento en las participaciones territoriales, en conjunto con los mecanismos establecidos para la asignación de los recursos, permitirá a cada Entidad Territorial cubrir los costos en el corto y largo plazo de la prestación del servicio educativo (la nómina docente, directiva docente y administrativa de los planteles educativos) y los costos asociados con aumentos en cobertura y calidad (inversiones en infraestructura, dotación y mantenimiento, entre otros).

De otra parte, la reorganización de las plantas que establece la Ley y la asignación de la participación para educación por alumno atendido y por atender genera una distribución equitativa de

¹⁷ Esto implica que con un costo promedio de la prueba por niño de US\$ 10, el Gobierno Nacional deberá incluir en el presupuesto de inversión de la vigencia 2003, aproximadamente \$ 52.000 millones y que la entidades territoriales en conjunto deberán presupuestar aproximadamente \$13.000 millones para financiar las pruebas de logro.

¹⁸ En 2002 el MEN financiará la evaluación censal en 177 municipios.

recursos humanos, físicos y financieros. Este proceso ha comenzado con los recursos asignados durante la vigencia 2002 a los Distritos y continuará para todo el país a partir del año 2004.

El éxito de este proceso depende de la distribución de docentes que se tiene prevista realizar durante los dos años de transición, cumpliendo las relaciones técnicas de docentes por alumno que defina el Gobierno Nacional según nivel educativo y zona. Según cálculos preliminares del DNP, el ajuste de las plantas a las relaciones técnicas se puede lograr con el traslado de aproximadamente 53.000 docentes. Esto implica que se está asegurando la estabilidad laboral del 89% de los actuales docentes de planta, ya que la Ley 715 establece que los primeros traslados serán los de las 4.300 plazas vacantes y las 17.000 órdenes de prestación de servicios.

Adicionalmente, se ha dado un paso importante hacia la descentralización del servicio, acercándolo a la comunidad y otorgando mayor autonomía a los entes territoriales. En efecto, esto se promueve con la certificación de, al menos, 47 municipios en la presente vigencia. Este proceso se llevará a cabo con responsabilidad compartida entre la Nación, al brindar asistencia técnica, y los municipios, al cumplir las metas de los planes de reorganización.

Con el requerimiento de realizar pruebas de evaluación de logros cada tres años, el actual gobierno está dejando establecido el eje central que hacia el futuro orientará las políticas públicas de la educación.

La posibilidad de modificar el estatuto docente es la gran oportunidad que se le brinda al sector educativo para mejorar las condiciones laborales de los docentes y a su vez la calidad del servicio que se le brinda a los niños y jóvenes. Tal como lo establece la Ley, se busca una carrera docente en la que los maestros tengan mayores incentivos para engancharse, y que, de hoy en adelante, los ascensos o bonificaciones dependan de la productividad del maestro y su capacitación, y no de su antigüedad, o de otros factores no relacionados con la calidad de la enseñanza. También, el nuevo escalafón debe permitir una desvinculación más ágil de los maestros que no ofrezcan resultados.

Finalmente y dado el incremento de los recursos para el sector, el período de transición debe ser aprovechado por todos los niveles de gobierno, especialmente la Nación, para que cumpla los objetivos para los que fue concebido: organización de plantas municipales, puesta en marcha del sistema de información e implantación del sistema de evaluación de calidad de la educación.

2.2.2 SECTOR SALUD

2.2.2.1 Beneficios de la Ley 715 de 2001 para el Sector Salud

Con la implementación de la ley 100 de 1993 el sector salud ha incrementado sus recursos de forma importante. El gasto público en salud pasó de un 3.5% del PIB en 1993 a un 5.5% en 1999. A su vez, el gasto privado en salud ha mostrado también un crecimiento aunque menor, pasando del 3.6% del PIB en 1993 a 4.5% en 1999¹⁹. Con esto ha sido posible vincular a la seguridad social a más de 24 millones de colombianos. De ellos, 11 millones son personas de escasos recursos a los cuales el Estado les subsidia completamente su afiliación. Sin embargo, aún persisten cerca de 19 millones de personas que no han accedido a los beneficios de la seguridad social en salud (cuadro 12).

Cuadro 12. Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, 2001.

	No. Afiliados	% pob. objetivo (5)	% pob. total
1. Régimen Contributivo (1)	13,077,930	59.5	30,3
2. Régimen Subsidiado (2)	11,062,708	61.5	25,7
3. Población No afiliada (3)	19,257,453	---	44,7
4. Población Total (4)	43,035,394	---	100%

(1) Población correspondiente al promedio de afiliados compensados en el período enero – junio de 2001, certificados por el Ministerio de Salud. Los afiliados compensados son aquellos por los cuales la subcuenta de compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), reconoce el valor de la Unidad de Pago por Capitación a las Entidades Promotoras de Salud (EPS).

(2) Población pobre afiliada al régimen subsidiado a diciembre 31 de 2001, certificada por el Ministerio de Salud.

(3) Resultante de descontar a la población total del país certificada por el DANE para el 2002, la población afiliada a los regímenes contributivo y subsidiado.

(4) Población total del país para el 2002, certificada por el DANE.

(5) La población objetivo del régimen subsidiado se mide como las personas pertenecientes a los niveles I y II del SISBEN. La población objetivo del régimen contributivo corresponde al total nacional menos los afiliados al régimen subsidiado.

¹⁹ DNP-DDS-SS. Estudio de Cuentas de Salud, Colombia 1993 – 1999. Bogotá, 2000.

El sector salud ha enfrentado problemas que demandan soluciones en lo institucional, en lo financiero y en la gestión y prestación de servicios, dentro de los cuales pueden señalarse:

- La duplicidad de competencias, que ha propiciado que las entidades territoriales en el desarrollo del régimen subsidiado de seguridad social en salud hagan las veces de financiadores del aseguramiento de la población pobre, prestadores de servicios de salud a través de los hospitales públicos, partícipes de la regulación y la vigilancia de los mercados, y en algunos casos incluso sean oferentes de seguros de salud a través de Entidades Promotoras de Salud (EPS) y Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) de su propiedad.
- Por lo anterior, el plan de transformación de recursos²⁰ necesario para afiliar la población pobre al régimen subsidiado ha sido lento e insuficiente.
- La asignación de recursos es compleja: aunque toma en cuenta la población atendida en cada departamento, asigna recursos primero en forma territorial y luego en forma sectorial y lo hace de acuerdo con un porcentaje definido, es decir, en forma independiente del gasto, de la eficiencia sectorial y de la población atendida.
- Con la descentralización de la oferta pública por niveles, a cargo de departamentos, distritos y municipios, se ha dado un proceso desordenado de expansión con notables sobrecostos, fundamentado en un manejo inadecuado de la autonomía territorial e institucional. Esto se refleja en el incremento de los costos fijos asociados al valor de sus nóminas, lo cual se torna crítico cuando se asocia a una alta dependencia en su financiamiento por recursos de transferencias, a la baja capacidad para vender servicios y a problemas de productividad.
- Se evidencian dificultades en los resultados de la gestión en salud pública, que se financia de manera importante con recursos que manejan las entidades territoriales, principalmente

²⁰ Este plan de conversión consistió en la definición de porcentajes fijos y progresivos de utilización de recursos para la financiación de subsidios de demanda (afiliación al régimen subsidiado). Para el caso del Situado Fiscal serían 15% en 1997, 25% en 1998, 35% en 1999 y 60% a partir del año 2000 (Ley 344 de 1996). Después el decreto 3007 de 1997 definió como base para la transformación el monto total del situado fiscal en salud descontando los aportes patronales, la financiación del Plan de Atención Básica y el monto destinado a garantizar la oferta de servicios de salud mental. Para el caso de rentas cedidas se deberían transformar 15% en 1998, el 25% en 1999 y el 60% a partir del 2000 (Ley 344 de 1996), teniendo como base para la transformación el total de las rentas cedidas destinadas a salud descontando el gasto de funcionamiento de las seccionales de salud, el sostenimiento de los Tribunales de Ética Médica y Odontológica, la deuda prestacional, las mesadas pensionales, los laboratorios públicos, los servicios de salud mental no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud y los recursos destinados al Plan de Atención Básica (decreto 3007 de 1997).

en la intervención de eventos de interés especial. Se destacan los descensos en las coberturas de vacunación y otros programas, que exigen un replanteamiento en las competencias de los entes territoriales para garantizar el logro de metas en salud pública y las responsabilidades específicas de cada ente territorial.

Con el propósito de consolidar el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), la ley 715 de 2001 estableció un nuevo marco institucional y regulatorio más acorde con las necesidades sectoriales. Uno de los cambios fundamentales de esta reforma, es la creación de una bolsa específica de recursos destinada para el sector salud. En efecto, el cálculo y distribución de una participación exclusiva a salud corrige una falla del sistema anterior, consistente en que el esfuerzo en eficiencia del sector muchas veces era capitalizado por educación o por otros sectores.

Otro cambio tiene que ver con la asignación de los recursos, la cual se hace en función de las competencias adquiridas por los distintos niveles de gobierno: nacional, departamental, distrital y municipal. De esta manera, se evita la duplicidad de competencias que propiciaba la ley 60 de 1993 y se establece una clara separación entre éstas, de la siguiente manera:

- El aseguramiento en el régimen subsidiado para la población pobre y vulnerable queda a cargo de los municipios y distritos.
- La atención de la población pobre no asegurada²¹ queda a cargo de los departamentos, distritos y municipios descentralizados.
- Las gestión en Salud Pública se define como función esencial del Estado y queda a cargo de la Nación, departamentos, distritos y municipios en actividades específicas para cada nivel.

Por otra parte, se simplifica el esquema de fuentes y usos del sector salud al agrupar en una sola fuente los recursos que antes se canalizaban a través del Situado Fiscal y las PICN y establecer un giro directo a la entidad territorial que los ejecuta. Esto garantiza un desembolso más ágil y oportuno. En adelante, la asignación de los recursos, año a año, premiará la gestión eficiente y reconocerá las diferencias por equidad de la siguiente forma:

²¹ La ley 715 de 2001 establece como competencia de departamentos, distritos y municipios descentralizados, la prestación de servicios de salud a la población pobre “en lo no cubierto con subsidios a la demanda”. Es decir, la atención en salud de la población pobre aún no afiliada al régimen subsidiado del SGSSS. En este documento nos referiremos a esta población como “población pobre no asegurada”.

- A los municipios y distritos, en función de la ampliación de sus coberturas en el régimen subsidiado y el logro de metas en salud pública. Específicamente metas de vacunación.
- A los departamentos y distritos, una mayor eficiencia de la gestión de la oferta hospitalaria pública les permitirá asignar recursos para financiar otras necesidades del sector salud.
- La distribución de los recursos para el aseguramiento en el régimen subsidiado y la atención de la población pobre no asegurada, parte de reconocer valores per cápita iguales a todas las entidades territoriales, efectuando ajustes que reconocen las diferencias de costos²² y permiten reducir la brecha en los niveles de cobertura.
- En salud pública, reconoce las diferencias en la distribución de riesgos en la población, el tamaño de la población a atender y la eficiencia en la gestión.

Finalmente, la reforma sienta las bases para la organización e integración eficiente de la oferta pública hospitalaria en redes y el establecimiento de mecanismos reguladores del mercado de prestación de servicios de salud, los cuales deben ser concretados en la formulación e implementación de la política de prestación de servicios de salud que la nueva ley ordenó.

2.2.2.2. Antecedentes

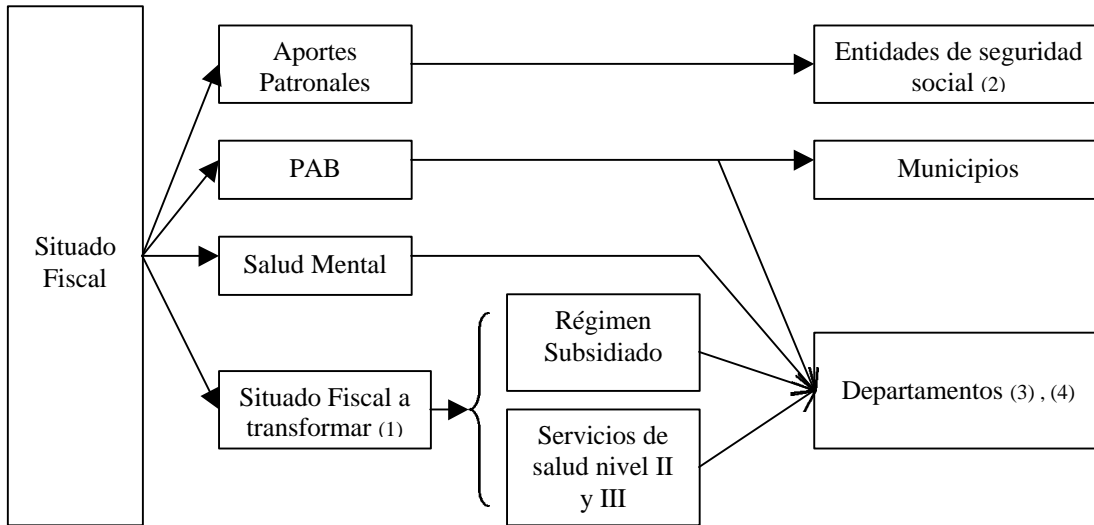
La distribución de competencias y recursos vigente hasta el año 2001 propició la duplicidad de competencias entre entidades territoriales y dificultó el flujo de los recursos, generando demoras para su ejecución final.

Los recursos de Situado Fiscal se asignaban a los departamentos y financiaban las siguientes actividades: (i) el pago de las prestaciones de los trabajadores del sector salud; (ii) las acciones del Plan de Atención Básica (PAB-ver recuadro 1); (iii) los servicios de salud mental; (iv) la cofinanciación del régimen subsidiado del SGSSS, a partir de la transformación de subsidios de oferta a demanda ordenada

²² Las diferencias de costos se asocian principalmente a la necesidad de garantizar la atención en salud a poblaciones geográficamente más dispersas, lo que implica costos fijos mayores (por el sostenimiento de la infraestructura de puestos y centros de salud y hospitales con bajo nivel de utilización) y costos variables mayores como los generados en el desplazamiento hacia otras entidades territoriales, de la población que demanda servicios de salud con los cuales no cuenta la respectiva entidad territorial ; y por los mayores costos de los insumos requeridos para la atención (medicamentos, material médico – quirúrgico, desplazamientos del personal de salud etc.).

por la ley 344 de 1996; (v) los servicios de salud de nivel II y III de complejidad; y (vi) los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud - Subsidiado (POS-S) (gráfico 9 y recuadro 1).

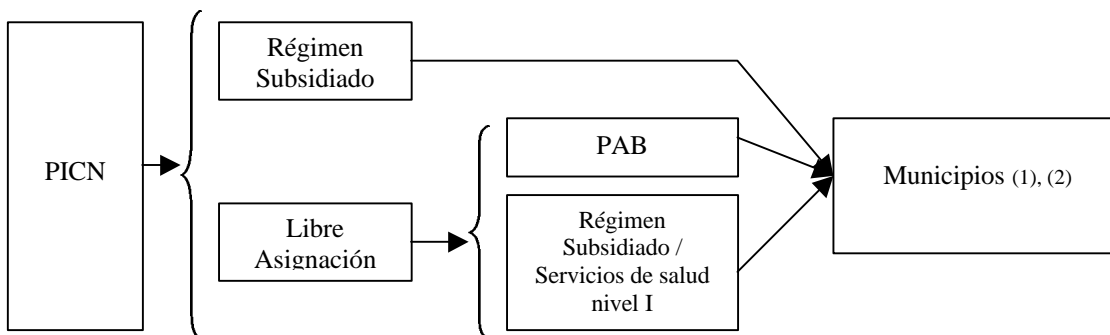
**Gráfico 9. Transferencias del sector salud (Situado Fiscal)
Distribución por Usos y Competencias entre Entidades Territoriales (ley 60 de 1993)**



- (1) El artículo 20 de la ley 344 de 1996 fija el nivel de transformación del situado fiscal para financiar subsidios a la demanda en el 60%. El Decreto 3007 de 1997 establece que la transformación se realiza después de descontar los montos correspondientes a aportes patronales, PAB y salud mental.
- (2) Los recursos que financian aportes patronales en cada entidad territorial se giran “sin situación de fondos” a las entidades administradoras de fondos de pensiones, cesantías y salud.
- (3) La ley 60 de 1993 establecía que el 50% del situado fiscal se debía distribuir entre los municipios de cada departamento, con criterios similares a los empleados por la Nación. Estos recursos llegaban en forma directa a los municipios descentralizados para su ejecución. Para los municipios no descentralizados el departamento concurría con estos recursos a la financiación del régimen subsidiado mediante contratos tripartitas (Departamento – Municipio – Administradoras del Régimen Subsidiado-ARS). Los recursos de situado fiscal para régimen subsidiado resultaban de la transformación de recursos desde la financiación de servicios de salud de nivel II y III de complejidad hacia la afiliación de la población pobre y vulnerable al SGSSS descrita arriba.
- (4) Los recursos restantes después de efectuada la transformación continuaban financiando servicios de salud de nivel II y III de complejidad.

Por su parte, las Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación cofinanciaban la afiliación al régimen subsidiado, el PAB municipal y los servicios del primer nivel de complejidad (Gráfico 10 y recuadro 1).

**Gráfico 10. Transferencias del sector salud (PICN)
Distribución por Usos y Competencias entre Entidades Territoriales (ley 60 de 1993)**



-
- (1) 60% de los PICN (15 puntos) tenían destinación específica para financiamiento de régimen subsidiado. Los municipios descentralizados efectuaban directamente la afiliación de la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado, mediante contratos bipartitas con las ARS.
 - (2) El porcentaje restante de los PICN era de libre destinación para financiar servicios de salud y bienestar en las áreas de promoción, prevención y protección específica (PAB) y nutrición. También contribuían al financiamiento de otros servicios de salud de primer nivel de complejidad a cargo de los municipios.

Recuadro 1. Caracterización de los Usos del Sector Salud

USOS	CARACTERÍSTICAS
1. Subsidios para la afiliación de la población pobre al régimen subsidiado (Subsidios a la Demanda)	Pago del seguro de salud a la población pobre y vulnerable que garantiza el acceso a los beneficios del POS-S. Este plan incluye: servicios de salud básicos, servicios especializados de mediana y alta complejidad, acciones de promoción, prevención y protección específica. (1)
2. Subsidios para la atención en salud de la población pobre no asegurada (Subsidios a la Oferta)	Pago de la prestación de servicios de salud mediante transferencia directa a las instituciones prestadoras de servicios de salud (hospitales públicos) o por contratación de servicios (hospitales públicos o privados).
3. PAB	Pago de los costos de las acciones en salud pública (promoción, prevención y protección específicas) dirigidas al conjunto de la población y de las acciones de inspección, vigilancia y control de los riesgos para la salud pública. (2)
4. Aportes Patronales	Pago de las obligaciones prestacionales del Estado con los trabajadores del sector salud por concepto de cesantías, pensiones, salud y riesgos profesionales.
5. Servicios Salud Mental	Pago de la atención en salud a la población pobre afectada por problemas mentales, mediante transferencia directa a las instituciones prestadoras de servicios de salud o por contratación de servicios.
6. Servicios no POS-S	Pago de los servicios de salud no cubiertos por el POS-S (principalmente servicios de salud especializados de mediana complejidad y algunos de alta complejidad), mediante contratación con instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas.

- (1) De manera general el POS incluye servicios individuales de salud básicos, tanto de diagnóstico como de tratamiento (medicina general, odontología, enfermería, laboratorio clínico), atención de urgencias, servicios especializados médico- quirúrgicos, ambulatorios y hospitalarios; y acciones individuales de promoción y prevención (información y educación en salud), detección temprana (ecografía obstétrica, citología y biopsias) y protección específica (vacunación, atención de parto, planificación familiar).
- (2) El PAB incluye acciones específicas como vacunación (complementaria a la del POS para asegurar metas de cobertura útiles), inspección, vigilancia y control de los riesgos ambientales que afectan la salud humana (venta de alimentos y medicamentos, control de insectos y roedores, calidad del agua), programas especiales (lepra, tuberculosis, enfermedades crónicas).

2.2.2.3. Participación para Salud

Como se señaló en el cuadro 2, el 24,5% de los recursos del SGP, después de descontar lo asignado a resguardos indígenas, municipios ribereños del río Magdalena, alimentación escolar y FONPET, constituyen el SGP para salud, es decir, \$2,591,475 millones (cuadro 13).

Cuadro 13. Sistema General de Participaciones para Salud – 2002. (Millones \$ 2002)

COMPONENTE	ASIGNACIÓN SECTORIAL	%
1. SGP – ASIGNACIONES ESPECIALES	440,727	4,0
2. SGP – EDUCACIÓN	6,187,810	58,5
3. SGP – SALUD	2,591,475	24,5
4. SGP – PROPÓSITO GENERAL	1,798,167	17,0
5. SGP – TOTAL	11,018,180	100

Los montos de los recursos asignados por concepto de transferencias (SF más PICN) en la vigencia 2001 para cada uno de los usos descritos arriba, se constituyen en la base para la distribución del Sistema General de Participaciones para Salud en 2002, como se describe a continuación:

- Se toman los montos de Situado Fiscal y de las Participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación que en la vigencia 2001 financiaron cada uno de los usos. La suma de éstos montos en cada uno de los usos es la base para el cálculo en la vigencia 2002, así:
 - Componente Régimen Subsidiado (RSi) = SFRS 2001 + PICNRS 2001
 - Componente Prestación de Servicios (PSi) = SFPS 2001 + PICNPS 2001
 - Componente Salud Pública (SP) = SFSP 2001 + PICNSP 2001

- El párrafo 1° del artículo 70 de la ley 715 de 2001 ordena que los recursos de Rentas Cedidas (RC)²³ que cofinanciaban la afiliación al régimen subsidiado se descuenten del monto que corresponda al componente de prestación de servicios y se adicione al componente que financia la afiliación al régimen subsidiado. El efecto es una sustitución de fuentes, de manera que en adelante las rentas cedidas que se habían transformado en virtud de la ley 344 de 1996, serán

²³ Las RC son las rentas que los departamentos y distritos recaudan por concepto de los impuestos a las loterías y juegos de suerte y azar, cervezas y licores.

utilizadas por los departamentos para financiar la prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada, así:

- $RST = (SFRS\ 2001 + PICNRS\ 2001) + RCRS\ 2001$
- $PST = (SFPS\ 2001 + PICNPS\ 2001) - RCRS\ 2001$

Con el monto resultante en cada uno de los componentes se determina su participación en el gasto total financiado con transferencias en la vigencia 2001, la cual se respeta en la distribución para el año 2002, de conformidad con el inciso 2° del artículo 70 de la ley 715 de 2001 (cuadro 14).

Cuadro 14. Recursos de Transferencias (SF y PICN) asignados por Usos – 2001.

COMPONENTE	GASTO EN SALUD FINANCIADO CON TRANSFERENCIAS – 2001 (Millones de Pesos-2002)	PARTICIPACIÓN
1. Régimen Subsidiado (subsidiados a la demanda)	1,160,274	47,7%
2. Prestación de Servicios (subsidiados a la oferta).	983,514	40.4%
3. Salud Pública (PAB)	290,874	11,9%
4. Total	2,434,662	100%

- Los recursos así definidos para cada uno de los usos se incrementan con la inflación causada (IPC2001) reportada por el DANE, así:

- $RST_{2002} = RST \times (1 + IPC_{2001})$
- $PST_{2002} = PST \times (1 + IPC_{2001})$
- $SP_{2002} = SP \times (1 + IPC_{2001})$

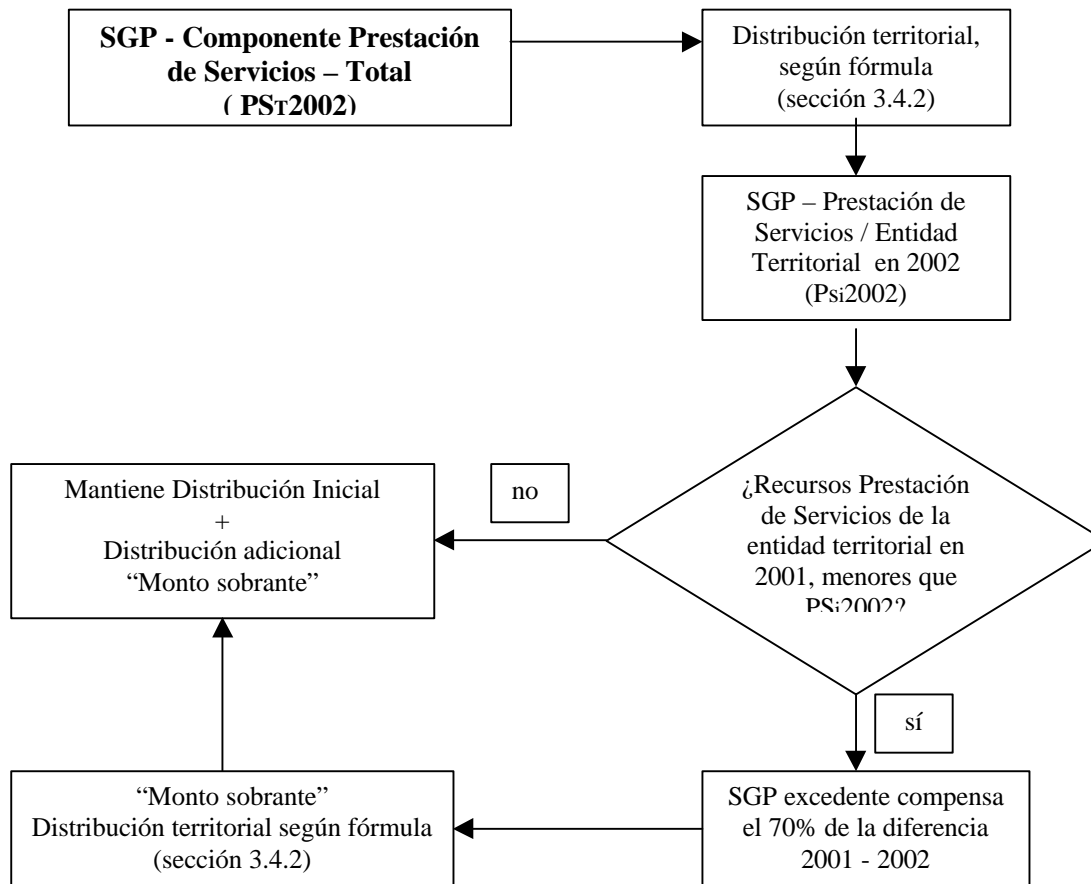
- Del total del Sistema General de Participaciones para el sector salud se descuentan los siguientes rubros: (i) el monto correspondiente al crecimiento real del Sistema General de Participaciones para el sector salud²⁴; (ii) el monto producto de los cálculos arriba descritos que cofinanciaba la continuidad de la afiliación al régimen subsidiado; (iii) el monto que financiaba el componente de salud pública; (iv) el monto que financiaba el componente de prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada, obteniéndose un valor excedente, así:

²⁴ Es el monto equivalente al 2% de crecimiento real establecido en el Acto Legislativo 01 de 2001 que corresponde al sector salud, destinado a cofinanciar la ampliación de cobertura en el régimen subsidiado. Más adelante se detalla este aspecto.

$$\text{Excedente} = \text{SGPsalud2002} - \text{crecimiento real} - \text{RST2002} - \text{SP2002} - \text{PST2002}$$

- Para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 10 del decreto 159 de 2002, el excedente se utiliza para financiar en 2002 el 70% de la diferencia que resulte en algunos departamentos, para el componente de oferta, entre la distribución de 2002 aplicando las fórmulas generales (descritas más adelante) y lo que recibieron en el 2001, incluyendo lo que se le asignó a sus municipios a través de las PICN (gráfico 11). El “monto sobrante”, después de cubrir la diferencia, se distribuye entre todos los municipios, distritos y corregimientos departamentales, de acuerdo a los criterios y fórmulas generales de distribución.

Gráfico 11. Distribución excedente SGP Salud – 2002.



Efectuados estos cálculos, se obtiene la siguiente distribución del Sistema General de Participaciones para Salud para la vigencia 2002:

Cuadro 15. DISTRIBUCIÓN SGP SALUD 2002

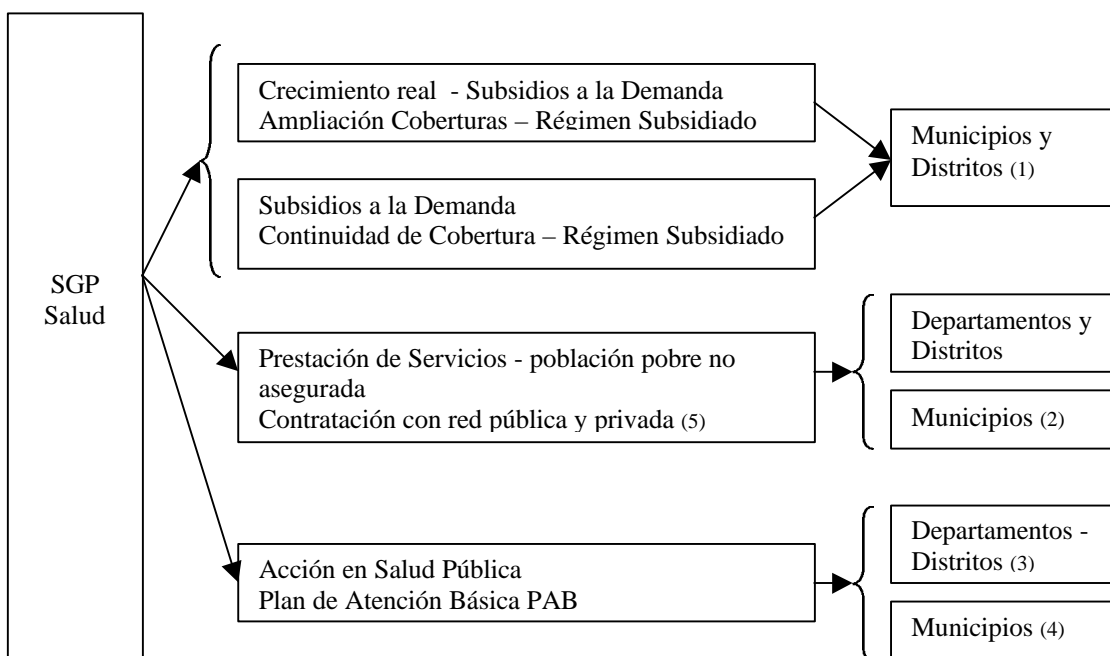
COMPONENTE	GASTO FINANCIADO CON TRANSFERENCIAS (SF+PICN) – 2001 (Millones de Pesos - 2002)	ASIGNACIÓN PARTICIPACIÓN DE SALUD – 2002 (Millones de Pesos – 2002)
1. Total SGP Salud.	2,434,662	2,591,475
2. Régimen Subsidiado Ampliación (subsidios a la demanda) – Crecimiento Real	---	47,268
3. Régimen Subsidiado Continuidad (subsidios a la demanda).	1,160,274	1,160,274
4. Total Régimen Subsidiado (Ampliación + Continuidad) (2 + 3).	1,160,274	1,207,542
5. Salud Pública (PAB)	290,874	290,874
6. Prestación de Servicios (subsidios a la oferta)	1,272,405	1,272,405
7. Rentas Cedidas (sustitución)	199,480	199,480
8. Prestación de Servicios (6 – 7). (i)	983,514	983,514
9. Excedente SGP (1 – 4 – 5 – 8). (ii)	---	109,545
10. Total prestación de servicios (8 + 9)	983,514	1,093,059
11. Excedente SGP – Prestación de servicios – Compensación déficit entidades territoriales (iii)	---	79,964
12. Excedente SGP – Prestación de Servicios Final (iv) (9 – 11)	---	29,581

- (i) Para el cálculo del monto asignado a este componente, se incluyen las rentas cedidas que en el 2001 cofinanciaron la afiliación al régimen subsidiado. Este valor se descuenta del que correspondería a este componente en el 2002 al incrementar los recursos de transferencias (SF y PICN) asignados para tal fin en la vigencia 2001, de conformidad con los incisos 1,2 y 3 y el parágrafo 1° del artículo 70 de la ley 715 de 2001 y el artículo 10 del decreto 159 de 2002. Así, se efectúa una sustitución de fuentes al liberar los recursos de rentas cedidas. Los departamentos deberán utilizar estos recursos para cofinanciar la prestación de los servicios de salud a la población pobre no afiliada al SGSSS y los servicios no incluidos en el POS-S.
- (ii) Corresponde al excedente descrito arriba.
- (iii) Este valor equivale al 70% de la diferencia negativa en los recursos del componente de prestación de servicios que para el 2002 registran algunos departamentos con respecto al 2001 (artículo 10 del decreto 159 de 2002).
- (iv) Es el excedente final a distribuir para el componente de prestación de servicios aplicando los criterios generales de distribución entre todos los municipios, distritos y corregimientos (artículo 10 del decreto de 159 de 2002).

2.2.2.4. Distribución del Sistema General de Participaciones para Salud por Usos

De acuerdo con el artículo 47 de la Ley 715 de 2001 la participación de salud va orientada a financiar los tres componentes descritos arriba: i) Continuidad y ampliación de coberturas de afiliación en el régimen subsidiado (Subsidios a la Demanda); ii) Prestación del servicio de salud a la población pobre no asegurada; y iii) acciones en salud pública (Plan de Atención Básica).

**Gráfico 12. Sistema General de Participaciones para Salud.
Distribución por Usos y Competencias entre Entidades Territoriales**



(5) Esta función también corresponde a los departamentos, en el caso de los corregimientos departamentales existentes en los departamentos creados con la Constitución Política de 1991.

(6) Para los municipios que a 31 de julio de 2001 cumplieran con la doble condición de haberse certificado y asumido la prestación de servicios.

(7) Los departamentos tienen a su cargo las acciones de vigilancia por laboratorio de salud pública (para los municipios de su jurisdicción y los Distritos de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena) y la inspección, vigilancia y control de factores de riesgo del ambiente en los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª. El Distrito Capital asume todas las funciones en salud pública.

(8) Los municipios tienen a su cargo las acciones en salud pública de fomento, promoción, prevención y protección específica en los términos que señale el reglamento.

(9) Incluidos los aportes para pago de obligaciones prestacionales (pensiones, cesantías, salud, riesgos profesionales) de la oferta hospitalaria pública en cada entidad territorial.

El artículo 70 de la Ley 715 de 2001, correspondiente al período de transición para la asignación de los recursos de conformidad con la fórmula establecida en los artículos 48, 49 y 52 de la misma ley, establece la distribución inicial por cada componente de la Participación para salud de la siguiente manera:

Para el año 2002 los recursos producto del crecimiento adicional a la inflación (2% de acuerdo al Acto Legislativo 01 de 2001), equivalentes a \$47,268 millones, serán destinados a financiar la nueva afiliación de la población pobre mediante subsidios a la demanda aplicando el criterio de equidad (es decir, ponderando el déficit en cobertura de cada entidad territorial). De esta manera, se busca reducir la brecha existente en los niveles de cobertura entre entidades territoriales.

El indicador de equidad pondera el déficit de cobertura del régimen subsidiado de la entidad territorial (población pobre no asegurada) y su proporción de población por atender a nivel nacional (su participación en la población pobre aún sin afiliar del país), así:

$$E = \frac{PPAi}{PPAi + PARSi} \times \frac{PPAi}{PPAt}$$

Donde:

E = Indicador de equidad

PPAi = Es la población pobre por atender (sin afiliar al régimen subsidiado) del municipio, distrito o corregimiento departamental de la vigencia anterior.

PARSi = Es la población afiliada al régimen subsidiado de cada municipio, distrito o corregimiento departamental de la vigencia anterior.

PPAt = Es la población pobre por atender (sin afiliar al régimen subsidiado) total del país.

La distribución de estos recursos en el total de municipios, distritos y corregimientos departamentales se presenta de la siguiente manera:

Cuadro 16
Distribución SGP – Salud (Crecimiento Real). Cofinanciación ampliación de cobertura, régimen subsidiado, agregado por tipo de entidad territorial– 2002. (Millones de \$)

1. Total Municipios	39,645
2. Total Distritos	7,532
3. Total Corregimientos departamentales	89
4. Total General - Ampliación Coberturas RS	47,268

Para efectos de la distribución de cada uno de los componentes se aplicarán las fórmulas generales establecidas en la Ley, de la siguiente manera:

2.2.2.4.1. Subsidios a la Demanda–Continuidad de coberturas: Los recursos para este componente ascienden a \$1,160,274 millones (cuadro 17). Este total se divide por la población pobre atendida en el país mediante subsidios a la demanda en la vigencia 2001²⁵, lo cual asciende a 11,037,451

²⁵ La información de población afiliada al régimen subsidiado con corte a 31 de diciembre de 2001, de acuerdo con la certificación expedida por el Ministerio de Salud.

de personas. Por consiguiente, se obtiene un valor por afiliado de \$105,124. Este último valor se multiplica por la población atendida de cada entidad territorial y el resultado corresponde al valor asignado por este componente a cada entidad territorial, como se aprecia en el anexo 6.

Los recursos distribuidos de esta manera, serán ejecutados por cada municipio y distrito; los departamentos ejecutarán recursos de este tipo sólo en el caso de los corregimientos departamentales²⁶. La distribución resultante en el 2002, para el total de municipios, distritos y corregimientos departamentales es la siguiente:

Cuadro 17. Distribución SGP – Salud. Cofinanciación continuidad de cobertura, régimen subsidiado, agregado por tipo entidad territorial – 2002.
Millones de \$

1. Total Municipios	988,995
2. Total Distritos	170,038
3. Total Corregimientos Departamentales	1,240
4. Total General – Continuidad RS (1 + 2 + 3)	1,160,274
5. Total General - Ampliación RS	47,268
6. Total Régimen Subsidiado (4 + 5)	1,207,542

2.2.2.4.2. Prestación de Servicios de Salud a la población pobre no asegurada: Los recursos para este componente ascienden a \$983,514 millones, los cuales se dividen por la población pobre por atender en el país²⁷, dando como resultado un valor per cápita promedio ajustado de \$73,257. Este valor per cápita se multiplica por la población pobre por atender en cada municipio, corregimiento departamental y distrito²⁸ ajustada por el índice de dispersión poblacional²⁹ y por un factor de ajuste que pondera los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado³⁰. El resultado corresponde

²⁶ Se toman como corregimientos ubicados los que están en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, de acuerdo con el decreto 2274 de 1991.

²⁷ Para el período de transición (años 2002 y 2003) corresponde a la población total del país, menos la población asegurada en los regímenes contributivo, subsidiado o excepcionales. Con corte a 31 de diciembre de 2001, esta población asciende a 19,257,453 millones de personas, de acuerdo con la certificación expedida por el Ministerio de Salud.

²⁸ Para la transición, se calcula de igual forma que para el país, para cada entidad territorial (municipio, distrito y corregimiento departamental).

²⁹ Corresponde al resultado de dividir la extensión en kilómetros cuadrados de cada distrito, municipio o corregimiento departamental entre la población total del mismo. Las entidades territoriales con dispersión poblacional superior al promedio reciben un ajuste de 96.9% a su favor (se incluye dentro de estas entidades al Archipiélago de San Andrés y Providencia).

³⁰ El factor de ajuste pondera la diferencia en el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del POS contributivo promedio, (descontados gastos administrativos y pagos de licencias de maternidad e incapacidades) con el valor de la UPC subsidiada básica, es decir, una aproximación a la diferencia en la cobertura de beneficios entre el POS contributivo y el subsidiado. El ajuste se efectúa por igual para todas las entidades territoriales, al multiplicar el factor aquí señalado, por la población afiliada al régimen subsidiado y sumar el resultado a la población ajustada por dispersión poblacional de la respectiva entidad territorial.

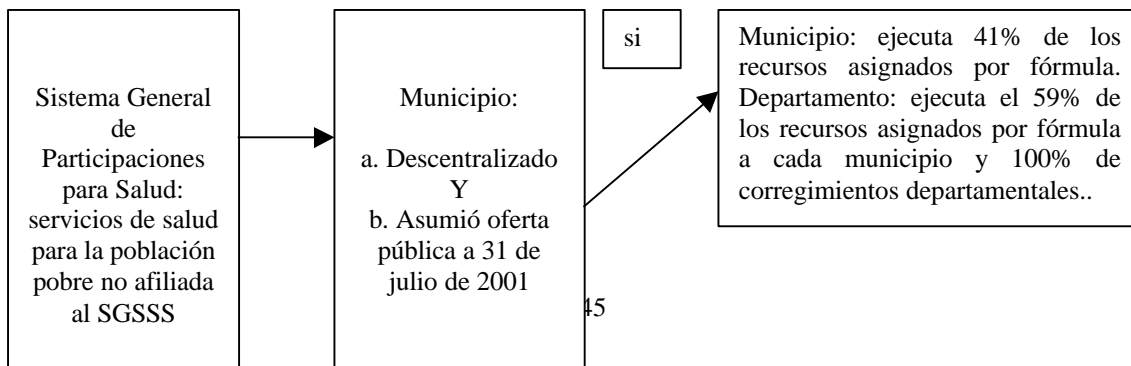
al valor asignado por este componente a cada entidad territorial como se aprecia en el anexo 7. Adicionalmente, en la distribución de los recursos de este componente, se han sustituido recursos correspondientes a rentas cedidas que cofinanciaban el régimen subsidiado y que ahora los departamentos deberán utilizar para financiar la prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada y los servicios no incluidos en el POS-S (cuadro 15).

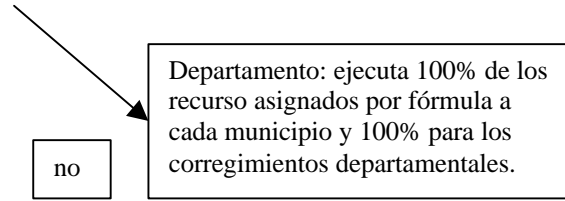
Finalmente, se suman a estos recursos los destinados a cubrir los faltantes y el excedente final que se distribuye por fórmula, tal como se describió en la sección anterior (cuadro 15).

Actualmente la prestación de servicios de salud a cargo de las entidades territoriales se presenta de diferente manera: algunos municipios ya descentralizados han asumido las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud y otros no; en tanto que otros municipios no han sido certificados para el manejo de la salud. El parágrafo 1° del artículo 49 de la Ley 715 de 2001 establece que los recursos que financian la prestación de servicios de salud en el primer nivel de atención serán administrados directamente por los municipios que a 31 de Julio de 2001 se habían certificado y habían asumido la prestación directa del servicio de salud. Para aquellos municipios que a dicha fecha estaban certificados, pero no habían asumido la competencia para la prestación de servicios, o aquellos que no se habían certificado, el departamento será el responsable de prestar estos servicios y de administrar la totalidad de los recursos.

En el caso de los municipios certificados y que habían asumido la prestación directa del servicio, de los recursos asignados por este componente, el 59% corresponde ejecutarlo a los departamentos para garantizar la atención en salud de los servicios diferentes a los de primer nivel de complejidad. Por su parte, el 41% restante se deberá destinar a financiar la atención del primer nivel de complejidad de cada uno de los municipios y corregimientos departamentales en las condiciones señaladas en el parágrafo 1° del artículo 49 de la Ley 715 de 2001 (gráfico 13).

Gráfico 13. Asignación de Recursos del Sistema General de Participaciones para Salud (SGPS) - Servicios de Salud a la población pobre no asegurada.





La distribución resultante en el 2002, para el total de municipios descentralizados que asumieron la prestación de servicios, distritos y departamentos es la siguiente:

Cuadro 18. Distribución SGP – Salud. Prestación de Servicios, agregado por tipo de entidad territorial – 2002.

Millones de \$	
1. Total Municipios Descentralizados	144,560
2. Total Departamentos (1)	811,896
3. Total Distritos	136,603
4. Total Prestación de Servicios	1,093,059

(1) Incluye el valor de los aportes patronales, pendiente de distribuir (ver recomendaciones).

2.2.2.4.3. Acciones de Salud Pública: Los recursos para este componente ascienden a \$290,874 millones y se distribuyen de acuerdo con los siguientes criterios:

- **Población por atender:** Entendida como la participación de la población de cada entidad territorial en la población total nacional. El 40% de los recursos de este componente se asigna en función de este criterio³¹.

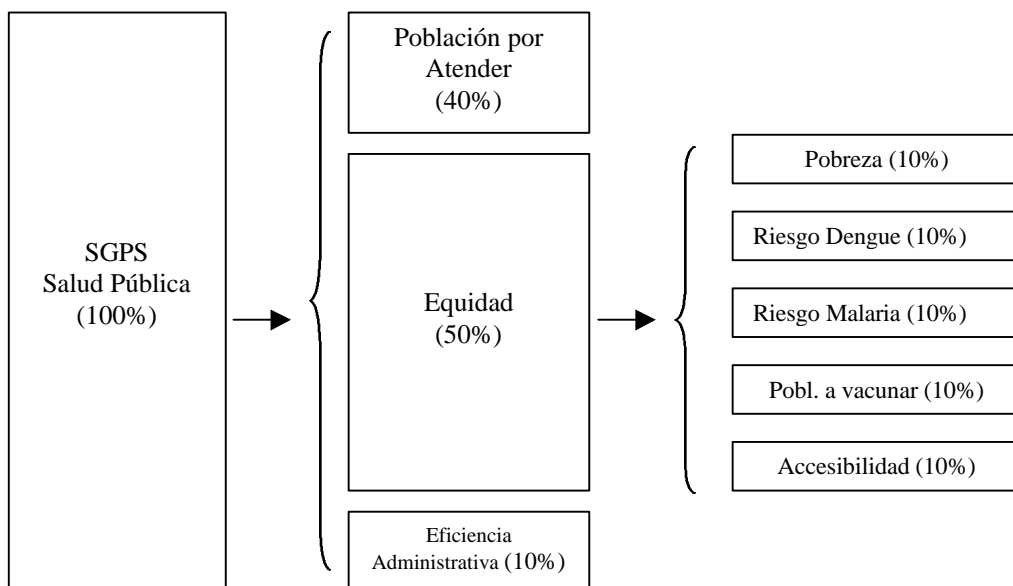
- **Equidad:** Entendida como el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial en función del nivel de pobreza y los riesgos en salud pública. El 50% de los recursos de este componente se asigna en función de este criterio³².

³¹ Los datos de población certificados por el DANE, para la vigencia 2002: 43,035,394 personas.

³² El artículo 7 del decreto 159 de 2002 define de manera inicial los indicadores a tomar en cuenta para estimar el monto de los recursos correspondientes al criterio de equidad. Estos son: pobreza relativa, población a riesgo de dengue, población a riesgo de malaria, población susceptible de ser vacunada, accesibilidad geográfica. La información de cada uno de estos indicadores, es certificada por el DANE, el IGAC y el Ministerio de Salud, en los términos señalados en los artículos 7 y 9 del decreto 159 de 2002. A cada indicador corresponde el 20% (10 puntos) del total (50%).

- **Eficiencia administrativa:** Medida como la proporción para cada entidad territorial de la población susceptible de ser vacunada en el total nacional, de acuerdo con la certificación del Ministerio de Salud. El 10% de los recursos de este componente se asigna en función de este criterio³³.

Gráfico 14. Criterios e indicadores para el cálculo de la distribución del SGP para Salud – Componente de Salud Pública.



Los resultados de cada uno de estos componentes y el consolidado de los recursos por entidad territorial se aprecia en el anexo 8. Los cálculos para cada uno de estos criterios se efectúan por municipio, distrito y corregimiento departamental. El 45% de los recursos de cada municipio y distrito (excepto el Distrito Capital que recibe el 100%), y el 100% de lo correspondiente a los corregimientos departamentales, debe ser ejecutado por el respectivo departamento para financiar las competencias en salud pública a su cargo. El 55% restante será ejecutado por los respectivos distritos y municipios para financiar sus competencias en salud pública.

La distribución resultante en el 2002 para el total de municipios, distritos y departamentos es la siguiente:

Cuadro 19. Distribución SGP – Salud. Salud Pública, agregado por tipo de entidad territorial – 2002.

Millones de \$

³³ Este criterio se valora para el año 2002 únicamente, en función de la población susceptible de ser vacunada de cada municipio, distrito o corregimiento departamental. Para los años subsiguientes, se hará en función del logro de coberturas útiles de

1. Total Municipios	135,695
2. Total Distritos	37,240
3. Total Departamentos	117,758
4. Total Salud Pública	290,874

2.2.2.5. Conclusiones

La distribución final del SGP para salud muestra varios aspectos positivos:

- Se clarifica y simplifica el flujo de recursos, los cuales van directamente al ente responsable de ejecutarlos .
- Se logra redistribuir los recursos entre las regiones. Si se compara la distribución para la presente vigencia con respecto a la concentración de recursos que se presentaba con el anterior esquema de distribución, se encuentra mayor equidad regional. La razón para este resultado es que los recursos se asignan hoy a partir de un valor per cápita y en función de la población atendida y por atender de cada entidad territorial.

Por ejemplo, la desviación estándar en el per cápita de los recursos que financian la prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada entre departamentos se reduce en 68,1%, pasando de \$65,834 en el 2001 a \$20,967 en el 2002. Los ajustes por dispersión poblacional y servicios no POS-S justifican la persistencia de tal desviación. De manera similar, el per cápita que cofinancia la afiliación al régimen subsidiado, que tuvo en el 2001 una desviación estándar entre departamentos de \$26,894, se reduce a cero en el 2002.

- Dada la redistribución de recursos que se obtiene, el nivel de los recursos disponible para ampliar coberturas en el régimen subsidiado, y la persistencia sobrecostos en la red hospitalaria, se requiere que las entidades territoriales lleven a cabo acciones en dos sentidos, tal como lo propone la nueva ley. Primero, la gestión de la oferta no debe limitarse a exigir recursos que logren cubrir los actuales costos de operación. Los departamentos tienen un incentivo claro para mejorar el recaudo de las rentas cedidas que se liberan para financiar este uso específico. Segundo, llevar a

vacunación, recibiendo recursos sólo aquellas entidades territoriales que alcancen coberturas útiles (artículos 52 y 70, párrafo 2º, de la ley 715 de 2001).

cabo un proceso efectivo y funcional de organización de la red pública que permita su operación eficiente.

- Como consecuencia, la gestión descentralizada se adapta a los fines de la política sectorial dado que: (i) será posible avanzar de forma consistente en la meta de cobertura universal; (ii) se promueve la gestión eficiente; (iii) los recursos se distribuyen con equidad; (iv) se promueve la competitividad por los recursos entre las entidades territoriales; (v) se fortalece la autonomía territorial responsable ante el ciudadano; y (vi), el Sistema General de Seguridad Social en salud se encamina hacia su consolidación.
- Un resultado muy positivo, que proviene tanto de la reforma constitucional, como de la Ley 715 de 2001, es la existencia de recursos “marcados” para la ampliación de la cobertura del régimen subsidiado. Este hecho permitirá, durante el período de transición establecido en la Constitución Política, lograr la cobertura universal del aseguramiento en salud de la población pobre.
- A la Nación le fueron otorgadas facultades extraordinarias por el Congreso de La República para diseñar mecanismos que agilicen y hagan más transparente el flujo de recursos en el sector salud. Esta es una labor fundamental, dado el complicado esquema de fuentes y usos que caracteriza al sector. Este esquema hace muy difícil el seguimiento y control efectivo del uso de los dineros del sector, y por lo tanto la evaluación confiable del cumplimiento de metas de cobertura y calidad.

2.2.3 PARTICIPACION DE PROPÓSITO GENERAL

2.2.3.1 Cómo se realizaba la distribución de las Participaciones Municipales según la Ley 60 de 1993

De acuerdo con la Ley 60 de 1993, se distribuía entre los municipios y los resguardos indígenas la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación con los criterios que se aprecian en el Cuadro 1. Una vez realizada la distribución por cada municipio estos debían destinar 30% a educación, 25% salud, 20% Agua Potable, 3% Deporte, 2% Cultura y 20% a otros sectores de inversión.

Una de las principales diferencias en la distribución de la Participación de Propósito General con el sistema anterior, consiste en que las asignaciones para resguardos indígenas y municipios ribereños del

Río Magdalena se descuentan del total del Sistema General de Participaciones, y no de la Participación de Propósito General, como ocurría con la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación.

De otra parte, la Ley 60 establecía seis criterios para la asignación por fórmula de la Participación Municipal (Cuadro 1), en tanto la Ley 715 de 2001 reduce los criterios de distribución a cuatro (Población, Pobreza y Eficiencias Fiscal y Administrativa) brindándole una mayor simplicidad al esquema de distribución.

2.2.3.2 Distribución Participación de Propósito General 2002 según Ley 715 de 2001

De acuerdo con la Ley 715 de 2001, la Participación de Propósito General tiene como beneficiarios a los municipios y distritos para atender las competencias asignadas en agua potable, deporte, cultura y demás competencias municipales y distritales fijadas por la Ley. Adicionalmente, los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta (1004 municipios de un total de 1092)³⁴ disponen de un 28% para la financiación de los gastos de funcionamiento de las administraciones municipales, en razón a su baja capacidad fiscal.

El monto a distribuir como Participación de Propósito General para 2002 asciende a \$1.798.167 millones, equivalente al 17% del Sistema General de Participaciones una vez descontadas la asignaciones especiales. Representa un crecimiento real del 33.1% con respecto a lo invertido con las Participaciones Municipales en sectores diferentes a salud y educación. La distribución de estos recursos se realiza de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes (Acto Legislativo No. 1 de 2001 y la Ley 715 de 2001) y con base en los resultados del Censo 1993³⁵, como se describe en el Cuadro 20.

Cuadro 20

Reglas de Distribución y Asignación de la Participación de Propósito General Ley 715 de 2001

¿CÓMO SE DENOMINA?	Participación de Propósito General
¿A QUIÉN SE TRANSFIERE?	A los municipios y distritos

³⁴ En esta distribución no incluye al municipio de Belén de Bajirá (Chocó) creado en 2000, debido a que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –ICAG, no ha realizado a la fecha el deslinde, ya que no se ha resuelto el litigio de límites entre los departamentos del Chocó y Antioquia. Por esta razón, el DANE no ha certificado al Departamento Nacional de Planeación los datos de población y NBI para el nuevo municipio y el segregante (Riosucio). En consecuencia, una vez el DANE remita al DNP las certificaciones correspondientes, se procederá a la liquidación de los recursos que correspondan al municipio de Belén de Bajirá en el SGP, de la presente vigencia.

³⁵ La Ley de Presupuesto General de la Nación para 2002 (Ley 714 de 2001) establece la utilización de los resultados del Censo 1993, con sus correspondientes proyecciones por parte del DANE, para efectos de distribución de transferencias a las entidades territoriales (art20).

¿CUÁNTO SE TRANSFIERE?	17% del Sistema General de Participaciones después de descontadas las asignaciones especiales (Resguardos Indígenas, Ribereños río Magdalena, Alimentación escolar y FONPET).
¿CON QUE CRITERIOS SE DISTRIBUYE?	<ol style="list-style-type: none"> 1. 40% se distribuye en proporción a la participación en los ingresos corrientes de la Nación de 2001 2. 60% Por fórmula así: <ol style="list-style-type: none"> 2.1 40% por Pobreza relativa 2.2 40% por Población Urbana y Rural 2.3 10% Eficiencia Fiscal 2.4 10% Eficiencia Administrativa
¿A QUE SE DESTINA?	<p>Sólo los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª, disponen de un 28% para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal.</p> <p>El resto de los recursos y el 100% de lo asignado a los demás municipios y distritos constituye forzosa inversión que se asigna así:</p> <ul style="list-style-type: none"> 41% Agua potable y saneamiento básico 7% Deporte 3% Cultura 49% Para otros sectores de acuerdo con las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001.

Considerando los criterios establecidos por los artículos 79 y 80 de la Ley 715 de 2001, la distribución de la Participación de Propósito General del año 2002 se realiza de la siguiente manera:

- El 40% de los recursos (**\$719.266 millones**) se distribuye en proporción directa al valor que hayan recibido los municipios y distritos por concepto de la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación en 2001.
- El 60% restante (**\$1.078.900 millones**) se distribuye entre los **1.092** municipios, 4 distritos³⁶ y el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina³⁷, de acuerdo con los criterios, porcentajes y procedimientos establecidos por el Artículo 79 de la Ley 715 de 2002. Los montos a distribuir por cada criterio son los siguientes:
 - Pobreza Relativa del municipio: **\$431.560 millones** (40%) se asignan de acuerdo con la relación entre el índice relativo de NBI de cada municipio y el total nacional conforme a la respectiva certificación del DANE.

³⁶ Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

³⁷ Tiene derecho a la participación por disposición de la Ley 47/93.

- Población Urbana y Rural: **\$431.560** millones (40%) se asigna en proporción a la población urbana y rural de cada municipio en la población urbana y rural total de país para 2002, respectivamente. De acuerdo con la certificación del DANE, la población urbana representa el 71,8% de la población total, en tanto que la población rural representa el 28,2%.

- Eficiencia fiscal: **\$107.890** millones (10%) se distribuye de acuerdo con el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales, de acuerdo con la información reportada por los municipios y distritos al DNP³⁸.

- Eficiencia Administrativa: **\$107.890** millones (10%) se distribuyen de acuerdo con la conservación o incremento de la inversión con ingresos corrientes de libre destinación por persona en dos vigencias sucesivas³⁹ de acuerdo con la información reportada por los municipios y distritos al DNP.

A continuación en el Cuadro 21 se presenta para cada uno de los criterios las variables utilizadas, la fuente de información, la forma de medición y las observaciones a cada indicador.

³⁸ Para la distribución de la PPG del 2002 se tomaron las ejecuciones de ingresos tributarios correspondientes a las vigencias 1997, 1998, 1999 y 2000, reportadas por los municipios al Departamento Nacional de Planeación. El ajuste a los indicadores de eficiencia de que trata el párrafo del artículo 104 de la Ley 715/01 de los municipios en Acuerdos de Reestructuración de Pasivos y Saneamiento Fiscal, no se aplica para la presente distribución ya que de acuerdo con la comunicación del Ministerio de Hacienda las respectivas evaluaciones no se encuentran disponibles, de acuerdo con lo dispuesto en el art 2 del Decreto 159 de 2001.

³⁹ Para la distribución de la PPG del 2002 se tomaron las ejecuciones de inversión correspondientes a las vigencias 1999 y 2000, reportadas por los municipios al Departamento Nacional de Planeación. El ajuste a los indicadores de eficiencia de que trata el párrafo del artículo 104 de la Ley 715/01 de los municipios en Acuerdos de Reestructuración de Pasivos y Saneamiento Fiscal, no se aplica para la presente distribución ya que de acuerdo con la comunicación del Ministerio de Hacienda las respectivas evaluaciones no se encuentran disponibles, de acuerdo con lo dispuesto en el art 2 del Decreto 159 de 2001. De otra parte la ponderación especial establecida por la Ley 715 de 2001 para los municipios y distritos que demuestren la actualización del SISBEN, no se aplica para la presente distribución ya que no se dispone de dicha información, de acuerdo con lo dispuesto en el art 2 del Decreto 159 de 2001.

Cuadro 21
Crterios de Distribución y forma de medición Participación de Propósito General

CRITERIO	VARIABLES	FUENTE	FORMA DE MEDICIÓN	OBSERVACIÓN
Proporción 2001	PICN 2001 de cada municipio.	Conpes 054/2001	% de participación de la PICN 2001 de cada municipio en el total asignado	Ninguna
Pobreza	NBI Censo 93	DANE	$\frac{\text{NBI (\%) Municipio } i}{\text{NBI (\%) Nacional}}$	Ninguna
Población	Población Proyectada 2002 (Urbana y Rural)Censo 93	DANE	El 71,8% Población urbana: $\frac{\text{Población Urbana Mpio } i}{\text{Población Urbana Nacional}}$ El 28,2% Población Rural: $\frac{\text{Población Rural Mpio } i}{\text{Población Rural Nacional}}$	Ninguna
Eficiencia Fiscal	Ingresos Tributarios Municipales 1997-2000	Ejecuciones Presupuestales Municipales	Crecimiento promedio nominal de las tres últimas vigencias de los Ingresos Tributarios per cápita de cada municipio. $\frac{\text{IT } 98/\text{Pob } 98}{\text{IT } 97/\text{Pob } 97} - 1 \text{ \{Crec } 98 \text{ (a)\}}$ $\frac{\text{IT } 99/\text{Pob } 99}{\text{IT } 98/\text{Pob } 98} - 1 \text{ \{Crec } 99 \text{ (b)\}}$ $\frac{\text{IT } 00/\text{Pob}00}{\text{IT } 99/\text{Pob } 99} - 1 \text{ \{Crec } 00 \text{ (c)\}}$ $\text{Crec Promedio} = \frac{a + b + c}{3}$ Participan los mpios con crecimiento promedio nominal > 0	Para calcular la eficiencia fiscal de los municipios creados después de 1997 se tiene en cuenta el promedio de los Ingresos per cápita del municipio o municipios segregantes, de acuerdo con el art 6 del Decreto 159 de 2002
Eficiencia Adtiva	Inversión con Ingresos Corrientes de Libre Destinación 1999-2000	Ejecuciones Presupuestales Municipales	Variación de la inversión con ICLD per cápita en dos vigencias sucesivas. $(\text{Inv ICLD } 00/\text{Pob } 00 - \text{Inv ICLD } 99/\text{Pob}99)$ Participan los mpios con diferencia ≥ 0	Para calcular la eficiencia adtiva de los municipios creados después de 1997 se tiene en cuenta el promedio de la inversión per cápita del municipio o municipios segregantes, de acuerdo con el art 6 del Decreto 159 de 2002

IT= Ingresos Tributarios Municipales

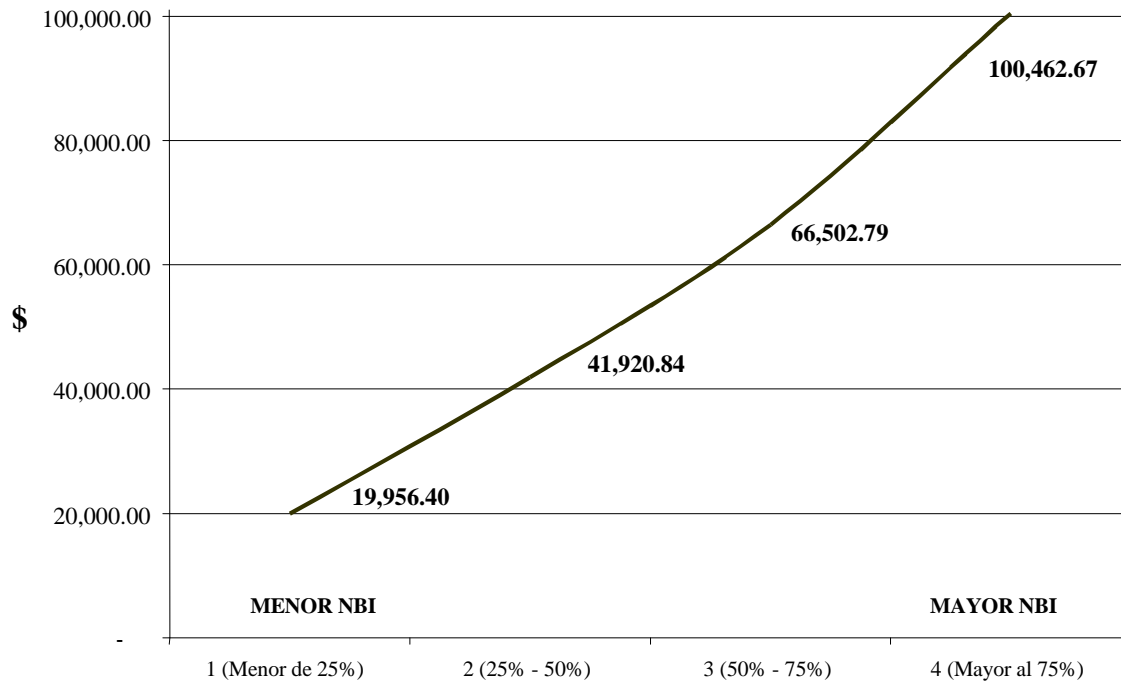
ICLD= Ingresos Corrientes de Libre Destinación definidos por la Ley 617 de 2000

POB= Población de cada año.

NBI= Indice de Necesidades Básicas Insatisfechas

En términos generales se aprecia que la distribución de la Participación de Propósito General es progresiva, lo cual se manifiesta en que los municipios con mayor NBI, reciben en términos per cápita una asignación mayor que el resto de los municipios. (Gráfico 15)

Gráfico 15
PARTICIPACION PROPOSITO GENERAL POR
SEGUN RANGO NBI



En el Cuadro 22 se aprecian los resultados de la distribución de la Participación de Propósito General por categorías de municipios. En general, todas las categorías de municipios presentan crecimientos reales con respecto a 2001. Se destacan los resultados para los municipios de las categorías cuatro, cinco y seis, que reciben una asignación per cápita superior al resto de categorías, ratificando el beneficio del nuevo sistema para estos municipios, que presentan los mayores niveles de pobreza y las menores posibilidades de financiación de su inversión con recursos propios.

Cuadro 22

Comportamiento de la Participación de Propósito General pér capitapor Categorías Municipales (Pesos Constantes 2002)

Categorías	PICN 2001 Otros Sectores per cápita	Participación Pto General 2002 per cápita	Crecimiento Real
1	14,023	20,974	49.6%
2	17,611	22,886	30.0%
3	26,408	32,510	23.1%
4	39,350	44,321	12.6%
5	54,504	65,471	20.1%
6	80,462	118,765	47.6%
E	10,797	18,277	69.3%
Promedio	31,507	42,589	35.2%

Los resultados de esta distribución, desagregada para cada municipio y la asignación por criterios de distribución previstos en la Ley 715 de 2001, se pueden observar en el Anexo 10.

En el anexo 1 se aprecia la distribución consolidada por departamentos del Sistema General de Participaciones por componentes, correspondiente a las asignaciones especiales, y las participaciones de educación, salud y propósito general por departamento.

III. RECOMENDACIONES

Los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Salud y Educación y el Departamento Nacional de Planeación –DNP- recomiendan al CONPES para la Política Social:

- 3.1 Aprobar la distribución territorial y sectorial del Sistema General de Participaciones de 2002 justificada en este documento y presentada en los anexos adjuntos
- 3.2 Solicitar a la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP comunicar a los departamentos, distritos, municipios y resguardos indígenas, el monto correspondiente a sus respectivas participaciones para 2002, con base en los valores aprobados en este documento.
- 3.3 Solicitar al Ministerio de Educación Nacional:
 - 3.3.1 Reglamentar en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la ejecución de los recursos orientados a alimentación escolar, durante el mes siguiente a la aprobación del presente documento.
 - 3.3.2 Reglamentar en los tres meses siguientes a la expedición del presente documento lo relacionado con la implantación del Sistema de Información de Educación.
 - 3.3.3 Elaborar y firmar durante los convenios de seguimiento a los Distritos de que trata el presente documento.
 - 3.3.4 Elaborar en el transcurso del presente año, en conjunto con el DNP y el DANE, la metodología para establecer la población en edad escolar por municipio.
 - 3.3.5 Certificar a los municipios mayores de 100.000 habitantes y definir los criterios para la certificación del resto de los municipios.
 - 3.3.6 Ofrecer asistencia técnica a los municipios que cumplan con los requisitos necesarios para su certificación durante el 2002.

- 3.3.7 Reglamentar la contratación de la prestación del servicio educativo con entidades estatales o no estatales.
- 3.3.8 Establecer en los dos meses siguientes a la aprobación del presente documento los criterios y procedimientos para la definición de las plantas de personal, incluyendo traslados y nuevas vinculaciones.
- 3.3.9 Reglamentar en los tres meses siguientes lo relacionado con los traslados de docentes, directivos docentes y administrativos de los establecimientos educativos.
- 3.3.10 Reglamentar la implementación y financiación de la evaluación del logro educativo y, en general, del sistema de evaluación de la calidad. Se recomienda que la primera evaluación se realice en el año 2003.
- 3.3.11 Expedir antes del 28 de febrero de 2002 una resolución que defina el manejo de las solicitudes para ascensos en el escalafón que fueron radicadas hasta la fecha de expedición de la Ley 715 de 2001. En el término de tres meses a partir de la aprobación del presente documento deberá expedir una reglamentación del artículo 24 de la Ley 715 que contenga los procedimientos que regirán los futuros ascensos en el escalafón.
- 3.3.12 Utilizar las facultades extraordinarias concedidas en el Artículo 111 de la Ley 715 de 2001 para organizar un sistema de inspección, vigilancia y control de la educación y expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa teniendo en cuenta los siguientes criterios:
- Mejor salario de ingreso a la carrera docente.
 - Requisitos de ingreso a la carrera docente.
 - Escala salarial única nacional y grados de escalafón.
 - Incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas apartadas, áreas de especialización.
 - Mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera.
 - Oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes.
 - Asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes.

3.4 Solicitar al Ministerio de Salud:

- 3.4.1 Realizar las gestiones para disponer en los plazos establecidos por el decreto 159 de 2002 para la aplicación de los criterios y fórmulas de distribución, al igual que validar y certificar su calidad.
- 3.4.2 Prestar a las entidades territoriales la asistencia técnica requerida para la adecuada aplicación de los recursos y el correcto desempeño de las competencias asignadas en la ley 715 de 2001.
- 3.4.3 Evaluar anualmente la aplicación de los criterios y fórmulas de distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud por parte de las entidades territoriales y su sujeción a las disposiciones de ley y al reglamento, así como el impacto logrado frente a las metas de política sectorial.
- 3.4.4 Clarificar al Departamento Nacional de Planeación, para efecto de su distribución, a más tardar el 15 de febrero de 2002, los montos correspondientes por concepto de aportes patronales a cada entidad territorial, de acuerdo con sus competencias. Estos recursos serán girados por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público una vez esté disponible dicha información.
- 3.4.5 Vigilar a los Departamentos para que estos distribuyan los recursos de oferta que reciban de acuerdo con los porcentajes que establece la Ley 715 de 2001 para los servicios según su nivel de complejidad.

3.5 Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación:

- 3.5.1 Incluir en el presupuesto de inversión del año 2003 el 80% del costo de la evaluación de logros (aproximadamente \$52.000 millones si se evalúan todos los estudiantes durante ese año).
- 3.5.2 Incluir en el presupuesto de inversión del año 2003 los recursos necesarios para el perfeccionamiento del sistema de información del sector educativo.