FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

DNP Departamento Nacional de Planeación

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

UNIÓN EUROPEA

REVISIÓN DE GASTO
SECTOR EDUCACIÓN

Julio, 2017

Natalia Ariza Ramírez
Bibiana Quiroga Forero
María Angélica Ardila Lara

Contenido

Introducción **5**

1. Panorama y tendencias de gasto en el sector **7**

A. Comportamiento presupuestal del sector 7

B. Contexto presupuestal vigencia 2016 11

C. Contexto presupuestal vigencia 2017 13

D. Análisis del Sistema General de Participaciones (SGP) 14

E. Análisis del Sistema General de Regalías (SGR) 22

2. Implementación de fases y actividades de la revisión de gasto **25**

A. Contexto fases revisión de gasto 25

B. Fases 1 y 2: Generando el marco y la base de información, y definiendo los parámetros para la revisión 32

C. Fase 3: Desarrollando las opciones 37

3. Resultados finales de la revisión de gasto **52**

A. Propuestas de optimización del Ministerio de Educación Nacional 54

B. Propuestas de optimización del Instituto Nacional para Sordos 60

C. Propuestas de optimización del Instituto Técnico Central 60

4. Resumen de lecciones aprendidas y recomendaciones **61**

A. Lecciones y recomendaciones generales para las fases 1 y 2 61

B. Lecciones y recomendaciones generales para la fase 3 63

C. Lecciones y recomendaciones estratégicas para el sector 65

D. Recomendaciones sobre diálogo de política identificadas 78

Referencias **80**

Anexos **81**

A. Resultados prioridad y desempeño para la inversión de las ocho entidades del sector (presentación PowerPoint) 81

B. Formatos diligenciados por las entidades (archivo Excel) 81

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

DNP Departamento Nacional de Planeación

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

UNIÓN EUROPEA

Índice de Tablas

Tabla 1. Presupuesto de funcionamiento e inversión en el sector educación 2014-2017, millones de pesos corrientes 10

Tabla 2. Presupuesto de funcionamiento sector educación 2016, millones de pesos 12

Tabla 3. Presupuesto de inversión sector educación 2016, millones de pesos 12

Tabla 4. Presupuesto de funcionamiento sector educación 2017, millones de pesos constantes... 13

Tabla 5. Presupuesto de inversión sector educación 2017, millones de pesos constantes 14

Tabla 6. Total de recursos del SGP en FUT y en documentos de distribución 2014-2016, millones de pesos corrientes 15

Tabla 7. Distribución de recursos SGP Calidad Matrícula 2014-2016 20

Tabla 8. Distribución de proyectos de regalías según componentes 22

Tabla 9. Distribución de presupuesto de regalías según componentes, millones de pesos 23

Tabla 10. Criterios Indicador de Prioridad 40

Tabla 11. Criterios Indicador de Desempeño 41

Tabla 12. Estimación presupuesto inflexible y meta de ahorro 2017, millones de pesos 43

Tabla 13. Resumen de propuestas de optimización sector educación, millones de pesos 52

Tabla 14. Propuesta Proyecto Incentivos a la Demanda 54

Tabla 15. Propuesta Proyecto Fomento Educación Superior 56

Tabla 16. Propuesta Proyecto Calidad Básica 58

Tabla 17. Recomendaciones sobre opciones adicionales de optimización 65

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Participación de presupuesto dedicado a educación dentro del PGN 2014-2017 7

Ilustración 2. Composición del presupuesto del sector educación 2014-2017, billones de pesos constantes 8

Ilustración 3. Distribución del SGP Educación 2014 16

Ilustración 4. Distribución del SGP Educación 2015 18

Ilustración 5. Distribución del SGP Educación 2016 19

Ilustración 6. Distribución regional SGR – OCAD 24

Ilustración 7. Fases de la revisión de gasto 32

Ilustración 8. Prioridad y desempeño del sector educación, 2016 45

Ilustración 9. Prioridad y desempeño de la inversión, 2016 46

Ilustración 10. Prioridad y desempeño de la inversión en el MEN, 2016 47









Siglas y abreviaturas

DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FFIE	Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa
FOMAG	Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
FUT	Formulario Único Territorial
IES	Instituciones de Educación Superior
INCI	Instituto Nacional para Ciegos
INFOTEP SAI	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés
INFOTEP SJC	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar
INSOR	Instituto Nacional para Sordos
INTENALCO	Instituto Técnico Nacional de Comercio "Simón Rodríguez"
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ITC	Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central
ITFIP	Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PTE	Portal de Transparencia Económica
RIEPI	Ruta de Incidencia Estratégica para el Presupuesto de Inversión
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SISFUT	Sistema de Información del Formulario Único Territorial
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
VEPBM	Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media
VES	Viceministerio de Educación Superior

Introducción

Después de un periodo de crecimiento económico interesante para Colombia, durante algo más de 4 años, entre 2011 y 2015, claramente para los últimos dos años hemos experimentado una contracción que da un giro importante al optimismo, en materia económica de todos los colombianos, pero en especial pone en riesgo la sostenibilidad de importantes compromisos del Estado con la ciudadanía, los cuales fueron estimados y ejecutados durante el periodo de crecimiento, pero bajo la situación actual resultan difíciles de mantener.

En educación, en especial, se suma a esta situación los requerimientos de recursos que exponencialmente crecen todos los años en lo que tiene que ver con los costos fijos del sistema. Y en términos generales, el crecimiento de los requerimientos del sistema a medida que avanza en atender mayores demandas por cobertura, acceso a insumos más sofisticados, demandas de capacitación del personal docente y profesores universitarios, las demandas de otros sectores para que el sistema mejore su capacidad de formar talento humano altamente competitivo y el reconocimiento de brechas con respecto a la situación de la educación a nivel mundial, entre otros. Todo esto plantea unos grandes retos que no son fáciles de asumir, ni siquiera en periodos de crecimiento económico, pero que sin este, es decir, sin contar con los recursos requeridos para cubrir estas demandas, la situación es casi insostenible.

Por esta razón, es el tiempo de considerar que a pesar de que la educación pasa por un muy buen momento en materia política dentro de la agenda nacional, al menos así lo han expresado diferentes actores de Gobierno Nacional y Local y del poder legislativo, colocado a la educación en los temas prioritarios, construir herramientas para tener muy claro de aquí en adelante que efectos financieros, sociales y en materia de logro educativo tiene cada una de las intervenciones que se realizan, es una tarea más que urgente. No es la época para permitirse invertir sin esperar un retorno real y mucho menos incumpliendo el requisito mínimo de que cada gasto debe ser evaluado para garantizar que está cumpliendo el objetivo por el cual fue propuesto.

En ese sentido, este ejercicio de revisiones de gasto es el primer paso para avanzar en ese entendimiento del sector. Y lo más importante, es un ejercicio promovido desde el interior del Gobierno, con el fin de ser más acertados y no improvisar a la hora de tomar decisiones de gasto, tanto en términos de ejecutar ahorros como, en la asignación eficiente de los recursos adicionales se inyecten al sector, tal como está ocurriendo en la actualidad con la distribución de la última reforma tributaria. Así que más que un ejercicio realizado por un agente externo, ojalá el futuro próximo del mismo sea un cambio en la perspectiva de los ejercicios de presupuestación del gasto por todos los agentes que participan en la cadena de decisiones al respecto. Esta perspectiva no deja de lado, que el ejercicio se realizó con elevadas limitaciones y que sus resultados pueden tener

un impacto menor en este momento. Pero como inicio de un ejercicio que genere un espiral de buenas prácticas, es absolutamente valioso.

Por esta razón, el enfoque del documento que se presentará a continuación se centra en describir lo detalles de la metodología implementada, las innovaciones que se realizaron, los resultados obtenidos y las recomendaciones sobre cambios estructurales en el sector en materia de presupuestación, las cuales no corresponden directamente a los resultados del foco del ejercicio, pero si como resultados de todas las consultas y discusiones las cuales al respecto, las cuales quisimos rescatar por considerarlas muy valiosas.

En esta revisión de gasto se analizaron las ocho entidades que conforman el sector educación, el Ministerio de Educación Nacional (MEN), entidad que está a la cabeza, y las entidades adscritas: el Instituto Nacional para Sordos (INSOR), el Instituto Nacional para Ciegos (INCI), la Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central (ITC), el Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional (ITFIP), el Instituto Técnico Nacional de Comercio "Simón Rodríguez" (INTENALCO), el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia (INFOTEP SAI) y el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar (INFOTEP SJC).

Este documento se compone de cuatro capítulos. En el primero, se describe el panorama general del presupuesto del sector educación, haciendo un análisis particular al Sistema General de Participaciones (SGP) que hace parte del presupuesto de funcionamiento, y a los recursos que se destinan al sector provenientes del Sistema General de Regalías (SGR). En el segundo, se presenta la metodología y el desarrollo de las mesas técnicas. En el tercero, se presentan los resultados generales de la revisión de gasto, de acuerdo con las propuestas que las entidades del sector pusieron a consideración de la mesa técnica. Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan las lecciones aprendidas para las diferentes etapas del proceso y las recomendaciones estratégicas para avanzar en la eficiencia del gasto en el sector educación.

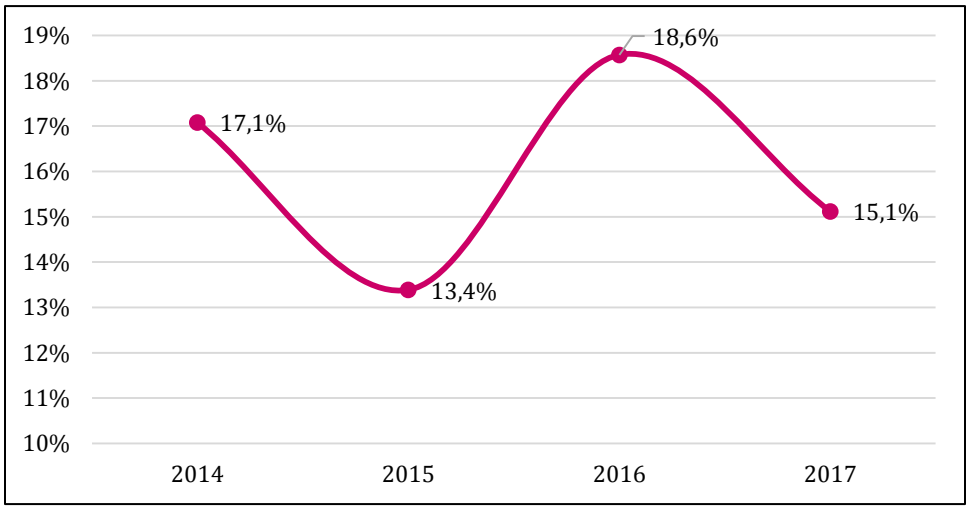
1. Panorama y tendencias de gasto en el sector

Esta sección muestra las tendencias generales y por tipo de recurso del sector educación, haciendo énfasis inicialmente en el comportamiento histórico del presupuesto del sector y su participación dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN), para posteriormente indagar en el presupuesto de inversión y funcionamiento, analizados en términos constantes para ver la aplicación de políticas de austeridad inteligente. Finalmente enfatiza en el comportamiento del SGP y del SGR, ya que cobran especial importancia en el sector a la luz de las líneas estratégicas de política que tiene el actual Gobierno.

A. Comportamiento presupuestal del sector

Inicialmente es importante conocer la participación del sector dentro del PGN durante los cuatro años del presente Gobierno, dado que, como es conocido, en el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) la educación es uno de los tres pilares centrales. Para realizar este análisis y los subsiguientes se utilizan como fuentes, en términos agregados, los reportes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y del Portal de Transparencia Económica (PTE), y para los análisis detallados por entidad, el reporte del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) con corte a 10 de marzo de 2017; si bien las dos fuentes agregadas y el reporte del SPI presentan algunas diferencias no sustanciales (porque en el reporte SPI aún no se ven reflejados adiciones presupuestales como la de la actual vigencia por concepto de la reforma tributaria de 2016), todas ellas muestran de forma adecuada el comportamiento del presupuesto del sector, tema de estudio en esta sección.

Ilustración 1. Participación de presupuesto dedicado a educación dentro del PGN 2014-2017

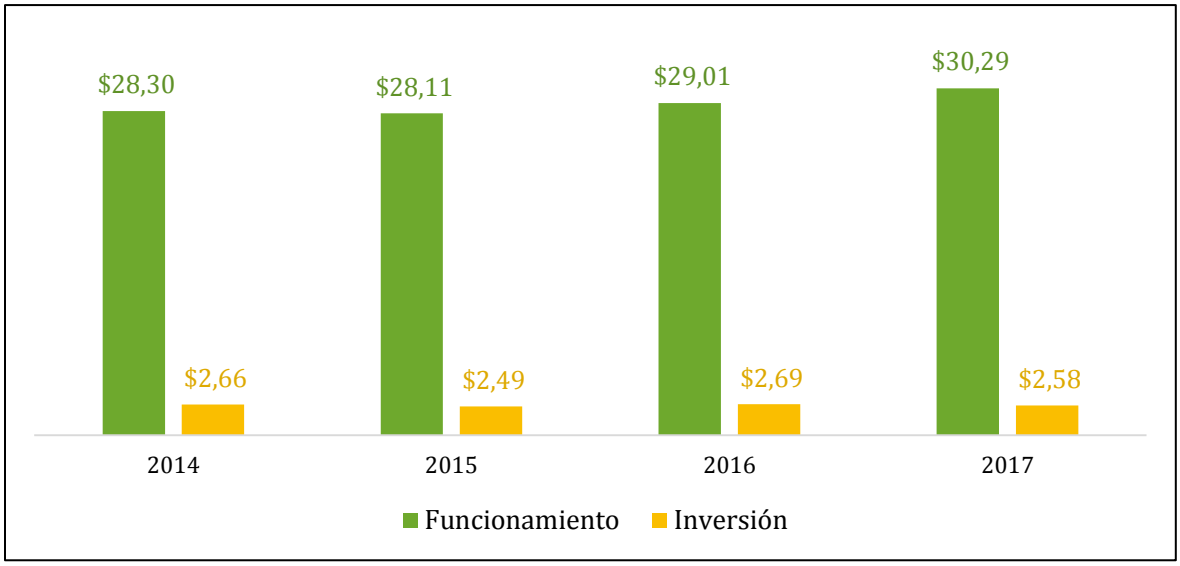


Fuente: Elaboración del equipo consultor con base en datos del MHCP y PTE, consultados en junio de 2017 (no incluye la adición presupuestal)

Como se puede ver en la Ilustración 1, el sector educación se ha mantenido dentro del rango de participación dentro del PGN entre el 13% y 19%, obteniendo su máxima participación porcentual en el año 2016, en la cual $31 billones de los $167 totales se dedicaron a la educación. Para el 2017, este es el sector que mayor participación presenta (15%), después del pago a la deuda pública, que ocupa el 23% del PGN.

Por otro lado, analizando el periodo 2014-2017 en términos constantes, se encuentra estabilidad en la apropiación de recursos de funcionamiento, que reciben más del 90% del presupuesto total del sector, principalmente por el SGP, mientras que inversión rodea porcentajes del 8% (ver Ilustración 2). Así mismo, en términos de austeridad inteligente no se aprecia claramente una reducción de los gastos de funcionamiento del sector, esta reducción sólo se presentó en el año 2015, sin embargo, en los años 2016 y 2017 el presupuesto de funcionamiento ha aumentado[1]. De otro lado, el presupuesto de inversión sí se ha reducido a partir del año 2014 en términos reales, alcanzando su valor mínimo en el año 2015, y una muestra de recuperación para los años posteriores.

Ilustración 2. Composición del presupuesto del sector educación 2014-2017, billones de pesos constantes



1 No obstante, este aumento no solo corresponde a servicios personales. En este mismo capítulo, literal D, se presentará el análisis del SGP, principal componente del presupuesto de funcionamiento del sector, que ha contribuido a su incremento en los últimos dos años.

Fuente: Elaboración del equipo consultor con base en datos del MHCP y PTE; valores deflactados a precios base de 2016 con el IPC reportado por el DANE

Por otra parte, con el fin de tener el panorama general del sector objeto de esta revisión de gasto, a continuación se presenta el presupuesto de funcionamiento e inversión para las ocho entidades que lo conforman, para el periodo 2014-2017.

Tabla 1. Presupuesto de funcionamiento e inversión en el sector educación 2014-2017, millones de pesos corrientes

	2014		2015		2016		2017	
INSTITUCIÓN	FUNCIONAMIENTO	INVERSIÓN	FUNCIONAMIENTO	INVERSIÓN	FUNCIONAMIENTO	INVERSIÓN	FUNCIONAMIENTO	INVERSIÓN
MEN	$ 24.983.889,4	$ 1.877.265,0	$ 26.555.796,6	$ 2.438.992,7	$ 28.963.857,6	$ 2.659.856,7	$ 31.204.629,8	$ 2.617.313,4
INSOR	$ 3.757,2	$ 1.294,2	$ 3.795,5	$ 2.401,9	$ 4.317,2	$ 4.961,3	$ 4.950,5	$ 6.856,2
INCI	$ 3.899,8	$ 1.520,0	$ 4.079,4	$ 3.172,8	$ 4.550,1	$ 2.680,1	$ 4.496,0	$ 1.503,5
ITC	$ 15.269,8	$ 6.917,9	$ 15.697,3	$ 7.093,1	$ 18.098,1	$ 7.047,5	$ 18.649,7	$ 8.224,1
ITFIP	$ 10.198,9	$ 3.650,8	$ 9.615,9	$ 2.662,9	$ 11.425,1	$ 3.607,9	$ 12.652,3	$ 3.546,5
INTENALCO	$ 4.781,2	$ 5.194,8	$ 4.892,7	$ 3.582,0	$ 4.894,5	$ 3.211,9	$ 5.107,7	$ 1.080,0
INFOTEP SAI	$ 3.037,0	$ 4.208,6	$ 2.615,9	$ 2.692,6	$ 3.234,9	$ 1.951,1	$ 3.239,3	$ 4.101,2
INFOTEP SJC	$ 3.638,8	$ 5.307,8	$ 3.516,4	$ 4.055,2	$ 3.943,0	$ 3.316,6	$ 3.918,3	$ 2.288,8
TOTAL GENERAL	**$ 25.028.472,1**	**$ 1.905.359,1**	**$ 26.600.009,7**	**$ 2.464.653,2**	**$ 29.014.320,5**	**$ 2.686.633,1**	**$ 31.257.643,6**	**$ 2.644.913,7**

Fuente: Inversión 2014-2016: SIIF, SPI. Inversión 2017: DNP – Cadenas de Valor. Funcionamiento 2014-2016: MHCP. Funcionamiento 2017: Decreto de Liquidación. Cifras corresponden a la apropiación vigente.

La información disponible en la Tabla 1 además permite observar que en el sector educación, para el año 2015 se dio un crecimiento importante de los recursos en términos corrientes respecto a lo asignado en 2014, tanto en funcionamiento como en inversión. Sin embargo, a partir de 2016, el crecimiento en términos corrientes de los recursos asignados es mucho menor, aunque al verlo en términos reales se ha mantenido. Esto permite prever que las entidades del sector han venido haciendo ejercicios de ahorros y reasignación en los dos últimos años, independientemente de la metodología de priorización que hayan utilizado. Así, dos situaciones pueden ser posibles: primera, que varias de las oportunidades de mejora en eficiencia ya se estén dando y con este ejercicio se hagan evidentes; segunda, que los ajustes se hayan dado sin un criterio específico y con este ejercicio se construya ese método que les permita continuar haciéndolo.

B. Contexto presupuestal vigencia 2016

Como se esbozó en la sección anterior, en 2016 el presupuesto del sector educación tuvo una participación de 18,6% en el PGN, al ascender a los $31 billones de pesos. De este presupuesto, el 91,5% correspondió a funcionamiento y el 8,5% a inversión. El presupuesto del sector se encuentra liderado por la cabeza del sector (MEN), tanto para el caso de funcionamiento como para el caso de inversión, el cual equivale al 99% del total del presupuesto en ambos casos, manteniendo sus respectivas proporciones. Sin embargo, es importante destacar que dentro del presupuesto de funcionamiento se encuentra la apropiación del SGP, que equivale a $25,6 billones para la vigencia analizada.

De igual manera, en ambos casos el ITC se ubica en segunda posición, con un presupuesto notablemente menor al del MEN, pero mayor que el de las demás entidades adscritas; la participación de esta entidad sobre el total del presupuesto es menor al 0,1% en el caso de funcionamiento y de 0,3% para el caso de inversión. Finalmente, el INFOTEP SAI se ubica en la última posición de los dos presupuestos, con una participación de 0,01% en el caso de funcionamiento y de 0,07% para el caso de inversión (ver Tabla 2 y Tabla 3).

En cuanto a los proyectos de inversión del sector, se encuentra que más del 50% pertenece al MEN, de los cuales 5 corresponden a “proyectos bolsa”, entendidos como aquellos que contienen múltiples actividades que responden a diversos objetivos específicos, y que para efectos de esta revisión de gasto se estudiaron y calificaron por producto.

En última instancia, es importante destacar que el 100% de los recursos de inversión del ITC y del INFOTEP SJC son recursos propios, así que no es, en su totalidad, comparable el comportamiento del presupuesto de estas entidades junto con las demás. Así mismo, en varias etapas de la revisión

de gasto este hecho debió ser tenido en cuenta, por ejemplo para la definición de inflexibilidades e incluso para la valoración del desempeño.

Tabla 2. Presupuesto de funcionamiento sector educación 2016, millones de pesos

Entidad	Presupuesto
MEN	$ 28.963.857,6
ITC	$ 18.098,1
ITFTP	$ 11.425,1
INTENALCO	$ 4.894,5
INCI	$ 4.550,1
INSOR	$ 4.317,2
INFOTEP SJC	$ 3.943,0
INFOTEP SAI	$ 3.234,9
Total	**$ 29.014.320,5**

Fuente: Elaboración del equipo consultor con base en reporte de SPI

Tabla 3. Presupuesto de inversión sector educación 2016, millones de pesos

Entidad	Presupuesto	Proyectos
MEN	$2.659.856,7	32
ITC	$7.047,5	4
INSOR	$4.961,3	6
ITFTP	$3.607,9	1
INFOTEP SJC	$3.316,6	7

INTENALCO	$3.211,9	1
INCI	$2.680,1	4
INFOTEP SAI	$1.951,1	3
Total	**$2.686.633,1**	**58**

Fuente: Elaboración del equipo consultor con base en reporte de SPI

C. Contexto presupuestal vigencia 2017

Para el caso de la vigencia 2017, como fue mencionado anteriormente, el presupuesto del sector educación tiene una participación de 15% dentro del total del PGN, la más alta del cuatrienio, al ascender a $32 billones. La participación en esta vigencia del presupuesto de funcionamiento es de 92,2% y del presupuesto de inversión de 7,8%. Nuevamente, la cabeza del sector lidera el presupuesto de funcionamiento e inversión (ver Tabla 4 y Tabla 5) con una participación mayor al 99%; dentro del presupuesto de funcionamiento, el SGP representa el 90,6% de esta alta participación, pues su apropiación para 2017 es de $25,2 billones.

Tabla 4. Presupuesto de funcionamiento sector educación 2017, millones de pesos constantes

Entidad	Presupuesto
MEN	$27.753.822,8
ITC	$18.066,1
ITFTP	$12.256,3
INTENALCO	$4.947,9
INSOR	$4.795,6
INCI	$4.355,3
INFOTEP SJC	$3.795,7
INFOTEP SAI	$3.138,1
Total	**$27.805.177,8**

Fuente: Elaboración del equipo consultor con base en reporte de SPI; valores deflactados a precios base de 2016 con el IPC reportado por el DANE

Así mismo, el ITC conserva su posición tanto para funcionamiento como para inversión, tomando el 0,1% del presupuesto de funcionamiento total del sector y 0,3% del presupuesto de inversión. Con respecto a la última posición en el presupuesto de funcionamiento, el INFOTEP SAI conserva el menor valor.

De igual manera, más del 50% del total de proyectos de inversión del sector, pertenecen al MEN, y dos entidades cuentan con un único proyecto de inversión (INTENALCO e ITFIP).

Tabla 5. Presupuesto de inversión sector educación 2017, millones de pesos constantes

Entidad	Presupuesto	Proyectos
MEN	$2.535.397,6	33
ITC	$7.966,7	4
INSOR	$6.641,6	6
INFOTEP SAI	$3.972,9	4
ITFTP	$3.435,5	1
INFOTEP SJC	$2.217,1	7
INCI	$1.456,5	4
INTENALCO	$1.046,2	1
Total	**$2.562.134,1**	**60**

Fuente: Elaboración del equipo consultor con base en reporte de SPI; valores deflactados a precios base de 2016 con el IPC reportado por el DANE

D. Análisis del Sistema General de Participaciones (SGP)

Comportamiento del Gasto 2014-2016

Para analizar el comportamiento del gasto del SGP en el sector educación, se utilizó como fuente secundaria principal el Formulario Único Territorial (FUT), para los años 2014 a 2016. En términos generales estas bases de datos contienen información para cada una de las entidades territoriales, estableciendo, entre otros, los conceptos (gastos) y las fuentes de financiación.

En este sentido, inicialmente se estableció si el monto de los recursos que se muestra en el FUT corresponde al establecido en los documentos de distribución. En este caso se encontró que existen diferencias principalmente en el monto correspondiente a la fuente de *Calidad Matrícula*, los cuales son casi el doble en el reporte del Sistema de Información del FUT (SISFUT), tal como se muestra en la Tabla 6.

En términos corrientes, según la base FUT se presenta una reducción de los recursos de Calidad en saldos no ejecutados de vigencias anteriores y reintegros, y en las doce doceavas partes de la vigencia actual, estos son los dos componentes que más difieren del comportamiento histórico del SGP educación; sin embargo, es importante recordar que este análisis se realiza sin considerar los efectos inflacionarios.

Tabla 6. Total de recursos del SGP en FUT y en documentos de distribución 2014-2016, millones de pesos corrientes

Fuente	2014	2015	2016
Calidad saldos no ejecutados vigencias anteriores y reintegros	$ 293.515,8	$ 226.473,7	$ 170.318,7
Calidad doce doceavas vigencia actual	$ 3.095.781,5	$ 3.061.317,3	$ 1.915.702,5
Cancelaciones doce doceavas vigencia actual	$ 243.070,8	$ 179.161,3	$ 253.149,4
Cancelaciones saldos no ejecutados vigencias anteriores y reintegros	$ 33.325,4	$ 56.822,6	$ 42.043,3
Prestación del servicio doce doceavas vigencia actual	$ 14.271.362,0	$ 16.041.378,1	$ 16.818.963,2
Prestación del servicio saldos no ejecutados vigencias anteriores y reintegros	$ 397.631,0	$ 605.798,7	$ 629.556,3
Rendimientos financieros	$ 48.951,5	$ 45.791,2	$ 40.523,0
Total general	**$ 18.383.638,0**	**$ 20.216.742,9**	**$ 19.870.256,5**

Fuente: SISFUT – 2014-2016. Elaboración del equipo consultor

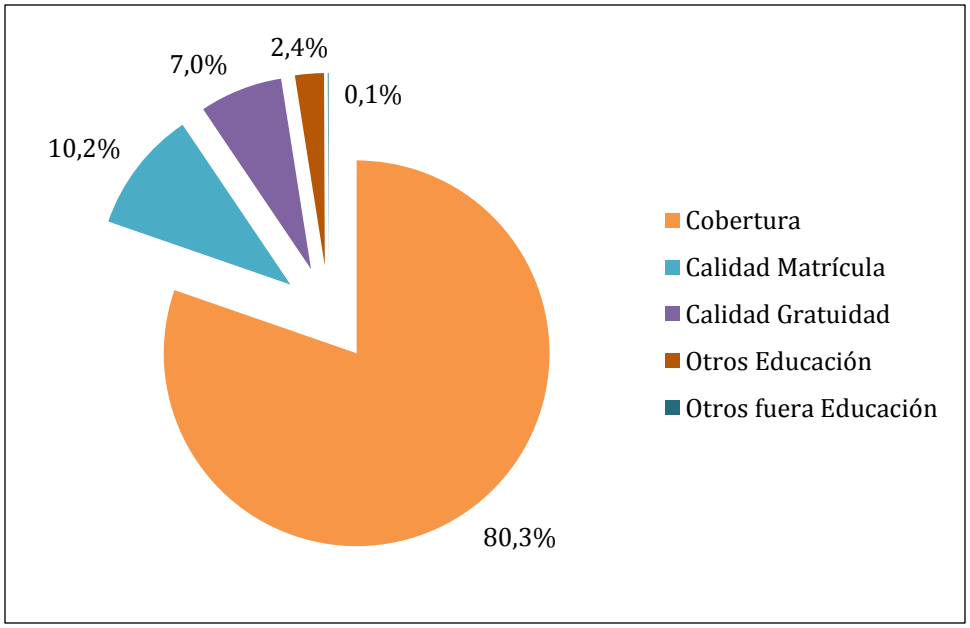
Documentos de Distribución	2014	2015	2016
Población Atendida	$ 15.143.383,6	$ 16.055.211,0	$ 17.342.015,0
Calidad (Gratuidad + Matrícula)	$ 1.315.020,0	$ 1.295.664,0	$ 1.530.983,0
Total general	**$ 16.458.403,6**	**$ 17.350.875,0**	**$ 18.872.998,0**

Fuente: Documentos de Distribución SGP Educación – 2014-2016

Distribución del SGP para los años 2014-2016

Profundizando en el análisis de los datos de la base FUT, se encuentra que para el año 2014 el 80% de los recursos del rubro SGP Educación son utilizados para *Cobertura*, el 10% para *Calidad Matrícula*, el 7% para *Calidad Gratuidad* y el 2,4% para otros componentes de educación. Finalmente, es importante remarcar que una porción mínima, 0,1%, es utilizada en rubros distintos a los del sector educación[2].

Ilustración 3. Distribución del SGP Educación 2014



Fuente: SISFUT – 2014-2016. Elaboración del equipo consultor

2 Cobra importancia mencionar que esta información se podría dar por una baja calidad del reporte por parte de la entidad territorial.

Los rubros que más recursos tomaron del SGP Educación en este año fueron el pago de personal (57,5%), los aportes patronales (14,2%) y los contratos para la prestación del servicio educativo (3,7%), con un poco más del 75% de los recursos (cerca de 14 billones). El resto de los recursos se distribuyen en montos muy pequeños.

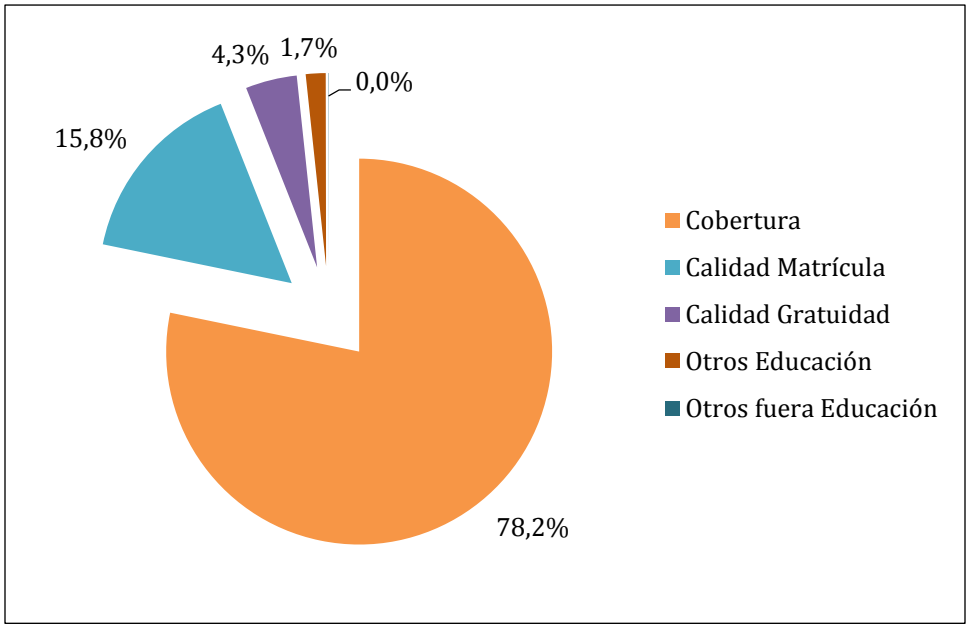
En términos de los rubros de educación, diferentes a *Cobertura*, *Calidad Matrícula* y *Calidad Gratuidad*, se destacan los gastos en eficiencia en la administración del servicio educativo, necesidades educativas especiales, internados, otros gastos en educación no incluidos en los conceptos anteriores, y educación superior. La suma de estos gastos supera los $445 mil millones para esta vigencia.

Finalmente, algunos recursos del SGP Educación se reportaron como si fueran a financiar otros conceptos. Estos recursos suman $12 mil millones. Dentro de los rubros más importantes de este gasto se encuentran Fortalecimiento Institucional (38%), Atención a Grupos Vulnerables - Promoción Social (21%), Agua Potable y Saneamiento Básico (sin incluir proyectos de vivienda de interés social) (12%), Equipamiento (6%), Salud (6%) y Deporte y Recreación (6%).

Para el año 2015, se evidencian algunos cambios en relación con 2014 (Ver Ilustración 4). En primer lugar, la proporción correspondiente a los recursos que van al componente de *Cobertura* disminuye a 78% de los recursos. Así mismo, se ve un incremento para *Calidad Matrícula*, pasando a cerca del 16%, y *Calidad Gratuidad* que aumenta al 4,3%. Esto último corresponde a lo anunciado por el MEN en las entrevistas con sus funcionarios, sobre la universalización de la cobertura. Finalmente, otros componentes de educación disminuyen su participación a 1,7% y los otros gastos por fuera de educación son casi nulos.

Es importante resaltar que los rubros que más recursos tomaron del SGP Educación en el año 2015 fueron el pago de personal (56,3%), los aportes patronales (13,42%), y la construcción, ampliación y adecuación de infraestructura educativa (3,1%). En este caso, el aumento en la participación del concepto de construcción de infraestructura explica con claridad el aumento importante en la participación del componente de *Calidad Matrícula* de 2014 a 2015.

Ilustración 4. Distribución del SGP Educación 2015



Fuente: SISFUT – 2014-2016. Elaboración del equipo consultor

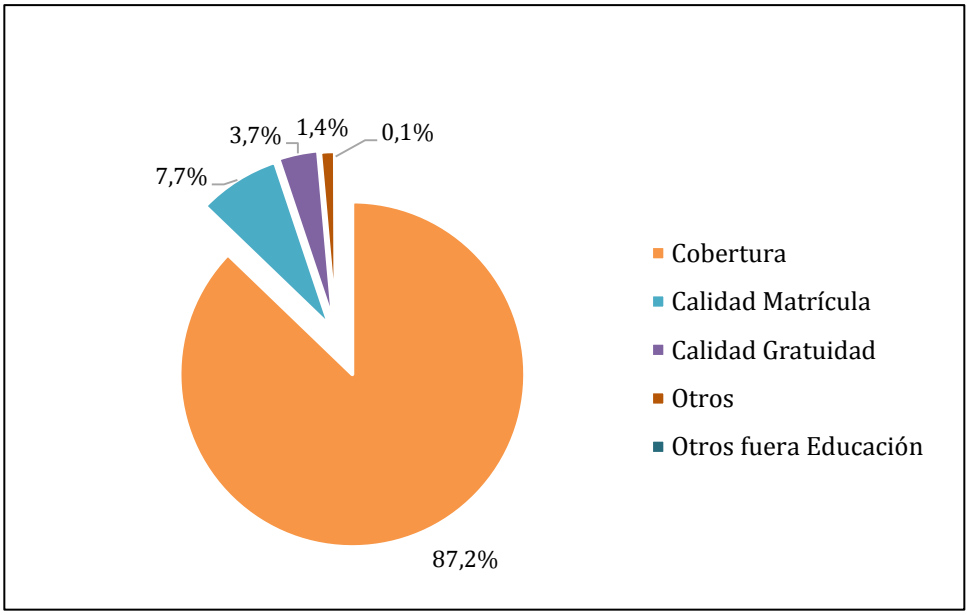
En términos de los rubros de educación, diferentes a *Cobertura*, *Calidad Matrícula* y *Calidad Gratuidad*, se destacan los gastos en eficiencia en la administración del servicio educativo, necesidades educativas especiales, internados, otros gastos en educación no incluidos en los conceptos anteriores, y educación superior. La suma de estos gastos supera los $336 mil millones.

Finalmente, algunos recursos del SGP Educación se reportaron como si fueran a financiar otros conceptos. Estos recursos suman una cifra cercana a los $6 mil millones. Dentro de los rubros más importantes de este gasto se encuentran Deporte y Recreación (32%), Agua Potable y Saneamiento Básico (sin incluir proyectos de vivienda de interés social) (25%), Atención a Grupos Vulnerables - Promoción Social (19%) y servicios públicos diferentes a acueducto alcantarillado y aseo (sin incluir proyectos de vivienda de interés social) (11%).

Para el caso del año 2016, se encuentra como cambio más evidente con respecto al año anterior que la proporción de recursos destinados al componente de *Cobertura* se incrementa a 87,2%, mientras que los recursos destinados a *Calidad Matrícula* se redujeron llegando a 7,7%, un porcentaje menor al presentado tanto en 2014 como en 2015. De igual manera, la proporción del componente *Calidad Gratuidad* bajó al 3,7% luego de su incremento en 2015. Los recursos de otros componentes de educación y de otros gastos igualmente se redujeron, pero en menor cuantía, llegando a 1,4% y 0,1% respectivamente.

Para este año, los rubros de mayor peso dentro del SGP Educación, similar al año anterior, fueron el pago de personal con una participación de 63,2% sobre el total; construcción, ampliación y adecuación de infraestructura educativa con 21,5% y aportes patronales (15%). El alto porcentaje de participación del pago de personal y los aportes patronales explican el incremento de la participación total del componente de *Cobertura* en el total del gasto del SGP Educación (crecimiento de las nóminas).

Ilustración 5. Distribución del SGP Educación 2016



Fuente: SISFUT – 2014-2016. Elaboración del equipo consultor

En cuanto a los demás rubros de educación, que corresponden al 1,4% del total del SGP Educación 2016, es decir, $269,3 mil millones, se encuentran como representativos los rubros de modernización, sistemas de información y conectividad y el fomento de competencias laborales.

Por último, se encuentra un reporte de gastos destinados a otros conceptos diferentes a educación, reporte que alcanza los $12,5 mil millones donde se destacan los rubros de Deporte y Recreación (68,6%), Asistencia Técnica y Evaluación Institucional (11%) y Atención a Grupos Vulnerables - Promoción Social (4,2%).

SGP Calidad Matrícula – 2014-2016

Una vez distribuidos los recursos que corresponden a los costos fijos del sistema, existe un remanente que se distribuye al componente de *Calidad Matrícula*. En este caso, de acuerdo con lo manifestado por los funcionarios del MEN, estos podrían ser los recursos más flexibles, los cuales se

pueden aprovechar para mejorar la calidad educativa. Por esta razón, se presentan a continuación los rubros en los cuales se utilizan estos recursos y su participación:

Tabla 7. Distribución de recursos SGP Calidad Matrícula 2014-2016

Calidad Matrícula	2014		2015		2016	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
Pre-inversión: estudios, diseños, consultorías, asesorías e interventoras	$ 15.968,3	1%	$ 96.825,8	3%	$ 9.314,5	0,6%
Construcción ampliación y adecuación de infraestructura educativa	$ 269.130, 9	14%	$ 1.428.368,7	45%	$ 426.303,2	28%
Mantenimiento de infraestructura educativa	$ 342.738,9	18%	$ 380.505,0	12%	$ 223.142,9	14,6%
Dotación institucional de infraestructura educativa	$ 38.189,3	2%	$ 337.614,9	11%	$ 56.771,5	3,7%
Dotación institucional de material y medios pedagógicos para el aprendizaje	$ 203.573,9	11%	$ 127.537,7	4%	$ 58.893,3	3,9%
Pago de servicios públicos de las instituciones educativas	$ 221.359,5	12%	$ 224.276,7	7%	$ 168.568,3	11,1%
Transporte escolar	$ 425.092,9	23%	$ 362.964,5	11%	$ 355.074,6	23,3%
Capacitación a docentes y directivos docentes	$ 181.467,0	10%	$ 42.214,8	1%	$ 29.806,0	2,0%

Calidad Matrícula	2014		2015		2016	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
Funcionamiento básico de los establecimientos educativos estatales	$ 77.706,5	4%	$ 85.672,6	3%	$ 55.790,8	3,7%
Alimentación escolar	$ 70.127,5	4%	$ 86.178,8	3%	$ 109.844,0	7,2%
Diseño e implementación de planes de mejoramiento	$ 37.755,5	2%	$ 16.215,8	1%	$ 24.140,5	1,6%
Arrendamiento de inmuebles destinados a la prestación del servicio público educativo	-	0%	-	0%	$ 6.107,0	0,4%
Total General	**$ 1.883.110,2**	**100%**	**$ 3.188.375,3**	**100%**	**$ 1.523.756,6**	**100%**

Fuente: SISFUT – 2014-2016. Elaboración del equipo consultor

Los rubros más importantes para los 3 años analizados son aquellos relacionados con la infraestructura educativa, ya sea en construcción, ampliación y adecuación, o en mantenimiento (especialmente en 2015) y dotación. Así mismo, el rubro de transporte escolar posee un porcentaje de participación significativo (23%) en los años 2014 y 2016, y en este último año hay una alta participación del rubro de alimentación escolar (alcanza el 7%). El pago de los servicios públicos, considerado en algunas instancias como un gasto de funcionamiento más que de calidad educativa, tiene una participación promedio del 11% dentro de esta bolsa de recursos; es decir, no es uno de los rubros con mayor participación, pero sí es considerable si se compara con otros temas que le apuntan en mayor medida a la calidad educativa, como capacitaciones y materiales.

En el caso de alimentación escolar y calidad, se buscaron las fuentes que son importantes a la hora de financiar o complementar los recursos del rubro de SGP. En este caso, los recursos que más complementan son los provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación y la cofinanciación tanto departamental como nacional (como el proyecto de inversión *Implementación del programa de alimentación escolar en Colombia*, que apropió $456,5 mil millones en 2016).

E. Análisis del Sistema General de Regalías (SGR)

Panorama general SGR

La unidad de análisis planteada por el equipo consultor y consensuada en las mesas técnicas para el componente del SGR es el proyecto, así, los proyectos de regalías que fueron analizados en esta revisión de gasto son aquellos que para el año 2017 se encuentran aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) y están en ejecución. De esta manera se analizan 317 proyectos equivalentes a $1,7 billones.

En términos generales se encuentra que los proyectos del SGR para el sector educación se dirigen a cinco grandes componentes: i) infraestructura y dotación, ii) calidad educativa, iii) transporte escolar, iv) alimentación escolar y v) acciones para el acceso y la permanencia de la población. La distribución por proyecto en cada uno de estos componentes se muestra a continuación:

Tabla 8. Distribución de proyectos de regalías según componentes

Componente	Número de proyectos	Participación
Infraestructura y dotación	128	40,4%
Calidad educativa	73	23,0%
Transporte escolar	49	15,5%
Alimentación escolar	43	13,6%
Acceso y permanencia	24	7,6%
Total general	**317**	**100%**

Fuente: SGR fecha de corte 31/12/2016, elaboración del equipo consultor

Por un lado, se puede extrapolar que estos componentes son muy similares a los componentes de gasto del SGP *Calidad Matrícula* y, de otro lado, se encuentra que el 40,4% de los proyectos del SGR vigentes están destinados a temas de infraestructura y dotación educativa. De los 128 proyectos dirigidos a este componente, 20 están encaminados específicamente a la construcción de aulas (15,6%). Así mismo, se encuentra que inversiones específicas en calidad tienen el segundo renglón de importancia, y el componente con menor participación en términos de cantidad de proyectos en ejecución es el acceso y cobertura con un 7,6%.

Adicionalmente, también cobra importancia estudiar estos cinco componentes por el presupuesto que cada uno de ellos ocupa, análisis que permite concluir que el componente con mayor participación es el de calidad, con un porcentaje de 44,7% y una asignación de $755.995,8 millones, mientras que el que tiene la menor participación en términos de recursos es el componente de acceso y permanencia con un 11% (Ver Tabla 9). Esto muestra que aunque en número de proyectos el componente de infraestructura y dotación tiene mayor relevancia, en términos de recursos invertidos es mucho más relevante la calidad educativa, que incluye acciones dirigidas a capacitaciones y educación formal (maestrías y doctorados) a personal administrativo y docente.

Tabla 9. Distribución de presupuesto de regalías según componentes, millones de pesos

Componente	Presupuesto	Participación
Calidad educativa	$ 755.995,8	44,7%
Infraestructura y dotación	$ 275.323,5	16,3%
Alimentación escolar	$ 254.065,7	15,0%
Transporte escolar	$ 220.057,4	13,0%
Acceso y permanencia	$ 185.095,6	10,9%
Total general	**$ 1.690.538,0**	**100%**

Fuente: SGR fecha de corte 31/12/2016, elaboración del equipo consultor

Distribución regional SGR

Considerando que el análisis del SGR se está realizando aquí por medio de los proyectos que se encuentran aprobados por los OCAD, se estudiarán los proyectos de regalías de acuerdo a estas regiones, que además coinciden con las regiones del actual PND, que ha sido el eje principal de priorización en esta revisión de gasto.

En la Región Pacífico, que corresponde a los departamentos de Chocó, Cauca, Valle y Nariño, y cuenta con un presupuesto de $213.684,6 millones, se evidencia que tanto en cantidad de proyectos (14 de 31), como en presupuesto total ($164.851,5 millones), el componente con mayor peso es el de calidad educativa. Para el caso de las regiones Caribe, Centro-Oriente, Centro-Sur y Amazonía, Llanos y Eje cafetero sucede que la mayoría de los proyectos se encuentran enfocados a infraestructura y dotación, aunque la mayor proporción del presupuesto se dirige a los proyectos de calidad (la conformación de regiones se encuentra en la Ilustración 6).

La diferencia es mayor en la región Centro-Oriente, en la que los proyectos de calidad equivalen al 53% del total de presupuesto de la región, aunque en número corresponden únicamente al 17,4% del total (8 de 46 proyectos). Adicionalmente, se extrapola que la región que mayor participación tiene en el total de proyectos de regalías que se incluyeron en esta revisión de gasto, es la región Caribe, pues cuenta con 82 proyectos (25,87% del total) y un presupuesto total de $423.481 millones, es decir, 25,1% del presupuesto total del SGR educación aprobado por OCAD para el año 2017. Por su parte, la que menor participación tiene es la región Pacífico, con un 9,8% del total de proyectos y 12,6% del total de presupuesto.

Ilustración 6. Distribución regional SGR – OCAD



Fuente: https://www.sgr.gov.co/QuiénesSomos/ÓrganosdelSGR/ÓrganosColegiadosdeAdministraciónyDecisión. Consultado en junio de 2017

2. Implementación de fases y actividades de la revisión de gasto

A. Contexto fases revisión de gasto

Incentivos del sector para realizar el ejercicio

¿Por qué es necesario hacer revisiones de gasto? Esta es una de las primeras preguntas que se hicieron la mayoría de las personas que participaron en este proceso. Y en la medida en que se avanzó en el mismo, el equipo de consultores logró sinterizar la respuesta a esa pregunta, al menos para el Sector de Educación, en las siguientes tres razones:

En primer lugar, garantiza la articulación de los agentes que intervienen en el ciclo presupuestal. En la estructuración del Presupuesto General de la Nación –PGN-, cada año, participan 8 entidades del Sector de Educación, incluyendo el Ministerio de Educación, el Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esa estructuración tiene diversos procesos que inician en la vigencia anterior al año en el que se programarán los recursos (DNP, 2016). Por ejemplo, para el ejercicio presupuestal de 2018, se inició el proceso comenzando el año 2017.

Con estas características y teniendo en cuenta el amplio número de personas que participan, la dificultad que implica planear con una relativa anticipación, sumado a la dificultad que por sí sola se constituye al diseñar el presupuesto de un sector con tan grande tamaño, hace que la experiencia de las revisiones de gasto sea bastante enriquecedora, pues con anticipación a las reuniones finales de asignación de presupuesto, ha permitido sentar a los diferentes actores a pensar detalladamente en cada uno de los gastos ejecutados por las entidades y si es conveniente seguir presupuestando los proyectos no son prioritarios o si nivel de desempeño es bajo. Esto seguramente disminuirá el tiempo de dialogo en el proceso de asignación del techo y abrirá un espacio con mayores potencialidades para que todos los que participan disminuyan el nivel de desconfianza natural del proceso de asignación de recursos para reemplazarlo por un proceso claro y transparente, en el que todos trabajan del mismo lado por mejor las condiciones de la educación en Colombia.

En segundo lugar, uno de los elementos que se mencionó siempre en las entrevistas con los directivos de MEN, MHCP y DNP, fue el desencuentro entre las entidades por problemas con la información manejada en el proceso de asignación del techo fiscal. Al momento de definirse estos techos presupuestales del sector y por tanto, al hacer las discusiones de los requerimientos no se tiene la misma información en las tres instituciones líderes y en algunos casos se carece totalmente de ella. Por esta razón, las tres entidades vieron una buena oportunidad para que está metodología dote a los técnicos de la información requerida para el proceso de determinación del presupuesto teniendo en cuenta que las herramientas creadas en la metodología, permiten compartir

información de la misma fuente y fecha de actualización e identifica los criterios más pertinentes, conjuntamente, para evaluar cada uno de los proyectos.

Finalmente, sobre la definición final de los techos presupuestales participan actores de diferentes niveles de responsabilidad al interior de las entidades. Se puede incluso decir que para el caso del Sector de Educación, el Ministro, antes de tomar la decisión final debe conocer, al menos con cierto nivel de detalle, cuáles fueron los criterios que se tomaron en cuenta para establecer la prioridad de los proyectos incluidos en el presupuesto, los montos y la pertinencia de las actividades, con respecto a los objetivos establecidos. Y este es uno de los resultados más esperados por el proyecto, lograr la articulación vertical de las decisiones, la cual se obtiene de una herramienta, construida con información confiable y una metodología de fácil entendimiento, que permita un sencillo manejo y análisis de la información.

Este proceso finalmente hace que todos los que participen tenga en su mente la información básica necesaria para este tipo de discusión, fluya el proceso de toma de decisiones y se coordinen las prioridades en todos los niveles. Esto a partir de datos resumidos, que te dan un mensaje en corto tiempo. Así este modelo puede dar mucha información para el Ministro en una cantidad moderada, pero con precisión para lograr el objetivo de priorización.

Así las cosas, al final del proceso quedaron elementos valiosos, como los mencionados arriba, los cuales justifican el desarrollo de este proceso y otros por mejorar. Uno de los más importantes de este último grupo, el cambio en la percepción entre los funcionarios de lo que significa priorizar el gasto y tener claro permanentemente, así vayan a existir o no ahorros generales en el sector, reorientación del gasto o recortes al presupuesto, la prioridad, los resultados y la evaluación de los proyectos como una herramienta indispensable para iniciar un nuevo proceso de presupuestación. Eso no lo hace hoy el sector y esta consultoría si bien puedo generar diversos espacios, su diseño no permitió necesariamente aportar en la formación y cambios en la lógica de la forma de operar el mecanismo para establecer los techos fiscales. Esto explica en parte porque a la hora de identificar ahorros, aun existiendo una meta pactada entre las tres entidades, los técnicos encargados no encontraron el camino para lograr grandes ahorros, en los más proyectos o actividades donde es evidente que pueden realizarse.

En este sentido, la herramienta puede conseguir buenos resultados en estos tres elementos, sin embargo para que esto ocurra y además se logre identificar los posibles ahorros del sector, es necesario que el ejercicio entre dentro de la lógica casi sistemática de los procesos de presupuesto. La versión realizada por esta consultoría aún se desarrolló bajo la visión de que este proceso es externo al desarrollo del ejercicio de presupuestación, por tanto, se limitó su capacidad para tener más avances en la mecánica de identificar los ahorros.

A estos tres elementos mencionados hasta acá, los cuales argumentan la realización del ejercicio, se suman, en el mismo nivel de importancia, los objetivos planteados en la metodología del Banco Mundial y el DNP. Lograr todo lo propuesto, requerirá igualmente el cambio en la dinámica del proceso de presupuestación y para esto, como se desarrollará más adelante, será necesario reforzar el proceso de capacitación a los funcionarios en este sentido.

Características del ejercicio de revisión de gasto

El ejercicio de revisión de gasto para el Sector de Educación hace parte de la fase II del proyecto macro del DNP. Por esta razón, en esta fase, el ejercicio consistió en replicar la metodología estructurada con anterioridad y contenida en los documentos base (Grupo del Banco Mundial, 2016). En esta fase del ejercicio, se documentan los posibles cambios a la metodología y el ajuste específico de esta última al Sector de Educación en particular. En este sentido, a continuación se presentan algunos de los elementos de contexto tenidos en cuenta para el ajuste de la metodología al sector en particular y a lo largo del documento se incluirán las recomendaciones a la metodología.

- **Enfoque para establecer las prioridades:**

La consultoría parte de la hipótesis que el sector tiene identificadas de la mejor forma las prioridades y sobre el tema no se realiza ninguna sugerencia que sea incluida en el ejercicio de priorización. A este enfoque se le podría denominar, enfoque con de ¨prioridades preestablecidas¨ en este caso, por de las instituciones del Gobierno Nacional Central. Adicionalmente, se parte de la base que las estrategias priorizadas son las consignadas en los documentos de política que oficialmente aprueba el MEN. El documento de política más estructurado que hoy posee este Sector es el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Existen algunos otros documentos que fueron utilizados, sin embargo ninguno tiene el rango legal dado al PND a través de una ley. En resumen, en esta consultoría no se propondrán estrategias a priorizar alternativas para el desarrollo del ejercicio del Sector. Por el contrario, se realizó un proceso de contrastación de lo consignado en este Plan y el enfoque de la nueva administración del MEN que asumió su gestión desde noviembre de 2016. La nueva administración al respecto ha dicho que no realizará cambios en las prioridades de política. Solamente incorporará las responsabilidades que como Ministerio tiene que asumir en el periodo de posconflicto.

Dado este enfoque, el equipo de consultores se reunió ampliamente con un buen número de funcionarios, en las cuales se fueron asumiendo uno a uno todos los rasgos de política que para la administración de Yaneth Giha, Ministra de Educación Nacional, son innegociables, para ser incorporadas con ese mismo ímpetu en las revisiones de gasto.

Otra parte del enfoque es el papel que juegan los consultores en este proceso. Para el caso de educación se remarcaron dos elementos. En primer lugar, el equipo de consultores es un facilitador de todo este proceso y no pretenderá reemplazar la figura que juega cada una de las entidades públicas en el proceso de estructuración del presupuesto. Así mismo, a pesar de que los consultores presenten propuestas al equipo técnico del Gobierno Nacional, por ejemplo, sobre las variables que se incluirán en el indicador de prioridad y posiblemente propuestas de ahorro, la decisión final siempre la tendrá el equipo de Gobierno. Las recomendaciones que los consultores expresen podrán estar incluidas en este informe de consultoría, pero no serán acogidas por encima de las decisiones tomadas en las mesas técnicas o en las reuniones con las autoridades de Gobierno, para presentar los resultados del ejercicio. En segundo lugar, el equipo siempre trabajará metodológicamente para hacer de este ejercicio una herramienta que le sirva a los funcionarios, directivos de entidades y en general a los equipos de gobierno que estén involucrados en la definición de los techos fiscales. Así que metodológicamente, los tiempos del proceso, los contenidos y las discusiones se fueron ajustando para cumplir esta premisa. Por tanto, esta consultoría en general, incluyendo este informe, no son en su totalidad una propuesta metodológica ni un informe que sustente teóricamente la misma. Metodológicamente, presenta el índice de prioridad y de desempeño específico para el sector y en general permite retomar aspectos requeridos para el mejoramiento de la metodología construida por DNP y Banco Mundial.

- **Herramientas de planeación utilizadas para la revisión de gasto**

Como se mencionó en el ítem anterior, fundamentalmente la herramienta de planeación por excelencia del Sector Educativo, es el PND. No hay evidencia de que el sector posea otra herramienta. La herramienta alternativa que existe hoy en la legislación, el Plan Decenal de Educación –PDE-, llego a su fin en 2016 y está muy mal catalogado por los mismos expertos del sector, quienes consideran que ese plan no cumple realmente el propósito planteado cuando se creó esta herramienta, pues en su proceso de elaboración debe ser tan ampliamente debatido que queda finalmente como un listado infinito de solicitudes que no se compadece con lo que debería ser un plan de largo plazo. Complementamos la revisión del PND, para informarnos de algunos detalles, con documentos adicionales que ha producido el sector como el Acuerdo por lo Superior Colombia 2034 y algunas guías metodológicas e informes de gestión, entre otros.

Teniendo en cuenta esta limitación en las herramientas de planeación, el PND fue la herramienta por excelencia de este proyecto aplicado al Sector de Educación. Así que la priorización está determinada por los lineamientos expuestos allí, el cual refleja el enfoque que ha asumido el país de favorecer la calidad de la educación. Por tanto, las variables tenidas en cuenta para la construcción de la metodología del índice de prioridad y desempeño se extractan de este documento con el énfasis correspondiente que mencionamos a continuación.

Durante los últimos 20 años Colombia ha experimentado grandes cambios en los resultados del Sistema Educativo en todos los niveles. Uno de los más importantes, los aumentos de cobertura en el nivel de educación básica, media y superior. Por esta razón, en los últimos 7 años el énfasis se ha puesto en las transformaciones del Sistema para mejorar la calidad sin dejar de hacer una revisión constante de los resultados en cobertura.

De esta manera se plantean cinco líneas estratégicas que constituyen los vectores principales en materia educativa del Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo país – Paz, Equidad, Educación" 2014-2018, y que constituirán gran parte del camino para lograr que Colombia sea el país mejor educado de América Latina en el año 2025: i) Excelencia Docente, ii) Jornada Única, iii) Colombia libre de analfabetismo, iv) Colombia Bilingüe y v) Acceso con calidad a la Educación superior (PND, 2015).

No está definido de esa manera en el PND 2014-2018, pero sí en los informes de gestión que dan cuenta del avance del Plan, pero para enmarcar las líneas estratégicas, el MEN establece un propósito Superior que dice: "Colombia será el país más educado de América Latina en el 2025": En el 2025 Colombia tendrá un sistema de educación de alta calidad para todos. La educación generará igualdad de oportunidades y desarrollo económico, permitiendo la transformación social del país, mayor equidad y la consolidación de la paz. Participarán de este proceso -en el cual la Educación será la principal prioridad nacional- los padres de familia, los niños y jóvenes, profesores, gobierno, y la sociedad civil. Habrá una financiación adecuada para tener la mejor educación de América Latina (Informe de Gestión MEN, 2015).

A partir de estos insumos, los consultores trabajaron en presentar una propuesta de priorización al MEN, pero el trabajo final siempre será del MEN, pues no se pretendía hacer una consultoría que no estuviera en línea con los hacedores de política.

- **Principales metas que delimitan el ejercicio de revisiones de gasto**

Es importante para finalizar el tema de planeación hablar de las metas. De allí se desprende una discusión muy interesante frente a la viabilidad de esta estrategia de revisión de gasto, pues en principio el monto de estas metas no está bien financiado y esto generará que el país quede en saldo rojo, a pesar de que los avances sean importantes.

  - Para 2018 se esperan 2.300.000 estudiantes en jornada única, lo que corresponde al 30% de la matrícula de los establecimientos oficiales. Este avance será un gran aporte que permitirá que todos los niños y jóvenes de Colombia estudien en jornada

única en el año 2030, tal y como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo. (Informe de Gestión MEN, 2015)

- En 2015 estaban matriculados en programas de educación superior más de 2,2 millones de estudiantes. En el Plan Nacional de Desarrollo el MEN planteó la meta de crear 400 mil nuevos cupos en el cuatrienio y alcanzar una tasa de cobertura del 57% en 2018. (Informe de Gestión MEN, 2015)

Estructura del gasto y las revisiones de gasto

Al inicio de la consultoría fue parte de las discusiones la definición de si hace o no parte de la revisión de gasto uno u otro componente del gasto que se programa como parte del PGN, por ejemplo, el gasto realizado con el Sistema General de Participaciones –SGP-. E incluso se llegó a discutir, si deberían considerarse gastos en educación no cubiertos con PGN, como lo son los proyectos financiados con los recursos de regalías. Esto bajo la consideración de que el Sector es uno solo y determinado gasto que puede estar financiado con una u otra fuente tendría que estar analizado, precisamente porque además de la prioridad y eficiencia en el gasto, deben revisarse las complementariedades y posibles duplicidades en los fines del gasto. Definitivamente, al momento de iniciar la consultoría, dentro de los documentos metodológicos no existe esta claridad y por tanto la misma se construyó en las reuniones internas del equipo del DNP con los consultores.

Los acuerdos se construyeron en tres sentidos. En primer lugar, se acordó incluir dentro del análisis y evaluación de prioridad todo el presupuesto de inversión y funcionamiento programado con PGN, con excepción de las transferencias a las universidades teniendo en cuenta que no tendríamos información para evaluar la prioridad y desempeño de su gasto. Pero en cambio, si estaría incluido el SGP, pero solamente los recursos correspondientes a calidad de la educación básica y media. También se incluiría los proyectos relacionados con educación que se financian con recursos del Sistema General de Regalías –SGR-

El segundo acuerdo respondería al tipo de análisis a realizar sobre cada una de estas extensas fuentes de financiamiento. En ningún caso esta consultoría trata de estimar los resultados de producto o impacto de las intervenciones que se realizan con el gasto del sector. Es decir, los resultados deben estar previamente evaluados y consignados en los reportes de los proyectos o en las bases de datos correspondientes. Esto sin importar que los resultados allí estén estrictamente dados en términos de producto reales o de resultados de impacto medidos rigurosamente, pues adicionalmente no realizamos una evaluación a fondo sobre la calidad de la medición de la información que se tiene disponible para los proyectos. Sin embargo, dado que la evaluación a través del indicador de priorización se realiza aplicando criterios subjetivos del posible impacto de ese proyecto sobre las metas del Sector, se tienen en cuenta todas las posibles evaluaciones de

resultados e impacto con que se cuenten para establecer el criterio del evaluador, en este caso el de los consultores.

Finalmente, el tercer acuerdo tiene que ver con la diferencia entre las fuentes y/o tipo de gasto a incluir en el análisis y el tipo de fuente y/o gasto a incluir dentro de la meta de ahorro, dado que esta meta y su resultado son los resultados a obtener más importantes de todo el proceso. En este sentido, a pesar de acordar incluir casi la totalidad de las fuentes de gasto del Sector y el tipo de gasto en el análisis, incluso realizar una evaluación del nivel de prioridad que tienen, no es posible realizar ahorros sobre la totalidad de estos. Por tanto, se descarta hacer el ejercicio de identificación de ahorros para los recursos que proviene del SGR, tampoco sobre los recursos transferidos con el SGP y sobre ningún gasto que presente una inflexibilidad por ser un mandato de ley o si tiene una inflexibilidad por hacer parte de una vigencia futura. De esta manera el panorama de fuentes y tipo de gasto para aplicar el ahorro es cercana al 1% del presupuesto para el caso del Sector de Educación[3].

Para terminar, es importante aclarar que si bien el trabajo de revisión de gasto para 2018, según la metodología, se realiza sobre la estructura del presupuesto definitivo de 2017, para el caso del Sector de Educación esto no fue posible realizarse así, teniendo en cuenta que el presupuesto definitivo de este sector para el año 2017 se vio alterado tras la aprobación de la reforma tributaria (Ley 1819 del 2016). Los recursos provenientes de las nuevas fuentes para el Sector Educación aprobados en esta ley, no habían sido incorporados al momento de realizar las mesas técnicas, por tanto, si bien el ejercicio incluso pueda aportar a la definición de la distribución de los recursos, se realizó sobre una versión no definitiva del presupuesto.

Fases del ejercicio de revisión del gasto

Para la revisión de gasto del sector educación se siguieron las cinco fases propuestas en la metodología del Banco Mundial, para las cuales se especifican las actividades y métodos puntuales a ser utilizados:

3 Dada la inflexibilidad del presupuesto del sector educación, el espacio para identificar ahorros asciende a 310mil millones en 2017 (ver tabla 12), mientras que el presupuesto total del sector asciende a 33,9 billones (Ver tabla 1).

Ilustración 7. Fases de la revisión de gasto



Fuente: Metodología Banco Mundial, ajuste DNP

B. Fases 1 y 2: Generando el marco y la base de información, y definiendo los parámetros para la revisión

El trabajo inicial es consolidar la información que servirá como base para orientar las discusiones con los distintos actores involucrados, que debe incluir todas las fuentes de financiación de gastos que tiene el sector educación: i) PGN, componentes de funcionamiento e inversión; ii) dentro del presupuesto de funcionamiento del PGN, recursos del SGP y iii) recursos del SGR. Esta información detallada se requiere para las ocho entidades que conforman el sector educación, según les aplique.

Para efectos de esta revisión de gasto, el equipo de trabajo ha definido gastos en el sector educación como la unión entre los proyectos de inversión y los presupuestos de funcionamiento de las ocho entidades referenciadas, incluyendo aquellos rubros de funcionamiento como transferencias directas a otras entidades estatales y el SGP. Adicionalmente, se está considerando como gasto a aquellos proyectos de inversión estructurados por las entidades territoriales, certificadas y no certificadas, con la fuente de origen del SGR.

A la vez que se consolida la base de datos, se definen los parámetros que serán utilizados para valorar los gastos allí incluidos, y para guiar las discusiones de las mesas técnicas. Así mismo, en esta etapa de la revisión de gasto se prevé la realización de reuniones previas con las entidades que conforman el sector y la reunión de mandato, tal como se expone en los siguientes párrafos.

Conformación de la base de datos

La base de datos que permitió guiar la revisión de gasto del sector educación se estructuró de la siguiente manera:

i) Solicitud de información, a través de Fedesarrollo, al DNP y al MHCP.
ii) Análisis preliminar de la estructura de las bases de datos remitidas y las variables más relevantes.
iii) Solicitud de información adicional, necesaria para complementar la información a utilizar en las mesas técnicas.
iv) Construcción de la base de datos, de acuerdo con los lineamientos dados por el DNP y las recomendaciones de las revisiones de gasto realizadas en 2016. Es decir, se incluyó la información de identificación de cada una de las unidades de análisis, los datos de ejecución presupuestal (apropiación vigente, compromisos y obligaciones), y los datos de ejecución física (reporte de metas y cumplimiento de las mismas) para el periodo 2014-2017.

Esta última etapa de construcción de la base de datos requirió mezclar varias fuentes de información: para los proyectos de inversión se hizo uso de los archivos del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), descargables de la página web del DNP, que presentan la información de gastos de inversión y funcionamiento; para los indicadores de producto de los proyectos de inversión se utilizó el SPI; finalmente, para los proyectos del SGR se consultó el reporte del DNP.

Por una parte, con el objetivo de encontrar los denominados “proyectos bolsa” o “rubros bolsa” en el presupuesto de las entidades, tanto en inversión como en funcionamiento, se definió una variable que da cuenta del número de objetivos específicos contenidos en cada proyecto o cada rubro y se desagregaron en la base de datos para el análisis aquellos que tuvieran cinco (5) o más objetivos.

Por otra parte, al realizar el cruce con las bases de datos del SPI, se encontró que todos los proyectos de inversión tienen indicadores a nivel producto en el marco de su respectiva cadena de valor; es decir, un único proyecto de inversión no tiene un único indicador, sino varios, según el número de productos que tenga. Así, con el objetivo de presentar un único indicador de eficiencia para cada proyecto de inversión, se realizó un promedio simple de los porcentajes de avance entre todos los productos asociados. Finalmente, el SGR presenta cada proyecto de inversión y su avance a nivel presupuestal y a nivel de logro de indicadores, por lo tanto, se extrajo esta información junto con la entidad ejecutora para ser incluidos en la base de datos. Solo se tuvieron en cuenta los proyectos en ejecución o por ejecutar, no los cerrados.

Realización de reuniones previas

Como elemento diferenciador en esta metodología respecto a la propuesta por el Banco Mundial, se llevó a cabo un componente cualitativo, en el cual se realizaron reuniones con las entidades que conforman el sector, previas a las mesas técnicas formales. Esto se hizo con el fin de identificar sus

prioridades y conocer de manera general sus gastos, tanto de funcionamiento, como de inversión. Este ejercicio pretendía además recoger argumentos técnicos y operativos, que sirvieran como insumo para el ajuste de la metodología de revisión de gasto a este sector que estaba siendo preparado por el equipo consultor, incluyendo la construcción de escalas para medir prioridad y desempeño, y que contribuyeran a identificar la disposición de los involucrados para participar en el ejercicio. Así mismo, en la mayoría de entidades se logró tener un acercamiento con los técnicos que manejan temas o proyectos específicos, y que por tanto pueden hablar sobre comportamientos históricos y ajustes realizados. Esto permitió construir una metodología y una base de datos más asociadas a la realidad de cada entidad, preparó el camino para las discusiones de la fase 3, y redujo de alguna manera los tiempos para logros y acuerdos en el marco de las mesas técnicas. A continuación se presenta un resumen de los principales resultados y conclusiones de estas reuniones previas.

La principal conclusión es que el presupuesto del sector educación es altamente inflexible, lo que implica esfuerzos grandes para el logro de eficiencias. Así mismo, teniendo en cuenta que tanto la ministra como los viceministros llegaron a sus posiciones en los seis meses anteriores al inicio de las mesas técnicas de la revisión de gasto, se logró establecer que no hay un cambio en las prioridades para el nuevo equipo directivo, pues las principales son:

i) Avanzar en la estrategia para alcanzar la mega-meta de jornada única,
ii) En consecuencia con lo anterior, seguir fomentando la consecución de recursos para la construcción de 31.000 aulas adicionales, a través del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE),
iii) Financiar el programa Ser Pilo Paga, al menos en sus tres primeras cohortes,
iv) Establecer como nuevas prioridades: compromisos del posconflicto (educación rural y educación para la paz) y primera infancia.

Por otra parte, se evidenció que sobre los recursos del SGP se han logrado eficiencias en los últimos cuatro años (auditorías y tipologías, por ejemplo). No obstante, se debe revisar cómo mejorar la información de las novedades de la nómina de docentes, para poder hacer mejor planeación de los requerimientos de recursos en el sector, dar mejor uso a los recursos destinados a calidad matrícula y encontrar la manera de recuperar los recursos del 1,8% adicional que se terminan con la transición del SGP. Así mismo, los retos son grandes frente a la administración del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), especialmente porque requiere fortalecimiento de sus sistemas de información, que permitan aclarar cifras y generar insumos para una adecuada planeación y operación.

Respecto a las entidades adscritas, se identificó que la particularidad del INCI y el INSOR es que funcionan en buena medida con recursos propios, que son indeterminados e incluso insuficientes para las necesidades que tienen, lo cual hace que en muchos casos dependan de la habilidad de sus

directores para lograr presupuestos adecuados. Por su parte, las Instituciones de Educación Superior (IES) adscritas son entidades con pocos recursos y con resultados de bajo alcance. Con excepción del ITC, que en los últimos años ha logrado posicionarse como una entidad que avanza de manera dinámica hacia el mejoramiento de la calidad, las otras cuatro lo hacen con mayor dificultad.

En opinión del MHCP, el sector educación se ha caracterizado históricamente por no contar con una planeación estructurada de mediano y largo plazo, lo cual se traduce en la realización de actividades y adopción de compromisos que no cuentan con el debido respaldo presupuestal; esto debería cambiar si se quiere garantizar la disponibilidad del recurso para las grandes prioridades del sector, más aun teniendo en cuenta el cambio en los ingresos de la nación. En términos de financiamiento, en educación superior en general, también se plantea al menos la gran necesidad de pensar una reforma al modelo para asignar recursos al alcance de coberturas.

En opinión del DNP, Dirección de Desarrollo Social, las prioridades de política del sector educación son adecuadas, aunque las metas fijadas no corresponden totalmente con los recursos disponibles para lograrlas. Adicionalmente, esta entidad considera que se debe reducir la presión que se ejerce sobre las entidades territoriales, cuando reciben mandatos contundentes que definen el destino de los recursos.

Mandato

En esta fase se preparó el entorno para dar inicio efectivo a las mesas de revisiones de gasto. Para esto, se avanzó en tres actividades estratégicas puntuales:

i) **Alineación con el DNP y el MHCP:** con el objetivo de llegar al sector con un discurso claro y articulado, se exploró con la Dirección de Desarrollo Social – Subdirección de Educación del DNP y con la Dirección General del Presupuesto Público Nacional – Subdirección de Promoción y Protección Social del MHCP, el entendimiento y apoyo a la metodología de revisión de gasto, y la percepción inicial del comportamiento y la priorización del gasto en el sector educación.

ii) **Reunión con la cabeza de sector:** una vez alineados con las áreas mencionadas del DNP y el MHCP, se realizó una reunión exploratoria con la ministra de educación, Doctora Yaneth Giha, con el fin de conocer sus prioridades de política pública para el MEN y el sector en general, y sus inquietudes relacionadas con la revisión de gasto, basándose en las siguientes preguntas orientadoras:
   - ¿Cuáles son las prioridades en materia de política pública en el sector de educación?
   - ¿Cuáles son los proyectos más importantes del sector a ejecutar en su periodo de gestión?

- ¿Considera que estas prioridades están reflejadas en su presupuesto de gastos tanto de la entidad cómo del sector?
- ¿Existen prioridades que no están financiadas?
- ¿Considera que algún gasto que realiza el sector en la actualidad puede ser reemplazado por uno de mayor prioridad?
- ¿Cuáles considera son los gastos más inflexibles del sector?
- ¿En resumen cuál es su visión general sobre el gasto del sector?

En esta entrevista, la Ministra ratificó la importancia estratégica de la mega-meta del sector, la jornada única, y estuvo de acuerdo en establecer como prioridad adicional la matrícula acreditada en educación superior, aunque no sea mega-meta del sector. También consideró que el principal problema del presupuesto del sector educación es la falta de claridad de todas las instituciones involucradas en la definición de metas y techos fiscales: MEN-DNP-MHCP. Esto ha llevado al anuncio de metas que no se encuentran financiadas en el PGN y parecería que ninguno de los encargados del tema tiene la información suficiente para responder de manera oportuna con una solución de corto plazo. Por tanto, ella espera que esta revisión de gasto genere las bases para tener un dialogo fluido entre las tres instituciones.

Por otra parte, la ministra manifestó que el MEN no tiene ninguna disponibilidad de recursos para responder ante emergencias en el sector; igualmente, ningún nuevo proyecto o idea puede estructurarse con tal nivel de inflexibilidad. Por ejemplo, ante nuevas responsabilidades frente a la firma del Acuerdo de Paz, los proyectos que se están planteando no tienen la posibilidad de ser financiados con recursos del PGN. Por esta razón ella inició la gestión de recursos de crédito, con la intención de lograr una cuota de endeudamiento cercana a los 500 millones de dólares.

En el caso de primera infancia, tema que le interesa gestionar desde el MEN dado su impacto en diversos aspectos, solicitó una adición de recursos que no tiene certeza de alcanzar, por 14 mil millones de pesos. Finalmente, frente a las entidades del sector, su propósito hasta el momento de la entrevista era estudiar la posibilidad de hacer una fusión del INCI y el INSOR en una sola entidad que se encargue de toda la población con algún tipo de discapacidad.

iii) **Reunión de mandato:** posterior a la entrevista con la ministra, en la misma semana, se realizó la reunión con la ministra, el Subdirector Territorial y de Inversión Pública del DNP y Fedesarrollo, con el fin de obtener el mandato y el alcance de la revisión de gasto, la meta de optimización, y así abrir el paso a la realización de las mesas técnicas con todos los involucrados. En esta reunión la ministra concluyó que este ejercicio se realizará con los

siguientes objetivos: i) mejorar el nivel de entendimiento de las finanzas del sector por parte de todas las entidades que conforman el sector, DNP y MHCP; ii) identificar si existen proyectos de inversión que no responden a las prioridades de política y iii) en caso de encontrar ineficiencias, definir si puede haber una reorientación de los recursos. Finalmente, respecto a la meta de optimización o ahorro, se estableció lograr la reorientación del 10% del presupuesto flexible total del sector.

iv) **Reunión con la Jefe de la Oficina de Planeación de la cabeza de sector:** teniendo en cuenta que se dieron las reuniones previas y exploratorias con las entidades que conforman el sector, en esta reunión se hizo un breve balance sobre los principales resultados y se definió el plan a seguir en las mesas técnicas de revisiones de gasto.

C. Fase 3: Desarrollando las opciones

Una vez superadas las fases 1 y 2 de la revisión de gasto, y con el mandato otorgado por la cabeza de sector, se convocó a las ocho entidades que conforman el sector, bajo el liderazgo de la Oficina de Planeación del MEN, para dar inicio a las mesas técnicas de la revisión de gasto. En esta fase se definieron los principales parámetros para llevar a cabo el análisis del presupuesto: i) las unidades de análisis, ii) el indicador de prioridad, iii) el indicador de desempeño y iv) las inflexibilidades, tal como se expondrá a continuación.

Unidades de Análisis

Para las ocho entidades del sector, la unidad de análisis principal es el proyecto de inversión para el caso del PGN inversión y el SGR, el rubro a tres dígitos para el PGN funcionamiento, y el subsector o componente grueso para el caso del SGP. Esta clasificación permite hacer equivalente el análisis para todas las fuentes de financiamiento. Así, el equipo consultor analizó la información para el periodo 2014-2017, con el fin de evidenciar las tendencias y ajustes que han venido realizando las entidades del sector, aunque la discusión en las mesas técnicas se centró en el presupuesto ejecutado en el año 2016 y el presupuesto programado para el año 2017.

Se acordó con la mesa técnica que las fuentes de información (SIIF, SPI y reportes DNP para cadenas de valor y SGR) son válidas para todos. Así mismo, que todos los datos debían estar con corte al 31 de diciembre de cada vigencia (2014-2016) y que para la fecha de realización de las mesas técnicas ya son definitivos los datos de la vigencia 2016, por lo cual no se generó problema en cuanto a diferencias en la información.

En cuanto a los "proyectos bolsa" que se encuentran en el PGN inversión, se acordó en la mesa técnica abrirlos por productos y calificar la prioridad y el desempeño para cada uno de ellos. En particular, el área técnica del DNP solicitó al equipo consultor que esta labor se hiciera detalladamente.

Indicador de Prioridad

Una vez acordadas las unidades de análisis, se dio paso a la discusión del indicador de prioridad, herramienta para calificar la importancia que tiene el gasto respecto a las políticas sectoriales más relevantes. En este orden de ideas, se partió de la propuesta inicial del equipo consultor (generada en las fases 1 y 2) y se generó la discusión.

Con el fin de identificar y valorar las políticas prioritarias en el sector educación, se revisó el PND "Todos por un nuevo país" y el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Acuerdo de Paz). Así, se valoran como prioritarias las inversiones que conduzcan a la obtención de la mega meta del sector –jornada única en educación básica– y de la prioridad más alta establecida por la cabeza de sector –matrícula acreditada en educación superior–, pues son las apuestas más importantes del Presidente y del MEN con la comunidad.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que varias de las políticas sectoriales actuales pueden estar priorizadas en el PND, y a la vez verse reflejadas en el presupuesto, se consideró necesario darle mayor ponderación a las que al mismo tiempo pertenezcan al tablero de control del presidente (e.g. índice sintético de calidad, acreditación de alta calidad) y/o incluyan inversiones regionalizadas (i.e. que cofinancien o premien la eficiencia de las entidades territoriales).

Esta revisión permitió generar cinco criterios para calificar la prioridad:

i) **Mega-meta:** Gasto dirigido a financiar la jornada única y sus complementarios (infraestructura, docentes, PAE). Aunque el sector solo tiene una mega-meta, teniendo en cuenta las características de las entidades adscritas, se propone incluir en este criterio el acceso con calidad a la educación superior.
ii) **Posconflicto:** Gasto dirigido a financiar proyectos de educación rural, tanto en EPBM como en ES, e iniciativas de educación para la paz (incluye formación de ciudadanía)
iii) **Calidad educativa:** Gasto dirigido a financiar proyecto de calidad educativa específicamente (por ejemplo, formación docente de alto nivel, pruebas nacionales e internacionales, TIC y materiales de apoyo a la calidad, bilingüismo, etc.)
iv) **Cobertura educativa:** Gasto dirigido a financiar acceso y permanencia, tanto en EPBM como en ES, diferente a jornada única y a acceso con calidad a educación superior (diferenciar de mega-meta y altas prioridades del sector).

v) **Educación inicial:** Gasto dirigido al desarrollo de lineamientos de política o planes de atención específicos para la primera infancia.

Frente a estos temas, las áreas técnicas del MEN solicitaron que se tuvieran en consideración los siguientes elementos: i) si bien estuvieron de acuerdo en incluir un indicador prioritario y estratégico para educación superior, solicitaron que no se centrara exclusivamente en matrícula acreditada, pues los esfuerzos en cobertura aún son relevantes para educación superior; ii) los temas deben delimitarse muy bien para cada puntaje, y evitar que se puedan repetir temas entre calificaciones altas e intermedias (como calidad, por ejemplo); iii) revisar la posibilidad de dar mayor relevancia a primera infancia.

Al respecto, el equipo consultor hizo una nueva revisión del PND y los indicadores del tablero de control del Presidente y evidenció que la jornada única y la calidad en educación básica, media y superior son los temas de mayor prioridad para el Gobierno Nacional. También se verificó que en el PND se hace mayor énfasis en calidad educativa, con el fin de mejorar los estándares nacionales y avanzar en los internacionales, que en los demás temas de la política sectorial. Finalmente, si bien la primera infancia es importante para este Gobierno, y se deja como un criterio de prioridad aparte de todos los demás, es un factor cuyo nivel de prioridad en la política no es mayor que el de la calidad educativa o el acceso y la permanencia, lo cual es consecuente con la asignación de recursos, y por eso no se incrementa su puntaje.

Por otra parte, dos entidades del sector, el INSOR y el INCI, manifestaron su preocupación frente a la definición del indicador de prioridad, puesto que, desde su punto de vista, las acciones misionales y actividades prioritarias que ellos adelantan no deberían tener una calificación tan baja, porque trabajan con poblaciones de especial protección constitucional. Así mismo, manifestaron que sus acciones difícilmente pueden verse reflejadas en los grandes criterios de la política sector, como la jornada única o la calidad educativa en todos los niveles, y que esto podría perjudicarlos en cuanto a la calificación y resultados de la optimización. Frente a esto, la Subdirección de Educación del DNP sugirió unificar los temas de brechas, ruralidad y posconflicto por encontrarse directamente relacionados.

Al respecto, al revisar nuevamente el PND, se corroboró que los temas de cierres de brechas e inclusión de poblaciones no están separados de los demás; es decir, se habla de reducir brechas o garantizar equidad en relación con el acceso, la permanencia y la calidad, no como un fin en sí mismo. En este sentido, se consideró que estos temas son transversales y que es posible que todas las entidades del sector se vean reflejadas en el ejercicio, pues desde su particularidad le aportan a alguno de esos tres grandes temas.

Adicionalmente, el DNP solicitó la inclusión del indicador de la Ruta de incidencia estratégica para el presupuesto de inversión (RIEPI), una herramienta que han venido trabajando para valorar la

inversión pública. Para esto, el equipo consultor tuvo en cuenta tres consideraciones: i) el RIEPI contempla un módulo transversal que valora la vinculación del gasto con el PND y con el postconflicto (Acuerdo de Paz); ii) el RIEPI contempla un módulo sectorial que valora los principios del sector, en este caso temas específicos y estratégicos de la política educativa del cuatrienio: cierre de brechas, calidad educativa y promoción de la permanencia; y iii) el puntaje RIEPI, al tener en cuenta otras variables, permite diferenciar proyectos de inversión que estén clasificados en una misma categoría de prioridad. En este sentido, con el fin de complementar el análisis y dada la afinidad de las dos mediciones, se decidió incluir el RIEPI como uno de los criterios del indicador de prioridad.

De acuerdo con lo anterior, el indicador de prioridad concertado en el marco de la mesa técnica consta de dos partes, un 50% que es la prioridad de política sectorial y el otro 50% que es la puntuación del RIEPI, únicamente para los proyectos de inversión. Para el presupuesto de funcionamiento y los proyectos del SGR solo se tuvo en cuenta la calificación de prioridad de política sectorial. La Tabla 10 muestra el resumen de criterios y puntajes asignados.

Tabla 10. Criterios Indicador de Prioridad

Peso	Bloque	Puntaje	Criterio	
50%	Megameta	5	Jornada Única y acceso con calidad en educación superior	Inclusión educativa / cierre de brechas
	Posconflicto	4	Educación rural y educación para la paz	
	Política sectorial	3	Calidad educativa	
		2	Cobertura educativa (acceso y permanencia)	
		1	Educación inicial	
	Otros	0	Otros	
50%	Análisis sectorial DNP	Entre 0-1	RIEPI*	

Fuente: Acuerdo mesa técnica, *RIEPI solo aplica para el PGN inversión

Indicador de Desempeño

Con el fin de valorar qué tan bien lo están haciendo las entidades en la ejecución del gasto proveniente de las distintas fuentes, se valoran dos componentes, el financiero y el físico. Esto en el entendido de que el desempeño se refiere a lograr lo que se proponen, con el uso completo de recursos que fueron dispuestos para ese fin. Así se da la posibilidad de balancear, sin castigar, a aquellos proyectos que por su naturaleza ejecutan la mayor parte de sus recursos sin avances considerables en las metas, o viceversa.

Bajo este criterio, el indicador desempeño se divide en dos componentes:

i) **Avance físico:** consecución de las metas planteadas para cada uno de los productos definidos, de acuerdo con el indicador asociado
ii) **Avance financiero:** ejecución de los recursos financieros asignados a los productos definidos

De acuerdo con lo anterior, el indicador de desempeño concertado en el marco de la mesa técnica consta de dos partes, un 50% asignado al avance físico de la unidad de análisis y el otro 50% que corresponde a la valoración del avance financiero. Para el presupuesto de funcionamiento no se incluye avance físico, únicamente el financiero.

El equipo consultor proponía calcular el avance financiero como el cociente entre el valor comprometido y la apropiación vigente, sin embargo, los participantes solicitaron usar el valor obligado en lugar del comprometido, puesto que es el apropiado técnica y legalmente para analizar la ejecución financiera para las unidades de análisis. Este punto fue específicamente solicitado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP.

Este cambio generó algún grado de inconformidad entre las entidades adscritas, pues argumentan que al tener un alto porcentaje de recursos propios en sus presupuestos, y dado el comportamiento variable de este tipo de recursos, se les estaría castigando en términos de eficiencia en el gasto, sin que esto constituya un bajo desempeño en la realidad. No obstante, el consenso de la mesa fue mantenerse en el valor obligado para la vigencia 2016 y así el indicador acordado para la puntuación del desempeño es el que se presenta en la Tabla 11.

Tabla 11. Criterios Indicador de Desempeño

Peso	Bloque	Puntaje	Definición
50%	Avance físico	0 a 100%	Valor indicador* / meta producto propuesta %
50%	Avance financiero	0 a 100%	Valor obligado / apropiación vigente

Fuente: Acuerdo mesa técnica, *para los proyectos que tienen varios indicadores asociados, se calcula promedio ponderado del avance físico

Respecto a los indicadores de SINERGIA para el sector educación, se identificó que asociar cada uno de ellos a un determinado proyecto de inversión o producto resulta muy complejo. Esto teniendo en cuenta que para lograr cada uno de esos indicadores trazadores se puede requerir el concurso de varios proyectos de inversión a la vez, de varias fuentes (inversión y funcionamiento, por ejemplo), e incluso varias entidades (por ejemplo, coberturas o resultados en educación superior ligados a todas las IES del país, no solo las adscritas). No obstante, se hizo una revisión de los indicadores de SINERGIA versus los del SPI para los proyectos de inversión del sector y se encontró

que coinciden en su mayoría; es decir, aunque no es técnicamente conveniente tomar los indicadores de SINERGIA para medir el avance físico de los proyectos, sí es cierto que los proyectos utilizan, en muchos casos, la definición de estos indicadores para medir sus resultados, lo cual se constituye como un aporte de ese proyecto, o de esa porción del gasto y de la gestión, a la consecución de la meta global que mide SINERGIA.

Identificación de inflexibilidades

Para determinar el presupuesto flexible del sector y calcular el valor de la meta del 10% de ahorro u optimización establecida en el mandato, se dio la discusión de inflexibilidades en la mesa. Se partió de los tres criterios de clasificación del presupuesto inflexible propuestos por el equipo consultor, que son: i) leyes, ii) vigencias futuras y iii) créditos. Ante esto, los participantes de la mesa hicieron las siguientes salvedades:

i) El INCI y el INSOR solicitaron cambiar el término leyes por normativa para incluir decretos y sentencias que también inflexibilizan el presupuesto y son frecuentes en sus entidades.
ii) El MHCP sugirió tener en cuenta que las vigencias futuras pueden ser de corto plazo (1-2 años), que eventualmente podrían ser objeto de revisión por parte de las entidades, o de largo plazo (3-5 años), que son las consideradas completamente inflexibles, principalmente lo que se dirige a financiar los fondos Icetex y la inversión en infraestructura educativa, que difícilmente podrían tener optimización o ahorro de recursos en este Gobierno.
iii) El MEN y el Icetex solicitaron incluir en vigencias futuras el tema de cohortes de becas de Icetex, que a pesar de no tener la inflexibilidad en el presupuesto, la tienen por el compromiso que se adquiere con los beneficiarios por 5 años.

A partir de los criterios iniciales, el equipo consultor presentó una propuesta de presupuesto inflexible (Tabla 12, columna B), que fue revisado por cada una de las entidades participantes, quienes hicieron los ajustes, adiciones y justificaciones del caso (Tabla 12, columna C), para llegar al cálculo avalado por la mesa del total de inflexibilidades (Tabla 12, columna D). Así se calculó el espacio de ahorro y con base en esto la cifra de optimización de recursos del 10% del presupuesto flexible establecida por el mandato asciende a los $ 31 mil millones de pesos.

Tabla 12. Estimación presupuesto inflexible y meta de ahorro 2017, millones de pesos

ENTIDAD	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN TOTAL 2017 (A)	INFLEXIBILIDADES ABSOLUTAS DEFINIDAS (B)	OTRAS INFLEXIBILIDADES DEFINIDAS POR LAS ENTIDADES (C)	TOTAL INFLEXIBILIDADES D=(B+C)	ESPACIO DE AHORRO PARA REASIGNACIÓN E=(A-D)		MANDATO (10%)
MEN	$2.617.313,4	$1.848.179,6	$467.589,1	$2.315.768,7	$301.544,7	11,5%	$29.204,5
INSOR	$6.856,2	$926,8	$3.398,5	$4.325,3	$2.530,9	36,9%	$253,1
INCI	$1.503,5	$48,2	$306,1	$354,2	$1.149,3	76,4%	$114,9
ITC	$8.224,1	$0,0	$8.224,1	$8.224,1	$0,0	0,0%	$0,0
INFOTEP SAI	$4.101,2	$0,0	$374,8	$374,8	$3.726,4	90,9%	$372,6
ITFIP	$3.546,5	$0,0	$3.546,5	$3.546,5	$0,0	0,0%	$0,0
INFOTEP SJC	$2.288,8	$0,0	$2.288,8	$2.288,8	$0,0	0,0%	$0,0
INTENALCO	$1.080,0	$0,0	$0,0	$0,0	$1.080,0	100,0%	$108,0
TOTAL	**$2.644.913,7**	**$1.849.154,5**	**$485.727,9**	**$2.334.882,4**	**$310.031,3**	**11,7%**	**$31.003,1**

Fuente: Acuerdo mesa técnica, cálculos equipo consultor

El principal cambio realizado por las entidades adscritas fue clasificar como inflexible el recurso propio (20 y 21), por el principio presupuestal de autonomía sobre estos recursos, lo cual fue respaldado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP y por la Oficina de Planeación del MEN. No obstante, este gasto tendrá revisión de eficiencias al interior de cada entidad, no para ahorrar o trasladar a otras actividades o entidades, pero sí para optimizar (enfocarlo en lo prioritario y relevante), y lograr cada vez un mayor y mejor cumplimiento de las metas.

En todo caso, se acordó que las inflexibilidades podrían ser revisadas, para buscar eficiencia en el uso de los recursos, a través de las siguientes preguntas: i) ¿la focalización es adecuada?; ii) ¿las actividades financiadas corresponden con lo que establece la ley?; iii) ¿el valor asignado es correcto?, iv) ¿la ejecución histórica beneficia a los planeados anualmente? y v) ¿existen criterios de entrada y salida para los beneficiarios, se aplican?

Resultados de prioridad y desempeño

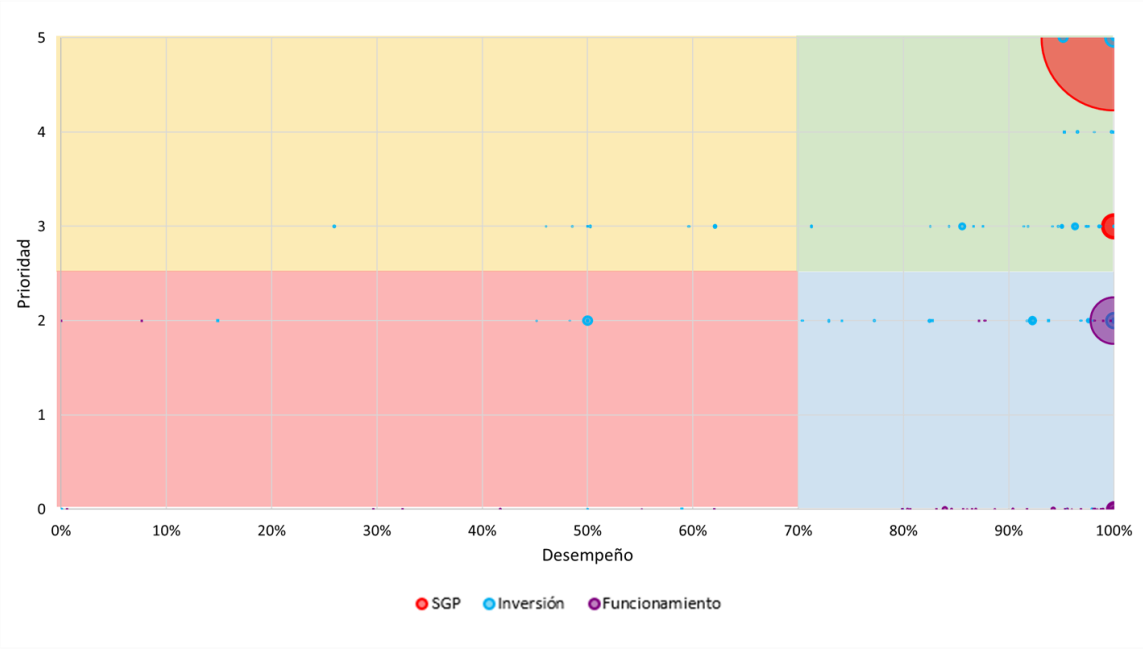
Para esta revisión de gasto del sector educación, y según los elementos que se expusieron anteriormente como acuerdos de la mesa técnica, se trabaja con 537 unidades de análisis, de las cuales 150 corresponden a inversión, 70 a funcionamiento y 317 son proyectos de regalías presentados y manejados por las entidades territoriales. De acuerdo con los puntajes acordados, se tiene que el 61% de proyectos o productos del sector le apuntan a la cobertura o la calidad educativa, tanto en educación básica y media, como en educación superior. Por su parte, el 6% está orientado a la atención en zonas rurales o dispersas, en relación con los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz y el 16% le apunta directamente a la jornada única, o a la alta calidad en educación superior.

El 17% de proyectos o productos del sector no tienen ningún grado de prioridad (calificación 0), pues en general corresponde a gastos de funcionamiento o inversión, asociados con temas transversales o de apoyo. Teniendo en cuenta que los recursos del SGP hacen parte del PGN funcionamiento, si solo se revisa el presupuesto de inversión del sector, se tiene que el 74% corresponde a gasto orientado a cobertura y calidad educativa, mientras que el 4% va al posconflicto, y el 5% se enfoca en la consecución de los resultados de jornada única o matrícula acreditada en educación superior.

Al analizar prioridad y desempeño en conjunto, para todo el sector educación y todas las fuentes de financiación durante el año 2016 (Ver Ilustración 8, no incluye RIEPI), se tienen 23 unidades de análisis clasificadas con baja prioridad y bajo desempeño (cuadrante rosado), equivalentes a $266,1 mil millones; por otra parte, se tienen 50 unidades de análisis clasificadas con alta prioridad y alto desempeño (cuadrante verde). El tamaño de bola representa el recurso asociado a los proyectos de inversión; por la magnitud de los recursos, tal como se expuso en el capítulo 1, el MEN y sus unidades de análisis resultan más visibles que todas las demás para todas las ilustraciones.

En la ilustración también se aprecia que las fuentes de financiación más grandes del sector, como son el SGP y el resto de rubros de funcionamiento, tienen un alto nivel de desempeño, independientemente de la valoración de prioridad. En general, el nivel de prioridad de los gastos de funcionamiento, aunque son indispensables, es bajo según los criterios acordados.

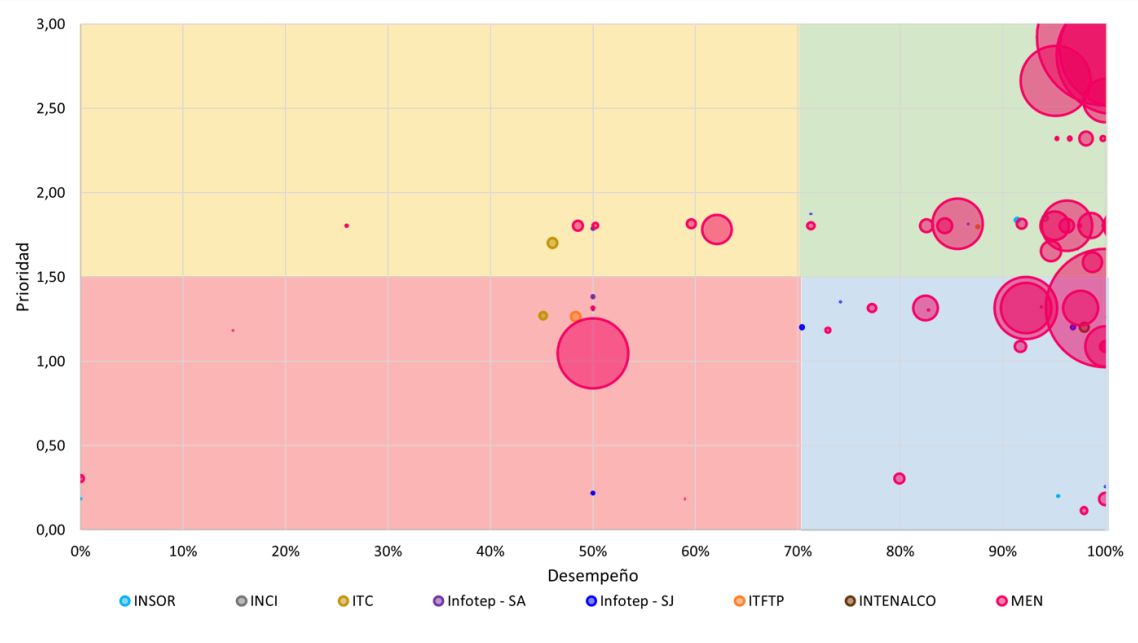
Ilustración 8. Prioridad y desempeño del sector educación, 2016



Fuente: Cálculos equipo consultor con base en criterios acordados en la mesa

Para la inversión, que si incluye la ponderación al RIEPI (y por esta razón la escala del eje *prioridad* llega hasta 3), se tienen 15 unidades de análisis clasificadas con baja prioridad y bajo desempeño (cuadrante rosado), equivalentes a $259,5 mil millones; por otra parte, se tienen 47 unidades de análisis clasificadas con alta prioridad y alto desempeño (cuadrante verde), equivalentes a $1,7 billones. En general se puede concluir que la inversión del sector educación tienen un alto desempeño, independientemente de la valoración de prioridad; así mismo son las IES adscritas las que en su mayoría presentan bajos niveles de desempeño.

Ilustración 9. Prioridad y desempeño de la inversión, 2016

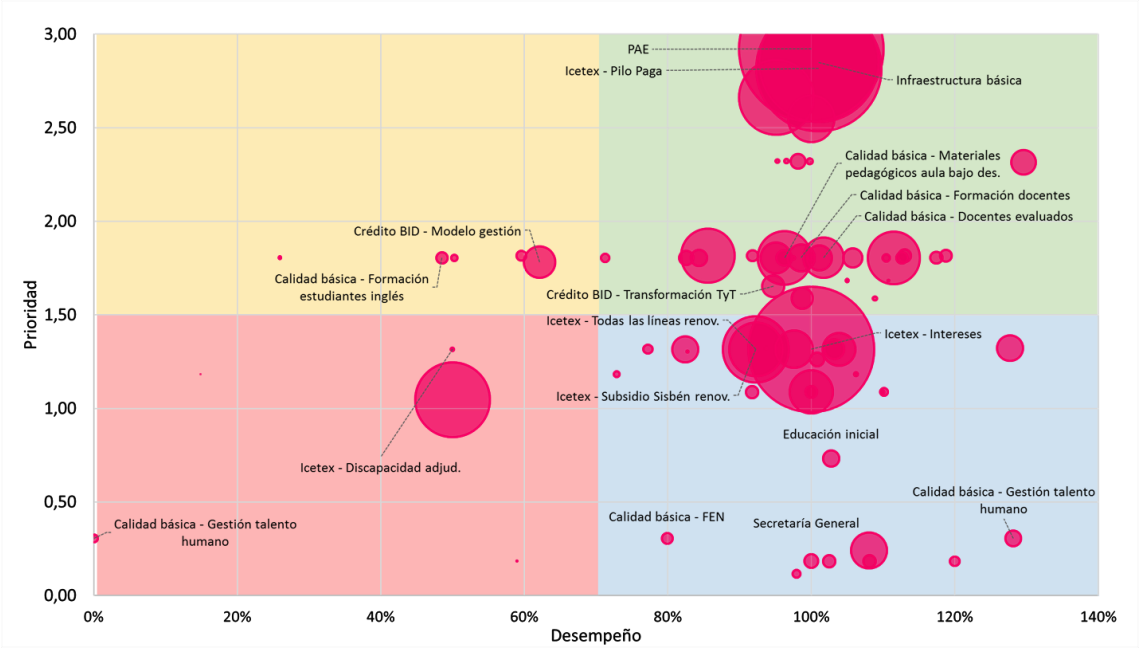


Fuente: Cálculos equipo consultor con base en criterios acordados en la mesa, incluye valoración RIEPI en el indicador de prioridad

Finalmente, en la Ilustración 10 se presenta el detalle de prioridad y desempeño de los proyectos correspondientes al MEN. Para este análisis es importante indicar que los proyectos bolsa, que como se mencionó anteriormente son aquellos con más de cinco productos en su cadena de valor encaminados a actividades y objetivos muy diferentes, se abrieron por producto para poder hacer una mejor valoración de su desempeño y su prioridad. En el anexo A se encuentran las ilustraciones para el presupuesto de inversión de las otras siete entidades que conforman el sector.

Se puede apreciar que los proyectos más relevantes en términos de política pública, y más importantes en recursos asignados, tienen en general alto desempeño. Es el caso de la mayoría de productos del Icetex, el proyecto de infraestructura para la educación preescolar, básica y media y el Programa de Alimentación Escolar (PAE). Por otro lado, los temas con baja prioridad y bajo desempeño están asociados con productos de asistencia técnica, gestión del talento humano y realización de eventos.

Ilustración 10. Prioridad y desempeño de la inversión en el MEN, 2016



Fuente: Cálculos equipo consultor con base en criterios acordados en la mesa, incluye valoración RIEPI en el indicador de prioridad

Mesa técnica - Identificación de ahorros y optimización

El último ejercicio llevado a cabo en la mesa técnica fue identificar para cada una de las entidades, dentro de los proyectos que han sido puntuados con baja prioridad y bajo desempeño (cuadrante 3, inferior izquierdo), las opciones de mayor eficiencia, ahorro o reasignación de recursos. Esta discusión ha dado como resultado:

Ninguna de las entidades adscritas que estuvieron presentes en las sesiones (INCI, INSOR, ITC) puede donar recursos para ahorro o reasignación intra-sectorial, por dos razones. Primero, tienen un alto componente de recursos propios, especialmente en sus presupuestos de inversión, que son recursos cuyo comportamiento y fecha de ingreso a las entidades no se puede garantizar, y que por corresponder a un esfuerzo propio tienen algún grado de inflexibilidad. Segundo, en estas entidades los recursos se utilizan para atender a las poblaciones, bien sea a los estudiantes en los casos de las instituciones de educación superior, o las poblaciones de especial protección constitucional como en el caso del INCI y el INSOR, lo cual dificulta el traslado de recursos hacia otros temas.

No obstante, manifiestan que han hecho un ejercicio de revisión de sus fichas para la vigencia 2018, tratando de enfocar sus recursos a sus prioridades, o con nuevas estrategias como convenios para avanzar en logro de metas, lo cual fue documentado en los formatos. El MEN y todos los integrantes

de la mesa estuvieron de acuerdo con esta forma de manejar la revisión de gasto para estas tres entidades, lo cual implica que no hubo un aporte cuantitativo de las entidades adscritas a la meta de optimización.

Respecto al MEN, se revisaron los proyectos que presentan baja prioridad y/o bajo desempeño para la vigencia 2016, también aquellos que mostraran una *pérdida de apropiación*[4] por solicitud de la DIFP, e incluso aquellos que presentando un alto desempeño o siendo inflexibles, podían tener ajustes para lograr mayores eficiencias, como se muestra a continuación:

El proyecto *"Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia"*, que financia los fondos y becas en convenio con el Icetex, tiene una apropiación vigente de $1 billón. Si bien la mayoría de estos recursos son inflexibles, especialmente cuando se destinan a financiar la renovación de créditos de cohortes ya ingresadas, el MEN y el Icetex han adelantado revisiones que permiten hacer un mejor uso de los recursos, entre las que se incluyen:

i) Negociación con el Ministerio de Salud y Protección Social para liberar los recursos que se dirigen a las becas de especializaciones médicas, lo cual genera de manera permanente alrededor de $11 mil millones para reasignación a otros fondos.
ii) Trámite de vigencias futuras, para no girar en la misma vigencia los recursos de toda la cohorte al Icetex, y así optimizar el uso de los excedentes que se generan por menor adjudicación de créditos y deserción de los beneficiarios. Es una optimización que los técnicos cuantificaron en pesos, como se verá en el siguiente capítulo de este documento.
iii) Revisión de los excedentes de los fondos, para reunir recursos disponibles de vigencias anteriores, y así poderlos destinar a cubrir faltantes en fondos de la vigencia actual. Este ejercicio es una reorganización importante, aunque genera reasignación de recursos por una sola vez, y se dirige a financiar compromisos anteriormente adquiridos, por tanto no se puede reasignar a otras actividades o proyectos.
iv) Revisión de los costos administrativos de los fondos, especialmente del que financia el programa Ser Pilo Paga. En particular, la entidad ha identificado que se pueden ahorrar 12 mil millones de pesos en el convenio con el Banco Popular y otros recursos adicionales por negociación de matrículas con las IES receptoras de los beneficiarios. Los resultados de este ejercicio serán permanentes, aunque no está totalmente cuantificado en pesos y su consecución tomará más tiempo del previsto para esta revisión de gasto (Junio-Julio).

4 Se entiende como pérdida de apropiación presupuestal a aquellas apropiaciones que no se comprometen en la vigencia correspondiente. Se definen como falta de eficiencia, pues al apropiarlas y no comprometerlas, la entidad evitó que los recursos pudieran ser reasignados a un mejor uso posible.

El proyecto *"Fortalecimiento para el acceso y la permanencia en la educación superior con calidad en Colombia"* tiene una apropiación vigente de 18 mil millones de pesos. Requiere la revisión de algunos productos que parecen duplicarse con otras estrategias del sector, como son:

i) Asistentes de idiomas vinculados a la movilidad hacia Colombia
ii) Créditos educativos para población afrodescendiente asignados
iii) Docentes colombianos vinculados a la movilidad hacia Estados Unidos
iv) Tema de contratos de prestación de servicios

La recomendación general de la mesa es que los productos y actividades del proyecto se dirijan únicamente al fomento de la educación superior, a través de las estrategias puntuales para mantener y aumentar coberturas, avanzar hacia el fortalecimiento de la calidad y mantener los sistemas de información de la educación superior. Las demás actividades deberían ubicarse en los proyectos de fondos, internacionalización, o incluso calidad de la educación superior.

El proyecto *"Acceso con permanencia en la educación preescolar, básica y media para los niños, niñas adolescentes, jóvenes y adultos víctimas del conflicto, en situaciones de riesgo y/o emergencia"* tiene una apropiación vigente de $25 mil millones y es una bolsa inflexible pues se dirige a cumplir los compromisos adquiridos en el marco de la Ley de Víctimas. No obstante, se hizo revisión interna de sus productos y actividades, para una posible redistribución de los recursos, además de una mejora en la cadena de valor en la que las actividades y resultados estén más concretos y ajustados a lo que hacen en la realidad.

En particular, se evidenció que destinan recursos a la dotación de canastas educativas, que en la ficha del proyecto parecieran destinarse a asistencia técnica. Y destinan alrededor de $5 mil millones a actividades de asistencia técnica a entidades territoriales, que puede ser una cifra muy elevada, si no se especifica qué actividades realizan y qué esfuerzos han hecho por optimizar la manera de llegar a los territorios. El DNP requirió una mejor definición de las actividades de asistencia técnica para este proyecto y anunció que será un tema a tener en cuenta para la cadena de valor de la programación de 2018.

El proyecto *"Mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media"* tiene una apropiación vigente de $211 mil millones, y presenta tres situaciones que lo convierten en el principal aportante a la optimización en el marco de la revisión de gasto. Primero, en la vigencia 2016 tuvo una pérdida de apropiación (recursos asignados que nunca fueron comprometidos) cercana a los $9 mil millones; este hecho constituye una ineficiencia importante, pues esos recursos pudieron ser asignados a otras necesidades prioritarias de la entidad, o incluso a otras entidades del sector. Segundo, varias actividades de este proyecto se dirigen a financiar eventos, talleres, reuniones y los materiales que se requieren para esto (Día E o Foro Educativo Nacional, por ejemplo), e incluso rubros considerables de asistencia técnica, y por política de austeridad del gasto

y enfoque de la ministra y viceministro actuales, debe haber una transformación de la ficha en general. Tercero, hay productos y actividades que parecen traslaparse, por ejemplo entrega de materiales o capacitación de docentes, que son independientes, pero también se incluyen en las acciones generales como jornada única.

Al interior de este proyecto hay temas muy estratégicos, como la realización de las pruebas Saber en los grados 3°, 5° y 9°, o las pruebas a docentes para ascensos, que es un compromiso con FECODE, y que no podrán ser ajustados; en particular, tener esta información provee de insumos técnicos para la toma de decisiones de política pública y la distribución de recursos, así que solo se buscará optimización en los aspectos logísticos, pero sin modificar los aspectos técnicos relacionados. En consecuencia, se definió que este proyecto hará un esfuerzo por optimizar el 10% de sus recursos disponibles para 2017, en temas distintos a los estratégicos, que podrán reasignarse a temas de mayor prioridad al interior del mismo proyecto, con el fin de aportar al cumplimiento de la meta de optimización del sector educación.

Finalmente, el proyecto *"Fortalecimiento de la gestión sectorial y la capacidad institucional en Colombia"*, que es transversal en el MEN (está a cargo de la Secretaría General de la entidad), tiene una apropiación vigente de $27 mil millones, y se comprometió a revisar los recursos que destina a comunicaciones externas, logística y realización de eventos, pues por principio de austeridad, se llevarán al mínimo necesario.

Participantes

En general la participación de las entidades en las sesiones de la mesa fue satisfactoria. El MEN participó activamente en todas las reuniones, los técnicos de los dos viceministerios estuvieron muy atentos e involucrados con el ejercicio y la Oficina de Planeación mostró un gran liderazgo. Los jefes de planeación del INCI y el INSOR asistieron también en todas las ocasiones y estuvieron siempre muy interesados y comprometidos con el ejercicio; no obstante, la revisión de gasto no satisface sus expectativas, en la medida que sus necesidades de recursos son grandes y con esta herramienta no logran que la cabeza de sector les amplíe la cuota para temas que ellos consideran relevantes. El ITC también tuvo una participación activa en la mesa, y aunque su inversión es realizada en su totalidad con recursos propios, presentó resultados que han tenido para la optimización de recursos y avances hacia la acreditación institucional.

El MHCP solo participó en la primera reunión técnica, lo cual constituye un vacío puesto que sus aportes y criterio técnico es muy relevante en las discusiones; sin embargo, los principios promovidos por esta entidad fueron invocados en las discusiones, y se puede decir que los técnicos pudieron prepararse a través de esta herramienta para las discusiones de marco de gasto y asignación de presupuesto para la vigencia 2018.

Las grandes ausentes en esta revisión de gasto son las entidades adscritas ubicadas fuera de Bogotá, el INFOTEP SAI, el INFOTEP SJC, el ITFIP (Ibagué) y el INTENALCO (Cali). Es entendible que no pudieran desplazarse semanalmente para participar en las reuniones y fueron evidentes los esfuerzos de la Oficina de Planeación del MEN por conectarlos a las discusiones de manera virtual, pero en definitiva, no fueron participes de las decisiones, ni tuvieron la oportunidad de hacer la reflexión de prioridad y desempeño que la metodología de revisión de gasto propone.

Infortunadamente, aunque sus presupuestos son pequeños y altamente inflexibles (por tener recursos propios y porque se dirigen al mantenimiento de coberturas), dentro del sector son las entidades que mayor ineficiencia relativa presentan. En este sentido, la recomendación de Fedesarrollo para el MEN es que, en conjunto con el DNP, se haga un gran esfuerzo por acercarse a ellos para revisar sus proyectos de inversión y apoyarlos en la redefinición de los mismos, con un enfoque de alineación con las políticas sectoriales relevantes y de definición y avance en el cumplimiento de metas.

Presentación de formatos y guía

Para concluir esta fase de la revisión de gasto, se remitió a las entidades del sector el formato para diligenciar las opciones de optimización, acompañado de un instructivo para mejor comprensión y un ejemplo de las revisiones de gasto del año anterior. Con base en esto, las entidades presentaron sus propuestas, que serán expuestas en el siguiente capítulo.

3. Resultados finales de la revisión de gasto[5]

Posterior a la realización de las cuatro mesas técnicas en las cuales se llegó a acuerdos sobre los criterios de prioridad y desempeño e inflexibilidades, en tres sesiones divididas por entidad (una primera sesión correspondiente a las entidades adscritas, una segunda sesión correspondiente a los dos viceministerios y una tercera sesión correspondiente a proyectos transversales del MEN), se presentaron y aprobaron las propuestas de optimización por un monto de $179.078 millones. La Tabla 13 muestra el resumen de estas propuestas:

Tabla 13. Resumen de propuestas de optimización sector educación, millones de pesos

PROYECTO DE INVERSIÓN	MONTO	ORIGEN
Acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda (Icetex)[6]	$ 172.802	▪ Recuperación de saldos no ejecutados en fondos ▪ Cruces de información entre fondos para depurar beneficiarios ▪ Retiro de recursos en fondos en los que el MEN no tiene obligación ▪ Se proyecta optimización en los costos de administración y matrículas
Fortalecimiento para el acceso y permanencia en la educación superior con calidad (Fomento)[7]	$ 1.930	▪ Eliminación de la estrategia de formación internacional para docentes y estudiantes ▪ Reducción de recursos para contratos de prestación de servicios
Mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media (Calidad básica)	$ 4.346	▪ Disminución de recursos para el desarrollo de eventos ▪ Optimización de procesos contractuales ▪ Optimización de los procesos de asistencia técnica y mayor uso de los sistemas de información ▪ Apoyo del ICFES para la realización de pruebas
TOTAL OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS	**$ 179.078**	

Fuente: Elaboración del equipo consultor con base en reporte MEN 10/05/2017.

5 Las propuestas de optimización que se presentan en este capítulo resultaron del trabajo de los equipos de revisión compuestos por el DNP y el sector durante las mesas técnicas (marzo-abril de 2017), y no deben ser entendidas como propuestas de Fedesarrollo, ni de los integrantes del equipo consultor.
6 Los recursos, provenientes de vigencias anteriores, se utilizan para cubrir faltantes de otros fondos en la vigencia actual. Esto es posible en virtud del artículo 104 del Decreto 2170 de diciembre de 2016 y se materializa con lo establecido en la adición presupuestal de junio de 2017.
7 Esta optimización se da para dos vigencias: $ 975,3 millones en 2017 y $ 954,7 millones en 2018.

Este monto logrado supera con creces la meta de optimización de $31 mil millones establecida por el mandato, pues es casi seis (6) veces. No obstante, la optimización de recursos de los fondos del Icetex, que asciende a $172.802 millones (96,4% de la optimización), tiene dos particularidades: i) es un ejercicio que se estaba pensando desde un par de meses antes de iniciar esta revisión de gasto, que se concreta en el primer semestre de 2017 y se expone como un resultado en el marco de las mesas técnicas, y ii) que recoge recursos de vigencias anteriores a 2016 y 2017, que serán incorporados al presupuesto del MEN sin situación de fondos, y que depende de la ley de la adición presupuestal de junio de 2017 para convertirse en una realidad. Si bien es un ejercicio muy importante del MEN, que merece ser expuesto y documentado, por esas dos particularidades se considera conveniente presentar un segundo análisis que excluya el monto alcanzado.

En este sentido, a parte del proyecto del Icetex, el MEN logró una optimización cuantitativa de recursos por valor de $6.276 millones, valor que corresponde al 20,2% de la meta de optimización establecida por el mandato para el sector. A continuación se muestran de forma detallada las propuestas que las entidades o viceministerios llevaron a la mesa, que fueron aprobadas por los participantes. Los formatos originales diligenciados por estas entidades se encuentran en el anexo Formatos diligenciados por las entidades (archivo Excel).

A. Propuestas de optimización del Ministerio de Educación Nacional

El Viceministerio de Educación Superior (VES) diligenció el formato para sus cuatro grandes proyectos, aunque en dos de ellos la propuesta de optimización es cero y allí se argumenta el por qué. Aquí se muestran las propuestas con un monto mayor a cero y las demás pueden ser consultadas en el anexo B.

Tabla 14. Propuesta Proyecto Incentivos a la Demanda

Código BPIN	**Nombre del Proyecto**	**Presupuesto 2017**
2015011000238	Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia	$ 1.001.107.000.000
RECOMENDACIONES DE OPTIMIZACIÓN Y AHORRO		
DETALLE DE LA OPTIMIZACIÓN / REASIGNACIÓN / AHORRO DE RECURSOS		
TIPO DE INVERSIÓN	**VALOR A OPTIMIZAR (en pesos)**	**JUSTIFICACIÓN DE LA OPTIMIZACIÓN (Explique brevemente la razón para proponer el ahorro de recursos)**
Priorización en la asignación de recursos para cada uno de los fondos	$ 17.802.000.000	▪ Priorización en la asignación de recursos para cada uno de los fondos, así: ▪ Fondo Afros, Indígenas → Saldos no ejecutados de los recursos asignados en la vigencia 2016 y su ejecución: $1.673 millones ▪ Fondos Mejores Bachilleres → Se liberaron recursos por medio del cruce de información de potenciales beneficiarios de Mejores bachilleres con los diferentes fondos en administración. ▪ Fondo Excelencia Docentes → Identificación de recursos no ejecutados: $4.700 millones ▪ Fondo Universidades de Paz → Revisión de recursos comprometidos en 2017 y su disponibilidad en 2017: $1.600 millones. ▪ Fondo Médicos → Acuerdo con el Ministerio de Salud para la reducción del recurso asignado por parte del MEN para la vigencia 2017 permitiendo un ahorro de $11.429 millones.

		▪ Revisión de fondos en administración con saldos disponibles que permita la aplicación del artículo 101 de la ley de presupuesto.
Utilización de saldos no comprometidos en fondos en administración cuyo constituyente es el Ministerio de Educación Nacional y se encuentran activos	$ 63.439.669.991	Reasignación de este valor en productos que están sin situación de fondos.
Utilización de saldos no comprometidos en fondos en administración cuyo constituyente es el Ministerio de Educación Nacional y se encuentran inactivos, en liquidación o en ejecución	$ 23.301.652.341	Reasignación de este valor en productos que están sin situación de fondos.
Utilización de las utilidades generadas por el ICETEX	$ 48.034.000.000	Reasignación de este valor en productos que están sin situación de fondos.
Utilización de recursos del fondo de garantías de invalidez y muerte de los beneficiarios de créditos educativos del ICETEX	$ 20.224.677.668	Reasignación de este valor en productos que están sin situación de fondos.
VALOR TOTAL DE LA OPTIMIZACIÓN/AHORRO PROPUESTO	**$ 172.802.000.000**	

Fuente: Reporte de formato de propuestas diligenciado por el VES, 10/05/2017

Tabla 15. Propuesta Proyecto Fomento Educación Superior

Código BPIN	Nombre del Proyecto	Presupuesto
2015011000249	Fortalecimiento para el acceso y la permanencia en la educación superior con calidad en Colombia	$18.108.000.000
RECOMENDACIONES DE OPTIMIZACIÓN Y AHORRO		
DETALLE DE LA OPTIMIZACIÓN / REASIGNACIÓN / AHORRO DE RECURSOS		
2017		
TIPO DE INVERSIÓN	**VALOR A OPTIMIZAR (en pesos)**	**JUSTIFICACIÓN DE LA OPTIMIZACIÓN (Explique brevemente la razón para proponer el ahorro de recursos)**
Apoyo, asesoría y asistencia técnica para fomentar y fortalecer la calidad de la educación	$ 839.307.490	Reducción del CDP que soporta los honorarios de prestación de servicios para acompañar la planeación, implementación y seguimiento de los programas o proyectos liderados por la Dirección de Fomento y se realizó una reasignación de los recursos liberados a los proyectos de: ▪ Educación rural ▪ Educación inclusiva (Posconflicto) ▪ IES acompañadas para la planeación, formulación, diseño y ejecución de planes de fomento, contingencia y mejoramiento a la calidad de las instituciones de educación superior ▪ Aumento de cobertura y disminución de la Deserción
IES acompañadas a través de los consejos superiores	$ 136.003.896	Reducción del CDP que soporta los honorarios de prestación de servicios para Acompañar la planeación, implementación y seguimiento de los programas o proyectos liderados por los Consejos Superiores y/o Directivos y se realizó una reasignación de los recursos liberados al proyecto de Transparencia por Colombia.
VALOR TOTAL DE LA OPTIMIZACIÓN/AHORRO PROPUESTO	**$ 975.311.386**	
2018		

Realizar la estrategia de formación internacional para docentes y estudiantes	$ 309.820.000	Se elimina la actividad debido a que la Oficina de Cooperación y Asuntos internacionales se encuentra realizando su propio proyecto de inversión.
Apoyo, asesoría y asistencia técnica para fomentar y fortalecer la calidad de la educación	$ 444.943.664	Reducción recursos para contratos de prestación de servicios.
Gastos de logística (ejemplos: eventos, talleres, operadores logísticos).	$ 200.000.000	Reducción recursos para contratos de prestación de servicios.
VALOR TOTAL DE LA OPTIMIZACIÓN/AHORRO PROPUESTO	**$ 954.763.664**	

Fuente: Reporte de formato de propuestas diligenciado por el VES, 10/05/2017

Por su parte, el Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media (VEPBM) propuso oportunidades de optimización para el proyecto de calidad.

Tabla 16. Propuesta Proyecto Calidad Básica

Código BPIN	Nombre del Proyecto		Presupuesto
20056500000	Mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media		$ 210.968.000.000
RECOMENDACIONES DE OPTIMIZACIÓN Y AHORRO			
DETALLE DE LA OPTIMIZACIÓN / REASIGNACIÓN / AHORRO DE RECURSOS			
TIPO DE INVERSIÓN	**Actividad**	**VALOR A OPTIMIZAR (en pesos)**	**JUSTIFICACIÓN DE LA OPTIMIZACIÓN (Explique brevemente la razón para proponer el ahorro de recursos)**
1. ELIMINACIÓN - ¿ES POSIBLE ELIMINAR EL PRODUCTO?	**Día E y de la familia**	$ 1.187.000.000	Se proyecta continuar con los recursos provistos para la vigencia 2017 en la vigencia 2018. De igual manera, se proyecta una disminución en los recursos previstos para el desarrollo de eventos por parte de la Dirección de Calidad EPBYM, procurando utilizar al máximo sistemas de información para no disminuir el alcance de las estrategias del Ministerio de Educación en el territorio nacional.
	Supérate		
	Foro Educativo Nacional		
	Encuentros rectores		
	Formación a docentes		
	Escuelas normales superiores ENS		
	Saber 3°, 5° y 9°	$ 2.844.000.000	Gestión de recursos provenientes de otras Entidades como el ICFES, para la realización de las pruebas SABER. La ECDF se encuentra en estado de déficit presupuestal y se espera apalancar esta actividad con los recursos provenientes de la Reforma Tributaria, generando optimización por concepto de no proyectar incrementos ni corrección monetaria para la vigencia 2018.
	Evaluación diagnóstico formativa (ECDF)		

	Asistencia técnica Programa Todos a Aprender	$ 315.000.000	Continuación de eficiencia administrativa y uso del recurso humano que se venía realizando a partir del tránsito de la vigencia 2016 a 2017 (menor cantidad de personal y eficiencia en los tiempos utilizados para evitar sobrecostos en alojamiento y transporte), la cual se traduce en un ahorro proyectado del 10% para la vigencia 2018.
	Asistencia técnica media		
	Asistencia técnica referentes		
	Asistencia técnica fomento		
	Asistencia técnica bilingüismo		
VALOR TOTAL DE LA OPTIMIZACIÓN/AHORRO PROPUESTO		**$ 4.346.000.000**	

Fuente: Reporte de formato de propuestas diligenciado por el VEPBM, 10/05/2017

Así mismo, el MEN presentó optimización cualitativa, a través de ajustes en las cadenas de valor 2018 de los proyectos de víctimas y brechas del VEPBM, con el fin de especificar las actividades o rubros que reciben los recursos. En particular, se aclaró que en estos proyectos se financia la dotación de canastas educativas, y no solamente la asistencia técnica a las entidades territoriales.

Por otra parte, el INCI y el ITC diligenciaron el formato porque en las sesiones de identificación de optimización o ahorro mencionaron estar realizando ejercicios de revisión a sus proyectos de inversión, definición de metas y ejecución de convenios con entidades internacionales que dan cuenta de un uso más eficiente de sus recursos, lo cual constituye una optimización cualitativa, aun cuando una de las conclusiones de esta revisión de gasto es que estas entidades no se encuentran en la posibilidad de generar un monto de ahorro u optimización. A continuación se presentan sus propuestas.

B. Propuestas de optimización del Instituto Nacional para Sordos

El INCI presentó una reformulación de las cadenas de valor, dejando únicamente las actividades que son prioritarias para la entidad en la vigencia 2018, y dirigiendo los recursos disponibles hacia estas. Así mismo, se resalta un ajuste en los indicadores y las metas de los proyectos, lo cual permitirá un mejor seguimiento a la ejecución física de los mismos.

En particular, en cinco de sus proyectos de inversión se ajustó el presupuesto de cada una de las actividades, teniendo en cuenta el presupuesto real de la vigencia 2018 y se trasladaron internamente recursos entre actividades en aras de lograr el cumplimiento de las metas registradas. Igualmente, el detalle de estas actividades realizadas se encuentra en el anexo B de este documento.

C. Propuestas de optimización del Instituto Técnico Central

El ITC realizó ejercicios de eficiencia en sus recursos por medio de lograr contraprestaciones de cada peso invertido a través de la suscripción de convenios. Por ejemplo, en el año 2016 se firmó un convenio tripartito con el Ministerio de Educación de Francia y Schneider de Colombia para el montaje de un laboratorio de media y baja tensión y otro de domótica, lo cual permitió servicios en contraprestación por $667.555.690 (total de la inversión $1.667.553.244), como resultado del diagnóstico y diseño de los ambientes de formación, asesoría especializada, montaje y certificación. Este convenio se encuentra vigente actualmente y es por ello que se menciona que se cuenta con 67% de recurso adicional gestionado sobre su presupuesto propio. El registro detallado de esta actividad dentro de los formatos de optimización del ejercicio de revisión de gasto, se incluye en el anexo B de este documento.

4. Resumen de lecciones aprendidas y recomendaciones[8]

A. Lecciones y recomendaciones generales para las fases 1 y 2

Alistamiento de los datos

La lección aprendida más grande que surgió de esta etapa del proceso es la necesidad de contar con las bases de datos e insumos para el alistamiento de la base consolidada desde el inicio del ejercicio, porque la constante actualización de estas bases de datos, el cambio en las cadenas de valor y las inconsistencias que se presentan entre las diferentes fuentes (bases de datos entregadas en comparación con las fuentes oficiales) generaron dificultades en esta etapa. Además, en las bases de datos fuente se tienen campos de avance físico o financiero nulos, debido a que existen proyectos de inversión sin información asociada, con reporte de cero (0) en avance, o mayores al 1.000%. Este tema supone un inadecuado reporte por parte de las entidades, y genera ruido en los resultados del ejercicio. Estos elementos dificultaron un proceso más fluido y un alistamiento de los datos más rápido, para dar paso a las siguientes etapas, que son aquellas en las cuales cobra más importancia tomar el tiempo que sea necesario en aras de obtener los resultados adecuados.

Aunque hubo consensos en la mesa sobre los datos, fuentes y fechas de corte, sí se confirmó la necesidad de contar con la última información disponible, para generar confianza entre los participantes y facilitar el cálculo de la optimización de recursos. En particular, se hacía muy evidente la necesidad de que todos los involucrados tuvieran la última versión de las cadenas de valor de todos los proyectos de inversión, y la apropiación vigente para 2017. Si esto está claro, las discusiones se centran más fácilmente en las ineficiencias, y no en la versión que cada participante tenga de los datos.

Por ello, las recomendaciones que surgen para la fase 1 de la revisión de gasto son:

i) Actualizar previamente los insumos e información que alimentarán la base de datos consolidada con la cual se realizará el ejercicio, para darle prioridad a las siguientes fases, que ameritan mayor tiempo disponible.
ii) Realizar mayor acompañamiento en el diligenciamiento de la información suministrada por parte de las entidades, generando retroalimentación que permita un incremento en la calidad obtenida y facilite la obtención de los resultados del ejercicio.

8 Las opiniones y recomendaciones que se presentan en este capítulo pertenecen al equipo consultor a cargo de la revisión de gasto en el sector educación, y no deben ser entendidas como opiniones y recomendaciones del DNP, o de las entidades involucradas en las mesas técnicas.

Reuniones previas

La realización de reuniones previas, con el DNP y el MHCP como entidades transversales, y con las entidades que conforman el sector, supusieron un factor clave de éxito al inicio de las mesas técnicas. Primero, el equipo consultor llegó informado a las discusiones, sobre las prioridades de las entidades, y la definición y contenidos de sus proyectos de inversión y los ajustes que han tenido en el cuatrienio. Segundo, los participantes venían preparados para las discusiones, se habían resuelto algunas dudas básicas para el ejercicio, y así se pudo ir directamente a la metodología y los criterios de calificación.

Mandato

La oportunidad de entrevistar a la Ministra, cabeza de sector, fue contundente para la definición de las prioridades y para darle respaldo y fluidez al ejercicio. No obstante, es fundamental que en esta reunión participen todos los actores involucrados, especialmente si tienen alto grado de responsabilidad en la toma de decisiones. Por ejemplo, para el caso de esta revisión de gasto quedó un cabo suelto, pues para educación superior el equipo consultor no tuvo la oportunidad de conocer la visión de la nueva Viceministra, no se logró una reunión previa con su equipo, e incluso ella no estuvo en la reunión del mandato. Por esta razón, en el momento de llevar a cabo las mesas técnicas hubo desconexión entre lo establecido en otros niveles de gobierno y las discusiones que el equipo sostuvo con los encargados de este subsector.

Por otra parte, uno de los factores críticos de éxito de esta revisión de gasto, fue contar con la meta de mandato de optimización de 10% del presupuesto flexible, porque generó mayor compromiso por parte de todos los actores involucrados y facilitó acotar el ejercicio en términos de enfocar los esfuerzos únicamente en el presupuesto flexible.

De acuerdo con lo anterior, las recomendaciones que surgen para la fase 2 de la revisión de gasto son:

i) Incorporar la realización de las reuniones previas con las entidades del sector para todas las revisiones de gasto. Esto permite conocimiento y discusión previa entre los participantes y sobre todo, deja la catarsis presupuestal en la primera fase de la revisión, antes de pasar a las mesas técnicas.
ii) Propender porque en la reunión de mandato se encuentre todo el equipo técnico directivo de la entidad cabeza de sector.
iii) Definir mecanismos para hacer confiable la meta de ahorro u optimización, a partir de la información de la base de datos construida en la fase 1, o con el marco de gasto de la vigencia analizada.

B. Lecciones y recomendaciones generales para la fase 3

En el desarrollo de las mesas técnicas del sector educación se identificaron aspectos operativos y estratégicos que facilitaron, o dificultaron, las discusiones y la toma de decisiones. A continuación se exponen con el fin de que se constituyan como un balance del ejercicio, y se utilicen a futuro para nuevas revisiones de gasto en este y otros sectores.

En primer lugar, la mesa técnica tuvo dudas respecto a la definición y cálculo del RIEPI, que se presentó como parte del indicador de prioridad por solicitud del DNP. Al respecto, la Dirección de Desarrollo Social del DNP realizó una presentación a la mesa, que permitió aclarar las dudas generales sobre este índice y generó el compromiso de ahondar en su revisión entre el DNP y el MEN. No obstante, la lección aprendida para esta fase, y en general para toda la revisión de gasto, es la necesidad de realizar ejercicios previos de socialización, para articular a las áreas del DNP y las solicitudes que realizan, esto con el fin de ser mucho más asertivos frente a las entidades del sector.

Por otra parte, un aspecto muy importante para el buen desarrollo de las reuniones es la participación activa de todos los involucrados, lo cual se logró en este caso no solo con el poder de convocatoria del MEN, sino también con las estrategias utilizadas para mantener cautivos a los asistentes. En las primeras reuniones, cuando no había acuerdos sobre el indicador de prioridad, en vez de realizar votaciones, se sostuvieron reuniones paralelas con algunas entidades para escuchar sus inquietudes y preocupaciones sobre el ejercicio, explicar con más detalle los aspectos puntuales de la metodología, e incluso explorar de manera conjunta alternativas que pudieran mejorar las propuestas del equipo consultor y dejar satisfechas a todas las partes. Este hecho, además de facilitar el logro de acuerdos, mantuvo el interés de todas las personas en las reuniones.

Según lo sucedido en esta fase del proceso, se concluye que presentar la metodología, acordar los criterios de calificación, las inflexibilidades y revisar la información, toma entre tres y cuatro reuniones. Posterior a esto, la actividad de identificación de ahorros u oportunidades de optimización requirió tres reuniones distintas, con la participación por turnos de los responsables de las unidades de análisis que estaban siendo revisadas, especialmente para agilizar el ejercicio y no agotar a los equipos con jornadas muy extensas. En general, esta tercera fase del proceso, que además se considera el núcleo de la revisión de gasto, debería realizarse en un tiempo no menor a ocho semanas.

Por otro lado, se considera clave que los técnicos que manejan los proyectos de inversión estén presentes en las reuniones de identificación de ahorros u optimización desde el inicio, o que cuenten con canales de socialización detallada al interior de las entidades, puesto que son los que realmente conocen y entienden las actividades programadas y recursos asignados, y su relación con la

consecución de productos relevantes, y porque pueden y deben ser partícipes de las decisiones que se tomen, en corresponsabilidad con la oficina de planeación.

Así mismo, es muy importante que el DNP participe activamente en las discusiones que se generen, tanto el área técnica, como las áreas transversales (DIFP, DSEPP), no solo con su asistencia sino también con la validación de las propuestas y la generación de nuevas ideas, pues esto permite la defensa de las prioridades del alto gobierno, le brinda mayor legitimidad al ejercicio, y genera un mayor conocimiento del DNP de los sectores y sus presupuestos, y de la metodología de revisión de gasto para ser replicada en vigencias siguientes.

Finalmente, se considera que el aspecto que más influyó para el buen desarrollo de las mesas técnicas de este sector fue tener un mandato claro, con la meta de optimizar el 10% del presupuesto flexible. En primer lugar, el mandato genera un compromiso y responsabilidad para el jefe de planeación de la cabeza de sector, las entidades adscritas y todos los técnicos involucrados; esto permite que asistan a las reuniones, estén atentos en las discusiones, y generen ideas y propuestas sobre cómo obtener los resultados esperados. En segundo lugar, la meta permite acotar el ejercicio, por ejemplo, centrarse solo en el presupuesto flexible limita las unidades de análisis a revisar, y tener un valor puntual correspondiente a ese 10% permitía saber hasta dónde se debía extender el esfuerzo de optimización.

Recomendaciones para la fase 3 de realización de las mesas técnicas:

i) En general es necesario establecer que el ejercicio de revisión de gasto se hace en dos vías. Por un lado, es muy importante contar con una base de datos e indicadores que permitan leer tal información. Y tal como plantea la metodología, identificar la forma de valorar cuantitativamente el nivel de pertinencia de toda la inversión. Por otro lado, es importante tener en cuenta que para que el ejercicio tenga sustento, sea más aterrizado a la realidad y sea considerado al momento de tomar las decisiones de inversión, debe desarrollarse igualmente un seguimiento a la visión estratégica de cada uno de los que intervienen en las decisiones y balancear el ejercicio cuantitativo con un componente de negociación.
ii) En sintonía con la recomendación anterior, es fundamental transmitir el mensaje de que la revisión de gasto no constituye un recorte de recursos, sino unos lineamientos para que las oficinas de planeación y las áreas técnicas puedan tomar decisiones informadas sobre la asignación de recursos a los distintos proyectos y el logro de eficiencias. En particular, es importante decir que incluso en el marco de las inflexibilidades pueden surgir oportunidades muy grandes de optimización.
iii) Es fundamental que el DNP y el MHCP tengan acuerdos claros antes de iniciar las revisiones de gasto sobre sus propósitos y su alcance, y participen en todas las sesiones, para que el ejercicio tenga resultados más pertinentes, concretos y sostenibles.

iv) Se recomienda construir un perfil de los participantes en las mesas técnicas y discutirlo con la cabeza de sector antes de citar a las reuniones. Lo ideal sería que los técnicos de los proyectos estén desde la primera sesión y que se trabaje con ellos en un ejercicio de ajuste a las cadenas de valor, para que haya articulación en todas las fases del ejercicio, incluso pensando en las fases 4 y 5.

v) Se sugiere tener acciones en tres frentes, apoyándose en los expertos senior y junior según corresponda: a nivel micro, que se enfoque en los proyectos y se adelante con los técnicos; nivel medio, en el que se discutan temas relevantes, como la destinación de la adición presupuestal o los elementos de ineficiencia del SGP, que se adelante con los jefes de planeación y subdirectores del DNP y MHCP, y un último a nivel macro, en el que se discutan las propuestas estructurales, que se enfoquen en la modificación estructural de políticas o las estrategias para conseguir nuevos recursos, por ejemplo.

C. Lecciones y recomendaciones estratégicas para el sector

En primer lugar, es necesario resaltar en las oportunidades de optimización adicional que se pueden dar en los proyectos de inversión del MEN, para lograr un mayor porcentaje respecto a la meta definida en el mandato.

Tabla 17. Recomendaciones sobre opciones adicionales de optimización

Proyecto o actividad	Recomendación
Asistencia técnica (general)	Transformar las estrategias de asistencia técnica para que sea más integral, se apoye en herramientas virtuales, y permita el ahorro de recursos. El rubro de asistencia técnica suma en todos los proyectos de inversión sin inflexibilidades cerca de 14 mil millones de pesos, así que la acción propuesta podría generar un ahorro importante de recursos.
Proyecto Calidad EPByM	Hacer reasignación de recursos por transiciones en temas de calidad en la educación básica, que no requieren la misma inversión para todos los años. En especial para el 2018 se sugiere revisar si se requieren $28 mil millones destinados a la entrega de material pedagógico, o si esa actividad puede requerir menos recursos, si se encuentra en una fase menos activa. Incluso, teniendo en cuenta que el Programa Todos a Aprender (PTA) ha consolidado su método y apropiación en territorio, podría apoyarse mucho más en la cooperación de las entidades territoriales y de esta manera reducir la presión que realiza al presupuesto de la Nación. Para esto, sería conveniente tener una evaluación de resultados y con base en esto generar las modificaciones que se consideren pertinentes.

Proyecto o actividad	Recomendación
Proyecto Fomento educación superior	Se sugiere identificar las siguientes actividades como de baja prioridad, para modificar o reasignar a actividades de nuevas prioridades como el posconflicto: ▪ Inversión en el índice de transparencia para las IES, teniendo en cuenta que en la actualidad no se tiene como parámetro de los lineamientos de aseguramiento de calidad y/o acreditación de calidad (Aproximadamente $1.000 millones en vigencias anteriores) ▪ Firma de convenios de fomento a la regionalización de la educación superior directamente con IES para la dotación y/o construcción de infraestructura (Aproximadamente $2.000 millones en vigencias anteriores)
Proyecto Educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH)	Se sugiere replantear las actividades de asistencia técnica y centrarlos en el desarrollo de lineamientos técnicos para generar un sistema de calidad fortalecido que permita la generación de recursos propios para el MEN. Para 2018 incluir dentro del presupuesto de asistencia a las secretarias del VEPBM la socialización de los lineamientos construidos.
Proyecto Calidad educación superior	Se sugiere replantear la estructura del presupuesto con el que se cumple la misión del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior, programando el presupuesto de actividades como pago de honorarios a pares académicos, logística de visitas de evaluación, y proceso de convalidación de títulos dentro del presupuesto de funcionamiento del MEN.
Proyecto Secretaría General	Identificar los recursos que se destinan a comunicaciones, logística y eventos de todos los proyectos y considerarlos con un nivel de prioridad bajo en el momento en el que la entidad deba definir sobre prioridades de gasto.

Fuente: Propuesta equipo consultor

Adicionalmente, a continuación se proponen unas acciones estratégicas para el sector educación, para ser implementadas en el corto, medio y largo plazo, conducentes a lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles:

Funcionamiento – FOMAG

El FOMAG se creó a través de la Ley 91 de 1989, con el fin de centralizar los recursos que son utilizados para el pago de salud, pensión, riesgos laborales y cesantías de los docentes. Los recursos que allí se destinan provienen de tres fuentes: i) giro que hacen las entidades territoriales por aportes como patronos con fuente SGP; ii) descuento que se hace a los docentes por aportes como empleados (negociación con Fecode en 2002); y iii) recurso del PGN. Este fondo es de patrimonio autónomo y no se rige por la Ley 80 y demás de la contratación estatal, sino que es manejado por la Fiduprevisora con unidad de caja. De acuerdo con las reuniones previas llevadas a cabo con

funcionarios del MEN y de la Fiduprevisora, se estableció que puede haber al menos cinco estrategias de eficiencia en el gasto asociadas al FOMAG:

i) Gestión de la cartera a través del cobro coactivo y persuasivo, puesto que las entidades territoriales no giran los recursos, o no lo hacen a tiempo. Para abril de 2017 la cartera ascendía a los $1,7 billones (Entrevista Fiduprevisora, 2017)
ii) La mayor parte de PQRS que recibe la Fiduprevisora están asociados a FOMAG; en general, los usuarios se quejan por el tema de manejo de expedientes y los tiempos que se toman las entidades territoriales para retornar un trámite, lo cual genera pagos o reconocimientos por mora en los trámites. En este sentido, es necesario avanzar en dos frentes. Por un lado, gestión con las entidades territoriales para que mejoren sus tiempos de respuesta. Por otro lado, el fortalecimiento de la figura del defensor del consumidor, a través de la cual se pueden reducir las quejas y disminuir los costos por tiempos y trámites.
iii) Teniendo en cuenta que la Fiduprevisora está encargada de garantizar el servicio de salud a docentes, también es responsable de tramitar y pagar las tutelas por servicios médicos, lo cual genera mayor gasto de recursos. Para hacer frente a esta situación, es necesario tomar ciertas medidas. Por un lado, que FOMAG exija mejores servicios a los prestadores, que incluyan centros de atención. Por otro lado, que la supervisión que se realiza al cumplimiento de los prestadores sea más rigurosa.
iv) Solucionar el vacío normativo sobre quién debe asumir la salud y seguridad en el trabajo, en atención al Decreto 1655 de 2015, para que se haga responsable del gasto.
v) Finalmente, fortalecer los sistemas de información de FOMAG, que permitan la producción confiable y oportuna de cifras, que contribuyan a una adecuada planeación del flujo de caja y ejercicios actuariales, y que incluyan la validación con otras fuentes de información (de las secretarías de educación, por ejemplo). Debe existir un modelo automatizado del cálculo actuarial que permita muy rápidamente responder a las solicitudes y hacer las estimaciones de los recursos requeridos. La inversión en el modelo, será costo eficiente en relación a los recursos que el sistema está incorporando adicionalmente para cubrir pagos contingentes para pagar las obligaciones que se generan con procesos judiciales por falta de celeridad en el proceso.

Funcionamiento – SGP

El documento de distribución de los recursos del SGP correspondiente a mayo de 2017, permite evidenciar que la bolsa total asciende para este año a los $20,5 billones, de los cuales $17,7 billones se destinan a la prestación del servicio educativo (nómina y prestaciones sociales) y $610 mil millones a la gratuidad educativa. Después de esta asignación, quedan pendientes por distribuir $1,38 billones. Por su parte, la bolsa para *calidad matrícula* asciende para este año a $750 mil millones.

Si bien la bolsa general crece en términos corrientes respecto a lo disponible para 2016 ($18,8 billones), para el año 2017 no se cuenta con los recursos adicionales exclusivos que otorgaba el Parágrafo transitorio 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007. Este parágrafo establecía que el SGP para el sector educación tendría un crecimiento adicional de los recursos de 1,8% entre los años 2011 y 2016, y que serían destinados a cobertura y calidad. Para 2016 este crecimiento adicional le otorgó al sector educación $545,8 mil millones, que para 2017 ya no están disponibles. Aunque no se ha establecido a ciencia cierta cuáles son los rubros afectados por la pérdida de este crecimiento adicional, sí se evidencia que los recursos destinados a calidad (matrícula + gratuidad) pasaron de $1,53 billones en 2016 a $1,36 billones en 2017, asumiendo que lo pendiente por distribuir no afectará a estos conceptos.

Adicionalmente, la composición definitiva de las nóminas, el crecimiento de las mismas, la definición del porcentaje de incremento de salarios para servidores públicos, el reporte de ascensos en el escalafón por parte de las entidades territoriales, e incluso los acuerdos a que llegó el MEN con los docentes en las dos últimas negociaciones, son temas que no están concluidos y que pueden incrementar o suavizar el déficit. En todo caso, ante una eventual falta de recursos, tal como lo establece la Ley 715 de 2001, la prioridad es la prestación del servicio educativo (pago de nóminas y reconocimiento de prestaciones sociales de acuerdo con la población atendida).

Actualmente, el MEN, el DNP y el MHCP avanzan en la definición de propuestas que permitan llevar a cabo la discusión que se traduzca en una reforma al SGP. Los funcionarios de las tres entidades parecen coincidir en que para este año la reforma sería más de forma y de eficiencia en las bolsas, que una reforma estructural que permita recuperar el 1,8% de crecimiento adicional que concluyó en 2016, o que incluso permita aumentar de manera importante los recursos disponibles. No obstante, tanto el MEN como el DNP consideran que una reforma estructural sí debe darse y que para esto se requieren estudios, análisis y cálculos detallados que permitan tomar decisiones informadas.

En este contexto, en cuanto a los posibles ajustes de eficiencia del SGP, es importante mencionar que al analizar la implementación de la Ley 715, se podría decir que si bien la intención era incentivar la mayor matrícula dado que la distribución de recursos se da por niño atendido, el modelo presenta restricciones dado que se cuenta con ingresos variables para financiar los costos fijos dados por la planta docente. En este caso, los ajustes de eficiencia por parte del MEN se han encaminado a tener auditorías más eficientes de tal manera que se tenga una mejor aproximación al número de estudiantes que en verdad se encuentran en el sector educativo. En este sentido, el MEN menciona que es necesario continuar haciendo estas auditorías en la medida que las restricciones presupuestales y las ganancias de hacerlo lo permitan.

Teniendo esto bajo consideración, y basados en las reuniones sostenidas en el marco de esta revisión de gasto, se resaltan varios puntos adicionales que podrían contribuir a hacer ajustes de eficiencia:

i) Hacer inversiones en los sistemas de información de docentes (HUMANO), de tal forma que se tenga certeza de la existencia y de los perfiles (escalafón) de los mismos.
ii) Hacer las contribuciones del FOMAG a tiempo de tal manera que se paguen oportunamente las prestaciones sociales de los docentes (cesantías y pensiones). En la actualidad hay cerca de $60 mil millones embargados al año por falta de oportunidad a la hora de girar estos recursos.
iii) Ajustar las competencias para los traslados docentes: generar incentivos para que sean de manera voluntaria y que la relación técnica se acerque más al promedio y lleguen a donde sean requeridos los docentes.
iv) Mejorar los sistemas de información para controlar de forma más adecuada los recursos de gratuidad, que en el momento se encuentran atomizados.
v) Definir los criterios de uso para la bolsa de calidad matrícula con el fin de orientarlos a las necesidades más apremiantes del sector.
vi) Alinear las competencias en aquellos rubros que pueden presentar duplicidad, como alimentación escolar, en el cual hace falta planeación y supervisión.

Por su parte, Fedesarrollo[9] también recalca las inflexibilidades que tiene el componente de la planta docente, donde los lineamientos legales obligan al gasto de funcionamiento en rubros específicos. En este caso, se propone, por ejemplo, romper inflexibilidades como usar recursos de alimentación escolar para invertir en activos físicos como comedores escolares, o evitar duplicidades o que se realicen proyectos que tienen bajo impacto (atomización de recursos). De esta forma, se resalta que las diferentes instancias, nación, entidades certificadas y entidades no certificadas no terminen financiando un mismo gasto, y duplicándolo, con diferentes fuentes.

Así mismo, el mencionado el documento resalta que, para el caso de los recursos por calidad, se usen solamente los resultados de Saber 11° o los resultados del índice sintético de calidad educativa, dado que hay una alta correlación entre estos resultados y las de los grados 3, 5 y 9 y por lo tanto tener más variables no asegura una buena asignación. Esta hipótesis podría incluso abrir la discusión sobre la necesidad de realizar las pruebas para los grados 3, 5 y 9 todos los años, o hacerla universal; un periodo más espaciado, o hacerla anualmente a una muestra de estudiantes, permitiría reducir costos sin perjudicar los indicadores del sector que se utilizan para monitoreo y seguimiento, y asignación de presupuesto.

9 Fedesarrollo (2016). Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad de la educación, Bogotá: s.n.

Igualmente, se recomienda revisar el uso de estas variables de logro dado que estas pueden ser el producto de unas mejoras condiciones socioeconómicas y no de un mayor esfuerzo en el uso de los recursos del SGP, premiando en este caso, las entidades certificadas que son las que mejores condiciones presentan y ahondando en problemas de equidad.

En este sentido, una de las propuestas que más fuerza toma es la de realizar inversiones en los sistemas de información, en este caso el de docentes (HUMANO), de tal forma que los beneficios de estas auditorías y mejoras en la calidad de la información superen con claridad los costos y que de ahí se puedan generar los suficientes ahorros para atender otros gastos que permitan mejorar la calidad. Adicionalmente, es necesario controlar o limitar el crecimiento de la nómina docente.

Otras fuentes de recursos – SGR y FFIE

El artículo 59 de la Ley 1753 del PND crea el FFIE. Posterior a esto, el Conpes 3831 de 2015 le otorga importancia estratégica al plan nacional de infraestructura educativa. Este fondo se financia con recursos de la Ley 21, esfuerzo propio de las entidades territoriales certificadas, partidas específicas del PGN, y recursos del SGR y de cooperación de los privados. Hasta el momento se había avanzado en la construcción de 58 mega-colegios, aunque el enfoque se ha transformado un poco, hacia la construcción de colegios normales, que tengan aulas y espacios con las características requeridas para servir a la mega-meta de jornada única. Así, de la meta de 30mil aulas para el cuatrienio, hoy se tienen financiadas 18mil, y se espera que se logren 4.188 con recursos del SGR, 1.352 con adición de Ley 21, 3.206 con alianzas público privadas y 3.115 a través de la cofinanciación de las entidades territoriales (Entrevista FFIE, 2017).

El uso de los recursos de regalías para la financiación de las aulas presenta al menos tres cuellos de botella: i) regulación que segmenta la ejecución por proyectos y no facilita armar paquetes o proyectos más grandes, que permitan negociación de mejores precios con proveedores y el logro de economías de escala; ii) seguimiento a proyectos atado al pago y no al cumplimiento de hitos, que es más conveniente para proyectos de infraestructura y iii) los proyectos actuales de las entidades territoriales son costos en comparación que los estándares que aplican.

En este contexto, de acuerdo con las reuniones realizadas en el marco de esta revisión de gasto, la manera de lograr eficiencia en el uso de los recursos, y especialmente avanzar más rápidamente hacia el cumplimiento de las metas, se puede resumir en las siguientes estrategias:

i) Lograr que los recursos del SGR se inviertan de la mejor manera, pues aunque se evidenció que el mayor porcentaje de proyectos se dirigen a infraestructura, la inversión y los estándares no concuerdan con los que están siendo utilizados en el nivel central.

ii) Gestionar una mayor participación de las alianzas público privadas, para lo cual se requiere el trámite de Conpes y vigencias futuras que incluso excedan este periodo de gobierno (como funciona con carreteras).
iii) Definición de criterios de infraestructura para el pos-conflicto, que permita avanzar hacia el cumplimiento de los compromisos del sector en el marco del Acuerdo de Paz (incluye la definición de un indicador de ruralidad, la priorización de municipios a beneficiar, y la construcción o mejoramiento de internados).
iv) Constitución de un fondo único, que consolide y organice todas las fuentes de financiación y sus presupuestos, y que determine o dirija el uso de los recursos a través de la definición de unos lineamientos generales de operación, que incluya los estándares de un modelo de colegio 10 (apto para la jornada única), y un manual de uso de la infraestructura educativa asociado al proyecto educativo institucional.

Transformación del esquema de subsidio a la demanda para el acceso a la educación superior.

Uno de los programas que más presiona el presupuesto del Sector de Educación Superior es el Programa Ser Pilo Paga -PSPP. Dado el protagonismo que se ha dado a este en el conjunto de la política de educación superior ha recibido especial atención y como debe hacerse con todos los programas del Gobierno Nacional, ya ha sido parte de la agenda de evaluaciones de impacto del DNP. No se describen acá los resultados de la evaluación, los cuales están descritos de manera detallada en los documentos consignados en la página web de esta entidad. Simplemente se resalta el hecho de que es un programa que ha permitido impactar de manera positiva, el acceso, la permanencia y la calidad de la educación superior recibida por sus beneficiarios, a quienes se les hace seguimiento uno a uno para que todos los elementos, que deben conjugarse para lograr el propósito principal que es que el joven beneficiario logre graduarse de la profesión que haya elegido, se alineen para el objetivo se cumpla.

Esto es una buena noticia, pero más que este resultado lo interesante de resaltar en el marco del ejercicio que describe este informe, es que este programa, que ocupa una buena parte de los recursos hoy destinados en el presupuesto al Viceministerio de Educación Superior, tienen un seguimiento importante y es fácilmente demostrable si este tipo de gasto está siendo costo-eficiente. No ocurre lo mismo con otra buena parte de los recursos presupuestados al Viceministerio de Educación Superior que también se planean con destino a cubrir el subsidio a la demanda de educación superior, ya sea a través de becas/crédito o de subsidio a la tasa de interés del Icetex. En el presupuesto del año 2017 se trasladó al Icetex una suma superior 1 billón de pesos. Y aproximadamente la mitad de estos recursos van para otras becas/crédito y subsidios a la demanda, así que no es una suma despreciable de dinero a la que de manera prioritaria se le podría realizar una revisión en torno a los resultados que puedan estar obteniendo. En este sentido, se sugieren a continuación medidas de corto, mediano y largo plazo.

i) A corto plazo revisar la visión y objetivos de los programas de becas/crédito diferentes a PSPP con el fin de identificar que tan eficiente ha sido el mecanismo diseñado para garantizar el acceso y permanencia de las poblaciones objetivo e iniciar un proceso de monitoreo casi individual de los beneficiarios con el fin de establecer el cumplimiento de los objetivos. Esto servirá a su vez para desarrollar estrategias, junto con el Icetex y las instituciones de educación superior, que movilicen, tal como ha pasado en el PSPP, acciones que permitan controlar la deserción escolar de los beneficiarios. La información general que hoy tiene el ICETEX permite inferir que uno de los problemas que tienen estas becas/crédito, como lo tiene toda la oferta de educación superior, es la deserción temprana, sin embargo es de esperarse que este mecanismo disminuya la probabilidad de hacerlo, pero al parecer no es el resultado que se está observando. Por eso es importante tener información real, que permita hacer estas inferencias con mayor sustento.

ii) En el mediano plazo, teniendo en cuenta la información del seguimiento que se planee hacer en el corto plazo, es muy importante plantearse una agenda de trabajo para incorporar cambios en los mecanismos de becas/crédito que no estén mostrando lo resultados deseados. Algunos de estos mecanismos se crearon por ley, pero no necesariamente sus características particulares. Por tanto, la sugerencia es que estos mecanismos poco eficientes se parezcan más a los que den muestra de serlo, tal como se puede identificar en el diseño del PSPP.

iii) También en el mediano plazo, puede empezar un seguimiento de las cohortes incorporadas en el subsidio de tasa para el pago de los créditos de Icetex. Este subsidio ha crecido exponencialmente y hoy implica que el MEN debe destinar alrededor de 300 mil millones anuales (el Estado lleva invertidos 2 billones de pesos desde su creación) con un cubrimiento de 405 mil beneficiarios, en una estrategia que hasta el día de hoy no ha tenido seguimiento ni evaluación. Este subsidio tiene el objetivo de alivianar la carga de los créditos de Icetex a lo largo del periodo en el que el beneficiario del crédito estudia y durante el periodo del pago, luego de haber terminado sus estudios. Sin embargo, no está claro si realmente es un alivio, quienes son finalmente los perfiles de los beneficiarios y hasta qué punto el subsidio sirvió para que en realidad las personas lograran terminar sus carreras, entre otros.

iv) En paralelo con las estrategias anteriores o en el largo plazo, debe estudiarse la posibilidad de reestructurar el mecanismo de financiamiento a la demanda, tal como hoy se tiene estructurado. Ya el MEN en el último año ha avanzado en el estudio y elaboración de una propuesta (Proyecto de Ley 262 de 2017) el cual reestructuraría, al menos hasta el día de hoy el esquema del subsidio de tasa, la forma como los jóvenes responderían al pago de sus obligaciones, realizando lo que se conoce en el mundo como el ¨pago contingente al ingreso¨. Sin embargo, tras esta revisión de gasto y teniendo en cuenta que la presión de

los compromisos con las becas/crédito también es muy fuerte, con lo que se pone en riesgo la continuidad de estas estrategias, se sugiere revisar el alcance de la propuesta para que esta sea planteada como un cambio radical al esquema de financiamiento de la demanda en Colombia. Con esto se quiere decir, que incluso programas como PSPP y otros mecanismos de becas/crédito como los destinados a indígenas, víctimas y afrocolombianos, entre otros, entren dentro del mecanismo de "pago contingente al ingreso".

v) Incluso si quisiera pensarse en la estructuración de un modelo general de financiamiento de la educación superior, se podría pensar en incluir dentro de la propuesta, parte del financiamiento de la Universidades Públicas. Claro, todo este proceso tiene implicaciones en la economía y la política del sector educativo que deben ser igualmente medidos antes de lanzar una propuesta a la opinión pública, pero si el país quisiera superar la crisis de financiamiento que presenta en general el sector y establecer un modelo que realmente garantice el acceso equitativo a la educación superior, tiene que iniciar de inmediato la construcción de un diálogo alrededor del tema. Y la opción de este tipo de financiamiento, la cual ya viene siendo trabajada por otros países (CHAPMAN Y HIGGINS, 2013) es una posibilidad que puede tener contrastación empírica importante, adecuando, claro está, el modelo a las condiciones de Colombia.

Las Instituciones de Educación Superior técnicas en el marco del Sistema Nacional de Educación Terciaria

Las cinco instituciones de educación superior adscritas al MEN tienen una situación no tan favorable a nivel académico, con excepción del ITC y las cinco a nivel presupuestal. Como se ha expresado en algunos apartados hay elementos desacertados en la gestión de los últimos años con estas entidades que podría superarse con relativa facilidad.

i) Se ha tomado mucho tiempo el proceso de descentralización de estas ÍES y permanecen en incertidumbre con este tema. En algunos aspectos, en opinión de las mismas instituciones, es conveniente este proceso, para otras no. Sin embargo, la inestabilidad frente a su situación administrativa genera cierta indefinición con respecto a las perspectivas de mediano y largo plazo. El MEN puede acelerar este proceso y tomar definiciones lo antes posible. Esto tendrá impacto en su estructura presupuestal y posiblemente en su perspectiva de desarrollo.
ii) Dado que no se ha dado el proceso de descentralización y por la reglamentación vigente, para estas entidades la lógica del ciclo presupuestal es totalmente no coincidente con su función como entidades educativas. Tienen un esquema presupuestal que no se ajusta al calendario académico de una IES y dificulta su gestión. Debe repensarse la lógica presupuestal de estas IES y realizar los ajustes que sean del caso. Estas entidades deben evolucionar y este es uno de los elementos más restrictivos que tienen para salir adelante.

iii) Estas IES deberían tener una especial atención del MEN en especial las más débiles. Institución de Formación Técnica Profesional de San Andrés es el caso más complejo. La sugerencia es trabajar conjuntamente para definir un plan de desarrollo que potencie su actividad académica.

iv) Al igual que muchas instituciones de educación técnica, hoy no está claro cuál es el enfoque que deberían desarrollar entorno al aseguramiento de la calidad. No han recibido por parte del MEN un mensaje real y diferenciador de su papel dentro del Sistema. Teniendo en cuenta que el MEN se encuentra trabajando en determinar la estructura del Sistema de Calidad para el pilar de educación técnica del SNET, deberían entrar todas las 5 instituciones en ejercicios pilotos de fortalecimiento institucional. Podrían ser una muy buena experiencia de transformación de currículos y de transformación institucional.

Tomando la experiencia del Instituto Nacional de Sordos y el Instituto Nacional de Ciegos para la atención de población con discapacidad.

Durante el desarrollo de este informe se ha mencionado la debilidad presupuestal que tienen estas dos entidades. Sus presupuestos son realmente insuficientes para lograr impactar a la población con el tipo de discapacidad que hoy cubren. Durante las entrevistas se exploró la opción de hacer de estas dos instituciones una sola que amplíe el espectro de atención a toda la población con alguna discapacidad. Estas dos instituciones son hoy adscritas al MEN, pues su papel esencial es su aporte a la inclusión de la población ciega y sorda en el Sistema de Educación. La participación de estas dos entidades en ese propósito se ha transformado con la adopción del enfoque de inclusión en el sistema educativo de la población con discapacidad, con lo cual, se pretende que la población con algún grado de discapacidad acceda a las instituciones de educación junto con la población que no presenta ninguna discapacidad. Con este enfoque, el papel de las dos instituciones está muy centrado en la asistencia técnica a las Secretarias de Educación Territoriales, para estas puedan desarrollar este enfoque de inclusión. Igualmente, las dos han desarrollado herramientas que facilitan los procesos de aprendizaje, sin embargo, la garantía del acceso va más allá del papel que cumplen hoy estas entidades.

Por esta razón, es realmente importante replantear, a partir de las necesidades que tiene la población con discapacidad para ser incluida en el Sistema, la estructura, objetivos y la disponibilidad presupuestal de las dos entidades. El enfoque de inclusión es acertado, siempre y cuando se garantice el equilibrio, las oportunidades reales de acceso, por tanto la reducción de todo tipo de restricciones. En esto falta mucho trabajo y tal vez un par de entidades o una fortalecida puede ser la salida. Sin embargo, la fusión, la trasformación, o lo que se pretenda hacer tiene necesariamente que partir de identificar cual debe ser el papel de la política, las herramientas que deben ser desarrolladas y lo más importante, si existe un compromiso real con la reducción de las restricciones de la población con discapacidad para el acceso a la educación. Realmente es una responsabilidad Estatal garantizar igualdad de oportunidades. Y algunas herramientas muy bien

manejadas son clave en este proceso. Sin embargo, debe estar clara la disponibilidad de recursos para desarrollarlas.

La experiencia de INCI e INSOR es muy importante para pensar en el resto de la población con otro tipo de discapacidad, pero claramente hay un llamado a la transformación y expansión del efecto sobre toda la población con discapacidad. Hay realmente un atraso en este sentido y la situación de estas dos entidades es muestra de eso. Así que debe desarrollarse un plan estratégico definiendo de manera importante la disponibilidad de recursos. Parte de las estrategias de este plan, debe ser la identificación de la estructura institucional que de manera más acertada sustentará su desarrollo. Ese será el momento perfecto para definir la conveniencia o no de asumir la transformación de estas dos entidades.

Planeación y seguimiento del Sector Educación

Se mencionó al inicio de este informe, que el documento de planeación más fuerte que hoy tiene el Sector de Educación es el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Es de resaltar que este Plan ha puesto más atención que los que lo anteceden en el tema de la educación. Con lo cual, el espacio que tuvo el desarrollo de las estrategias en materia de educación fue consecuente con este énfasis. Sin embargo, la planeación estratégica de un Sector tan amplio como el de Educación requiere un trabajo de planeación cuantitativo y cualitativo de fondo, que se realice de manera sistemática.

La estructura orgánica del Sector Educación cuenta con la Oficina de Planeación del MEN, dependencia que debe cumplir la función de ser la oficina de planeación para el Sector. Sin embargo, está área en una amplia proporción planea el funcionamiento general del Ministerio, apoya en menor proporción al resto de entidades del sector en su proceso de planeación y en una mínima proporción se dedica a la planeación del sector. Una de las razones para que ocurra esto es su baja capacidad para planear el sector. Y esta es una de sus características presente desde hace muchos años. Por eso, entre otras razones, hoy el Sector no cuenta con un modelo de planeación física y financiera que permita al país conocer cual es el norte planteado. Esta situación se pone aún más compleja en los momentos en que se enfrentan crisis de financiamiento, como el actual, pues dado que no existe un modelo que transforme las necesidades físicas del sector en un modelo financiero comprensible, las solicitudes de nuevos recursos parecieran ser el capricho de cada una de las administraciones que se encuentra al frente de esta cartera.

Esta necesidad no es nueva y se incluyó desde la aprobación de Ley General de Educación (Ley 715), donde se plantea la elaboración del Plan decenal de Educación. Pero en las dos versiones que se han elaborado, no ha llegado a ser un documento que permita movilizar la estructura del Sector con metas de largo plazo. Parece más una movilización de fuerzas e ideas, que finalmente quedan en eso, pero no se convierte en el elemento de planeación que permita pensar el Sector. Está en este momento discutiéndose una nueva versión del Plan Decenal de educación 2016-2026 y aún no se

conocen los resultados finales. Pero dadas las reuniones que hemos tenido con diversos funcionarios del MEN y otras entidades, para fundamentar esta recomendación, la tercera versión de este Plan no está sustentada tampoco en un modelo de planeación física y financiera del Sector.

Así las cosas, y con el ánimo de enriquecer este proceso de revisiones del gasto, el equipo de consultores sugiere al Sector Educación iniciar un proceso de planeación de largo plazo, que al menos cuente con cinco elementos esenciales.

i) Debe contener el **marco de política y estratégico** a seguir en al menos los siguientes 20 años. Con este referente deberían moverse las estrategias, proyectos, programas y metas que se planeen. Pero este marco debería estar relativamente fijo, sus ajustes deben tener justificación y estar enmarcados en sus principios, los cuales usualmente buscan el bien común, es decir, buscan que la situación siempre mejore. Por tanto, los cambios se justificarán siempre buscando mejores opciones pero tratando de mantener la estabilidad. Los procesos de planeación del sistema educativo de otros países contemplan metas de desarrollo de al menos 20 años de referencia. Pero incluso existen algunos que han sido ejecutados por cerca de 50 años10.

ii) Este plan debe contener **metas asociadas de corto, mediano y largo plazo**. Estas metas serán ajustables a las condiciones sociales, económicas y políticas del país, entre otros. Sin embargo, serán la línea de base para medir la evolución del Sistema en su conjunto. Por eso, será importante no hacer cambios inesperados para que realmente se pueda cumplir con los propósitos del Plan. De esta manera, ante cambios en los gobiernos o en la administración de la cartera de Educación, lo que se pondría en juego en el corto plazo no serían los objetivos, estrategias o las metas, sino la forma de llegar y/o la forma de ejecutar acciones para llegar al objetivo propuesto.

iii) Teniendo en cuenta que este plan no puede ser solo un documento más, debe estar ajustado a este el Plan de Acción del Ministerio de Educación y entidades del sector. Para que esto ocurra, debe desarrollarse un modelo que simule la estructura económica y financiera para el Sector Educación, con la modelación de sus respectivos impactos en la estructura económica y financiera del país, con el fin de convertirse en un elemento adicional con el que se pueda establecer la viabilidad año tras año de la estrategia del Sector y sea un insumo para que se planee el presupuesto disponible.

Este es un ejercicio que se justifica de diversas maneras. Una de las principales, es que está altamente documentado el hecho de que inversiones eficientes y efectivas en educación, tienen la capacidad de impactar el crecimiento económico, sin embargo muchas veces las

10 Liaison Committee of the State Board of Education and The Regents of the University of California, 1960.

inversiones en educación no han respondido a decisiones objetivas del Estado colombiano de incrementar la productividad y la competitividad. Casi nunca se relacionan estas medidas, así que crear el círculo virtuoso de inversión en educación y posterior crecimiento económico requiere al menos una medición inicial de este tipo de efectos en Colombia sobre la inversión realizada año tras año, así como el efecto de las inversiones sobre la calidad del propio sistema educativo y finalmente la inversión sobre el bienestar de los individuos y la sociedad colombiana. Por esta razón, la propuesta es desarrollar este modelo para el Sector de Educación con insumos o subsistemas en las siguientes tres perspectivas:

- Nivel Macro: la modelación económica que hoy rige otros sectores o incluso las decisiones económicas deben estar altamente relacionadas con la información de la inversión y los resultados alcanzados en el Sector de Educación. El país deberá tener la idea de qué efectos ha generado la inversión en educación, especialmente la estatal, sobre el bienestar de toda la población.
- Nivel Meso: Deben existir modelos financieros sobre la oferta del servicio de la educación básica, media y superior, que permita conocer análisis de costos unitarios, costos fijos, modelar impactos en la estructura financiera de los costos de funcionamiento de las decisiones administrativas y debe incluirse, entre otros, dentro de esta lista un modelo financiero de Sistema de Educación Superior que se permita estimar los requerimientos de recursos para aumentar el nivel de calidad, la cobertura y poder llegar a las zonas más lejanas del país, entre otros propósitos. Así como, modelar formas alternativas de financiar becas, subsidios y/o créditos del modelo de subsidio a la demanda para el financiamiento de este subsector de educación superior.
- Nivel Micro: finalmente debe tenerse debidamente modelado el impacto sobre los individuos y el resultado final a nivel micro de cada uno de los recursos invertidos. También a nivel micro se puede modelar el acceso al financiamiento de los establecimientos educativos e incluso de los principales servicios básicos de la educación como lo son la alimentación escolar, el trasporte y el acceso a internet y tecnología, entre otros.

Pareciera que es mucho trabajo el que puede generar el desarrollo de esta propuesta, pero el Sector de Educación ha avanzado en sistemas de información que le permitirán iniciar muy rápido la construcción de este modelo. Adicionalmente, permitirá superar una de las preocupaciones más altas expresadas por los directivos de MEN, DNP y MHCP y es la marcada tendencia de este sector en generar presiones al presupuesto dado que se planean metas, proyectos y programas que no tienen en cuenta la disponibilidad de recursos gubernamentales. Así mismo, tiene crecimientos no controlados de requerimientos en sus costos fijos, que no se han estimado con anterioridad, como lo son el crecimiento del valor

de la nómina de los docentes de educación básica y media, así como los requerimientos financieros de las Universidades públicas.

iv) Para cerrar el ciclo de la planeación, es necesario implementar un **sistema de seguimiento y evaluación**. Esto requiere el diseño de indicadores, el levantamiento y sistematización de la información y su análisis. El MEN ha sido líder en el desarrollo de sus sistemas de información, así que parte de esta tarea estaría adelantada. El vacío más grande que tiene hoy en día este Sector es su baja exposición a la evaluación de impacto de sus proyectos y programas. Casi se toma por sentado que ciertas intervenciones tienen el resultado esperado, pero no se suele contrastar esa hipótesis. Por eso, el modelo completo debe cerrarse con un sistema de seguimiento continuo del cumplimiento de metas y una agenda regular de evaluación para chequear que las intervenciones planeadas sean realmente las más efectivas y eficientes.

v) Respecto a la capacidad técnica para el desarrollo de este plan, existe una buena cantidad de funcionarios que podrían sacar adelante una propuesta como esta. El equipo del DNP debe ser definitivamente un aliado en este propósito, pues ya tiene construidas una buena cantidad de herramientas que serán importantes para este proceso. También existe capacidad en el MEN, la cual se puede fortalecer, se requiere eso sí destinar personal que se dedique de manera continua a esta tarea. Así mismo, el MEN se puede apoyar en la experiencia internacional. No hace más de dos años, con el propósito de iniciar la construcción de este modelo, el MEN solicitó apoyo del Gobierno de Corea para recibir asesoría técnica del **Korea Educational Development Institute –KEDI-**. Esta es la entidad que en este país se encarga de realizar toda la investigación y la planeación física y financiera del Sistema Educativo. Tiene en su poner herramientas muy valiosas en torno a los procesos de definición de la programación de acciones que han permitido durante años alcanzar avances muy significativos en el sector educativo de este país (HaKim y otros, 2015). Algunos de sus funcionarios visitaron Colombia en el año 2015 al inicio del proceso de construcción del Plan Decenal de Educación 2016-2016. Así que la sugerencia es retomar estas actuaciones o en general hacer un análisis de benchmarking con el fin de no iniciar de cero con este proceso y retomar la experiencia positiva de muchos países, en cuanto al proceso de planeación de sus sistemas de educación.

D. Recomendaciones sobre diálogo de política identificadas

Con el fin de tener una mejor comprensión del ejercicio de revisiones de gasto y lograr en adelante la apropiación del mismo se recomienda realizar talleres con funcionarios clave (que conozcan y manejen los proyectos de inversión) en las entidades relevantes: i) DNP, ii) MHCP y iii) ministerios y entidades sectoriales que se encarguen de manejar los recursos.

Tal como se propuso en la sección B de este capítulo, es importante enfocarse en tres niveles de funcionarios. El nivel macro, o decisorio, en el cual el director del DNP puede presentar el ejercicio a ministros, viceministros, consejeros y altos funcionarios del Gobierno que se encargan de tomar las decisiones. El nivel meso, o intermedio, en el que el director de Finanzas públicas y el director de presupuesto del MHCP presenten el ejercicio y sus bondades a los jefes de planeación de las entidades y traten de establecer compromisos respecto a las revisiones de gasto como instrumento de seguimiento a la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, incluso complementado con otro tipo de herramientas como las evaluaciones de costo-efectividad, resultados o impactos. Finalmente, un nivel micro, en el que se presente el método y la importancia a los técnicos que manejan los proyectos de inversión y están involucrados con la construcción de las cadenas de valor.

Referencias

- Banco Mundial (2016). Manual para el diseño de revisiones de gasto de la inversión pública en Colombia. Acuerdo de Asistencia Técnica Para la Conceptualización y Diseño del Modelo Futuro de Presupuesto de Inversión Orientado a Resultados. (Borrador entregado por DNP).
- Chapman, B. and Higgins, T. (2013), The Costs of Unpaid Higher Education Contribution Scheme Debts of Graduates Working Abroad. Australian Economic Review, 46: 286–299.
- Decreto 1075 (2015) Ministerio de Educación Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación (2006). Manual de Inversión Pública Nacional. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/EC-M01%20Manual%20de%20Modificaciones%20Presupuestales.Pu.pdf
- Fedesarrollo, 2016. Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad de la educación, Bogotá: s.n.
- HaKim, Ji; HoonKim, Dong; Sook Woo, Myung; WookPark, Sang; ZaaKim, Hye and WanKim, Chang (2015). Evidence-based Study on the Effectiveness of Educational Policy (Ⅳ): Analysis on the Rate of Return to Education by the School Level Annual Report. Korean Educational Development Institute.
- Ley 715 (2001) Congreso de la República de Colombia.
- Liaison Committee of the State Board of Education and The Regents of the University of California (1960). A Master Plan for Higher Education in California, 1960-1975. California State Department of Education. Disponible en: http://www.lib.berkeley.edu/uchistory/archives_exhibits/masterplan/MasterPlan1960.pdf
- Ministerio de Educación Nacional, 2004. Guía para la administración de los recursos del sector educativo. s.l.:s.n.
- Ministerio de Educación Nacional (2015). Informe de Gestión. Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-350102_Informe_2015.pdf
- Presidencia de la República (2015). Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país. Paz, equidad y educación. Ley 1753 de 2015.

Anexos

A. Resultados prioridad y desempeño para la inversión de las ocho entidades del sector (presentación PowerPoint)
B. Formatos diligenciados por las entidades (archivo Excel)