



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA



REMISIÓN DE PROYECTOS

FECHA : Cartagena, 9 de septiembre de 2013.
DE : COMITÉ DE GRADUACIÓN
PARA : Doctor(es):
1). JORGE ANTONIO HERRERA LLAMAS
2). ÁLVARO ANDRÉS ESCOBAR ESPINOZA

Cordial saludo:

Para su consideración y estudio remito a usted(es) proyecto(s) de Grado titulado(s): **"TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES PARA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN LA REGIÓN CARIBE"**.

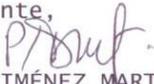
AUTOR(ES) : CARLOS ANDRÉS SAUCEDO CENTENO
OLGA LUCÍA PATIÑO MACIAS

ASESOR(A) : GERARDO RODRÍGUEZ ESTUPIÑAN

Sírvase remitir el concepto respectivo marcando con una **X** los términos de:

APROBADO APLAZADA NO APROBADO

Atentamente,


AMAURY JIMÉNEZ MARTÍNEZ
Director
PROGRAMA DE ECONOMÍA

Reciben Evaluador(es):

FIRMA - FECHA

1. JORGE A. HERRERA MARTÍNEZ

P.D: El plazo máximo para la entrega de este concepto es hasta el día 16 de septiembre de 2013.

correcciones.



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA



REMISIÓN DE PROYECTOS

FECHA : Cartagena, 9 de septiembre de 2013.
DE : COMITÉ DE GRADUACIÓN
PARA : Doctor(es):
1).JORGE ANTONIO HERRERA LLAMAS
2).ÁLVARO ANDRÉS ESCOBAR ESPINOZA

Cordial saludo:

Para su consideración y estudio remito a usted(es) proyecto(s)
de Grado titulado(s): **"TRANSFERENCIAS
INTERGUBERNAMENTALES PARA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN LA
REGIÓN CARIBE"**.

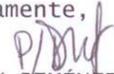
AUTOR(ES) : CARLOS ANDRÉS SAUCEDO CENTENO
OLGA LUCÍA PATIÑO MACIAS

ASESOR(A) : GERARDO RODRÍGUEZ ESTUPIÑAN

Sírvase remitir el concepto respectivo marcando con una **X** los
términos de:

APROBADO APLAZADA NO APROBADO

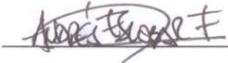
Atentamente,


AMAURY JIMÉNEZ MARTÍNEZ
Director
PROGRAMA DE ECONOMÍA

Reciben Evaluador(es):

FIRMA - FECHA

1. ÁLVARO ESCOBAR ESPINOZA



P.D: El plazo máximo para la entrega de este concepto es hasta el
día 16 de septiembre de 2013.

Correcciones.

Cartagena de Indias D.T. y Cultural, 26 de julio de 2013

Señores,

COMITÉ DE GRADUACIÓN
Programa de Económica
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
E. S. M.

Respetados señores.

Por medio de la presente me permito presentar a ustedes el proyecto de grado titulado **Transferencias Intergubernamentales Para Educación Básica Y Media En La Región Caribe**, elaborado por los estudiantes Calos Andrés Saucedo y Olga Lucia Patiño, a quienes asesoré en su elaboración con el fin de que obtenga el título de Economista

Atentamente,



Gerardo Rodríguez Estupiñan
Asesor.

Cartagena de Indias D.T. y Cultural, 26 de julio de 2013

Señores,

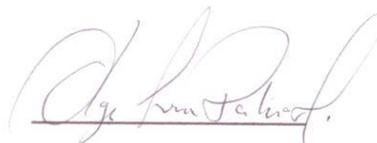
COMITÉ DE GRADUACIÓN
Programa de Económica
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
E. S. M.

Cordial saludo.

Por medio de la presente hago entrega del proyecto de grado titulado **Transferencias Intergubernamentales Para Educación Básica Y Media En La Región Caribe**, elaborado bajo la asesoría del Docente Gerardo Rodríguez Estupiñán, con el fin de someterlo a su aprobación y/o comentarios.



Carlos Andrés Saucedo Centeno
C.C. 1143358262
Estudiante de Economía



Olga Lucia Patiño Macías
C.C. 45534535
Estudiante de Economía

Resumen Ejecutivo.

El objetivo de este trabajo fué analizar el proceso descentralizador en Colombia haciendo énfasis en la distribución de las transferencias para educación básica y media a los departamentos de la Región Caribe. Para esto, se hizo primero la descripción de los antecedentes de la descentralización, profundizando en la distribución de los recursos contenidos en la Ley 715 de 2001; luego se presentó el estado de las variables que definen los montos transferidos y por último se evaluaron las transferencias en términos per cápita mediante el Índice de Theil y el Coeficiente de Variación. Los resultados arrojados indican que la Ley 715 de 2001 induce a la inequidad al premiar a las entidades territoriales mas prosperas: municipios certificados y los distritos como resultado de la base de distribución para el primer año de vigencia de esa Ley, además que las transferencias para educación en su componente de pobreza relativa no logra corregir los desequilibrios fiscales entre gobiernos locales, lo cual profundiza la inequidad; también se encontró que cuando al sistema se le inyectan recursos aumenta la inequidad al interior de los departamentos, en efecto la inequidad intradepartamental es mayor que la interdepartamental. Para futuros estudios se recomienda ampliar el horizonte temporal para acoger cambios recientes en el sistema educativo, así como discriminar las transferencias teniendo en cuentas variables netamente educativas y variables relacionadas con la pobreza.

**TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES PARA EDUCACIÓN BÁSICA
Y MEDIA EN LA REGIÓN CARIBE**

**OLGA LUCIA PATIÑO MACÍAS
CARLOS ANDRÉS SAUCEDO CENTENO**

PROYECTO DE GRADO PARA OPTAR EL TITULO DE ECONOMISTA

**ASESOR:
Dr. GERARDO RODRÍGUEZ ESTUPIÑAN.**

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICA
PROGRAMA ACADÉMICO DE ECONOMÍA
CARTAGENA
2013**

Contenido

0	INTRODUCCIÓN.....	9
0.1	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	12
0.1.1	Descripción del Problema.....	12
0.1.2	Formulación del Problema.....	16
0.1.3	Delimitación del Problema.....	16
0.1.3.1	Delimitación espacial.....	16
0.1.3.2	Delimitación de tiempo.....	16
0.2	JUSTIFICACIÓN.....	17
0.3	OBJETIVOS.....	18
0.3.1	Objetivo General	18
0.3.2	Objetivos Específicos	18
0.4	MARCO TEÓRICO REFERENCIAL.....	19
0.4.1	Marco Teórico.....	19
0.4.2	Marco Conceptual.....	28
0.4.3	Marco Referencial.....	29
0.4.4	Marco Legal	35
0.5	DISEÑO METODOLÓGICO.....	37
0.5.1	Tipo de Estudio.....	37
0.5.2	Variables y su Operacionalización	37
0.5.2.1	Variable Dependiente.....	37
0.5.2.2	Variables Independientes	38
0.5.2.3	Operacionalización de Variables	38
I.	PRIMER CAPÍTULO.....	40
II.	SEGUNDO CAPÍTULO	63
III.	TERCER CAPÍTULO.....	92
	CONCLUSIONES.....	111
	RECOMENDACIONES.....	113
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	114
	ANEXOS.....	121

Índice de Tablas.

Tabla 1 Inversión de la Nación en infraestructura Departamental (2003-2010).....	15
Tabla 2 Documentos Conpes Educación Básica y Media	37
Tabla 3 Operacionalización de las Variables	38
Tabla 4 Categorización de los Municipios y límites del Gasto	48
Tabla 5 Distribución de Transferencias 2002 para los Distritos.....	56
Tabla 6 Reformas a la Ley 60 de 1993 (Criterios de Distribución).....	60
Tabla 7 NBI y Miseria Departamental	86
Tabla 8 Porcentaje de Individuos con NBI por Componentes	87
Tabla 9 Valoración del Coeficiente de Dispersión	106

Índice de Graficas.

Gráfica No 1 Déficit Fiscal del Gobierno Nacional.....	46
Gráfica No 2 Crecimiento de las Transferencias para Educación Municipales y Departamentales.	50
Gráfica No 3 Población en Edad Escolar Dpto. del Atlántico.....	65
Gráfica No 4 Matricula y Tasa de Cobertura Dpto. del Atlántico.	67
Gráfica No 5 Población en Edad Escolar Dpto. de Bolívar.	68
Gráfica No 6 Matricula y Tasa de Cobertura Dpto. de Bolívar.....	70
Gráfica No 7 Población en Edad Escolar Dpto. del Cesar.....	71
Gráfica No 8 Matricula y Tasa de Cobertura Dpto. del Cesar.....	72
Gráfica No 9 Población en Edad Escolar Dpto. de Córdoba	74
Gráfica No 10 Matricula y Tasa de Cobertura Dpto. de Córdoba.	75
Gráfica No 11 Población en Edad Escolar Dpto. de La Guajira.....	76
Gráfica No 12 Matricula y Tasa de Cobertura Dpto. de La Guajira.....	77
Gráfica No 13 Población en Edad Escolar Dpto. de Magdalena	79
Gráfica No 14 Matricula y Tasa de Cobertura Dpto. de Magdalena	80
Gráfica No 15 Población en Edad Escolar Dpto. de San Andrés, Providencia Y Santa Catalina	81
Gráfica No 16 Matricula y Tasa de Cobertura Dpto. de San Andrés, Providencia Y Santa Catalina	82
Gráfica No 17 Población en Edad Escolar Dpto. de Sucre.....	84
Gráfica No 18 Matricula y Tasa de Cobertura Dpto. de Sucre.....	85
Gráfica No 19 Índice de Theil Total Municipios	97
Gráfica No 20 Índice de Theil Municipios No Certificados	102
Gráfica No 21 Coeficiente de Variación Total Municipios	107
Gráfica No 22 Coeficiente de Variación Municipios No certificados.	109

0 INTRODUCCIÓN.

La educación ha venido tomando importancia en relación con periodos anteriores. Resultado de las nuevas tendencias hacia la universalización del conocimiento y su relación con el crecimiento económico, pues una sociedad más educada tiende a ser más productiva tanto en términos económicos como sociales, por esta razón en la mayoría de países se lucha por la universalización de un ciclo básico educativo en condiciones de igualdad, equidad, eficiencia y calidad, que permita generar rendimientos económicos como la productividad y sociales como la mejora en la convivencia.

En Colombia, desde la constituyente del 91 se profundizó en la descentralización de servicios básicos a cargo del Estado, otorgando a los entes territoriales funciones, autonomía y recursos por medio de transferencias intergubernamentales cuyo objetivo, además de permitir la provisión de servicios públicos básicos, es el de corregir desequilibrios en las finanzas de los gobiernos subnacionales en materia de recaudo tributario y no tributario y disponibilidad de ingresos propios (Porto & Sanguinetti, 2007), por tal motivo la existencia de inequidad en la financiación del servicio educativo, y de cualquier servicio en general, indican que las transferencias no están cumpliendo su función constitucional y económica y por lo tanto son generadoras de efectos perversos para el desarrollo como el de aumentar las disparidades a nivel inter o intrarregional.

En efecto, este trabajo tiene como objetivo analizar el proceso descentralizador en Colombia enfatizando en la distribución regional de las transferencias para educación básica y media en el Caribe Colombiano, con el fin de conocer si existe concentración de las mismas a nivel intrarregional, pues estudios como los de Galvis & Meisel (2010) han demostrado que los departamentos pobres rodeados

de otros departamentos pobres generan trampas de pobreza que los mantienen a lo largo del tiempo rezagados (“efecto vecindario”), por lo tanto la inequidad regional debería ser baja; sin embargo, y desde otro punto de vista, al ser las transferencias una medida del poder político y sus efectos sobre la distribución del presupuesto de la Nación, los departamentos que ostenten mayor poder tienden a recibir mayores recursos (Alvis, Castro, & Alvis, 2009). Lo anterior vislumbra dos puntos de vista sobre la misma situación que en ningún momento se convierten en hipótesis de trabajo, sino que es una forma de referenciar el problema a tratar; se utilizará el término inequidad en el mismo sentido que los anteriores autores quienes la definen como una desigualdad injusta y con posibilidad de evitarse y corregirse, de allí su importancia en instancias decisorias.

Este trabajo de grado engloba tres aspectos importantes de la formación en economía que se imparte en la Universidad de Cartagena, como lo son: las finanzas públicas, la economía de la educación y las técnicas de medición económica, arrojando un resultado netamente económico como lo es el mejoramiento del bienestar social que, en el marco de esta investigación, se relaciona con la equidad en la distribución de las transferencias para educación como mecanismo de eficiencia en la asignación de recursos desde el nivel Nacional a niveles departamentales y municipales y sus posibilidades de mejora.

Este documento está organizado en dos estructuras: la primera de ellas además de esta introducción contiene: la descripción, formulación y delimitación del problema a tratar, a renglón seguido se esbozó la justificación de este trabajo, posteriormente se presentan los objetivos trazados, así como el marco teórico referencial compuesto a su vez por la teoría del Federalismo Fiscal, el marco conceptual y los estudios a nivel regional, nacional e internacional relacionados con el centro de esta investigación; seguidamente se muestra el conjunto de normas jurídicas relacionadas con el tema tratado, por último se encuentra el

diseño metodológico que se compone de la operacionalización de las variables incluidas en el análisis.

La segunda estructura que componen esta investigación son los capítulos: en el primero de ellos se presentaron los antecedentes de la descentralización fiscal en Colombia, particularmente lo relacionado con el sector educativo; en el segundo capítulo se describió la situación de los departamentos de la región Caribe en materia de cobertura, población objetivo y Necesidades Básicas Insatisfechas, y en el último capítulo se evaluaron las transferencias intergubernamentales para educación mediante indicadores de concentración y dispersión de las transferencias para educación y por último se presentan las conclusiones, recomendaciones y los anexos de la investigación realizada.

0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

0.1.1 Descripción del Problema

La Región Caribe está compuesta por ocho departamentos que albergan alrededor de 10.1 millones de habitantes, equivalente al 21.5% de la población colombiana a 2012¹. Cuenta con 23 entidades territoriales certificadas en educación²: ocho departamentales y 15 municipales; de las cuales, 3 se encuentran en Atlántico, 2 en Bolívar, 2 en Magdalena, 3 en la Guajira, 1 en Cesar, 3 en Córdoba y 1 en Sucre; condición que les permite administrar directamente la prestación del servicio educativo³.

A 2011 la Región Caribe posee una tasa de cobertura bruta en educación básica y media de 107.28% y una tasa neta de 89.98%, participando en el 47% de la tasa de cobertura nacional que alcanza 103.97% en la tasa bruta y 89.67% en la neta⁴, vinculando 16.549 estudiantes al sistema educativo (Mineducación, 2011). Aunque a nivel departamental han habido avances en cobertura bruta, estos no se refleja en la calidad de la educación, las estadísticas al respecto evidencian que en 2002, a excepción de Córdoba, el resto de departamentos de la región presentaban tasas de cobertura bruta inferior al 100%, diez años después, a excepción de San Andrés (73.80%), cuya cobertura disminuyó en 7.4% y la Guajira (89.40%) 10.9% más que en 2002 el resto de departamentos superan el

¹ DANE proyecciones de población 2005-2020.

² los municipios certificados en educación son aquellos que administran directamente los recursos y su sistema educativo, en contraposición se encuentran los no certificados cuyos ingresos y prestación del servicio educativo está ligado a su respectivo Departamento(Ley 715 , 2001).

³A lo largo del documento se entenderá por servicio educativo, el ciclo básico y medio de la educación en Colombia.

⁴ La tasa bruta y neta de cobertura hacen referencia al número de estudiantes matriculados en total y el número de matriculados en edad escolar, respectivamente, pues en Colombia la edad escolar es de 5 a 17 años.

105% de tal cobertura, situándose la mayor (123.04%) en el departamento de Sucre y la menor en Atlántico (107.88%)⁵.

En materia de calidad educativa, las pruebas SABER 5 grado muestran que solo los municipios certificados del departamento del Atlántico y Valledupar superan en ciencias naturales la media nacional; que en Lenguaje, Matemáticas y Ciencias Naturales fué de 300, 299 y 299 respectivamente, y por debajo de ella en los últimos lugares se encuentran los municipios no certificados de Magdalena, Sucre, Bolívar y el municipio certificado de Uribía en La Guajira. Igual comportamiento se presenta en las pruebas SABER de 9 grado en donde solo Barranquilla se encuentra por encima del promedio nacional y los últimos lugares ocupados por los mismos departamentos que en las SABER de 5 grado, por el lado de las pruebas SABER 11 grado superan la media los municipios de Montería, Valledupar y Barranquilla y el departamento de Sucre (ICFES 2012) (citado en Mineducación , 2011). Esto evidencia que los mejores resultados académicos lo obtienen aquellos entes con mayor disponibilidad de recursos propios como lo son las ciudades capitales.

En materia de recursos transferidos por la Nación, los departamentos de la región en 2011 recibieron en promedio \$436 mil millones, con una desviación estándar de \$211 mil millones; cuyo valor máximo y mínimo fue de \$675 y \$21 mil millones correspondientes a los departamentos de Bolívar y San Andrés respectivamente. Los resultados en cobertura neta muestran que las menores tasas se presentan en San Andrés (67.5%), Guajira (85.2%) y Bolívar (90.5%) (Mineducación, 2011); mientras que los Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) más altos se

⁵Estadísticas sobre educación básica y media Ministerio de Educación Nacional (MEN) disponible en http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?consulta=mat_total&nivel=2

sitúan en la Guajira (65.23), Córdoba (59.09) y Sucre (54.86)⁶. Al ser el NBI el único criterio residual a nivel nacional para distribuir transferencias, es de esperarse que los departamentos donde la población con esas características sea mayor recibirán una suma residual mayor, lo cual es una política tendiente a minimizar las inequidades en la prestación de servicio y a nivelar los recursos de cada ente territorial bajo el criterio de equidad horizontal; sin embargo otros indicadores como el número de estudiantes por zona rural y urbana entrarían a definir, también, el monto de los recursos girados, pues estas tipologías permiten al gobierno nacional discriminar y posteriormente pagar precios distintos por la educación dependiendo la zona. Las estadísticas al respecto muestran que el mayor número de estudiantes en zona rural se encuentran en el departamento de Córdoba en donde, en promedio para la última década el 51.32% de los estudiantes se encuentra en esa zona, seguido por La Guajira (35.57%) y Sucre (34.03%), en Bolívar el 25.95% de la población estudiantil es rural; en contraposición el departamento del Atlántico en donde el 4.95% de los estudiantes se encuentran en esas zonas (Mineducación, 2011).

Por otra parte, en estudio de Bonet & Meisel (1999) se evidencia la situación de desigualdad interregional y como la Región Caribe al igual que la pacífica divergen por debajo del promedio nacional del resto de regiones. Los autores realizan el análisis partiendo de la razón PIB per cápita departamental y el promedio per cápita nacional. Esta situación en la cual el departamento de La Guajira es la excepción afianza el argumento del “*efecto vecindario*”, es decir la persistencia espacial y temporal de trampas de pobreza. En el mismo sentido se pronuncia Sergio Fajardo, utilizando datos provenientes de estudios del Banco de la República⁷.

⁶Estadísticas sobre calidad de vida disponible en:

http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=231&Itemid=66

⁷En su recorrido por la Región Caribe durante la pasada campaña presidencial, Sergio Fajardo, contrastando lo observado con las cifras, encuentra que la región posee una tasa de

En materia redistributiva surge un problema en la financiación de la educación por concepto de dotación en infraestructura, debido a que la Ley permite que solo las entidades territoriales certificadas en educación puedan acceder a más recursos del presupuesto de la Nación. La inequidad en este aspecto surge porque la condición *sui generis* para la certificación en educación es tener una población al menos de cien mil habitantes y no depende de las administraciones municipales, es en este asunto en donde el poder político departamental juega un papel trascendental, en el sentido de que los recursos dependen de los proyectos que presenten las entidades y por supuesto la gestión de sus políticos, el siguiente cuadro muestra estadísticas al respecto.

Tabla 1 Inversión de la Nación en infraestructura Departamental (2003-2010)

Depto.	Aulas	Cupos Escolares	Inversión (Millones)	Aportes del MEN a la primera infancia
Atlántico	668	41.71	\$ 36.336	\$ 1.545
Bolívar	606	36.37	\$ 37.374	\$ 700
Cesar	235	16.450	\$ 14.082	\$ 720
Córdoba	350	20.509	\$ 19.116	\$ 0
La Guajira	175	10.763	\$ 11.929	\$ 909
Magdalena	556	32.462	\$ 30.061	\$ 390
San Andrés	40	860	\$ 2.528	\$ 0
Sucre	303	18.466	\$ 17.299	\$ 0

Fuente: Ministerio de Educación⁸

analfabetismo que dobla la tasa nacional, y que el 51% de los colombianos con NBI viven en la citada región , además que de los 10 departamentos con mayores NBI seis se encuentran en la Región Caribe; remata Fajardo diciendo que aunque la constitución del 91 mejoró el monto de las transferencias giradas a los departamentos atrasados específicamente mediante el SGP, aún se observa, considerando el agregado de recursos públicos a la región, que esos recursos fueron recibido por los departamentos en mejores condiciones conduciendo al aumento de la desigualdad regional.

<http://www.elespectador.com/impreso/nacional/articuloimpreso-el-rezago-de-costa-caribe>.

⁸ Disponible en <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-240830.html>

Así las cosas, Las anteriores circunstancias son las que motivan la realización de una investigación que permita calcular índices de concentración y dispersión para observar la situación de la Región Caribe en materia de equidad en la financiación de la educación básica, debido a que no se han realizado estudios específicos y profundos a nivel intrarregional. En efecto, como todo sistema de transferencias intergubernamentales se rige por los criterios de equidad horizontal, en este trabajo se realizará un ejercicio para verificar si al interior de la Región Caribe las transferencias para educación básica cumplen con el citado criterio.

0.1.2 Formulación del Problema

¿Es equitativa la distribución de las transferencias intergubernamentales para educación básica y media en los departamentos de la Región Caribe?

0.1.3 Delimitación del Problema

0.1.3.1 Delimitación espacial

Espacialmente este trabajo de investigación se realizará a los ocho departamentos que integran la Región Caribe, como las transferencias se giran a municipios y departamentos significa que los primeros están contenidos en los segundos dado que no todos los municipios están certificados en educación y por lo tanto sus recursos son transferidos a sus respectivos departamentos, también se incluyeron los departamentos como entes territoriales.

0.1.3.2 Delimitación de tiempo

Se tomó como horizonte temporal el periodo comprendido entre 2002-2011 porque permitirá analizar la situación en materia distributiva de las transferencias con la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001, Sistema General de Participaciones

(SGP), y debido a que se encuentran datos disponibles hasta 2011 al momento de presentar la propuesta de esta investigación.

0.2 JUSTIFICACIÓN

En el ámbito de las finanzas públicas los estudios sobre inequidad están dirigidos hacia el análisis de los desequilibrios fiscales a nivel macro y sus efectos a nivel interregional (Baron & Meisel, 2003) olvidando esa misma situación a nivel intrarregional, asumiendo que por ser Colombia un país de regiones las desigualdades a nivel interdepartamental o intrarregional son menos importantes que las interregionales, por ese motivo este trabajo pretende explorar e incursionar en un tipo de estudio sobre concentración y dispersión de transferencias localizadas a nivel intrarregional; de allí su importancia y relevancia, proporcionándole a la academia una base para futuros estudios sobre desigualdad aplicados a otras regiones.

La importancia adicional es que se presentará la situación de la Región Caribe en materia de inequidad en transferencias intergubernamentales para educación, debido a que es la región, al igual que la del pacífico, más desigual e inequitativa⁹. Se toma el servicio educativo básico porque es generador de ganancias sociales a diferencia de la educación superior que genera ganancias individuales; por lo tanto cuanto más equitativa sea la distribución de las transferencias mejor será la prestación del servicio educativo, y por transitividad, mayores serán las ganancias sociales y económicas atribuibles a la educación básica y media.

También, con los resultados de este trabajo, se intentará despertar el interés de académicos y políticos de la región sobre la importancia de debatir y generar mecanismos que reduzcan las inequidades, si existen, o que mejoren la

⁹Como lo demuestra el estudio de Galvis & Meisel (2010) y Bonet & Meisel (1999).

redistribución de las transferencias en caso de que se presente regresividad en la distribución de las mismas.

Por último, pero no menos importante, este trabajo nos permitirá optar el título de economistas.

0.3 OBJETIVOS

0.3.1 Objetivo General

- ❖ Analizar la descentralización fiscal en Colombia, en particular, respecto a la distribución de las transferencias intergubernamentales para educación básica y media en la Región Caribe.

0.3.2 Objetivos Específicos

- ❖ Presentar los antecedentes de la descentralización fiscal en Colombia con énfasis en la distribución de recursos para educación contenidos en la Ley 715 de 2001.
- ❖ Describir la situación de los departamentos de la Región Caribe en materia de población objetivo, cobertura bruta y Necesidades Básicas Insatisfechas, durante el periodo de estudio.
- ❖ Evaluar las transferencias intergubernamentales para educación básica y media en la Región Caribe mediante el cálculo e interpretación de indicadores sobre concentración y dispersión.

0.4 MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

0.4.1 Marco Teórico

El Federalismo Fiscal (FF) y en efecto los gobiernos Federales gozan de una amplia propagación en el mundo entero, adoptado por países desarrollados y en desarrollo. La principal característica de este sistema de gobierno estriba en que la distribución de transferencias entre los distintos niveles de gobiernos se hace respetando la independencia de los estados con respecto al gobierno central. Por su parte el FF solo hace referencia a las relaciones hacendarias enmarcadas en ingresos, gastos y deuda entre los distintos niveles de gobierno en el proceso de toma de decisiones; por tal motivo los principios teóricos del FF son susceptibles de aplicarse en sistemas de gobiernos no federales, pues solo basta un Estado organizado en subniveles de gobierno¹⁰ (Diaz, 2002).

Es por esa razón que la distribución de los recursos del gobierno nacional a los gobiernos locales y sus implicaciones en materia de concentración, dispersión y progresividad pueden ser abordados desde la teoría del FF, que a su vez se estudia desde tres perspectivas: la primera basada en los escritos de Musgrave y Oates¹¹ enmarcado en la eficiencia asignativa de los recursos, la segunda basada en la teoría de la elección pública de James Buchanan, la tercera en el modelo Neo Institucionalista de Douglas North¹².

¹⁰Sin embargo, Rezzoagli (2011) sostiene que La teoría del FF es vista como la relación vertical entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, sostiene además, que esta visión se torna inconclusa al dejar por fuera del análisis relaciones fiscales entre gobiernos de la misma línea, es decir relaciones horizontales entre gobiernos subnacionales.

¹¹Oates retomando los escritos de Richard Musgrave revive la tradición por las tres funciones primarias del sector público: estabilización, distribución y asignación, basados en los principios de eficiencia y equidad. Específicamente Oates define el papel de los gobiernos locales en el ámbito de las tres funciones antes señaladas. Esta es la concepción clásica del FF.

¹²En este trabajo solo se tendrá en cuenta la Perspectiva clásica del FF debido a que guarda estrecha relación con el objetivo del mismo.

Así las cosas, la aproximación económica al FF nace a partir del problema de la asignación de recursos para la provisión de bienes y servicios públicos. En los escritos de Samuelson (1954) se empieza a dilucidar la dimensión del problema, Samuelson sostenía que a diferencia de los bienes privados, en los que el mercado puede asignar eficientemente los recursos, los bienes públicos generan al menos un problema de ineficiencia en su provisión, debido a que satisfacen necesidades sobre preferencias colectivas y no individuales como ocurre en los mercados privados en donde el sistema de precios hace que se alcance un óptimo de Pareto¹³.

Ante esa situación en la que los bienes públicos no representan las preferencias del colectivo; Tiebout (1956) planteó la posibilidad del desplazamiento de los individuos hacia otras jurisdicciones, comportamiento al que llamo “*votar con los pies*”, permitiéndose declarar por medio de sus desplazamientos las preferencias por un bien o una canasta de bienes públicos a un menor costo¹⁴, es decir los individuos se desplazarán hacia la jurisdicción cuya combinación costo-beneficio maximicen su utilidad. Esta situación hace que existe una ganancia en eficiencia en caso de que los bienes públicos sean provistos en cada jurisdicción, siempre y cuando no existan economías de escala que justifiquen la provisión a nivel centralizado¹⁵.

¹³ Es importante resaltar que la teoría neoclásica tradicional siempre ha estado basada en un modelo de competencia perfecta y por consiguiente cuando el mercado está en equilibrio es lo mismo que decir que se alcanzó el óptimo Paretiano.

¹⁴ Los individuos tienen un incentivo para no declarar sus preferencias, pues si el proveedor del bien las conoce podrá cobrar un precio directo por el bien provisto, en este caso el comportamiento del individuo genera el problema del “*free Rider*”, es decir, aquel individuo que disfruta de los beneficios del bien sin pagar por él o paga un precio menor al costo marginal medido por medio de la utilidad que el bien le reporta.

¹⁵ Es decir siempre y cuando solo el gobierno central sea el único agente económico que pueda proveer bienes públicos a un menor costo a medida que aumenta la cantidad

En efecto, en cada jurisdicción la provisión local puede generar efectos positivos toda vez que los beneficiarios del bien paguen el costo marginal por beneficiarse del mismo¹⁶.

Implícitamente, el aporte de Tiebout es una reproducción de la eficiencia privada adaptada a la provisión de bienes públicos, en este diseño los gobiernos locales actúan como productores privados en búsqueda del mayor beneficio, mientras que cada ciudadano debe actuar como un consumidor que busca maximizar su utilidad; no obstante, el aporte de Tiebout (1956) recibió críticas por no incluir en su análisis los ingresos de los individuos y los costes de transacción que ello acarrea, lo cual restringe la capacidad de desplazamientos interjurisdiccionales (Finot, 2001).

La perspectiva clásica del FF enfatizó en las funciones del gobierno central en materia de provisión de bienes públicos como argumento a favor de la intervención del Estado en la economía. Musgrave (1969) plantea que el Estado debe intervenir en la economía debido a que el mercado falla en la asignación de recursos en casos específicos como: los bienes públicos, el monopolio natural y las externalidades, con base a esto definió las tres funciones inherentes al sector público con el fin de corregir los fallos del mercado; tradicionalmente esas funciones son las de: asignación de recursos para la producción de bienes y servicios públicos, redistribución del ingreso y estabilidad macroeconómica.

Después del significativo aporte de Musgrave (1969) aparecen los escritos de Oates, quien se encargó de definir el papel de los gobiernos locales en el marco

¹⁶ Este argumento permite el movimiento de los consumidores hacia jurisdicciones que representen sus preferencias, estos movimientos en la medida que se puedan dar, generan aún más eficiencia porque todos los individuos buscarán mejorar su bienestar a nivel local. Y a la vez las jurisdicciones con un nivel no óptimo de consumidores buscarán atraerlos con el fin de proveer de buena forma el bien público, cuando una jurisdicción logra atraer consumidores, estos se consideran adoptados por el sistema económico. Esta situación genera entonces una competencia entre las jurisdicciones por atraer a los consumidores.

de las funciones antes citadas, Letelier (1993). En esa dirección, Barón & Meisel (2003) y Trujillo (2008) sostienen que teóricamente se ha llegado al consenso de que la primera función puede ser atribuida a los gobiernos locales, mientras que las dos últimas deben estar en manos del gobierno central, debido a que la estabilización y redistribución se consigue mediante la coordinación de políticas macroeconómicas como la fiscal, monetaria y cambiaria. Se puede observar que en la función de redistribución de la renta está incluido implícitamente el término equidad, en el sentido de que esa función está encaminada a generar eficiencia en el sistema económico en aras de reducir las disparidades interregionales.

La razón tras la cesión de la función de asignación de recursos del gobierno central a los locales es que estos últimos serán más eficientes en el cumplimiento de ella, pues están en contacto permanente con sus poblaciones y conocen de cerca las necesidades y preferencias de los individuos.

“en ausencia de economías y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será tan o más alto si los niveles de consumo óptimos (Pareto) son provistos en cada jurisdicción, en vez de serlo en cualquier nivel único y uniforme para todas las jurisdicciones, siempre que éstas coincidan exactamente con los subconjuntos de población que consumen el mismo bien público. El gobierno central no puede proporcionar un nivel de producción Pareto-eficiente para cada área” (Oates, 1972, pág. 59)

Este argumento no es más que el teorema de la descentralización de Oates y es la base fundamental de los procesos descentralizadores en América Latina. A diferencia de los argumentos de Tiebout, el de Oates se ubica más en un contexto político que de mercado, pues aunque se llegan al mismo resultado en eficiencia, el teorema de la descentralización permite a los individuos elegir mediante procesos políticos como el de la votación, en vez de desplazarse a otras jurisdicciones.

Aunque Oates haya definido el margen de acción de los distintos tipos de gobierno, estas tres funciones no pierden relación entre ellas, debido a que su combinación permiten alcanzar un nivel de bienestar social que puede compararse con un óptimo Paretiano, sin embargo el traspaso de la función de asignación a los gobiernos locales sigue bajo estricto control del gobierno central mediante la promulgación de Leyes y mecanismos de control y vigilancia de los recursos y actitudes de los servidores públicos con el fin de conseguir la correcta provisión de bienes públicos mediante el uso eficiente de los recursos.

En efecto, La teoría de la asignación aplicada al sector público lleva a la conclusión de que los servicios públicos deberían ser provistos de acuerdo con las preferencias regionales. Musgrave & Musgrave (1984) sostiene que un modelo de diseño eficiente exige múltiples unidades fiscales que difieran en tamaño y en alcance regional, dado que los beneficios de los bienes sociales están sujetos a limitaciones espaciales, cada servicio debería ser decidido y pagado dentro del gobierno local en el que se producen los beneficios. Sin embargo las políticas de estabilización –inflación y desempleo- deben ser llevadas a nivel central. De acuerdo con esto los servicios públicos con beneficios de ámbito nacional deben ser asignados por el gobierno central, y cuyos beneficios están limitados localmente y tienen que ser provistos por niveles inferiores de gobierno

Otro aspecto a tener en cuenta en lo relacionado con la provisión de bienes públicos es la descentralización de los mismos hacia jurisdicciones con tamaños óptimos. En la legislación colombiana sobre asignación de competencias a gobiernos locales se puede observar la distinción entre municipios certificados y no certificados en agua potable, salud y educación. Teóricamente esta situación se enmarca en los principios de la equivalencia fiscal y el del tamaño óptimo de la jurisdicción, al respecto Olson (1969) señala que:

La función de producción descentralizada sólo será eficiente cuando se verifique la correspondencia entre el territorio de la administración que produce y el área geográfica en que se experimentan los beneficios, de no ser así aparecerían externalidades que llevarían a la infra producción de los servicios públicos.(Citado en Lagos **(2001)** pág. 15).

En este sentido Olson da pasos hacia la definición del principio de equidad vertical, resaltando su importancia en las transferencias intergubernamentales. Así las cosas una asignación insuficiente de recursos a jurisdicciones con necesidades apremiantes y una asignación excesiva a una jurisdicción con necesidades leves generarían problemas de ineficiencia asignativa, interfiriendo en la consecución de un nivel de desarrollo social sostenible.

Otro punto de vista relacionado con el FF está relacionado con la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales al gobierno central, es decir surge entonces una relación de abajo hacia arriba y a nivel local de arriba hacia abajo (del gobierno al pueblo) que impide que el gobierno nacional y los votantes pierdan control sobre la provisión a nivel local; a este respecto, Seabright (1996) considera que un empeoramiento o deficiencia en niveles de disponibilidad de recursos en la provisión de los servicios públicos afectan la imagen del gobernante hacia un futuro no muy lejano, en caso de que el servicio sea provisto por el gobierno nacional el empeoramiento o deficiencia del mismo depende, además, del poder del resto de jurisdicciones que componen la organización federal de un país, por lo tanto se evidencia que las responsabilidades se pueden correlacionar de mejor manera mediante procesos de asignación de competencias y recursos desde arriba hacia abajo (citado en Solé-Ollé 2008).

Razones para transferir recursos.

Las principales razones que se aducen para transferir recursos del gobierno nacional a los gobiernos locales se enmarcan dentro de los principios de eficiencia y equidad, la primera está dada por la eficiencia del gobierno central en el recaudo de tributos a un menor costo administrativo que los gobiernos locales, sumado a la experiencia que adquiere en el recaudo tributario permitiéndose controlar los “free Rider” incrementando el recaudo, a través de la disminución de la evasión fiscal y por otro lado la eficiencia de los gobiernos locales en la provisión de bienes y servicios públicos¹⁷ (Lozano, 1998).

En cuanto a la equidad, la misma política de tributación permite una distribución de la renta de acuerdo a criterios progresivos, debido a que una política de recaudo tributario discrecional de los gobiernos locales incentiva migraciones interregionales distorsionando los recursos y las actividades productivas que se realizan al respecto; Laffónt (1988) citado en Lozano (1998) sostiene que:

“las transferencias de recursos desde el gobierno central es de tipo distributiva, puesto que la riqueza de las diferentes regiones, y de sus bases tributarias potenciales, es diferente, el gobierno nacional al contar con un sistema de recaudo centralizado, puede implementar una política redistributiva. A esta consideración de carácter normativo se anteponen, entre otras, la soberanía del consumidor, la dificultad de elegir a las localidades beneficiarias de la redistribución de recursos, y ciertas ineficiencias relacionadas con la elección del lugar de residencia por parte de la población, como las principales dificultades que se presentan en la implementación de los programas destinados a reducir la desigualdad”

Es este uno de los aspectos más importantes de la distribución de transferencias debido a que los gobiernos departamentales, en el caso de este estudio, poseen recaudos diferenciados como resultado de las actividades económicas que allí se

¹⁷Tema que fue explicado en la primera parte de este marco teórico.

realizan, por tal motivo y como se dijo inicialmente, el papel de las transferencias es el de corregir los desequilibrios en las finanzas de los gobiernos locales con el fin de que provean a sus habitantes de los bienes públicos esenciales en igualdad de condiciones, lo que en teoría se conoce como equidad horizontal.

En la misma línea de pensamiento, Escalante (2000) sostiene que los procesos descentralizadores en América Latina se consideran incompletos en el sentido de que no existe una equivalencia entre la descentralización de ingresos y gastos, pues el gobierno central será superavitario en cuanto al recaudo tributario, mientras los gobiernos locales serán deficitarios, por esto las transferencias se convierten en un mecanismo de compensación intergubernamental producto de las diferencias en el recaudo y disponibilidad de recursos propios en los gobiernos locales.

En materia de recursos, en un sistema descentralizado de gobierno, teóricamente se discuten dos aspectos esenciales: la forma de las transferencias (que se abordará posteriormente) y la forma del sistema impositivo. En cuanto a este último aspecto Bird (1999) (citado en García (2004)) considera que la eficiencia en la descentralización se alcanza en la medida que los gobiernos presten mayor atención a la conveniencia que representa para el sistema la creación de mecanismos que relacionen coherentemente los gastos y la necesidad de ingreso de los entes territoriales; además sugiere que se deben aunar esfuerzos para que los gobiernos locales se responsabilicen de sus gastos políticos y eviten el uso ineficiente de los recursos; por lo tanto en aras de la eficiencia se les debe dar más participación a los gobiernos locales en el diseño de la política tributaria debido a que son los agentes económicos que ejecutan el gasto con cargo a esos ingresos. Estas recomendaciones surgen de la distribución de los tributos entre los distintos niveles de gobierno, pues los más rentables son recaudados por el gobierno central dejando el resto a los departamentos y municipios.

Tipos de transferencias.

De acuerdo al objetivo de las mismas se clasifican en transferencias no condicionadas, condicionadas y condicionadas equivalentes.

Las transferencias no condicionadas están compuestas por los recursos de libre disposición que el gobierno central transfiere a los gobiernos locales; estas transferencias hacen que aumenten los recursos disponibles del gobierno local y permiten acceder una canasta de consumo de bienes mayor¹⁸ y en efecto a una mejora en el bienestar.

En contraposición están las transferencias condicionadas, las cuales son transferidas a los gobiernos locales con fines concretos, y se hace de esa forma como un mecanismo de fomento hacia la provisión de bienes públicos específicos como la educación, salud y saneamiento básico, que permitan a la población alcanzar un mínimo nivel de bienestar. En este tipo de transferencia surge un “*trade-off*” en lo relacionado con la sustitución parcial o total del gasto local en la provisión de esos bienes. En caso de que solo haya un cambio de fuente de financiación, este tipo de transferencias se consideran ineficientes, por el contrario si se genera un proceso de complementariedad la provisión del bien público ganará eficiencia como resultado de mayores recursos que permitirán acceder a mayor cantidad y mejor calidad del bien.

Finalmente se encuentran las transferencias condicionadas equivalentes, que también tienen destinación específica siempre y cuando el gobierno local participe en la cofinanciación del bien público a proveer, en otras palabras, en la eventualidad de que el gobierno local no financie parte de la provisión del bien, el

¹⁸Este es el típico análisis microeconómico de la elección del consumidor que al recibir una transferencia de recursos experimenta un incremento en su restricción presupuestaria permitiéndose acceder a una canasta de bienes superior, es decir se traslada automáticamente a una mayor curva de indiferencia en donde goza de un nivel de utilidad mayor que en el punto de partida.

gobierno central tampoco lo hará, pues la connotación de este tipo de transferencias es que el gobierno central participará en la provisión del bien en cuantías equivalentes a las destinadas por el gobierno local para tal fin.

0.4.2 Marco Conceptual

Transferencias Intergubernamentales para educación: Se refiere al monto de recursos transferidos por la Nación a los departamentos y municipios para la prestación del servicio educativo, solo por concepto de Sistema General de Participaciones (transferencias condicionadas). La Ley 715 de 2001¹⁹ establece los criterios de distribución de las transferencias para educación, no se incluirán en el análisis los recursos girados por regalías debido a que se desconoce el monto exacto invertido en educación por cada ente territorial, lo mismo sucede con los recursos propios. Esta aclaración, además es pertinente para la delimitación del marco legal.

Población Objetivo: Es el número de individuos en edad escolar por departamento, de acuerdo al Ministerio de educación esta edad oscila entre 5-17 años.

Equidad: Es un criterio de asignación progresiva de transferencias que toma como base la pobreza relativa situada en cada departamento. A nivel Nacional el indicador de pobreza utilizado para distribuir transferencias es el NBI.

Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas: Es un indicador sintético compuesto por indicadores simples que muestran la situación de los hogares

¹⁹Esta ley reglamenta el acto legislativo 01 de 2001 que reforma los artículos 356 y 357 de la constitución política en el ámbito de distribución intergubernamental de transferencias para la prestación de los servicios públicos de educación, salud, y propósito general.

colombianos en materia de calidad de vivienda, hacinamiento, cobertura de servicios públicos, dependencia económica y niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Permiten definir si los miembros de un hogar viven en la pobreza o no, se consideran pobres quienes tengan insatisfecha una de las necesidades o indicadores simples que componen el NBI y en estado de miseria quienes tengan dos o más necesidades insatisfechas.

Educación Básica y Media: Es el ciclo educativo compuesto por cinco años de básica primaria, cuatro años de básica secundaria y dos años de media técnica.

Cobertura bruta: Alude al número de matriculados en una entidad territorial sin importar su edad o la cohorte educativa a la que pertenezca.

0.4.3 Marco Referencial

Abello & Espitia (2011) analizan las transferencias intergubernamentales a nivel departamental para todo el país, para la provisión de los servicios de educación y salud a la población objetivo durante el periodo de 1994-2009; para ello utilizan medidas de dispersión, concentración y convergencia con el fin de medir disparidades en asignación de recursos. En educación, encontraron que la dispersión (medida por el coeficiente de variación y la desviación relativa de la media) y la concentración (medida por el coeficiente de Gini e índice de Theil) disminuyeron con respecto a la década anterior como resultado de la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001. En cuanto a la convergencia (medida por la convergencia β y ζ)²⁰ aplicada a los periodos: 1994-2009, 1994-2001, y 2001-2009 encontraron que hubo convergencia fuerte solo en el último periodo, lo cual indica

²⁰La convergencia β se presentan cuando los ingresos de los países pobres crecen más rápido que el de los países ricos; mientras que la convergencia σ es una dispersión del ingreso entre regiones en un periodo dado. La convergencia β es condición necesaria para que exista convergencia σ .

que realizado el análisis desde distintas ópticas la Ley 715 de 2001 mejoró la asignación de las transferencias intergubernamentales en Colombia.

Galilea, Letelier & Ross (2011) estudian comparativamente los procesos de descentralización de cinco países latinoamericanos con el fin de probar la hipótesis de que la descentralización genera ganancias en eficiencia en la provisión, cobertura y calidad de servicios públicos esenciales²¹. Preliminarmente exponen el marco normativo de los servicios esenciales tenidos en cuenta, para finalizar con los resultados de encuestas realizadas a expertos en el tema. En caso de Colombia previamente encuentran, siguiendo los estudios de Bonet (2006), DNP (2007), que en la década del 90 el proceso descentralizador mejoró la cobertura en la provisión de servicios, aunque advierten, a la vez la persistencia en la desigualdad en el acceso entre personas y entre regiones al interior del territorio Nacional, también hallaron que en la misma década se acentuaron diferencias considerables en la evolución de los ingresos entre departamentos a la vez que no se generó mayor eficiencia en la provisión de los servicios esenciales. Las encuestas en lo referido a la percepción y avances en materia descentralizadora arrojaron los siguientes resultados: el proceso descentralizador como un proceso de modernización institucional, como un proceso de desarrollo regional, como un proceso de reducción de inequidad y como un proceso de participación ciudadana, goza del 82.10%, 84.70%, 77.90% y 90% de aceptación respectivamente, mientras los avances en esa materia nos ubican en 26.8, 36.8, 30 y 35.3 puntos porcentuales por debajo de la percepción de los encuestados.

Galvis & Bonilla, (2011) analizan las desigualdades de la distribución de la formación académica de los docentes en Colombia. Para el cumplimiento de este objetivo utilizan la medida de desigualdad de Theil, encuentran que los profesores

²¹los países estudiados fueron Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México; y los servicios públicos esenciales fueron: salud, educación, residuos, seguridad y fomento.

con formación profesional y estudios de pedagogía muestran una distribución homogénea a lo largo y ancho de la geografía nacional, mientras los que poseen estudios de posgrados se encuentran en los departamentos ubicados sobre las cordilleras y el eje cafetero, es decir los más prósperos del país, así mismo la distribución de los docentes con posgrados, en mayor proporción pertenecen a colegios oficiales.

Galvis & Meisel (2010) analizan las desigualdades regionales en Colombia a partir de la comparación correlacional entre el NBI correspondiente a los censos de población de los años 1973, 1985, 1993 y 2005. De este análisis encuentran que ha habido una persistencia temporal y espacial de las desigualdades regionales explicada por los altos índices de correlación encontrados entre pares de años²². Asocian esta situación a la incapacidad del sistema educativo de romper el círculo vicioso de la pobreza mediante la creación de mecanismos que impidan traslados intergeneracionales de la pobreza asociada al nivel educativo de las regiones a lo largo del tiempo. También argumentan que otro factor causante de la persistencia de las desigualdades interregionales es la discriminación presente en el mercado laboral. En cuanto a la persistencia espacial encuentran que los departamentos de la periferia aportan evidencia a favor del “*efecto vecindario*” pues a lo largo del tiempo se han caracterizado por no poder salir del rezago o no poder converger hacia niveles de desarrollo medio, creando así trampas de pobreza que agravan aún más la situación.

Hierro, Atienza & Gómez (2010) Analizan los cambios en progresividad, equidad e igualación de las transferencias a las comunidades autónomas en España, entre la anterior Ley emanada en 2002 y la nueva de 2009; estos cálculos los hacen

²²Como muestra de ello, el grado de correlación entre el NBI del 2005 y el de 1973, 1985 y 1993 fueron de 0.70; 0.76 y 0.85 respectivamente.

antes y después de transferencias²³. Para ello, utilizan el coeficiente de variación, y los índices de concentración²⁴ de Rynolds-Smolenski y Pechman-Okner. Encuentran que antes de transferencias los indicadores de desigualdad muestran que esta se reduce levemente. Después de transferencias los resultados fueron parecidos, con la variante de que la reducción de la desigualdad fue mayor con respecto a la obtenida antes de transferencias. Los datos muestran que antes de transferencias la desigualdad en el nuevo modelo tiene un mayor impacto en la reducción de la desigualdad de casi 9 puntos porcentuales más que en el modelo 2002 en términos de índices de concentración o de 7 puntos porcentuales en términos del coeficiente de variación.

Alvis, Castro & Alvis (2009) analizan las desigualdades regionales en la financiación de la salud durante los años 2002-2006; para el cumplimiento de su objetivo y partiendo de que el criterio para distribuir transferencias por pobreza es el NBI²⁵, construyen un plano cartesiano que contiene cuatro escenarios que permiten observar las posibles situaciones de asignación de recursos, a su vez el plano es dividido en dos subplanos por la media nacional del monto de recursos girados a las regiones, estos escenarios van desde el peor, hasta el mejor escenario de asignación, descritos como asignación insuficiente dentro de límites de eficiencia (I, III) y asignación excesiva en límites de eficiencia (II, IV)²⁶. Los resultados muestran que la región Caribe y pacífica y los nuevos departamentos, aunque se encuentran en el cuadrante adecuado (II) distan del promedio nacional acercándose al peor cuadrante (I), mostrando la insuficiencia de recursos

²³ Antes de transferencias significa que los indicadores fueron calculados solo para los ingresos tributarios, y después de transferencias indica que los cálculos se realizaron para el total de la financiación, es decir ingresos tributarios más transferencias.

²⁴ Es el cociente entre el área que dista entre la línea de equidistribución y la curva de concentración de los recursos de las CC.AA., ordenadas de menor a mayor ingreso per cápita en cada caso.

²⁵ En términos simples es solo la construcción simultánea de cuatro gráficos de regresión en los cuales se regresan el NBI con el monto de recursos asignados en términos per cápita

²⁶ El cuadrante adecuado es el II, porque es en donde se le asignan más recursos a quienes tienen más necesidades.

transferidos a las regiones más pobres. Este análisis es válido para transferencias per cápita (para el total de la población) y transferencias ajustadas por NBI (población con NBI)

Hierro, Atienza & Patiño (2007) analizan la distribución de las transferencias intergubernamentales en Australia antes y después de la Commonwealth, en términos de desigualdad (redistribución) y progresividad. El primer aspecto es analizado mediante una adaptación de la formulación de Aronson, Johnson, Lambert²⁷ y el segundo mediante los índices de Kakwani y Suits. Encuentran en materia de desigualdad en la distribución de los tributos por parte de la Federación es cercana al índice de Gini, es decir la distribución realizada es similar al recaudo tributario de cada Estado; por su parte la desigualdad en la financiación total disminuye en una tasa del 25,4%, con la implementación del nuevo sistema de transferencias. En cuanto a la progresividad, encontraron que ambos índices poseen signo negativo indicando que el nuevo sistema aporta una mejor redistribución de los tributos y de las transferencias totales.

Bonet, (2006) estudia las disparidades regionales para el periodo 1996-2004, desde tres aspectos: los ingresos subnacionales, las transferencias y el esfuerzo fiscal. Para tal fin utiliza las ejecuciones presupuestales de los municipios y departamentos del país dividiéndolos en 7 regiones²⁸. Por el lado de los ingresos encuentra que en términos reales han crecido a tasas del 8.6% para todo el país y que en la regiones CAR, CS, CN y NUE el crecimiento es mayor que la media Nacional y a diferencia de la región CS las transferencias representan más del

²⁷Es un indicador que permite descomponer las transferencias en tres componentes: inequidad horizontal, inequidad vertical y un factor de reordenación. Prácticamente cada componente es la diferencia entre la financiación total del estado y la financiación tributaria del mismo. El componente reordenativo alude a la mejoría que puede experimentar un Estado producido por una reforma a las transferencias, esa mejoría se da cuando un Estado pasa de una situación de baja financiación a una de mayor financiación.

²⁸ Caribe (CAR), Central Occidental (COC), Central Norte (CNT), Bogotá (BOG), Central Sur (CS), Pacífico (PAC) y Nuevos Departamentos (NUE).

60% de los ingresos, sin embargo la inequidad regional está determinada por el monto de los ingresos tributarios recaudados que no es corregido por las transferencias intergubernamentales. En cuanto a las transferencias encuentra que las del SGP, son las que mayor peso tiene, cerca del 80%, del total de las transferencias y que el mecanismo de distribución solo garantiza el mantenimiento de la cobertura en salud y educación, careciendo de criterios redistributivos. En materia de desempeño fiscal, encuentra que las transferencias han generado pereza fiscal en los municipios del país, sin embargo esta es mayor en los municipios pequeños.

Bonet, (2005) estudia los cambios en la inequidad de la dotación educativa en Colombia²⁹ entre 1968 y 2000 en términos de desigualdades intra e inter regional con la finalidad de analizar la desigualdad en periodos centralizados y descentralizados; para esto utiliza el coeficiente de Theil complementado con el índice I de Moran que permite analizar a fondo el componente intrarregional. Los resultados, preliminares muestran que la desigualdad en escuelas aumenta en periodos descentralizados que en los centralizados; también que durante 1968-2000 la desigualdad global ha presentado una tendencia a la baja, aunque en periodos ha sido creciente, además encontró que la desigualdad es mayor en cuanto al número de escuelas que de profesores, finalmente la medida de desigualdad es mayor a nivel interregional que a nivel intrarregional.

Barón & Meisel, (2003) analizan las disparidades regionales en materia de ingresos y transferencias producto del proceso de descentralización en Colombia. Para los ingresos, utilizando convergencia β^{30} (beta) y σ (sigma), encuentran que antes de la década de los noventa existía convergencia entre los departamentos

²⁹ Aunque no hace referencia a transferencias monetarias, implícitamente la dotación educativa si depende de ellas, pues el autor considera dotaciones al número de escuelas y profesores por nivel académico, primario y secundario por cada mil estudiantes.

³⁰ Óp. Cit. Página 13, pp. 13

de Colombia, sin embargo esta desaparece a lo largo de la misma década, es decir los departamentos ricos crecen a tasas superiores que los departamentos pobres, indicando que la pobreza persiste a lo largo del tiempo. En materia de transferencias intergubernamentales encuentran que no existe una relación positiva entre las participaciones per cápita de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las necesidades básicas insatisfechas, esto indica que el sistema de transferencias intergubernamentales carece de un componente de equidad horizontal, en el sentido de que los departamentos en donde se concentra la pobreza reciben menores recursos que el resto de departamentos que poseen ingresos totales superiores jalonados por los ingresos tributarios.

Ariza & García (1999) estudian la existencia de inequidades regionales en la distribución del situado fiscal para educación. Mediante regresiones lineales entre el monto de recursos distribuidos y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) demuestran la existencia de una relación lineal decreciente entre dichas variables, lo cual es indicio de inequidades en la distribución de los recursos, los autores sostienen que esta situación, en parte, es producto de las diferencias en cobertura educativa en las regiones en 1993 y a fallas en el sistema de distribución que indirectamente inducen a la estancia de profesores mejor preparados y pagados con esos recursos en zonas más desarrolladas o cerca de los centros urbanos.

0.4.4 Marco Legal

- ❖ **Artículo 26 de la declaración universal de los derechos humanos**, por medio del cual se instruye la gratuidad, obligatoriedad y universalidad de un ciclo básico elemental de educación fundada en el pleno desarrollo de la personalidad humana, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

- ❖ **Artículo 44 de la Constitución Política de Colombia**, el cual consagra los derechos fundamentales de todo ciudadano colombiano, entre ellos el derecho a la educación.
- ❖ **Artículos 356 y 357³¹ Constitución Política de Colombia** por medio del cual se crea y se fijan los servicios a cargo del Estado; y se definen los criterios para el crecimiento del monto de los recursos girados a los Gobiernos subnacionales.
- ❖ **Ley 60 de 1993** Competencias de las entidades territoriales y la Nación. Para los efectos de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, antes del año 2001, los servicios y las competencias en materia social, a cargo de las entidades territoriales y la Nación³².
- ❖ **Ley 115 de 1994** señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación, libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.
- ❖ **Ley 715 de 2001** Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- ❖ **Ley 1176 de 2007** Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, reglamenta al acto legislativo (04 de 2007).
- ❖ **Documentos Conpes relacionados con la financiación de la educación.**

³¹Lo consagrado en estos artículos es producto de las reformas constitucionales llevadas a cabo mediante los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007.

³²Derogada por la ley 715 de 2001

Tabla 2 Documentos Conpes Educación Básica y Media

Vigencia	Documentos Conpes
2002	57,61,62,65,66 y 67
2003	68,72,73 y 75
2004	77, 83, 85, y 89
2005	90, 95 y 96
2006	97, 101 y 103
2007	104, 107 y 110
2008	112, 116, 119, 120 y 121
2009	122, 125, 127 y 130
2010	131, 133, 134, 135 y 136
2011	137 y 141 de 2010

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

0.5 DISEÑO METODOLÓGICO

0.5.1 Tipo de Estudio

Este trabajo es, por un lado, descriptivo en el sentido de que se presentará la situación, a lo largo de una década, de la Región Caribe en materia de equidad o inequidad en la distribución intrarregional de las transferencias intergubernamentales por parte de la Nación para educación básica. Por otra parte esta investigación es exploratoria porque incursiona en estudios sobre equidad o inequidad a nivel intrarregional poco explorados.

0.5.2 Variables y su Operacionalización

0.5.2.1 Variable Dependiente

Transferencias Intergubernamentales para educación (per cápita)

0.5.2.2 Variables Independientes

Población Objetivo (Incluye zona Urbana y Rural)

Pobreza.

0.5.2.3 Operacionalización de Variables

Tabla 3 Operacionalización de las Variables

Tipo de Variable	Variable	Indicador	Fuente	Tipo de Fuente
Dependiente.	Transferencias intergubernamentales para educación (Per Cápita).	Monto de recursos monetarios girados por la Nación a los departamentos	Ejecuciones presupuestales Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Primaria
Independientes.	Población Objetivo (Zona Urbana y Rural)	Número de individuos en edad escolar (5-17 años)	DANE proyecciones de Población; MEN	Primaria
	Pobreza	Índice de Necesidades Insatisfechas (NBI)	DANE- Documentos del DNP	Primaria-secundaria

CAPÍTULOS.

I. PRIMER CAPÍTULO.

ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA CON ÉNFASIS EN LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PARA EDUCACIÓN CONTENIDOS EN LA LEY 715 DE 2001.

Las transferencias constituyen la principal fuente de ingresos de las entidades territoriales. Por lo tanto el objetivo de este capítulo es presentar los antecedentes de descentralización fiscal y posteriormente caracterizar los criterios de distribución de las transferencias para la educación básica contenidos en la Ley 715 de 2001 (Sistema General de Participaciones) en relación con la Ley 60 de 1993 (Situado Fiscal y Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación), sin antes hacer una breve comparación de la forma como distribuía los recursos la Ley 60 de 1993 y como los distribuye actualmente la Ley 715 de 2001. Después se señalarán algunos de los diversos motivos que llevaron a reformar de la Ley 60 de 1993 y finalmente se expondrán los criterios de la Ley 715 de 2001 para la distribución de transferencias.

Teóricamente se habla de descentralización, cuando el sector público en una sociedad está dividido en varios niveles de gobierno. La descentralización se define en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. (Galilea, Letelier, & Ross, 2011)

La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel central hacia el inferior o sub-nacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central (Aghón, 1993). La asignación de bienes públicos por parte de los gobiernos locales garantiza una relación directa entre los costos y los beneficios asociados a dichos bienes. (Iregui, Saavedra, & Ramos, 2001)

Desde el punto de vista político la descentralización implica el poder independiente de toma de decisiones por unidades descentralizadas. Desde el punto de vista

económico, las decisiones sobre los servicios públicos deben estar determinadas por la demanda de los residentes de las jurisdicciones (Oates W. , 1999). La descentralización fiscal se refiere además a la autonomía en la formulación de nuevos impuestos a nivel local, es decir que los municipios tienen ingresos propios recaudados e invertidos a nivel local. (Gaviria J. P., 2003). El grado de descentralización fiscal depende de la relación de los gastos y los ingresos subnacionales en relación con los nacionales. (Iregui, Saavedra, & Ramos, 2001). En gran parte la teoría económica respalda la descentralización, esto se ve reflejado en las contribuciones al llamado “Federalismo Fiscal”³³ el cual busca justificar normativamente la descentralización y a su vez establece criterios de eficiencia económica en el proceso. (Trujillo, 2008)

ANTECEDENTES DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Colombia históricamente se ha caracterizado por ser un país muy centralizado, no obstante durante las últimas cuatro décadas se ha llevado a cabo un proceso de descentralización impulsado por las diversas crisis de tipo económico, político y social; crisis de la deuda de los países latinoamericanos en los 80 y las tendencias internacionales de descentralización que buscaban la internalización de los mercados, reclamando menos intervención del estado en estos. Aunque el proceso de descentralización Colombiano parte de la década de los 80, se ve reafirmado en la constitución de 1991, la cual promueve dos objetivos simultáneos: por un lado democratizar el ejercicio del poder en las regiones, y por otro, otorgar más responsabilidades y autonomía fiscal a los entes territoriales. (Gaviria J. P., 2003)

³³ El federalismo fiscal une las ventajas del sistema centralizado y descentralizado. (Oates & Wallace, 1999) en el marco teórico de este trabajo se ha desarrollado esta teoría.

Las bases de la descentralización fiscal en Colombia comienzan con la creación del situado fiscal mediante la constitución de 1968, el cual se reglamentó a través de la Ley 46 de 1971, en la cual se ordenó que a partir de 1973 un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación fueran transferidos a los gobiernos sub-nacionales así: 13% en 1973, 14% en 1974 y 15% en 1975. Los recursos debían ser distribuidos de acuerdo con el siguiente criterio: el 30% en partes iguales entre los departamentos y municipios y el otro 70% en proporción con la población. Este sistema de transferencias buscaba la descentralización de los servicios de salud y educación. Sin embargo no resultó en un cambio definitivo del esquema centralista debido a la creación de nuevas instituciones de carácter central, el gobierno concentró de nuevo la administración y los pagos de salud y educación básica. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009)

El presidente Turbay, crea el Plan de Integración Nacional (PIN), el cual señaló la descentralización como uno de los objetivos, este pretendía reasignar recursos y redefinir competencias entre el nivel central y las regiones, evitando que el financiamiento de los departamentos y de los municipios dependiera exclusivamente de las transferencias nacionales. Sin embargo, el gobierno del presidente Turbay no adoptó ninguna reforma importante sobre descentralización fiscal. (Iregui, Saavedra, & Ramos, 2001)

La misión Bird-Wiesner³⁴ inspira la Ley 14 de 1983, que estableció nuevas normas sobre avalúo catastral, impuesto predial e impuesto de renta, con la intención de incrementar el recaudo y los recursos propios en las entidades territoriales. Posteriormente, en 1986 se promulgó la Ley 12 de 1986, cuyo objetivo fue el fortalecimiento fiscal y aumento de la eficiencia administrativa de los municipios, esta Ley les otorgó una porción adicional de la cesión del IVA complementando lo

³⁴ Esta misión llegó a la conclusión, que tanto en los departamentos como en los municipios el Estado colombiano estaba afectado por una severa pereza fiscal y que el gasto estaba mal estructurado.

dispuesto en la Ley 14 de 1983, garantizando la destinación a inversión de una porción de las transferencias del IVA a los municipios. (Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2010).

Si bien las reformas en este periodo fundaron las bases para el proceso de descentralización fiscal en Colombia, no resultaron en cambios profundos en materia fiscal. Debido a la superficialidad de las reformas no se logró mucho en materia de autonomía fiscal a los gobiernos subnacionales.

CONSTITUCIÓN DEL 1991

La constitución de 1991 profundiza el proceso de descentralización fiscal y política que hasta finales de los 90 se había desarrollado en forma lenta, esta nueva Constitución otorgaba a los gobiernos sub-nacionales mayor autonomía en materia:

1. **Política y administrativa:** Se autorizó la elección popular de gobernadores y se abrió un espacio a la participación ciudadana antes inexistente, con el fin de recuperar la credibilidad en las instituciones y la percepción de que esto daría mayores mecanismos de participación directa al pueblo en la toma de decisiones y en general haría más eficiente la administración pública. Adicionalmente los artículos 356 y 357 de la nueva Constitución establecieron el marco general tanto para la asignación de funciones entre los gobiernos sub-nacionales, como para la distribución de las transferencias del gobierno nacional hacia las entidades territoriales. (Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2010)

2. **Fiscal:** El artículo 209 de la constitución política plantea los principios de la función administrativa “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”. La Ley 60 de 1993 definió los criterios que deben

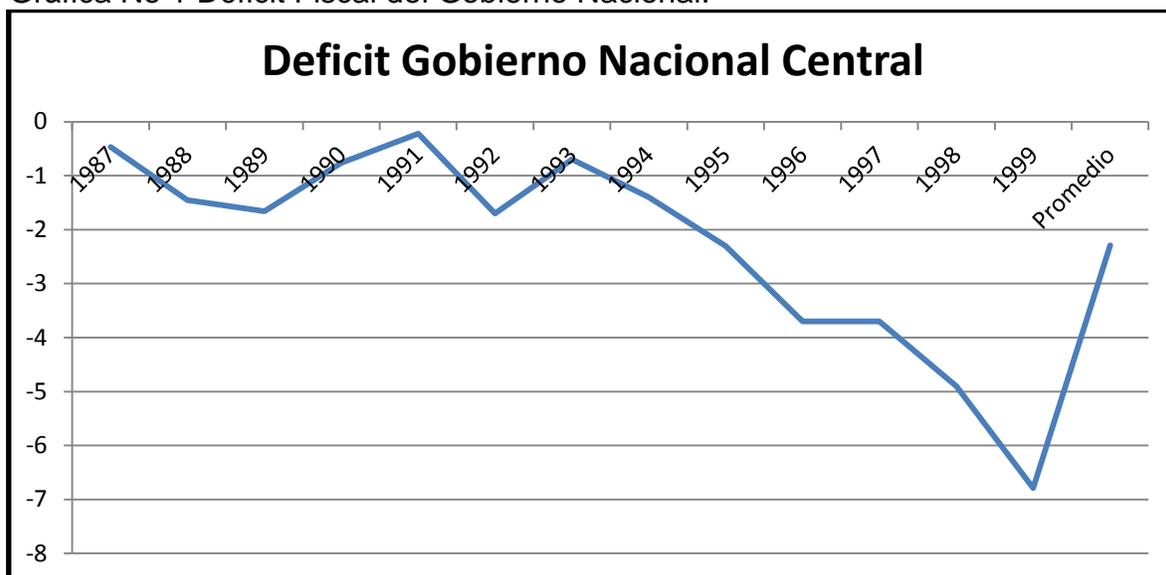
seguir las entidades territoriales para la asignación de los recursos transferidos por la Nación, la distribución territorial del situado fiscal y de las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, además aclaró las respectivas funciones que deben cumplir los departamentos y municipios (Iregui, Saavedra, & Ramos, 2001).

La aplicación de la constitución de 1991 estimuló el crecimiento del gasto y de la deuda sub-nacionales, debido principalmente a la pereza fiscal. Generando continuos déficit fiscales a nivel de gobiernos locales existentes y los nuevos municipios creados, los cuales buscaban recibir las crecientes transferencias nacionales. En este esquema, todo aumento de los ingresos tributarios de la Nación se traducían en un aumento automático del gasto y los esfuerzos del gobierno central por aumentar sus ingresos tributarios y estabilizar sus finanzas estaban condenados al fracaso (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009).

En la Gráfica No 1 podemos observar que a pesar de la existencia de déficit fiscal desde finales de los años 80, este se profundiza a finales de la década de los 90. La crisis fiscal a finales de esa década y principios de 2000³⁵ obligó al gobierno a dictar medidas enfocadas principalmente en el control del gasto (Ley 617 de 2000), el aumento del esfuerzo tributario a nivel local (Ley 488 de 1998 y 788 de 2003), la reforma de las transferencias intergubernamentales (Ley 715 de 2001) y la regulación al crédito territorial (Ley 358 de 1997) (Del Valle & Galindo, 2010) .

³⁵ Ver anexo Tabla 1

Gráfica No 1 Déficit Fiscal del Gobierno Nacional.



FUENTE: Elaboración propia con base en (Iregui, Saavedra, & Ramos, 2001)

Uno de los desafíos de este periodo era contar con un poder fiscal territorial regulado por Leyes nacionales, con el fin de lograr ampliar las bases tributarias, reducir las exenciones, combatir la evasión, la elusión, el contrabando y fortalecer los ingresos de recaudo propio. Para lograr esto Colombia necesitó de una serie de reformas³⁶ en materia de impuestos, transferencias, gasto público y deuda pública. Básicamente se buscaba la eficiencia en los sistemas de recaudo y asignación de recursos, así como el control de déficit fiscal de las entidades sub-nacionales. A continuación se resumen las principales reformas en materia de:

Impuestos

En materia de impuestos, las reformas más importantes se reflejaron en la Ley 488 de 1998 aumentó la sobretasa de la gasolina y creó el impuesto a los vehículos y automotores; la Ley 788 de 2003, que nuevamente aumentó la

³⁶ Se pueden observar algunas de las principales reformas, de responsabilidad y disciplina fiscal enfocadas principalmente en el control del gasto (Ley 617 de 2000), el fortalecimiento de los ingresos de recaudo propio (Ley 488 de 1998 y 788 de 2003), la reforma de las transferencias intergubernamentales (Ley 715 de 2001) y la regulación al crédito territorial (Ley 358 de 1997).

sobretasa de la gasolina y modificó la estructura del impuesto a los licores, y la Ley 1111 de 2006, que cambió la estructura tributaria de los impuestos a los cigarrillos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009).

Los impuestos constituyen una fuente de recursos propios de los gobiernos municipales y departamentales, el sistema tributario incluye los impuestos a la cerveza, cigarrillos y tabaco, registro y anotación, y timbres y vehículos. Sin embargo, la mayoría del recaudo se concentra en sólo 2 tipos de impuestos: el impuesto predial y el impuesto a los ingresos brutos de la industria y el comercio³⁷.

Gasto público

No existe normatividad clara con respecto a distribución de responsabilidades entre el gobierno central y las entidades territoriales en caso del gasto público, la mayoría de las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales son compartidas con los otros niveles de gobierno. Sin embargo la Ley 715 de 2001 dicta algunas normas en materia de recursos y competencias para los diferentes niveles de gobierno. La Ley 617 (2000) impone fuertes restricciones al gasto de funcionamiento, estableciéndolo como porcentaje de los ingresos de libre destinación³⁸ y de forma diferenciada según categoría de municipio y departamento (Ver Tabla 4) (Del Valle & Galindo, 2010). Cabe anotar que el gasto municipal con respecto PIB en Colombia ha sido relativamente estable.

³⁷ Ver Tabla 2 en anexos

³⁸ Definidos como los Ingresos corrientes totales menos las rentas de destinación específica.

Tabla 4 Categorización de los Municipios y límites del Gasto

Departamentos		Municipios	
Categoría	Límites	Categoría	Límites
Especial	50%	Especial	50%
Primera	55%	Primera	65%
Segunda	60%	Segunda	70%
Tercera y cuarta	70%	Tercera y cuarta	80%

Fuente: Valle & Galindo, 2010

Deuda publica

Con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda pública, la Ley 358 de 1997, establece un sistema de semáforos, el cual determina la capacidad de endeudamiento de los departamentos y municipios. La capacidad de endeudamiento está ligada a los conceptos de solvencia y sostenibilidad, de esta forma una entidad territorial se considera solvente cuando su relación interés de la deuda/ahorro operacional³⁹ no supera el 40%, y es considerada sostenible cuando la relación deuda/ingresos corrientes no es mayor al 80%. Por su parte el gobierno nacional respalda las obligaciones contraídas por las entidades territoriales con entidades financieras vigiladas por la superintendencia, siempre y cuando éstas cumplan con una serie de requisitos⁴⁰.

Adicionalmente la Ley 819 de 2003 establece la obligación de presentar un marco fiscal de mediano plazo por parte de las entidades territoriales. También dispuso que los gobiernos locales estén obligados a generar un superávit primario para garantizar el pago de su deuda. Finalmente la Nación tiene prohibido otorgar apoyo financiero directo o indirecto a las entidades territoriales que no cumplan

³⁹ El ahorro operacional son los ingresos corrientes menos los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales; los intereses equivalen a los pagados durante la vigencia más los causados durante ésta (incluidos los de los nuevos créditos).

⁴⁰ Ley 617 (2000)

disposiciones de la Ley (Del Valle & Galindo, 2010). Como consecuencia de estas medidas los niveles de deuda municipal se han mantenido estables y controlados desde 2004.

Transferencias

Por su parte las transferencias intergubernamentales en Colombia están altamente condicionadas a la prestación de servicios sociales y públicos. La Ley 715 de 2001 estableció criterios de distribución del SGP en función del mejoramiento de la cobertura y la calidad en la prestación de los servicios. El SGP consiste en un fondo único de recursos que remplazó al situado fiscal y a las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación. En este se establecieron aumentos anuales según inflación más una tasa de crecimiento adicional de las transferencias⁴¹. Adicionalmente el acto legislativo 04 de 2007 reformó el Sistema General de Participaciones⁴²; a través del Decreto 28 de 2008 el gobierno creó un sistema de seguimiento y control del uso de los recursos de las transferencias por parte de los entes sub-nacionales (Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2010)

El esquema de transferencias planteado en la Ley 715 de 2001, marcó una de las principales transformaciones al proceso de descentralización del país, tanto en términos de la definición de competencias como en la asignación de recursos estables para el financiamiento de los servicios de educación, salud y agua potable.

Con respecto a los recursos para educación durante el periodo de 1995 a 2001 las transferencias municipales presentaron un crecimiento o promedio de 14%⁴³, a partir de la aplicación de la Ley 715 de 2001 estas presentan un crecimiento

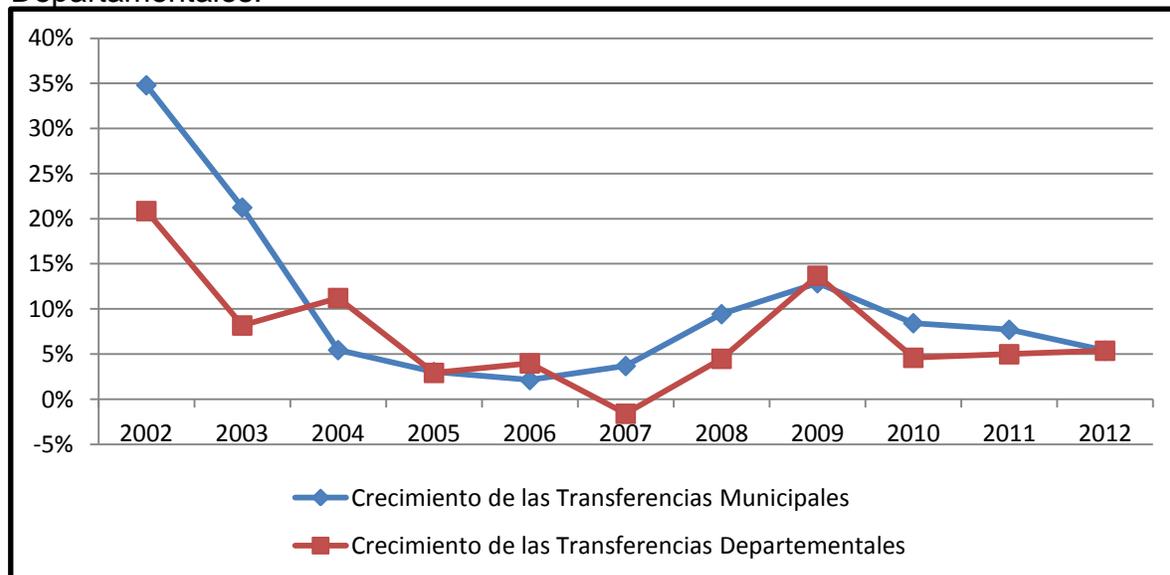
⁴¹ Ver Tabla 3 anexos

⁴² Ver Tabla 4 anexos

⁴³ Ver Tabla 5 anexos

promedio del 10%⁴⁴, aunque las tasas presentan variabilidad, se puede observar que estas decrecen. Un comportamiento similar presenta las transferencias para educación a nivel departamental de 1995 a 2001 su crecimiento promedio fue de 9% y a partir de 2002 hasta 2012 su promedio de crecimiento es de 7%. Como podemos observar las transferencias para educación decrecen, esto se puede interpretar como una tendencia a disminuir recursos para este sector desde el nivel central, a partir de la aplicación de la Ley 715 de 2001.

Gráfica No 2 Crecimiento de las Transferencias para Educación Municipales y Departamentales.



Fuente: Cálculos propios con base en ejecuciones presupuestales DNP

Los diversos errores contenidos en la Ley 60 del 1993, llevaron al Gobierno Nacional a promover el acto legislativo 01 de 2001, el cual se desarrolla en la Ley 715 del mismo año. En este nuevo esquema desaparece el concepto de Situado Fiscal (SF) y de Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN), y se da paso al Sistema General de Participaciones SGP, con el principal objetivo de separar las transferencias intergubernamentales de los

⁴⁴ Ver Tabla 6 anexos

ingresos corrientes de la Nación. Fijando nuevos criterios con el fin de mejorar la eficiencia, la equidad y efectividad en la financiación de los servicios esenciales a cargo del Estado, garantizando la sostenibilidad fiscal y la ampliación de la cobertura universal en Educación básica y media(García, 2003).

Distribución de recursos

La Ley 60 de 1993 señalaba que el 15% de la transferencia se distribuye en partes iguales entre los departamentos y los distritos especiales, y el 85% en proporción al número de usuarios actuales (97.4%) y potenciales (2.5%) de los servicios de salud y educación, teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa del ente territorial. Así mismo, la Ley señaló que para los años 1994, 1995 y 1996 la participación del situado en los ingresos corrientes debe ser como mínimo el 23%, 23.5% y 24.5%, respectivamente. Con relación al uso de estos recursos la Ley estableció que el 60% debe destinarse a educación, el 20% a salud y el 20% restante a salud y educación dependiendo de las prioridades de las entidades a cargo de estos servicios. Del 20% que se destina a salud, el 50% “cómo mínimo” debe destinarse al primer nivel de atención, y de estos recursos al menos el 5% debe destinarse a “prevención de la enfermedad y al fomento de la salud”(Iregui, Saavedra, & Ramos, 2001).

En el caso de las transferencias a los municipios, la Ley 60 de 1993 estableció que el 5% de total de los recursos se asigna a municipios con menos de 50,000 habitantes y el 1.5% a los municipios ribereños del río Magdalena. Una vez descontadas estas asignaciones, el monto restante se distribuye de la siguiente forma: el 40% con base en el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, el 20% en proporción al grado de pobreza relativa de las municipalidades, el 22% en proporción a la población, y el restante 18% en proporción a indicadores de eficiencia fiscal y administrativa y de necesidades

básicas insatisfechas. Con respecto a la destinación de la transferencia, el 30% se destina a educación, el 25% a salud, el 20% a agua potable y saneamiento básico (“cuando no se haya cumplido la meta de cobertura de un 70% de la población”), el 5% a educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre, y el 20% a libre inversión (Iregui, Saavedra, & Ramos, 2001).

La Ley 715 de 2001 crea el Sistema General de Participaciones SGP, el cual está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales. Para la distribución de estos recursos la Ley dispuso que del total del Sistema General de Participaciones se deducirá un monto equivalente al 4% de dichos recursos para: los resguardos indígenas (0,5%), los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena (0,08%), los distritos y municipios para programas de alimentación escolar (0,52%), y al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales Fonpet (2,9%). El 96% de los recursos restantes, 58.5% para sector educativo, el 24.5% se destinara al sector salud y propósitos generales recibirán un 17% de estos recursos. Además aclara que no formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992. (Ley 715 , 2001)

Principales problemas de la Ley 60 de 1993

Los recursos transferidos a municipios y departamentos estuvieron sometidos durante la década de los noventa a una gran volatilidad, debido a la inestabilidad de los ingresos corrientes de la Nación durante esta época, causado por las fluctuaciones propias de la actividad económica. De esta manera, la volatilidad se transmitió a los recursos con que contaban las regiones para financiar los gastos de educación, salud, agua potable y demás sectores de inversión social, impidiéndoles llevar a cabo una correcta planeación de su desarrollo y una

adecuada asignación de recursos, esto llevó al gobierno central a crear fondos para cubrir los desequilibrios en transferencias. Adicionalmente la automaticidad que establecía la Ley indicaba que los recursos debían ser transferidos en los montos predeterminados, independientemente de si se lograban o no las metas propuestas y si había o no una buena gestión en el uso de los recursos públicos correspondientes. (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

La Ley 60 de 1993, generaba alta variabilidad per cápita entre departamentos, debido a que los criterios del cálculo y asignación de los recursos estaban destinados a financiar costos históricos y no incrementos en cobertura. En la mayoría de los departamentos la distribución de docentes pagados con cargo al situado fiscal era regresiva por la tendencia a distribuir docentes hacia municipios urbanos y de mayor tamaño, sin tener en cuenta los requerimientos educativos de cada municipio. Los recursos se orientaban entonces a financiar los docentes donde estaban ubicados y no se tenía en cuenta, la población de alumnos. Es así como algunos departamentos y distritos recibían más recursos per cápita que otros. (SantaMaría, Camacho, & Arias, 2001).

Otro de los problemas que poseía Ley 60 de 1993, es la ineficiencia del gasto, pues no permitía tener una relación clara entre el incremento de recursos y su compatibilidad con los objetivos en materia de cobertura de los servicios, los recursos debían ser transferidos independientemente si había o no una buena gestión en el uso de ellos. El comportamiento de la cobertura bruta oficial en educación desde 1995 al 2000 no respondía al ritmo de crecimiento de los recursos entregados. Mientras que los recursos se incrementaron en términos reales en un 30%, la matrícula aumentó sólo el 18%. Existían departamentos que a pesar de haber tenido un incremento en los recursos por encima del 50% en el mismo período, disminuyeron la cobertura en esa misma proporción. (Departamento Nacional de Planeación, 2002)

Otra manera de mirar la eficiencia es la relación alumno-docente mencionada anteriormente. Para el año 2000 en Colombia el promedio de esta relación alcanzaba 23 estudiantes por maestro, según el DNP, estudios internacionales de la época, comprobaban la posibilidad de tener una relación superior sin desmejorar la calidad de la educación, expresada en términos de los niveles de rendimiento o de logro de los estudiantes. (SantaMaria, Camacho, & Arias, 2001). Teniendo de antemano la situación descrita anteriormente, el gobierno decide reformar la Ley 60 de 1993, con el fin de dar soluciones a los diversos problemas generados por esta, nace el Sistema General de Participaciones SGP. Uno de los servicios que se financian con estos recursos es el servicio educativo, el cual recibe una participación de 58.5% por parte del SGP de un total de 96%. Como se había mencionado anteriormente.

Criterios De Distribución De Las Transferencias Para La Educación Básica Y Media: Ley 715 de 2001

La Ley 715 estableció que los recursos se destinarían atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

- Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas.
- Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
- Provisión de la canasta educativa y actividades destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa⁴⁵. (Ley 715 de 2001, Artículo 15).

⁴⁵ También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios podrán destinar recursos al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres. (ley 715 de 2001, Artículo 15, Parágrafos 1°y 2°).

Población Atendida

La *población atendida* es la población efectivamente matriculada en el año anterior financiada con recursos del Sistema General de Participaciones, es así que anualmente se determina la asignación por alumno, de acuerdo con las diferentes tipologías⁴⁶ educativas. La Nación define la metodología para el cálculo de la asignación por alumno y anualmente fija su valor, sujetándose a la disponibilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones.⁴⁷

La asignación por alumno se multiplica por la población atendida con recursos del Sistema General de Participaciones en cada municipio y distrito, donde el resultado de dicha operación se denomina *participación por población atendida*, y constituye la primera base para el giro de recursos del Sistema General de Participaciones. Véase la siguiente tabla como ejemplo para mayor claridad acerca de los cálculos descritos anteriormente.

⁴⁶Se entiende por tipología un conjunto de variables que caracterizan la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, de acuerdo con metodologías diferenciadas por zona rural y urbana. Dentro de una misma tipología la asignación será la misma para todos los estudiantes del país.

⁴⁷El sector educativo financiado con recursos públicos está conformado como mínimo por: los costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones educativas incluidos los prestacionales, los recursos destinados a calidad de la educación que corresponden principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información. Óp. cit

Tabla 5 Distribución de Transferencias 2002 para los Distritos

Distrito	Asignación por Alumno 2002 (A)	Población Atendida Matricula Oficial 2001 (B)	Asignación Por Población Atendida (C) = (A)*(B)
Bogotá D.C	0.826512	781.951	646.292
Barranquilla	0.826512	145.364	120.145
Santa Marta	0.826512	70.332	58.130
Cartagena	0.826512	132.161	109.233
Total	0.826512	1.129.808	933.800

Fuente: DNP, Documento CONPES Social 57 de 2002.

Cuando la Nación llegase a constatar que debido a deficiencias de la información, una entidad territorial recibió más recursos de los que le correspondería de conformidad con la fórmula establecida en la Ley, su participación deberá reducirse hasta el monto que efectivamente le corresponda. Cuando esta circunstancia se presente, los recursos girados en exceso se deducirán de la asignación del año siguiente. (Ley 715 , 2001)

Eficiencia

En busca del mejoramiento de la administración y del uso más racional del gasto en educación, la Ley 715 aplica el criterio de **Población por atender en condiciones de eficiencia** donde se propone la distribución de una suma residual a cada distrito o municipio en condiciones de eficiencia. La asignación para cada niño por atender se calcula como un porcentaje de la asignación por niño atendido y será fijado anualmente por la Nación⁴⁸. Cuando la matrícula en educación en una entidad territorial sea del 100% de la población objetivo, ésta no tiene derecho a

⁴⁸El Conpes determinará cada año el porcentaje de la población por atender que se propone ingrese al sistema educativo financiado con los recursos disponibles del Sistema General de Participaciones durante la siguiente vigencia fiscal.

recibir recursos adicionales por concepto de población por atender en condiciones de eficiencia. Igualmente cuando la suma de los niños matriculados más el resultado de la multiplicación del factor de población por atender que determine el CONPES por la población atendida, sea superior a la población objetivo (población en edad escolar), sólo se podrá transferir recursos para financiar hasta la población objetivo.

Equidad

Con respecto al criterio de **equidad**, la Ley establece que a cada distrito o municipio se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE⁴⁹.

Los distritos, municipios y departamentos recibirán anualmente 12 giros, de los cuales uno corresponde a la última doceava parte del SGP de la vigencia anterior y los giros restantes a las once doceavas partes del Sistema General de Participaciones de la vigencia actual. (Ministerio de Educación Nacional, 2009)

Calidad

Con el fin de avanzar en el logro de las políticas de calidad del sector educativo, el Decreto 1122 de 2011 establece que se tendrán en cuenta los siguientes parámetros: matrícula oficial atendida, matrícula atendida según condiciones de desempeño, matrícula atendida en establecimientos educativos estatales que mejoran en su desempeño, y número de sedes con matrícula atendida.

Entonces los porcentajes que se asignan de acuerdo al monto asignando para calidad educativa en matrícula oficial son:

⁴⁹ Artículo 16 Ley 715 de 2001

- Un 50% ponderando la matrícula oficial atendida de la entidad territorial, sin tener en cuenta la educación de adultos ni la contratada no oficial, ajustada por el indicador de NBI.
- Un 10% teniendo en cuenta el número total de sedes de la entidad territorial, ponderado por NBI.
- Un 30% con base en la matrícula atendida según condiciones de desempeño.
- Un 10% con base en la matrícula atendida en establecimientos educativos estatales que mejoran en su desempeño.⁵⁰

Transferencia De Recursos

Con el fin de profundizar la descentralización del sector educativo se otorgó mayor autonomía a los entes territoriales, es decir, se deja que las decisiones en dicha materia sean tomadas por el ente administrador que esté cerca de la comunidad. Los distritos y municipios certificados⁵¹ reciben directamente los recursos de la participación para educación. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera.

⁵⁰DNP. Ministerio de Educación Nacional. Documento CONPES Social 141. Página 10. Disponible en: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-190669_conpes_141.pdf

⁵¹ Entidades territoriales certificadas. Son entidades territoriales certificadas en virtud de la ley 715 de 2001, los departamentos y los distritos. La Nación certificará a los municipios con más de cien mil habitantes. Para efectos del cálculo poblacional se tomarán las proyecciones del DANE basadas en el último censo. Todos aquellos municipios con menos de 100 mil habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera podrán certificarse.

Le corresponde a los departamentos decidir sobre la certificación de los municipios menores de cien mil habitantes, que llenen los requisitos. Los municipios certificados deberán demostrar, cuando lo requiera el Gobierno Nacional, que mantienen la capacidad necesaria para administrar el servicio público de educación. Aquellos municipios que no logren acreditar su capacidad, perderán la certificación. Artículo 20 ley 715

La certificación es obligatoria para los municipios mayores de cien mil habitantes. En estos casos, los recursos llegarán directamente al municipio para ser administrados autónomamente por los alcaldes, quienes tendrán el manejo total de la información⁵² de los niños atendidos y por atender, de la calidad de la educación y de la cantidad y asignación de los maestros.

Información Obligatoria.

Los departamentos, distritos y municipios suministrarán al Ministerio de Educación la información del respectivo año relativa a los factores indispensables para el cálculo de los costos y de los incentivos del año siguiente. Con el fin de establecer un sistema de información confiable entre la Nación y las entidades territoriales que sirva de herramienta en la administración y seguimiento del sector educativo. Los funcionarios de los departamentos, distritos y municipios que no proporcionen la información en los plazos establecidos por el Ministerio de Educación incurrirán en falta disciplinaria y serán objeto de las sanciones correspondientes. En caso que la entidad territorial no proporcione la información para el cálculo de la distribución de los recursos se tomará la información estimada por el Ministerio de Educación y la respectiva entidad no participará en la distribución de recursos por población por atender en condiciones de eficiencia y por equidad.

Las principales diferencias entre la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001 se encuentran descritas en la Tabla 6. Adicionalmente, es clave resaltar que aparte de los recursos provenientes del SGP para el financiamiento de la educación, existen otras fuentes que también auxilian este proceso:

- Recursos de las entidades territoriales.
- Recursos de regalías indirectas.

⁵² El artículo 31 de la ley 715 de 2001 establece que los departamentos, distritos y municipios deberán contar con un sistema de información del sector educativo y mantenerlo actualizado de acuerdo con las orientaciones que para tal fin determine la Nación.

- Recursos del Ministerio de Educación Nacional y de otras entidades del Estado con programas orientados al mejoramiento del sector educativo.
- Recursos de cooperación.
- Recursos de crédito interno y externo. (Ministerio de Educación Nacional, 2009)

La Ley 715 busca solucionar no solo el problema de variabilidad de las transferencias, además establece criterios para que estas sean eficientes y equitativas. De esta forma se desea garantizar la sostenibilidad fiscal y la ampliación de la cobertura universal en Educación básica y media. Con respecto a si efectivamente los criterios propuestos lograron los objetivos señalados, la respectiva evaluación sobre la efectividad de la norma se hace en el capítulo 3 de este documento.

Tabla 6 Reformas a la Ley 60 de 1993 (Criterios de Distribución)

	SITUADO FISCAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES
RECURSOS TRANSFERIDOS	A los departamentos y distritos	A los municipios, distritos y resguardos indígenas.
CANTIDAD DE RECURSOS TRANSFERIDOS	24.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación.	22% de los Ingresos Corrientes de la Nación.
CRITERIOS DE DISTRIBUCION	<ul style="list-style-type: none"> • 15% en partes iguales entre todos los beneficiarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación per cápita para indígenas. • 1.5% para municipios

<p>CRITERIOS DE DISTRIBUCION</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 85% restante: o Situado fiscal mínimo por eficiencia administrativa. (Menor asignación por persona atendida) o Los excedentes por eficiencia fiscal y población potencial por atender. 	<p>ribereños del Río Grande de la Magdalena.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5% Para municipios de menos de 50.000 hab. Con los criterios de la fórmula <p>El resto, por la siguiente fórmula:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 40% por población pobre • 20% por nivel relativo de pobreza • 22% por población. • 6% por eficiencia fiscal • 6% por eficiencia administrativa. • 6% Por progreso en calidad de vida.
<p>DESTINO</p>	<p>60% para Educación 20% para Salud 20% de libre asignación en salud y educación</p>	<p>Solo los municipios de categorías, 4^a, 5^a y 6^a, tienen un 15% para inversión u otros gastos (libre destinación).</p> <p>El resto de los recursos y el 100% de lo asignado para los demás municipios, constituye la forzosa inversión que se asigna así:</p>

		<ul style="list-style-type: none">• 30% para educación.• 25% para salud (15 puntos son para régimen subsidiado)• 20% para agua potable y saneamiento básico. 5% para deporte y cultura.• 20% de libre inversión para los sectores establecidos en la Ley 60 de 1993
--	--	--

Fuente: CONPES social 057.

II. SEGUNDO CAPÍTULO

**DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS DE LA
REGIÓN CARIBE EN MATERIA DE POBLACIÓN OBJETIVO, COBERTURA
BRUTA Y NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS.**

En este capítulo se presentaran estadísticas sobre variables que influyen en las transferencias para educación que reciben los entes territoriales, por lo tanto al ser de carácter descriptivo-informativo no se profundizará en análisis sobre el comportamiento de graficas, debido a que lo importante es la tendencia de las mismas. En términos generales, se realizará una breve descripción de los departamentos de la Región Caribe en esa materia; dicha descripción permitirá inferir posteriormente sobre la forma en que son distribuidas las transferencias.

Para generar claridad al respecto y debido a que cada entidad recibe individualmente los recursos, la descripción se realizará de manera individual permitiendo identificar puntos neurálgicos en cada uno de los departamentos, la descripción de las variables arriba citadas se complementará con un panorama general de cada departamento. Específicamente las estadísticas sobre NBI se presentaran de forma agrupada debido a que su periodicidad no es anual por lo que se tienen pocos datos. Finalmente es de resaltar que el orden de los departamentos será alfabético para anular comentarios sobre la importancia de cada uno de ellos.

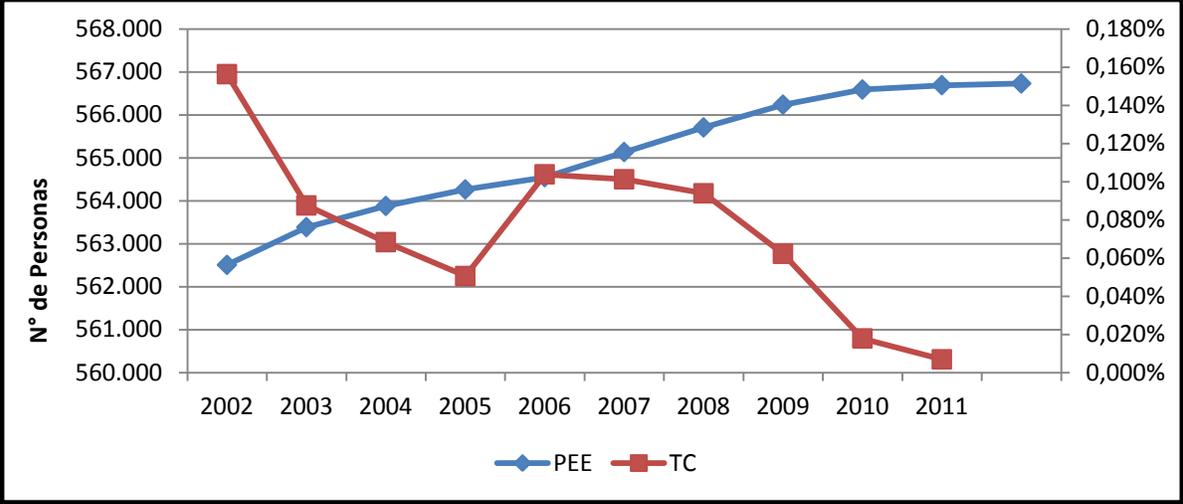
Departamento del Atlántico.

El departamento del Atlántico posee una extensión de 3.386 Km², equivalente al 0.3% del territorio nacional y 2.55% del territorio regional. Está constituido por 23 municipios⁵³ que albergan una población de 2.344.077 habitantes a 2011, 5.09% del total Nacional y 23.7% del total regional (Observatorio del Caribe., 2010). Su densidad poblacional es de 692.2 h/km². Su economía creció a tasas promedio de 3.3% durante los primeros 11 años del milenio, jalonados en orden de importancia por las actividades financieras, el comercio y la industria manufacturera, posee a 2011 un PIB per cápita de US\$ 9.766,77 (Mincomercio, 2013).

⁵³ De estos se encuentran certificados en educación: Barranquilla, Soledad y Malambo.

Durante el periodo de estudio, la población objetivo promedió los 565.059 personas, con tendencia al alza; cuyo crecimiento medio fue de 0.07%, con pronunciadas fluctuaciones, en términos generales ha presentado tendencia a la baja. Es el departamento con la mayor población en edad escolar lo cual le asegura mayores transferencias por ese concepto (Ver grafica No 3).

Gráfica No 3 Población en Edad Escolar Dpto. del Atlántico.



Fuente: Elaboración propia, con base en DANE

El comportamiento vislumbrado en la gráfica muestra que la población objetivo crece a tasas cada vez menores, lo cual indica que la cantidad de individuos que abandonan ese grupo crece más de prisa que los que ingresan a ella. La tendencia de la tasa de crecimiento de la población objetivo es un fenómeno relacionando con la natalidad en años anteriores, la mortalidad y los movimientos migratorios al interior del departamento. Al respecto, en cuanto al primer fenómeno las cifras del DANE⁵⁴ muestran que entre 1998 y 2005 nacieron en promedio 41 mil niños, de los cuales murieron en promedio 869, cuyo valor máximo fue de 1.799 niños en el 2005, lo cual explica la drástica caída del crecimiento de la

⁵⁴ Los datos sobre natalidad, mortalidad y migraciones fueron obtenidos de las estadísticas sobre población del DANE para todos los departamentos de la región.

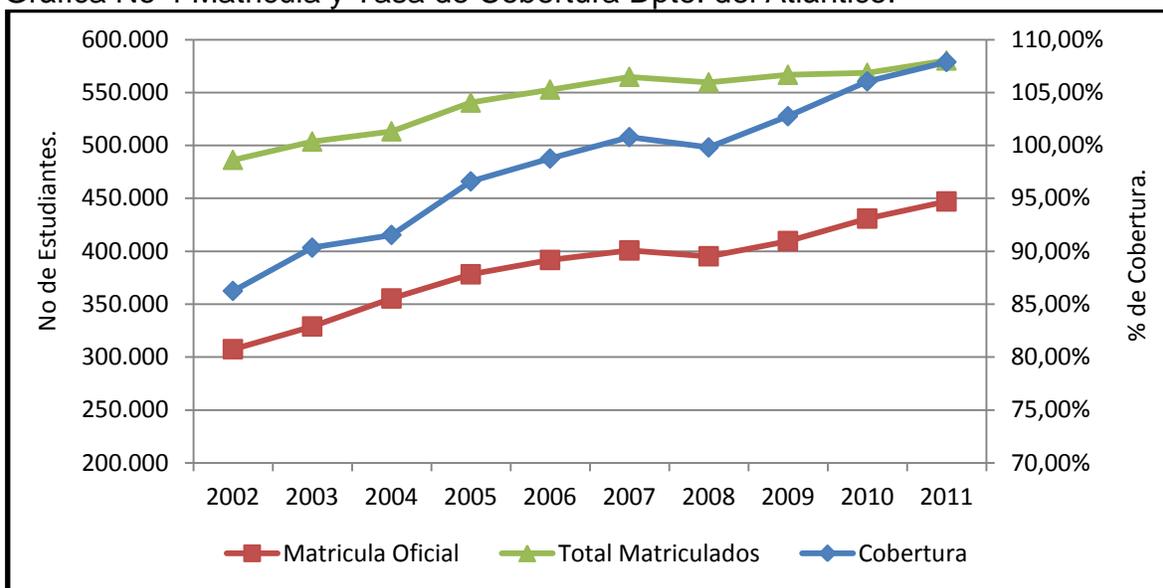
población objetivo. En lo relacionado con los movimientos migratorios durante el periodo 2005-2010, el departamento del Atlántico presentó un saldo negativo de estudiantes en edad escolar de 3.427 personas⁵⁵, 15% del total de migrantes para ese lapso temporal. Las defunciones de personas en edad escolar son bajas en relación a la población objetivo, cerca del 0.03% por lo tanto no se tendrán en cuenta en este ni en ningún otro departamento debido a su minúsculo impacto sobre las fluctuaciones de la población objetivo.

En lo referido a cobertura bruta, en el departamento del Atlántico alcanza a 2011 107.88% de la población objetivo, es decir, su sistema educativo supera en 7.88% su capacidad física, lo cual es positivo en aras de aumentar su cobertura y reducir el analfabetismo. Presentó una disminución del 64% en el número de establecimientos oficiales en 2011 respecto a 2002, pasando de 512 a 320 en 2008 y a 311 en 2011; albergando 307.447 - 395.000 y 447.022 estudiantes respectivamente, lo cual representa el 63.21%, 70,63% y 77.04% del total de matriculados en ese departamento, de los cuales, a 2011 el 4.01% pertenecen a la zona rural, 0.9 puntos básicos por debajo del porcentaje de estudiantes en esa zona en 2002 y 1.52% por debajo en 2005, periodo en el que alcanzó el mayor porcentaje de estudiantes rurales⁵⁶. (Ver Gráfica No 4).

⁵⁵ Este valor indica que el número de inmigrantes en edad escolar fue menor al número de emigrantes. Por lo general las migraciones de jóvenes en edad escolar son producto de migraciones de sus padres debido a que aún existen relaciones de dependencia.

⁵⁶ Las estadísticas que aparecen a lo largo de este capítulo fueron tomadas del DANE (población objetivo) y las de educación (Cobertura, Matriculados) se tomaron de las estadísticas sobre educación básica y media del ministerio de Educación Nacional, disponible en: http://menweb.mineduacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?consulta=mat_total&nivel=2

Gráfica No 4 Matricula y Tasa de Cobertura Dpto. del Atlántico.



Fuente: Estadísticas sobre educación básica y media, Ministerio de Educación Nacional.

Por último, también es positivo el porcentaje de estudiantes atendidos en colegios oficiales debido a que a lo largo del periodo de estudio ha presentado una tendencia alcista, siendo congruente con el mismo comportamiento presentado en la tasa de cobertura bruta. En 2002 se atendieron en colegios oficiales el 63% del total de matriculados, a 2011 ese valor aumento a 77%.

Departamento de Bolívar.

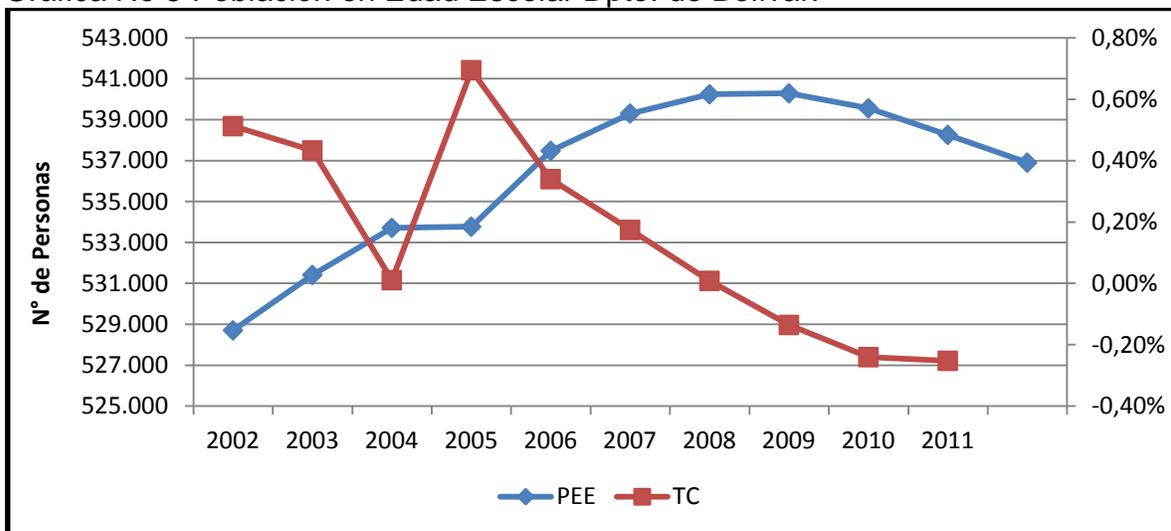
El departamento de Bolívar es el más grande de la región Caribe con una extensión de 25.978 Km², equivalente al 2,3% del territorio nacional y 19.63% del territorio regional, constituido por 46⁵⁷ municipios que albergan una población a 2011 de 2.002.531 que representa el 4.3% de la población nacional y el 20.3% del territorio regional (Observatorio del Caribe., 2010). Su densidad poblacional es de 77.08 h/Km². Su economía creció a tasas promedio de 4.6% durante los primeros

⁵⁷ De los cuales solo están certificados en educación Cartagena y Magangué.

11 años del milenio, 8 puntos básicos por encima de la media nacional, jalonados en orden de importancia por la industria manufacturera, los servicios sociales⁵⁸ y las actividades financieras, posee a 2011 un PIB per cápita de US\$ 6.686 (Mincomercio, 2013).

La población objetivo del departamento de Bolívar es la segunda más numerosa después del departamento del Atlántico, también presentó una tendencia creciente a lo largo del periodo de estudio, presentando un punto estacionario a partir del año 2008 en donde presenta una leve caída consecuente con las tasas de crecimiento negativo en los dos últimos años de la serie, (Ver Grafica No 5) no obstante, la tasa de crecimiento de esa población promedió el 0.15%, más del doble de la tasa del departamento del Atlántico, mientras que el promedio de esa población fue de 536.327 individuos, cerca de 29 mil personas por debajo de ese mismo grupo en el departamento del Atlántico.

Gráfica No 5 Población en Edad Escolar Dpto. de Bolívar.



Fuente: Elaboración propia, con base en DANE

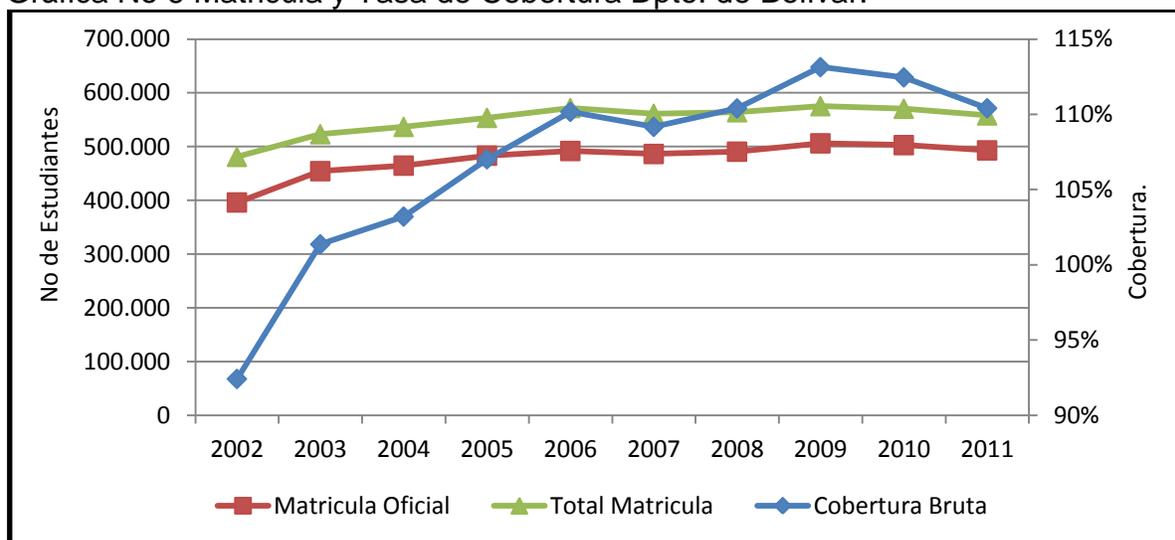
⁵⁸El subsector de las actividades de servicios personales sociales y comunales está compuesta por los siguientes servicios: Servicios de administración pública y defensa, servicio de enseñanza de mercadeo, servicios sociales y de salud, servicios de mercadeo y servicios domésticos.

En Bolívar en el periodo 1998-2005, nacieron en promedio 30 mil niños que ingresarían e ingresaron paulatinamente a la población objetivo en 2003, sin embargo en ese mismo periodo fallecieron en promedio 384 niños que representan el 1% de los nacidos; no obstante, la cifra de niños que no ingresan a la población objetivo es mucho menor si se incluyen las muertes neonatales. Aunque Los nacimientos superan con creces las defunciones, estos puede ser producto del efecto de los programas de apoyo económico a madres cabeza de familia como Familias en Acción, lo cual las indujo a aumentar el número de hijos como mecanismo de recepción de más recursos; además se ha presentado un cambio cultural de rápido inicio de la vida sexual y por consiguiente aumento de embarazos no deseados. En lo relacionado con los saldos migratorios, se debe destacar que este departamento fue uno de los más agobiados por la violencia, entre 2000 y 2010 presentó saldos migratorios negativos de 22.132 personas en edades de 5-14 años.

En cuanto a la tasa de cobertura bruta, en el departamento de Bolívar alcanza el 110.41% a 2011, 10.41% por encima de su capacidad de prestación de servicio, en buena hora no se sabe si esta situación es positiva o negativa puesto que un mayor número de estudiantes por salón generaría ineficiencia en el aprendizaje, pero si mayores ingresos por estudiantes matriculados para el ente territorial. En términos generales la tasa de cobertura, a lo largo del periodo de estudio, presentó un crecimiento sostenido, pasando de 92.14% en 2002 a 110.41% en 2011, en términos cuantitativos esto se traduce en 481.002 estudiantes matriculados de los cuales 396.172 (82.36%) pertenecen al sector oficial en 2002 y a 2011 558.135 estudiantes, de los cuales 493.035 (88.33%) pertenecen al sector oficial (Ver Grafica No 6); el departamento contaba en 2002 con 2.013 colegios que se redujeron a 694 en 2008 y aumentaron a 714 en 2011, en términos porcentuales significa que entre 2002-2008 se redujeron en 65% y entre

2008 y 2011 aumentó en 2.88% y para el periodo global 2002-2011 la reducción alcanzó un porcentaje de 64.5%.

Gráfica No 6 Matricula y Tasa de Cobertura Dpto. de Bolívar.



Fuente: Estadísticas sobre educación básica y media, Ministerio de Educación Nacional.

En cuanto al número de estudiantes por zona, el departamento de Bolívar se caracteriza por poseer uno de los primeros lugares en estudiantes en zona rural, a 2002 los estudiantes en esa zona fueron de 122.777 (25.52% del total de matriculados), nueve años después esa cifra se ha mantenido con tendencia leve alcista pues en 2011 se sitúa en 147.209 estudiantes (26.38% del total de matriculados).

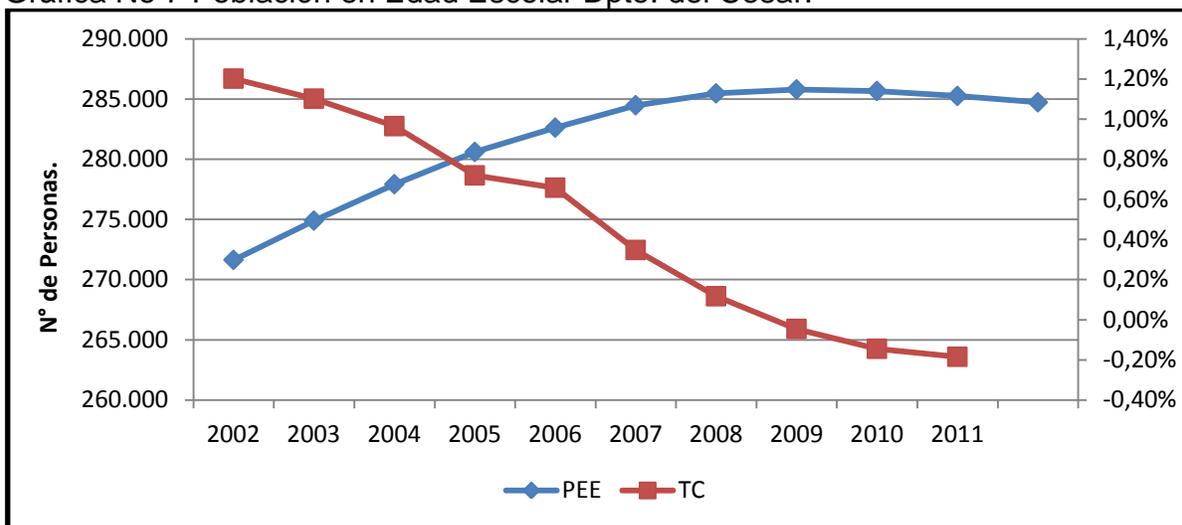
Departamento del Cesar.

El departamento del Cesar posee una extensión de 22.905 Km² equivalente al 2% del territorio nacional y el 17.31% del territorio regional; su población alcanza los 979.054 habitantes a 2011; 2.1% de la población nacional y 9.9% de la regional (Observatorio del Caribe., 2010). Su densidad poblacional es de 47.74 h/Km²; posee 25 municipios de los cuales sólo Valledupar está Certificado en educación.

Su economía creció a tasas promedio de 6.9% durante los primeros 11 años del milenio, 2.7% por encima de la media nacional, jalonados en orden de importancia por la explotación de minas y canteras, los servicios sociales y las actividades agropecuarias, que aportan el 41.9%, 13.6% y 8.7% respectivamente de la producción. Posee a 2011 un PIB per cápita de US\$ 7.260 (Mincomercio, 2013).

En el departamento de Cesar la población objetivo, al igual que en los anteriores departamentos ha presentado una tendencia alcista, sin embargo su comportamiento se asimila al de Bolívar debido a que a partir del 2009 aparece un estado estacionario en su crecimiento, lo cual se evidencia en la tasa de crecimiento negativo para el último año del periodo. La tasa de crecimiento de la población objetivo presenta una tendencia decreciente, que al parecer es la constante en los departamentos de la Región Caribe (Ver Grafica No 7). Esa población a lo largo del periodo de estudio promedió los 281.725 personas, mientras que el promedio de la tasa de crecimiento fué de 0.47%.

Gráfica No 7 Población en Edad Escolar Dpto. del Cesar.

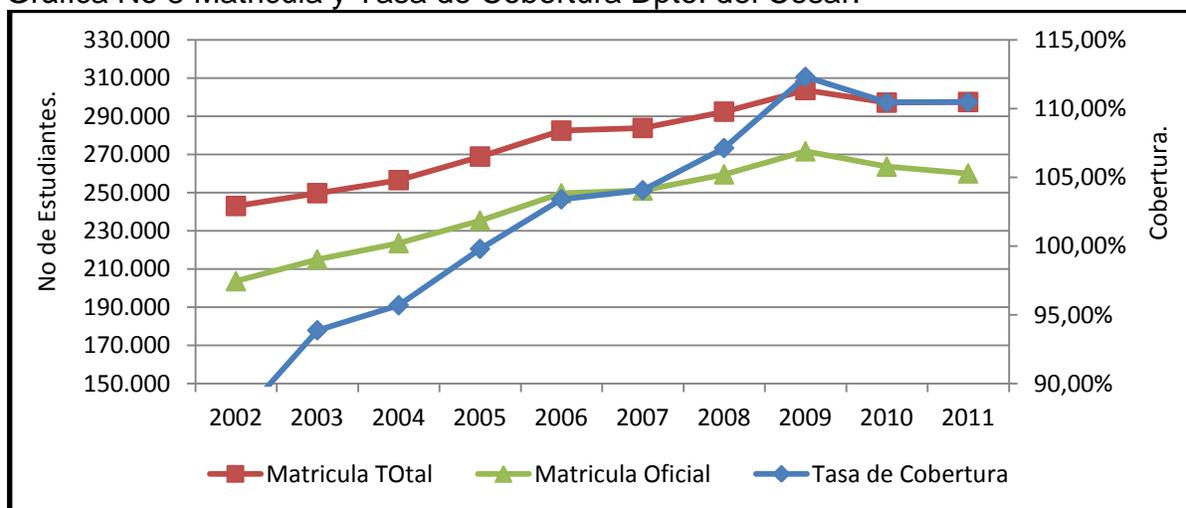


Fuente: Elaboración propia con base en el DANE

La dinámica poblacional del departamento del Cesar muestra que los nacimientos promediaron durante 1998-2005 18 mil nacidos cuyo valor máximo se situó en 2004 que alcanzó 20.900 nacidos, impacto que se reflejó en 2009. Por el lado de las defunciones, estas promediaron, para el mismo periodo de tiempo 439 niños; mientras que el saldo neto migratorio fue negativo y alcanzó los 8.564 individuos, el 50% se ubicó en el quinquenio 2000-2005 periodo que coincide con el auge del paramilitarismo en Cesar y en toda la región Caribe.

En materia de cobertura, el sistema educativo del departamento de Cesar alcanza el 110.47% a 2011, 6.41% por encima de la tasa de cobertura en 2007 y 23.25% por encima de esa misma tasa en 2002, lo cual representa un logro importante en la lucha contra el analfabetismo. En términos de estudiantes esto se traduce en 203.640 - 251.069 – 250.986 estudiantes atendidos en colegios oficiales en los años 2002, 2007 y 2011 respectivamente (Ver Grafica No 8).

Gráfica No 8 Matricula y Tasa de Cobertura Dpto. del Cesar.



Fuente: Estadísticas sobre educación básica y media, Ministerio de Educación Nacional.

El departamento del Cesar a 2002 poseía 57.132 estudiantes en zona rural, 23.51% del total de matriculados, número que se incrementó a 83.185 estudiantes en 2011, lo cual equivale al 27.97% del total de matriculados.

Departamento de Córdoba.

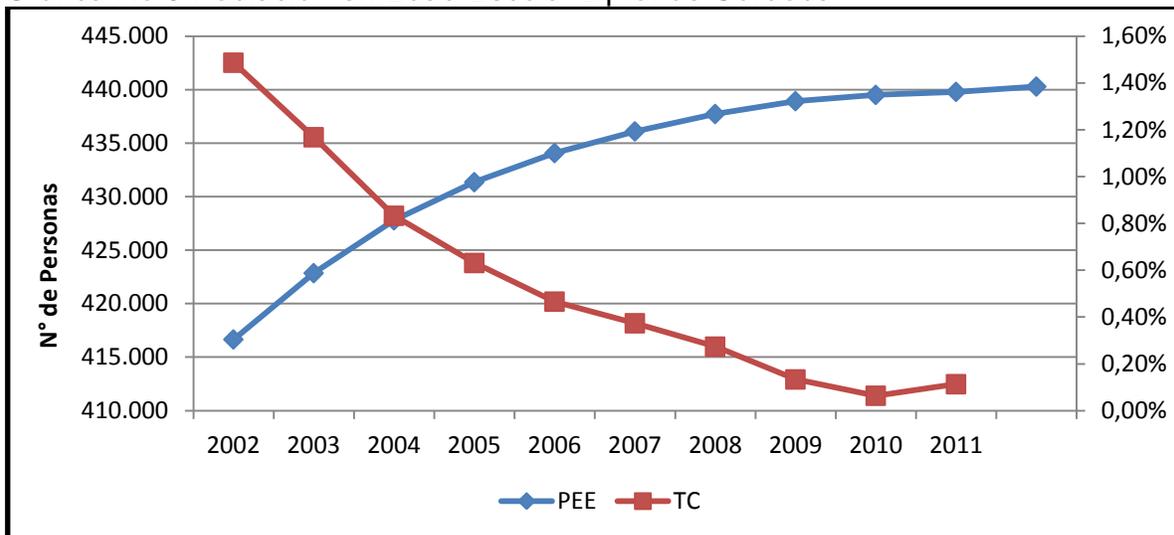
El departamento de Córdoba posee una extensión de 23.980 Km², 2.1% del territorio nacional y 18.12% del territorio regional, a 2011 su población alcanzó 1.607.519 habitantes que representan el 3.5% de la población del país y el 16.3% de la Región Caribe (Observatorio del Caribe., 2010); su densidad poblacional alcanza los 67.03 h/Km²; posee 29 municipios de los cuales Montería, Sahagún y Loricá están certificados en educación. Durante los 11 primeros años del milenio su economía creció a tasas de 3.1%, 1.1% menos que el promedio nacional, jalonada por las actividades de servicios sociales, actividades agropecuarias y actividades financieras, que componen el 21.4%, 18.1% y 14,4% de su producción respectivamente. A 2011 posee un PIB per cápita de US \$ 3.560 (Mincomercio, 2013).

La población objetivo en este departamento promedió los 433.191 estudiantes, mientras que la tasa de crecimiento promedio fue de 0.55% anual; al igual que los anteriores departamentos ha presentado una tendencia creciente, mientras que la tasa de crecimiento presenta tendencia decreciente (Ver Grafica No 9), esa población disminuyó en 4.12% pasando de 422.854 en 2002 440.293 en 2011.

Al igual que Bolívar, Córdoba fue otro de los departamentos que padeció la fuerza del paramilitarismo mediante masacres y desplazamientos forzados de familias en zona rural, en este departamento hubo entre 2000 y 2010 un saldo migratorio negativo de 8.434 personas en edad escolar. Por otra parte, los nacimientos promediaron 24 mil nacidos y el promedio de defunciones natales alcanzó 736

niños durante 1998-2005, segundo valor más alto, solo superado por el departamento del Atlántico.

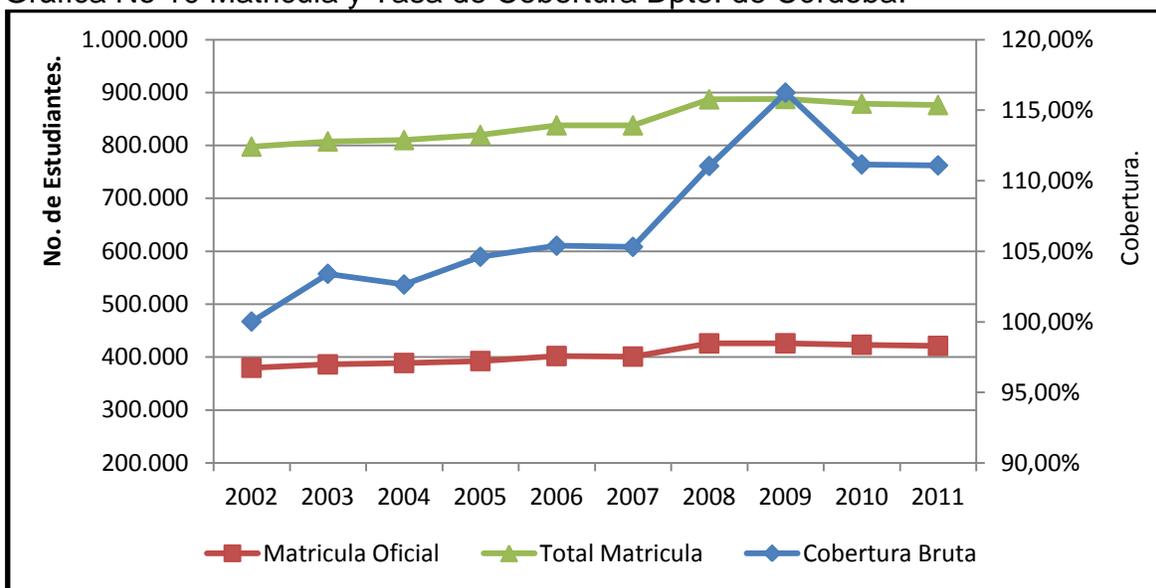
Gráfica No 9 Población en Edad Escolar Dpto. de Córdoba



Fuente: cálculos Propios, con base en el DANE

En cuanto a la tasa de cobertura y número de matriculados en el departamento de Córdoba, a 2011 esa tasa fue de 111.08%, 11.06% más que en 2002, lo cual muestra que el sistema educativo Cordobés supera su capacidad instalada, este tipo de situaciones le asegura a los entes territoriales mayores recursos por concepto de población atendida que es equivalente al número de matriculados en cada año, en esta materia a 2002 la secretaria departamental de educación reportó 417.889 estudiantes matriculados, de los cuales 90.86% se atendieron en colegios oficiales, a 2011 el número de matriculados ascendió a 455.189 estudiantes siendo el 92.50% atendidos en colegios oficiales (Ver Grafica No 10). Los colegios oficiales en ese departamento se redujeron de 2.058 en 2002 a 487 en 2011.

Gráfica No 10 Matricula y Tasa de Cobertura Dpto. de Córdoba.



Fuente: Estadísticas Sobre Educación básica y Media Ministerio de Educación Nacional.

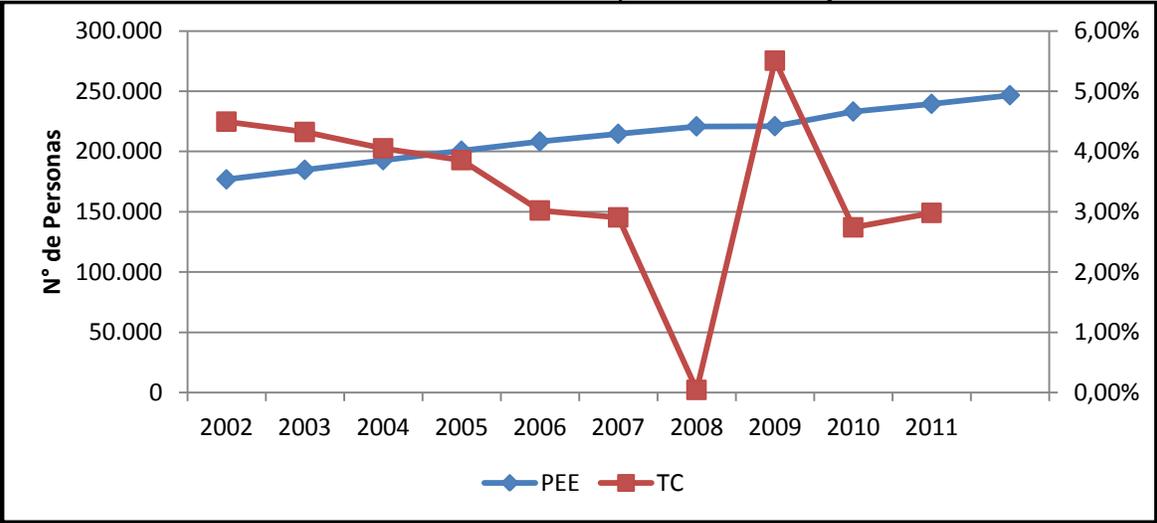
En cuanto a la población estudiantil urbano-rural en Córdoba a 2002 fué de 180.218 estudiantes, equivalente al 43.13% del total de matriculados, a 2011 esa cifra se incrementó a 218.056 estudiantes cuyo porcentaje en la matricula total es de 47.90%.

Departamento de La Guajira.

Este departamento tiene una extensión de 20.848 Km² que representa el 1.8% del territorio nacional y el 15.75% del territorio Caribe, alberga aproximadamente 846.641 habitantes a 2011 (Observatorio del Caribe., 2010). Posee una densidad poblacional de 40.60 h/Km² y 15 municipios de los cuales Riohacha, Maicao y Uribia se encuentran certificados en educación. A lo largo de los primeros 11 años del milenio su economía creció a tasas de 4.2%, similar a la media nacional, su PIB se compone en 56.6% de la explotación minera, seguido por las actividades de servicios sociales y personales con 15% de participación. En 2011 su PIB per cápita fue de US\$ 5.095 (Mincomercio, 2013).

En el departamento de La Guajira la población objetivo ha venido presentando un crecimiento sostenido a lo largo del periodo de estudio, pues en 2002 se situaba en 184.778 personas, mientras que en 2011 se incrementó a 246.625, presenta la mayor tasa de crecimiento promedio, 3.39% anual, mientras que el promedio de la población objetivo fue de 212.622 individuos (Ver Grafica No 11)

Gráfica No 11 Población en Edad Escolar Dpto. de La Guajira.



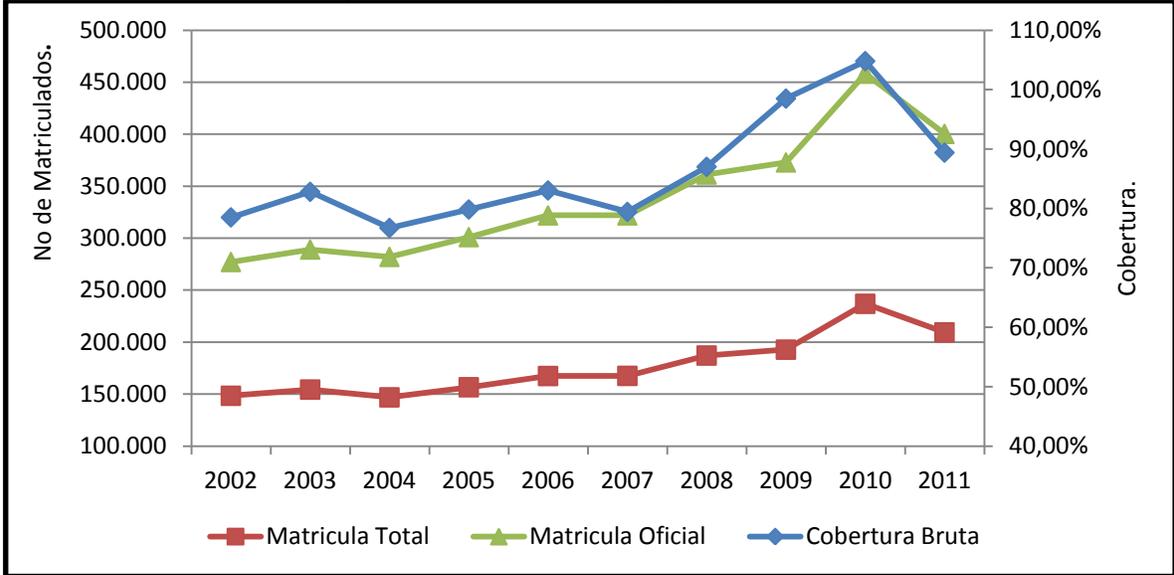
Fuente: cálculos propios, con base en DANE

Los tres aspectos relacionados con los cambios poblacionales muestran que en el departamento de La Guajira los nacimientos promediaron 10 mil nacidos, mientras que el número de defunciones promedio anual fue de 136 niños durante el periodo 1998-2005 explicando la creciente tendencia de la población objetivo; por otra parte, el saldo migratorio en La Guajira de personas en edad escolar fué positivo en el periodo 2000-2010 y ascendió a 13.907 personas y es el único departamento con saldo positivo a su favor.

En lo relacionado con la cobertura y el número de matriculados, la primera aún permanece por debajo del 100% porcentaje superado solo en el año 2010 en donde se situó en 104.80%. En 2002 la tasa de cobertura bruta de este

departamento ascendía a 78.50% de la población objetivo, a 2011 esa tasa aumentó 10.9 puntos porcentuales situándose en 89.40%, avance importante pero aún insuficiente, por lo tanto se deben aunar esfuerzos para alcanzar al menos el 100% de la cobertura. En cuanto al número de matriculados se observa que en los dos últimos años superó los 200 mil estudiantes, en 2002 la matrícula del departamento fue de 148.369 estudiantes, de los cuales el 86.73% se atendieron en colegios oficiales, a 2011 en relación con 2010 el número de matriculados disminuyó de 236.847 a 209.376 estudiantes, mientras que en colegios oficiales los matriculados disminuyeron de 221.381 a 190.886 estudiantes, es decir la cobertura bruta disminuyó (Ver Grafica No 12).

Gráfica No 12 Matrícula y Tasa de Cobertura Dpto. de La Guajira



Fuente: Estadísticas Sobre Educación Básica, Ministerio de Educación Nacional.

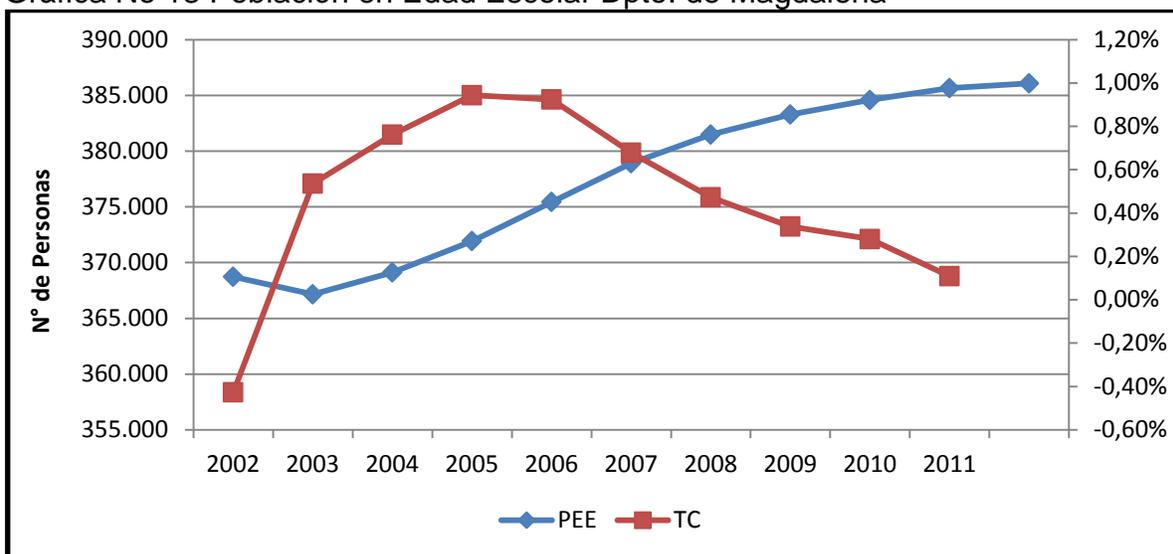
Los estudiantes en zona rural en 2002 fueron 44.512 estudiantes, lo cual representa el 30.00% del total de matriculados, a 2011 esta cifra ascendió a 89.275 estudiantes 42.64% de la matrícula para ese año.

Departamento del Magdalena.

El departamento del Magdalena tiene una extensión territorial de 23.188 Km² equivalente al 17.62 de la Región Caribe y 2% del territorio nacional. A 2011 alberga cerca de 1.212.559 habitantes que representan el 2.6% del total de los colombianos y el 12.3% de la Región Caribe (Observatorio del Caribe., 2010). Su densidad poblacional es de 52.29 h/Km², posee 30 municipios de los cuales Santa Marta y Ciénaga se encuentran certificados. Su economía creció a tasas de 4.5% durante los primeros once años del milenio, dos puntos básicos por encima del promedio nacional, jalonados por las actividades de servicios sociales, las agropecuarias y las de transporte, almacenamiento y comunicaciones, cuyas participaciones respectivas fueron de: 22.9%, 14.6% y 12.7% (Mincomercio, 2013).

La población objetivo en el departamento de Magdalena ha presentado un comportamiento en donde se identifica un punto de inflexión a partir del 2006, inicia con una tasa de crecimiento negativa que poco a poco cambia de sentido, sin embargo después de un pronunciado crecimiento empieza a caer a partir de 2005 coincidiendo con el punto de inflexión señalado anteriormente. En promedio la población objetivo del departamento en estudio fué de 377.488 estudiantes, con un crecimiento medio de 0.46% anual (Ver Gráfica No 13) entre 2002 y 2011 la población objetivo presentó un incremento de 5.15% pasando de 367.155 en 2002 a 386.075 personas en 2011.

Gráfica No 13 Población en Edad Escolar Dpto. de Magdalena



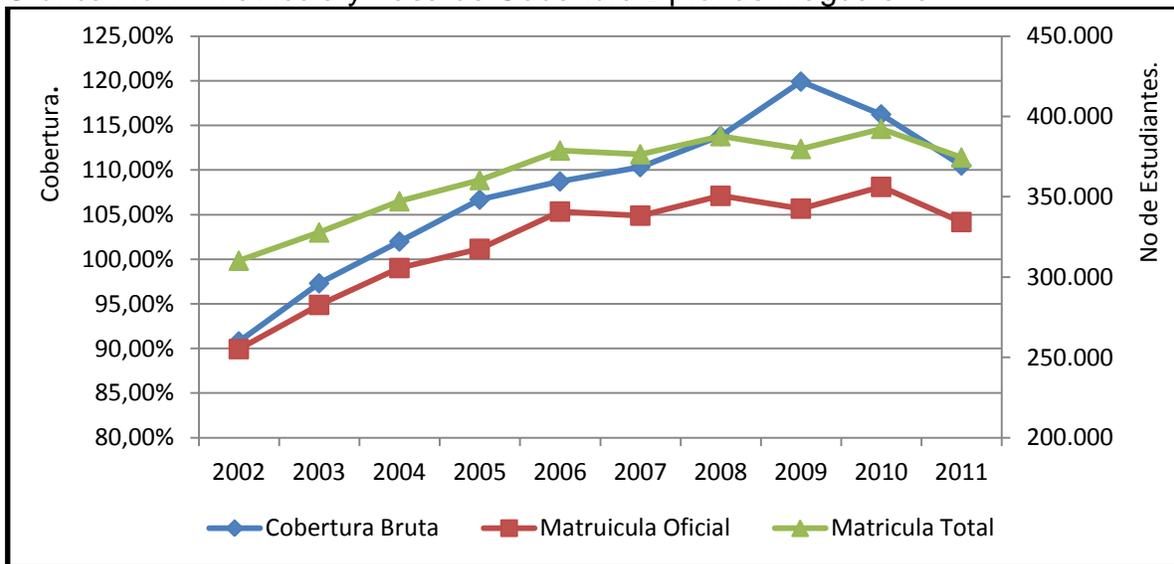
Fuente: cálculos Propios con base en DANE

La dinámica poblacional en el departamento de Magdalena muestra que durante 1998-2005, nacieron en promedio 18 mil niños al año, mientras que las defunciones promediaron 224 niños al año, sin embargo el número de nacidos es cada vez menor con el pasar de los años. Por el lado de la movilidad poblacional, en Magdalena el saldo migratorio es negativo y asciende a 15.964 personas en edad escolar, es evidente que los departamentos azotados por la violencia presentan saldos migratorios negativos, pero es el número de nacidos los que están definiendo el tamaño de la población objetivo, aspecto compartido por todos los departamentos hasta ahora estudiados.

En cuanto a la cobertura y número de matriculados, este departamento ha incrementado su cobertura en 19.41% entre 2002 y 2011; mientras que el número de matriculados se ha incrementado en 20.71% a lo largo del periodo de estudio, pasando de 310.220 estudiantes en 2002 a 374.471 en 2011, por su parte la matrícula oficial se incrementó en 30.99%, que en 2002 fué de 255.204 estudiantes y en 2011 de 334.309. Estos estudiantes oficiales se atendieron en

1.850 y 541 colegios del estado en 2002 y 2011 respectivamente (Ver Grafica No 14).

Gráfica No 14 Matricula y Tasa de Cobertura Dpto. de Magdalena



Fuente: Estadísticas Sobre Educación Básica, Ministerio de Educación Nacional.

De los estudiantes atendidos por el sistema oficial de educación 99.287 (32.01% del total de matriculados) pertenecen al sector rural en 2002, en 2011 este número ascendió a 130.944 equivalente a 34.97% del total de matriculados.

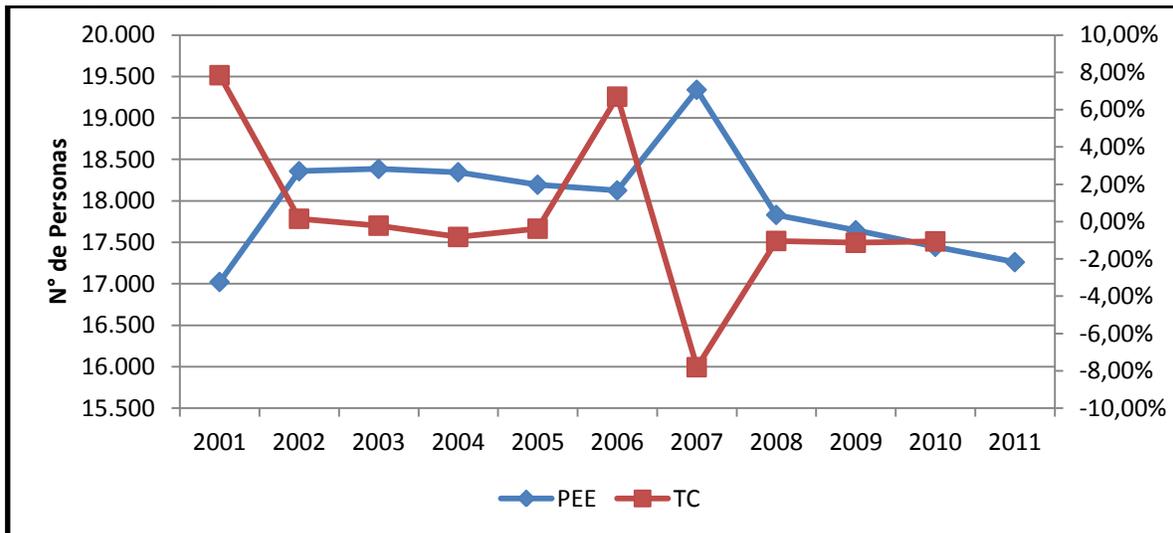
Departamento de San Andrés Providencia y Santa Catalina.

El archipiélago de San Andrés y providencia posee una extensión de 52.5Km² que representa el 0,005% del total del territorio nacional y 0.03% del territorio regional, a su vez posee también 250.000 Km² de mar patrimonial. Su población a 2011 fué de 73.925 habitantes, 0.2% de los colombianos y 0.7% de los habitantes de la Región Caribe (Observatorio del Caribe., 2010). Economía depende en gran proporción de los servicios personales (22.2%), el turismo (20.6%) y el comercio

(17.2%) y creció durante los primeros once años del milenio a tasa de 3.6%, 6 puntos básicos por debajo del promedio nacional (Mincomercio, 2013).

La población objetivo del departamento de San Andrés y Providencia ha presentado una tendencia decreciente partiendo de 17.022 a 17.261 estudiantes de 2002 a 2011, lo cual significa una aumento de 1.4%, el promedio de la población objetivo fue de 17.996 personas con una tasa media de crecimiento de -0.02%, que se evidencia partir del año 2002 (Ver Grafica No 15).

Gráfica No 15 Población en Edad Escolar Dpto. de San Andrés, Providencia Y Santa Catalina



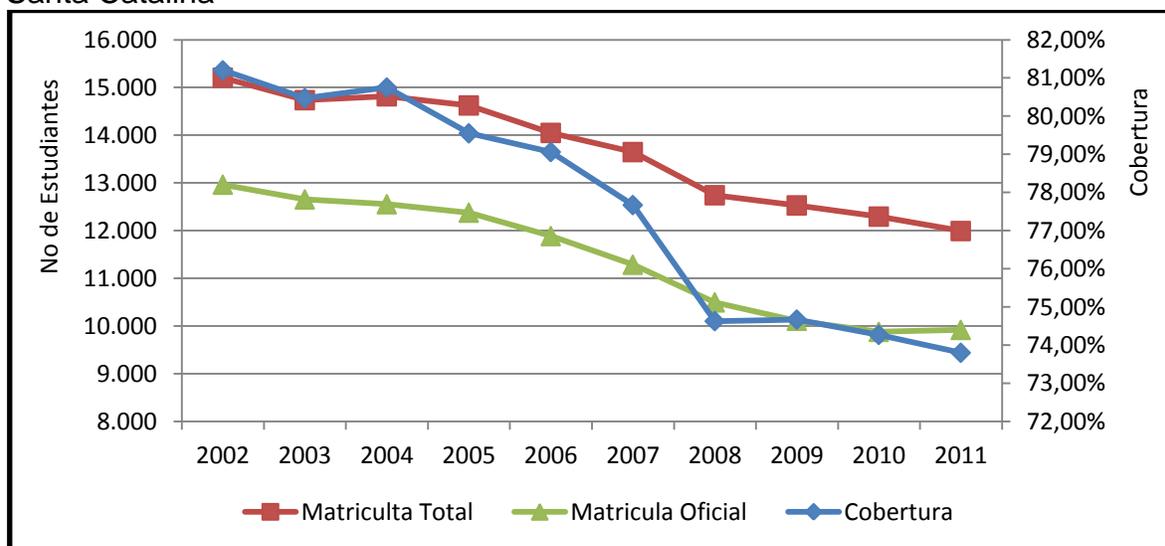
Fuente: cálculos propios, con base en DANE.

La dinámica poblacional en San Andrés ha estado definida por el número de nacidos, que a partir de 2001 se encuentra por debajo de los 1.000 nacidos, esa situación explica la disminución de la población objetivo a partir de 2007, en promedio para el periodo 1998-2005 nacieron al año 991 niños, mientras los decesos fueron de 224 niños promedio por año para el mismo periodo temporal, evidenciando el grave problema de mortalidad infantil que padece la Isla. En cuanto a los movimientos poblacionales, San Andrés presenta saldo migratorio

negativo de 612 individuos en edad escolar, en este departamento se encuentra que los tres componentes de la dinámica poblacional son negativos mirados desde el punto de vista de la población objetivo en educación: bajo número de nacimiento, alta mortalidad y alto saldo migratorio negativo.

En cuanto al número de matriculados y la tasa de cobertura, en la Isla las dos variables han presentado disminuciones importantes, el total de matriculados disminuyó 21.13%, la matrícula oficial en 23.48 % y la tasa de cobertura bruta en 9.11%. En efecto la tasa de cobertura del sector oficial disminuyó en 2.97%, la cobertura en el sector no oficial aumentó en 1.72% (Ver Grafica No 16).

Gráfica No 16 Matrícula y Tasa de Cobertura Dpto. de San Andrés, Providencia Y Santa Catalina



Fuente: estadísticas sobre educación básica y media, Ministerio de Educación Nacional.

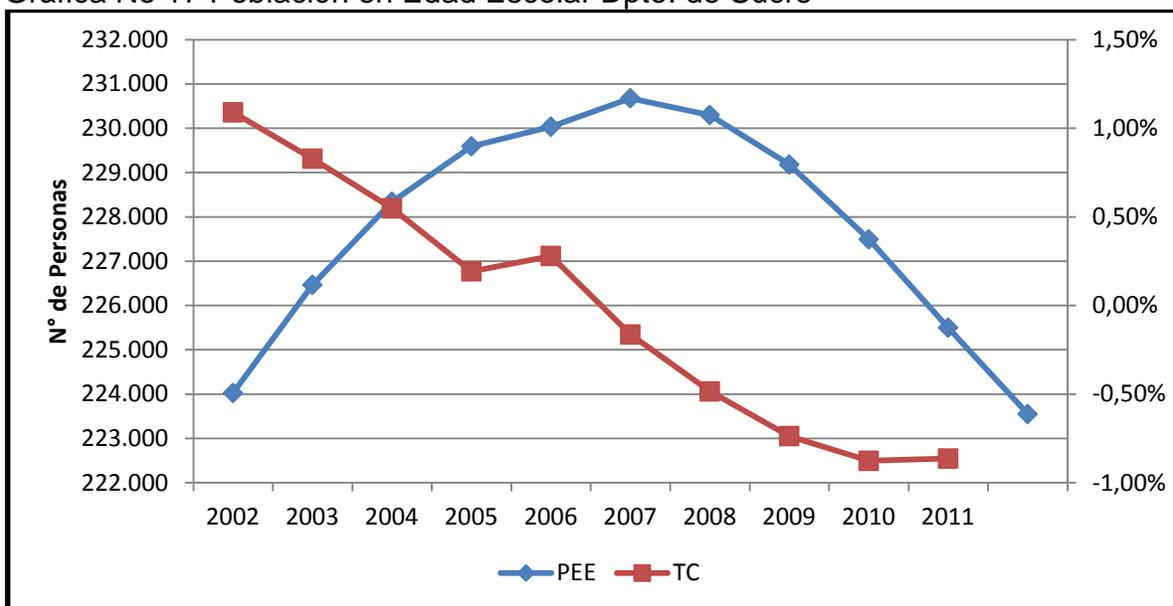
Los estudiantes en zona rural ascendieron a 2011 a 6.741 estudiantes (43.79% del total de matriculados) 2.068 estudiantes menos que en 2002 en donde el porcentaje sobre el total de matriculados fue de 43.79%.

Departamento de Sucre.

El departamento de Sucre tiene una extensión territorial de 10.670 Km², que es el 0.9% del territorio nacional y el 8.06% del territorio regional. En ese territorio habitan, a 2011p, 818.869 personas equivalente al 1.8% de la población del país y 8.3% de los habitantes de la Región Caribe (Observatorio del Caribe., 2010). Su densidad poblacional alcanza los 76.74 h/Km²; posee 26 municipios de los cuales solo Sincelejo está certificado. A lo largo de los primeros 11 años del milenio su economía creció a tasas promedio de 3.7%, cinco puntos básicos por debajo del promedio nacional, los sectores con mayor contribución al PIB departamental fueron: las actividades de servicios personales (30.3%), las actividades agropecuarias (12.9%) y el comercio (9.5%).

La población objetivo de este departamento presentó un crecimiento positivo hasta 2007 donde aparece un punto de inflexión congruente con la disminución del número de individuos en ese grupo poblacional, este decrecimiento se evidencia en la tasa de crecimiento de esa población a partir del 2005. La variación del conjunto de la población objetivo fue de -1.29%, ya que en el 2002 fué de 226.466 y a 2011 cayó a 223.550 con un promedio de 227.741 y una tasa de crecimiento media de - 0.2% anual (Ver Grafica No 17).

Gráfica No 17 Población en Edad Escolar Dpto. de Sucre

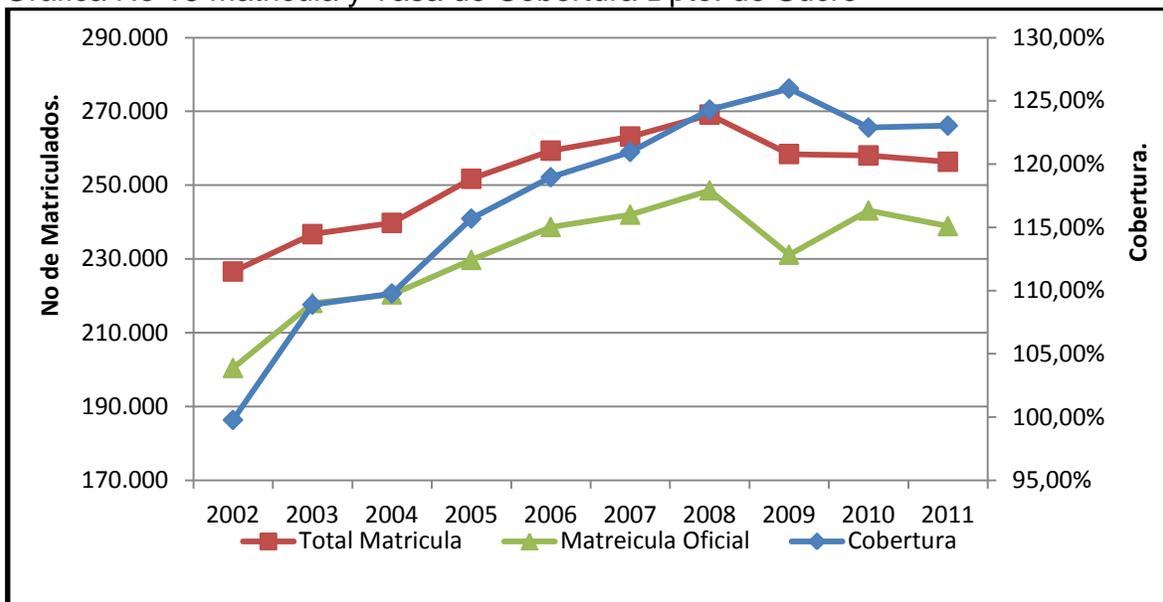


Fuente: cálculos propios, con base en DANE

En Sucre la dinámica poblacional muestra que los nacimientos promediaron los 13 mil nacidos anuales, mientras que las defunciones ascendieron a 150 en promedio anual durante el periodo 1998-2005; en cuanto a los movimientos migratorios el departamento presenta saldo negativo que asciende a 7.660 individuos en edad escolar.

En relación al número de estudiantes matriculados y la tasa de cobertura, la primera variable presentó un incremento de 5.43% entre 2002 y 2011, en términos absolutos el número de matriculados en 2011 fue de 256.334 estudiantes 29.745 más que en 2002. Del total de matriculados en 2011 el 93.19% (238.899) los atendió el sector oficial, 38.457 estudiantes más que en 2002 cuya relación porcentual fue de 88.46%. Por su parte, la tasa de crecimiento entre 2002 y 2011 fue de 23.32%, es decir pasó de 99.77% a inicio del periodo a 123.04% al final del mismo (Ver Grafica No 18).

Gráfica No 18 Matricula y Tasa de Cobertura Dpto. de Sucre



Fuente: estadísticas sobre educación básica y media, Ministerio de Educación Nacional.

Por último, del total de matriculados en 2002, 77.695 estudiantes se atendieron en zonas rurales, equivalente al 34.29%, nueve años después esta cifra aumentó a 87.944 estudiantes dos puntos porcentuales más que en 2002.

NBI

El NBI es un indicador sintético que busca determinar, mediante algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran satisfechas o cubiertas, los individuos en hogares que posean una necesidad no satisfecha son considerados pobres y si poseen más de una se consideran en la miseria. Este indicador sintético se compone de cinco indicadores simples que se consideran indispensables para que un individuo posea un nivel de vida aceptable, los indicadores son los siguientes: personas que viven en una vivienda inadecuada, personas que viven en vivienda con servicios inadecuados, personas

que viven en hogares con hacinamiento crítico, personas en hogares con inasistencia escolar y personas en hogares con alta dependencia económica⁵⁹.

En cuanto al NBI y miseria de forma agregada, los departamentos de la región Caribe no han logrado disminuir considerablemente el porcentaje de población en esa situación, aunque las cifras no están disponibles para todo el periodo de estudio, se puede observar que el NBI y la miseria de 2005 en relación con el de 2011 se ha incrementado, es decir en 5 años la población con NBI y miseria ha aumentado en vez de disminuir significando que el número de pobres aumentó. Lo paradójico de esta situación es que uno de los departamentos con mayor NBI es el de La Guajira que a pesar de poseer regalías por la explotación de carbón no ha logrado erradicar la pobreza, seguido por los departamentos de Córdoba y Sucre respectivamente. En este sentido estos departamentos son acreedores de mayores recursos por concepto de pobreza relativa. La Tabla 7 presenta de forma agregada el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas y el porcentaje de hogares en la miseria o extrema pobreza.

Tabla 7 NBI y Miseria Departamental

	2002		2003		2004		2005		2011	
Departamento	NBI	Miseria	NBI	Miseria	NBI	Miseria	NBI	Miseria	NBI	Miseria
Atlántico	18.1	4.1	17.6	4.3	17.5	4.4	16.1	4.2	24.74	8.14
Bolívar	33.8	12.5	33.9	11.2	31.2	10.9	30.0	10.7	46.60	23.33
Cesar	34.8	12.4	41.6	14.0	35.2	11.8	35.7	12.2	44.73	22.03
Córdoba	48.4	20.0	40.9	17.5	45.2	18.4	35.8	12.0	59.09	30.26
La Guajira	43.4	16.8	49.7	21.7	32.1	11.8	37.5	15.9	65.23	47.10
Magdalena	33.7	14.4	34.6	13.1	39.6	14.4	30.6	10.5	47.68	22.96
San Andres	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	40.84	6.91
Sucre	42.2	19.8	40.0	16.7	40.5	15.3	42.4	15.4	54.86	26.85

Fuente: DANE, Indicadores Sociales Departamentales (DNP, 2007)

⁵⁹ Como medida de incidencia en la pobreza, el NBI puede presentar las siguientes fallas: puede considerarse pobre la persona que tenga una necesidad básica insatisfechas sin tener en cuenta si el resto de ellas está satisfecha; además la naturaleza de los indicadores no permite identificar el grado de la pobreza, pues tres de los cinco indicadores están relacionados con características físicas que puede ser producto de los procesos de urbanización.

De la anterior tabla se deduce que el incremento de la pobreza y la miseria es del orden del 100%, estas variables socioeconómicas se duplicaron en solo 5 años, mostrando la persistencia y profundización a nivel espacial y temporal, y en especial la imposibilidad de los departamentos de la región de romper las trampas de la pobreza mediante políticas de inclusión social y desarrollo territorial, que en ocasiones carecen del apoyo del gobierno nacional o simplemente son producto de la baja gestión de los gobernantes a nivel territorial.

La Tabla No 8 permitirá identificar los componentes que mayor peso tienen sobre el NBI y la miseria departamental.

Tabla 8 Porcentaje de Individuos con NBI por Componentes

Departamento	2002	2003	2004	2005	2011	Departamento	2002	2003	2004	2005	2011
Atlántico						La Guajira					
Vivienda	3.2	3.7	5.1	4.7	4.92	Vivienda	15.4	22.5	16.1	19.3	46.26
Servicios	2.4	2.3	3.5	2.8	9.28	Servicios	20.4	22.4	7.8	12	22.36
Hacinamiento	11.0	9.1	7.2	5.8	9.31	Hacinamiento	13.2	18.6	17.4	13.6	46.60
Inasistencia	2.4	2.8	1.8	2.0	3.89	Inasistencia	5.7	5	4.1	2.1	15.97
Dependencia Ec.	4.8	5.3	5.3	5.8	8.78	Dependencia Ec.	16.1	13.5	6.1	11.6	34.31
Bolívar						Magdalena					
Vivienda	12.6	14.7	16.5	15.8	22.34	Vivienda	17	19	19.2	11.8	22.88
Servicios	12	12.4	12.1	9.5	22.70	Servicios	6.3	5.5	7	5	16.19
Hacinamiento	12.4	10.4	7.6	8.9	17.21	Hacinamiento	15.3	15.1	15.9	12.8	19.41
Inasistencia	2.7	1.4	1.6	1.7	4.31	Inasistencia	1.9	1.9	1.8	1.5	5.66
Dependencia Ec.	11.6	9.4	7.8	8.0	16.77	Dependencia Ec.	11.7	9.8	13.9	12.9	18.76
Cesar						Sucre					
Vivienda	12.8	14.2	14.9	16.3	20.82	Vivienda	27.28	24.1	24.5	27.1	32.15
Servicios	5.6	6.2	3.1	3.6	11.03	Servicios	5.7	9.6	8.9	6.1	13.18
Hacinamiento	19.2	18.2	17.6	14.8	22.62	Hacinamiento	17.7	12.9	12.7	12.6	19.29
Inasistencia	2.7	4.3	2.4	2.7	7.02	Inasistencia	2.1	2.1	1.8	1	3.51
Dependencia Ec.	11.8	16.1	13.0	14.6	19.35	Dependencia Ec.	15.3	13.5	13.3	15.7	25.8
Córdoba						San Andres					
Vivienda	35.8	31.7	32.5	25.4	41.56	Vivienda	ND	ND	ND	ND	1.42
Servicios	5.6	6.3	4.3	3.7	10.81	Servicios	ND	ND	ND	ND	30.91
Hacinamiento	15.8	11.3	14.8	11.1	21.14	Hacinamiento	ND	ND	ND	ND	13.19
Inasistencia	2.9	1.9	2.0	1.1	4.88	Inasistencia	ND	ND	ND	ND	1.43
Dependencia Ec.	14.1	13.8	13.9	9.7	25.58	Dependencia Ec.	ND	ND	ND	ND	1.64

Fuente: DANE, Indicadores Sociales Departamentales (DNP, 2007)

En la Tabla 8 se pueden identificar el porcentaje de población de acuerdo a cada componente o necesidad insatisfecha, se debe resaltar que el departamento del Atlántico es quien relativamente posee el menor porcentaje de individuos con NBI: el menor número de viviendas con servicios inadecuados, por ejemplo. En contraposición y mirando otros indicadores la principal necesidad de seis de los ocho departamentos de la región es el porcentaje de individuos que habitan una vivienda inadecuada y por consiguiente el porcentaje de hogares con hacinamiento crítico.

Al respecto, el déficit de vivienda, con base en el censo de 2005 muestra que en la Región Caribe existe un déficit de 1.172.141 viviendas, de las cuales 21.4% se encuentran en el departamento de Bolívar, 21% en Córdoba y 16.1% en Atlántico, 4.10% en Magdalena, 9.2% en Sucre, 8.7% en Cesar, 8.4% en La Guajira y 1.1% en San Andrés. Desagregando el déficit en sus dos tipologías: déficit cuantitativo y déficit cualitativo⁶⁰, existen 322.016 y 850.125 hogares en déficit, respectivamente. El departamento con mayor déficit cuantitativo de vivienda es Atlántico con 20.7% del total, seguido por Bolívar con 19.8% y Córdoba con 19.2% y Magdalena, Sucre, La Guajira, Cesar y San Andrés con 12.6%, 10.5%, 9.6%, 7.2% y 0.4% respectivamente; mientras que el déficit cualitativo se relacionarían con las viviendas cuyas características físicas son inadecuadas para la convivencia, al respecto, del total de ese déficit el 21.9% se encuentran en Bolívar, el 21.72% en Córdoba, el 14.62% en Magdalena, seguido de Atlántico, Cesar, Sucre, La Guajira y San Andrés con 14.38%, 9.20%, 8.7%, 7.92%, y 1.34% respectivamente.

A la luz de este problema, se han acometido ambiciosos planes de construcción de viviendas con el fin de disminuir el déficit habitacional, planes que datan desde la década del setenta, como el plan de desarrollo nacional “Las Cuatro

⁶⁰ El déficit cuantitativo hace referencia al número de viviendas que deben añadirse al actual stock para que a cada hogar le corresponda una vivienda; mientras que el déficit cualitativo se refiere a las condiciones físicas de la vivienda que habitan uno o más hogares.

Estrategias”, y posteriores no han logrado solucionar el problema en mención, producto de problemas estructurales relacionados con el mercado de la vivienda, en ese sentido (Fique, 2008) sostiene que no ha habido normas claras en cuanto a la financiación de la demanda y oferta de viviendas, problema acentuado en la demanda torpedeada por nocivos sistemas de crédito y subsidios como el UVR y la Vivienda de Interés Social, este último presentado como política para solventar la crisis en las capas bajas de la sociedad, sin embargo, sostiene Fique que cada vez se le asignan menores recursos a solventar esta necesidad, lo cual pone en competencia, con mayores costos, a la demanda en vez de la oferta. Durante el cuatrienio 2006-2010 se construyeron 560.300 viviendas y durante el 2010-2014⁶¹ se espera construir 1 millón de viviendas a través de una de las locomotoras que jalonarán el desarrollo económico del país.

Una de las razones que se esbozan para explicar el incremento de las NBI y en especial la relacionada con la vivienda (atributos físicos y hacinamiento) y que repercute en la pobreza en general fue la fuerte ola invernal que azotó la región Caribe en el 2010, de acuerdo con cifras de Colombia Humanitaria y el DANE de los 8 departamentos más afectados 7 pertenecen a la región Caribe dejando un saldo de 1.5 millones de personas y 308.864 viviendas afectadas⁶², de las cuales 26.1% se encuentran en Bolívar, 19.2% en Magdalena, 13.6% en Atlántico, 11.9% en Córdoba y La Guajira cada uno, sucre con 9.6% y Cesar con 7.6%.

Desde otra perspectiva, la razón del aumento de la pobreza en el Caribe colombiano debe adjudicarse al tipo de gobernantes que poseemos, quienes no ejercen una gestión importante en aras de reducir los problemas de sus territorios,

⁶¹ Lineamientos de la política de vivienda 2010-2014 Ministerio de vivienda y desarrollo territorial. Disponible en: <https://mesavis.uniandes.edu.co/Presentacion%202011/presentacion%20ministerio%20febrero%2017%202011.pdf>

⁶² Registro único de damnificados, disponible en: http://www.dane.gov.co/files/noticias/Reunidos_presentacion_final_areas.pdf

es así que la política en los departamentos de la región ha estado manejada por prestantes familias que han montado su emporio sobre la base de las transferencias intergubernamentales, emporio que va relacionado con el desfaldo de los dineros públicos en pro del bienestar privado y en detrimento del desarrollo social y que hace alianzas con grupos al margen de la Ley⁶³ como medio para alcanzar su fin, alianzas estas que profundizan la pobreza en la región al desviar la inversión hacia destinos oscuros, lo cual explica, por ejemplo, la precaria infraestructura sanitaria que padecen los municipios de la región al no poseer sistemas de acueducto y alcantarillado, que mejoren el bienestar de la población y reduzcan la miseria. El perfil de los departamentos de la región a partir del censo 2005 muestra que en Atlántico estos servicios sanitarios alcanzan coberturas de 88.7 y 75.6% respectivamente; en Bolívar de 71% y 44.4%; en Cesar de 81.8% y 65.4%; en Córdoba de 53.6% y 22.5%; en La Guajira de 51.3% y 38.3%; en Magdalena de 68.3% y 40.2%; en San Andres de 47.7% y 11.9% y en Sucre de 73.6% y 48.5%. La baja cobertura de servicios públicos domiciliarios en los departamentos de la región, constituyen un factor importante en la persistencia temporal y espacial de la pobreza absorbido por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Las políticas tendientes a mejorar la infraestructura de servicios públicos en especial acueducto y alcantarillado han fracasado. Una muestra de ellos son los fallidos planes departamentales de agua potable mediante la pignoración de recursos a través del llamado Plan Carrasquilla. Muchas fueron las voces que expresaron el fracaso de los mencionados planes, entre ellos los portales congreso visible y MOIR manifestaron que estos planes no eran más que otra forma de patrocinar la burocracia a través del compromiso de las vigencias futuras, dado que el plan consistía en otorgar a privados la operación de los

⁶³ De acuerdo con la fundación Arcoíris están en proceso de calificación cerca de 56 expedientes centrados en políticos y empresarios costeños vinculados con grupos al margen de la ley.

acueductos municipales, sin embargo los planes no fueron fiscalmente sostenibles y carecían de planeación.

En lo relacionado con la inasistencia escolar el departamento de La Guajira es quien posee el mayor porcentaje de hogares con niños de 7 a 11 años que no asisten a la escuela, esta situación es congruente con las estadísticas sobre cobertura educativa presentados en la primera parte de este capítulo, en donde se evidencia que la tasa en mención está por debajo del 100% más cercano al 90%. Las razones de esta disminución de la cobertura está dada por la tasa de deserción escolar, en La Guajira este indicador ha fluctuado entre 5 y 9% para el periodo 2002-2009, específicamente la mayor tasa de deserción se encuentra en preescolar y la menor en educación media⁶⁴.

La situación de la región Caribe en materia de pobreza es alarmante, las anteriores tablas evidenciaron la magnitud de un problema cada vez más agudizado y transformado en un problema espacial, temporal y estructural. Para (Meisel & Romero, 2007) el desarrollo del país se ha ubicado o se ha pretendido alcanzar en el centro dejando al olvido la periferia; que también ha estado olvidada por el gobierno nacional de turno, cuyos planes de desarrollo carecen de políticas tendientes a minimizar las desigualdades interregionales y profundizar en el desarrollo de las regiones atrasadas (Región Caribe y Región Pacífica) solo evidencian buenas intenciones que se quedan en el documento; los autores sostienen que la pobreza a nivel regional se puede minimizar mediante planes de compensación aterrizados a las verdaderas necesidades de la población y la denominación y formulación de estrategias explícitas con carácter de políticas de Estado que permitan romper las trampas de la pobreza que mantienen rezagada a las regiones periféricas y en especial la Caribe que es el objeto de este estudio.

⁶⁴ Documento titulado La Guajira Educación ¿Qué dicen los Indicadores? realizado por Educación Compromiso de todos ® <http://fundacionexe.org.co/wp-content/uploads/2011/10/Guajira.pdf>

III. TERCER CAPÍTULO

EVALUACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES PARA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN LA REGIÓN CARIBE MEDIANTE EL CÁLCULO E INTERPRETACIÓN DE INDICADORES SOBRE CONCENTRACIÓN Y DISPERSIÓN.

los indicadores frecuentemente utilizados para medir desigualdad en el ingreso son: la Curva de Lorenz, el Coeficiente de Gini y el Índice de Theil; mientras que para medir dispersión tradicionalmente se ha implementado la relación máximo-mínimo, el Coeficiente de Variación y la Desviación Relativa de la Media. En el marco de esta investigación se utilizará en primer lugar el Índice de Theil y en segundo lugar el Coeficiente de Variación incluyendo una ponderación poblacional.

Los datos que permitirán el cálculo de los indicadores están expresados en términos per cápita y en valores corrientes debido a que en el cálculo de las transferencias está incluido un componente real que permite atenuar la pérdida de poder adquisitivo de la moneda. La razón de la expresión en términos per cápita es consecuencia de que las transferencias dependen en gran medida de la población objetivo que en este trabajo es equivalente a la población en edad escolar definida anteriormente⁶⁵.

Índice de concentración de Theil.

El índice de Theil es un indicador utilizado para medir desigualdad basada en el concepto físico de entropía o desorden aplicado a la teoría de la información, en términos estadísticos el concepto de entropía no es más que el valor esperado del logaritmo de las probabilidades con signo negativo⁶⁶. Es así como Henry Theil en sus trabajos de 1967 y 1972 crea un indicador de desigualdad de los ingresos de determinados grupos definido como el valor esperado o promedio de la

⁶⁵ La ley 115 del 94 define la población objetivo como aquel grupo población que se encuentra en edad escolar, compuesto por los individuos en edad de 5 a 17 años.

⁶⁶ Esto es así porque a medida de que un evento posea mayor probabilidad de ocurrencia se necesitara menos información para transmitir el mensaje, lo cual evidencia una relación negativa que solo se representa mediante una función logarítmica que muestra la tasa de crecimiento o en este caso de esparcimiento de la información.

información que transforma probabilidades en proporciones de ingresos (Altimir & Piñera, 1979).

La ventaja del Índice de Theil como medida de desigualdad de ingresos es que permite una descomposición capaz de medir desigualdad a nivel inter e intragrupal sin la necesidad de plantear supuestos previos que limitan la estimación de parámetros confiables, esta situación lo superpone ante los métodos que están basados en conocimientos preexistentes. No obstante dada la naturaleza de este trabajo se tomó como unidad de análisis los departamentos de la región Caribe y las transferencias para educación a ellos como la sumatoria de las mismas recibidas por los municipios y distritos, ya que en caso de tomar el valor total girado al departamento solo se puede calcular desigualdad intergrupos dado que cada grupo está conformado por un solo individuo. Lora (2005) señala que al existir un solo grupo y una sola participación de ese grupo en los ingresos total el producto Ny_i toma el valor de uno cuyo logaritmo es cero, por lo tanto la desigualdad intragrupal no existe.

La formulación de Theil tomada de (Montenegro, 2011), es la siguiente.

$$T = \sum_i y_i \log Ny_i$$

Theil reemplazó la probabilidad de ocurrencia por la participación en el ingreso (y) correspondiente al individuo i . Así la, la entropía del ingreso está dada por:

$$H(y) = - \sum_i \frac{1}{N} \log \frac{1}{N} = \log N$$

Por último, la medida de la desigualdad de Theil, es la entropía máxima menos la entropía de la distribución del ingreso, y está dada por la siguiente ecuación.

$$T = \log N - H(y) = \log N + \sum_i y_i \log y_i$$

Dado que las participaciones de todos los individuos suman uno se deduce que $\sum_i y_i = 1$

$$T = \sum_i y_i \log N + \sum_i y_i \log y_i = \sum_i y_i \log N y_i$$

Donde y_i es la participación del departamento i en el total de transferencias regionales y N es el número de departamentos que conforman la región. Los criterios a tener en cuenta para el índice de concentración de Theil es la siguiente: entre más cercano a $\ln(N)^{67}$ más concentradas se encuentran las transferencias y por lo tanto hay inequidad en su distribución, en contraposición entre más cercana a cero mejor es la asignación de transferencias.

El índice de Theil también se puede presentar como la suma de dos componentes, una intergrupala y otra intragrupal, así Theil puede presentarse entonces como:

$T = T_1 + T_2$ Siendo:

$$T_1 = \sum_j v_j \sum_i z_{ij} \ln(z_{ij} n_j) \quad \text{Y} \quad T_2 = \sum_j v_j \ln\left(\frac{v_j n}{n_j}\right)$$

De donde.

V_j : Participación del grupo j en el ingreso

Z_{ij} : participación del individuo i en el ingreso del grupo j

N_j : número de individuos del grupo j

N : número total de individuos

⁶⁷ Este valor es transformado mediante el cociente del Theil calculado y el máximo que puede alcanzar al cual se le llama Índice de Theil Relativo.

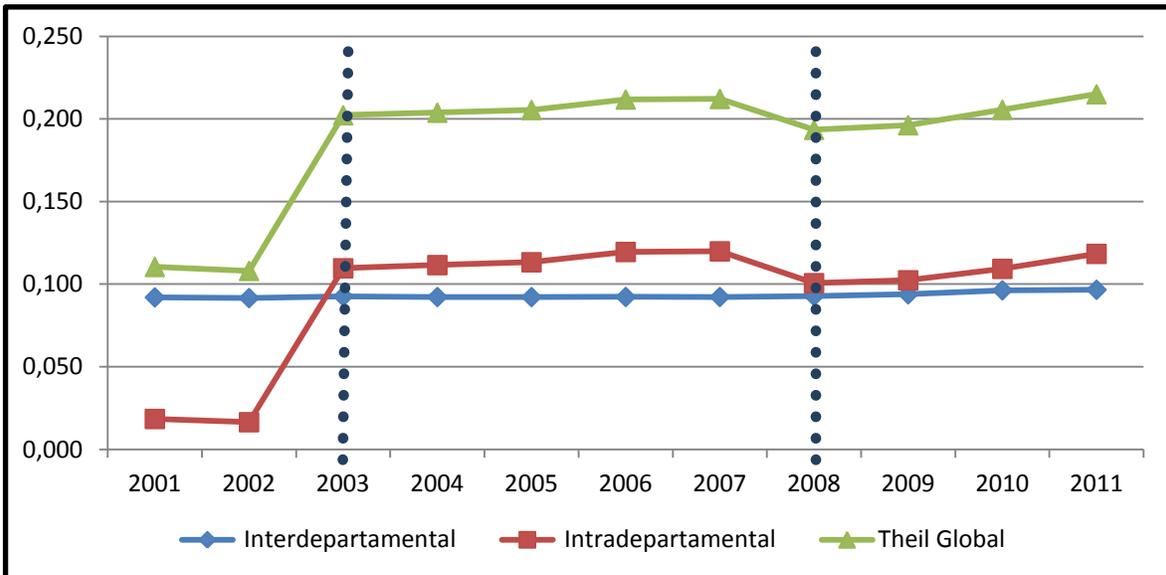
Resultados Descomposición Índice de Theil total municipios.

La descomposición del índice de Theil permite discriminar la desigualdad global en dos componentes: una interdepartamental y otra intradepartamental. Estos cálculos se realizaron para el total de municipios de cada departamento incluyendo municipios certificados (Grafica No 19), y para municipios no certificados (Grafica No 20) respectivamente, en términos corrientes y per cápita, cabe resaltar que el objetivo de la división en estos grupos es presentar dos escenarios que en el fondo son complementarios y solo evidencian el efecto de los municipios certificados⁶⁸ sobre la inequidad en la financiación de la educación por departamentos, dada su participación en el total de las transferencias a los departamentos de la Región Caribe.

Con la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001 las componentes intra e interdepartamental no presentan una dispersión considerable, a partir del 2003 la distancia entre ellas se acorta, hasta el punto de cuasigualarse en 2008. En la siguiente grafica se evidencian tres comportamientos: el primero de ellos un incremento sustancial de la inequidad intradepartamental de 2001 a 2003, el segundo una convergencia hasta 2008 y el tercero una divergencia de allí en adelante. En términos numéricos, la componente interdepartamental en promedio estuvo 0.13% por encima de la componente intradepartamental a partir de 2003. La desigualdad global es explicada en hasta un 56% por la desigualdad intradepartamental y por supuesto el restante es la contribución de la desigualdad interdepartamental.

⁶⁸ El hecho de que un municipio este certificado en educación le asegura mayores transferencias por poseer un número considerable de estudiantes, lo cual los hace diferente a los no certificados al incrementar el rango de transferencias entre estos municipios y los que no pertenecen a esa categorización; es esa la razón por la cual el cálculo se hace para dos poblaciones distintas, una donde compitan los no certificados y otras donde compitan todos los municipios sin importar la certificación o no.

Gráfica No 19 Índice de Theil Total Municipios



Fuente: cálculos propios

El primer comportamiento muestra el impacto del cambio de sistema sobre la distribución de las transferencias, en especial el periodo de transición 2001- 2003 ó adaptación de los entes territoriales al nuevo sistema en el que los departamentos y los municipios a excepción de los distritos⁶⁹ recibieron recursos con base al sistema anterior y a partir del 2003 con base en lo estipulado en el artículo 36 de la Ley 715 de 2001 y el párrafo 1° del artículo 357 de la constitución política, lo cual disparó inmediatamente la inequidad al interior de los departamentos. El factor generador de inequidad incluido en las anteriores figuras legales aparece cuando se incorporan en las transferencias del 2002, además de los criterios de la Ley 60 de 1993, los recursos propios departamentales y municipales destinados a financiar el servicio educativo, los cuales por naturaleza son diferentes ya que dependen de la capacidad de cada ente para gestionar recursos propios y de las necesidades en la materia de cada ente territorial, esta

⁶⁹La transferencia a los distritos se hizo mediante un nuevo cálculo explicado en el Conpes social 57 de 2002, en cual se equiparan todos los distritos del país, de los cuales tres se encuentran en la región Caribe.

situación es la que explica el brusco ascenso de la desigualdad intradepartamental, que antes de la entrada en vigencia del SGP bordeaba el 2%, y presentaba un comportamiento constante disparándose hasta 11.96% en 2003.

Al otorgarle mayores recursos a los distritos el sistema induce a la inequidad, pues esa acción disminuye el monto de recursos, una vez deducido lo perteneciente a los distritos, que se distribuirán al resto de entes territoriales así como los recursos destinados por concepto de pobreza relativa, lo cual hace diferenciar la asignación por estudiantes y el monto total recibido por cada ente territorial teniendo en cuenta un criterio no educativo, al poseer la región Caribe tres distritos eso hace que la dispersión entre ciudades capitales, municipios certificados y no certificados en educación aumenten.

Adicional a lo anterior Arroyave (2004) plantea que el SGP cercenó el monto distribuido en 2002 en 438 mil millones de pesos, quitándole participación a la educación y la salud con destino a la financiación del fondo de pensiones territoriales Fonpet y la marginal alimentación y transporte escolar. Específicamente, el SGP reduce el porcentaje asignado para educación por concepto de situado fiscal y participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de 60% a 58.5%, 1.5 puntos porcentuales.

En la Tabla No 7 del anexo se evidencia el recorte presupuestal al sistema educativo que introdujo el nuevo sistema de transferencias intergubernamentales, lo paradójico de esas estadísticas es que las transferencias para los municipios certificados en educación y a los Distritos se incrementaron, mientras que los recursos transferidos a los municipios no certificados disminuyeron hasta en 30%, por ejemplo revisando las transferencias en 2002 y 2003 para tres de las ciudades capitales se encuentra que: las transferencias para Cartagena pasaron de 114 mil a 138 mil millones y su participación en el total de las transferencias al

departamento de Bolívar pasaron de 68.39% a 80.33%; por su parte Santa Marta pasó de 58 mil a 63 mil millones y la participación pasó de 60 al 64% y en Montería las transferencias pasaron de 7.2 mil a 71.1 mil millones y la participación pasó de 13.77 a 56.41% haciendo que crezca la diferencia entre municipios con distinta denominación.

La tendencia alcista a partir de 2008 es resultado del ajuste por población atendida debido a cambios en los cálculos de asignación por estudiante en las distintas tipologías, asignaciones realizadas mediante documento Conpes 116 de 2008, donde se distribuyen \$61 mil millones solo para entidades certificadas, lo cual hace que aumente la inequidad intradepartamental, además mediante el mismo Conpes se hizo otro ajuste por complemento a la población atendida para el pago de los costos salariales relacionados con el personal docente, el ajuste fue de \$503 mil millones recibidos por 58 entidades certificadas, entre ellas los municipios certificados de la Región Caribe, ampliando aún más la inequidad intradepartamental.

Por otro lado, la desigualdad interdepartamental ha presentado una tendencia constante, a lo largo del periodo de estudio no ha superado el 10% de la desigualdad. El comportamiento a nivel interdepartamental evidencia por un lado los criterios de distribución de los recursos para educación, en especial la población atendida, cuya tasa de crecimiento disminuye en todos los departamentos de la región, al ser simplemente la matrícula del año inmediatamente anterior reportada por las secretarías de educación departamentales y las municipales certificadas, significando que el sistema lo que busca es mantener la cobertura educativa en vez de la calidad, por lo tanto el comportamiento también puede ser atribuido a la indexación de los recursos a la tasa de inflación, que en términos macroeconómicos se espera estabilidad en ella con tendencia a la baja, lo que significa que el crecimiento de los recursos no fue

cuantioso y su tasa de crecimiento presenta tendencia a la baja como se observó en la Grafica No 2.

A diferencia de la componente intradepartamental, el periodo de transición no surtió efectos adversos debido a que ha existido una homogeneidad en las participaciones de las transferencias per cápita departamentales⁷⁰, salvo aquellos momentos en que se crearon nuevos municipios como Norosí (Bolívar), San José de Uré y Tuchin (Córdoba) cuyos recursos son administrados por el respectivo departamento. En otras palabras, las participaciones departamentales en el total de las transferencias regionales se han mantenido constante, a lo largo del periodo de estudio estas promediaron el 12.5% con desviación estándar de 3%, jalonados, por supuesto, por los distritos y los municipios certificados en educación que son los generadores de inequidad en este caso, por lo tanto esa desviación estándar es la que define el grado de inequidad observado en la grafica.

Desde otra perspectiva, las explicaciones a este resultado se relacionan con el tamaño de la población objetivo por encima de las NBI, puesto que estas en la Región Caribe han persistido a nivel temporal y espacial, indicando que los recursos transferidos por este criterio no crecen en proporciones considerables. En cuanto a la población objetivo los departamentos más prósperos: Atlántico, Bolívar, Córdoba y Magdalena se sitúan por encima del promedio regional de población objetivo convergiendo hasta 2006 y divergiendo de allí en adelante; en contraposición, a excepción de San Andrés, el resto de departamentos convergen por debajo del promedio, ese proceso de convergencia-divergencia-convergencia deja saldo a favor de los grandes departamentos haciendo que la componente interdepartamental no presente gran variabilidad, pero si explica la magnitud que posee.

⁷⁰ Estudiados en este caso como la sumatoria de todos los municipios que lo conforman así como la transferencia al departamento respectivo como ente territorial.

Si se evalúa la desigualdad en una escala cuyo valor máximo es 100 dividida en cuartiles, la desigualdad inter e intradepartamental se consideran bajas debido a que no superan el 15% y mucho menos sobrepasan el primer cuartil, al igual que la desigualdad global, sin embargo ninguna inequidad por pequeña o grande que sea es aceptable ni socialmente deseable, por lo tanto esta inequidad se considera dañina para el sistema económico y en especial para la provisión del servicio educativo al interior de la Región Caribe. En términos generales el cambio de sistema de transferencias incrementó las desigualdades al interior de los departamentos manteniendo constante la inequidad entre departamentos, lo cual requiere del análisis a los mecanismos de distribución de los recursos que son generadores de distorsiones dañinas para la consecución del bienestar a través de la educación, que como se indicó anteriormente es una de las principales fuentes de rompimiento de trampas de pobreza.

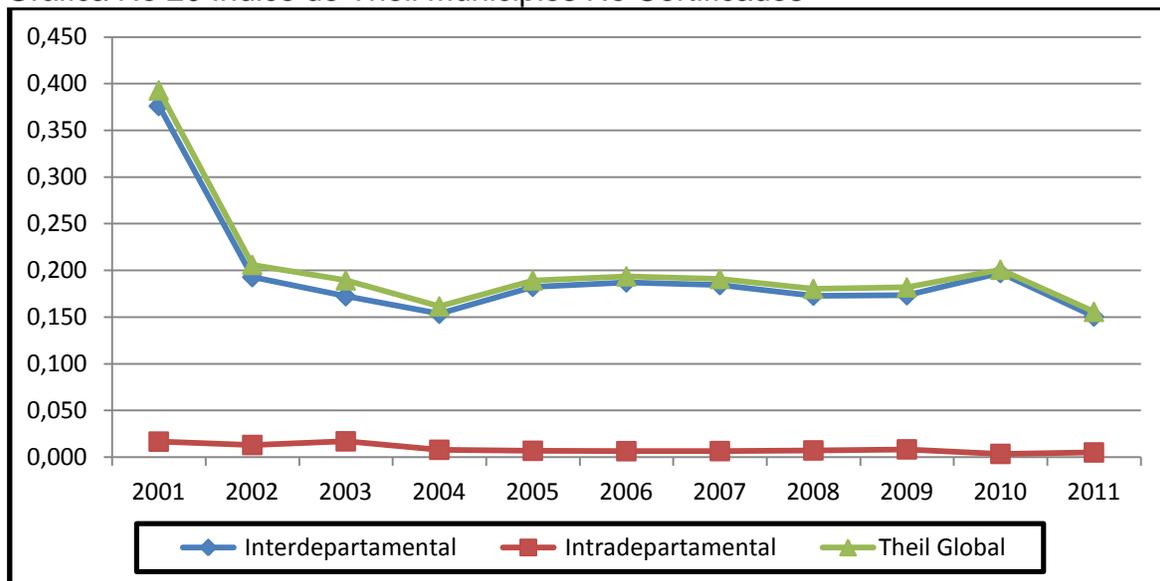
La anterior situación de asignación ineficiente genera a su vez serios problemas de calidad en la educación por departamentos, este puede ser otro criterio de medición de inequidad, puesto que supuestamente los recursos se distribuyen bajo el criterio de equidad horizontal, implicando que todos los estudiantes debería tener acceso a la misma canasta de servicios educativos, pero si los docentes con distintos grados de educación, por ejemplo, no se encuentran distribuidos de forma homogénea a lo largo y ancho de la región surge entonces inequidad debido a que no es algo natural sino inducido que demanda mayores recursos concentrados en los entes prósperos. En efecto es este uno de los aspectos que se debe corregir en aras de conseguir un sistema de transferencias acorde con las necesidades y actividades económicas y académicas de cada departamento, como lo estipula el artículo 30 y 32 de la Ley General de Educación.

Resultados Descomposición Índice de Theil municipios No certificados.

Al excluir del análisis los municipios certificados se evidencian cambios drásticos en relación con los resultados obtenidos en los cálculos donde intervienen todos los municipios⁷¹. El primero de ellos es la importancia que toma la componente interdepartamental en la explicación del Theil Global, que es explicado en un 95.5% promedio por esa componente, quedando el residuo para la componente intradepartamental.

Comparativamente, la Grafica No 20 evidencia que el comportamiento de la componente intradepartamental de la Grafica No 19 es explicado por los municipios certificados, que al ser excluidos permiten evidenciar la verdadera desigualdad creada por los no certificados en la componente interdepartamental.

Gráfica No 20 Índice de Theil Municipios No Certificados



Fuente: Cálculos Propios.

⁷¹Las decisiones de política educativa recaen sobre todos los entes que reciben transferencias como se evidenció en el anterior análisis, prácticamente al excluir los municipios certificados lo que se busca es homogenizar las unidades estadísticas debido a que los certificados poseen mayor participación en las transferencias regionales.

Otra diferencia es que mientras en los dos primeros años de la serie el Theil global e interdepartamental disminuye, el intradepartamental y global de la anterior grafica aumentan indicando que los municipios certificados en educación y en especial los distritos absorbieron el efecto del cambio de sistema de transferencias al poseer mayor participación en el total departamental; por un lado los distritos al recibir mayores recursos provenientes del nuevo cálculo de transferencias y por el otro el resto de municipios certificados al implementarse como base el cálculo contenido en la Ley 60 de 1993⁷². Ambas graficas (19 y 20) presentan un comportamiento similar, y es que la desigualdad no supera el 25%, sin embargo esta última presenta tendencia decreciente y es menor que la anterior en 1.61% promedio.

La caída de la inequidad departamental en los primeros años de la serie está relacionada con la ya citada disminución de recursos, cuyo efecto no es otro que trasladar la inequidad a un grado inferior, no significa esto que las transferencias generaron un efecto positivo sobre la disminución de la inequidad, sino que apoya el argumento a favor de la disminución de los recursos a los municipios no certificados y su posterior traslado a los distritos.

El comportamiento de la componente intradepartamental explica la homogeneidad de los municipios en cuanto a la categoría a la que pertenecen y por ende el monto de recursos que reciben y su participación en el total departamental, que es el argumento que toma Theil para medir la desigualdad, por lo tanto, al igual que en la componente interdepartamental solo ha ocurrido un traslado hacia abajo de la inequidad proferida por disminución de recursos y no porque el sistema genere eficiencia en la asignación. En todos los departamentos de la región, a la luz de la exclusión de los municipios certificados, la situación es similar, puesto que

⁷²Al aumentarse en monto que reciben los distritos es de esperarse que los recursos del resto de municipios sean disminuidos como mecanismo de compensación y sostenibilidad del nuevo sistema disminuido en 1.5 puntos porcentuales para educación.

coinciden en la coexistencia de municipios con marcados niveles de ingresos, que aunque no están certificados, aun presentan diferencias extraordinarias; por ejemplo en el departamento de Magdalena el municipio de Plato recibió en 2002 2.054 millones frente a municipios como Algarrobo y Zapayán que no superan los 700 mil millones.

La anterior situación es la que explica el comportamiento de la componente interdepartamental, la cual evidencia las participaciones de municipios significativos en su respectivo departamento y a la vez este en el total regional. Ejemplos de municipios cuyos ingresos se pueden considerar atípicos frente al resto de municipios son los siguientes⁷³: Baranoa, Santo Tomas, Puerto Colombia y Sabanalarga en Atlántico; en Bolívar 19 municipios superan los mil millones de pesos, entre ellos: Arjona, Turbaco, El Carmen de Bolívar y Achi; Aguachica, Agustín Codazzi y Chimichagua en el Cesar; Montelibano, San Pelayo y Tierralta en Córdoba; Manaure y San Juan del Cesar en La Guajira; El Banco, Fundación y Guamal en Magdalena y Corozal, Sampues y San Onofre en Sucre. Aunque se excluyeron los municipios certificados, las transferencias para educación y la participación de los citados municipios en el departamento evidencian que existen municipios importantes que jalonan la participación del departamento en el total de las transferencias a la Región explicando el porqué de la componente interdepartamental.

Finalmente se puede decir que en los municipios no certificados de la región Caribe la inequidad intradepartamental es sumamente baja cercana a cero, el límite inferior del primer cuartil; mientras que la interdepartamental y en efecto la desigualdad global puede considerarse medianamente baja debido a que es cercana al 25%, es decir, no supera el primer rango intercuartilico.

⁷³ Estos municipios recibieron en el año 2.000 transferencias para educación superior a los mil millones de pesos, solo se escogió una muestra formada por los municipios que mayores transferencias recibieron.

Coefficiente de variación.

El coeficiente de variación es una medida de dispersión utilizada para medir disparidad, es una composición que relaciona el valor de una variable en torno al promedio de la distribución. En este trabajo se utilizará el coeficiente de variación no ponderado y un arreglo implementado en Barón (2003) quien utiliza un coeficiente de variación ponderado por la población, esto permite anular el efecto de los departamentos con bajas poblaciones sobre la distribución de las transferencias. El coeficiente de variación no ponderado (CV_{NP}) toma valor de cero cuando se presenta perfecta distribución y $\sqrt{N-1}$ en presencia de perfecta disparidad; mientras que el coeficiente de variación ponderado (CV_p) de cero en presencia de distribución perfecta y hasta $\sqrt{P-p_1/p_1}$ cuando se presenta una perfecta disparidad. Los coeficientes se calculan de acuerdo a las siguientes formulas.

$$CV_p = \frac{\sqrt{\sum_i^N (y_i - \bar{y})^2 \frac{p_i}{P}}}{\bar{y}} \quad CV_{NP} = \frac{\sqrt{\sum_i^N \frac{(y_i - \bar{y}_{NP})^2}{N}}}{\bar{y}_{NP}} \quad \bar{y}_{NP} = \frac{\sum_i^N y_i}{N}$$

Donde y_i es la transferencia per cápita del departamento i , \bar{y} es la media regional de las transferencias per cápita, P es la población total en edad escolar de la región y p_i es la población en edad escolar del departamento i .

El coeficiente de variación se interpreta como la magnitud en términos porcentuales de la dispersión de las desviaciones estándar de los datos con respecto a su promedio, a su vez puede tomarse como una medida de convergencia de los datos con respecto a su media. La evaluación de las transferencias bajo esta medida estadística se realizara de acuerdo a la siguiente tabla.

Tabla 9 Valoración del Coeficiente de Dispersión

Coeficiente de Variación	Apreciación
26% o mas	Muy Heterogéneo
Del 16% a menos de 26%	Heterogéneo
Del 11% a menos de 16%	Homogéneo
0% a menos del 16%	Muy Homogéneo

Fuente: (Tapia, 2012)

Resultados Coeficiente de Variación.

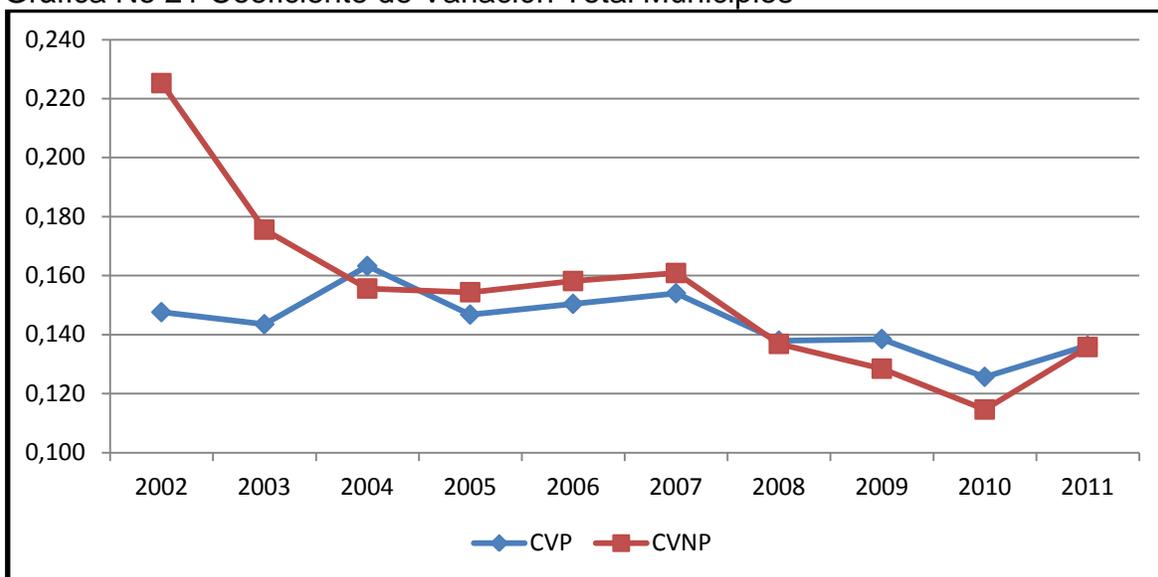
Resultados Coeficiente de Variación Total Municipios

Los resultados a los que se llega con el coeficiente de variación son producto de los efectos de las políticas sobre los recursos transferidos a los departamentos, por lo tanto las explicaciones a su tendencia están contenidas en el apartado de los resultados de Theil aplicados al total de los municipios, pues el coeficiente de variación es solo una atributo implícito de los datos y además sirven de explicación complementaria a las gráficas 19 y 20, en las cuales se inició el análisis de la variabilidad de los datos con respecto al promedio.

El coeficiente de Theil calculado para el total de municipios de la región Caribe presenta un pronunciado descenso, es decir la variabilidad de los datos con respecto al promedio disminuyó, significando que los datos cada vez más se acercan a su promedio o lo que es lo mismo se evidencia un proceso de convergencia bien sea por debajo o por encima de la media⁷⁴, lo cual es importante en la reducción de inequidades interterritoriales, esto con respecto al CVNP, y como es de esperarse debido a la ponderación por población el CVP se ajusta más al promedio.

⁷⁴En el análisis de la Grafica 19 se explicó el proceso de convergencia-divergencia que experimentaron las transferencias para el total de municipios, comportamiento similar se observa en la Grafica 20, en donde se observa en los dos últimos años el proceso de divergencia.

Gráfica No 21 Coeficiente de Variación Total Municipios



Fuente: cálculos Propios

En términos numéricos esto significa que el coeficiente de variación ponderado por población presentó una disminución en la variabilidad, a lo largo del periodo de estudio de 7.66%, mientras que el coeficiente de variabilidad no ponderado disminuyó en 39.71%. Esta situación al igual que en los cálculos del coeficiente de Theil es resultado de la conjugación de unidades heterogéneas poblacionalmente, lo cual explica la variabilidad pronunciada del CVNP; por su parte el CVP presenta una tendencia menos pronunciada que su contraparte como resultado de la ponderación poblacional⁷⁵. La intersección de largo plazo de las series muestra la ya mencionada convergencia y su posterior divergencia de la población objetivo hacia el promedio que a su vez es congruente con la tendencia a la baja de los coeficientes calculados. Al igual que en el análisis anterior, los municipios certificados, que por supuesto poseen mayor población objetivo se convierten en factores que inducen a la inequidad cuando se miran las componentes

⁷⁵El CVNP permite que los entes territoriales con mayor o menor densidad poblacional lo arrastren hacia la dirección y magnitud de ella. Esta situación se corrige al incluir la población como ponderador, por esa razón el CVP se ubica por debajo del CVNP.

intradepartamentales a diferencia de las interdepartamentales, debido a que los resultados cambian cuando son excluidos del análisis.

Relacionando los resultados con la Tabla 5 se concluye que el CVP presenta una variabilidad homogénea en la mayor parte del periodo, solo en 2004 supera el 16% de variabilidad, es decir, en este caso específico los datos se alejan 16% de su promedio. En el caso del CVNP a partir del 2004 presenta un comportamiento homogéneo inferior al 16% punto al que desciende proveniente de un periodo de heterogeneidad en los dos primeros años de estudio.

Resultados Coeficiente de Variación Municipios No certificados

El coeficiente de variación aplicado a los municipios no certificados en educación arroja resultados alarmantes, aunque presentan suaves tendencias sus valores superan con creces los coeficientes de la anterior gráfica. Prácticamente duplican a los CVP y CVNP calculados al total de municipios de la región.

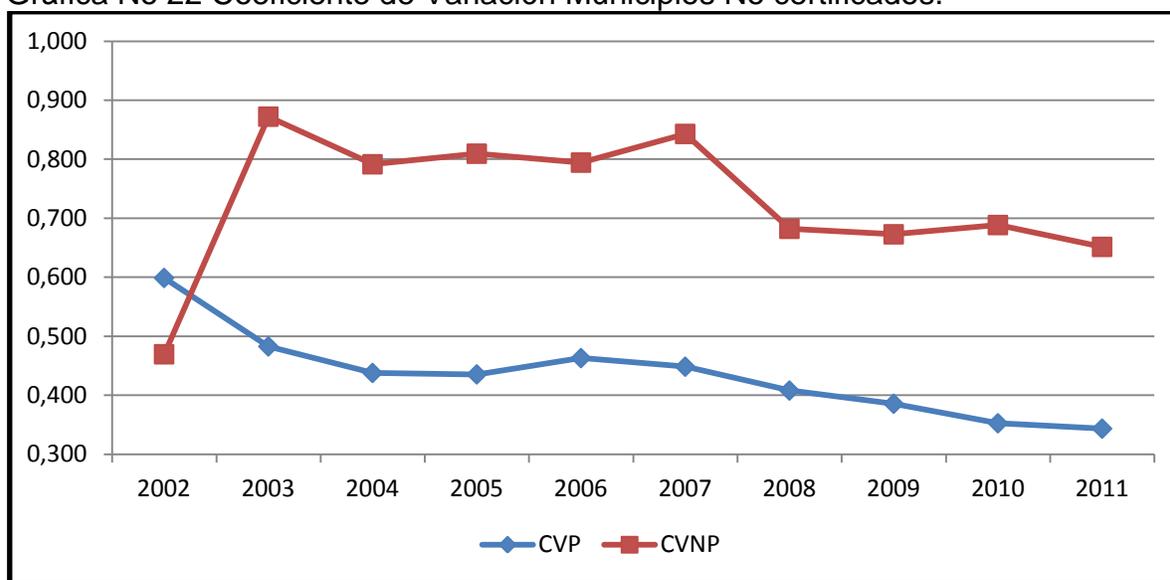
En el caso particular de del CVNP parte de una variabilidad del 60%, es decir en ese punto en promedio los datos se alejan de su media un 60%, lo cual es una variabilidad muy heterogénea si se compara con la Tabla 5, a su vez esto se interpreta como un proceso de divergencia que ha disminuido paulatinamente pero no lo suficiente para reducir las inequidades entre municipios al interior de un departamento y que es generadora de trampas de pobreza. En términos numéricos, el coeficiente de variación disminuyó en 42.65%, pasando de 60% en 2002 a 34.3% en 2011, es decir, que en 2011 aun los datos se alejan o divergen en 34% de la media.

Si se compara este resultado con el obtenido En la gráfica 18 la relación está dada por el alto índice de Theil interdepartamental que recoge la sumatoria de las

participaciones departamentales en el total regional, que de por si son heterogéneas.

En cuanto al CVP, es evidente que duplica al CVNP, sin embargo su punto de partida es inferior al CVP que se dispara hasta alcanzar el 1.4% de su promedio siendo esta la mayor divergencia, aunque disminuyó, aún sigue siendo alto pues supera el 80% o a estado cercano a ese valor, es decir en el 2004 los datos se alejaban de la media en un 80%, a 2011 la magnitud porcentual de la dispersión se redujo en 20% ubicándose en 65%, en ese periodo de tiempo la disminución global del CVP fue de 17.68%.

Gráfica No 22 Coeficiente de Variación Municipios No certificados.



Fuente: cálculos propios

Al igual que en los resultados del Índice de Theil pareciera que los municipios certificados se convierten en factores reductores de inequidad cuando se excluyen del análisis en el plano intradepartamental, dando a entender que la lucha o punto de comparación entre departamentos son esos entes al poseer gran porcentaje del total de transferencias giradas a los mismos, por ejemplo, Barranquilla acapara

cerca del 75% de las transferencias para educación a su departamento, Cartagena el 66%, Santa Marta el 57% y Valledupar el 23% que es el único municipio certificado del departamento del Cesar. Como se observa, los distritos poseen más del 50% de las transferencias de sus departamentos, tanto por mayor población objetivo y también por el factor inequitativo inducido por la Ley 715 y el Conpes 57 de 2002 al otorgarle mayor asignación por estudiantes que cualquier otro estudiante en cualquier zona de la región. ¿Es esto equitativo? ¿Prima el criterio de equidad horizontal en la distribución? pues los resultados encontrados demuestran que No prima ese criterio.

CONCLUSIONES

1. En cuanto a la población objetivo, el departamento del Atlántico es quien posee la mayor población objetivo, sin embargo no es quien mayores recursos recibe, lugar ocupado por el departamento de Bolívar que posee la segunda mayor población objetivo. Como es de esperarse los departamentos grandes en extensión son los que mayor población objetivo tienen, además de los ya descritos le siguen en su orden Córdoba, Magdalena, Cesar, La Guajira y San Andrés, de los cuales, los tres últimos se encuentran por debajo del promedio regional convergiendo hacia él mientras que el resto de departamentos se encuentra por encima del promedio regional convergiendo hacia él y últimamente divergiendo, esto significa que la tasa de crecimiento de la población objetivo de los departamentos que se encuentran por debajo del promedio es mayor a la de los que se encuentran por encima de él, o en otras palabras el número de individuos que ingresan a la población objetivo es mayor que el número de individuos que la abandonan en el primer grupo que en el segundo, esto es resultado de los tres factores que definen la dinámica poblacional, como lo son: los nacimientos, las defunciones y el saldo neto migratorio en individuos en edad escolar, que se deben a la búsqueda mejores horizontes por parte de sus padres o simplemente producto del desplazamiento forzado.
2. El Sistema General de Participaciones induce a la inequidad en la financiación del servicio educativo al realizar diferentes asignaciones de acuerdo a una denominación no educativa del ente territorial como lo es su calidad o no de Distrito, reduciendo el monto a distribuir para población atendida y por atender y más grave aun reduciendo el monto de recursos transferidos por pobreza cuya importancia debería ser trascendental ya que cumplen una función de nivelación o corrección de desequilibrios

territoriales entre los entes que no tienen esa denominación. Esto sucede porque la asignación a los distritos se hace antes de la distribución de los recursos entre el resto de entidades territoriales; esta situación disparó la inequidad del 2% al 11% de 2001 a 2003, momento que coincide con el inicio e implementación del nuevo sistema de transferencias intergubernamentales, sin embargo pareciera que el gobierno nacional premia con mayores recursos a los municipios certificados y los distritos, como quedo evidenciado con el Conpes 116 de 2008. Lo anterior implica que La inequidad medida por el índice de Theil para el total de municipios de la región muestra que las transferencias no logran corregir el problema de equidad horizontal existente al interior de los departamentos, sino que los profundiza, manteniéndolos a nivel interdepartamental.

3. Al excluir los Distritos y entes territoriales certificados en educación del análisis de la inequidad, aún quedan en los departamentos municipios importantes que hacen que crezca la participación de algunos municipios en el total regional, entre ellos el departamento de Bolívar, en donde 19 municipios recibieron en 2002 transferencias superiores a los mil millones, inclusive en algunos casos superaron los 2 mil millones, esta situación es aún más visible con los resultados de los cálculos de los coeficientes de variación, para los municipios no certificados, que en ocasiones superan el 80%.
4. Aunque la inequidad ha persistido, y en el caso del análisis a los municipios certificados ha aumentado, se resalta la tendencia a la baja de los no certificados, así como lo demuestran las tendencias observadas en los coeficientes de variación, lo cual indican que las transferencias per cápita a los departamentos cada vez convergen hacia el promedio, por lo tanto, de seguir esta tendencia se espera que la inequidad en el servicio educativo disminuyan a mediano plazo para empezar a construir la senda del

bienestar que permita romper trampas de pobreza a través de la educación basada en criterio de equidad horizontal.

RECOMENDACIONES.

1. Para la realización de posteriores investigaciones es recomendable realizar un tercer cálculo para municipios no certificados que superen los mil millones de pesos o incluirlos en el análisis de los municipios certificados, con el fin de homogenizar aún más las unidades de análisis, pues con esta división la precisión de los indicadores pueden mejorar.
2. También es recomendable poder discriminar el monto de las transferencias entre las destinadas exclusivamente para la población atendida y por atender y la destinada por concepto de pobreza relativa con el objetivo de hacer un análisis más detallado de la inequidad basada específicamente en variables educativas y posteriormente argumentar si las transferencias por pobreza relativa cumplen con su función de nivelación.
3. Por supuesto, es pertinente ampliar el periodo de estudio con el fin de incluir transferencias adicionales como lo son las de atención a la primera infancia y la gratuidad en la educación, debido a que son variables importantes que en los últimos años se ha puesto énfasis en ellas, lo que ha conducido a un incremento de los recursos transferidos a los municipios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Artículos de Revista

- Abello, R., & Espitia, J. (2011). Distribucion Regional de las Transferencias Intergubernamentales en Colombia (1994-2011). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestion Estatal (DAAPGE)*, 7-50.
- Aghón, G. (1993). Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. *Serie Política Fiscal No 44*, CEPAL 80 pag.
- Altimir, O., & Piñera, S. (1979). Analisis de Descomposición: Una Generalizacion del Metodo de Theil. *Cuadernos de Economia Vol 16 N° 48*, 207-236.
- Alvis, N., Castro, R., & Alvis, L. R. (2009). Inequidad Regional en la Financiacion de la Salud en Colombia, 2008. *Lecturas de Economia*, 169-188.
- Ariza, M., & Garcia, A. (1999). Inequidad Interregional en el Situado Fiscal para Educacion. *Investigacion y Desarrollo Uninorte 9*, 29-46.
- Diaz, M. (2002). Federalismo Fiscal y Asignacion de Competencias: Una Perspectiva Teorica. *Economia, Sociedad y Territorio Vol 3 No 11*, 387-407.
- Fique, L. (2008). La Política Pública de Vivienda en Colombia. Conflicto de Objetivos. *Bitacora 13 (2)*, 73-89 Universidad Nacional de Colombia.
- Gaviria, J. P. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo, Volumen 2, Número 1*, 124-149.
- Hierro, L. A., Atienza, P., & Gomez-Alvarado, R. (2010). La distribucion de recursos entre comunidades autonomas: Una primera aproximacion a los cambios derivados del nuevo modelo de financiacion. *Estudios de Economia Aplicada No 28-1*, 61-76.
- Hierro, L., Atienza, P., & Patiño, D. (2007). Un Analisis de la Distribucion de las Tranferencias Intergubernamentales en Australia. *Revista de Estudios Regionales. No 78*, 307-316.

- Letelier, L. (1993). La Teoría del Federalismo Fiscal y su Relevancia en el Caso Municipal Chileno. *Cuadernos de Economía: Latin American Journal Of Economics No 90*, 199-224.
- Montenegro, A. (2011). Información y Entropía en Economía. *Economía Institucional VOL 13, N° 25*, 199-221.
- Porto, A., & Sanguinetti, P. (2007). Las Transferencias Intergubernamentales y la Equidad Distributiva: El Caso Argentino. *Serie Política Fiscal CEPAL 88* , 50-98.
- Rezzoagli, L. C. (2011). Asimetrías Regionales y Federalismo Fiscal. Un Enfoque Jurídico-Financiero-Institucional del Caso Argentino. *DAAPGE 17*, 113-131.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditures. *The Review Economics and statistics Vol 36 N° 4*, 387-389.
- Solé-Ollé, A. (2008). Evaluación de la Descentralización Desde la Perspectiva de la Teoría del Federalismo Fiscal. *Economías N°69 3 Cuatrimestre*, 178-205.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory Of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5* , 416-424.
- Trujillo, L. P. (2008). Transferencias Intergubernamentales y Gasto Local, Repensando la Descentralización Fiscal Desde una Revisión de la Literatura. *Gestión y Política Pública Vol XVII No 2*, 451-489.

Documentos de Trabajo.

- Baron, D., & Meisel, A. (23 de Abril de 2003). La Descentralización y las Disparidades Regionales en Colombia en la Década de los Noventa. *Documento de Trabajo Sobre Economía Regional No 36 Banco de la República*, Disponible en: http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/DTSER36-Descentralizacion_disparidad.pdf.

- Baron, J. D. (2003). ¿ Qué Sucedió con las Disparidades Economicas Regionales en Colombia Entre 1980 y el 2000? *Documentos Sobre Economía Regional No 38 Banco de la Republica*, Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER38-Disparidades.pdf>.
- Bonet, J. (2005). Inequidad Espacial en la Dotación Educativa Regional en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional No 56. Banco de la Republica*, Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/DTSER-56.pdf>.
- Bonet, J. (2006). Desequilibrios Regionales en la Política de Descentralización en Colombia. *Documentos Sobre Economía Regional No 77 Banco de la Republica*, Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-77.pdf>.
- Bonet, J., & Meisel, A. (1999). Convergencia Regional en Colombia: Una Vision de Largo Plazo, 1926-1995. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional No 8*, Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/DTSER08-convergencia.pdf>.
- Escalante, E. (2000). Autonomia Fiscal de los Gobiernos Locales: Una Revision Formal de los Determinantes. *Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios*, Disponible en: <http://www.cebem.org/centdocum/documentos/docpdf/d-ingresos.PDF>.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica. *Series Gestion Publica CEPAL Instituto Latinoamericanos y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*, Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/7259/lcl1521e.pdf>.
- Fundación Konrad Adenauer en Colombia. (2010). *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá, D. C.: Graficolor .
- Galilea, S., Letelier, L., & Ross, K. (2011). *Descentralización de los Servicios Esenciales. Los Casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Mexico en*

Salud, Educacion, Residuos, Seguridad Y fomento. Obtenido de Eclac.Org
Documentos de Trabajo CEPAL/ILPES:
http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/42298/Descentralizacion_serv_esenciales_ILPES_GIZ.pdf

Galvis, L. A., & Bonilla, L. (2011). Desigualdades en la Distribucion del Nivel Educativo de los Docentes en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economia Regional No 151 Banco de la Republica*, Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-151.pdf>.

Galvis, L. A., & Meisel, A. (2010). Persistencia de las Desigualdades Regionales en Colombia: Un Analisis Espacial. *Documentos de Trabajo Sobre Economia Regional No 120. Banco de la Republica*, Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-120.pdf>.

Garcia, J. (2004). ¿Porque la Descentralizacion Fiscal? Mecanismo Para Hacerla Efectiva. *Documentos de Trabajo Sobre Economia Regional N° 41*, Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/DTSER41.pdf>.

García, M. (2003). *Impacto de la Reforma al sistema de Transferencias en el proceso de descentralizacion fiscal del pais*. Recuperado el 3 de Julio de 2013, de https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDMQFjAB&url=http%3A%2F%2Feconomia.uniandes.edu.co%2Fcontent%2Fdownload%2F33645%2F261977%2Ffile%2FPONENCIATRANSFERENCIAS_MauricioGarcia.pdf&ei=SanuUbWXYfm8wSEsIDYDA&usq=AFQjC

Iregui, A. M., Saavedra, L. A., & Ramos, J. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia (Version Preliminar). Banco de la Republica.

Lagos, M. G. (2001). Una Revision de la Literatura del Federalismo Fiscal. Notas sobre la Inequidad Interterritorial. *Documentos de Trabajo Serie 6 No 1 Universidad de Castilla La Mancha* , 83 pgs.

- Lozano, I. (1998). Las Transferencias Intergubernamentales y el Gasto Local en Colombia. *Borradores de Economía* N° 99, Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra099.pdf>.
- Tapia, F. J. (27 de Enero de 2012). *Interpretacion de las Medidas Estadisticas*. Recuperado el 10 de Julio de 2013, de UniversidaddeSonora.Mx: <http://www.mat.uson.mx/~ftapia/Pr%C3%A1cticas%20Laboratorio/Practica5/InterpretacionesFeb27-28.pdf>
- Valle, M. d., & Galindo, A. (2010). *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Yané, J. (1991). Principios a Considerar en la Descentralización de las Finanzas Públicas. *Comision de Estudio Sobre el Sistema de Financiamiento Municipal del Centro de Estudios Públicos*.

Libros.

- Lora, E. (2005). Indicadores de Nivel de Vida, Desigualdad y Pobreza. En *Técnicas de Medición Económica: Metodología y Aplicaciones en Colombia* (págs. 49-51). Bogotá: Alfaomega Editores.
- Meisel, A & Romero, J (2007) Igualdad de Oportunidades Para Todas las Regiones. En *Políticas Para Reducir las Desigualdades Regionales e Colombia* Banco de la Republica de Colombia (Págs. 14-43) Cartagena de Indias: Prerensa.
- Musgrave, A., & Musgrave, P. (1984). *Hacienda Publica Teorica y Aplicada*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Musgrave, R. (1969). *Teoria de la Hacienda Publica*. Madrid: Editorial Aguilar 1ra Edicion del libro original.
- Oates, W. (1999). Fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*.

Oates, W. E. (1972). Federalismo Fiscal. En W. E. Oates, *El Tamaño Óptimo de las Jurisdicciones* (pág. 59). Madrid: Traducido por Instituto de Estudios de Administración Local.

Leyes.

Constitucion Política de Colombia. (1991). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991_pr011.html

Ley 115 . (1994). Obtenido de <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-85906.html>

Ley 715 . (2001). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley/2001/Ley_0715_2001.html

Ley 1176. (2007). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley/2007/Ley_1176_2007.html

Otros Documentos.

Arroyave, R. (Abril de 27 de 2004). *MOIR.ORG*. Recuperado el 18 de Julio de 2013, de El Asalto Final a las Transferencias Territoriales : <http://tribunaroja.moir.org.co/EL-ASALTO-FINAL-A-LAS.html>

Departamento Nacional de Planeacion. (2002). Distribucion del Sistema General de Participaciones Vigencia 2002. *Conpes Social 57*.

DNP. (2007). Indicadores Sociales Departamentales Boletin 37.

SantaMaria, M; Camacho, P & Arias LF (2001). Exposición de Motivos de la Reforma a la Ley 60 de 1993. Sector Educación y Sector Salud. Archivos de Economía Departamento Nacional de Planeación.

Fajardo, S. (19 de Julio de 2008). El Rezago de la Costa Caribe. El Espectador, págs. <http://www.elespectador.com/impreso/nacional/articuloimpreso-el-rezago-de-costa-caribe>.

Mincomercio. (2013). Perfiles Economicos por Departamentos. Obtenido de <https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=16724>

Mineducación. (2011). Region Caribe en Educacion. Recuperado el 11 de Febrero de 2013, de [Mineducacion.gov: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-283230_archivo_pdf_perfil.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-283230_archivo_pdf_perfil.pdf)

Ministerio de Educación Nacional. (2009). Organizacion del Sitema Educativo. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2009). *10 años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia 1998-2008*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.

Observatorio del Caribe. (2010). *Caracterizacion de la Region Caribe*. Recuperado el Mayo de 2013, de <http://www.ocaribe.org/region-caribe.php?la=es>

ANEXOS

Tabla1

Gobierno Nacional y Gobiernos Sub-nacionales Déficit o superávit como porcentaje del PIB nacional

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio anual
Gobierno nacional centra	-0,47	-1,45	-1,66	-0,76	-0,22	-1,7	-0,7	-1,4	-2,3	-3,7	-3,7	-4,9	-6,79	-2,29
Gobiernos centrales municipales	-0,07	-0,14	-0,18	-0,24	-0,26	-0,12	-0,33	-0,33	-0,19	-0,5	-0,24	-0,26	-0,33	-0,25
Gobiernos centrales departamentales	-0,15	-0,27	-0,12	-0,02	-0,15	-0,14	-0,32	-0,24	-0,02	-0,32	-0,39	-0,21	-0,27	-0,2
Gobierno central regional	-0,23	-0,41	-0,3	-0,27	-0,41	-0,26	-0,65	-0,57	-0,21	-0,82	-0,63	-0,47	-0,6	-0,45

FUENTE: (Iregui, Saavedra, & Ramos, 2001)

Tabla 2
Ingresos Tributarios Departamentale Y Municipales (Consolidado)
 En Miles De Millones

TOTAL INGRESOS											
AÑO	Tributarios							No Tributarios	Total Transferencias	De Capital	Total
	Predial y Complementarios	Industria y Comercio	Cerveza	Cigarrillos	Licores	Otros	Total				
1999	979	1.123	519	188	551	1.024	4.384	938	6.653	396	12.371
2000	960	1.199	615	233	616	1.177	4.801	917	7.605	381	13.703
2001	1.058	1.271	632	246	648	1.309	5.164	687	9.343	227	15.420
2002	1.224	1.468	732	293	723	1.483	5.925	972	11.137	352	18.387
2003	1.348	1.893	847	301	540	1.873	6.802	1.466	13.105	219	21.592
2004	1.557	2.186	935	311	655	2.223	7.866	1.505	14.778	143	24.291
2005	1.763	2.505	1.074	318	695	2.514	8.867	1.818	16.710	287	27.682
2006	1.981	2.914	1.194	363	740	2.905	10.097	2.103	18.262	457	30.918
2007	2.175	3.424	1.435	380	779	3.254	11.447	2.561	19.863	836	34.707
2008	2.308	3.860	1.402	362	636	3.378	11.946	3.003	22.994	680	38.623
2009	2.533	4.086	1.512	343	730	3.734	12.938	3.234	25.590	992	42.753

ABLA 3
PARTICIPACIONES TERRITORIALES DOCE DOCEAVAS 2002-2007
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES
(ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001 Y LEY 715 DE 2001)

Miles de pesos corrientes

SECTOR	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. TOTAL EDUCACIÓN (1)	6.750.338.213	7.357.193.618	7.981.819.356	8.580.455.808	9.211.119.310	9.854.055.438
2. TOTAL SALUD	2.827.064.722	3.081.217.840	3.342.813.235	3.593.524.227	3.857.648.258	4.126.912.106
AFILIACION AL REGIMEN SUBSIDIADO	1.317.318.931	1.465.940.818	1.622.704.734	1.778.809.759	1.954.920.138	2.311.070.780
PRESTACIÓN DEL SERVICIO (HOSPITALES)	1.192.428.366	1.275.779.109	1.358.577.173	1.433.298.918	1.502.813.915	1.399.023.204
SALUD PUBLICA	317.317.425	339.497.913	361.531.327	381.415.550	399.914.204	416.818.123
3. ASIGNACIONES ESPECIALES	480.793.320	524.016.639	568.505.652	611.143.576	656.062.629	701.855.800
ALIMENTACIÓN ESCOLAR	60.099.165	65.502.080	71.063.207	76.392.947	82.007.829	87.731.975
RIBEREÑOS SOBRE EL RIO MAGDALENA	9.615.866	10.480.333	11.370.113	12.222.872	13.121.253	14.037.116
RESGUARDOS INDIGENAS	62.503.132	68.122.163	73.905.735	79.448.665	85.288.142	91.241.254
FONPET	348.575.157	379.912.064	412.166.598	443.079.093	475.645.406	508.845.455
5. TOTAL PROPÓSITO GENERAL	1.961.636.746	2.137.987.889	2.319.503.061	2.493.465.790	2.676.735.526	2.863.571.666
AGUA POTABLE	643.010.532	691.307.720	748.913.089	803.766.785	862.996.269	925.546.013
LIBRE DESTINACIÓN	393.318.374	451.871.498	492.885.770	533.058.998	571.866.577	606.142.366
DEPORTE	109.782.286	118.028.147	73.064.692	78.416.272	84.194.758	90.297.172
CULTURA	47.049.551	50.583.492	54.798.519	58.812.204	63.146.068	67.722.879
FONPET	-	-	172.944.150	184.467.897	195.595.864	210.286.490
OTROS	768.476.002	826.197.031	776.896.841	834.943.635	898.935.990	963.576.746
6. CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA (Año en el que se gira)						123.719.646
TOTAL	12.019.833.000	13.100.415.987	14.212.641.304	15.278.589.402	16.401.565.723	17.670.114.656

Fuente: DNP

TABLA 3 (Continuación)
PARTICIPACIONES TERRITORIALES DOCE DOCEAVAS 2008-2013
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES
(ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007 Y LEY 1176 DE 2007)

Miles de pesos corrientes

SECTOR	2008	2009	2010	2011	2012	2013 POYECTADO
1. TOTAL EDUCACIÓN (1)	11.037.016.545	12.320.519.934	13.078.064.727	13.928.026.634	14.863.097.204	15.758.046.341
2. TOTAL SALUD	4.526.809.890	5.055.088.604	5.333.118.477	5.662.171.887	6.043.236.055	6.405.830.218
REGIMEN SUBSIDIADO	2.761.354.033	3.285.807.592	3.466.527.010	3.710.453.679	3.960.132.587	4.197.740.542
PRESTACIÓN DEL SERVICIO (HOSPITALES)	1.308.248.058	1.258.717.062	1.327.946.501	1.385.501.019	1.478.779.863	1.567.506.654
SALUD PUBLICA	457.207.799	510.563.949	538.644.966	566.217.189	604.323.605	640.583.022
3. ASIGNACIONES ESPECIALES	769.865.627	859.708.960	906.992.938	962.954.403	1.027.761.234	1.089.426.908
ALIMENTACIÓN ESCOLAR	96.233.203	107.463.618	113.374.117	120.369.300	128.470.154	136.178.363
RIBEREÑOS SOBRE EL RIO MAGDALENA	15.397.313	17.194.179	18.139.859	19.259.088	20.555.225	21.788.538
RESGUARDOS INDIGENAS	100.082.532	111.762.163	117.909.082	125.184.072	133.608.960	141.625.498
FONPET	558.152.580	623.289.000	657.569.880	698.141.942	745.126.895	789.834.508
4. AGUA POTABLE	997.745.853	1.114.182.794	1.175.462.848	1.247.988.906	1.331.978.559	1.411.897.273
5. TOTAL PROPÓSITO GENERAL	2.143.305.907	2.393.429.706	2.525.068.340	2.680.865.057	2861287275	3.032.964.511
LIBRE DESTINACIÓN	684.896.325	764.976.131	806.739.009	855.242.499	939351942,8	996.736.085
DEPORTE	95.429.143	102.752.104	104.874.558	108.251.258	129023079,3	136.377.619
CULTURA	71.571.857	77.064.078	78.655.919	81.188.443	96767309,44	102.283.214
FONPET	93.078.288	104.510.090	108.405.519	115.766.243	113198429,2	112.746.309
OTROS	1.198.330.293	1.344.127.303	1.426.393.334	1.520.416.614	1582946514	1.684.821.284
6. CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA (Año en el que se gira)	270.240.050	360.834.446	-	-	64478170,97	430.821.646
TOTAL	19.744.983.872	22.103.764.444	23.018.707.330	24.482.006.886	26191838498	28.128.986.897

Fuente: DNP

Tabla 4**Gastos de los gobiernos territoriales como porcentaje del PIB**

GASTOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Servicios Personales	0,59	0,56	0,54	0,59	0,61	0,60
Gastos Generales	0,26	0,28	0,22	0,26	0,26	0,27
Transferencias corrientes	0,69	0,78	0,76	0,81	0,78	0,73
Intereses de deuda	0,15	0,13	0,18	0,12	0,08	0,09
Formación bruta de capital fijo	3,10	3,69	2,55	2,87	3,28	3,25
Inversión Social	5,18	4,83	5,02	5,76	5,71	5,31
Amortizaciones de deuda	0,34	0,30	0,20	0,20	0,21	0,13
TOTAL GASTOS	10,32	10,57	9,46	10,60	10,93	10,38

Fuente: Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2011, DNP

TABLA 5

PARTICIPACIONES TERRITORIALES - SECTOR EDUCACIÓN 1994-2001									
POR ENTIDAD TERRITORIAL (Miles de millones de pesos 2008)									
ENTIDAD TERRITORIAL	1994	1.995,00	1.996,00	1.997,00	1.998,00	1.999,00	2.000,00	2.001,00	PROMEDIOS
MUNICIPIOS	239,23	368,26	416,03	441,01	475,62	559,50	547,73	575,75	452,89
DEPARTAMENTOS	906,43	1.009,79	1.124,75	1.145,48	1.183,46	1.434,85	1.289,45	1.600,73	1.211,87
Tasa de crecimiento M		0,54	0,13	0,06	0,08	0,18	(0,02)	0,05	0,14
Tasa de crecimiento D		0,11	0,11	0,02	0,03	0,21	(0,10)	0,24	0,09

FUENTE: DNP

TABLA 6

PARTICIPACIONES TERRITORIALES - SECTOR EDUCACIÓN 2002-2012												
POR ENTIDAD TERRITORIAL (Miles de pesos 2008)												
ENTIDAD TERRITORIAL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	PROMEDIOS
MUNICIPIOS	776,13	941,03	992,34	1.022,33	1.044,07	1.082,54	1.184,63	1.336,97	1.449,72	1.561,49	1.645,47	1.185,16
DEPARTAMENTOS	1.934,62	2.092,83	2.327,64	2.395,68	2.491,15	2.451,09	2.561,02	2.911,52	3.045,38	3.197,39	3.369,38	2.616,15
Tasa de crecimiento M	0,35	0,21	0,05	0,03	0,02	0,04	0,09	0,13	0,08	0,08	0,05	0,10
Tasa de crecimiento D	0,21	0,08	0,11	0,03	0,04	(0,02)	0,04	0,14	0,05	0,05	0,05	0,07

FUENTE: DNP

**TABLA 7
TRANSFERENCIAS 2002-2003 MUNICIPIOS
SELECCIONADOS**

ENTIDAD TERRITORIAL	2002	2003	ENTIDAD TERRITORIAL	2002	2003
BARRANQUILLA ^{76**}	\$ 120.654.427,99	\$ 136.153.420,59	MONTERIA**	\$ 7.285.229,22	\$ 71.172.925,52
BARANOA	\$ 2.013.279,77	\$ 433.740,54	AYAPEL	\$ 2.223.542,24	\$ 720.492,30
CAMPO DE LA CRUZ	\$ 1.030.572,77	\$ 250.626,20	BUENAVIDA	\$ 936.263,81	\$ 304.098,64
CANDELARIA	\$ 657.246,81	\$ 146.204,65	CANALETE	\$ 1.123.898,00	\$ 375.199,88
GALAPA	\$ 802.913,24	\$ 204.073,93	CERETE	\$ 2.523.469,41	\$ 1.075.270,46
JUAN DE ACOSTA	\$ 571.189,32	\$ 162.560,23	CHIMA	\$ 641.485,79	\$ 210.918,47
SOLEDAD**	\$ 5.875.921,51	\$ 34.557.909,63	CHINU	\$ 1.935.608,59	\$ 655.448,19
CARTAGENA **	\$ 114.757.817,25	\$ 138.857.597,91	SAHAGUN**	\$ 3.778.845,67	\$ 19.951.924,69
ACHI	\$ 1.145.620,55	\$ 479.879,60	RIOHACHA**	\$ 3.263.970,64	\$ 1.210.019,42
ALTOS DEL ROSARIO	\$ 768.793,88	\$ 228.673,97	ALBANIA	\$ 431.386,94	\$ 145.414,34
ARENAL	\$ 735.223,33	\$ 315.478,19	BARRANCAS	\$ 701.820,65	\$ 440.738,21
ARJONA	\$ 2.239.798,68	\$ 631.826,23	DIBULLA	\$ 1.073.920,89	\$ 400.201,44
ARROYO HONDO	\$ 525.637,52	\$ 127.187,32	DISTRACCION	\$ 375.258,08	\$ 202.569,13
MAGANGUE**	\$ 4.202.596,52	\$ 19.295.567,78	EL MOLINO	\$ 366.058,38	\$ 166.937,61
VALLEDUPAR**	\$ 6.487.670,83	\$ 59.250.363,31	MAICAO**	\$ 3.945.374,44	\$ 17.703.416,92
AGUACHICA	\$ 2.316.577,29	\$ 742.613,59	SANTA MARTA **	\$ 58.759.333,81	\$ 63.825.728,90
AGUSTIN CODAZZI	\$ 2.297.429,66	\$ 625.386,08	ALGARROBO	\$ 730.373,83	\$ 156.687,92
ASTREA	\$ 993.789,80	\$ 324.223,92	ARACATACA	\$ 1.364.462,77	\$ 716.696,08
BECERRIL	\$ 657.764,16	\$ 301.659,76	ARIGUANI	\$ 1.450.971,31	\$ 465.496,38
BOSCONIA	\$ 1.268.249,82	\$ 358.740,83	CERRO S.ANTONIO	\$ 715.834,30	\$ 347.344,15

Fuente: DNP Sistema General de Participaciones.

^{76 **} Municipios certificados en educación.