

# **Documento Conpes Social**

---

**Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación**



**172**

## **SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES VIGENCIA 2014:**

- **PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN: ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS DE CALIDAD MATRÍCULA OFICIAL (DOCE DOCEAVAS).**
- **AJUSTE A LA DISTRIBUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE PROPÓSITO GENERAL.**

**DNP: DDTS - DDS – OAJ  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Ministerio de Educación Nacional  
Ministerio de Salud y Protección Social**

**Versión aprobada**

**Bogotá D.C., marzo 31 de 2014**

## **Resumen**

En este documento Conpes se presentan los resultados del ejercicio de distribución del Sistema General de Participaciones de la vigencia 2014, relacionados con los recursos pendientes por concepto de calidad de la matrícula oficial. Así mismo, se realiza la redistribución de los recursos de la Participación de Propósito General, por concepto de los criterios de eficiencia fiscal y eficiencia administrativa, éste último en lo relacionado con la ponderación adicional por la actualización del Sisbén, aprobadas en el documento Conpes 171 de 2014, lo anterior como consecuencia de un ajuste a la refrendación de ingresos tributarios de 2012 realizada por la Contaduría General de la Nación, e igualmente un ajuste a la certificación de la Dirección de Desarrollo Social del DNP.

**Clasificación:** O852

**Palabras claves:** Sistema General de Participaciones, Educación, Calidad, Matrícula Oficial, Propósito General, Eficiencia Fiscal, Eficiencia Administrativa y Actualización Sisbén.

## CONTENIDO

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>ANTECEDENTES.....</b>	<b>4</b>
<b>III.</b>	<b>DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE LA PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN. CALIDAD-MATRÍCULA OFICIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>IV.</b>	<b>AJUSTE A LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL SGP PARA PROPÓSITO GENERAL.....</b>	<b>10</b>
<b>V.</b>	<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>13</b>

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente Conpes es realizar la asignación de recursos de la Participación para Educación por el criterio de calidad de la matrícula oficial correspondientes a las doce doceavas de la vigencia 2014, y ajustar la distribución de los recursos del SGP para Propósito General, por ajuste en las certificaciones empleadas en los criterios de eficiencia fiscal y eficiencia administrativa, éste último específicamente en lo relacionado con la ponderación adicional por la actualización del Sisbén, realizada en el documento Conpes 171 de 2014.

## II. ANTECEDENTES

El documento Conpes 170 del 27 de Enero de 2014 realizó la distribución parcial de las doce doceavas de la Participación para Educación de 2014. Este Conpes distribuyó un total de \$13.897.218 millones, de los cuales \$13.073.303 millones se asignaron por el criterio de Población atendida, para este efecto se tuvo en cuenta la matrícula 2013 certificada por el MEN en enero del año en curso. Cabe mencionar que dicha matrícula incorpora los ajustes del proceso de auditoría y que la misma se tomó como base para el cálculo de la asignación de todos los componentes distribuidos en el documento Conpes 170 de 2014, así mismo dicho Conpes distribuyó \$572.517 millones en el componente de calidad de matrícula con destino a gratuidad.

Respecto a los recursos para cancelaciones de prestaciones sociales del magisterio, que son los que se transfieren a las cajas departamentales de previsión social o a las entidades que hagan sus veces, en el documento Conpes 170 de 2014 se asignaron parcialmente \$251.397 millones. Teniendo en cuenta lo anterior, quedaron pendientes por distribuir **\$2.561.185 millones**, entre ellos los recursos correspondientes a calidad de la matrícula para todos los distritos, municipios y áreas no municipalizadas del país.

De otra parte, en el documento Conpes 171 de 2014 se realizó la distribución de recursos de las once doceavas del SGP 2014 correspondiente a Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico y las asignaciones especiales para alimentación escolar, municipios

ribereños del Río Magdalena y resguardos indígenas. En el caso del SGP para Propósito General se distribuyó el 100% de los recursos, incluyendo lo correspondientes a los criterios de eficiencia fiscal y administrativa, de acuerdo con lo certificado en su momento por la Contaduría General de la Nación en relación con la refrendación de los ingresos tributarios de 2012, y la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación referente a los municipios que dieron cumplimiento en 2013 a la actualización del Sisbén en las fechas de corte establecidas y con los estándares de calidad requeridos por esa Dirección.

### **III. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE LA PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN: CALIDAD DE LA MATRÍCULA OFICIAL<sup>1</sup>**

#### **3.1 Metodología de distribución**

Los recursos del componente del SGP de Educación dirigidos a Calidad de la Matrícula, se distribuyen entre los municipios (certificados y no certificados), los distritos, y las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Esta asignación tiene como propósito complementar el financiamiento de las actividades que contribuyen al mejoramiento de la calidad de la educación, en concordancia con las actuales políticas sectoriales, la cuales propenden por el mejoramiento de la calidad de la educación y la disminución significativa de las brechas existentes en el acceso y la prestación del servicio, particularmente entre las zonas urbanas y rurales del país.

Para la distribución de los recursos de Calidad de la matrícula oficial, en la presente vigencia se aplicó la metodología desarrollada por el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (ver Anexo 6: Metodología para distribución de recursos de Calidad Educativa), implementada en el marco de lo

---

<sup>1</sup> Esta asignación se realiza con base en la información certificada por el Ministerio de Educación Nacional mediante oficio, según radicado DNP 2014663009889 del 03 de Marzo de 2014 y 20146630131162 del 21 de Marzo de 2014.

establecido por el Decreto 1122 de 2011. La metodología planteada es la misma que la utilizada en la anterior vigencia y tiene en cuenta, además de las condiciones de pobreza del municipio, otras variables que determinan el logro educativo de los estudiantes. Las variables utilizadas son: i) condiciones institucionales de los establecimientos educativos (tamaño de la matrícula, niveles educativos ofrecidos, zonas geográficas donde se encuentran sus sedes, proporción de población vulnerable atendida y categorización de la cantidad de sedes); ii) variables que dan cuenta de las condiciones de desempeño del establecimiento (deserción<sup>2</sup>, repitencia y resultados de las Pruebas Saber), y iii) variables que dan cuenta del mejoramiento del establecimiento (cambios en la deserción, cambios en la repitencia, e índice de mejoramiento en las pruebas Saber).

Para el año 2014, de acuerdo con la certificación remitida por el Ministerio de Educación Nacional se distribuyen \$665.592 millones para Calidad de la Matrícula Oficial. De éstos, el 55% se distribuye teniendo en cuenta variables agregadas del municipio, distrito o área no municipalizada de Amazonas, Guainía o Vaupés, así: el 25% se distribuye con base en el número total de sedes educativas con que cuenta el municipio, ponderado por NBI, y el 30% se asigna ponderando la matrícula oficial del municipio (sin tener en cuenta la educación de adultos ni la contratada no oficial), por el indicador de NBI. La fórmula de distribución es la siguiente:

$$Asignación\_Sedes_i = Asignación\_Sedes \frac{Sedes_i * \left\{ \left( \frac{NBI_i}{NBI} \right) + 1 \right\}}{\sum \left[ Sedes_i * \left\{ \left( \frac{NBI_i}{NBI} \right) + 1 \right\} \right]}$$

$$Asignación\_Matrícula_i = Asignación\_Matrícula \frac{Matrícula_i * \left\{ \left( \frac{NBI_i}{NBI} \right) + 1 \right\}}{\sum \left[ Matrícula_i * \left\{ \left( \frac{NBI_i}{NBI} \right) + 1 \right\} \right]}$$

---

<sup>2</sup> Se tuvo en cuenta la tasa de deserción intra-anual, correspondiente a la proporción de estudiantes que desertan de las instituciones educativas antes de finalizar el año lectivo, como proporción de los estudiantes matriculados.

El 45% restante se distribuye teniendo en cuenta el desempeño y el mejoramiento de los establecimientos educativos que hacen parte del respectivo municipio, distrito o área no municipalizada de Amazonas, Guainía o Vaupés. Para tal fin, y dado que dichos resultados están condicionados por distintas variables socioeconómicas e institucionales, los establecimientos se agrupan de acuerdo con la condición de pobreza del municipio en el que se ubican y a sus condiciones institucionales, el objetivo es poder comparar el desempeño y el mejoramiento entre establecimientos con características similares. Es decir, sólo se compara cada establecimiento con los establecimientos similares en términos institucionales (zona, tipo de oferta, vulnerabilidad, etc.) y en municipios de similares condiciones socioeconómicas (NBI).

En este sentido, en primera instancia se construye un índice de condiciones institucionales que combina las variables de: zona de ubicación, tamaño, número de sedes, tipo de oferta (primaria, secundaria, media) y condiciones de la población que atienden (participación de grupos étnicos, víctimas, población rural, entre otras), y se agrupa a los establecimientos educativos según los resultados de dicho índice<sup>3</sup>. Posterior a ello, se cruza la agrupación anterior con los quintiles de NBI del municipio donde se ubica el respectivo establecimiento. El resultado final son 25 grupos de establecimientos educativos con condiciones similares y a partir de los cuales se realiza la valoración del desempeño y del mejoramiento.

Por desempeño se distribuye un 25% del total de los recursos de Calidad de la Matrícula. Para construir el indicador de desempeño, se normalizan y se construyen deciles de las variables de repitencia, deserción y resultados de Pruebas Saber, luego se promedian los deciles de las mencionadas variables para construir un indicador agregado

---

<sup>3</sup> La construcción del índice de condiciones institucionales se realiza mediante el método de análisis de correspondencias múltiples, el cual reduce este conjunto de variables categóricas o cualitativas en factores cuantitativos. Posteriormente se realiza la agrupación de los establecimientos educativos a partir de la segmentación de dicho índice en relación con las unidades de desviación estándar frente al promedio. (Anexo 6: Metodología para distribución de recursos de Calidad Educativa).

de desempeño<sup>4</sup>. Posteriormente, dentro de cada uno de los grupos de establecimientos educativos de condiciones similares, se crean quintiles del indicador agregado de desempeño, siendo 1 el quintil con el peor desempeño y 5 el quintil de los establecimientos con el mejor desempeño.

Para cada municipio, distrito o área no municipalizada se obtiene el agregado de la matrícula atendida en cada uno de estos quintiles de establecimientos, la matrícula que se atienda en establecimientos ubicados en el primer quintil (de más bajo desempeño) es reconocida sólo en un 60%, la matrícula atendida en establecimientos del segundo quintil se reconoce en un 70%, la matrícula atendida en el tercer quintil se reconoce en un 80%, la del cuarto quintil en un 90% y la del último quintil (más alto desempeño) en un 100%.

$$Asignación\_Desempeño_i = \frac{Asignación\_Desempeño \cdot [(0.6*MatDQ1_i) + (0.7*MatDQ2_i) + (0.8*MatDQ3_i) + (0.9*MatDQ4_i) + (1*MatDQ5_i)] * \left\{ \left( \frac{NBI_i}{NBI} \right) + 1 \right\}}{\sum [(0.6*MatDQ1_i) + (0.7*MatDQ2_i) + (0.8*MatDQ3_i) + (0.9*MatDQ4_i) + (1*MatDQ5_i)] * \left\{ \left( \frac{NBI_i}{NBI} \right) + 1 \right\}}$$

De otra parte, por mejoramiento se distribuye un 20% del total de los recursos de calidad educativa. Para obtener el indicador de mejoramiento se construyen en primera instancia dos indicadores sobre la variación entre 2012 y 2013 de las tasas de repitencia, deserción y resultados de las pruebas Saber<sup>5</sup> para los respectivos establecimientos. Posteriormente, se construyen deciles de dichos indicadores y luego se promedian los formados para construir un indicador agregado de mejoramiento<sup>6</sup>. Finalmente, dentro de cada uno de los grupos de establecimientos educativos de condiciones similares, se crean quintiles del indicador agregado de desempeño, siendo 1 el quintil con menos mejoramiento y 5 el quintil de los establecimientos con el mayor mejoramiento.

---

<sup>4</sup> En el indicador de Pruebas Saber un mayor puntaje da cuenta de un mejor desempeño del establecimiento, no sucede así con repitencia y deserción donde el mejor desempeño lo presentan los establecimientos con menor valor en cada uno de estas variables. El indicador agregado de desempeño tiene en cuenta el ordenamiento de estas variables y se construye de tal forma que a medida que crezca el indicador el establecimiento presenta un mejor desempeño.

<sup>5</sup> Para el caso de las Pruebas SABER se incluyen los resultados del año 2013.

<sup>6</sup> Dado que para repetición y deserción es mejor un menor valor del indicador, la construcción de los deciles otorga el valor de 10 a las diferencias que tiendan a -1.



Para cada municipio, distrito o área no municipalizada se obtiene el agregado de la matrícula atendida en cada uno de estos quintiles, la matrícula que atiende en establecimientos ubicados en el primer quintil (menor mejoramiento) es reconocida sólo en un 20%, la matrícula atendida en establecimientos del segundo quintil se reconoce en un 40%, la matrícula atendida en el tercer quintil se reconoce en un 60%, la del cuarto quintil en un 80% y la del último quintil (mayor mejoramiento) en un 100%.

$$Asignación_{Mejoramiento_i} = \frac{Asignación_{Mejoramiento} [(0.2*MatMQ1_i) + (0.4*MatMQ2_i) + (0.6*MatMQ3_i) + (0.8*MatMQ4_i) + (1*MatMQ5_i)] * \left\{ \left( \frac{NBI_i}{NBI} \right) + 1 \right\}}{\sum \left[ [(0.2*MatMQ1_i) + (0.4*MatMQ2_i) + (0.6*MatMQ3_i) + (0.8*MatMQ4_i) + (1*MatMQ5_i)] * \left\{ \left( \frac{NBI_i}{NBI} \right) + 1 \right\} \right]}$$

La asignación total de Calidad de la Matrícula para el municipio, distrito o área no municipalizada de Amazonas, Guainía o Vaupés, corresponde a la sumatoria de su asignación por cada uno de los cuatro criterios: sedes, matrícula, desempeño y mejoramiento.

Finalmente, se tienen en cuenta las disposiciones del párrafo 4, artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007 y el Decreto 317 de 2008 en el sentido de asignar los recursos necesarios para que no se disminuyan, por razón de la población y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, los recursos que recibieron las entidades territoriales en la vigencia 2007, por lo cual a los municipios, distritos, y a las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés se les asigna en este documento Conpes como mínimo un monto igual a los recursos de Calidad Educativa correspondientes a la vigencia 2007<sup>7</sup>.

La distribución por entidad territorial de los recursos para Calidad de la Matrícula Oficial se presenta en el Anexo 1.

---

<sup>7</sup> No incluye los recursos distribuidos en 2007 producto del crecimiento de la economía superior al 4% de los años 2004 y 2005, previo descuento del crecimiento de la economía inferior al 2% registrado en 2002, ni los recursos distribuidos por concepto de excedentes.

### 3.2 Balance de la distribución de recursos del SGP para educación vigencia 2014

Considerando la distribución realizada por el documento Conpes 170 de 2014 y la incluida en el presente documento, en el Cuadro 1 se presenta el balance de la asignación a la fecha del SGP para Educación.

**Cuadro 1.**  
**Balance distribución de la Participación SGP para Educación**  
**Doce doceavas 2014**  
**(Pesos corrientes)**

<b>A. SGP Total Educación 2014*</b>	<b>\$ 16.458.403.627.768</b>
SGP Educación 2014 Básica	\$ 15.970.751.477.543
SGP Educación 2014 Puntos adicionales	\$ 487.652.150.225
<b>B. Recursos Distribuidos Conpes Social 170</b>	<b>\$ 13.897.218.594.975</b>
B.1 Población Atendida	\$ 13.073.303.736.400
B.2 Cancelación Prestaciones Sociales	\$ 251.397.101.575
B.3 Calidad Gratuidad	\$ 572.517.757.000
<b>C. Recursos Distribuidos Presente Conpes Social</b>	<b>\$ 665.592.767.497</b>
C.1 Calidad Matricula	\$ 665.592.767.497
<b>D. Total recursos por asignar (A-B-C)</b>	<b>\$ 1.895.592.265.296</b>

\*Incluye el descuento por diferencia de inflación 2012 en 2013 por valor de \$80.806.248

Fuente: DNP/DDS-DDTS

#### IV. AJUSTE A LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL SGP PARA PROPÓSITO GENERAL

En el documento Conpes 170 de 2014 se realizó la distribución de los recursos para Propósito General, por cada uno de los criterios de distribución, incluyendo eficiencia fiscal. De acuerdo con lo establecido por la Ley 1176 de 2007, para que un municipio sea acreedor de estos recursos se requiere que:

1. Reporte en el Formato Único Territorial (FUT) la información de ejecución presupuestal del municipio antes del 15 de marzo (fecha límite de envío) y cumpliendo las condiciones establecidas en el Decreto 3402 de 2007 para el reporte de la información.

2. **Dicha información sea refrendada por parte de la Contaduría General de la Nación – CGN (validación de la información contable frente a la información reportada en el Formato Único Territorial).**
3. A partir de los valores refrendados por la CGN, presente en promedio un crecimiento de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1176 de 2007.

Para el desarrollo de este proceso y en particular del punto 2, la CGN remite al DNP el listado con la refrendación de la información municipal, respecto al recaudo de ingresos tributarios. Para la distribución de 2014, se utilizó la refrendación de la CGN para la vigencia 2012, en dicho listado aparecen municipios no refrendados, entre otras razones por no haber reportado de manera oportuna la información contable, con la cual la CGN pueda realizar el proceso de comparación con la información reportada en el FUT. Los municipios no refrendados por esta y otras razones (no remitir oportunamente información del FUT, inconsistencia entre los dos reportes) no participaron de la asignación de recursos por el criterio de eficiencia fiscal.

Ante los resultados aprobados por el documento Conpes 171 de 2014, algunos municipios solicitaron revisión, por ello y como respuesta a una solicitud del DNP, la Contaduría General de la Nación revisó sus sistemas de información y evidenció un error en el cruce de la base de datos al momento de generar el archivo base para la refrendación, en dicho archivo se omitieron algunas entidades que enviaron de manera oportuna la información contable ante la CGN, por lo cual mediante oficios 20146630085902 y 20146630101222 del 02 y 04 de Marzo de 2014 respectivamente, la CGN remitió de nuevo el archivo de refrendación de los ingresos tributarios 2012 de todos los municipios del país.

De otra parte, el literal d del artículo 23 de la Ley 1176 de 2007, en relación con la distribución de los recursos por el criterio de eficiencia administrativa establece que un porcentaje de los recursos correspondientes a este criterio se podrá distribuir entre las entidades territoriales beneficiarias que mantengan actualizado, conforme a los criterios

señalados por el DNP, el Sistema de Información de Beneficiarios – Sisbén, o el que haga sus veces, y/o que cumplan con las metas y lineamientos de las políticas priorizadas por el Gobierno Nacional.

De acuerdo con lo anterior, en el mes de Enero de 2014 la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación certificó a la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible aquellas entidades territoriales que en la vigencia 2013 dieron cumplimiento al envío de la información del Sisbén en los plazos y con la calidad establecidos por dicha Dirección, con base en dicha certificación se realizó la distribución de éstos recursos, la cual fue aprobada en el documento Conpes 171 de 2014; no obstante a finales de Febrero de 2014, la DDS mediante memorando interno No. 20145380023663, dio alcance a la certificación remitida inicialmente, dicho ajuste corresponde al indicador que hace referencia al Criterio de Operación y Gestión del Sisbén, que se obtiene de la oportunidad en el envío de la información, mediante el cual la DDS verifica el envío de la información del Sisbén para todos los cortes de referencia (Abril, Junio, Agosto, Octubre y Noviembre).

Considerando estas recertificaciones y teniendo en cuenta que algunos municipios se ven afectados en la asignación aprobada mediante el documento Conpes 171 de 2014, el DNP procede en este documento, a ajustar la distribución de recursos de la Participación de Propósito General del SGP correspondiente a las once doceavas de la presente vigencia en los componentes de eficiencia fiscal y eficiencia administrativa, éste último criterio ajusta únicamente lo relacionado con la ponderación por actualización del Sisbén. Teniendo en cuenta que se ajusta la asignación por criterios de distribución, igualmente se debe ajustar la destinación de dicha participación.

Los resultados de este ajuste en la distribución de recursos de Propósito General se presentan en el Anexo 2 y en la destinación de los mismos en el Anexo 3. En los anexos 4 y 5 se muestran los resúmenes de once doceavas de 2014, por criterio de distribución y destinación respectivamente.

Finalmente a manera indicativa, se presenta el anexo 7 elaborado por el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS, en el cual se relacionan los municipios a los cuales se les va a realizar en descuento correspondiente al giro de las once doceavas del SGP de Propósito General Libre Inversión de la vigencia 2014. Según las **“DIRECTRICES GENERALES PARA LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SGP PROPÓSITO GENERAL LIBRE INVERSIÓN”** presentadas en el documento Conpes 171 de 2014.

## **V. RECOMENDACIONES**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES :

1. Aprobar la distribución territorial y sectorial del Sistema General de Participaciones de 2014 justificada en este documento y presentada en los anexos adjuntos.
2. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, comunicar a los departamentos, distritos y municipios el monto correspondiente a sus respectivas participaciones para 2014, con base en los valores aprobados en este documento.
3. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizar los giros correspondientes, conforme a lo aprobado en el presente documento y de acuerdo con la normatividad vigente.
4. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional:
  - Expedir las certificaciones de giro, de acuerdo con las asignaciones previstas en este documento.
  - Realizar el seguimiento a los recursos distribuidos en este documento.
5. Sugerir a las entidades territoriales:

- Realizar los ajustes presupuestales correspondientes y ejecutar los recursos del SGP acorde con la normatividad vigente y en forma eficiente, con el fin de evitar eventos de riesgo en el uso de los recursos o en la prestación de los servicios financiados con cargo a ello, establecidos en el Decreto 028 de 2008<sup>8</sup>.
- Cumplir los lineamientos del MEN en relación con la orientación de los recursos asignados en este documento Conpes.

---

<sup>8</sup> Por el cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del SGP