

DINÁMICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES Y SU  
IMPACTO EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN EN LA EVENTUAL  
CREACIÓN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA

WILFREDO MORA RIVERA

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA

2008

DINÁMICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES Y SU  
IMPACTO EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN EN LA EVENTUAL  
CREACIÓN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA

WILFREDO MORA RIVERA

Proyecto de Grado en modalidad de Práctica Empresarial presentado  
para optar el título de Economista

Director Universidad Industrial de Santander  
JORGE LUIS NAVARRO ESPAÑA  
Economista

Director Cámara de Comercio de Bucaramanga  
José Neil González Sandoval  
Ingeniero Industrial

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA

2008

## **DEDICATORIA**

Al Señor de Señores, al Rey de Reyes por hacer de mí la persona que soy

A mis padres, por hacer de mí una persona integra y apoyarme en la odisea de mi vida

A mi familia, por brindarme siempre su apoyo incondicional

A mi amigo Eder, por ser un soporte en los momentos difíciles

A mi amiga Adriana Alzate, por ser la fuerza motivadora de este logro

## **AGRADECIMIENTOS**

El autor desea agradecer a las siguientes instituciones y personas por su aporte científico y profesional durante el desarrollo de este Trabajo de Practicas Empresariales y nuestra formación profesional.

- A la Universidad Industrial de Santander por darme la oportunidad de formarme en todos los aspectos
- A la Escuela de Economía y Administración y todos sus docentes por permitirnos el desarrollo integral y profesional
- A la Cámara de Comercio de Bucaramanga y su departamento de Desarrollo regional por ser el soporte económico e intelectual en el desarrollo de este trabajo
- Al Ingeniero José Neil González Sandoval por su apoyo constante e incondicional en la elaboración de este trabajo
- Al profesor Jorge Luís Navarro España por su asesoría académica en la consecución de este trabajo

## CONTENIDO

	Pág.
1 INTRODUCCIÓN.....	1
2 OBJETIVOS.....	3
2.1 Objetivo General.....	3
2.2 Objetivos Específicos.....	3
3. FUNDAMENTOS DE LA INVERSIÓN EN EL SECTOR EDUCATIVO Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LAS SECRETARÍAS DE EDUCACIÓN.....	4
3.1 Eficiencia en el Gasto.....	5
3.1.1 Eficiencia Productiva.....	6
3.1.2 Eficiencia Económica.....	7
3.2 Identificación y análisis de las fuentes de financiación.....	8
3.3 Componentes del gasto en Educación.....	11
3.4 Estructura Administrativa.....	12
4 ANÁLISIS DE LOS INDICADORES EDUCATIVOS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA.....	18
4.1 Cobertura Educativa.....	18
4.2 Relación administrativos centrales de las Secretarías de Educación, frente a los estudiantes matriculados en el sector oficial....	22
4.3 Proyección del número de funcionarios administrativos en la Secretaría de Educación Distrital.....	26
4.4 Número de docentes y administrativos en las instituciones educativas en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga	27
5 GASTOS DE INVERSIÓN EN EL SECTOR EDUCATIVO.....	29
5.1 Gasto total en el Sector Educativo.....	29

5.2	Proyección del Gasto total en el Sector Educativo en la Secretaría de Educación Distrital .....	37
5.3	Gasto de funcionamiento en las secretarías de educación.....	42
5.3.1	Cuota de administración del 1%.....	46
5.3.2	Cuota de administración tomando como referencia la cuota de administración de la Secretaría de Educación de Bucaramanga.....	49
5.4	Proyección del Gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación Distrital .....	51
5.5	Gasto del personal docente y administrativo .....	52
5.6	Proyección del gasto del personal docente y administrativo en las instituciones educativas en la Secretaría de Educación Distrital .....	55
6	FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN CON RECURSOS PROPIOS	57
6.1	Gasto en el sector educativo con recursos propios .....	57
6.2	Proyección del gasto con recursos propios en el sector educativo	66
7	CONCLUSIONES.....	69
8	FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA.....	71
9	ANEXOS .....	76

## LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Repartición de los recursos del Sistema General de Participaciones .....	9
Figura 2. Estructura Administrativa de la Secretaría de Educación tipo 3	14
Figura 3. Tasa de Cobertura Educativa por municipios y consolidado AMB (periodo 2000-2007).....	20
Figura 4. Relación funcionarios administrativos de la secretarías de educación frente a número total de estudiantes matriculados en el sector oficial, municipios AMB (periodo 2004–2007).....	24
Figura 5. Proporción entre el número de funcionarios administrativos y docentes en las instituciones educativas por municipios y consolidado AMB (periodo 2007) .....	28
Figura 6. Inversión en educación como proporción de la inversión total, por municipio (periodo 2004-2007).....	30
Figura 7. Inversión en educación por estudiante matriculado en el sector oficial, según municipios AMB (periodo 2003-2007) .....	33
Figura 8. Gasto de funcionamiento de las secretarías de educación por estudiante matriculado en el sector oficial, municipios AMB (periodo 2004 - 2007).....	45
Figura 9. Gasto del personal docente y administrativo como proporción del gasto total en educación, según municipios AMB (Periodo 2004 – 2007).....	53

Figura 10. Fuentes de financiación del sector educativo, consolidado municipios (periodo 2004-2007) .....	58
Figura 11. Financiamiento de la educación con recursos propios como proporción de la inversión total en educación, por municipios (periodo 2003-2007).....	60
Figura 12. Inversión en educación con recursos propios por estudiante matriculado en el sector oficial, por municipios (periodo 2004-2007)	61
Figura 13 . Resultados pruebas de Estado para el ingreso a la educación superior, municipio de Bucaramanga (periodo 2004-2007) .....	79
Figura 14. Resultados pruebas de Estado para el ingreso a la educación superior, municipio de Floridablanca (periodo 2004-2007).....	79
Figura 15. Resultados pruebas de Estado para el ingreso a la educación superior, municipio de Girón (periodo 2004-2007) .....	80
Figura 16. Resultados pruebas de Estado para el ingreso a la educación superior, municipio de Piedecuesta (periodo 2004-2007).....	80

## LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Secretarías Departamentales .....	13
Tabla 2. Secretarías Municipales y Distritales .....	14
Tabla 3. Núcleos del Distrito Metropolitano de Bucaramanga .....	17
Tabla 4. Recursos del Sistema General de Participaciones en los municipios del AMB (periodo 2007). Cifras en millones de pesos de 2007.....	38
Tabla 5 Proyección de la población matriculado en el sector oficial consolidado municipios AMB (periodo 2007 – 2009).....	41
Tabla 6. Cuota de administración máxima en La Secretaría de Educación Distrital, consolidado Municipios AMB (periodo 2004 - 2007). Cifras en millones a pesos de 2007 .....	46
Tabla 7. Cuota de administración, tomando como referencia a Bucaramanga, en La Secretaría de Educación Distrital, consolidado Municipios AMB (periodo 2004 - 2007). Cifras en millones de pesos de 2007 .....	49

## LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Distritos y Áreas Metropolitanas .....	76
Anexo B. Resultados de las pruebas de estado de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga .....	78
Anexo C. Cuadro comparativo Área metropolitana y Distrito .....	83
Anexo D. Situación Presupuestal.....	84
Anexo E. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los municipios como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación.....	85
Anexo F. Categorización de los distritos y municipios .....	85
Anexo G. Consolidado de ingresos y egresos (municipios AMB 2006) ..	86
Anexo H. Abreviaturas .....	87

## RESUMEN

**TÍTULO: DINÁMICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES Y SU IMPACTO EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN EN LA EVENTUAL CREACIÓN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA**

**AUTOR: WILFREDO MORA RIVERA\*\***

Palabra clave: Área, metropolitana, Distrito, Bucaramanga, Sistema General de Participaciones, recursos propios, fuentes de financiación, cobertura educativa.

El objetivo de este trabajo es realizar un estudio descriptivo y analítico del sector educativo en el Área Metropolitana de Bucaramanga y su impacto, si el Área Metropolitana se convierte en un distrito. Se analizará y proyectará la cobertura educativa, la relación administrativos que laboran en la secretaría central de educación, frente al total de la población matriculada en el sector oficial y la eficiencia operativa en la utilización del personal administrativo, si solo existiera una sola secretaría de educación.

Por otro lado, se examinará el gasto total en el sector educativo, el gasto total en el sector educativo por estudiante matriculado en el sector oficial, el gasto central de las secretarías de educación, el gasto central de las secretarías de educación por estudiante matriculado en el sector oficial y el gasto del personal docente y administrativo de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga. Se estudiará el impacto de los gastos totales en el sector educativo y el gasto central en la secretaría de educación, si hubiese existido el Distrito Metropolitano de Bucaramanga.

También se estudiará las fuentes de financiación del sector educativo, donde se centrará la atención en la financiación con recursos propios totales que los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga invierten en el sector educativo y el financiamiento con recursos propios por estudiante matriculado en el sector oficial. Además se examinará el impacto del gasto con recursos propios si hubiese existido el Distrito Metropolitano de Bucaramanga.

---

<sup>\*</sup> Practica Empresarial.

<sup>\*\*</sup> Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director. Jorge Luís Navarro España. Codirector. José Neil González Sandoval.

## ABSTRACT

**TITLE: DYNAMICS OF MUNICIPAL FINANCE PUBLIC AND ITS IMPACT ON THE EDUCATION SECTOR IN THE EVENT OF THE CREATION OF THE METROPOLITAN DISTRICT BUCARAMANGA \***

**AUTHOR: WILFREDO MORA RIVERA \*\***

Key words: Metro, Metropolitan, District, Bucaramanga, General Participation System, resources, funding sources, educational coverage.

The aim of this paper is to provide a descriptive and analytical study of the education sector in the metropolitan area of Bucaramanga and its impact, if the metropolitan area becomes a district. I will analyze and projected educational coverage, the ratio of administrative work in the central secretariat of education, compared to the total population enrolled in the formal sector and operational efficiency in the use of administrative staff, if only there were a single education secretariat.

On the other hand, consider the total spending in the education sector, total spending in education per student enrolled in the formal sector, the expenditure of the central secretariats of education, the expenditure of the central secretariats of education per student enrolled in the official sector and the spending of teaching and administrative staff of the municipalities of the Metropolitan Area of Bucaramanga. Will examine the impact of total expenditures in the education sector and spending at the central secretariat of education, if it had existed the Metropolitan District of Bucaramanga.

We will also study the sources of funding for the education sector, where it will focus attention on the funding that total own municipalities in the metropolitan area of Bucaramanga invest in the education sector and financing with its own resources per student enrolled in the formal sector. It was further examine the impact of spending its own resources would have existed if the Metropolitan District of Bucaramanga

---

\* Business practices.

\*\* Faculty of Humanities. School of Economics and Administration. Director. Jorge Luis Navarro España. Codirector. José Neil González Sandoval.

## 1 INTRODUCCIÓN

El Estado como responsable de garantizar niveles de bienestar cada vez mayores, está llamado a transferir de manera gratuita determinados bienes y servicios, entre los cuales se encuentran bienes como: la Educación, Salud, Agua Potable entre otros. Este tipo de transferencias se le conocen como Gasto público.

Para el caso particular de esta investigación, se analizará únicamente el Gasto de inversión del sector educativo para los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta; y se examinará el cambio de este gasto frente a la posibilidad de crear un único núcleo territorial en la región.

Según la investigación liderada por la Cámara de Comercio de Bucaramanga y cuatro universidades de la región (UIS, UNAB, UPB Y UCC)<sup>1</sup>, “La decisión de brindar satisfacción única y general, a necesidades básicas como lo es la educación, es apremiante y requiere de un modelo administrativo moderno y acorde con el rol de las obligaciones, donde se requiere hacer precisiones del comportamiento social que viven los habitantes de los cuatro municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, bajo el lente de la oferta y la demanda en los servicios educativos”.

Para estudiar el impacto en la decisión de crear el Distrito Metropolitano de Bucaramanga-DMB, desde el punto de vista educativo, este trabajo realizará un análisis de los indicadores de eficiencia del sector, para cada uno de los municipios, como son: La cobertura educativa, la relación

---

<sup>1</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO Por medio del cual se crea el Distrito Metropolitano de Bucaramanga.

administrativos de las secretarías de educación frente al número de estudiantes matriculados en el sector oficial, la eficiencia en el gasto, financiamiento de la educación con recursos propios entre otros. Una vez realizado el análisis se procederá a evaluar el impacto de estos indicadores frente a la creación de una Secretaría de Educación Distrital o por lo menos una sola Secretaría de Educación Metropolitana.

El propósito que se busca en la realización de este estudio, es brindar una serie de argumentos que generen en el lector una opinión crítica favorable de la unión de Bucaramanga y sus vecinos como un solo órgano territorial, donde se optimicen los recursos, o por el contrario un rechazo a este planteamiento, donde los municipios compitan entre sí, para alcanzar mejores niveles de eficiencia educativa.

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo General**

Analizar el impacto económico en el sector educativo, si el Área Metropolitana de Bucaramanga pasa de ser una entidad administrativa a convertirse en una entidad territorial

### **2.2 Objetivos Específicos**

- ❖ Analizar los indicadores de eficiencia educativa del Área Metropolitana de Bucaramanga y el impacto que tendría en esta área la creación de un Distrito Metropolitano de Bucaramanga
- ❖ Realizar un análisis del financiamiento en cuanto a costos y gastos educativos y el impacto que tendría en esta área la creación de un Distrito Metropolitano de Bucaramanga
- ❖ Evaluar el esfuerzo fiscal propio en educación y el impacto que tendría en esta área la creación de un Distrito Metropolitano de Bucaramanga

### **3. FUNDAMENTOS DE LA INVERSIÓN EN EL SECTOR EDUCATIVO Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LAS SECRETARÍAS DE EDUCACIÓN**

Para analizar el sector educativo en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, debemos tener en cuenta ciertos fundamentos esenciales como: la composición de los gastos e ingresos, las fuentes de financiación en el sector educativo, el programa de modernización en las secretarías de educación entre otros. Una vez entendidos estos conceptos se tendrá más claridad sobre las características del sistema educativo y los métodos a utilizar en los capítulos posteriores.

Para empezar debemos tener en cuenta ciertas particularidades que definen la institucionalidad de las entidades gubernamentales llámense gobernación o alcaldía, donde se establece un cierto orden idóneo para las competencias de cada entidad territorial.

En el caso de las entidades municipales esta institucionalidad está conformada por:

- 1.) La administración central, que comprende las alcaldías y sus secretarías de despacho, los concejos municipales, los órganos de control (personería y contraloría), y demás dependencias que afectan el presupuesto municipal.
- 2.) Las entidades descentralizadas, que las integran los institutos de vivienda, circulación y tránsito, del deporte y la recreación, y de la cultura, entre otras; y
- 3.) Las entidades no financieras, que corresponden a las empresas de servicios públicos municipales.

Dentro de la administración central es de importancia identificar la situación presupuestal. Esta se encuentra afectada por los ingresos y egresos. Los primeros se dividen en:

- 1.) Ingresos corrientes, los cuales se estructuran en “tributarios”, “no tributarios”, “recursos del Sistema General de Participaciones-SGP de libre destinación” y “otras transferencias corrientes de libre destinación”
- 2.) Los recursos de capital y otras de destinación específica que se dividen en crédito interno, crédito externo, balance del tesoro y otros (SGP destinación específica, regalías, Fosyga entre otros)

Por el lado de los gastos, estos están compuestos por:

- 1.) Pagos de funcionamiento, servicio de la deuda, transferencias e inversión
- 2.) Cuentas por pagar: funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.
- 3.) Situación presupuestal del municipio que puede ser deficitaria o superavitaria (ver anexo C)

Identificar la situación fiscal permite que las entidades territoriales utilicen de la mejor forma posible los recursos que reciben, es decir, que generen un gasto eficiente que beneficie en mayor medida la población.

### **3.1 Eficiencia en el Gasto**

La eficiencia en el gasto público mide el grado de compromiso del Estado frente a la sociedad. En términos económicos el gasto es eficiente cuando

genera beneficios superiores a sus costos<sup>2</sup>. La eficiencia decide que gasto debe hacerse, como hacerse, así como evaluar su impacto en el tiempo.

Por medio de este gasto el Estado debe estar en la obligación de garantizar ciertos bienes y servicios definidos como prioritarios para garantizar un mayor bienestar a la sociedad; entre ellos encontramos la educación. Este bien al igual que los demás (salud, agua potable entre otros) debe garantizarse de manera equitativa y eficiente.

A pesar de que la educación es un bien público, este debe optimizar los recursos que recibe por parte del Estado de la mejor manera posible, esto lo obliga a generar un servicio de calidad y eficiencia, creando innumerables beneficios que se verán reflejados en una mayor calidad de vida. Para aclarar el concepto de eficiencia, debemos distinguir entre eficiencia productiva y eficiencia económica.

### **3.1.1 Eficiencia Productiva**

La eficiencia productiva se limita a analizar si el sector público esta utilizando de la mejor forma posible los factores productivos que tiene o si, más allá de esto, está utilizando la mejor combinación posible a precios vigentes en el mercado. Esta se divide en Eficiencia Técnica y Eficiencia Asignativa.

*La Eficiencia Técnica:* existe cuando el sector público está sobre la frontera de posibilidades de producción. Es decir, no puede producir mas de un servicio o bien sin reducir la cantidad de inputs que utiliza o producir los mismo bienes y servicios con menos inputs de los que está utilizando. Básicamente la eficiencia técnica significa que el sector público esta

---

<sup>2</sup> EMILIO Albi, GONZALEZ José, ZUBIRI Ignacio. ECONOMÍA PÚBLICA I: Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 2000.

utilizando de la mejor forma posible sus factores productivos (funcionarios existentes, edificios, maquinas, entre otros.)<sup>3</sup>

*La eficiencia asignativa:* esta existe cuando el sector público minimiza lo más posible los costos de los bienes y servicios que el Estado oferta. No solo se le pide al Estado que sea eficientemente técnicamente sino que, además, utilice la combinación de inputs más barata posible. No solo que utilice la tecnología bien, sino que además utilice la mejor tecnología.

### **3.1.2 Eficiencia Económica**

El sector público es eficiente en términos económicos cuando reporta beneficios sociales superiores a sus costos. La eficiencia Económica se ocupa del hecho de decidir si un gasto debe hacerse o no debe hacerse.

En la práctica la eficiencia económica se utiliza para que el sector público apruebe proyectos nuevos como de infraestructura, programa de vacunación, etc., por esto se lo llama normalmente evaluación de proyectos. En ella se intenta cuantificar los beneficios y costos de la intervención pública. Teóricamente en esta cuantificación los beneficios son iguales a la suma de los equivalentes de dinero de los aumentos de utilidad que reporta a todos los ciudadanos y los costos el equivalente en dinero de las pérdidas de utilidad de los impuestos necesarios para financiar estos costos

---

<sup>3</sup> EMILIO Albi, GONZALEZ José, ZUBIRI Ignacio. ECONOMÍA PÚBLICA I: Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 2000. Página 242

### **3.2 Identificación y análisis de las fuentes de financiación**

Siendo función fundamental de la administración central (Alcaldía Municipal) la generación y manejo eficiente de los recursos públicos, las finanzas públicas territoriales se ocupan de dos grandes componentes:

- 1.) La captación o tributación, independientemente si su origen proviene de la Nación (SGP) o son rentas propias (Tributarios) y;
- 2.) La aplicación o gasto de dichos recursos.

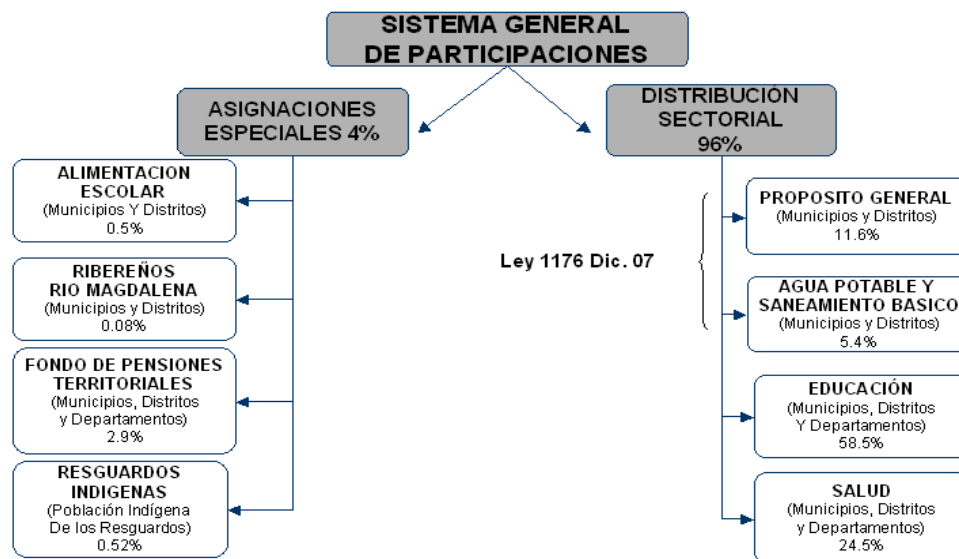
Por lo anotado, la herramienta más utilizada para el estudio de las finanzas es el presupuesto, que involucra el cálculo de los ingresos y autoriza los gastos durante un período fiscal.

En el caso del sector educativo, las fuentes de financiación necesarias para garantizar la inversión en el sector son: Sistema General de Participaciones-SGP, recursos del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional-MEN por proyectos nacionales, otros recursos del presupuesto nacional, recursos propios de las entidades territoriales, cooperación internacional y otros recursos de entidades y organizaciones privadas.

El recurso del que más dependen las entidades territoriales sin lugar a dudas es el transferido por el SGP. Según la Ley 715 de 2001 y reformada con la Ley 1176 de diciembre del 2007, del total de los recursos transferidos por la nación a las entidades territoriales del Sistema General de Participaciones, el 4% debe destinarse a asignaciones especiales como son: alimentación escolar, municipios ribereños del río Magdalena, fondo de pensiones territoriales y resguardos indígenas. El otro 96% se destinan a propósito general, salud, educación y agua potable y saneamiento básico (ver figura 1).

A su vez los recursos del SGP para educación se distribuyen en: asignación por alumno (prestación de servicios que se subdivide en pago de personal docente y administrativo, pago de servicios públicos y mantenimiento, provisión de la canasta familiar, transporte escolar, alimentación escolar entre otros), calidad (dotación de libros y bibliotecas, mejoramiento institucional, construcción y mantenimiento de las instituciones educativas, servicios públicos, alimentación escolar entre otros), asignación para la población por atender ( reconoce la ampliación de cobertura según los nuevos cupos) y alimentación escolar (se tiene en cuenta condiciones de pobreza relativa, población urbana y rural y eficiencia administrativa y fiscal).

**Figura 1. Repartición de los recursos del Sistema General de Participaciones**



Fuente: Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de diciembre del 2007. Tomado de Cámara de Comercio de Bucaramanga

Los recursos del presupuesto del MEN provienen de recursos definidos por la Ley 21 de 1982. Esta Ley establece que las entidades territoriales

deben aportar el 1% de la nómina mensual de la Nación. Su objetivo es financiar proyectos de ampliación, remodelación y dotación a las instituciones educativas. Las entidades territoriales pueden acceder a estos recursos si aumentan su matrícula oficial, si el ente territorial financia con recursos propios entre el 10% y 30% del gasto en educación, o si están al día con los aportes de la Ley 21 de la vigencia anterior.

Además de los recursos de la Ley 21, las entidades territoriales pueden acceder a recursos del MEN por; mejoramiento de la infraestructura escolar, ampliación de la cobertura a la población vulnerable, proyectos de educación rural (PER), mejoramiento de la infraestructura a la población desplazada y por modernización de la secretaría de educación municipal o departamental.

Otra fuente importante de recursos, provienen de los otros recursos del presupuesto de la Nación. Entre ellos encontramos: los recursos del Fondo Nacional de Regalías-FNR (destinados a la ampliación de cobertura y a garantizar el acceso a la población vulnerable), Fondo de Inversión para la Paz (destinado a Municipios en zonas de frontera, antigua zona de rehabilitación y antigua zona de despeje, zonas estratégicas social, ambiental y económicamente determinadas por el gobierno), y Fondo del Plan Padrino (destinados a municipios que sean los mayores receptores de población desplazada)

También están los recursos propios de las entidades territoriales, que tienen como prioridad la contratación de la prestación del servicio educativo, funcionamiento de las instituciones educativas, mejoramiento de la calidad del servicio ofrecido, la ampliación, adecuación y mantenimiento de los establecimientos educativos, servicio de transporte y alimentación.

Por último, la educación se financia de recursos provenientes de cooperación internacional (financia proyectos de acuerdo a criterios y políticas internas de organismos multilaterales, según tratados bilaterales o acciones triangulares) y entidades y organizaciones privadas (recursos que permiten financiar algunos programas o proyectos específicos para mejorar la calidad y cobertura del servicio educativo)

### **3.3 Componentes del gasto en Educación**

El gasto de inversión en las entidades territoriales hace parte de los gastos totales de los municipios, donde también hacen parte los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y otras aplicaciones. A su vez esta inversión se distribuye en una serie de sectores como: salud, educación, agua potable y saneamiento básico, social organizacional, cultura y deporte, infraestructura, institucional, alumbrado público, entre otros.

Para el caso puntual del gasto en inversión en el sector educativo, este se compone por un lado de la inversión operativa, destinada exclusivamente al pago de personal docente, directivos docentes y administrativo; y por otro lado, la formación bruta de capital, la cual se compone de los recursos destinados a calidad (construcción, mantenimiento y adecuación de establecimientos educativos, dotación pedagógica a los establecimientos educativos, mobiliario, textos, bibliotecas, material didáctico y audiovisuales, acciones de mejoramiento de la gestión académica enmarcadas en los planes de mejoramiento institucional, servicios públicos y funcionamiento de establecimientos educativos oficiales, transporte y alimentación escolar), ampliación de la cobertura (que incluye la construcción de infraestructura, mantenimiento y servicios públicos para ampliar el cupo de estudiantes) y provisión de la canasta educativa.

Otro componente importante y que influye en la inversión del sector educativo, es la cantidad de recursos que destinan los municipios al gasto de funcionamiento de la respectiva alcaldía, como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación (ingreso operacional total), ya que esto conlleva a que un municipio pueda destinar mas recursos a la inversión social, si esta proporción es muy baja. La Ley 617 de 2000 impone ciertos límites a esta relación, es decir, que dependiendo de la categoría del municipio, este puede destinar más o menos recursos, al financiamiento de los gastos de funcionamiento. Por ejemplo un municipio de categoría especial solo puede gastar en funcionamiento un 50% de sus ingresos operacionales, mientras que uno de sexta categoría puede financiar hasta en un 80% los gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos operacionales, restringiendo en mayor medida la inversión pública y por ende la inversión en educación. (Ver anexo E y F)

### **3.4 Estructura Administrativa**

En los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, existen tres secretarías de educación municipales (Secretaría de Educación de Bucaramanga-SEB, Secretaría de Educación de Floridablanca-SEF, Secretaría de Educación de Girón-SEG), las cuales administran y dirigen el sistema educativo en cada uno de sus respectivos municipios.

En la actualidad estas secretarías están en un proceso de modernización, planteado por el Ministerio de Educación Nacional-MEN. Se busca bajo este esquema un nuevo orden organizacional, más eficiente, que contribuya a mejorar los procesos de las diferentes secretarías de educación y así prestar un óptimo servicio al sistema educativo.

Según el MEN, la estructura administrativa de las secretarías de educación a nivel nacional, se ha clasificado teniendo en cuenta las siguientes variables:

- ❖ Matrícula por secretaría
- ❖ Número de municipios no certificados a cargo de cada secretaría departamental.

Con base en estas variables, se establecieron cuatro tipologías, tomando como referencia una estructura general, definida de acuerdo con la misión y funciones establecidas en la normatividad para las secretarías de educación y, a partir del comportamiento de las variables establecidas anteriormente

Cada tipología contempla las áreas necesarias para la ejecución de todos los procesos diseñados para la administración del servicio educativo en una secretaría certificada. Para la frecuencia de ocurrencia de valores para cada una de las dos variables, se establecieron cuatro rangos, con intervalos dentro de los cuales se presenta el mayor número de valores con menor dispersión (ver tabla 1 y 2)

**Tabla 1. Secretarías Departamentales**

<b>Tipo</b>	<b>Matrícula</b>		<b>Mpios no Certificados</b>	
	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
1	8.000	62.000	2	15
2	62.000	190.000	16	34
3	190.001	320.000	35	49
4	320.001	750.000	50	120

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

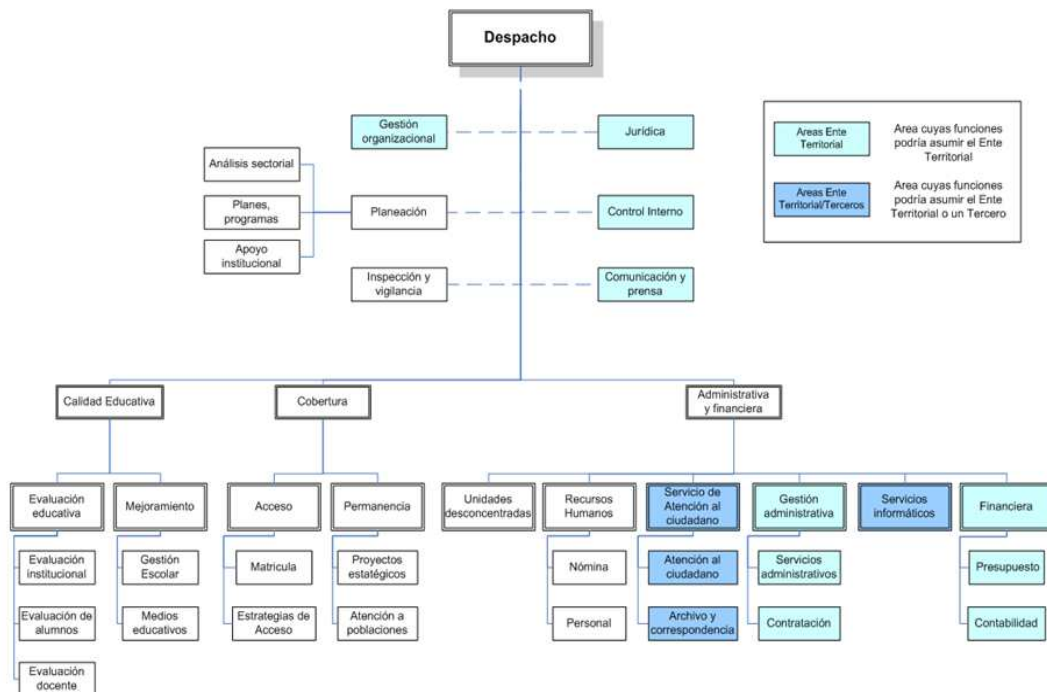
**Tabla 2. Secretarías Municipales y Distritales**

Tipo	Matrícula	
	Mínimo	Máximo
1	15.001	68.000
2	68.001	130.000
3	130.001	350.000
4	350.001	1.200.000

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Con base en este nuevo esquema organizacional, se plantea que si los cuatro municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, crean una sola secretaría de educación, el esquema organizacional más conveniente para la nueva secretaría sería el de tipo 3. (Ver figura 2).

**Figura 2. Estructura Administrativa de la Secretaría de Educación tipo 3**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Este es el esquema mas adecuado, dado que la población escolar total matriculada en los municipios de Área Metropolitana de Bucaramanga, está en el rango de 130.000 a 350.000 estudiantes matriculados. Para el año 2007, la población escolar en el Área Metropolitana de Bucaramanga llegó a los 187.098 niños matriculados en el sector oficial, lo cual clasificaría a la nueva secretaría de educación como tipo 3

Esta nueva organización administrativa cuenta con áreas independientes para el manejo por separado de procesos específicos dentro de los macroprocesos. Incluye áreas misionales claramente diferenciadas de las de apoyo.

Cuenta con instancias asesoras independientes encargadas de procesos estratégicos (Planeación, Gestión organizacional, Comunicaciones) y de control de la gestión educativa (Inspección y Vigilancia, Control Disciplinario, Control Interno y Jurídica). Algunas de estas áreas pueden ser asumidas por la entidad territorial.

Existen dos grandes áreas misionales de segundo nivel (Calidad educativa y Cobertura) encargadas de los procesos misionales de la administración del servicio educativo y otra área Administrativa a cargo de todos los procesos de apoyo.

El área de Cobertura cuenta con dos dependencias internas independientes para la gestión de acceso y de permanencia respectivamente. Dentro de permanencia, el área de proyectos estratégicos estará a cargo de los proyectos de alimentación, transporte, familias en acción y cooperativas entre otros y el área de atención a poblaciones estará encargada de coordinar lo referente a las poblaciones vulnerables con las demás áreas.

El área de Calidad educativa cuenta con dos dependencias internas independientes para el control de la gestión de la Evaluación educativa y del Mejoramiento respectivamente. El grupo de Gestión escolar maneja de forma integral todos los procesos de apoyo al mejoramiento de las Instituciones (PEI), estrategias pedagógicas, formación docente, planes de mejoramiento, articulación de ciclos y experiencias significativas. Hay un grupo independiente a cargo del manejo de medios educativos (debido al grado de especialización que exige el manejo de este tema)

El área Administrativa y financiera cuenta con instancias independientes para el manejo de lo relacionado con recursos humanos, gestión administrativa, atención al ciudadano, servicios informáticos, unidades desconcentradas y la gestión financiera. Cabe anotar que algunas de estas funciones pueden ser asumidas por la entidad territorial o por terceros.

Por otro lado, en cuanto a los núcleos en el sector educativo, estos están representados por los directores de núcleo y agrupan a los colegios, (tanto a los colegios privados con oficiales) en una serie de zonas que dividen el territorio de la entidad territorial.

En la actualidad, en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga existen 9 núcleos o localidades educativas distribuidas así: 4 en Bucaramanga, 2 en Floridablanca, 1 en Girón y 2 en Piedecuesta. El Distrito Metropolitano de Bucaramanga estaría en la capacidad de conformar solo 8 núcleos educativos<sup>4</sup>, los cuales estarían representados por 8 directores de núcleo, distribuidos de la siguiente manera:

---

<sup>4</sup> 8 núcleos dado que Piedecuesta tiene 2 núcleos, pero al tener la misma población escolar de Girón fácilmente podría tener un solo núcleo educativo

**Tabla 3. Núcleos del Distrito Metropolitano de Bucaramanga**

Núcleos	Número de colegios Oficiales	Número de colegios Privados	Total
1	18	11	29
2	11	27	38
3	8	54	62
4	15	50	65
5	8	51	59
6	8	50	58
7	15	42	57
8	17	34	51

Fuente: Secretaria municipales y departamental. Cálculos del autor

## **4 ANÁLISIS DE LOS INDICADORES EDUCATIVOS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA**

### **4.1 Cobertura Educativa**

Según el Ministerio de Educación Nacional-MEN, la cobertura educativa, es la relación entre el total de personas matriculadas en el sector oficial y privado, de la población en preescolar, básica primaria, básica secundaria y media vocacional y el total de la población en edad escolar entre los 5 y 17 años.

Es de prioridad por parte de la Nación, alcanzar niveles de cobertura total, garantizando a todos los niños y jóvenes su derecho a la educación. Por esto la Ley 715 del 2001 establece que los departamentos, distritos y los municipios certificados, pueden administrar autónomamente los recursos transferidos a la educación. Esta ley constituye como prioridad los principios de: población atendida, población por atender en condiciones de eficiencia y equidad.

Además, una vez los municipios alcancen niveles de cobertura totales, estos tendrán la obligación de hacer un mayor esfuerzo a incrementar la calidad educativa, esto no quiere decir que los municipios no inviertan en calidad cuando estén en el proceso de ampliación de la cobertura, si no que una vez alcanzado la cobertura total educativa, destinen un mayor esfuerzo a mejorar la calidad en el sector.

Este es el caso de la ciudad de Bucaramanga, donde a partir del año 2005, alcanzo niveles de cobertura educativa superiores al 100%, llegando a niveles del 105%, generando en dicho municipio un gasto en inversión mayor en calidad educativa.

Para una descripción más detallada, sobre la situación de cobertura educativa en Bucaramanga y su Área Metropolitana, a continuación se presentará una explicación sobre el tema. En el Área Metropolitana de Bucaramanga, existían en el año 2000 un total de 208.718 niños matriculados. Para el año 2007 esta cifra llegó a los 237.147 niños matriculados, observándose un incremento de 28.429 niños, es decir, un crecimiento del 13.6% del total de matrículas en los últimos ocho (8) años. En el caso de la matrícula oficial<sup>5</sup> el crecimiento fue del 25%, evidenciándose un desplazamiento de la educación privada, a la oficial, la cual decreció en un 15.5%. (Ver gráfico 7)

Entre los cuatros municipios, los mayores incrementos en la matrícula total, durante este período se registraron en, Girón con un incremento del 44%, seguido de Piedecuesta con 23%, Floridablanca con 14% y Bucaramanga con 6.4% respectivamente. En cuanto a la matrícula oficial, el incremento lo encabeza Girón, con un incremento del 54.5%, seguido de Floridablanca y Bucaramanga con el 22% y por último Piedecuesta con el 17%

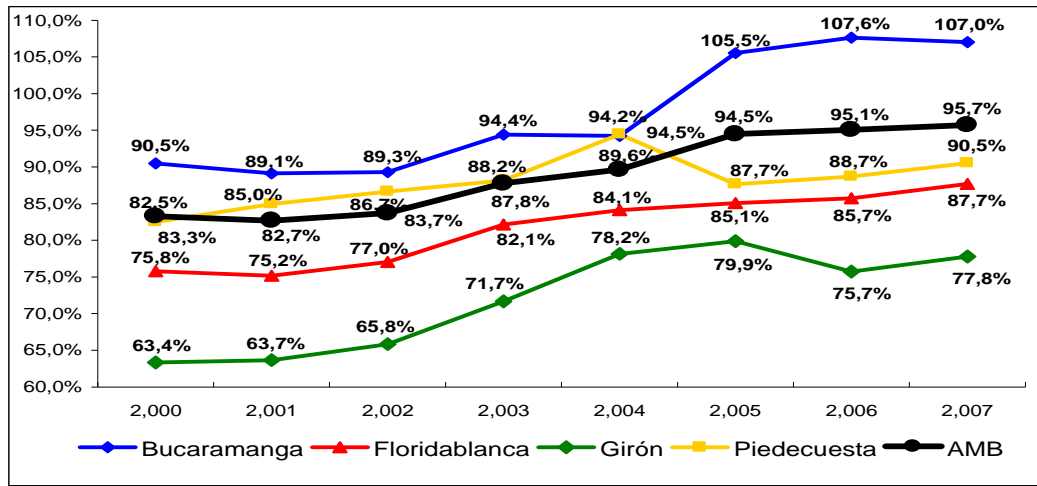
Aunque el número de estudiantes matriculados en total, se ha incrementado durante los últimos 8 años en los cuatros municipios, al observar la tasa de cobertura educativa por municipio estas difieren. Bucaramanga presenta coberturas por encima del 100%. Mientras Girón, Floridablanca y Piedecuesta están por debajo del 90% (con el 77% Girón es el más bajo) Bucaramanga registra el mayor crecimiento en cobertura educativa en los últimos 8 años, pasando del 90% al 107%. Los demás municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga también registran crecimiento en su cobertura en este mismo período. Floridablanca pasó

---

<sup>5</sup> Para el cálculo de la matrícula oficial se tuvo en cuenta, el número de niños matriculados en el sector oficial y el número niños matriculado en el sector privado subsidiado por la secretaria de educación de cada municipio

de 76% a 88%, Girón de 63% a 78% y Piedecuesta de 83% a 90% respectivamente (ver gráfico 1)

**Figura 3. Tasa de Cobertura Educativa por municipios y consolidado AMB (periodo 2000-2007)**



Fuente: Secretarías de Educación Municipales y Departamental. Cálculos del autor

Las bajas tasas de cobertura en algunos municipios y las altas tasas en otros, son el reflejo, por un lado, del desplazamiento de la población escolar de un municipio a otro, que ofrece mejor calidad<sup>6</sup> (por ejemplo de Girón y Piedecuesta a Bucaramanga) Y por otro lado, por la baja cobertura del sistema educativo privado que existe en algunos municipios.

Al analizar la tasa de cobertura se podría deducir que, una ciudad como Bucaramanga no tendría niños por fuera del sistema educativo, mientras que en Girón alrededor del 23%, Floridablanca alrededor del 12% y Piedecuesta alrededor del 6% de la población escolar estaría marginada. Esto supone que las políticas públicas enfocadas a la educación, en los

<sup>6</sup> Según los resultados del ICFES en los últimos 4 años, las instituciones educativas de Bucaramanga y Floridablanca han obtenido resultados satisfactorios, por encima de los otros municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga. (ver anexo B)

municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, han tenido mejores resultados en unos municipios que en otros.

En realidad no siempre se podría suponer, que las bajas tasas de cobertura educativa en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y las altas en otros, son fruto de una mala elección en las políticas públicas por parte de cada municipio, sino que podrían deberse a una dinámica educativa metropolitana, a raíz del fenómeno de conurbación, que presenta el territorio donde se asienta el Área Metropolitana de Bucaramanga, donde el hecho de que un niño viva en un municipio no supone que estudie en él.

Este fenómeno de conurbación, conlleva a una situación de desplazamiento, originado por varias razones, entre ellas encontramos:

- ❖ Políticas públicas diferentes.
- ❖ Los colegios públicos en unos municipios, son mejores que los colegios de los otros municipios.
- ❖ Hay mejores colegios privados en unos municipios que en otros.
- ❖ Por imagen, es decir, es mejor estudiar en la capital.

Por estas razones Bucaramanga se convierte en el gran receptor de niños y jóvenes de los otros tres municipios, generando cifras de cobertura sesgadas, ya que no se sabe realmente, si en este municipio toda la población en edad escolar, realmente se encuentra en el sistema educativo.

De acuerdo a lo escrito anteriormente, aunque la oferta tanto privada como pública, sea municipal, la demanda es metropolitana<sup>7</sup>. Los

---

<sup>7</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO Por medio del cual se crea el Distrito Metropolitano de Bucaramanga

estudiantes del Área Metropolitana de Bucaramanga, no solo tienen a su disposición, colegios públicos y privados de sus respectivos municipios, sino que tienen toda un área metropolitana a su disposición, donde muchas veces tiene más relevancia variables como precio y calidad y no la cercanía de algún colegio.

Es por ello, que las políticas que influyen en la cobertura educativa, de los cuatro municipios, deben ir encaminadas desde un punto de vista metropolitano, garantizando una distribución óptima de los recursos destinados a ampliar la cobertura, donde se maximice el mayor acceso de la población en edad escolar al sistema educativo, y no de una manera desarticulada donde cada municipio imponga sus propias políticas.

#### **4.2 Relación administrativos centrales de las Secretarías de Educación, frente a los estudiantes matriculados en el sector oficial**

La base del sector público se sustenta en la eficiencia de los organismos gubernamentales, donde se establecen formas para utilizar de manera eficiente los recursos que tienen a su disposición. Por esto, las entidades territoriales, llámense alcaldía o gobernación, esta llamadas a utilizar los recursos de la mejor manera, ya sean recursos monetarios, recursos físicos o el talento humano.

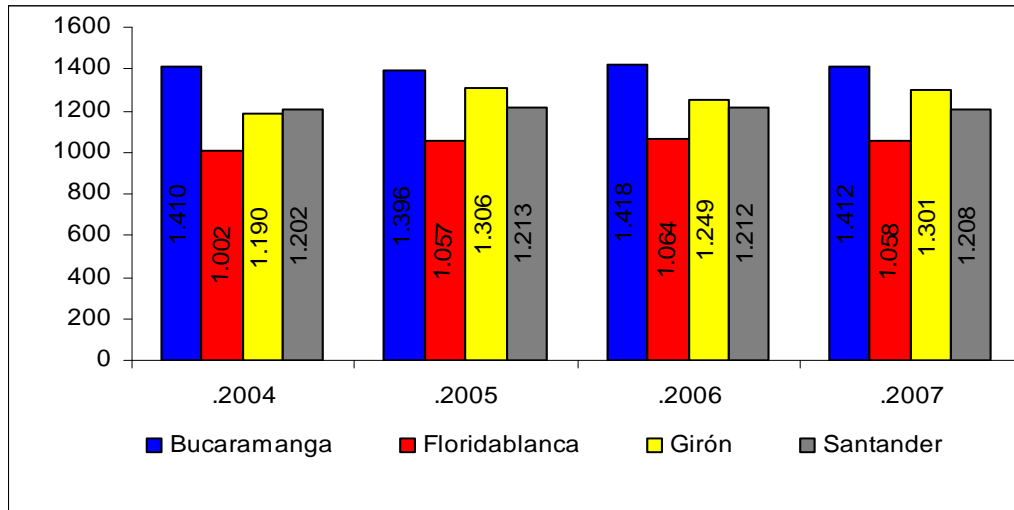
En el caso de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, cada secretaría de educación tiene a su disposición, una serie de funcionarios administrativos, que contribuyen al funcionamiento de la respectiva entidad territorial. Aunque el número de funcionarios varía en cada uno de los municipios. Por ejemplo, en las secretarías de educación de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, incluyendo la

Secretaría de Educación Departamental, existían para el año 2007, 197 funcionarios administrativos distribuidos así: 70 en Bucaramanga, 36 en Floridablanca, 20 en Girón y 71 en la Secretaría de Educación Departamental.

Para saber que tan eficiente es la distribución de los funcionarios administrativos en las secretarías de educación, se estableció un indicador que mide, cuantos estudiantes matriculados hay en el sector oficial, por cada funcionario administrativo en las secretarías de educación. Entre mas alta sea esta relación, mayor será el grado de eficiencia en la utilización del talento humano en las secretarías de educación.

Según el gráfico 2, Bucaramanga tiene la relación estudiante-administrativo más elevada de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, es decir, en el más eficiente operativamente. En este municipio hay en promedio 1.408 estudiantes por cada funcionario administrativo en la Secretaria de Educación, mientras que en Floridablanca hay en promedio 1.045 estudiante por cada funcionario administrativo. Girón y el Departamento de Santander obtuvieron en promedio 1.261 y 1.208 estudiantes por cada funcionario administrativo en la secretaría de educación respectivamente.

**Figura 4. Relación funcionarios administrativos de la secretarías de educación frente a número total de estudiantes matriculados en el sector oficial, municipios AMB (periodo 2004–2007)**



Fuente: Secretaria de Educación Municipales y Departamental

Si en el período comprendido entre los años 2004 y 2007 hubiese existido la Secretaría de Educación Distrital, el número de funcionarios administrativos hubiese sido menor, similar al número de funcionarios que laboran en la Secretaría de Educación de Bucaramanga, ya que este municipio por ser capital y eje del desarrollo regional, hubiese tomado el control del sistema educativo en toda el Área Metropolitana de Bucaramanga. Esto hubiese contribuido a optimizar la utilización de los funcionarios administrativos en esta nueva secretaría de educación para este periodo. Es decir:

$$EO\_ASE_{t,t-1,t-2,t-3} = AAMB_{t,t-1,t-2,t-3} - ASEB_{t,t-1,t-2,t-3}$$

Donde,

$EO\_ASE_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es la eficiencia operativa en la utilización de los funcionarios administrativos si hubiese existido una sola secretaría de educación en el periodo t, t-1, t-2 y t-3<sup>8</sup>.

$AAMB_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Número de administrativos en las secretarías de educación de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga en el periodo t, t-1, t-2 y t-3<sup>9</sup>

$ASEB_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Número de administrativos en la Secretaría de Educación de Bucaramanga en el periodo t, t-1, t-2 y t-3.

Entonces,

$$EO\_ASE = 146 - 70 = 76$$

Es decir, si hubiese existido una sola secretaría de educación a nivel metropolitano en el periodo 2004 a 2007, se hubiesen necesitado 70 funcionarios administrativos, frente a los 146 que actualmente laboran en las secretarías de educación de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga. Lo que significa un ahorro de 76 funcionarios administrativos.

Como se observa, una Secretaría de Educación Distrital o por lo menos una Secretaría de Educación Metropolitana sería más eficiente en términos operativos en la utilización del talento humano.

---

<sup>8</sup> De ahora en adelante la terminología usada para identificar los periodos es esta investigación será la siguiente:

t-3: año 2004	t: año 2007
t-2: año 2005	t+1. año 2008
t-1: año 2006	t+2: año 2009

<sup>9</sup> Dado que Piedecuesta no tiene secretaría de educación, se le asignó el mismo número e funcionarios administrativos de Girón, por tener una población escolar similar a la de este municipio

#### **4.3 Proyección del número de funcionarios administrativos en la Secretaría de Educación Distrital**

Para proyectar, el número de funcionarios administrativos en la Secretaría de Educación Distrital para el periodo 2008 y 2009, tomaremos como referencia el nuevo esquema organizacional presentado en la figura 2.

Según esta nueva estructura administrativa, la Secretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga, necesitaría alrededor de 40 funcionario administrativos, sin tener en cuenta los profesionales de apoyo. Es decir, que la eficiencia operativa para los años 2008 y 2009 sería de:

$$EO\_ASE_{t+1,t+2} = AAMB_{t+1,t+2} - ADMB_{t+1,t+2}$$

Donde;

*EO\_ASE*: Es la eficiencia operativa en la utilización de los funcionarios administrativos si existe una sola secretaria de educación en el periodo t+1 y t+2

*AAMB*: Número de funcionarios administrativos en las secretarías de educación de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga para el periodo t+1 y t+2

*ADMB*: Número de administrativos en la Secretaria de Educación Distrital de Bucaramanga con base al nuevo esquema organizacional presentado en la figura 2.

Entonces,

$$EO\_ASE = 146 - 40$$

$$EO\_ASE = 106$$

Se proyecta que si se creara el Distrito Metropolitano de Bucaramanga para el periodo 2008 y 2009, se necesitarían alrededor de 40 funcionarios administrativos y el ahorro sería de 106 funcionarios administrativos en la Secretaría de Educación Distrital.

#### **4.4 Número de docentes y administrativos en las instituciones educativas en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga**

El número de docentes y administrativos en las instituciones educativas, son asignados directamente por el Ministerio de Educación Nacional, el cual se encarga de establecer el número de docentes y administrativos de acuerdo a ciertos criterios como por ejemplo, la población escolar que exista en el respectivo municipio, entre otros.

En el caso de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, existían para el año 2007, 6.044 docentes y 441 administrativos en las instituciones educativas, los cuales se distribuyen así: En Bucaramanga 3.077 docentes y 252 administrativos, es decir, que de cada 100 funcionarios, 92 son docentes y 8 son administrativos.

En Floridablanca 1.290 docentes y 44 administrativos, es decir, que de cada 100 funcionarios, 97 son docentes y 3 son administrativos.

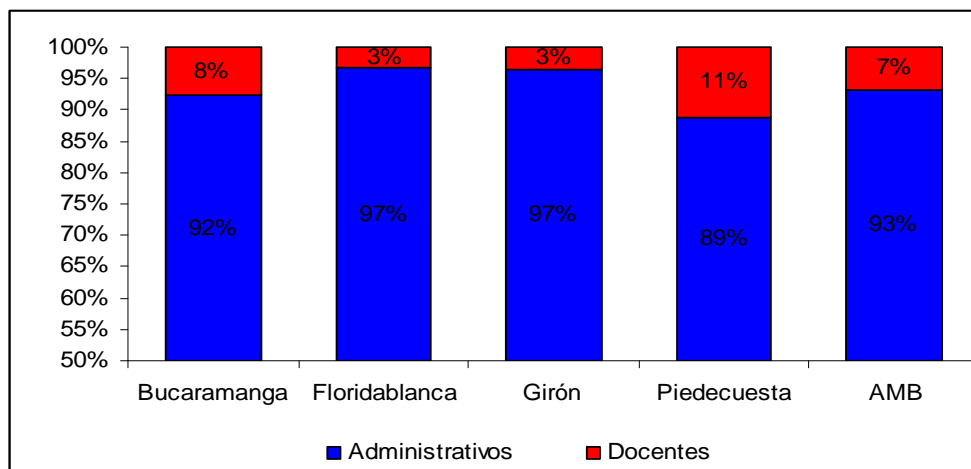
En Girón 750 docentes y 27 administrativos, es decir, que de cada 100 funcionarios, 97 son docentes y 3 son administrativos.

Por último en Piedecuesta, 927 docentes y 118 administrativo, de los cuales el 89% son docentes y el 11% son administrativos.

Como se puede apreciar el porcentaje de administrativos en las instituciones educativas es más elevado en Piedecuesta (11%), seguido de Bucaramanga (7%). Floridablanca (3%) y Girón (3%) presentan la proporción mas baja (Ver gráfico 3)

En cuanto al porcentaje de docentes en las instituciones educativas, Girón (97%) y Floridablanca (97%) presentan el valor más elevado, seguido de Bucaramanga (92%). Piedecuesta con el 89% presenta el porcentaje mas bajo.

**Figura 5. Proporción entre el número de funcionarios administrativos y docentes en las instituciones educativas por municipios y consolidado AMB (periodo 2007)**



Fuente: Secretarías de Educación Municipales y Departamental

El impacto del número de docentes y administrativos en las instituciones educativas, si los cuatro municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga se convirtieran en Distrito, no hubiese existido, ya que el número de docentes y administrativos en las instituciones educativas, entre cuatro secretarías de educación o una sola Secretaría de Educación Distrital hubiese sido similar.

## **5 GASTOS DE INVERSIÓN EN EL SECTOR EDUCATIVO**

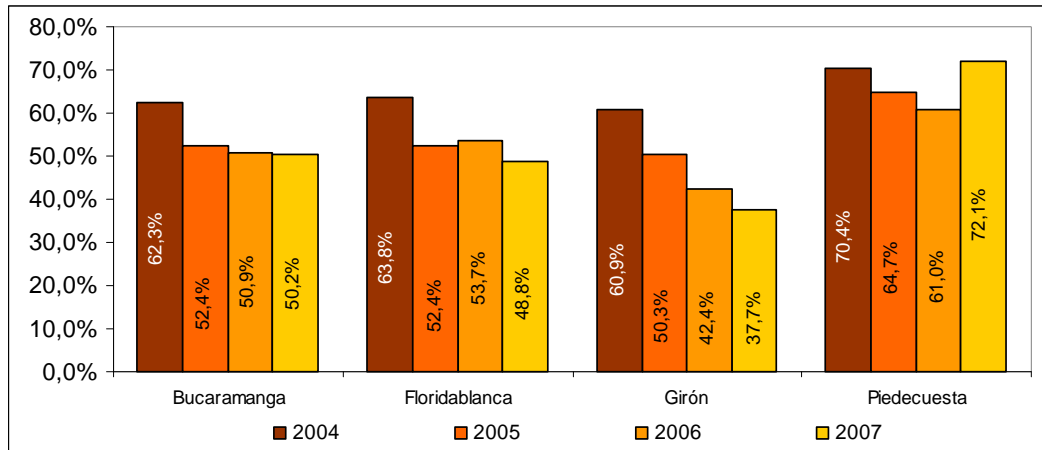
### **5.1 Gasto total en el Sector Educativo**

La Ley 715 de 2001 establece que los departamentos, distritos y municipios certificados pueden administrar autónomamente los recursos transferidos por la Nación al sector educativo. En el caso del Departamento de Santander, los municipios certificados a partir del año 2003 son: Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Barrancabermeja, es decir, estos municipios reciben directamente por parte de la Nación, el giro correspondiente a prestación de servicios educativos y calidad educativa.

En cuanto a los municipios no certificados, los recursos correspondientes a la prestación de servicios, que incluyen pago a docentes, entre otros, los administra directamente el respectivo departamento. Este es el caso de Piedecuesta, que por ser un municipio no certificado solo recibe el giro correspondiente a calidad educativa, la otra parte es administrada por la Secretaría de Educación del Departamento de Santander.

Con respecto al gasto de inversión en educación en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, a continuación se presenta el comportamiento de este gasto, como proporción de la inversión total en cada uno de los municipios.

**Figura 6. Inversión en educación como proporción de la inversión total, por municipio (periodo 2004-2007)**



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga. Cálculos del autor

Como se puede apreciar en el gráfico 4, el gasto en educación, participa con más de la mitad de la inversión total, en todos los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga. En el transcurso de los años, Floridablanca presenta la mayor proporción, aunque su participación ha venido en decrecimiento, mientras que en el año 2003 de cada \$100 que recibía \$66 los destinaba a gasto en educación, en el 2007 solo destinaba \$49 en educación por cada \$100 que recibió.

En Bucaramanga en el año 2003, de cada \$100 que recibió, \$62 los invirtió en el sector educativo, para el año 2007 esta cifra bajó a \$50 por cada \$100 que recibió.

En Girón, para el año 2003, de cada \$100 que recibió, \$61 los destinó al sector educativo. Para los años 2006 y 2007 registró el porcentaje de inversión en educación más bajo de los cuatro municipios, al ubicarse en \$42 y \$37 por cada \$100 que recibió.

En Piedecuesta es diferente, porque este municipio al no estar certificado en la administración del sector educativo, no recibe los recursos del

Sistema General de Participaciones-SGP por concepto de prestación de servicios, solo recibe los recursos correspondientes a calidad. Aunque el gráfico anterior ya contiene la inversión en prestación de servicios y calidad, es decir, la inversión en educación del Municipio de Piedecuesta más la inversión en educación del Departamento de Santander destinada al municipio de Piedecuesta.

En cuanto a su comportamiento, observamos que la inversión en el sector educativo en el municipio de Piedecuesta con respecto a la inversión total, es la más alta. En el año 2003 por cada \$100 que invirtió \$70 se destinó al sector educativo. Para 2007, esta cifra subió a \$72 por cada \$100 que invirtió.

Si los cuatro municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, fuesen una sola entidad territorial, esta tendría la facultad de recibir los recursos de Piedecuesta, que en la actualidad el Departamento maneja. Además de generar una distribución más equitativa de los recursos (por ejemplo Girón y Piedecuesta con niveles de población educativa similares pero con desigual gasto en el sector educativo, tendrían los mismos niveles de inversión en este sector)

Por otro lado, para medir el impacto o ahorro de los recursos en el sector educativo, si se conformara una sola secretaría de educación, se utilizará como herramienta el gasto total consolidado en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga para el periodo 2004 a 2007, frente al gasto total en educación para este mismo periodo si hubiese existido la Secretaría de Educación Distrital.

Para el cálculo del gasto educativo en la Secretaría de Educación Distrital en el periodo 2004 a 2007, se tendrá en cuenta el gasto total en educación por estudiante matriculado en el sector oficial en los municipios

del Área Metropolitana de Bucaramanga, Este gasto se presenta a continuación

Según el gráfico 5, la inversión total en educación por estudiante matriculado en el sector oficial en el municipio de Bucaramanga en el año 2003 era de \$1.043.736<sup>10</sup>, para el año 2007 esta cifra llegó \$1.221.108, siendo una de las cifras más altas en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga.

En Floridablanca la inversión en educación por estudiante matriculado en el sector oficial en el año 2003 era de \$1.075.251, para el año 2007 esta cifra subió a \$1.107.477, siendo en este año la cifra más baja comparada con los otros municipios.

En Girón la inversión en educación por estudiante matriculado en el sector oficial en el año 2003 era de \$976.329, para el año 2007 esta cifra subió a \$ 1.167.595.

Por último en Piedecuesta la inversión en educación por estudiante matriculado en el sector oficial en el año 2003 era de \$828.731, la más baja de los otros municipios, pero para el año 2007 esta cifra subió a \$ 1.285.657 siendo la cifra más alta comparada con los otros municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga

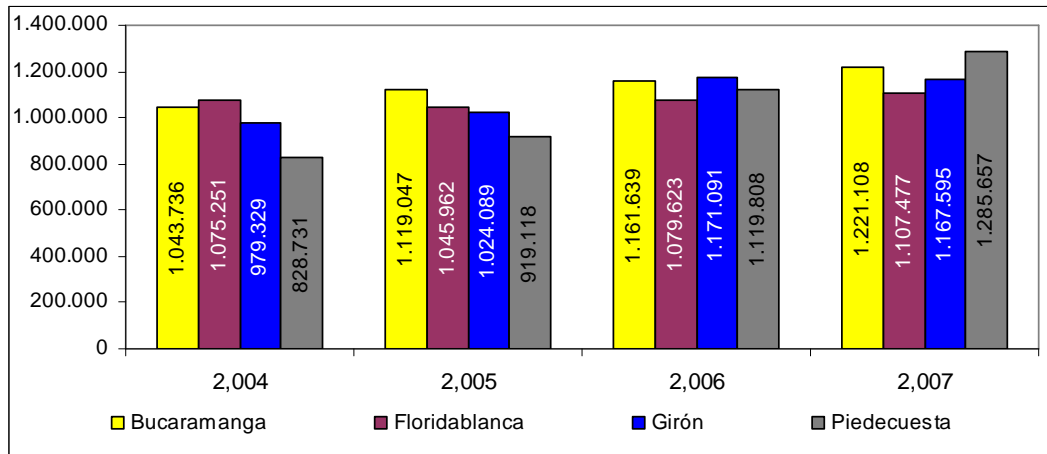
A manera de conclusión se podría decir que, aunque Girón recibe más recursos que Floridablanca por estudiante, su cobertura educativa alcanzó el 77.8% (ver gráfico 1) y su inversión en el sector educativo como proporción de la inversión total es la más baja de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga (ver gráfico 4), mientras que un municipio como Floridablanca que tiene una relación de gasto total en

---

<sup>10</sup> Todas las cifras utilizadas en este trabajo son a precios constantes del 2007

educación por estudiante matriculado en el sector oficial más baja, alcanzó una cobertura educativa mayor de 87.7% y un mayor porcentaje de inversión en el sistema educativo frente a la inversión total.

**Figura 7. Inversión en educación por estudiante matriculado en el sector oficial, según municipios AMB (periodo 2003-2007)**



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga y Secretarías de Educación Municipal y Departamental. Cálculos del autor

Ahora, para hallar el ahorro de gasto en inversión en el sector educativo si hubiese existido la Secretaría de Educación Distrital para el periodo 2004 a 2007, tomaremos como referencia el gasto total educativo por estudiante matriculado en el sector oficial del municipio de Bucaramanga<sup>11</sup> y supondremos que este mismo gasto por estudiante se da, en todo el territorio de los cuatro municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga<sup>12</sup>. Es decir:

$$\text{ARROHO}_{t,t-1,t-2,t-3} = \text{GAMB}_{t,t-1,t-2,t-3} - \text{GDMB}_{t,t-1,t-2,t-3}$$

<sup>11</sup> En los cálculos simulados del Gasto en el sector educativo para el Distrito Metropolitano de Bucaramanga, tomaremos siempre a Bucaramanga como referencia, por ser el municipio capital, eje del desarrollo del nororiente colombiano y además por el alto desempeño de su sistema educativo en las pruebas SABER y las pruebas para el ingreso a la educación superior (ICFES)

<sup>12</sup> Las cifras aparecen en miles

Donde,

$ARROHO_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el ahorro del gasto total en el sector educativo en el tiempo t, t-1, t-2, t-3, si en el periodo de estudio hubiese existido una sola secretaría de educación

$GAMB_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Gasto total consolidado del sector educativo en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga en el tiempo t t-1, t-2, t-3

$GDMB_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Gasto total si hubiese existido una sola secretaría de educación para los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga en el tiempo t, t-1, t-2, t-3

Suponemos que,

$$GAMB_{t,t-1,t-2,t-3} = GB_{t,t-1,t-2,t-3} + GF_{t,t-1,t-2,t-3} + GG_{t,t-1,t-2,t-3} + GP_{t,t-1,t-2,t-3}$$

$$GDMB_{t,t-1,t-2,t-3} = GEB_{t,t-1,t-2,t-3} * EAMB_{t,t-1,t-2,t-3}$$

Donde,

$GB_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto total en el sector educativo en el municipio de Bucaramanga en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

$GF_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto total en el sector educativo en el municipio de Floridablanca en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

$GG_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto total en el sector educativo en el municipio de Girón en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

$GP_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto total en el sector educativo en el municipio de Piedecuesta en el tiempo t, t-1, t-2, t-3

$GEB_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto total educativo por estudiante matriculado en el sector oficial en el municipio de Bucaramanga en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

$EAMB_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Número total consolidado de estudiantes matriculados en el sector oficial en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

Entonces:

$$GAMB_{2004} = 102.991 + 38.801 + 22.844 + 19.916$$

$$GAMB_{2004} = 184.553 \text{ millones}$$

$$GDMB_{2004} = 1.043 * 182.601$$

$$GDMB_{2004} = 190.587 \text{ millones}$$

$$AHORRO_{2004} = 184.553 - 190.587$$

$$AHORRO_{2004} = -6.033 \text{ millones}$$

Si en el año 2004 hubiese existido una sola secretaría de educación, el desahorro proveniente de esta secretaría hubiese sido de \$6.033 millones de pesos de 2007

En el año 2005 el ahorro hubiese sido de:

$$GAMB_{2005} = 109.379 + 39.793 + 26.472 + 22.119$$

$$GAMB_{2005} = 197.948 \text{ millones}$$

$$GDMB_{2005} = 1.119 * 186.173$$

$$GDMB_{2005} = 208.336 \text{ millones}$$

$$AHORRO_{2005} = 197.948 - 208.336$$

$$AHORRO_{2005} = -10.388 \text{ millones}$$

En el año 2005, tampoco hubiese existido ahorro proveniente de una sola secretaría de educación. Se observa en este año un gasto mayor en \$10.388 millones de pesos de 2007 en esta secretaría

En el año 2006 el ahorro hubiese sido de:

$$\text{GAMB}_{2006} = 115.284 + 41.337 + 25.443 + 26.953$$

$$\text{GAMB}_{2006} = 209.220 \text{ millones}$$

$$\text{GDMB}_{2006} = 1.161 * 186.752$$

$$\text{GDMB}_{2006} = 216.938 \text{ millones}$$

$$\text{AHORRO}_{2006} = 209.220 - 216.938$$

$$\text{AHORRO}_{2006} = -7.718 \text{ millones}$$

En el año 2006, si hubiese existido la Secretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga se hubiese presentado un desahorro de \$7.718 millones de pesos de 2007

En el año 2007 el ahorro hubiese sido de:

$$\text{GAMB}_{2007} = 120.657 + 42.196 + 25.049 + 30.843$$

$$\text{GAMB}_{2007} = 218.965 \text{ millones}$$

$$\text{GDMB}_{2007} = 1.221 * 187.098$$

$$\text{GDMB}_{2007} = 228.466$$

$$\text{AHORRO}_{2007} = 218.965 - 228.466$$

$$\text{AHORRO}_{2007} = -9.500 \text{ millones}$$

Para el año 2007 también se presenta un sobre costo de \$9.500 millones de pesos. El total de desahorro que hubiera producido la Secretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga en los cuatro (4) años, hubiese sido de \$33.640 millones de pesos de 2007 Es decir:

$$\text{AHORRO ACUMULADO} = (-6.033) + (-10.388) + (-7.718) + (-9.500)$$

$$\text{AHORRO ACUMILADO} = -33.640 \text{ millones}$$

El Distrito Metropolitano de Bucaramanga no hubiese generado ahorro alguno, durante los cuatro años de estudio. Al contrario se hubiese creado un desahorro de \$33.640 millones de pesos de 2007. Es decir, un Distrito Metropolitano de Bucaramanga desde el punto de vista del gasto educativo, no hubiese generado ningún beneficio económico, pero si un beneficio social, ya que se estaría invirtiendo una suma mayor de recursos en el sistema educativo, beneficiándose por igual la población estudiantil de toda el Área Metropolitana de Bucaramanga. Gran parte del exceso de estos recursos que hubiese generado la nueva entidad territorial, hubieran provenido de recursos como: recursos propios, recursos por crédito y otros recursos, ya que como los recursos provenientes del SGP, son girados dependiendo de la asignación por alumno, la cual en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga o en un Distrito Metropolitano de Bucaramanga hubiese sido similar, el gasto con estos recursos no hubiera tenido alteraciones.

## **5.2 Proyección del Gasto total en el Sector Educativo en la Secretaría de Educación Distrital**

Para proyectar el gasto en el sector educativo para los años 2008 y 2009, si se creara una sola secretaría de educación en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, se tuvo en cuenta:

1. Las fuentes de financiación y
2. El crecimiento de esas fuentes.

Para el caso de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones-SGP, según la Ley 715 de 2001 y reformada con el acto legislativo 04 de 2007, el crecimiento de los recursos procedentes del SGP para los años 2008 y 2009 será:

1. El crecimiento de la inflación más 4 puntos porcentuales anuales de los recursos del SGP del año anterior.
2. Un incremento de adicional del 1.3% solo para los años 2008 y 2009

**Tabla 4. Recursos del Sistema General de Participaciones en los municipios del AMB (periodo 2007). Cifras en millones de pesos de 2007**

Municipio	SGP
Bucaramanga	109.177
Floridablanca	40.205
Girón	25.049
Piedecuesta	30.997

Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga

Según el Banco de República, la meta de inflación proyectada para el año 2008, está entre el 3.5% y el 4.5%, es decir, que el crecimiento de los recursos del SGP para el año 2008 en el sector educativo en la Secretaría de Educación Distrital<sup>13</sup> sería de:

$$SGP\_AMB_t = SGP\_B_t + SGP\_F_t + SGP\_G_t + SGP\_P_t$$

$$SGP\_DMB_{t+1,t+2} = SGP\_AMB_{t,t+1} + (SGP\_AMB_{t,t+1} * (INF_{t+1,t+2} + 0.04)) + (SGP\_AMB_{t,t+1} * RA_{t+1,t+2})$$

Donde,

$SGP\_AMB_{t,t+1}$ : Son los recursos del SGP consolidados de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga en el periodo t y t+1

<sup>13</sup> Como ya se explicó en el apartado anterior, la asignación de los recursos del SGP en un Distrito Metropolitano de Bucaramanga o en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga sería similar

$SGP_{B_t}$ : Es el recurso del SGP girado al municipio de Bucaramanga para el periodo t

$SGP_{F_t}$ : Es el recurso del SGP girado al municipio de Floridablanca para el periodo t

$SGP_{G_t}$ : Es el recurso del SGP girado al municipio de Girón para el periodo t

$SGP_{P_t}$ : Es el recurso del SGP girado al municipio de Piedecuesta para el periodo t

$SGP_{DMB_{t+1, t+2}}$ : Es el recurso del SGP proyectado para el Distrito Metropolitana de Bucaramanga en el periodo t+1 y t+2

$INF_{t+1,t+2}$ : Inflación proyectada por el Banco de la República en el periodo t+1 y t+2<sup>14</sup>, en este caso utilizaremos una tasa del 4.5%

$RA_{t+1,t+2}$ : Es el recurso adicional establecido por el Gobierno Nacional para el tiempo t+1 y t+2 (1.5%)

Entonces,

$$SGP_{AMB_{2007}} = 109.177 + 40.205 + 25.049 + 30.997$$

$$SGP_{AMB_{2007}} = 205.429 \text{ millones}$$

$$SGP_{DMB_{2008}} = 205.429 + (205.429 * (0.045 + 0.04)) + (205.429 * 0.015)$$

$$SGP_{DMB_{2008}} = 225.972 \text{ millones}$$

$$SGP_{DMB_{2009}} = 217.755 + (225.972 * (0.045 + 0.04)) + (225.972 * 0.015)$$

$$SGP_{DMB_{2009}} = 248.569 \text{ millones}$$

En cuanto a la proyección de los recursos propios, otros recursos y recursos de crédito, se tomará como referencia el plan de Desarrollo del municipio de Bucaramanga, donde se plantea que la inversión total en el sector educativo para los años 2008 y 2009 será de \$137.828 millones y

---

<sup>14</sup> Para el año 2009 también se supone la misma tasa de inflación del 4.5%

\$149.684 millones de pesos de 2007 respectivamente, de este monto al SGP le corresponden \$120.095 millones en el año 2008 y \$132.104 millones en el año 2009 respectivamente.

Es decir, que de los 137.828 millones en el 2008 y 149.684 millones en el 2009, le corresponde a los otros recursos, recursos propios y recursos de crédito la suma de \$17.733 millones y \$17.579 millones de pesos de 2007 respectivamente.

Ahora, para proyectar el gasto en educación con recursos propios, otros recursos y recursos de crédito, se calculará el gasto con otros recursos, recursos propios y recursos de crédito por estudiante matriculado en el sector oficial de Bucaramanga y supondremos que este mismo gasto por estudiante se da, en todo el territorio de los cuatro municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Pero para el cálculo de este gasto necesitamos proyectar el número de estudiantes matriculados en el sector oficial consolidado del Área Metropolitana de Bucaramanga. Para ello nos basaremos en la cifras de población del DANE para la población escolar entre 5 a 17 años en el periodo entre el 2007 al 2009 y calcularemos la tasa de crecimiento de 2007 a 2008 y la tasa de crecimiento del año 2008 a 2009. Asumiremos esta misma tasa de crecimiento en la población matriculada en el sector oficial en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga para periodo 2008 y 2009

Del año 2007 a 2008 la población entre los 5 y 17 años en el Área Metropolitana de Bucaramanga decreció en un 0,8% y entre los años 2008 y 2008 decreció en un 1.02%. Es decir, que la población escolar en el sector oficial proyectada para los años 2008 y 2009 es de 185.859

estudiantes y 183.702 estudiantes respectivamente. De los cuales 98.016 y 98.802 son de Bucaramanga respectivamente (ver tabla 5)

**Tabla 5 Proyección de la población matriculado en el sector oficial consolidado municipios AMB (periodo 2007 – 2009)**

Año	Población	Tasa de Crecimiento	Proyección Población Matriculado en el sector oficial
2007	247.739		187.098
2008	245.748	-0.80%	185.594
2009	243.242	-1.02%	183.702

Fuente: DANE. Cálculos del autor

Es decir, que Bucaramanga en los años 2008 y 2009 gasta con recursos propios, otros recursos y recursos de crédito por estudiante matriculado en el sector oficial, la suma de \$180.919 y \$179.744 respectivamente. Lo que significa que si el gasto en el Distrito Metropolitano de Bucaramanga se asimila a la proyección del municipio de Bucaramanga, entonces el gasto con recursos propios, otros recursos y recursos del crédito sería igual a:

$$GODMB_{t+1,t+2} = EAMB_{t+1,t+2} * GOEB_{t+1,t+2}$$

Donde,

$GODMB_{t+1,t+2}$  = Gasto con recursos propios, otros recursos y recurso de crédito en el tiempo t+1 y t+2

$EAMB_{t+1,t+2}$  = Número de estudiantes matriculados en el sector oficial en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga en el tiempo t+1 y t+2

$GOEB_{t+1,t+2}$  = Gasto con recursos propios, otros recursos y recurso de crédito por estudiante matriculado en el sector oficial de Bucaramanga en el tiempo t+1 y t+2

$$\text{GODMB}_{2008} = 185.594 * 180.919$$

$$\text{GODMB}_{2008} = 33.577 \text{ millones}$$

$$\text{GODMB}_{2009} = 183.702 * 179.744$$

$$\text{GODMB}_{2009} = 33.019 \text{ millones}$$

Es decir, que el gasto total en el sector educativo del Distrito Metropolitano para el periodo 2008 y 2009 seria igual a:

$$\text{GTDMB}_{t+1,t+2} = \text{SGP\_DMB}_{t+1,t+2} + \text{GODMB}_{t+1,t+2}$$

Donde,

$\text{GTDMB}_t$  = Gasto total en el sector educativo del Distrito Metropolitano de Bucaramanga para el tiempo  $t+1$  y  $t+2$

Entonces,

$$\text{GTDMB}_{2008} = 259.549 \text{ millones}$$

$$\text{GTDMB}_{2009} = 281.588 \text{ millones}$$

Por lo tanto, el gasto total en el sector educativo, si se creara la el Distrito Metropolitano de Bucaramanga, sería de 259.549 millones y 281.588 millones de pesos de 2007 respectivamente.

### **5.3 Gasto de funcionamiento en las secretarías de educación**

La fuente que financia, el funcionamiento de las secretarías de educación a nivel departamental y municipal, es el recurso proveniente del Sistema

General de Participaciones-SGP. De total de los recursos del SGP, se establecen como criterios de distribución la población atendida, una suma residual de la población por atender y una suma residual por equidad. De la población atendida se establece la asignación por alumno, donde con base en esta asignación, cada entidad territorial solo podrá gastar como máximo el 1% en cuota de administración o gasto de funcionamiento en la secretaría de educación.

En la actualidad en el Área Metropolitana de Bucaramanga, existen 3 secretarías de educación: la Secretaría de Educación de Bucaramanga, la Secretaría de Educación de Floridablanca y la Secretaría de Educación de Girón. En el caso de Piedecuesta, el sistema educativo es dirigido por la Secretaría de Educación Departamental.

A continuación se presentará el gasto de funcionamiento en las secretarías de educación por estudiantes matriculados en el sector oficial, con el fin de establecer un indicador de eficiencia en el gasto de funcionamiento en las secretarías de educación.

En el año 2007, en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, se gastó en funcionamiento en las secretarías de educación, incluyendo la Secretaría de Educación Departamental la suma de \$3.492 millones, de los cuales \$792 millones provienen de la Secretaría de Educación de Bucaramanga, \$302 millones de la Secretaría de Educación de Floridablanca, \$182 millones de la Secretaría de Educación de Girón y \$ 2.214 millones de la Secretaría de Educación de Santander. Es decir, que el gasto en funcionamiento de las secretarías de educación por estudiante matriculado en el sector oficial para el año 2007 es de: \$8.025 en Bucaramanga, \$7.000 en Floridablanca, \$7937 en Girón y 8.025 en el departamento de Santander sin incluir los municipios certificados.

Según el gráfico 6, Bucaramanga registra los más bajos gastos en funcionamiento de las secretarías de educación por estudiante matriculado en el sector oficial, de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, en el periodo comprendido entre el 2004 y 2007. En el 2004 este municipio obtuvo un gasto de funcionamiento de su secretaría de educación por estudiante matriculado en el sector oficial de \$5.545, para el año 2007, esta cifra llegó a los \$8.025.

El Gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación Departamental<sup>15</sup> por estudiante matriculado en el sector oficial, registró las cifras más altas. Para el año 2004 se ubicó en \$5.888, siendo la segunda después de Girón. Para el año 2007 esta cifra llegó a los \$9.082, siendo la más alta de las cuatro secretarías de educación en estudio

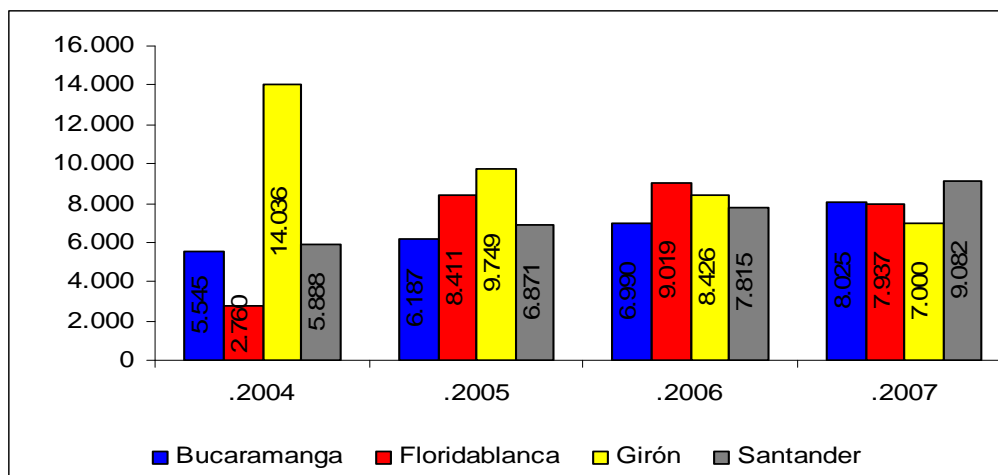
En Floridablanca, el Gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación por estudiante matriculado en el sector oficial, en el año 2004 se ubicó en \$2.760, siendo la más baja de los otros municipios metropolitanos. Para el año 2007 esta cifra llegó a los \$7.937.

Por último en Girón, el Gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación por estudiante matriculado en el sector oficial, en el año 2004 se ubicó en \$14.036, siendo la más alta de los otros municipios metropolitanos. Para el año 2007 esta cifra llegó a los \$7.000 convirtiéndose en la más baja.

---

<sup>15</sup> Para el cálculo de el gasto por estudiante matriculado del sector oficial en Piedecuesta, se tuvo en cuenta el gasto de la secretaria de Educación Departamental sobre el número de estudiantes matriculado del sector oficial en los municipio no certificados del Departamento de Santander

**Figura 8. Gasto de funcionamiento de las secretarías de educación por estudiante matriculado en el sector oficial, municipios AMB (periodo 2004 - 2007)**



Fuente: Secretarías de Educación Municipales y Departamental. Cálculos del autor

Se podría concluir que en promedio, Bucaramanga utiliza los recursos destinados al funcionamiento de su Secretaría de Educación más eficientemente que los otros municipios metropolitanos y la Secretaría de Educación de Santander. Asimismo, que el gasto de funcionamiento en la Secretaría de Educación de Girón va decreciendo y que el gasto en la Secretaría de Educación Departamental va creciendo, convirtiendo en el año 2007 en la menos eficiente.

Ahora para hallar el impacto o ahorro que se produciría si hubiese existido una sola secretaría de educación a nivel metropolitano, en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2007, desarrollaremos 2 ejercicios. Primero supondremos que el Distrito gasta del SGP en educación el 1% en cuota de administración en la Secretaría de Educación. Segundo desarrollaremos el mismo ejercicio pero tomando como referencia los porcentajes que Bucaramanga destinó, en cuota de administración en su

secretaría de educación y supondremos que este mismo porcentaje se hubiese utilizado en la Secretaría de Educación Distrital.

### 5.3.1 Cuota de administración del 1%

Según la Ley 715 de 2001, las secretarías de educación solo pueden destinar como máximo de los recursos del SGP en educación, el 1% en cuota de administración (ver tabla 6)

**Tabla 6. Cuota de administración máxima en la Secretaría de Educación Distrital, consolidado Municipios AMB (periodo 2004 - 2007). Cifras en millones a pesos de 2007**

año	Total SGP-Educación	Cuota de administración máxima (1%)
2004	181.815	1.818
2005	194.001	1.940
2006	203.863	2.039
2007	205.429	2.054

Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga. Cálculos del autor

Es decir, que suponiendo una cuota de administración del 1% en la Secretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga, el ahorro esperado hubiese sido de:

$$AHORRO\_GCSED_{t,t-1,t-2,t-3} = (GCSEB_{t,t-1,t-2,t-3} + GCSEF_{t,t-1,t-2,t-3} + GCSEG_{t,t-1,t-2,t-3} + GCSES-P_{t,t-1,t-2,t-3}) - GCSEDMB_{t,t-1,t-2,t-3}$$

Donde,

$AHORRO\_GCSED_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el ahorro proveniente de la existencia de una sola secretaria de Educación en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

$GCSEB_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto de funcionamiento en La Secretaría de Educación de Bucaramanga en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

$GCSEF_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto de funcionamiento en La Secretaría de Educación de Floridablanca en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

$GCSEG_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto de funcionamiento en la Secretaría de Educación de Girón en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

$GCSES-P_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación de Santander correspondiente a Piedecuesta en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3<sup>16</sup>

$GCSEDMB_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

Entonces,

$$AHORRO\_GCSED_{2004} = (547 + 99 + 334 + 141) - 1.818$$

$$AHORRO\_GCSED_{2004} = -695 \text{ millones}$$

$$AHORRO\_GCSED_{2005} = (604 + 319 + 254 + 166) - 1.940$$

$$AHORRO\_GCSED_{2005} = -593 \text{ millones}$$

$$AHORRO\_GCSED_{2006} = (693 + 345 + 210 + 189) - 2.039$$

$$AHORRO\_GCSED_{2006} = -599 \text{ millones}$$

$$AHORRO\_GCSED_{2007} = (792 + 302 + 182 + 219) - 2.054$$

$$AHORRO\_GCSED_{2007} = -557 \text{ millones}$$

---

<sup>16</sup> Para el cálculo del gasto de la secretaria departamental, correspondiente a Piedecuesta se tuvo en cuenta, el gasto por estudiante matriculado en el departamento de Santander multiplicado por el número de estudiantes del sector oficial en el municipio de Piedecuesta. Por ejemplo:  
Gasto central de la Secretaría de Educación Departamental correspondiente a Piedecuesta en el año 2007 es igual a:  $GCSES-P = 5.888 * 24.161 = 163 \text{ millones}$

Se podría concluir que, si hubiese existido una sola secretaría educación, esta hubiera generado desahorros dentro de la administración central en los cuatro años de estudio. Es decir, que el desahorro total en los cuatro años hubiese sido de:

$$\text{AHORRO\_GCSED}_{\text{total}} = \text{AHORRO\_GCSED}_{2004} + \text{AHORRO\_GCSED}_{2005} + \text{AHORRO\_GCSED}_{2006} + \text{AHORRO\_GCSED}_{2007}$$

$$\text{AHORRO\_GCSED}_{\text{total}} = (-695) + (-593) + (-599) + (-557)$$

$$\text{AHORRO\_GCSED}_{\text{total}} = -2.446 \text{ millones}$$

Si hubiese existido el Distrito Metropolitano de Bucaramanga entre los años 2004 y 2007, el desahorro total hubiese sido de \$2.446 millones de pesos de 2007. Pero debemos tener en cuenta que el cálculo del gasto de la Secretaría de Educación Distrital de Bucaramanga se derivó del cálculo del 1% de los recursos totales en educación del SGP, a este valor no se le restó la asignación de población por atender y equidad, dado que estas variables representaban un porcentaje pequeño del total de recursos del SGP en educación.

Además, debemos tener en cuenta que la anterior cifra calculada para la cuota de administración de la Secretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga para el periodo de 2004 a 2007, es el máximo monto que la Secretaría de Educación Distrital podría gastar en cuota de administración, lo que quiere decir que esta cifra podría ser mucho menor que la calculada anteriormente.

### 5.3.2 Cuota de administración tomando como referencia la cuota de administración de la Secretaría de Educación de Bucaramanga

Si tomamos como referencia, el porcentaje de cuota de administración en la Secretaría de Educación de Bucaramanga, en el periodo de 2004 a 2007 sobre el gasto del SGP en educación, este es de 0.52%, 0.57%, 0.62% y 0.72% respectivamente (ver tabla 7)

**Tabla 7. Cuota de administración, tomando como referencia a Bucaramanga, en la Secretaría de Educación Distrital, consolidado Municipios AMB (periodo 2004 - 2007).**

**Cifras en millones de pesos de 2007**

año	SGP-Educación	Porcentaje en cuota de administración del total del SGP en educación de Bucaramanga	Cuota de administración, Secretaría de Educación Distrital
2004	181.815	0.53%	969
2005	194.001	0.57%	1.107
2006	203.863	0.63%	1.278
2007	205.429	0.73%	1.492

Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga. Cálculos del autor

Es decir, que si tomamos este porcentaje como base para el cálculo de la cuota de administración de la Secretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga, entonces el ahorro esperado hubiese sido de:

$$\text{AHORRO\_GCSED}_{t,t-1,t-2,t-3} = (\text{GCSEB}_{t,t-1,t-2,t-3} + \text{GCSEF}_{t,t-1,t-2,t-3} + \text{GCSEG}_{t,t-1,t-2,t-3} + \text{GCSES-P}_{t,t-1,t-2,t-3}) - \text{GCSEDMB}_{t,t-1,t-2,t-3}^*$$

Donde,

$GCSEDMB_{t,t-1,t-2,t-3}^*$ : Gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga tomando como referencia el porcentaje que destina Bucaramanga al gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación del total de recursos del SGP en educación en el periodo t, t-1, t-2 y t-3. (Ver tabla 7)

Entonces,

$$AHORRO\_GCSED_{2004} = (547 + 99 + 334 + 141) - 968$$

$$AHORRO\_GCSED_{2004} = 154 \text{ millones}$$

$$AHORRO\_GCSED_{2005} = (604 + 319 + 254 + 166) - 1107$$

$$AHORRO\_GCSED_{2005} = 239 \text{ millones}$$

$$AHORRO\_GCSED_{2006} = (693 + 345 + 210 + 189) - 1278$$

$$AHORRO\_GCSED_{2006} = 161 \text{ millones}$$

$$AHORRO\_GCSED_{2007} = (792 + 302 + 182 + 219) - 1491$$

$$AHORRO\_GCSED_{2007} = 5 \text{ millones}$$

Es decir, que tomando como referencia la Secretaría de Educación de Bucaramanga, la Secretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga, hubiese obtenido ahorros totales en los últimos cuatros años de \$558 millones de pesos de 2007, la cual la hace más eficiente en la utilización de los recursos para el gasto de funcionamiento, en comparación con los gastos de funcionamiento totales de las secretarías de educación de los municipios de Área Metropolitana de Bucaramanga.

#### 5.4 Proyección del Gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación Distrital

Para el cálculo del gasto de funcionamiento en la Secretaría de Educación Distrital en los años 2008 y 2009, se tendrá en cuenta, la cifra obtenida en el año 2007 de la cuota de administración de la Secretaría de Educación Distrital, tomando como referencia la Secretaría de Educación de Bucaramanga (\$1.491 millones), mas la inflación proyectada para el año 2008 mas 4 puntos porcentuales, más el 1.5% de gasto adicional otorgado por el gobierno al sector educativo.

Es decir, que el gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación Distrital para los años 2008 y 2009 sería de:

$$GCSEDMB_{t+1,t+2} = GCSEDMB_t^* + (GCSEDMB_t^* * (0.045 + 0.04)) + (GCSEDMB_t^* * 0.015)$$

Donde,

$GCSEDMB_{t+1,t+2}$  = Es el gasto de la Secretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga en el tiempo t+1 y t+2

$GCSEDMB_t^*$ : Gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga tomando como referencia la Secretaría de Educación de Bucaramanga en el tiempo t.

Entonces,

$$GSEDMB_{2008} = 1491 + (1491 * 0.085) + (1491 * 0.015)$$

$$GSEDMB_{2008} = 1.641 \text{ millones}$$

$$GSEDMB_{2009} = 1.805 \text{ millones}$$

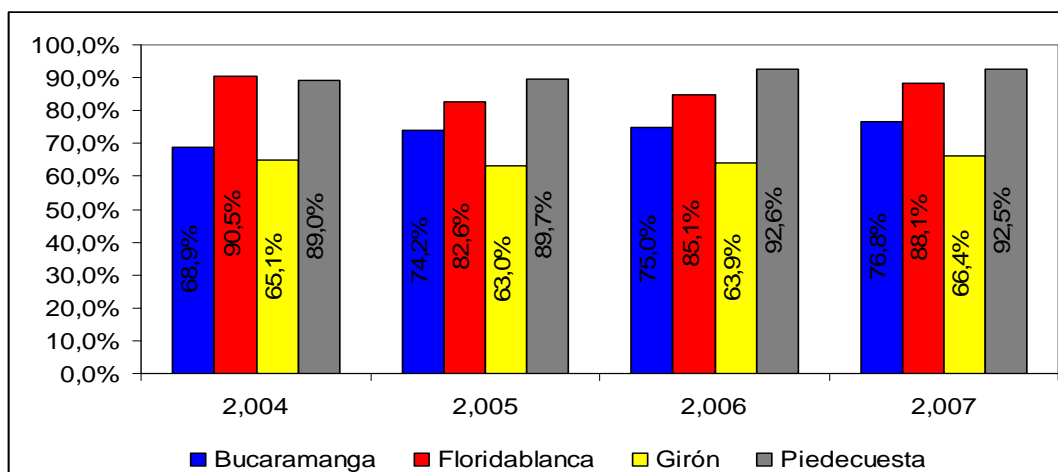
El gasto de funcionamiento proyectado para la Secretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga, en el periodo 2008 y 2009 sería de; \$1.641 millones y \$1.676 millones de pesos de 2007 respectivamente.

### **5.5 Gasto del personal docente y administrativo**

La asignación para el gasto del personal docente y administrativo en las instituciones educativas, es dirigida a nivel nacional, por el Ministerio de Educación Nacional-MEN, el cual se encarga de establecer tanto el número de docentes y administrativos, así como el gasto máximo que se establece a este personal.

En el caso de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, la proporción entre el gasto que se les asigna a los administrativos de las instituciones educativas y los docentes frente al gasto total en el sector educativo varía de un municipio a otro.

**Figura 9. Gasto del personal docente y administrativo como proporción del gasto total en educación, según municipios AMB (Periodo 2004 – 2007)**



Fuente: Secretarías de Educación Municipales y departamental. .  
Cálculos del autor

Según el gráfico 6, el gasto del personal docente y administrativo como proporción del gasto total en educación en Bucaramanga, ha crecido aproximadamente un 8% en los últimos cuatro años. En el año 2003, por cada \$100 que se gastaba en el sector educativo \$69 se destinaban al gasto del personal docente y administrativo en las instituciones educativas. Para el año 2007 esta proporción alcanzó el 77%, es decir, que de cada \$100 que se gastaban en el sector educativo, \$77 le correspondían al personal docente y administrativo en las instituciones educativas.

En Girón se presenta la proporción mas baja. En el año 2003, por cada \$100 que se destinaban al sector educativo, \$65 se invertían en el personal docente y administrativos en las instituciones educativas. Para el año 2007 esta proporción alcanzó el 66%, es decir, que de cada \$100 que se gastaban en el sector educativo, \$66 le correspondían al personal

docente y administrativo en las instituciones educativas. Registrándose un crecimiento del 1% respectivamente.

En Floridablanca, en el año 2003, por cada \$100 que se destinaban al sector educativo, \$90 se invertían en el personal docente y administrativos en las instituciones educativas, siendo el porcentaje más alto en este año. Para el año 2007 esta proporción alcanzó el 88%, es decir, que de cada \$100 que se gastaban en el sector educativo, \$88 les correspondían al personal docente y administrativo en las instituciones educativas. Registrándose un decrecimiento del 2% respectivamente.

Por último Piedecuesta registra los porcentajes mas altos, en el año 2003, por cada \$100 que se destinaban al sector educativo, \$89 se invertían en el personal docente y administrativos en las instituciones educativas. Para el año 2007 esta proporción alcanzó el 92%, es decir, que de cada \$100 que se gastaban en el sector educativo, \$92 le correspondían al personal docente y administrativo en las instituciones educativas, siendo el porcentaje mas alto de los municipios metropolitanos.

Se puede deducir que, aunque Girón es el municipio con la menor proporción del gasto de docentes y administrativos en las instituciones educativas con respecto al gasto total en educación, enfrenta graves problemas en su tasa de cobertura educativa y su calidad en las instituciones educativas (donde no ha obtenido grandes desempeño en las pruebas de estado) Es decir, se podría indagar que la menor proporción del gasto docente y administrativo en las instituciones educativas en el municipio de Girón, va en deterioro de las tasas de cobertura educativa y calidad en este municipio.

Piedecuesta y Floridablanca con la mayor proporción de este gasto, tiene un sistema educativo más sólido, representado por el alto nivel académico

de sus instituciones educativas (ver anexo B) y una tasa de cobertura que es superior al 90% (ver gráfico 1). Bucaramanga sin lugar a dudas es el que mejor administra los recursos, no solo tiene una proporción baja en docentes y administrativos frente al gasto total en el sector educativo, sino que goza de un sistema educativo de buena calidad y tasas de cobertura muy satisfactorias.

En cuanto al ahorro de estos recursos si hubiese existido la Secretaría de Educación Distrital, no hubiera existido tal ahorro, dado que la asignación de estos recursos depende de la población estudiantil matriculada en el respectivo municipio, y es muy difícil saber a ciencia cierta, cual hubiese sido la población matriculada en la Secretaría de Educación Distrital en el periodo 2004 a 2007.

#### **5.6 Proyección del gasto del personal docente y administrativo en las instituciones educativas en la Secretaría de Educación Distrital**

Para el cálculo del gasto del personal docente y administrativo en las instituciones educativas en los años 2008 y 2009, se tendrá en cuenta, la cifra obtenida en el año 2007 de este gasto (\$178.787 millones), más la inflación proyectada para el año 2008 más 4 puntos porcentuales, más el 1.5% de gasto adicional otorgado por el Gobierno Nacional al sector educativo.

Por lo tanto, el gasto del personal docente y administrativo en las instituciones educativas para los años 2008 y 2009 en la Secretaría de Educación Distrital será de:

$$GPDA\_AMB_{t+1,t+2} = GPDA\_AMB_t + (GPDA\_AMB_t * (0.045+0.04)) + (GPDA\_AMB_t * 0.015)$$

Donde,

$GPDA\_DMB_{t+1,t,t2}$ : Gasto del personal docente y administrativo en el Distrito Metropolitano de Bucaramanga en el sector educativo para el periodo t+1 y t+2

$GPDA\_AMB_t$ : Gasto del personal docente y administrativo en el Área Metropolitano de Bucaramanga en el sector educativo para el periodo t.

Entonces,

$$GPDA\_DMB_{2008} = 178.787 + (178.787 * 0.085) + (178.787 * 0.015)$$

$$GPDA\_DMB_{2008} = 196.666 \text{ millones}$$

$$GPDA\_DMB_{2009} = 216.333 \text{ millones}$$

Es decir, el gasto del personal docente o administrativo en las instituciones educativas, proyectado para la Secretaría de Educación Distrital en el periodo 2008 y 2009 será de \$196.666 millones y 216.333 millones de pesos de 2007 respectivamente.

## **6 FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN CON RECURSOS PROPIOS**

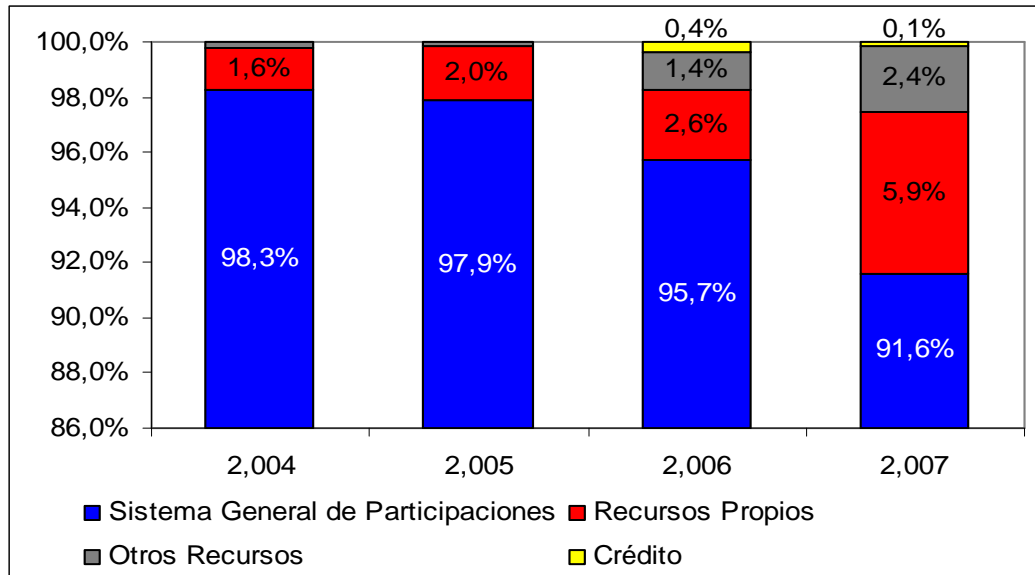
### **6.1 Gasto en el sector educativo con recursos propios**

El sector educativo recibe recursos del: Sistema General de Participaciones-SGP, Recursos propios, otros recursos, recursos por créditos, cofinanciación y recursos por regalías.

En el caso de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, la inversión en educación en este sector creció un 5% en términos reales en el año 2007 frente a la vigencia 2006; Esto como consecuencia del crecimiento del 148% de la inversión con recursos propios, del 86% de los otros recursos y del 1% de los recursos del Sistema General de Participaciones. Las inversiones con Recursos de crédito disminuyeron en un 61%.

Es decir, Se destinaron \$224.084 millones para Inversión en educación en el año 2007, de este monto el 91% se financió con recursos del Sistema General de Participaciones, (\$205.209 millones); el 5.9%, con Recursos Propios (\$13.190 millones); el 2.4% con otros recursos (\$5.364 millones) y el 0.1%, con recursos de crédito (\$320 millones)

**Figura 10. Fuentes de financiación del sector educativo, consolidado municipios (periodo 2004-2007)**



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga. Cálculos del autor

Para el sistema educativo, el mayor porcentaje de los recursos proviene de los giros hechos por la nación, es decir, los provenientes del sistema general de participaciones-SGP. Por esto los municipios desarrollan cierto grado de dependencia de los dineros recibidos y el sistema educativo no es la excepción. Algunas entidades territoriales invierten de sus propios recursos, ya sea para cubrir algunos gastos en la prestación de servicios o para mejorar la calidad educativa.

Por ejemplo, un municipio de categoría especial puede destinar una mayor proporción de sus recursos a financiar proyectos y programas educativos, ya que esta distinción limita el gasto de funcionamiento a la mitad de los ingresos corrientes de libre destinación<sup>17</sup>, dejando una serie de recursos importantes para destinarlos a satisfacer prioridades del plan

<sup>17</sup> Los ingresos corrientes de libre destinación, son los impuestos locales, que no tienen restricción de uso y son los únicos que pueden cubrir los gastos de funcionamiento. (artículo 3, Ley 617 de 2000)

de desarrollo entre ellas una mayor inversión social. Bucaramanga es el único municipio en el Área Metropolitana que cuenta con esta categoría de especial, que obtuvo a partir del 2007, dándole la posibilidad de incrementar la inversión social (entre ellas la educación) Sólo en Colombia existen tres municipios más en categoría especial: Bogotá, Medellín y Cali.

A continuación se presenta la proporción de los recursos propios destinados a la educación para cada municipio frente al gasto total en el sistema educativo. Como se puede apreciar en el gráfico 9, Bucaramanga a partir del 2004 ha venido incrementado su participación con recursos propios, llegando en el 2007 a ser del orden del 8%, es decir, que de cada \$100 que el municipio invierte en educación \$8 provenían de sus propios recursos.

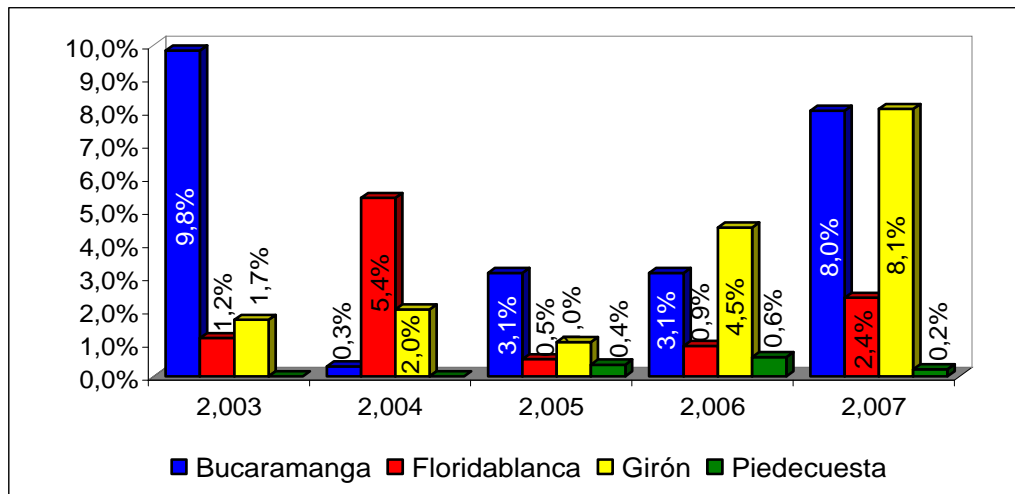
Floridablanca solo destinó \$2 por cada \$100 en el 2007 y como se puede apreciar su participación con recursos propios es casi nula durante el periodo de estudio, excepto en el 2004 donde obtuvo el pico más alto con \$5 de cada \$100 invertido en educación.

Girón obtuvo en el año 2007 una participación del \$8 de cada \$100, incrementando su participación a partir del 2005, aunque su participación es alta, comparada con los otros municipios como Floridablanca y Piedecuesta, la mayoría de estos recursos se destinan a financiar la ampliación de cobertura o prestación del servicio dejando a un lado la inversión en calidad.

Por último en Piedecuesta, en los años 2003 y 2004 la inversión con recursos propios fue nula y para los años posteriores fue muy baja, tan

solo del 0.4% 0.6% y 0.2% en los años 2005, 2006 y 2007 como se aprecian en el gráfico 9.<sup>18</sup>

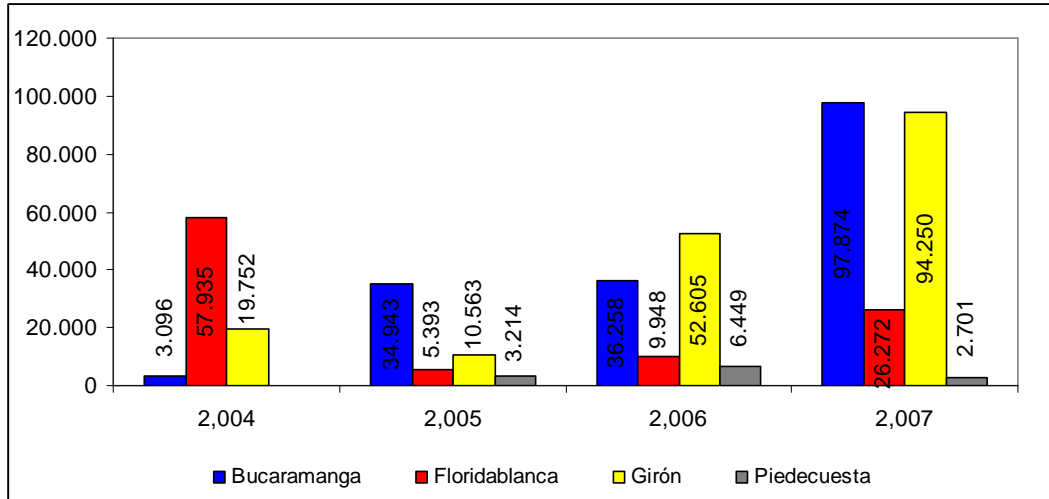
**Figura 11. Financiamiento de la educación con recursos propios como proporción de la inversión total en educación, por municipios (periodo 2003-2007)**



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga. Cálculos del autor

<sup>18</sup> Esta cifra, incluye la suma tanto de los recursos en el sector educativos que destinó Piedecuesta, como los que destinó el Departamento de Santander.

**Figura 12. Inversión en educación con recursos propios por estudiante matriculado en el sector oficial, por municipios (periodo 2004-2007)**



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga. Cálculos del autor

Por otro lado el gráfico 10, representa la inversión en educación con recursos propios por estudiante matriculado en el sector oficial de cada municipio. En este gráfico se puede ver, que Bucaramanga destinó en el año 2004 un promedio de \$19.752 por estudiante, en el año 2007 esta cifra se ubicó en \$ 97.874 por estudiante matriculado en el sector oficial, aunque en los años 2004, 2005 y 2006 su inversión fue más moderada, es de desatacar que a excepción del año 2004, siempre ha sido el municipio con la inversión con recursos propios por estudiante más elevada.

Floridablanca, destinó en el año 2004 con recursos propios por estudiante matriculado en el sector oficial la suma de \$57.935, siendo la cifra más alta en este periodo. Para el año 2007 esta cifra llegó a los \$26.272, Registrándose un decrecimiento del 54% respectivamente.

En Girón, para el año 2004 se destinó con recursos propios por estudiante matriculado en el sector oficial la suma de \$19.752. Para el año 2007 esta cifra llegó a los \$94.250. Registrándose un crecimiento del 377%

Por último en Piedecuesta los recursos propios por estudiante matriculado en el sector oficial son muy escasos, en los años 2003 y 2004, prácticamente no se destinó ningún recurso propio del municipio al sector educativo y en los años posteriores se presentó una asignación por estudiante muy baja, de hecho, la más baja del Área Metropolitana de Bucaramanga, sólo en el año 2006 donde obtuvo su asignación por estudiante más alta, esta llegó a \$ 6.449 por estudiante matriculado en el sector oficial.

Se podría deducir que Girón ha destinado importante recursos propios a financiar la educación, pero la gran mayoría de esos recursos se destinan a incrementar la prestación de servicio educativo, dado el bajo porcentaje en cobertura educativa que afronta este municipio. Y que Piedecuesta es el municipio más dependiente de los recursos del SGP.

Ahora, para hallar el impacto del gasto de inversión en el sector educativo con recursos propios, tomaremos como referencia a Bucaramanga y simularemos la existencia de la Secretaría de Educación Distrital para periodo 2004 a 2007. Es decir:

$$ARP_{t,t-1,t-2,t-3} = GRPAMB_{t,t-1,t-2,t-3} - GRPDMB_{t,t-1,t-2,t-3}$$

Donde,

$ARP_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el ahorro con recursos propios, si en el periodo de estudio hubiese existido La Secretaría de Educación Distrital para el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

$GRPAMB_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto con recursos propios en el sector educativo en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

$GRPDMB_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto con recursos propios en el sector educativo si hubiese existido La Secretaría de Educación Distrital en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

Suponemos que

$$GRPAMB_{t,t-1,t-2,t-3} = GRPB_{t,t-1,t-2,t-3} + GRPF_{t,t-1,t-2,t-3} + GRPG_{t,t-1,t-2,t-3} + GRPP_{t,t-1,t-2,t-3}$$

$$GRPDMB_{t,t-1,t-2,t-3} = GRPEB_{t,t-1,t-2,t-3} * EAMB_{t,t-1,t-2,t-3}$$

Donde,

$GRPB_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto con recursos propios en el sector educativo en el municipio de Bucaramanga en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

$GRPF_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto con recursos propios en el sector educativo en el municipio de Floridablanca en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

$GRPG_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto con recursos propios en el sector educativo en el municipio de Girón en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

$GRPP_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto con recursos propios en el sector educativo en el municipio de Piedecuesta en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

$GRPEB_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Es el gasto con recursos propios por estudiante matriculado en el sector oficial en el municipio de Bucaramanga en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

$EAMB_{t,t-1,t-2,t-3}$ : Número total de estudiantes matriculados en el sector oficial en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga en el tiempo t, t-1, t-2 y t-3

Entonces, el ahorro con recursos propios en el año 2004 hubiese sido de:

$$\text{GRPAMB}_{2004} = 305 + 2.090 + 470 + 0$$

$$\text{GRPAMB}_{2004} = 2.866 \text{ millones}$$

$$\text{GRPDMB}_{2004} = 3.096 * 182.601$$

$$\text{GRPDMB}_{2004} = 565 \text{ millones}$$

$$\text{ARP}_{2004} = 2.866 - 565$$

$$\text{ARP}_{2004} = 2.301 \text{ millones}$$

Si en el año 2004 hubiese existido la Secretaría de Educación Distrital, el ahorro correspondiente hubiera sido de \$2.301 millones de pesos de 2007

En el año 2005 el ahorro hubiese sido de:

$$\text{GRPAMB}_{2005} = 3.415 + 205 + 275 + 77$$

$$\text{GRPAMB}_{2005} = 3.974$$

$$\text{GRPDMB}_{2005} = 34.943 * 186.173$$

$$\text{GRPDMB}_{2005} = 6.505 \text{ millones}$$

$$\text{ARP}_{2005} = 3.974 - 6.505$$

$$\text{ARP}_{2005} = -2.530 \text{ millones}$$

En el año 2005, no existe un ahorro proveniente de la Secretaría de Educación Distrital con recursos propios en el sistema educativo. Se observa un gasto con recursos propios mayor en \$2.530 millones de pesos de 2007 para este periodo

En el año 2006 el ahorro hubiese sido de:

$$\text{GRPAMB}_{2006} = 3.598 + 380 + 1.313 + 156$$

$$\text{GRPAMB}_{2006} = 5.449 \text{ millones}$$

$$\text{GRPDMB}_{2006} = 36.258 * 186.752$$

$$\text{GRPDMB}_{2006} = 6.771 \text{ millones}$$

$$\text{ARP}_{2006} = 5.449 - 6.771$$

$$\text{ARP}_{2006} = -1.321 \text{ millones}$$

En el año 2006, se presenta un gasto mayor en \$1.321 millones de pesos de 2007, si en este año hubiese existido la Secretaría de Educación Distrital.

En el año 2007 el ahorro hubiese sido de:

$$\text{GRPAMB}_{2007} = 9.670 + 1.001 + 2.452 + 65$$

$$\text{GRPAMB}_{2007} = 13.190 \text{ millones}$$

$$\text{GRPDMB}_{2007} = 97.874 * 187.098$$

$$\text{GRPDMB}_{2007} = 18.312 \text{ millones}$$

$$\text{ARP}_{2007} = 13.190 - 18.312$$

$$\text{ARP}_{2007} = -5.121 \text{ millones}$$

Para el año 2007 también se presenta un sobre costo de \$5.121 millones de pesos de 2007. El total de desahorro que hubiera producido en la Secretaría de Educación Distrital con recursos propios en el sector educativo, hubiese sido de \$6.673 millones de pesos de 2007. Es decir:

$$\text{AHORRO ACUMULADO}_{\text{RP}} = (2.301) + (-2.530) + (-1.321) + (-5.121)$$

$$\text{AHORRO ACUMILADO}_{\text{RP}} = -6.673 \text{ millones}$$

El Distrito Metropolitano de Bucaramanga no hubiese generado ahorro con recursos propios durante los cuatro años de estudio. Al contrario se hubiese creado un desahorro de \$6.673 millones de pesos de 2007. Es decir, un Distrito Metropolitano de Bucaramanga desde el punto de vista del gasto educativo no hubiese generado ningún ahorro económico, pero si un beneficio social, ya que se estaría invirtiendo una suma mayor de recursos propios al sistema educativo, beneficiando la población estudiantil. Estos recursos generalmente son utilizados para mejorar la calidad en las instituciones educativas.

## **6.2 Proyección del gasto con recursos propios en el sector educativo**

Para proyectar el gasto con recursos propios en el sector educativo, si se creara la Secretaría de Educación Distrital para el periodo 2008 y 2009, tomaremos como referencia:

1. La ejecución presupuestal del municipio de Bucaramanga para el periodo 2008,
2. La población matriculada en el sector oficial consolidada del Área Metropolitana de Bucaramanga en el periodo 2008 proyectada en el capítulo anterior
3. Para el 2009 proyectaremos el gasto con recursos propios con base al crecimiento de la inflación utilizada en el capítulo anterior

Se espera que en la ciudad de Bucaramanga según la ejecución presupuestal del año 2008, el gasto con recursos propios sea de 7.952 millones de pesos, es decir, que el gasto con recursos propios por estudiante matriculado en el sector oficial en Bucaramanga para el año 2008 será de \$80.738. Entonces el gasto con recursos propios para el

sistema educativo en la Secretaría de Educación Distrital para el periodo 2008 y 2009 será igual a:

$$GRP\_DMB_{t+1} = GPRE\_B_{t+1} * EAMB_{t+1}$$

$$GRP\_DMB_{t+2} = GRP\_DMB_{t+1} * I_{t+2}$$

Donde,

*GRP\_DMB<sub>t+1</sub>*: Gasto con recursos propios en el sector educativo en la Secretaría de Educación Distrital en el periodo t+1, t+2

*GPRE\_B<sub>t+1</sub>*: Gasto con recursos propios por estudiante matriculado en el sector oficial del municipio de Bucaramanga en el periodo t+1

*EAMB<sub>t+1</sub>*: Número total de estudiantes matriculados en el sector oficial en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga para el periodo t+1

*I<sub>t+2</sub>*: Inflación del periodo t+2 (4.5%)

Entonces,

$$GRP\_DMB_{2008}: 81.738 * 186.493$$

$$GRP\_DMB_{2008}: 15.057 \text{ millones}$$

$$GRP\_DMB_{2009}: 15.057 * 0.045$$

$$GRP\_DMB_{2009}: 15.734 \text{ millones}$$

Es decir, que si en el año 2008 y 2009 existiera la Secretaría de Educación Distrital, el gasto que se efectuaría con recursos propios para los años 2008 y 2009 sería de \$15.057 millones y \$15.764 millones de pesos de 2007 respectivamente.

Se podría concluir que, una sola secretaría de educación abriría la posibilidad de una mayor inversión en el sistema educativo, beneficiando tanto la cobertura educativa y potencialmente a la calidad en el sistema educativo, donde los municipios mas beneficios en la creación de esta secretaría serian Girón y Piedecuesta.

## 7 CONCLUSIONES

Un Distrito Metropolitano de Bucaramanga o por lo menos, una sola secretaría de educación a nivel metropolitano, permitiría una optimización de los cupos ofrecidos por los diferentes municipios en las distintas instituciones educativas y una utilización más eficiente del personal administrativo que labora dentro de las secretarías de educación.

Las secretarías del Área Metropolitana de Bucaramanga operan en la ineficiencia administrativa, generando grandes desigualdades en la inversión de los recursos al sector educativo y mayores gastos de funcionamiento en las secretarías de educación. Una sola Secretaría de Educación, generaría un mayor orden y un gasto educativo más equitativo, donde las políticas se orienten a beneficiar de forma igualitaria, la totalidad de la población escolar, además de un gasto más eficiente en la cuota de administración de la nueva secretaría de educación.

Los municipios metropolitanos, presentan niveles de financiamiento de la educación con recursos propios diferentes, donde son Bucaramanga y Girón los municipios que mayor participación tienen y Piedecuesta el menor. También se evidencia un alto grado de dependencia de los giros hechos por la nación a este sector. Una sola secretaría de educación aumentaría la inversión con recursos propios, lo cual contribuiría a una mejora significativa de la calidad de las instituciones educativas principalmente las instituciones educativas de Girón y Piedecuesta, beneficiándose en gran manera toda la población estudiantil de la actual Área Metropolitana de Bucaramanga.

La conurbación urbana en el Área Metropolitana de Bucaramanga ha originado: desplazamiento de la población escolar, políticas públicas

educativas sesgadas que afectan el sector y pérdidas en la adquisición de nuevos recursos para la educación. Un Distrito Metropolitano de Bucaramanga, minimizará la pérdida de los recursos asociados a la mala utilización de estos y maximizaría el acceso de la población escolar al sistema educativo.

## 8 FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Acto legislativo 01 de agosto de 1993. Por medio del cual se elige a la ciudad de Barranquilla, Capital del Departamento del Atlántico, en Distrito Especial, Industrial y Portuario.

Acto legislativo 02 de julio de 2007. Por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia

Acto legislativo 04 de julio de 2007. por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política

Constitución Política de Colombia. Artículos 319, 356 y 357

Decreto 028 de 2008. Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del sistema general de participaciones

Ley 21 de 1982. Por la cual se modifica el régimen del Subsidio familiar y se dictan otras disposiciones.

Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la ley general de educación (modificada por la Ley 715 de 2001; Ley 397 de 1997; Decreto extraordinario 2150 de 1995)

Ley Orgánica 128 de 1994. Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas

Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

Ley 225 de 1995. por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto

Ley 358 de 1997. Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones

Ley 614 de 2000. Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial

Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dicta otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional

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 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Ley 1176 de 2007. por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Fichas ciudadanas de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, Información municipal para la toma de decisiones, 2006

[http://www.municipioscolombianos.org/fichas/municipal/ficha\\_68001\\_spanish.pdf](http://www.municipioscolombianos.org/fichas/municipal/ficha_68001_spanish.pdf)

[http://www.municipioscolombianos.org/fichas/municipal/ficha\\_68276\\_spanish.pdf](http://www.municipioscolombianos.org/fichas/municipal/ficha_68276_spanish.pdf)

[http://www.municipioscolombianos.org/fichas/municipal/ficha\\_68307\\_spanish.pdf](http://www.municipioscolombianos.org/fichas/municipal/ficha_68307_spanish.pdf)

[http://www.municipioscolombianos.org/fichas/municipal/ficha\\_68547\\_spanish.pdf](http://www.municipioscolombianos.org/fichas/municipal/ficha_68547_spanish.pdf)

Secretarías de Educación de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y el departamento de Santander. Educación información consolidada a diciembre de 2007

ALVIAR y ROJAS, Fernando. Elementos de Finanzas Públicas en Colombia. Temis

CAMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA. Revista Análisis de la Finanzas Públicas Municipales. 2003-2006

[http://www.camaradirecta.com/index.php?id=2&ide=55&id\\_seccion=7](http://www.camaradirecta.com/index.php?id=2&ide=55&id_seccion=7)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales. Dirección de Desarrollo Territorial, Julio 30 de 2002

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, censos poblacionales, Bogotá, DANE, 2007

[http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06\\_20/p\\_20052011\\_Ajustadosedadessimples024.xls](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/p_20052011_Ajustadosedadessimples024.xls)

EMILIO Albi, GONZALEZ José, ZUBIRI Ignacio. ECONOMÍA PÚBLICA I: Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 2000

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
Por medio del cual se crea el Distrito Metropolitano de Bucaramanga

GONZALES, Cano Higo N. y Gómez Sabani Juan C. Manual de Finanzas Publicas y Política Tributaria, Buenos Aires, 1985

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, informe del Sistema General de Participaciones

<http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-85512.html>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, perfil del sector educativo departamento de Santander Municipios Certificados de Bucaramanga, Barrancabermeja, Floridablanca y Girón. Bogotá, abril de 2004

[http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85776\\_archivo\\_pdf20.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85776_archivo_pdf20.pdf)

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, Municipio de Piedecuesta-Santander cierre de vigencia 2003, 2004, 2005 y 2006

[http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/daf/entidad\\_esteritoriales/vigenciadiciembre2004/PIEDECUESTA%20-](http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/daf/entidad_esteritoriales/vigenciadiciembre2004/PIEDECUESTA%20-)

[%20SANTANDER.PDF](#)

[http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/daf/entidadesterritoriales/vigenciadiciembre2005/Piedecuesta\\_Santander.pdf](http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/daf/entidadesterritoriales/vigenciadiciembre2005/Piedecuesta_Santander.pdf)

[http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/daf/entidadesterritoriales/vigenciadiciembre2006/SANTANDER%20%20PIEDECUESTA\\_2006\\_JREMOLINA%20PUBLICACIN.pdf](http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/daf/entidadesterritoriales/vigenciadiciembre2006/SANTANDER%20%20PIEDECUESTA_2006_JREMOLINA%20PUBLICACIN.pdf)

REPÚBLICA DE COLOMBIA MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL,  
Perfil del Sector Educativo Departamento de Santander Municipios  
Certificados de Bucaramanga, Barrancabermeja, florida blanca y Girón.  
Abril, 2004

SECRETARIA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, Bogota Distrito Capital  
caracterización 2006.

[http://www.sedbogota.edu.co/secretaria/export/SED/seducativo/perlocalidades/2007/archivos\\_06/Caracterizacion\\_Bogota\\_2006\\_DEF.pdf](http://www.sedbogota.edu.co/secretaria/export/SED/seducativo/perlocalidades/2007/archivos_06/Caracterizacion_Bogota_2006_DEF.pdf)

SECRETARIA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, Glosario conceptos  
educativos.

<http://www.sedbogota.edu.co/secretaria/export/SED/seducativo/glosario.html>

VASQUEZ Jaime. El Concepto Presupuestal en Ensayos sobre el  
Presupuesto Nacional, Bogotá. 1982

## 9 ANEXOS

### Anexo A. Distritos y Áreas Metropolitanas

#### Área Metropolitana

En la Constitución política de Colombia en su artículo 319 las áreas metropolitanas están encargadas de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano (este mismo artículo prevé la posibilidad de que un área metropolitana se convierta en un distrito)

La ley 128 de 1994 declara un área metropolitana como “una entidad administrativa formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada”.

Además las áreas metropolitanas sólo podrán ocuparse de la regulación de los hechos metropolitanos. Se determinan como metropolitanos aquellos hechos que a juicio de la Junta Metropolitana afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación. Entre los hechos metropolitanos encontramos planeación, obras públicas y vivienda, recursos naturales, manejo y conservación del ambiente,

prestación de servicios públicos, valorización, de orden fiscal y administrativo<sup>19</sup>.

En la actualidad existen las áreas metropolitanas de: Medellín, Bucaramanga, Barranquilla, Cúcuta, Centro Occidente y Valledupar

La ley 128 de 1994 en el artículo 28 habré la posibilidad de que un área metropolitana se convierta en un distrito “Las Áreas Metropolitanas existentes al momento de expedirse esta Ley y las que con posterioridad se conformen, podrán convertirse en distritos si así lo aprueba, en consulta popular los ciudadanos residentes en el Área Metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los municipios que las conforman, y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral”. En este caso, los municipios integrantes del Área Metropolitana desaparecerán como entidades territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades de conformidad con el régimen que a ella se aplica en el Distrito Capital de Santa fe de Bogotá”

### **Distrito**

Los distritos son definidos como ciudades que tienen una característica que las destaca o diferencia entre las demás, como puede ser su ubicación y comercio, su historia o el turismo. Podría decirse que los distritos son entidades territoriales especiales, con autonomía administrativa, fiscal y política.

Los primeros distritos en Colombia fueron: Bogotá Distrito Capital, Cartagena Distrito Cultural y Turístico y Santa Marta Distrito Turístico, Cultural e Histórico, los cuales fueron creados por la versión original de la Constitución de 1991. El acto legislativo 01 de 1993 se incluye a

---

<sup>19</sup> Ley 128 de 1994. Artículo 6

Barranquilla como distrito Especial, Industrial y Portuario. En el 2007 el acto legislativo 02 se agrega a Buenaventura, Distrito Especial, Industrial, Portuario, biodiverso y Ecoturístico. Popayán, Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario. Tunja, Distrito Histórico y Cultural. Turbo, Distrito Especial y Cúcuta, Distrito Especial Fronterizo y Turístico

Además solo los distritos de Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta tienen el derecho junto con los departamentos a recibir el 15% del situado fiscal de la nación. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial<sup>20</sup>.

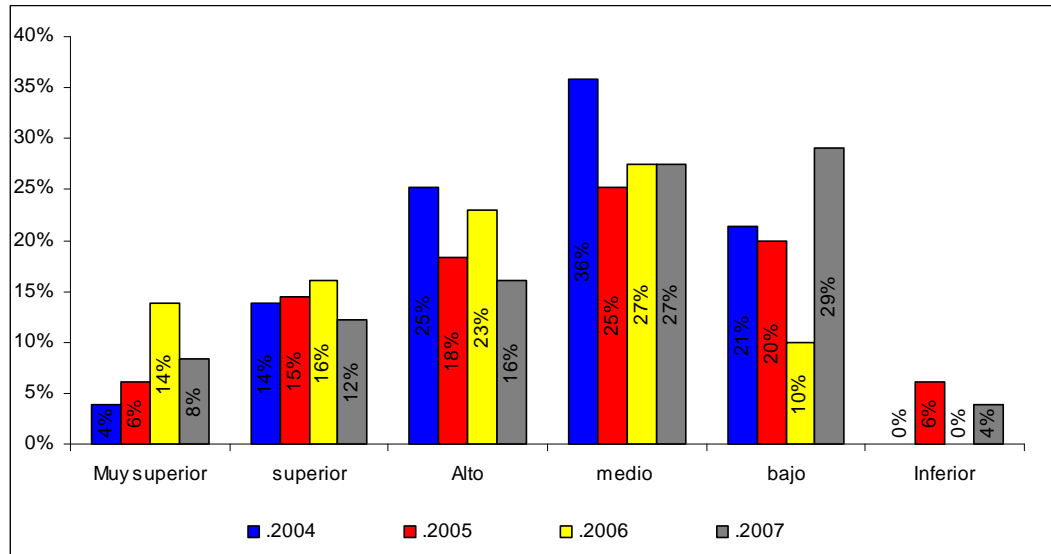
#### **Anexo B. Resultados de las pruebas de estado de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga**

A continuación se presenta los resultados de la prueba para el ingreso de la educación superior ICFES para el periodo 2004 a 2007, para los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, como un indicador de la calidad en las instituciones educativas de estos municipios.

---

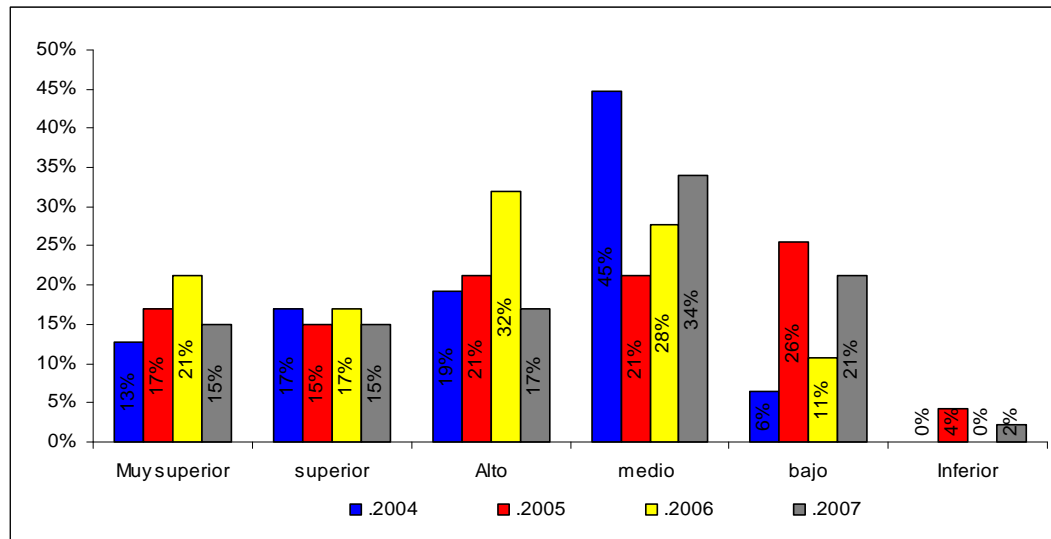
<sup>20</sup> Acto legislativo 01 de 1993

**Figura 13 . Resultados pruebas de Estado para el ingreso a la educación superior, municipio de Bucaramanga (periodo 2004-2007)**



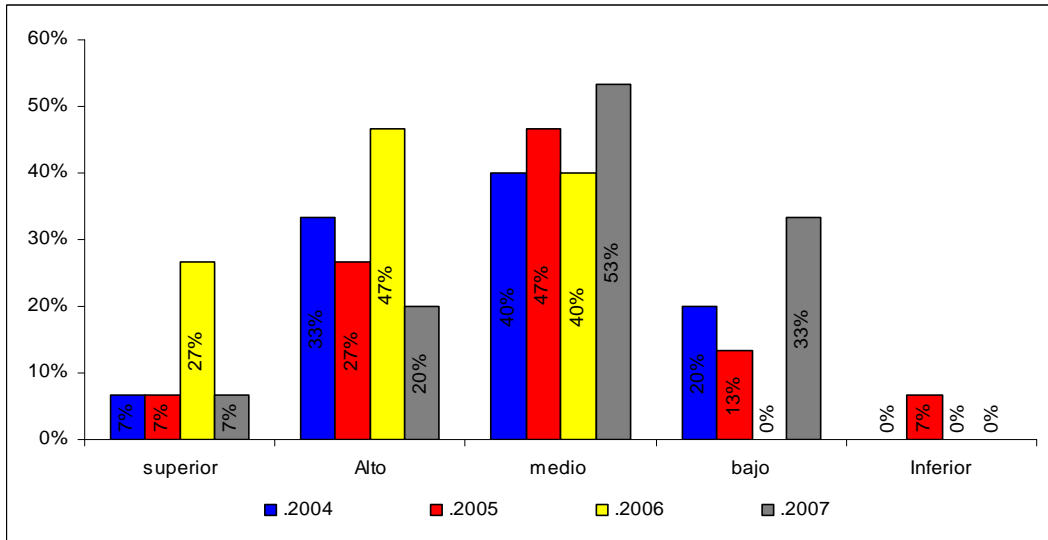
Fuente: Icfes. Cálculos del autor

**Figura 14. Resultados pruebas de Estado para el ingreso a la educación superior, municipio de Floridablanca (periodo 2004-2007)**



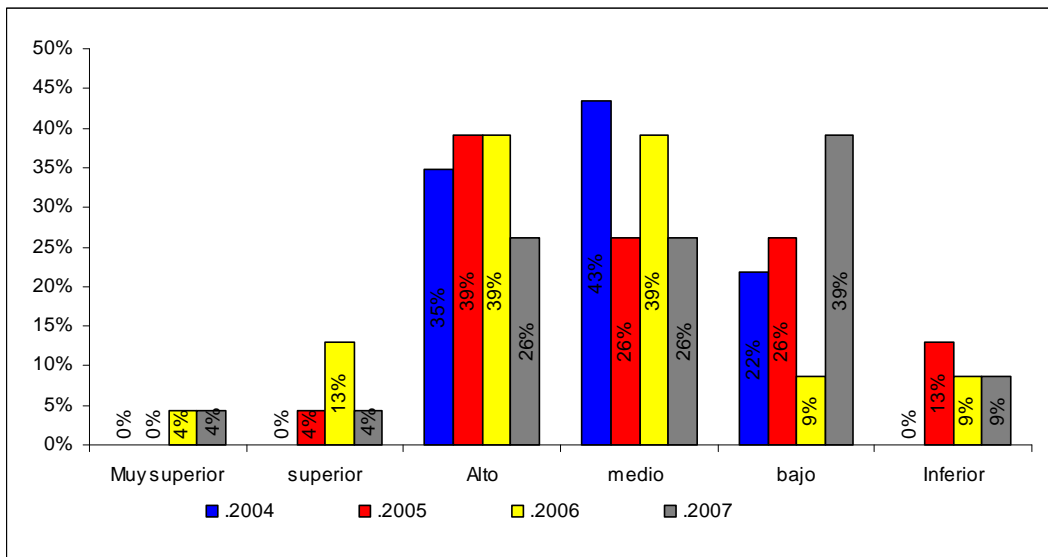
Fuente: Icfes. Cálculos del autor

**Figura 15. Resultados pruebas de Estado para el ingreso a la educación superior, municipio de Girón (periodo 2004-2007)**



Fuente: Icfes. Cálculos del autor

**Figura 16. Resultados pruebas de Estado para el ingreso a la educación superior, municipio de Piedecuesta (periodo 2004-2007)**



Fuente: Icfes. Cálculos del autor

Como se puede observar, existen diferencias en los resultados de las pruebas de estado. Bucaramanga y en mayor proporción Floridablanca presenta rendimientos satisfactorios en esta prueba. En el caso de las instituciones educativas de Floridablanca catalogadas junto con las de Bucaramanga como unas de las mejores del país, presentaron la prueba ICFES en el periodo 2004 a 2007; 47, 49, 51 y 49 instituciones educativas tanto privadas como públicas, de las cuales en promedio el 16% obtuvo resultados de muy superior, el 16% de superior, el 22% alto, el 32% medio, bajo el 16%, inferior solo el 2%.

En Bucaramanga presentaron la prueba de estado en el periodo 2004 a 2007; 131, 119, 118 y 127 instituciones educativas tanto privadas como públicas, de las cuales el 8% obtuvieron resultados de muy superior, el 14% de superior, el 21% alto, el 29% medio, bajo el 20%, inferior solo el 2%.

En Girón la mayoría de sus instituciones educativas se concentraron en nivel medio, en este municipio presentaron la prueba de estado en el periodo 2004 a 2007; 15, 15, 17 y 17 instituciones educativas tanto privadas como públicas de las cuales, el 12% de superior, el 32% alto, el 45% medio, bajo el 17%, inferior solo el 2%.

En el caso de Piedecuesta presentaron la prueba de estado en el periodo 2004 a 2007; 23, 25, 26 y 25 instituciones educativas tanto privadas como públicas de las cuales el 2% obtuvieron resultados de muy superior, el 5% de superior, el 35% alto, el 34% medio, bajo el 24%, inferior solo el 8%.

Se podría concluir que Floridablanca goza del sistema educativo mas sólida, incluso por encima de Bucaramanga, donde la gran mayoría de sus instituciones educativas (con el 54%) presentan desempeños por en

cima del nivel alto y solo el 18% esta por debajo del nivel bajo. Bucaramanga se postula como el segundo municipio en el desempeño del ICFES. El 43% de sus instituciones educativas están por encima del nivel alto y e 22% por debajo del nivel bajo. En el caso de Girón la mayor concentración de instituciones educativas se encuentran en el nivel medio con el 45%, 44% por encima del nivel alto, pero sin ninguna institución educativa en el nivel muy superior. Los colegios por debajo del nivel bajo representan el 19%. En Piedecuesta el 42% de las instituciones educativas están por encima del nivel alto, pero la gran mayoría se concentran en el nivel alto (35%) y el 32% están por debajo del nivel bajo de desempeño

Ha de anotarse que solo Floridablanca y Bucaramanga tienen instituciones en los niveles de muy superior donde Floridablanca muestra mejor desempeño, que Girón tiene la mayor proporción del nivel medio y que Piedecuesta la mayor proporción en nivel bajo. No existen datos de instituciones educativas en los municipios de Área Metropolitana de Bucaramanga en los niveles de desempeño de muy inferior.

### Anexo C. Cuadro comparativo Área metropolitana y Distrito

AREA METROPOLITANA	DISTRITO
Es una entidad administrativa con régimen jurídico propio (art. 319 C.P – L.O 128 de 1994).	Es una entidad territorial que posee Régimen político, fiscal y administrativo autónomo de rango constitucional (titulo XI C.P)
Programa y coordina el desarrollo de los municipios de su jurisdicción.	Integra y articula el desarrollo económico con planificación territorial.
Coordina la prestación de algunos servicios públicos municipales	Planea, ejecuta y/o controla la prestación de todos los servicios públicos.
Ejecuta algunas obras de interés metropolitano.	Planea, ejecuta y controla las obras de interés distrital.
El órgano de dirección y administración esta compuesto por: la Junta Metropolitana, el Alcalde Metropolitano y el Gerente.	El órgano de dirección y administración esta compuesto por: el Concejo Distrital, el Alcalde Distrital, los Alcaldes Locales y las Juntas Administradoras Locales.
Los Alcaldes y los Concejos, de los municipios integrantes, definen sus atribuciones financieras.	El Alcalde Mayor y el Concejo Distrital, definen sus atribuciones financieras.
Los municipios conservan su gestión individual, mediatizada por el Alto Gobierno y presupuestos dependientes.	Es gobernado por sus propias autoridades, con sus propios recursos y bajo el Sistema General de Participaciones.
Cada municipio conserva su autonomía en decisiones e inversiones de interés metropolitano, con una visión personalizada.	Las localidades dependen de la Administración Central del Distrito, para una gestión integral en decisiones e inversiones.
Los planes de desarrollo y esquemas de ordenamiento territorial, se trabajan por separado.	Existe un único plan de desarrollo y de ordenamiento territorial.
Baja participación ciudadana sin incidencia real en las decisiones y sin recursos para el funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales.	Amplia participación ciudadana de todas las localidades con poder de decisión, donde los recursos de las JAL provienen de las partidas globales del Distrito.
No facilita la articulación de las cadenas productivas.	Planifica la articulación de las cadenas productivas.

Fuente: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO Por medio del cual se crea el Distrito Metropolitano de Bucaramanga

## Anexo D. Situación Presupuestal

<b>Situación Presupuestal</b>
<b>1. Ingresos</b>
1.1 Ingresos corrientes
Tributarios
No Tributarios
Recursos del SGP de libre destinación
Otras transferencias corrientes de libre destinación
1.2 Recursos de capital y otras de destinación específica
1.2.1 Crédito
Interno
Externo
1.2.2 Balance del Tesoro
Otros (se incluyen los recursos del SGP de libre destinación específica, regalías, Fosyga, etc.)
<b>2. Pagos y cuentas por pagar</b>
2.1 Pagos
Funcionamiento
Servicio de la Deuda
Transferencias
Inversión
2.2 Cuentas por pagar
Funcionamiento
Servicio de la Deuda
Inversión
<b>3. Situación presupuestal (1-2)</b>

Fuente: Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales

**Anexo E. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los municipios como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación**

<b>Categoría del Municipio</b>	<b>Límite</b>
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y Tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

Fuente: Ley 617 de 2000, artículo 4

**Anexo F. Categorización de los distritos y municipios**

<b>Categoría</b>	<b>Población (habitantes)</b>	<b>Ingresos Corrientes de libre destinación (smlm)</b>
Especial	$\geq 500.001$	$> 400.000$
Primera	100.001 - 500.000	100.000 - 400.000
Segunda	50.001 - 100.000	50.000 - 100.000
Tercera	30.001 - 50.000	30.000 - 50.000
Cuarta	30.000 - 20.001	25.000 - 30.000
Quinta	10.001 - 20.000	15.000 - 25.000
Sexta	$\leq 10.000$	$\leq 15.000$

Fuente: Ley 617 de 2000, artículo 2

**Anexo G. Consolidado de ingresos y egresos (municipios AMB  
2006)**

Cifras en millones de pesos

<b>Municipios Área Metropolitana de Bucaramanga</b>					
	<b>B/MANGA</b>	<b>F/BLANCA</b>	<b>GIRON</b>	<b>P/CUESTA</b>	<b>AMB</b>
<b>Ingresos</b>					
Ingresos operacionales	92.142	25.330	13.933	11.981	143.386
Sistema general de Participaciones	130.269	49.139	34.288	7.854	221.550
Participaciones	14.470	4.580	10.831	2.323	32.204
Participaciones y transferencias	6.874	7.500	0	2.499	16.873
Otras Fuentes	49.271	2.130	6.078	6.107	63.586
reservas					
Presupuestales	18.781	9.591	4.447	2.141	34.960
<b>Total Ingresos</b>	<b>311.807</b>	<b>98.270</b>	<b>69.577</b>	<b>32.905</b>	<b>512.559</b>
<b>Egresos</b>					
Funcionamiento	47.519	14.580	7.385	7.093	76.577
Inversión Pública	214.462	72.858	65.237	18.263	370.820
Servicio de la Deuda	3.166	849	856	0	4.871
Otras Aplicaciones	8.789	572	0	7.898	17.259
Reservas					
Presupuestales	17.993	4.858	4.889	1.770	29.510
<b>Total Egresos</b>	<b>291.929</b>	<b>93.717</b>	<b>78.367</b>	<b>35.024</b>	<b>499.037</b>
<b>Ingresos - Egresos</b>	<b>19.878</b>	<b>4.553</b>	<b>-8.790</b>	<b>-2.119</b>	<b>13.522</b>

Fuente: Secretarías de Hacienda Municipal. Clasificación Cámara de comercio de Bucaramanga tomado de la Cámara de Comercio de Bucaramanga

Al comparar la sumatoria de los ingresos corrientes de libre destinación, es decir los operacionales de los cuatro municipios (\$143.386 millones) con el consolidado de sus gastos de funcionamiento (\$76.577 millones), se aprecia que por cada \$100 que se recibieron por estos ingresos se gastaron \$53 en funcionamiento, de lo que se deduce que el consolidado

del Área Metropolitana de Bucaramanga es auto-sostenible en su operación. Al convertirse en distrito (categoría especial) este gasto estaría limitado al 50% de los ingresos corrientes de libre destinación, liberando recursos propios para mejorar la inversión<sup>21</sup>.

### **Anexo H. Abreviaturas**

AMB:	Área Metropolitana de Bucaramanga
CCB:	Cámara de Comercio de Bucaramanga
CP:	Constitución política
CRE:	Recursos de Crédito
DANE:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DMB:	Distrito Metropolitano de Bucaramanga
DNP:	Departamento Nacional de Planeación
FNR:	Fondo Nacional de Garantías
FOSYGA:	Fondo de Solidaridad y Garantía
MEN:	Ministerio de Educación Nacional
PER:	Proyectos de Educación Rural
POT:	Plan de Ordenamiento Territorial
RP:	Recursos Propios
SGP:	Sistema General de Participaciones
UIS:	Universidad Industrial de Santander
UNAB:	Universidad Autónoma de Bucaramanga
UPB:	Universidad Pontificia Bolivariana
UCC:	Universidad Cooperativa de Colombia

---

<sup>21</sup> Distrito metropolitano de Bucaramanga. Cámara de Comercio de Bucaramanga