

Documento Conpes Social



151

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

**CRITERIOS Y METODOLOGÍA PARA APLICAR EL ARTICULO 145 DE LA LEY
1530 DE 2012 (POR EL CUAL SE GARANTIZA LA OPERACIÓN DEL SISTEMA
GENERAL DE REGALÍAS) EN ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y RÉGIMEN
SUBSIDIADO DE SALUD**

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

Versión aprobada

Bogotá D.C., 28 de mayo de 2012

Resumen

Este documento propone una metodología y lineamientos para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012. Como tal, define las entidades territoriales beneficiarias, los criterios de aplicación de lo previsto en el citado artículo para mantener las coberturas de alimentación escolar y régimen subsidiado de salud en cada una de éstas, las fuentes de información a utilizar y la manera de estimar los montos a asignar para tal propósito.

A su vez, establece las responsabilidades a cargo de las entidades responsables de la reglamentación y aplicación de lo dispuesto en el citado artículo, a partir de los criterios y metodología presentados en el presente documento; y en particular, para el caso de alimentación escolar, solicita al Ministerio de Educación Nacional adelantar las acciones tendientes al registro en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) de la población y cupos por modalidades, que hacen parte del programa de alimentación escolar con todas las fuentes que lo financian.

Clasificación: J072; Q172

Palabras claves: Sistema General de Regalías, Alimentación Escolar, Régimen subsidiado.

INTRODUCCIÓN

El presente documento somete a consideración del Conpes los criterios y la metodología para la aplicación, por parte del Gobierno Nacional, de lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012, en las entidades territoriales beneficiarias, respecto a inversiones realizadas en régimen subsidiado de salud y alimentación escolar, a la entrada en vigencia de la citada norma.

I. ANTECEDENTES

Durante el año 2011 se presentaron cambios trascendentales en la normatividad y marco legal del Sistema de Regalías en Colombia. En julio de 2011 y a través del Acto Legislativo 05 de 2011 se modificaron los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia y se constituyó el Sistema General de Regalías. El mencionado Acto Legislativo contempla que una Ley, de iniciativa gubernamental *“determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios”*.

El Acto Legislativo establecía que el Gobierno Nacional contaba con un plazo de tres meses para radicar el proyecto de ley que se describe en el párrafo anterior, a su vez, el Congreso de la República contaba con un término que no podía exceder los nueve meses para aprobar el proyecto de ley que presentara el Gobierno Nacional. En todo caso se establecía que el 1 de enero de 2012 debía entrar en vigencia el Sistema General de Regalías; si para esa fecha no había entrado en vigencia la Ley, el Gobierno Nacional podía expedir decretos transitorios con fuerza de Ley. De esta manera el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 4923 de 2011 que estableció en su artículo 145:

*“Artículo 145. Coberturas en educación y salud de las entidades territoriales productoras. Los programas y **proyectos de alimentación escolar y régimen subsidiado** que en virtud de las normas sobre regalías vigentes antes de la expedición del presente ley, sean financiados*

*con recursos de regalías directas por las entidades territoriales a que se refiere el inciso segundo del artículo 361¹ de la Constitución Política, **serán cofinanciados por la Nación en el monto necesario para alcanzar la media nacional, y los que sean financiados con recursos de regalías por las entidades territoriales que al entrar en vigencia la presente ley tengan cobertura por encima del promedio nacional recibirán el monto necesario para mantener la media nacional más un cinco por ciento (5%) adicional, por un periodo de diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.***” (Negrilla y subrayado, fuera de texto).

De la misma manera, la Ley 1530 de 2012, refrendó en su artículo 145, lo dispuesto por el citado Decreto Ley.

En este sentido, el presente documento presenta, para su aprobación, al Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes, criterios y aspectos metodológicos a considerar para determinar el monto a cofinanciar por la Nación, en los proyectos de alimentación escolar y régimen subsidiado, en aplicación de la norma referida.

II. CRITERIOS Y METODOLOGÍA DE COFINANCIACIÓN

Para determinar las entidades territoriales objeto de cofinanciación, se cruza el universo de las entidades territoriales productoras de recursos naturales no renovables, con la información de los departamentos, distritos y municipios que financiaron el régimen subsidiado de salud y los programas de alimentación escolar con recursos de regalías en la vigencia 2011.

¹ Artículo 361°.-de la Constitución política modificado por el Acto Legislativo N° 5 de 2011, establece: “Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos....”.

La información para identificar las entidades territoriales productoras de recursos naturales no renovables será certificada, por parte del Servicio Geológico Colombiano y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, según corresponda. La información que permite identificar los departamentos, distritos y municipios que realizaron inversiones en régimen subsidiado de salud y alimentación escolar con recursos de regalías y compensaciones provendrá del Formulario Único Territorial – FUT consolidado para la vigencia 2011. En todo caso, la cofinanciación entregada por Gobierno Nacional no podrá exceder el monto total de los recursos invertidos con fuente de regalías directas, en los programas de régimen subsidiado de salud y alimentación escolar, reportados en el FUT para la vigencia 2011, indexado a la variación anual del valor de la UPC del régimen subsidiado de salud y del Índice de Precios de Alimentos de la vigencia anterior a la asignación, certificado por el DANE, respectivamente.

1. PROGRAMA DE RÉGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD

A. Cobertura y cupos a cofinanciar

Las coberturas medias nacional y territoriales las determina y certifica el Ministerio de Salud y Protección Social, a partir de los afiliados estimados con base en la Base de Datos Única de Afiliados – BDUA y del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios - SISBEN.

Con base en lo anterior, se procede a:

- i) Identificar las entidades territoriales beneficiarias que se encuentren por debajo de la media nacional, en 2011.
- ii) Estimar los cupos de las entidades territoriales beneficiarias que se encuentren por debajo del media nacional, necesarios para alcanzar la cobertura media nacional. Para esto, se descuenta de la cobertura media nacional en 2011, la cobertura territorial en la misma vigencia. El valor hallado se multiplica por los afiliados al régimen subsidiado de la vigencia 2011, así:

$$CAC_i = (CN - C_i) * A_i$$

Donde:

CAC_i : Cupos a cofinanciar en régimen subsidiado en cada entidad territorial

CN : Cobertura media nacional en 2011

C_i : Cobertura de cada entidad territorial en 2011

A_i : Afiliados de cada entidad territorial en 2011

- iii) Identificar las entidades territoriales beneficiarias que superen el promedio nacional.
- iv) Estimar los cupos de las entidades territoriales beneficiarias que se encuentren por encima del media nacional, necesarios para mantener la media nacional más un cinco por ciento (5%) adicional. Para esto, se multiplica el número de afiliados al régimen subsidiado de cada entidad territorial en dicha vigencia por el porcentaje determinado en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012; así:

$$CAC_i = (CN + 5\% - COT_i) * A_i$$

$$\text{Si } ((CN + 5\% - COT_i)) < 0, \text{ entonces } CAC_i = 5\% * A_i$$

Donde:

CAC_i : Cupos a cofinanciar en régimen subsidiado de cada entidad territorial

CN : Cobertura media nacional en 2011

COT_i : Cobertura en régimen subsidiado con recursos distintos a regalías en 2011

A_i : Afiliados de cada entidad territorial 2011

B. Montos a cofinanciar.

Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social la aplicación de la metodología descrita. Para determinar el monto de la cofinanciación anual para cada entidad territorial beneficiaria, se multiplican los cupos estimados anteriormente para 2011 por la Unidad de Pago por Capitación del régimen subsidiado de cada entidad territorial, de la vigencia para la cual se

realiza la cofinanciación. En todo caso ninguna entidad podrá recibir recursos de cofinanciación por un monto superior a los recursos de regalías invertidos por este concepto en 2011, indexado a la variación anual del valor de la UPC a la respectiva vigencia. Este monto será certificado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien apropiará los recursos en el presupuesto general de la Nación y los girará a la Subcuenta de Solidaridad del Fondo y Solidaridad y Garantía – Fosyga; y se aplicarán conforme a los Decretos 971 y 4962 de 2011.

En la cofinanciación de la vigencia 2012, para lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012, la asignación correspondiente se aplicará conforme a las normas vigentes y demás lineamientos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social.

2. PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

La financiación de las intervenciones de alimentación escolar en el país es múltiple en sus fuentes, existen recursos de destinación específica del Sistema General de Participaciones que en 2010 ascendieron a \$113 mil millones y en 2011 a \$120 mil millones; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF por su parte, durante 2010, destinó recursos cercanos a los \$503 mil millones entregando un poco más de 4 millones de raciones por cada día de atención, y durante 180 días.

Adicionalmente, los entes territoriales pueden destinar recursos de otros componentes del SGP, de regalías directas, recursos propios, crédito, entre otros. En este aspecto, actualmente, no existe un sistema de información que consolide el número de beneficiarios de los programas de alimentación escolar relacionados con la fuente de financiación respectiva, y por lo tanto es imposible conocer la cobertura real. Además de lo anterior, las intervenciones no son homogéneas; en el caso del ICBF, no todas las raciones corresponden uno a uno con niños atendidos en el sistema educativo oficial, toda vez que en algunas regiones del país existen niños que reciben doble ración (desayuno y refrigerio, por ejemplo).

De acuerdo con lo reportado por las entidades territoriales en el Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal –SICEP- para la vigencia 2010, la inversión de los

municipios en programas de alimentación escolar durante la vigencia ascendió a \$525.848 millones, la principal fuente de recursos la constituyen los recursos propios de los municipios (32.6%), seguido del SGP para alimentación escolar (21.86%) y SGP Educación (19.50%). Por su parte, las regalías representan un 11.67% de la inversión, es decir, \$61.346 millones. En cuanto a los departamentos, el mismo reporte advierte que la inversión en alimentación escolar alcanzó los \$80.528 millones, de los cuales la principal fuente de recursos son las regalías y compensaciones que representan un 58.9% (\$47.452 millones) del total de la inversión en estos programas.

A. Estimación de la cobertura media nacional y territorial

Por lo anterior, la metodología propuesta estima la cobertura a través de los recursos destinados para alimentación escolar por fuentes de financiación reportados y consolidados por los municipios, distritos y departamentos en el Formato Único Territorial – FUT, en la vigencia 2011², procediendo de la siguiente manera:

- i) Se estiman los cupos ofrecidos para el total nacional, dividiendo la inversión de municipios, distritos y departamentos en 2011³, en programas de alimentación escolar, de manera proporcional a la participación de la matrícula de cada jornada dentro de la matrícula total del país para ese mismo año; luego, los recursos proporcionales se dividen entre el costo anual (180 días) de la modalidad correspondiente a la jornada, estimado y validado por el ICBF para 2011, para obtener los cupos por jornada escolar. Sumando los cupos así obtenidos para cada jornada, se obtienen los cupos nacionales en 2011.

$$C = \sum_{j=1}^4 \frac{I}{K_j} * \left(\frac{M_j}{M} \right)$$

² No incluye los recursos ejecutados directamente por el ICBF en programas de alimentación escolar, dado que estos recursos no entran en el presupuesto de las entidades territoriales.

³ Para los departamentos la inversión propia no incluye la inversión realizada por sus municipios.

C: Cupos Nacionales 2011;

I: Inversión Nacional en Alimentación Escolar 2011; K_j: Costo por Modalidad 2011

M_j: Matrícula Nacional en la Modalidad 2011; M: Matrícula Nacional 2011;

- ii) Se estima la cobertura total nacional para 2011, dividiendo los cupos estimados anteriormente con la matrícula oficial total nacional de transición a media de 2011, reportada en el Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT, así:

$$CN = \frac{C}{M}$$

CN: Cobertura Nacional en Alimentación Escolar 2011

- iii) Se estiman los cupos ofrecidos para cada entidad territorial en 2011, dividiendo su inversión en programas de alimentación escolar en 2011, de manera proporcional a la participación de la matrícula de cada jornada dentro de la matrícula total de la entidad en el mismo año; luego, los recursos proporcionales se dividen entre el costo anual (180 días) de la modalidad correspondiente a la jornada, estimado y validado por el ICBF para 2011, para obtener los cupos por jornada escolar. Sumando los cupos de cada jornada se obtienen los cupos de la respectiva entidad en 2011.

$$C_i = \sum_{j=1}^4 \frac{I_i}{K_j} * \left(\frac{M_{ij}}{M_i} \right)$$

C_i: Cupos por Entidad Territorial 2011;

I_i: Inversión Territorial en Alimentación Escolar 2011; K_j: Costo por Modalidad 2011

M_{ij}: Matrícula Territorial en la Modalidad 2011; M_i: Matrícula Territorial 2011

- iv) Se estima la cobertura por entidad territorial, dividiendo los cupos aquí estimados para 2011 con la matrícula oficial de transición a media de 2011, reportada en el SIMAT, así:

$$CT_i = \frac{C_i}{M_i}$$

CT_i: Cobertura Territorial en Alimentación Escolar 2011

B. Estimación de los Cupos a Cofinanciar

Con base en lo anterior, se procede a:

- i) Identificar las entidades territoriales beneficiarias que se encuentren por debajo de la media nacional estimada, en 2011.
- ii) Estimar los cupos de las entidades territoriales beneficiarias que se encuentren por debajo de la media nacional estimada para 2011, necesarios para alcanzarla. Para esto, se realiza una sumatoria de la matrícula de cada jornada escolar de 2011 multiplicada por la diferencia entre la cobertura nacional y la cobertura territorial de la misma vigencia.

$$CAC_i = \sum_{j=1}^4 (CN - CT_i) * M_{ij}$$

Donde:

CAC_i: Cupos a Cofinanciar para cada entidad territorial 2011

- iii) Identificar las entidades territoriales beneficiarias que superen el promedio nacional estimado en 2011.

- iv) Estimar los cupos de las entidades territoriales beneficiarias que se encuentren por encima del promedio nacional estimado en 2011, necesarios para mantener la cobertura media nacional de 2011, más cinco puntos porcentuales (5%). Para esto, se realiza una sumatoria de la matrícula de cada jornada escolar para 2011, multiplicada por la cobertura nacional de 2011, más cinco puntos porcentuales.

$$CAC_i = \sum_{j=1}^4 (CN + 5\%) * M_{ij}$$

C. Montos a Cofinanciar.

Corresponde al Ministerio de Educación Nacional – MEN la aplicación de la metodología anteriormente descrita. Para determinar el monto de la cofinanciación anual para cada entidad territorial beneficiaria, se multiplican los cupos estimados anteriormente para 2011 por modalidad por el costo anual (180 días) de la modalidad correspondiente a la jornada (reportado por el ICBF para 2011). El costo para el cual se realiza la cofinanciación se indexa por el Índice de Precios de Alimentos de la vigencia anterior, certificado por el DANE. En todo caso ninguna entidad podrá recibir recursos de cofinanciación por un monto superior a los recursos de regalías invertidos por este concepto en 2011, indexado el valor por el Índice de Precios de Alimentos, a la vigencia anterior para la que se realiza la asignación. Este monto será certificado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien apropiará los recursos en el presupuesto general de la Nación y los girará al Ministerio de Educación Nacional.

En todo caso, los recursos de cofinanciación definidos en el presente documento para programas de alimentación escolar, serán distribuidos por el Ministerio de Educación Nacional, quien realizará al giro correspondiente a la respectiva entidad territorial beneficiaria.

Para efectos de la cofinanciación a aplicar en la vigencia 2012, se tendrán en cuenta los recursos que la Nación asignó y giró para los fines dispuestos en el Resolución 3585 de 2012 del Ministerio de Educación Nacional. Estos recursos harán parte del monto a cofinanciar en cada entidad territorial al aplicar la distribución del monto global estimado para efectos de aplicación de lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012.

III. RECOMENDACIONES

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

1. Adoptar los criterios y la metodología presentados en el presente documento para aplicar el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
 - a. Expedir el decreto reglamentario del artículo 145 de la Ley 1530 de 2012, con base en los criterios y la metodología, aprobados en el presente documento.
 - b. Apropiar anualmente en el Presupuesto General de la Nación los recursos requeridos para dar aplicación de lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012, conforme a las disposiciones presupuestales vigentes y realizar los giros, conforme a lo dispuesto en el presente documento.
3. Solicitar a los Ministerios de Salud y Protección Social, y Educación Nacional:

Determinar anualmente para cada entidad beneficiaria la cofinanciación a cargo de la Nación, de conformidad con lo previsto en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012, conforme a la reglamentación que se expida para el efecto.

4. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional:

Desarrollar las acciones tendientes al registro en el SIMAT de la población y cupos por modalidades, que hacen parte del programa de alimentación escolar, con todas las fuentes que lo financian.