

**Evolución del Gasto
en Educación en
Colombia entre el
2015-2021**

**Proyecto:
“Justicia fiscal y derecho humano a la
Educación: Diagnóstico, participación e
incidencia en América Latina y el Caribe”**



DOCUMENTO DE TRABAJO N°03

Evolución del Gasto en Educación en Colombia entre el 2015-2021¹

Ilich Ortiz²

Abril, 2023

¹ El presente estudio ha sido realizado en el marco del proyecto "Justicia fiscal y derecho humano a la Educación: Diagnóstico, participación e incidencia en América Latina y el Caribe", puesto en marcha por la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (LATINDADD), en cooperación con la Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe (RJFLAC) y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE)

² PhD en Ciencias Económicas, Investigador del Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSEID), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Mail de contacto: ilortizw@unal.edu.co

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I: EL ESFUERZO FINANCIERO DE COLOMBIA PARA FINANCIAR SU SISTEMA EDUCATIVO PÚBLICO.....	5
CAPÍTULO II: LAS FUENTES QUE FINANCIAN EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN.....	10
CAPÍTULO III: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR RUBROS.....	13
BIBLIOGRAFÍA.....	18

GRÁFICOS Y TABLAS

GRÁFICOS

Gráfico 1. Oferta Educativa Pública Por Niveles.....	5
Gráfico 2. Población Por Fuera Del Sistema Educativo.....	6
Gráfico 3. Gasto Público En Educación Como % Del Pib Público / Privado.....	7
Gráfico 4. Gasto Acumulado Por Estudiante En Instituciones Educativas Entre Los 5 Y Los 16 Años -2016- Dólares Ppa.....	9
Gráfico 5. Gasto Público En Epbm Por Fuente De Financiamiento 2021.....	12
Gráfico 6. Distribución De La Asignación Sectorial De Educación Del Sgp 2021.....	14
Gráfico 7. Asignaciones Especiales Del Sgp Que Concurren Al Sector Educación.....	15
Gráfico 8. Destinación Por Rubros Del Gasto Educativo Entidades Territoriales Certificadas.....	16

TABLAS

Tabla 1. Matrícula educativa en niveles de preescolar, básica y media.....	6
Corte a diciembre de 2021.....	6
Tabla 2. Gasto público en educación como % del PIB preescolar básica y media / educación terciaria.....	8

INTRODUCCIÓN

La educación es un derecho humano fundamental. En el caso de Colombia, ha sido consagrado así por la Constitución de 1991, a través de sus artículos 67, 68 y 69, así como también a través de los artículos relativos al bloque de constitucionalidad que incorporan de manera automática el contenido de los pactos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por el Estado colombiano en el ordenamiento constitucional (artículos 93 y 94).

Como señalan diversos instrumentos internacionales, la realización del derecho humano a la educación (DHE) implica la responsabilidad del Estado frente a obligaciones concretas establecidas en el ordenamiento jurídico interno y externo. En particular, el Estado tiene la obligación de respetar el DHE y proteger su realización frente a terceros que puedan amenazarlo. Asimismo, debe garantizar con acciones específicas el acceso de este derecho a todos sus ciudadanos.

En ese sentido, la normativa internacional de derechos humanos ha introducido la tríada universalidad, obligatoriedad y gratuidad. Se refiere al conjunto de condiciones esenciales para promover y garantizar el DHE. Es decir, el Estado debe establecer un sistema educativo que cubra la totalidad de ciudadanos y ciudadanas, empezando por los ciclos básicos obligatorios establecidos por la ley. Estos ciclos deben ser gratuitos en el sentido de que su financiación debe vincularse de manera colectiva a través de impuestos y otros ingresos del Estado, y no por la vía del cobro de aranceles directamente a las familias.

Por su parte, se ha demostrado que la incorporación de la obligatoriedad en la normativa nacional sobre niveles educativos específicos es determinante para impulsar el rápido aumento de la cobertura y a la vez para presionar el aumento del presupuesto público con el fin de garantizar el cumplimiento del derecho a la educación.

Igualmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la ONU ha formulado la noción de las 4A para referirse a los estándares mínimos de realización del DHE, señalando que para que un sistema educativo público sea considerado garante del derecho, el Estado tiene la responsabilidad de disponer de un sistema público educativo en todos los territorios y para todas las poblaciones que habitan un país (Asequibility, en inglés), garantizar la accesibilidad de todos los ciudadanos a ese sistema, así como la aceptabilidad de las prácticas y contenidos que allí se imparten y su adaptabilidad a las condiciones específicas de las comunidades. Todo ello con miras a superar de manera progresiva las discriminaciones que se presentan en la esfera de la enseñanza y así mejorar paulatinamente el disfrute del derecho a la educación en condiciones de igualdad.

Resulta evidente que el cumplimiento de las condiciones y estándares ligados a la garantía del DHE implica la disposición de un financiamiento público suficiente, oportuno y adecuado por parte del Estado, con miras a sostener y desarrollar el sistema público educativo para que, de manera progresiva, pueda cubrir a la totalidad de la población y extender los ciclos de educación obligatoria desde los más básicos hasta los superiores. Después de todo, como varias declaraciones e instrumentos internacionales lo han señalado, la educación es un derecho humano que se debe ejercer a lo largo de toda la vida; como dicen nuestros ancestros indígenas, va desde que se planta la semilla hasta el retorno a la madre tierra.

CAPÍTULO I: EL ESFUERZO FINANCIERO DE COLOMBIA PARA FINANCIAR SU SISTEMA EDUCATIVO PÚBLICO

La educación en Colombia comprende un ciclo obligatorio que, según la Constitución, es de nueve años de educación básica y uno de educación preescolar (CP 1991, art. 67). Adicionalmente, la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) ha estipulado la ampliación progresiva del preescolar de uno (transición) a tres grados (incluyendo jardín y pre-jardín), que deberían ser provistos en las escuelas públicas, de manera progresiva, a todos los niños y niñas de 3 y 4 años de edad. Asimismo, los más recientes planes de desarrollo han introducido el propósito de política pública de universalizar la educación media, lo que incluye los dos últimos grados de la secundaria (10° y 11° grado).

GRÁFICO 1. Oferta educativa pública por niveles



Fuente: Elaboración propia con base en el marco regulatorio de la educación en Colombia.

Junto con la EPBM, el Estado ha reconocido como propósitos de su política pública la ampliación del acceso a la educación superior y, según la ley, ostenta la competencia de regular un sistema universitario mixto compuesto por instituciones públicas y privadas. Como tal, financia directamente 36 universidades públicas y un conjunto de instituciones técnicas y tecnológicas estatales. Además, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), brinda préstamos y subsidios condonables (de manera parcial y, en menor medida, total) a estudiantes que acceden a las instituciones privadas de educación superior, con miras a cubrir los aranceles que allí les cobran.

Para entender el alcance en términos de cobertura del sistema educativo colombiano en sus niveles de educación preescolar, básica y media, es preciso señalar que —según cifras del

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), actualizadas a partir del último Censo Nacional de Población (2018)—, en Colombia hay alrededor de 11,1 millones de niños niñas y jóvenes en el rango etario de 3 a 16 años, lo que corresponde a las edades objetivo de la EPBM según la regulación nacional. De dicha cifra, solo unos 9,1 millones asisten al sistema educativo (MEN, SIMAT, 2021), de manera que aún faltan por acceder aproximadamente 2 millones.

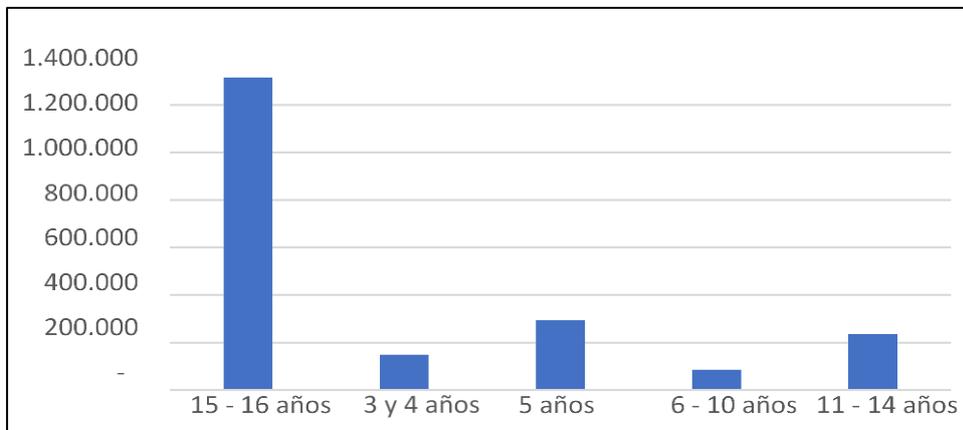
Tabla 1. Matrícula educativa en niveles de preescolar, básica y media. Corte a diciembre de 2021

Matrícula Asistencia Escolar - 2022	Rng_Edad	OFICIAL				NO OFICIAL				TOTAL
		URBANA		RURAL		URBANA		RURAL		
		No contratada	contratada							
	3 y 4	107.858	2.059	51.330	4.556	169.456	2.532	7.099	37	344.927
	5	332.413	9.443	150.323	12.564	126.521	14.350	7.009	184	652.807
	6 a 10	1.905.949	54.917	863.095	64.944	637.968	93.717	41.998	1.353	3.663.941
	11 a 14	1.767.976	49.908	621.161	49.777	437.398	75.502	31.439	1.139	3.034.300
	15 y 16	814.754	21.270	247.523	19.464	230.787	32.422	13.181	751	1.380.152

Fuente: MEN, SIMAT, 2022.

La mayor parte de ese déficit de acceso se encuentra en la educación preescolar para el rango etario de los 3 y 4 años, y en la educación media para las edades de 15 y 16 años. En el caso de las niñas y niños más pequeños hay que señalar, sin embargo, que una parte está recibiendo algunas acciones educativas como parte de la atención a la primera infancia, liderada por el Instituto de Bienestar Familiar, aunque en sentido estricto, no forman parte del sistema educativo.

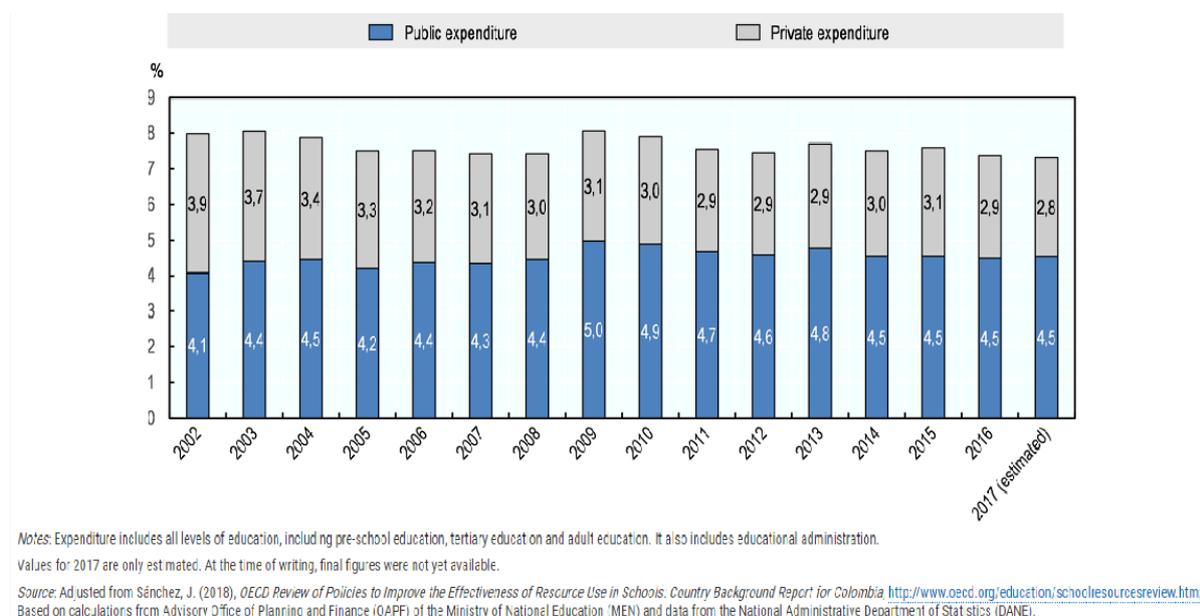
Gráfico 2. Población por fuera del sistema educativo



Fuente: MEN (SIMAT) y DANE, 2021.

De acuerdo con las cifras oficiales del Ministerio de Educación Nacional (MEN), en el 2021 el gasto en educación, incluyendo todas las fuentes, fue un poco más de \$84 billones de pesos colombianos (corrientes de 2021), de los cuales cerca del 62 % correspondió a gasto público (\$52.2 billones) y el restante 38 % fue gasto privado (\$ 31.2 billones). El siguiente cuadro muestra, según las cifras de la OCDE, las tendencias de dichas participaciones por sector para las dos décadas más recientes como proporción del PIB. Mientras que en el total, el gasto público en educación ha estado próximo al 4.5 % del PIB y se ha mantenido, la tendencia del gasto privado ha sido decreciente, mostrando una caída desde niveles cercanos al 3.9 % del PIB a principios de la década de los 2000, hacia niveles cercanos al 2.9 % en los años más recientes.

Gráfico 3. Gasto público en educación como % del PIB público / privado



Fuente: OCDE, *Education at a Glance*, 2020.

Como se puede ver en el siguiente cuadro, el gasto público en educación se ha situado en el orden del 4.57 % del PIB en promedio para la década anterior, del cual poco menos de 1 punto porcentual corresponde a gasto en los niveles superiores de educación y el restante 3.59 %, se ha dedicado a los ciclos educativos fundamentales que, en Colombia, corresponden a la educación preescolar, básica y media. Este alcance del esfuerzo financiero vehiculado por el Estado en sus niveles nacional y subnacional para financiar el servicio público educativo, se ha mantenido estable en los últimos 20 años y ha presentado fluctuaciones menores, fundamentalmente debido a la evolución coyuntural del ingreso nacional frente a la inercia en el gasto a causa de las normas que establecen la asignación de recursos para el sector, particularmente aquellas relativas a las transferencias territoriales que financian la educación preescolar básica y media (artículos

356 y 357 de la CP, Ley 715 de 2001) y las transferencias de la nación a las instituciones de educación superior públicas (Ley 30 de 1993), las cuales se explicarán más adelante.

En este sentido, en 2021, el 80 % del gasto en educación estuvo dirigido a la EPBM, correspondiendo a \$41,6 billones de pesos, frente a \$37,4 billones que, de acuerdo con el MEN, fueron asignados en 2018. Esto significó en términos nominales, un aumento del 11 % para el cuatrienio y solamente un crecimiento de 2,41 % en términos reales, teniendo en cuenta la inflación acumulada para el periodo (2018-2021, 8,59%, BanRep).

Tabla 2. Gasto público en educación como % del PIB preescolar básica y media / educación terciaria

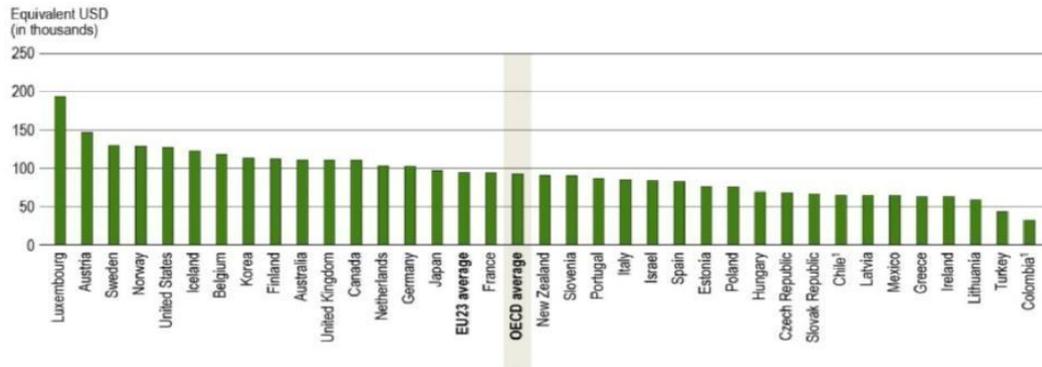
Ítem	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio 2010-2018
Gasto público total en educación % del PIB	4,83	4,47	4,37	4,88	4,63	4,47	4,48	4,54	4,45	4,57
Gasto Público total en Educación Superior	1,07	0,92	0,96	0,86	0,96	0,96	1,03	1,02	1,04	0,98
Gasto público en EPBM % del PIB	3,77	3,55	3,41	4,01	3,67	3,51	3,45	3,52	3,41	3,59

Fuente: BM, DATABANK, 2021.

Para la educación superior, las cifras correspondientes fueron \$9,7 billones de pesos en 2018, frente a una asignación de \$10,3 billones de pesos en 2021 (MEN), ambas a precios corrientes, lo que significó un aumento nominal del 6 % pero, de acuerdo a la inflación acumulada, una caída real de 2.4 %.

Con todo, el gasto en educación para financiar la educación pública colombiana en el ciclo de EPBM, está por debajo del promedio de 3,8 % para los países de la región. De otra parte, de acuerdo con la panorámica de OCDE sobre las cifras educativas, Colombia es la nación que menos gasta en educación por estudiante en comparación con aquellos países que pertenecen a esta organización. A la vez, muestra notables diferencias por debajo de otros estados en nuestra región como México, Chile y Brasil.

Gráfico 4. Gasto acumulado por estudiante en instituciones educativas entre los 5 y los 16 años - 2016- DÓLARES PPA



1. Year of reference 2017.

Countries are ranked in descending order of the total expenditure on educational institutions per student over the theoretical duration of primary and secondary studies between the age of 6 and 15.

Fuente: OCDE. *Education at a glance*. 2019.

CAPÍTULO II: LAS FUENTES QUE FINANCIAN EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

En cuanto al origen de los recursos financieros, la educación pública en Colombia articula distintas fuentes de financiamiento, algunas del nivel nacional y otras del nivel territorial de gobierno (municipios y departamentos). En el caso de la educación superior, incorpora recursos propios de los establecimientos públicos que prestan el servicio (universidades públicas y otras instituciones técnicas y tecnológicas), los cuales se recaudan principalmente a través de aranceles de matrícula de los estudiantes y venta de servicios.

De otro lado, **la educación preescolar, básica y media** fue objeto de importantes medidas de descentralización a partir de la Constitución de 1991, lo que significó el desplazamiento de las principales competencias en materia educativa hacia los departamentos, municipios y distritos. Como contrapartida se profundizó un **sistema de transferencias de recursos desde el nivel nacional hacia los niveles subnacionales de gobierno** (Ley 60 de 1993), el cual configura la principal fuente de financiamiento de la EPBM. Dicho esquema constitucional de distribución de competencias y recursos fue objeto de reformas en 2001 y 2007 para cambiar los criterios y mecanismos de asignación, y así ajustar a la baja la proporción de ingresos corrientes de la nación (ICN), en su mayoría de origen tributario, los cuales son devueltos a las entidades territoriales para cubrir el gasto educativo que sostiene a la totalidad de escuelas del país³.

Aparte de las transferencias territoriales provenientes del nivel nacional, **los departamentos, municipios y distritos aportan recursos propios**, resultado de su recaudo tributario autónomo o de otros ingresos de capital, los cuales constituyen la segunda fuente más importante de financiamiento del sistema público de EPBM. A partir de la Ley 715 de 2001, que reguló la primera reforma constitucional al sistema de transferencias, desde entonces llamado Sistema General de Participaciones (SGP), las entidades territoriales fueron clasificadas de acuerdo a un proceso de certificación, distinguiendo entre aquellos que obtienen competencias para “dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media” (Ley 715 de 2001, artículo 7.1.) y aquellos que, al no lograr las condiciones para certificarse, ostentan solo algunas competencias relativas al mejoramiento de la calidad educativa. Asimismo, el SGP cuenta con asignaciones para alimentación escolar y primera infancia.

Además de las transferencias territoriales, **la nación también gira otro tipo de transferencias al sistema educativo**, ligadas en su mayoría a la financiación de la seguridad social del magisterio en su calidad de empleador, y giradas directamente al Fondo

³ El Sistema General de Participaciones (SGP) es el mecanismo a través del cual la nación transfiere recursos a las entidades territoriales para financiar los sistemas de educación, salud, acueducto y alcantarillado, entre otros. El SGP tiene una asignación sectorial llamada SGP Educación correspondiente al 56,8% de las transferencias totales a los territorios. Adicional a la asignación SGP Educación, existen dos asignaciones especiales complementarias a saber, SGP Alimentación escolar y SGP Atención integral a la primera infancia.

de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG)⁴. Este último es administrado por una empresa fiduciaria pública también del nivel nacional (FIDUPREVISORA).

Una cuarta fuente de financiamiento la constituyen los recursos educativos de la nación, asignados directamente para su ejecución al nivel nacional de gobierno con miras a implementar sus proyectos de inversión, la mayoría de ellos administrados por el Ministerio de Educación Nacional, pero donde concurren otras instituciones como, por ejemplo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC). Este último asigna dotación de computadores o de conectividad a los establecimientos educativos (programas como Computadores para Educar y Compartel). También está el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a través del programa Familias en Acción, que cuenta con un componente de transferencias a las familias de los estudiantes de 3 a 18 años, condicionado a la asistencia de los niños a la escuela.

Otra fuente de recursos del sistema educativo proviene del Sistema General de Regalías, que corresponde a la forma en que se administran en Colombia los ingresos públicos derivados como contraprestación económica por explotación de recursos naturales no renovables que son propiedad de la nación. Estas asignaciones se distribuyen, de acuerdo con ciertos criterios establecidos en la Ley de Regalías, directamente a los municipios y departamentos donde se explotan los minerales e hidrocarburos, o a través de fondos nacionales concursables que financian proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales⁵.

En conclusión, en la financiación de la EPBM participan nueve fuentes distintas de financiamiento público: 1) los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) que ejecuta directamente el Ministerio de Educación Nacional; 2) los recursos de PGN ejecutados por otras entidades del nivel nacional de gobierno; 3) los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) que se transfieren del nivel nacional a las entidades territoriales con destinación específica al sector educación; 4) los recursos del SGP que se asignan al Programa de Alimentación Escolar (PAE) y a la Atención Integral a la Primera Infancia; 5) otras transferencias del nivel nacional, fundamentalmente para seguridad social del personal docente; 6) los recursos propios de las entidades territoriales, sean corrientes o de capital; 7) los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), que pueden ser directamente asignados a las entidades territoriales productoras de recursos naturales no renovables (regalías directas) o a través de fondos nacionales que los redistribuyen a todas las ET (regalías indirectas); 8) los recursos de crédito, fundamentalmente multilateral, transferidos a través del MEN o de algunas ET de mayor tamaño; y 9) los recursos de

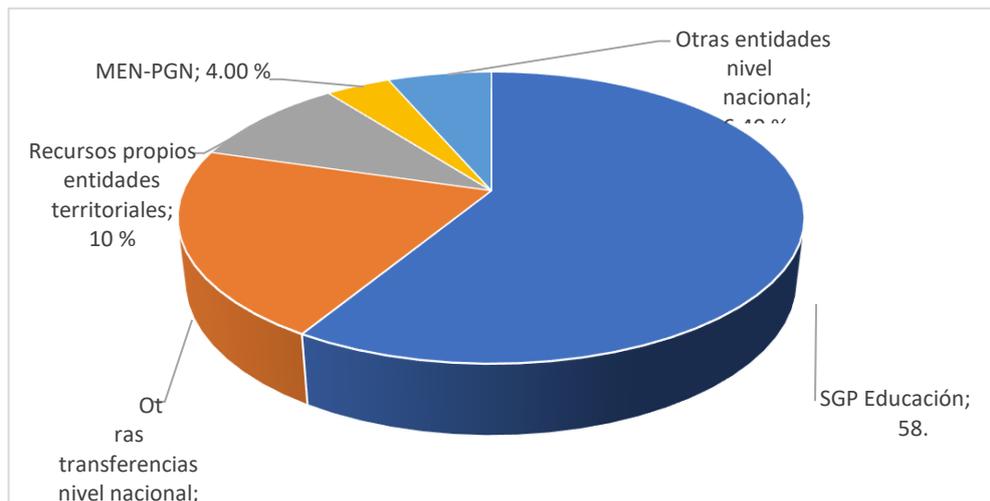
⁴ De manera minoritaria, la nación transfiere recursos directamente a algunos planteles educativos de importancia histórica (Colegio Mayor de San Bartolomé, Colegio de Boyacá, Colegio Miguel Antonio Caro) y a otros programas.

⁵ El Sistema General de Regalías (SGR) es el mecanismo a través del cual se presupuesta, asigna y ejecutan los recursos correspondientes a las contribuciones económicas que deben hacer al Estado aquellas empresas que explotan recursos naturales no renovables, en virtud de que, en Colombia, el subsuelo es propiedad de la nación. El presupuesto del SGR es bianual y diferente al Presupuesto General de la Nación que tiene una vigencia anual.

cooperación internacional o donaciones de privados. Algunas de estas últimas en realidad corresponden a exenciones de impuestos a particulares por dirigir recursos al sector.

La siguiente gráfica, correspondiente a 2021, muestra la participación porcentual de aquellas fuentes que resultan más significativas en el agregado de gasto público de la EPBM en el país.

Gráfico 5. Gasto público en EPBM por fuente de financiamiento 2021



Fuente: MEN (2021)

GASTO PÚBLICO EN EPBM POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO 2021

La mayor participación corresponde al SGP que, con su bolsa de asignación sectorial de educación, representa alrededor del 58.7 % de los recursos (MEN). Le siguen las transferencias adicionales del nivel nacional con un 21 % del total (MEN), entre las que se debe distinguir aquellas ligadas al SGP, las relativas a la seguridad social de la plantilla de personal del sector y otras a algunos establecimientos educativos. En tercer lugar, están los recursos propios de las entidades territoriales que representan cerca de un 10 % (MEN). El cuarto puesto lo ocupan los recursos del PGN ejecutados directamente por el MEN con un 4.0 % de participación, y por último, los recursos de PGN ejecutados por otras entidades nacionales que tienen programas con

destino al sector educativo y cuya participación corresponde al 6.4 % (MEN). Muy marginales resultan los recursos asociados a la contratación de crédito externo e interno o de cooperación internacional, así como los recursos aportados por entidades u organismos del sector privado, con participaciones menores al 1 %⁶.

⁶ Según un estudio de Fedesarrollo sobre la base del análisis del Formulario Único Territorial, los recursos de crédito externo e interno, o de cooperación internacional, representaron el 0.79 % de los ingresos del sector; mientras que los aportados por entidades u organismos del sector privado, como la inversión en educación del

CAPÍTULO III: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR RUBROS

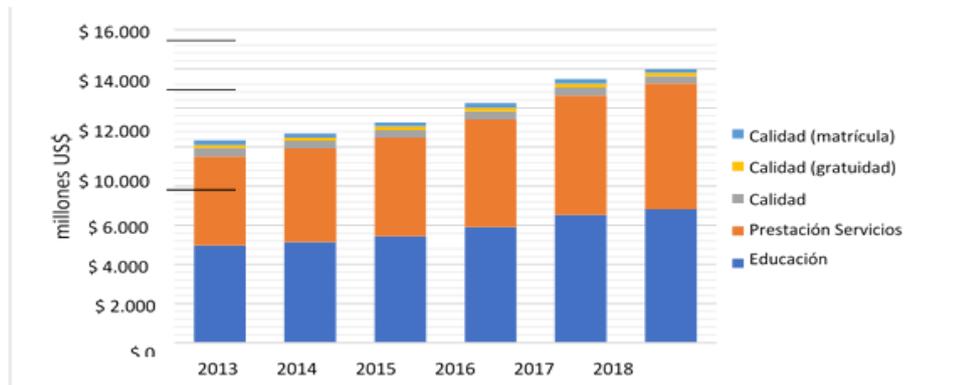
Como ya se ha mencionado, del 4.57 % del PIB que, en promedio, se ha gastado anualmente en la educación pública durante la década anterior, cerca de 3.59 % se ha dedicado a la educación preescolar, básica y media (78.56 % del total), mientras que poco menos de 1 punto porcentual (21.44 %) ha sido dirigido a educación superior (universitaria, técnica y tecnológica).

Respecto a los usos de los recursos para EPBM, es necesario distinguir entre las destinaciones que tienen: 1) los recursos administrados directamente por el nivel nacional y, en particular por el MEN, 2) los recursos del SGP que, como tal, cuentan con destinaciones específicas y 3) la ejecución de las entidades territoriales (certificadas y no certificadas).

En primer lugar, el gasto que realiza directamente el MEN se financia en su parte con recursos del PGN. Como tal, los gastos de funcionamiento corresponden esencialmente al desempeño de las misiones que tiene asignadas esta entidad en cuanto ente rector de la política pública de todo el sistema educativo, incluyendo el personal del que dispone a nivel nacional y los demás rubros asociados. Por otra parte, los gastos de inversión refieren al fondeo de los diferentes programas estratégicos vinculados a los planes de desarrollo nacionales y planes decenales de educación, tales como: (a) el fortalecimiento de la educación inicial en el marco de la atención integral a la primera infancia; (b) el fortalecimiento de la cobertura, calidad y eficiencia del sistema; (c) la ampliación y mejoramiento de la alimentación escolar; (d) la financiación de la construcción, mejoramiento y dotación de la infraestructura educativa; (e) el Programa Nacional de Alfabetización, entre otros.

En segundo lugar, el SGP dirigido a educación representa, según la Ley 715, aproximadamente el 56 % del total de transferencias territoriales, las cuales deben ser dirigidas a cuatro rubros específicos: prestación del servicio; calidad-gratuidad; calidad-matrícula y cancelaciones. En el siguiente gráfico se muestra la evolución que ha tenido la participación de cada concepto de destinación del SGP a partir del año 2013.

sector solidario, representaron apenas el 0.78 % de los ingresos. Ver: Agudelo, M. I., Forero, D., Moreno, C. V., & Otero, M. (2019). La educación rural en Colombia y las intervenciones educativas para mejorarla. Fedesarrollo. Bogotá.

Gráfico 6. Distribución de la asignación sectorial de educación del SGP 2021

Fuente: SICODIS

Como se puede observar, los recursos llamados de Prestación del Servicio representan, en promedio para el periodo, más del 90 % del total de transferencias pertenecientes a la Asignación Sectorial de Educación del SGP y, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, es posible financiar a su cargo los siguientes rubros:

- (1) las plantas de personal docente, directivo docente y administrativo, que ocupan la mayor parte de los recursos;
- (2) la contratación del servicio educativo;
- (3) los gastos administrativos de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas (ETC);
- (4) otros rubros como alimentación escolar, la conectividad e incentivos para mejorar el desempeño de las ETC, entre otros.

Estos recursos se distribuyen entre las 96 ETC que hay en el país, teniendo como base un valor per cápita diferenciado para cada ETC llamado tipología, multiplicado por la matrícula atendida y, hasta 2018, aquella por atender (artículo 16 de la Ley 715 de 2001). También se tiene en cuenta el cierre completo de los gastos de nómina, para lo cual se gira un complemento en caso de que sea necesario.

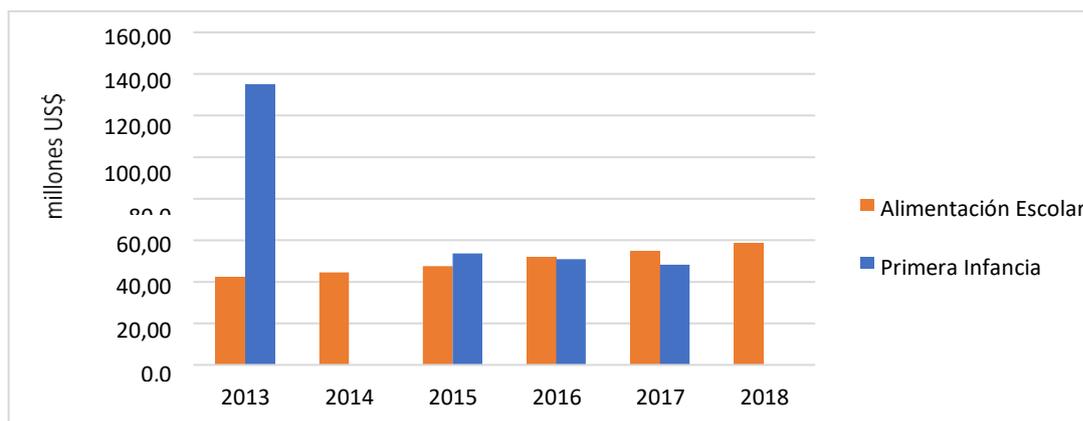
En términos de participación, según el MEN, para 2021 el 76 % de los recursos de Prestación del Servicio se distribuyeron según la matrícula de cada ETC, el 23.6 % para los complementos de nómina y el restante 0.4 % para pagar la conectividad de las instituciones educativas oficiales.

En el agregado, toda la asignación de Prestación del Servicio representó para 2021, el 94.3 % del total de la partida de educación del SGP (MEN, 2021), mientras que el restante 5.7 % se distribuyó entre los llamados recursos de calidad (4.3 %) y un rubro pensional denominado de Cancelaciones, el cual se gira a los departamentos para el pago de

pensiones de regímenes antiguos⁷. A su vez, los recursos de calidad se dividen en la partida de calidad- matrícula que se gira a todos los municipios certificados y no certificados (2.9 %) y la partida de calidad-gratuidad enviada directamente a las instituciones educativas (2.8 %).

Como se mencionó en el apartado anterior, adicional a la asignación sectorial del SGP para educación, existen dos rubros especiales de este sistema de transferencias territoriales correspondientes a las asignaciones especiales para alimentación escolar y primera infancia. En el siguiente gráfico se puede observar su evolución en años más recientes.

Gráfico 7. Asignaciones especiales del SGP que concurren al sector educación



Fuente: SICODIS.

La partida especial de alimentación escolar tiene, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, una participación del 0.5 % del total del SGP que confluye junto a los recursos del PGN asignados al MEN para financiar el Programa de Alimentación Escolar que actualmente distribuye cerca de 5,7 millones de raciones de comida diariamente en las escuelas (74.4 % de la matrícula oficial en EPBM). Por su parte, la partida de primera infancia no tiene una participación permanente en el SGP y solamente recibe recursos si el crecimiento del PIB es superior al 4 %. Según el MEN (2022), en los últimos años ambas partidas no han representado más del 2 % del total de recursos del SGP. En cuanto a las otras transferencias giradas por el nivel nacional, hay que señalar que la mayor parte (89 %) va a pagar las prestaciones sociales de la plantilla de personal del sector.

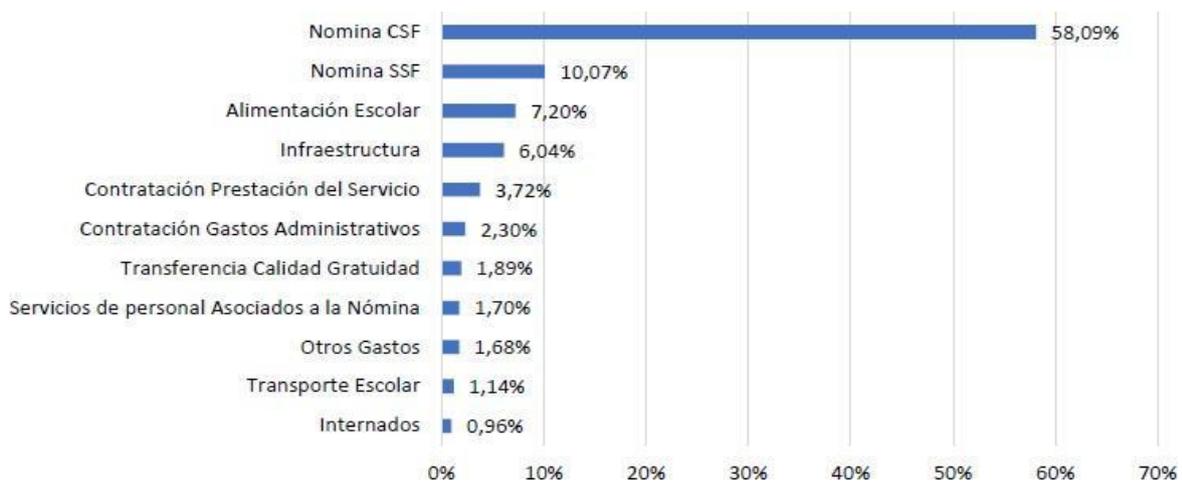
Finalmente, respecto a los usos del gasto público en EPBM, es necesario examinar las destinaciones del nivel subnacional, fundamentalmente las ETC, los municipios no certificados y las instituciones educativas. Las dos primeras combinan, para financiar el

⁷ De acuerdo con el MEN (2022), los recursos de la partida de Cancelaciones están destinados a atender las prestaciones sociales del personal nacionalizado por la Ley 43 de 1975 y otras leyes de nacionalización de la educación, que estaban a cargo de las extintas Cajas o Fondos de Previsión Social de carácter territorial.

sistema educativo en sus jurisdicciones, los recursos ya descritos del SGP junto con sus recursos propios, los cuales provienen de fuentes corrientes y no corrientes, como las tributarias y de capital.

A continuación, se presentan los principales rubros a los cuales se destinan los recursos ejecutados por las entidades territoriales certificadas, rastreados a través del Formulario Único Territorial (FUT), teniendo en cuenta todas las fuentes de recursos, tanto propios como de transferencias.

Gráfico 8. Destinación por rubros del gasto educativo entidades territoriales certificadas



Fuente: Formulario Único Territorial. DNP.

Como se puede ver, los gastos dirigidos al pago de la nómina y sus prestaciones (nómina con situación de fondos -CSF-, sin situación de fondos -SSF- y los servicios de personal) implican cerca del 70 % de la ejecución presupuestal de las ETC. Y si se agrega a este monto la contratación del servicio educativo con particulares (3.72 %) y los gastos administrativos (2.30 %), se puede afirmar que más de las $\frac{3}{4}$ partes de la ejecución están ligadas a gastos de personal o administrativos. El 25 % restante queda para cubrir todos los demás rubros de la canasta educativa en las distintas modalidades de prestación del servicio, como la alimentación y el transporte escolar, la construcción, dotación y mantenimiento de la infraestructura, así como los materiales pedagógicos. Hay que resaltar que la inversión en formación y actualización docente no resulta significativa y, como tal, no aparece como una categoría específica.

La realidad de la asignación dista mucho de lo estipulado por la Ley 715 que regula las competencias y recursos de la EPBM, que habilita a las ETC a dirigir recursos propios para proyectos de inversión que permitan el mejoramiento de la calidad, la provisión de la canasta educativa, la ampliación, adecuación y mantenimiento de los establecimientos educativos, los servicios públicos y gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos, el servicio de transporte y alimentación escolar, entre otros.

En el caso de las instituciones educativas, si bien las principales inversiones que se hacen en ellas son ejecutadas por las ETC y los municipios no certificados, también reciben directamente la partida de calidad-gratuidad proveniente del SGP a nivel nacional, la cual es girada para que sea administrada por el establecimiento educativo. Esta partida, que se introdujo a partir de 2008 y se amplió después de la Sentencia de la Corte Constitucional (C-376-10) sobre la gratuidad de la EPBM en 2010, fue diseñada para sustituir el cobro de cuotas escolares en las escuelas, lo que hasta entonces era legal en el ordenamiento jurídico colombiano, a pesar de contravenir disposiciones específicas de la normativa internacional del derecho a la educación, incorporadas a la Constitución. Precisamente, la mencionada sentencia prohibió dichos cobros al menos en los 10 años de educación fundamental. Desde entonces, todos los gobiernos lo han extendido a la totalidad de la EPBM. No obstante, no se ha logrado acceder a la información de la ejecución reportada por las escuelas para comprender la distribución de estos recursos que, como se señaló, ascienden actualmente a cerca de 600 mil millones de pesos (corrientes de 2021), lo que corresponde a un 2.8 % de la asignación sectorial del SGP a educación.

BIBLIOGRAFÍA

Agudelo, M. I., Forero, D., Moreno, C. V., & Otero, M. (2019). La educación rural en Colombia y las intervenciones educativas para mejorarla. Fedesarrollo. Bogotá.

Álvarez, H., Elacqua, G., Piñeros, L., Rivera, M. C., & Santos, H. (2018) ¿Cómo mejorar la eficiencia y la equidad de la inversión educativa en Colombia ante un panorama fiscal restrictivo? Diagnóstico y propuestas: BID.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Bases municipales y departamentales del Formulario Único Territorial (2013-2018). Obtenido de SISFUT: <https://sisfut.dnp.gov.co/app/descargas/visor-excel>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019). Bases de datos del SGP y del SGR (2013 - 2018). Obtenido de Sicodis: <https://sicodis.dnp.gov.co/>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Bases de datos del SIIF sector educación (2013 - 2018). Obtenido de Seguimiento Ejecución Presupuesto General de la Nación: <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Datos-y-Estadisticas/Presupuesto%20de%20Inversion/Paginas/Seguimiento.aspx>

Economía Urbana (2015). Estudio de costos de la Canasta Educativa. Ministerio de Educación Nacional. Mimeo.

Edwards Jr., D. B., & Termes, A. (2019). Los colegios en concesión de Bogotá: los límites de la eficiencia económica de los programas chárter. Revista Colombiana de Educación, 1(76), 91-116.

Giraldo, C. (2000). El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional: un ajuste que llevará la economía al colapso. Recuperado de: <http://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/27-10.pdf>.

Ministerio de Educación Nacional (2016). La Historia de la Matrícula Contratada, publicado en <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Contratacion-del-servicio-educativo/Historia-del-Programa/358040>: LA-HISTORIA- DE-LA-MATRICULA-CONTRATADA.

MEN, (2022). Nota técnica "El Sistema General de Participaciones (SGP): estado actual y necesidades de reforma. Ministerio de Educación Nacional. 2022, Mimeo. Bogotá.

MEN, (2017). Presentación ante la mesa de negociación con FECODE sobre el Financiamiento del Sector Educativo. Mimeo.

Ministerio de Educación Nacional, (2017). Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (2019). Presupuesto General de la Nación 2019.

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogr_alnacion/presupuestogeneraldeLANACION/decretopresupuestogralnacion2019

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (2019). Presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Agosto 2019.

OCDE (2019). Education at a Glance 2019: OECD Indicators. París: OECD Publishing.

Ortiz, I. (2017). El Sistema General de Participaciones y la des-financiación estructural del Derecho humano a la educación. Revista Educación y Cultura. 118. 18-25

Ortiz, I. y Losada I. (2021). Lógicas de privatización y desigualdad en la educación colombiana: Un análisis desde la perspectiva del desfinanciamiento del derecho humano a la educación. Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación, Clade y Oxfam- IBIS. Sao Paulo. 2021.

Save the Children UK (2006). Financiamiento y presupuestos públicos en educación. Publicación producida en el marco del proyecto: Educación inclusiva y de calidad con financiamiento sostenible para los niños, niñas y jóvenes más excluidos de Colombia en Bogotá, Medellín, Cartagena, Villavicencio, Soacha, Quimbaya y Montenegro. Bogotá: Save the Children UK y Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez.

Secretarios de Educación (2017). Carta de los Secretarios de Educación de Colombia. Sin la financiación adecuada la educación está en riesgo. Disponible en <https://fecode.edu.co/images/comunicados/2017/CARTA%20SECRETARIOS%20EDUCACION%20A%20PRESIDENTE.pdf>

Vargas, C. (2002). Estudio para la reglamentación del artículo 16 de la Ley 715 de 2001. Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

Normativa citada

- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículos 67, 93, 356 y 357.
- 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, se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la misma y se dictan otras disposiciones. 12 de agosto de 1993. Congreso de la República. Bogotá.
- Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la Ley general de educación. 8 de febrero de 1994. Congreso de la República. Bogotá.
- Acto Legislativo 01 de 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución política. Publicado en el Diario Oficial No. 44.506, de 1 de agosto de 2001.

- 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. 21 de diciembre de 2001. Congreso de la República. Bogotá.
- Acto Legislativo 04 de 2007. Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución política. Publicado en el Diario Oficial 46686 de julio 11 de 2007.

Latindadd

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social



Red de
Justicia
Fiscal de
América
Latina y el
Caribe



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

20
años

