

**El sistema tributario y su  
impacto en la  
financiación de la  
educación en Colombia  
entre 2015 y 2021**

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



## DOCUMENTO DE TRABAJO N° 04

# El sistema tributario y su impacto en la financiación de la educación en Colombia entre 2015 y 2021<sup>1</sup>

Miguel Rodríguez Camacho<sup>2</sup>

Karen Perilla Maldonado<sup>3</sup>

Abril, 2023

<sup>1</sup> Este trabajo es parte del Proyecto: "Justicia fiscal y derecho humano a la Educación: Diagnóstico, participación e incidencia en América Latina y el Caribe", coordinado por la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd), Red de Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe (RJFLAC) y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), auspiciado Open Society Foundation.

<sup>2</sup> Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Educación de la Universidad Libre. Director de Investigaciones de Cedetrabajo.

<sup>3</sup> Economista de la Universidad de los Llanos. Investigadora de Cedetrabajo

## Indice

<b>JUSTIFICACIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO I: ESTRUCTURA DEL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO .....</b>	<b>7</b>
1.1 Tipos de impuestos en el sistema tributario colombiano .....	7
1.2 Características del sistema tributario .....	11
1.3 Abuso fiscal: evasión y elusión .....	13
<b>CAPÍTULO II: REFORMAS TRIBUTARIAS Y EDUCACIÓN .....</b>	<b>15</b>
2.1 Principales reformas fiscales.....	15
<b>CAPÍTULO III: FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO.....</b>	<b>20</b>
3.1 Financiación de la educación preescolar, básica y media.....	21
3.2 Financiación de la educación Superior.....	21
3.3 Financiamiento público vs privado.....	22
3.4 Financiamiento Nacional vs subnacional.....	22
3.5 Comparación del Presupuesto del Sector Educación frente a otros sectores.	23
3.6 Necesidades de financiamiento para educación.....	26
<b>CAPÍTULO IV: PRINCIPALES COMPROMISOS ASUMIDOS EN MATERIA EDUCATIVA .....</b>	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE FINANCIAMIENTO .....</b>	<b>28</b>

## Gráficos

Gráfico 1. Recaudo Total: nacional y territorial, como proporción del PIB 2015 - 2021.....	9
Gráfico 2. Crecimiento anual del PIB y del Recaudo Total en valores constantes 2015-2021: .....	10
Gráfico 3. Recaudo por tipo de impuesto nacional 2021.....	10
Gráfico 4. Tasa Nominal y Tasa Efectiva del Sector Actividades financieras, inmobiliarias y de seguros en Colombia (2011-2020).....	12
Gráfico 5. Tasa Nominal y Tasa Efectiva del Sector Minero en Colombia (2011-2020): ...	13
Gráfico 6. Presupuesto General de la Nación (2017-2021) por año y sector (pesos).....	24
Gráfico 7. Presupuesto General de la Nación (2017-2021) por año y sector- (Dólares) ...	24

## TABLAS

Tabla 1. Tipos de impuestos en Colombia: .....	8
Tabla 2. Principales reformas tributarias entre 2015 y 2021: .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Tabla 3. Gasto por estudiante por tipo de educación en Colombia y la OCDE en 2018: .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>

## JUSTIFICACIÓN

Está demostrado que la educación es el motor para el desarrollo económico y social de los países. Mejora la productividad, impulsa el avance tecnológico y eleva el nivel del capital humano; a la vez que aumenta las oportunidades de acceso laboral, la calidad de vida y rompe con la transmisión de la pobreza intergeneracional.

En América Latina se vienen haciendo esfuerzos para cerrar las brechas en términos de la desigualdad, de clases sociales y de género. Es decir, en darle un mayor acceso a la educación a las poblaciones más vulnerables. En Colombia, por ejemplo, hoy en día se están graduando más mujeres que hombres en la educación superior. Pero todavía quedan muchos retos para poder cumplir con los ODS.

En este sentido, en Colombia, el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4, "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos", está lejos de las expectativas, especialmente luego de la pandemia. En América Latina, según un estudio de PNUD, los estudiantes se vieron rezagados con los cambios a educación remota, debido al limitado acceso a herramientas tecnológicas y académicas en el hogar, lo que los retrasó y traerá impactos negativos a largo plazo.

Los movimientos sociales que lograron cambios importantes en medio de la crisis actual fueron actores determinantes. Por ejemplo, en Colombia en los últimos años, se aumentó el presupuesto para financiar la educación, no por voluntad del gobierno, sino por el movimiento social que se dio en contra de las medidas propuestas por el propio gobierno. Estas luchas permitieron un aumento en el presupuesto de educación de \$12 197 millones de dólares (\$26,9 billones de pesos constantes de 2010) en 2017, a \$11 150 millones de dólares (\$31,7 billones de pesos constantes de 2010) en 2021. Sin embargo, este aumento no ha sido suficiente para mejorar la calidad educativa, ni las condiciones de los profesores y los estudiantes. Por el contrario, las brechas frente a países desarrollados siguen creciendo, y el presupuesto de la educación se pierde con fenómenos como la corrupción.

En Colombia, el gasto público en instituciones educativas desde el nivel primaria hasta el universitario por estudiante, fue de \$2 425 dólares en 2018, en comparación con los \$10 000 dólares en promedio reportados para los estudiantes de países de la OCDE<sup>6</sup>. Esto refleja la

---

4 En todo el documento los pesos constantes tienen como base el año 2010.

5 Ministerio de hacienda y Crédito Público. (2018; 2022) Presupuesto General de la Nación. Tomado de: [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages\\_pgn](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_pgn)

6 OCDE (2021). Garantizar igualdad de oportunidad para los estudiantes a través de los diversos antecedentes socioeconómicos. Tomado de: [https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/EAG2021\\_CN\\_COL\\_ES.pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/EAG2021_CN_COL_ES.pdf)

dimensión de las necesidades en materia de educación, que se incrementan en un contexto económico global de crisis como el actual.

En el caso particular de Colombia, antes de la pandemia, la economía observaba el continuo desaceleramiento de su producción. Desde 2015, la caída de los precios internacionales de las materias primas golpeó las finanzas de economías dependientes de la explotación de recursos minero-energéticos, como es el caso de Colombia. La desaceleración por la promoción de importaciones en condiciones desfavorables puso en aprietos las cuentas del Estado, ante la llegada de la pandemia en 2020.

De acuerdo con las proyecciones de los organismos multilaterales, el principal reto que van a enfrentar los estados para cubrir las desigualdades estructurales de sus economías, es corregir la limitada generación de riqueza. En Colombia, el continuo deterioro del aparato productivo por cuenta del crecimiento de las importaciones y el abandono estatal, no ha permitido el desarrollo de una estructura productiva capaz de generar los recursos necesarios para cubrir las necesidades de gasto recurrentes. El país pasó de un déficit promedio aproximado de 3% en los años previos a la pandemia, a más de 7% en 2021, con la expectativa de que en 2022 termine en 5,6% según el Marco Fiscal de Mediano Plazo<sup>7</sup>.

Ante las metas adquiridas en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, es necesario que los Estados actúen para garantizar los recursos necesarios, en medio de un contexto internacional volátil. Este trabajo busca aportar en el análisis de la justicia fiscal, especialmente en materia de educación, para lo cual revisa la estructura y evolución del sistema tributario colombiano entre 2015 y 2021, mediante el análisis de estadísticas oficiales y el mapeo de reformas fiscales que han tenido efecto en los ingresos presupuestarios para educación a la luz del comportamiento del gasto público en educación. Como parámetros de evaluación, se emplearon las metas y compromisos consignados en el ODS 4.

---

7 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022) Marco Fiscal de Mediano Plazo . Tomado de:[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages\\_EntidadesFinancieras/marcofiscalmedianoplazo/marcofiscaldemedianoplazo2022](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/marcofiscalmedianoplazo/marcofiscaldemedianoplazo2022)

## INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas, el modelo de desarrollo colombiano se centró en la promoción de las importaciones, el abaratamiento de la mano de obra, la reducción del Estado y el control del gasto público. El resultado es la grave situación social y económica. La matriz productiva es pequeña, débil y dependiente de los mercados internacionales.

En este sentido, la economía colombiana no genera la riqueza suficiente para satisfacer las necesidades de toda su población. La liberalización comercial y financiera, las privatizaciones, el control del gasto público y la flexibilización del mercado laboral deterioraron la capacidad de generación de riqueza del aparato productivo. El PIB per cápita del país es de seis mil dólares anuales, un nivel inferior al de Perú, Brasil, México, Argentina, Chile y Uruguay.

La necesidad fiscal es evidente en Colombia y exige cambios, sobre todo por la alta desigualdad. Según datos del DANE en 2021, el coeficiente de Gini fue 0,5238, con lo que es uno de los países más desiguales en el mundo y el segundo más desigual en América Latina<sup>9</sup>. La incidencia de la pobreza monetaria fue de 39,3%, nivel que tenía hace una década, superior al de países como Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Costa Rica, Chile, Argentina, Guatemala y República Dominicana.

El desbalance en las cuentas macroeconómicas y del gobierno es evidente. En los últimos años el déficit comercial se multiplicó por tres. La deuda neta del Gobierno Nacional Central se ubicó en 60,8% del PIB en 2021, 26,4 pp mayor que la observada hace una década; y el servicio de la deuda creció a niveles históricos.

De no corregirse esta situación, seguirán aumentando las presiones sobre los pasivos del Gobierno, lo que limita el gasto público por la acción de la Regla Fiscal que demanda un ajuste estructural del balance fiscal de 2,3 pp del PIB en los próximos cuatro años. De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022, el déficit fiscal en 2022 cerrará en 5,6% del PIB, sustancialmente superior al promedio de los últimos 20 años (3,8% del PIB).

Teniendo en cuenta este panorama, así como las crecientes necesidades en materia social, el presente estudio revisa la estructura del sistema tributario colombiano a la luz de las necesidades en materia de financiación de la educación, tomando como meta el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4.

---

8 DANE (2021) Comunicado de Prensa Pobreza monetaria. Tomado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf)

9 Banco Internacional de reconstrucción y fomento y Banco Mundial. (2021) Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia. Tomado de: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/602591635220506529/pdf/Main-Report.pdf>

# CAPÍTULO I: ESTRUCTURA DEL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO

En los últimos años en Colombia, se han conformado tres comisiones de expertos con el fin de analizar y proponer soluciones a los problemas del sistema tributario colombiano: Comisión para la Competitividad y la Equidad, 2015, Comisión de estudios del Sistema Tributario Territorial, 2020, y Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021. Aunque el diagnóstico es claro, hasta el momento no se han logrado avances. El sistema tributario en Colombia es disfuncional, es un sistema regresivo, que no responde a los principios de la Constitución de 1991, ni a estándares deseables como: progresividad y equidad, transparencia y eficiencia, compromiso con el cumplimiento tributario, simplicidad, educación y asistencia al contribuyente, corresponsabilidad, estabilidad y certeza y adaptabilidad.

El sistema tributario en Colombia es altamente regresivo. En el año 2021 los impuestos indirectos aportaron el 54,2% del recaudo nacional, mientras que los impuestos directos aportaron el 45,8%. Lo que quiere decir que más de la mitad de los tributos en el país son indirectos y afectan en mayor proporción a la población más vulnerable.

También es complejo, se caracteriza por aplicar demasiadas deducciones, exenciones y tratamientos tributarios especiales, tanto para personas naturales como jurídicas. Esto implica menores recursos para atender necesidades sociales como educación, salud e infraestructura. Además, la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios indicó que varios de estos gastos tributarios no se aplican en los países miembros de la OCDE, debido a su carácter distorsionante.

El recaudo de los impuestos del orden nacional entre 2005 y 2021 pasó de 12,89% a 14,34% del PIB. Pese a este aumento, aún se encuentra por debajo del promedio de la OCDE<sup>10</sup>. El bajo recaudo está asociado a una estructura regresiva y compleja que fomenta el abuso fiscal como se muestra a continuación.

## 1.1 Tipos de impuestos en el sistema tributario colombiano

Dos grandes grupos de impuestos alimentan los ingresos corrientes de la nación: directos e indirectos, cuyo recaudo puede ser de carácter nacional o territorial. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se encarga de recaudar los impuestos nacionales

---

10 Consejo Privado de Competitividad. (2022) Sistema Tributario. Informe Nacional de competitividad 2021-2022. Tomado de: [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2021/11/12\\_CPC\\_INC\\_2021\\_SISTEMA-TRIBUTARIO-V5-1.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2021/11/12_CPC_INC_2021_SISTEMA-TRIBUTARIO-V5-1.pdf)

y la Secretaría de Hacienda de cada municipio o departamento, se encarga de recaudar los impuestos territoriales.

Los impuestos directos son los que gravan directamente a la persona, natural o jurídica. Entre los impuestos nacionales de este tipo se encuentran el impuesto de renta, industria y comercio, riqueza o patrimonio. Entre los impuestos territoriales de carácter directo están el impuesto predial y el impuesto vehicular.

**Tabla 1. Tipos de impuestos en Colombia**

	Directos	Indirectos
<b>Nacionales</b>	Impuesto sobre la Renta Personas Naturales	Impuesto sobre las Ventas
	Impuesto sobre la renta Personas Jurídicas	Impuesto sobre aduanas y recargo
	Impuesto sobre la para la equidad Cree	Impuesto de timbre Nacional
	Sobretasa Cree	Impuesto de timbre nacional sobre salidas al exterior
	Impuesto para preservar la seguridad Democrática	Impuesto a la explotación de oro plata y platino
	Impuesto al patrimonio	Gravamen a los movimientos financieros
	Impuesto al patrimonio ( Decreto Legislativo 4825/2010)	Impuesto al turismo
	Sobretasa Impuesto al patrimonio (( Decreto Legislativo 4825/2010))	Impuesto Nacional al consumo
	Impuesto a la Riqueza	Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM
	Monotributo	Impuesto a las armas y municiones
		Impuesto de remate y adjudicaciones
		Sobretasa nacional a la Gasolina
		Sobretasa al ACPM
		Impuesto Nacional al Carbono
	Estampillas Nacionales	
	Impuesto de salida de extranjeros	
<b>Territoriales</b>		Sobretasa a la Gasolina
	Impuesto Predial	Impuesto al Consumo de Licores y Cerveza, cigarrillos y tabaco
	Impuesto a Vehiculos	Impuesto de azar y espectaculos
		Impuestos de delineacion urbana
		Estampillas Territoriales
		Impuesto del timbre
	Impuesto de Industria y Comercio ICA	

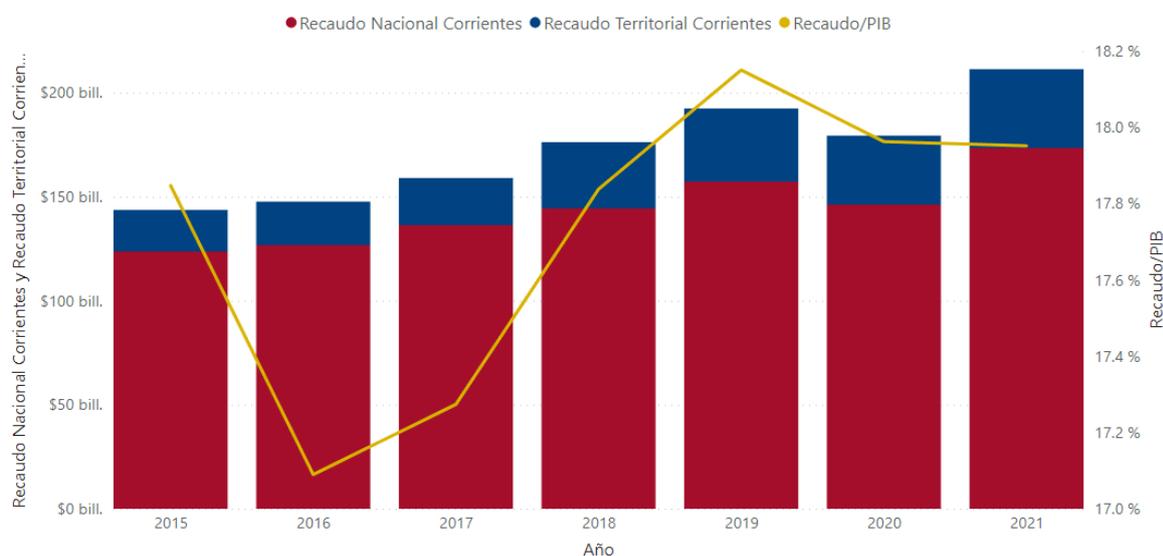
*Fuente:* Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por otro lado, están los impuestos indirectos, que se caracterizan por que se cobran a todos por igual y no tienen en cuenta la capacidad económica de cada persona. Los impuestos nacionales de mayor relevancia de esta categoría son: el IVA (impuesto de valor agregado), el impuesto al turismo, el impuesto nacional al consumo, el impuesto nacional a la gasolina o ACPM. En los territoriales se encuentran tributos como el impuesto al consumo de licores, cerveza, cigarrillos y tabaco, el impuesto a Industria y Comercio (ICA), y el impuesto a la sobretasa de gasolina.

En Colombia, el recaudo total pasó de representar el 14,71% (12,89% nacional y 1,82% territorial) del PIB en 2005 al 17,95% (14,73% nacional y 3,22% territorial). El crecimiento del

recaudo como proporción del PIB responde especialmente al proceso de descentralización de las últimas dos décadas, el cual otorgó mayores fuentes de recaudo a los municipios y departamentos. Entre 2015 y 2021, el recaudo total fue de 17,75% del PIB en promedio (14,8% nacional y 2,96% territorial).

**Gráfico 1. Recaudo Total: nacional y territorial, como proporción del PIB 2015 - 2021**

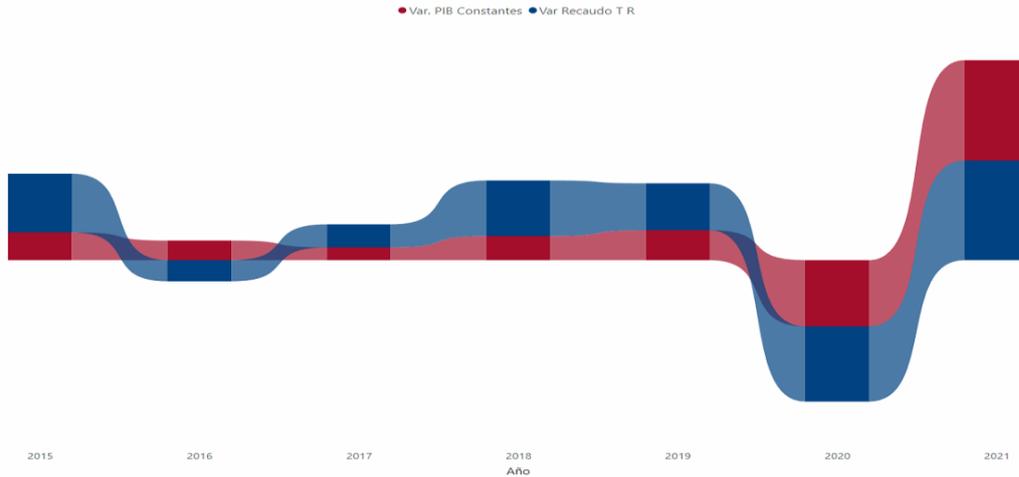


**Fuente:** Elaboración propia con datos de DIAN y DNP.

El comportamiento del recaudo total en relación con el del PIB responde a la combinación de factores económicos e institucionales, pues el país ha reformado el sistema tributario en promedio cada 18 meses en los últimos 20 años. Entre 2005 y 2021, el recaudo total creció a un ritmo superior (5,06%) al del PIB (3,67%). Aunque el recaudo por impuestos nacionales representó el 85% del recaudo total, el crecimiento se explica en buena parte por el comportamiento del recaudo de impuestos subnacionales que evolucionó a mayor velocidad (7,68% y 4,66%, respectivamente).

Asimismo, entre 2015 y 2021, el crecimiento del recaudo territorial se mantuvo por encima del 7% anual, mientras que el nacional fue de 2,07%. Esto arroja un crecimiento acumulado de 2,85%, superior al crecimiento promedio de la economía (2,25%).

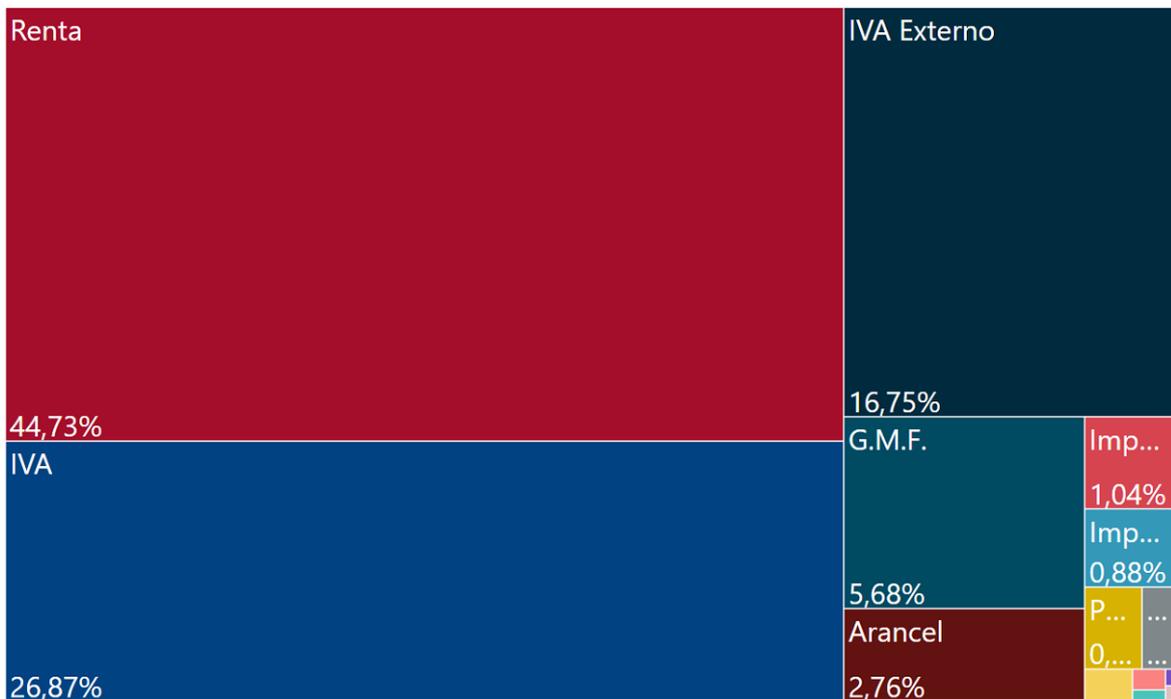
### Gráfico 2. Crecimiento anual del PIB y del Recaudo Total en valores constantes 2015-2021



**Fuente:** Elaboración propia con datos de DIAN y DNP.

En Colombia, el impuesto de renta presenta un comportamiento muy diferente al de los países de la OCDE. El 80% del recaudo recae en las empresas y el restante 20% lo aportan las personas naturales. El recaudo por el impuesto al Valor Agregado (IVA), generado por la venta de productos nacionales, es poco más de una cuarta parte del recaudo total; y el que resulta de la nacionalización de mercancías extranjeras es un 16,7%.

### Gráfico 3. Recaudo por tipo de impuesto nacional 2021



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la DIAN.

Según cifras de la DIAN (2021), el total del recaudo de impuestos nacionales fue de US \$46 218 millones de dólares americanos (\$173 billones de pesos), el cual se concentró principalmente en dos impuestos: el impuesto de renta, que es directo, con 44,7%; y el impuesto del IVA, que es indirecto, con 43,6%. Estos dos impuestos representaron un 88,3% del total del recaudo nacional, mientras el 11,7% restante corresponde a otros tipos de gravámenes como: el impuesto nacional a la gasolina y ACPM, el Gravamen a movimientos financieros, aranceles, el Impuesto al Carbono, el Impuesto al Patrimonio, y el Régimen Simple Unificado (impuesto de renta especial para empresas).

El recaudo territorial se concentra en las principales ciudades y departamentos del país. Bogotá, la capital, recauda el 25%; seguido por Medellín (5,6%), Cali (4,4%), Cundinamarca (4,2%) y Antioquia (4,1%).

### 1.2 Características del sistema tributario

Con el afán de resolver el déficit fiscal para cumplir con la aceptación de las calificadoras de riesgo, Colombia ha ejecutado desde hace casi 30 años reformas tributarias fragmentadas de corte recaudatorio, sin alcance a largo plazo. Lo que han logrado los diferentes cambios es volcar la carga tributaria de los impuestos a los hogares de ingresos bajos y medios; y a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).

Además de la sobrecarga del recaudo sobre los impuestos indirectos, los impuestos directos no son progresivos. Aunque en el impuesto de renta de personas naturales la tarifa es progresiva (hasta el 39% según ingresos), la distribución de los ingresos y de beneficios tributarios la vuelven regresiva. La base de tributación de este impuesto en Colombia es pequeña, pues cubre apenas al 16% de la población económicamente activa (4 millones de personas en 2020), la mayoría (60%) con ingresos laborales inferiores a un salario mínimo.

De acuerdo con las declaraciones de renta de 2020, mientras que el 0,1% de la población más rica concentró el 9% del ingreso bruto de la población, el 50% más pobre apenas llegó al 1%. Asimismo, el sistema beneficia en mayor medida a los más ricos, como lo evidencia la menor tarifa de tributación efectiva de las personas con los niveles más altos de ingresos. Esto sucede porque la mayor parte de los beneficios tributarios recaen en ingresos diferentes a los laborales.

En el impuesto de renta de las empresas pasa algo similar: todas las empresas deben pagar la misma tarifa (35% en 2022) de impuesto de renta, sin importar el tamaño o los ingresos. Sin embargo, esto es altamente inequitativo, teniendo en cuenta que el 98% de las empresas son Mipymes y la desigualdad empresarial para 2021 mostraba un Gini de 0,72. Esto significa que es incluso mayor que la desigualdad entre personas, que tiene un índice de Gini de 0,54.

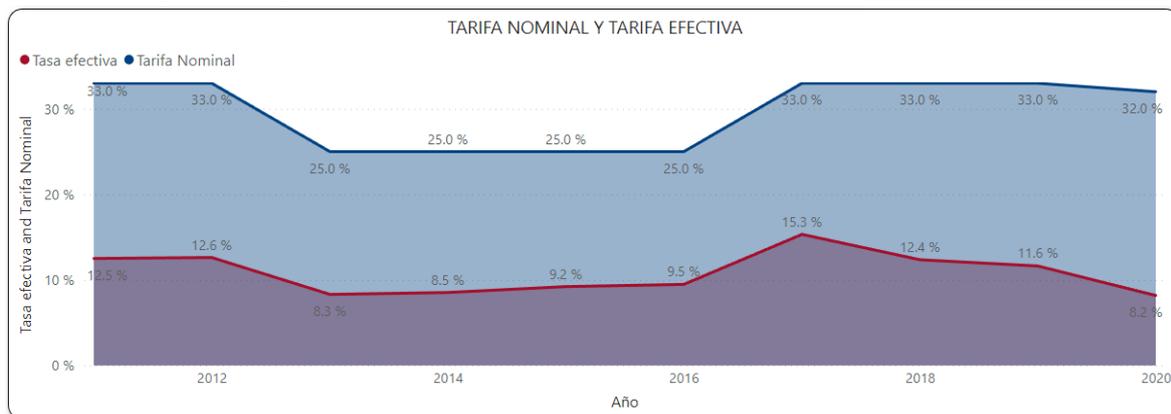
De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las grandes empresas pagan una tarifa efectiva de renta del 24%, las medianas del 29% y las pequeñas del 31%. Esto

evidencia que las grandes empresas son las que se aprovechan en mayor medida de los tratamientos especiales que permiten reducir la carga fiscal.

En resumen, en el año 2021 el gasto tributario ascendió a 7,8% del PIB por cuenta de los tratamientos preferenciales en la estructura del Impuesto sobre la Renta, IVA, Impuesto Nacional al Carbono y el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM especialmente<sup>11</sup>. Al respecto, la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios del año 2021 indicó que estos tratamientos especiales hacen el sistema fiscal colombiano altamente desigual y complejo, pues existen muchas gabelas que benefician de manera injusta a las empresas más grandes, y a sectores que no generan empleo o que no necesitan alivios por sus altas ganancias.

Ejemplo de esto es la tasa efectiva de tributación de las empresas que ha ido disminuyendo en los últimos años en el sector de Actividades Financieras, Inmobiliarias y de Seguros, pasando de 12,36% para el año 2018 a 8,18% para el 2020. Así, este sector dejó de pagar 24,4 puntos porcentuales de su impuesto de renta a cargo, suma equivalente a 10 veces el presupuesto anual de la universidad pública más grande del país.

### Gráfico 4. Tasa Nominal y Tasa Efectiva del Sector Actividades financieras, inmobiliarias y de seguros en Colombia (2011-2020)



**Fuente:** Elaboración propia con agregados de declaraciones de renta de personas jurídicas de la DIAN.

Otro sector que goza de altos beneficios tributarios es el minero. La tarifa efectiva del impuesto de renta pasó de 25% a 12% entre 2018 y 2020, un costo fiscal para el Estado de cerca del 1% del PIB.

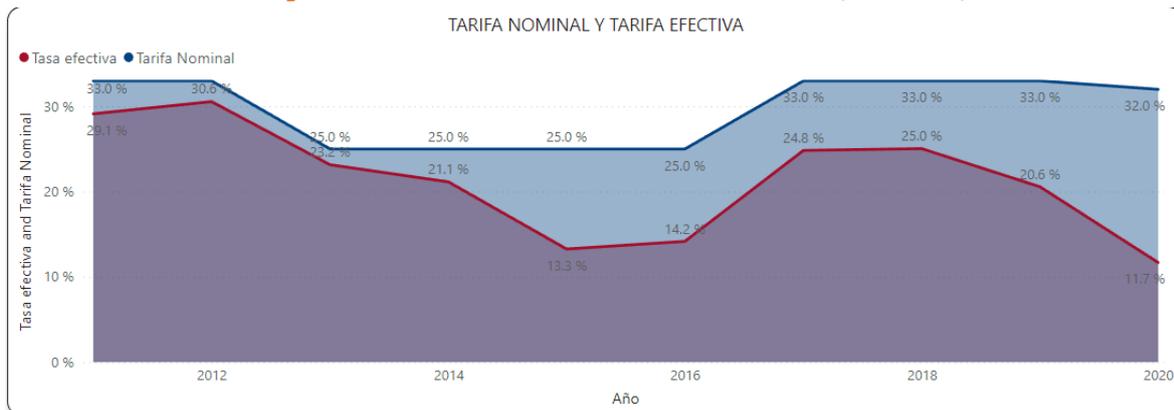
Aunque no hay una evaluación oficial de los resultados en materia de generación de riqueza o empleo de los beneficios tributarios, lo cierto es que no han impactado el mercado laboral o la generación de ingresos. De hecho, los sectores que gozaron de mayores beneficios

<sup>11</sup> Marco fiscal de Mediano Plazo. 2022. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Tomado de: [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-197963%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-197963%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

(financiero y minero) no expandieron su demanda laboral en el último lustro, la cual es pequeña teniendo en cuenta que el empleo generado por el sector financiero representó tan solo el 1,4% del total de ocupados nacionales y el del sector minero tan solo un 0,93% del total de ocupados a nivel nacional.

En conclusión, el sistema tributario en Colombia no cumple con el artículo 363 de la Constitución Política, que ordena la progresividad en materia tributaria: “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”.

**Gráfico 5. Tasa Nominal y Tasa Efectiva del Sector Minero en Colombia (2011-2020)**



*Fuente:* Elaboración propia con agregados de declaraciones de renta de personas jurídicas de la DIAN.

### 1.3 Abuso fiscal: evasión y elusión

Está demostrado que los ingresos tributarios en Colombia siguen siendo relativamente bajos y la carga fiscal recae predominantemente sobre las empresas de forma regresiva.

Según Jose Antonio Ocampo y Luis Carlos Reyes, el nuevo ministro de Hacienda y el nuevo director de la DIAN, respectivamente, Colombia dejó de recaudar unos \$17.365 millones de dólares anuales en el 2021 (\$65 billones de pesos) por fenómenos como la evasión y elusión fiscal. Diversas estimaciones apuntan a que esta cifra podría estar entre \$50 billones (US \$13 357 millones) y \$80 billones (US \$21 372 millones) en el peor de los casos<sup>12</sup>.

En Colombia la evasión por estos impuestos equivale a 5,4% del PIB, porcentaje cercano al de América Latina, del 6,1% del PIB (CEPAL,2020). El impuesto de renta de las empresas es el tributo en el que más se pierden recursos por cuenta de la evasión, aproximadamente un 3,4% del PIB. En el Impuesto al Valor Agregado (IVA), la evasión representó en los últimos

<sup>12</sup> Colprensa - La República. (2022). Evasión de impuestos le estaría quitando a Colombia cerca de 80 billones al año. 8 de agosto de 2022. Tomado de: <https://www.elpais.com.co/politica/evasion-de-impuestos-le-estaria-quitando-a-colombia-cerca-de-80-billones-al-ano.html>

años el 1,3% del PIB y el impuesto de renta a personas naturales un 0,7% del PIB. Las reformas tributarias en su mayoría no han combatido este panorama.

Aunque en el último gobierno se avanzó en las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en el sentido de crear herramientas de lucha contra los flujos financieros ilícitos, los avances no son suficientes. Por ejemplo, el registro de beneficiarios finales recientemente creado no es de acceso público, pues su uso está restringido a un grupo de entidades oficiales y no hay procedimientos claros para conocer los mecanismos de acceso y verificación de la información reportada, lo cual limita el control ciudadano. Sumado a esto, las empresas extranjeras afrontan la medida con mayor flexibilidad.

Por otra parte, en materia de lucha contra la evasión, Colombia estableció en 2016 el “impuesto de normalización”, un gravamen cuyo hecho generador es la omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes, y cuya base gravable proviene de las propiedades valoradas a precios de mercado. En resumen, es un llamado a la “legalización” de activos que pasa por encima del Código Penal, ya que en este se reglamenta la penalización de este tipo de actos.

El artículo 42 de la Ley 1943 de 2018 reactivó el “impuesto de normalización tributaria complementario al impuesto de renta y patrimonio”, que había sido creado en 2016 con carácter transitorio, y que tras ser derogado se reactivó con la Ley 2100 del 2019. Actualmente, se rige bajo la Ley de Inversión Social 2155 del 2021, con una tasa impositiva del 17%, 5 puntos porcentuales por encima de la tasa del año 2016.

Si bien este impuesto se promociona como una forma de obtener recursos que se encuentran por fuera del ámbito legal, la realidad es que se convirtió en una medida permanente que fomenta la evasión. En 2020, del total de los activos legalizados, 44,2% estaban en Panamá; 27,2 % en Estados Unidos; 6 % en Islas Vírgenes Británicas; y 4,4 % en Bahamas.

## **CAPÍTULO II: REFORMAS TRIBUTARIAS Y EDUCACIÓN**

### **2.1 Principales reformas fiscales**

Las reformas tributarias de los últimos años adolecen del problema señalado por la comisión de expertos en beneficios tributarios: solo se centran en corregir desajustes estructurales por medio de medidas transitorias. Ante las necesidades presupuestales derivadas de la caída de los precios de las materias primas, la reforma tributaria de 2016 incrementó el recaudo por vía del impuesto de renta a las personas jurídicas y del IVA, al subir la tarifa del 16% al 19%. Las reformas posteriores se dedicaron a otorgar beneficios tributarios a sectores cercanos al gobierno, como el turismo, financiero o minero. Su implementación se vio restringida por la llegada del COVID. A continuación, se analizan las reformas tributarias implementadas en el periodo 2015-2021.

En el año 2016, durante el segundo gobierno de Juan Manuel Santos, se reformó el Estatuto Tributario mediante la ley 1819, "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones". Los principales cambios que esta reforma introdujo en el Estatuto Tributario fueron:

- Una tarifa general para la renta de personas jurídicas del 33%, además de un impuesto del 20% a las personas que utilicen zonas francas. La reforma dejó estipulados aumentos para los años 2017 y 2018; sin embargo, las reformas posteriores modificaron esta regla.
- Se fijó la tarifa general del IVA del 19% y se eliminó la presentación anual a cambio de entregas bimestrales y cuatrimestrales.
- Se le aplicó IVA a la prestación de servicios, los juegos de azar, la venta de bienes muebles e inmuebles y a los bienes importados.
- Se creó el monotributo, con el fin de facilitar y simplificar el cumplimiento de obligaciones tributarias, permitiendo a las personas naturales acogerse voluntariamente a un tributo diferente calculado en UTV.
- El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) sufrió variaciones y se creó un formato único para su tributación en todo el país.
- Hubo un cambio en la tributación del sector energético mediante la implementación de tributos verdes como el impuesto al carbono.

En materia de educación, la reforma introdujo los siguientes artículos:

- Artículo 247. PARÁGRAFO 1. En el caso de profesores extranjeros sin residencia en el país, contratados por períodos no superiores a ciento ochenta y dos (182) días por instituciones de educación superior legalmente constituidas, únicamente se causará impuesto sobre la renta a la tarifa del siete por ciento (7%). Este impuesto será retenido en la fuente en el momento del pago o abono en cuenta
- Artículo 114. PARÁGRAFO 5. Las Instituciones de Educación Superior públicas no están obligadas a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje.
- Artículo 158-1. Deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación. Las inversiones que se realicen en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, mediante actualización del documento CONPES 3834 de 2015, serán deducibles en el período gravable en que se realicen. Lo anterior no excluye la aplicación del descuento establecido en el artículo 256 del Estatuto Tributario, cuando se cumplan las condiciones y requisitos allí previstos. El mismo tratamiento previsto en este artículo será aplicable a las donaciones que se realicen por intermedio de las Instituciones de Educación Superior o del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), dirigidas a programas de becas o créditos condonables que sean aprobados por el Ministerio de Educación Nacional, y que beneficien a estudiantes de estratos 1, 2 y 3 a través de becas de estudio total o parcial, o créditos condonables que podrán incluir manutención, hospedaje, transporte, matrícula, útiles y libros. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de asignación y funcionamiento de los programas de becas y créditos condonables a los que hace referencia el presente artículo.

Posteriormente, desde el 2018, el gobierno de Iván Duque empezó su mandato con una reforma tributaria, la Ley 1943 de 2018, “Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

Los ajustes tributarios de esta reforma buscaron aumentar la carga del recaudo sobre las rentas laborales y las tarifas del impuesto de renta de personas jurídicas. Asimismo, la reducción de diversos impuestos en sectores de la economía ligados a actividades de servicios basadas en la propiedad intelectual. Un ejemplo fue la reducción a impuesto cero para los emprendimientos digitales, culturales y creativos. En materia de evasión fiscal, el fortalecimiento de las sanciones no se acompañó con cambios en los mecanismos y la capacidad institucional para el seguimiento de casos de evasión, que es el verdadero problema para atender de forma adecuada el fenómeno en Colombia.

Aunque esta propuesta fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional en 2018, el gobierno insistió mediante la ley 210 de 2019, que se promovió con el objetivo de un mayor crecimiento económico y fomento del empleo y la inversión. Los principales cambios con respecto a la fracasada reforma fueron los siguientes:

- Se aumentaron las deducciones consideradas como un vehículo para fomentar la economía y la productividad. Entre ellas, se introdujo la deducción del primer empleo,

en donde los contribuyentes tienen derecho a deducir del impuesto de renta el 120% de los pagos que realicen por concepto de salario.

- Se creó el registro único de beneficiarios finales (RUB), coordinado por la DIAN, que buscaba reducir los flujos ilícitos de dinero, haciendo que las personas tengan que registrar los beneficiarios finales de sus transacciones.

En materia de educación, la reforma introdujo los siguientes artículos:

- Artículo 476: Los servicios de educación prestados por establecimientos de educación preescolar, primaria, media e intermedia, superior y especial o no formal, reconocidos como tales por el Gobierno nacional, y los servicios de educación prestados por personas naturales a dichos establecimientos. Están excluidos igualmente los servicios prestados por los establecimientos de educación relativos a restaurantes, cafeterías y transporte, así como los que se presten en desarrollo de las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994, o las disposiciones que las modifiquen o sustituyan. Igualmente están excluidos los servicios de evaluación de la educación y de elaboración y aplicación de exámenes para la selección y promoción de personal, prestados por organismos o entidades de la administración pública.

Los servicios de educación virtual para el desarrollo de contenidos digitales, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, prestados en Colombia o en el exterior.

- Artículo 107-2. Deduciones por contribuciones a educación de los empleados. Las siguientes deducciones serán aceptadas fiscalmente siempre y cuando se encuentren debidamente soportadas:

Los pagos destinados a programas de becas de estudios totales o parciales y de créditos condonables para educación, establecidos por las personas jurídicas en beneficio de sus empleados o de los miembros del núcleo familiar del trabajador;

Los pagos a inversiones dirigidos a programas o centros de atención, estimulación y desarrollo integral y/o de educación inicial, para niños y niñas menores de siete años, establecidos por las empresas exclusivamente para los hijos de sus empleados;

Los aportes que realicen las empresas para instituciones de educación básica - primaria y secundaria- y media reconocidas por el Ministerio de Educación; y las de educación técnica, tecnológica y de educación superior que cumplan con los requisitos establecidos por el Ministerio de Educación, y que se justifican por beneficiar a las comunidades y zonas de influencia donde se realiza la actividad productiva o comercial de la persona jurídica.

Según el Observatorio de la Gestión Educativa entre el 2018 y 2020, solo 242 proyectos presentados ante el Congreso trataban sobre educación, de los cuales el 14% (33) se convirtieron en Ley. Los proyectos relacionados con la financiación de la educación no fueron aprobados, con excepción de tributos pequeños y particulares como las estampillas, para solventar en algún grado la desfinanciación de las universidades.

En el año 2021, ante las necesidades del COVID y la tormenta económica internacional, el gobierno de Iván Duque reformó nuevamente el sistema tributario con la denominada “Ley de inversión social”, con la cual se aprobaron los siguientes cambios:

- Un aumento de cinco puntos de la tarifa del impuesto sobre la renta para personas jurídicas de 30% a 35%. Esta tarifa se ha modificado en los últimos diez años cinco veces, lo cual demuestra que los gobiernos no han tenido una política fiscal clara que genere estabilidad para el país y para proteger la Inversión Extranjera Directa. Las instituciones financieras deberán liquidar este impuesto sobre una tarifa del 38% hasta el año gravable 2025.
- Se creó el impuesto complementario de normalización tributaria que se causará respecto de aquellos contribuyentes del impuesto sobre la renta que tengan activos omitidos y/o pasivos inexistentes. Este impuesto será gravado con una tarifa que corresponde al 17%.
- Se conserva la exención de IVA por tres días. Esta medida no ha sido eficiente, y está demostrado que no sirve para reactivar la economía; por el contrario, deja un hueco fiscal, promueve e incrementa las importaciones y el consumo de productos de alto valor agregado y no beneficia a la clase más vulnerable del país.
- En cuanto al gasto social y reactivación económica, la reforma trajo consigo la ampliación de programas que ya existían como: Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), Aporte al 25% de un salario mínimo al programa de contratación de Jóvenes entre 18 y 28 años, apoyo a empresas afectadas por el paro nacional, y apoyo a matrícula cero y acceso a la educación superior para la población más vulnerable.

En materia de educación, la reforma incluyó la matrícula cero con el objeto de mejorar el acceso a la educación superior en el nivel pregrado, adoptando como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos. Para ello, el Gobierno nacional definió la destinación de recursos para atender las necesidades de los jóvenes de las familias más vulnerables socioeconómicamente, de los estratos 1, 2 y 3, mediante el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas. A partir de 2023, estos recursos deberán destinarse a los jóvenes de las familias más vulnerables, de acuerdo con la clasificación del SISBEN IV o la herramienta de focalización que haga sus veces.

Asimismo, los recursos se dispondrán a través de programas como “Generación E” u otros programas de acceso y permanencia a la educación superior pública y el fondo solidario para la educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020, el cual permanecerá vigente y podrá recibir aportes de recursos públicos de funcionamiento o inversión de cualquier orden con destino a estos programas. En este sentido, en materia de educación los cambios más importantes fueron:

- La gratuidad de la educación superior para estratos 1, 2 y 3 en universidades públicas.
- La implementación del pago contingente al ingreso (pago proporcional al salario efectivamente devengado) para quienes adquieran nuevas obligaciones con el

ICETEX (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior), que pone el Estado y financia a través de la demanda.

- La posibilidad de que los institutos de investigación puedan ofrecer programas de maestría y doctorado.

**Tabla 2. Principales reformas tributarias entre 2015 y 2021.**

Principales Reformas Tributarias (2015-2021)			
AÑO	Ley	TITULO	ARTICULOS QUE REFORMAN LA EDUCACION
2015			
2016	Ley 1819	"Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones"	<p>En esta reforma no entran artículos que modifiquen directa y exclusivamente la financiación para la educación, pero se hacen pequeñas reformas en el tributo.</p> <p><b>Tarifa del impuesto de renta para personas naturales sin residencia.</b> El caso de profesores extranjeros sin residencia en el país, contratados por períodos no superiores a ciento ochenta y dos (182) días por instituciones de educación superior legalmente constituidas, únicamente se causará impuesto sobre la renta a la tarifa del siete por ciento (7%).</p> <p><b>Deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación.</b> Las Instituciones de Educación Superior no estarán obligadas a tributar sobre las donaciones que se hagan para financiar becas o créditos condonables para estudiantes de estrato 1, 2 y 3</p>
2017			
2018	Ley 1943	"Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones"	<p>Desde la reforma tributaria se buscan elementos que incentiven la educación por medio de deducciones y eliminación de tributos</p> <p><b>Se excluye de Impuesto a las ventas (IVA):</b> Los servicios de educación prestados por establecimientos de educación preescolar, primaria, virtual, media e intermedia, superior y especial o no formal. Además de los servicios de alimentación que se prestan dentro de la educación pública.</p> <p><b>Deducciones por contribuciones a educación de los empleados</b> Se realizarán deducciones a las empresas que contribuyan con el proceso de educación básica y superior de sus empleados</p>
2019	Ley 2010	"Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones"	
2020			
2021	Ley 2155	"Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones"	<p>La ley de inversión social tiene una apuesta alta en materia educación con un proyecto gubernamental que busca volverse política de Estado</p> <p><b>Matrícula cero y acceso a la educación superior:</b> El gobierno nacional adopta como política de Estado, el pago del valor de la matrícula de pregrado de las instituciones de educación superior públicas de los estudiantes de menores recursos. Esta medida está estipulada como plan de impacto para reactivar el sector educación luego de la pandemia del Covid-19. Estos recursos deberán destinarse a los jóvenes de las familias más vulnerables de acuerdo con la clasificación del SISBEN IV. Estos recursos se dispondrán a través de Generación E, otros programas de acceso y permanencia a la educación superior pública y el fondo solidario para la educación</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del Gestor Normativo.

En conclusión, el aumento del recaudo por las reformas tributarias no implicó un aumento del presupuesto para la educación. En general, todo se destinó a una misma bolsa de ingresos que van a suplir las diferentes obligaciones sociales del Estado, a pagar la deuda o a controlar el déficit fiscal.

## **CAPÍTULO III: FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO**

La Constitución Política de Colombia de 1991 estableció, en el capítulo 4 de la distribución de recursos y competencias, los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales por medio de los artículos 356 y 357. Allí fijó el situado fiscal como el porcentaje de ingresos corrientes de la Nación transferido a los departamentos y distritos, para atender servicios públicos de educación y salud; así como el aumento de este que permita atender adecuadamente los servicios antes mencionados. Esto abarca la inclusión de la retención del impuesto a las ventas en estos recursos.

Inicialmente, la financiación de la educación se regía por el situado fiscal que duró hasta el 2001, por medio de la Ley 60 de 1993, que reglamentó la distribución de los recursos según artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Allí, el nivel del situado fiscal era creciente de estos ingresos, que para 1994 correspondió al 23%, en 1995 al 23,5%, en 1996 al 24,5% y así sucesivamente. Cada departamento debía destinar el 60% de estos recursos a educación, el 20% a salud y el restante a cubrir sus metas en estas áreas.

Con el Acto Legislativo 01 de 2001, se implementó la financiación por medio del Sistema General de Participaciones (SGP). Allí se modificaron los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se creó el SGP para financiar servicios de salud, educación preescolar, primaria, secundaria y media, donde además de garantizar el servicio, se incluyó la ampliación de cobertura. El monto de estos recursos era igual al que se transfería por concepto de situado fiscal como base inicial para los siguientes cuatro años (2002, 2003, 2004 y 2005), al que se le fijó una tasa de crecimiento de la inflación más 2%, y de inflación más 2,5% para 2006, 2007 y 2008.

Posteriormente, la Ley 715 de 2001 reguló las competencias de la Nación, los entes territoriales, los recursos y otras disposiciones del sector educativo, salud y otros. Esta Ley añadió en la destinación de los recursos del SGP, los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico. Asimismo, fijó criterios de la distribución de los recursos para educación en los entes territoriales por población atendida y población por atender en condiciones de eficiencia y calidad.

En el Acto Legislativo 04 de 2007, se realizaron modificaciones a los recursos del SGP. Esto fue un incremento anual en un porcentaje promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los últimos cuatro años anteriores, incluido el

correspondiente del presupuesto en ejecución. Así como en la destinación de estos recursos con prevalencia a los servicios para la población pobre.

### 3.1 Financiación de la educación preescolar, básica y media

Las fuentes de financiación de la educación preescolar, primaria, secundaria y media de la que disponen los entes territoriales, son las transferencias nacionales por medio del Sistema General de Participaciones por la ley 715 2001, rentas propias que pueden ser tributarias o no, las regalías de la explotación de recursos no renovables o producción energética, cofinanciación con otros niveles del gobierno o sector privado, crédito interno o externo, donaciones, recursos de cooperación internacional, entre otros.

Del SGP se destina 58,5% para el sector educación y 0,5% para alimentación escolar y otras designaciones específicas. Estos recursos deben ir específicamente a prestaciones del servicio educativo, tales como pago del personal docente y administrativo, nómina y prestaciones sociales; construcción de infraestructura, mantenimiento, servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas; provisión de la canasta educativa y las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

### 3.2 Financiación de la educación Superior

La financiación de la educación superior se da a través de la oferta y subsidios a la demanda. Desde la oferta, las universidades tienen recursos de la Nación, recursos propios de investigación, recursos de estampillas y otros provenientes de los entes territoriales. La financiación a la demanda se establece por medio de créditos educativos con el ICETEX (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior) y subsidios de sostenimiento. Esto se hace con el fin de garantizar el acceso de los egresados de la educación media a la educación superior.

La financiación de la educación superior se rige por los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. El Artículo 86 establece que los ingresos de las universidades provienen de aportes de la nación, de los aportes de los entes territoriales y de las rentas propias de las instituciones. También ordena que los aportes de la nación y los territorios deben crecer año a año en términos constantes. Es decir, que los recursos crecen como mínimo con la inflación. Lo que debía ser un piso de crecimiento, los diferentes gobiernos lo han convertido en un techo.

Por su parte, el artículo 87 fija el incremento del aporte del gobierno nacional en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto (PIB) a partir de 1998.

Sin embargo, el ingreso de las universidades depende de su desempeño. Se establecieron indicadores para medir la capacidad de las universidades de usar los recursos en cuanto a formación, producción académica, cobertura, crecimiento y otros. Esto ha sido cuestionado, pues pone a las universidades a competir por los pocos recursos.

### 3.3 Financiamiento público vs privado

Cerca de un 80% de la educación es financiamiento público y el 20% restante es financiamiento privado. El financiamiento de la educación privada para 2017, según la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares, fue de 808 511 millones de pesos al mes, aproximadamente 9 billones al año. Esto representa el 3% del gasto de los hogares en educación, una cifra muy pequeña. Para ese mismo año, el presupuesto ejecutado para la educación por parte del Estado fue de 36 billones de pesos, el 15,5% del presupuesto, el segundo rubro más alto después del servicio a la deuda. El gasto privado fue de 1,05% del PIB y el gasto público de 3,87% del PIB.

El gasto privado en educación se ve en mayor medida para suplir las falencias del gasto público en educación. La educación superior representa el 41% del gasto privado en educación, mientras que este mismo nivel en el gasto público representa el 15%. Por falta de cupos en las universidades oficiales, los bachilleres deben recurrir a instituciones que se adecuen a su presupuesto, incluso si son de dudosa calidad.

Asimismo, la educación preescolar y básica representa el 32% del gasto privado en educación, debido a que se suprimieron los tres años del nivel preescolar a uno solo, y los hogares deben acudir a centros de educación infantil privados, lo que acarrea un mayor costo.

### 3.4 Financiamiento Nacional vs subnacional

Para 2016, menos del 10% de los recursos para educación eran ingresos locales. Sin embargo, no hay registros oficiales de lo que se recauda en los territorios para el sector educativo. Es por esto que es difícil realizar una comparación entre el financiamiento nacional frente al local, aún cuando es evidente que la mayor parte de los recursos son nacionales.

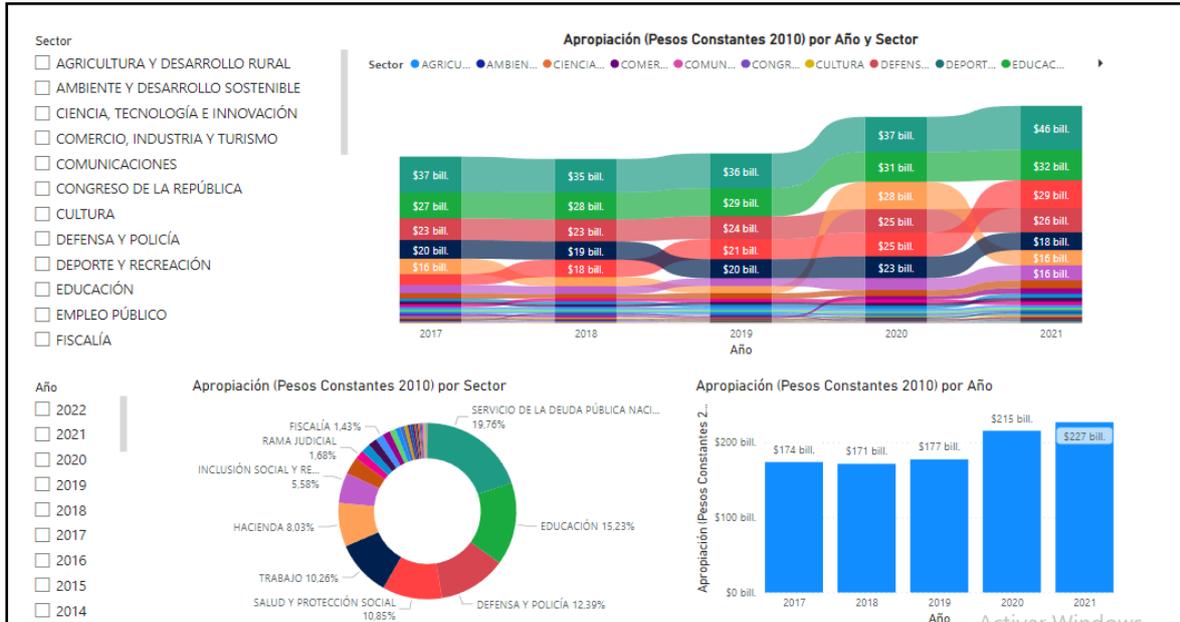
### **3.5 Comparación del Presupuesto del Sector Educación frente a otros sectores**

Desde el año 2017, el presupuesto de Educación ha sido el segundo sector con más recursos. El dinero que el Gobierno Nacional destina a este sector viene en constante aumento: pasó de los 12 000 mil millones de dólares (27 billones de pesos constantes de 2010) en el 2017 a 13 mil millones de dólares (32,4 billones de pesos ctes) en 2021; es decir, mil millones de dólares adicionales. Sin embargo, se evidencia que el crecimiento del sector de educación en términos reales es inferior al que han tenido otros sectores: la educación ha crecido un 18%, mientras que el servicio de la deuda un 24%.

De representar el 15,52% del presupuesto general en el 2017, la educación pasó a ser el 13,98% del total para el 2021. En otras palabras, aunque el sector ha ido sumando recursos, cada vez abarca menos porcentaje de los totales asignados por la Nación, debido a que en estos años los recursos se trasladaron a otros sectores como Hacienda, Salud y Trabajo.

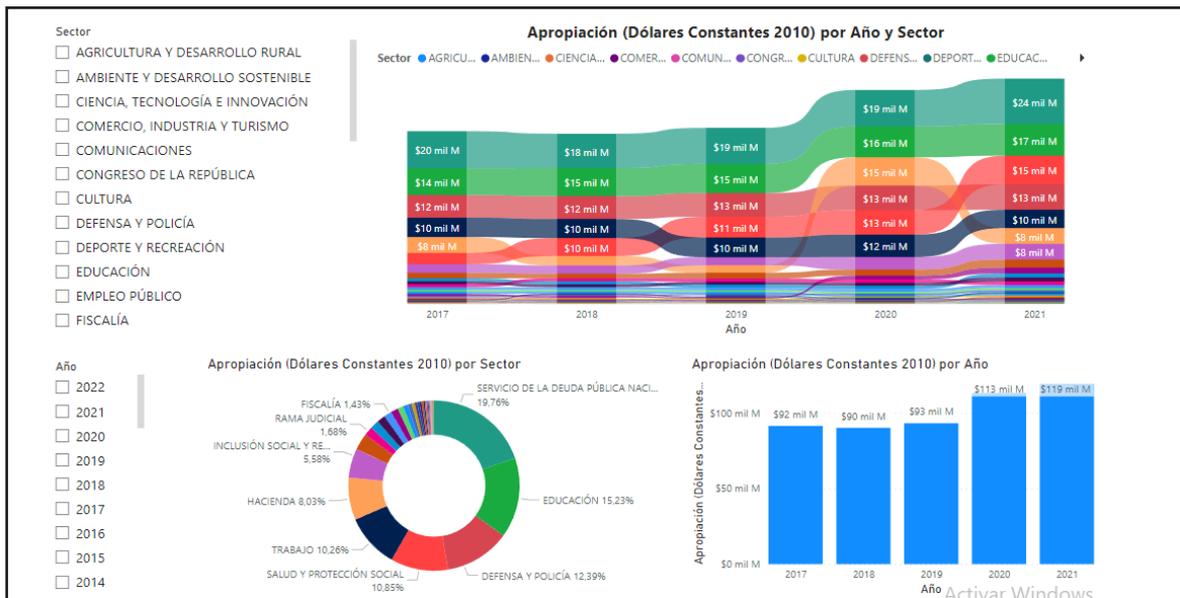
En el año 2021 el 20,22% del presupuesto fue para atender la deuda pública. La educación fue el segundo sector con más recursos del presupuesto para este año, con una participación del 13,98%, seguido por Salud, Defensa y Trabajo. (Gráfico 6 y 7)

Gráfico 6. Presupuesto General de la Nación (2017-2021) por año y sector- Pesos Constantes



Fuente: Elaboración propia con datos de del Ministerio de Hacienda y crédito Público

Gráfico 7. Presupuesto General de la Nación (2017-2021) por año y sector- (Dólares constantes 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de del Ministerio de Hacienda y crédito Público

### 3.6 Necesidades de financiamiento para educación

Colombia tiene el menor gasto en educación por estudiante de todos los países de la OCDE. Es superado por países de la región como Chile (US\$6 605), Costa Rica (US\$5 666) y México (US\$3 233). En 2018, el país gastó \$3 219 dólares por estudiante en educación básica y media y \$2 863 dólares por estudiante en educación superior, lo cual lo ubicó como el país con el menor gasto en ese nivel educativo, seguido de cerca por Grecia.

**Tabla 3. Gasto por estudiante por tipo de educación en Colombia y la OCDE en 2018**

2018	Educación media y básica	Educación superior
Colombia	US\$3 219	US\$2.2863
Promedio OCDE	US\$10 500	US\$17 000

Fuente: Datos OCDE. Promedio del gasto por estudiante.

En este sentido, el gasto no llega ni a la mitad de lo reportado por los países miembros de esta organización. En promedio, el gasto en educación en los países de la OCDE fue de \$10 500 dólares en educación básica y media, mientras que para la educación superior fue de \$17 000 dólares.

Teniendo en cuenta que los recursos de la educación se destinan principalmente para el funcionamiento del sector (casi el 90%), es necesario incrementar los recursos para inversión, los cuales se han reducido progresivamente en los últimos años. Actualmente, es evidente que las instituciones educativas no cuentan con infraestructura adecuada para atender a todos sus estudiantes, lo que se refleja en hacinamiento, difícil acceso a servicios públicos y de saneamiento básico. Asimismo, se requieren mejoras tecnológicas en los espacios pedagógicos, pues el atraso es abismal incluso en las instituciones dentro de las zonas urbanas.

En 2021, los recursos para el sector educativo contaron con la tasa de crecimiento más baja durante el gobierno de Duque, principalmente por la reducción de 64% de las destinaciones a calidad, cobertura y fortalecimiento de los niveles de preescolar, básica y media y de 5% para calidad y fomento de la educación superior<sup>13</sup>.

Según los cálculos del propio Ministerio de Educación, el déficit de recursos de la educación básica y media alcanza aproximadamente el 10% del presupuesto del sector, el 90% por cuenta de gastos de funcionamiento. En educación superior, los rectores de las 33

13 Gutiérrez, C., Valencia, J., León, S., Muñoz, A., Sánchez, D y Vargas, G. (2021). Presupuesto en educación para 2021, Observatorio de Educación del Caribe Colombiano y Observatorio a la Gestión Educativa Exe. Tomado de: <https://www.obsgestioneducativa.com/download/presupuesto-en-educacion-para-el-2021/>

universidades públicas estiman que el déficit de funcionamiento alcanza el 7,2% del presupuesto del sector y el de inversión un 34%.

A pesar de la importancia del sector en la distribución presupuestal, las brechas educativas entre las zonas urbanas y rurales persisten. Esto se debe al difícil acceso a estos lugares, ya sea por el estado de las vías o por ser aún zonas de conflicto, lo cual reduce la posibilidad de los estudiantes de la ruralidad de una educación de calidad y, a su vez, la probabilidad de educación profesional. Más de la mitad de escuelas rurales no ofrece los cinco grados de primaria y menos del 10% ofrece educación hasta noveno o educación media (grado décimo y once).

En este sentido, la inversión en educación en las áreas rurales del país significa disminuir la desigualdad, por lo tanto, es necesario aumentar el financiamiento a la primera infancia con los tres grados preescolar. Como se presentó anteriormente, el segundo nivel educativo que es más financiado por el sector privado es la educación inicial. Esto se debe a que el gobierno eliminó los tres grados de preescolar en las instituciones públicas (pre-jardín, jardín y transición) y dejó sólo un nivel llamado "transición". Como consecuencia, los padres deben atender los gastos de los primeros años mediante centros de atención infantil privados.

## CAPÍTULO IV: PRINCIPALES COMPROMISOS ASUMIDOS EN MATERIA EDUCATIVA

En la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, aprobada el 25 de septiembre de 2015, los estados miembros se comprometieron oficialmente con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. En esta se adoptaron nuevas medidas y metas para la cooperación internacional, buscando que los estados mejoraran los elementos fundamentales para el desarrollo humano.

Entre las metas que Colombia fijó es de vital importancia el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos". Este es el faro del análisis del presente estudio.

Los principales compromisos adquiridos en materia de educación se centraron en la ampliación de cobertura y del acceso a tecnologías de la información y la comunicación.

Entre los principales se encuentran los siguientes:

- Por medio del ICFES en las pruebas saber para quinto y noveno grado, se busca medir la calidad educativa en lenguaje y matemáticas, con el objetivo de aumentar su calidad en un 44,5% de estudiantes con un nivel satisfactorio.
- El Ministerio de Educación también busca mejorar la tasa bruta de educación hasta el 95%.
- El DANE y el Ministerio de Educación buscan llevar la tasa bruta de educación superior hasta el 80%.
- El Ministerio de Salud y del Interior, el Departamento para la Prosperidad Social y el ICBF buscan reducir la brecha entre la educación rural y urbana hasta el 5,5%.
- El Ministerio de Educación también busca reducir la tasa de analfabetismo hasta el 3%.
- El MinTIC y el ICBF buscan aumentar la cobertura de internet en los hogares hasta el 100%.
- Por medio de la UNESCO, se busca tener la misma tasa de participación de niños y niñas en la educación en un 100%.

De acuerdo con el último informe anual de avance en la implementación de los ODS en Colombia del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en 2020 Colombia contaba con

un avance en el cumplimiento de las metas de 64,9%<sup>14</sup>. Entre los principales retos se encuentran la reducción de brechas de cobertura especialmente frente a las zonas rurales, la deserción escolar, el mejoramiento de la calidad y un mayor acceso a tecnologías de la información y comunicación.

## **CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE FINANCIAMIENTO**

Resolver las necesidades del sector educativo implica no solo cubrir la deuda histórica con el sector, sino también modificar las reglas de crecimiento de los recursos del sector consignadas en la constitución y normas subyacentes. Para conseguir los recursos requeridos por las metas y obligaciones del gobierno, es preciso garantizar una economía que no siga el modelo de desarrollo de las últimas tres décadas, el cual puso a depender al país de las importaciones, debilitó el aparato productivo y limitó el poder del Estado mediante las privatizaciones y el control del gasto público.

En este marco, es necesario modificar el espíritu de la política económica actual, la cual orientó los esfuerzos del país hacia estrategias de competitividad fundamentadas en la reducción de los costos laborales, fiscales, de aranceles y de controles al capital internacional que deterioraron el mercado interno.

En materia comercial, el balance de las últimas tres décadas es negativo: Colombia importó más de lo que exportó. Las cantidades de productos importados crecieron al 7% en promedio por año, mientras que las de exportados apenas lo hicieron al 4%, lo cual generó un déficit promedio de más de dos millones de dólares anuales. En este sentido, el paso inicial debe ser modificar el sistema económico, promoviendo la renegociación de los Tratados de Libre Comercio y acuerdos de inversión suscritos entre Colombia y otros países, pues afectan la producción nacional, el empleo y el sistema judicial y tributario.

Ante la desmedida competencia de las importaciones, las unidades productivas se reacomodaron hacia pequeños emprendimientos personales o familiares en actividades ligadas al “rebusque” y la ruralidad, caracterizadas por elevados niveles de informalidad. En 2020 más del 95% de las unidades productivas fueron de micronegocios con hasta 9 trabajadores, de las cuales una cuarta parte se ubicó en actividades de “Comercio y reparación de vehículos automotores y motocicletas” y otra proporción similar en las de “Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y minería”. La otra mitad la completaron principalmente micronegocios en actividades relacionadas con servicios sociales,

---

14 DNP. (2021). Informe anual de avance en la implementación de los ODS en Colombia. Tomado de: [https://assets.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/7myPrzLxNgtrIV0ZZ9PLS6/4fcaa686e86371ab12de75c69f382571/2021-12-29\\_Informe\\_final\\_2021.pdf](https://assets.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/7myPrzLxNgtrIV0ZZ9PLS6/4fcaa686e86371ab12de75c69f382571/2021-12-29_Informe_final_2021.pdf)

comunales, de asistencia, salud, educación, alojamiento y servicios de comida, las actividades manufactureras y las de transporte y almacenamiento. Aproximadamente el 15% de los negocios estaban constituidos como personas jurídicas y el 85% como personas naturales.

La prevalencia de microempresas en el aparato productivo explica la desigual distribución de ingresos entre las personas. Las últimas encuestas económicas del DANE muestran que aproximadamente el 60% de los trabajadores tienen ingresos inferiores a un salario mínimo; nivel similar al porcentaje de personas en condición de pobreza o vulnerabilidad económica o de informalidad estimada de la economía.

En consecuencia, la capacidad de recaudo de la economía es limitada, los recursos que se pierden por fenómenos como el lavado de activos, la evasión, la elusión fiscal, la corrupción, el contrabando y otras fuentes de flujos financieros ilícitos, pueden alcanzar en promedio un 20% del Presupuesto General de Colombia durante el periodo analizado (2015-2021).

En medio de este contexto, en términos fiscales el país debe seguir las recomendaciones de las misiones de expertos, de especialistas, gremios y centros de investigación. En primer lugar, se debe hacer una reforma tributaria estructural, de mediano plazo, concertada y progresiva que modifique las inequidades e ineficiencias del sistema.

Los cambios en los tributos deben promover la reducción de la participación de los impuestos indirectos en el recaudo, para lo cual se requiere la disminución de la tarifa de IVA y la eliminación de impuestos territoriales distorsionantes. En términos de impuestos directos es necesario gravar en mayor medida las rentas no laborales mediante la eliminación de beneficios tributarios y una mejor distribución de las tarifas a personas naturales. Asimismo, es necesario reducir y redistribuir la carga tributaria de las empresas para mejorar la competitividad del país y aliviar la carga sobre las micro y pequeñas empresas. Una tarifa progresiva de renta de 20% para las pequeñas empresas, de 25% para las medianas y de 35% para las grandes garantizaría casi el doble del recaudo actual.

En materia institucional, se debe fortalecer la articulación de las entidades de control y fiscalización de delitos financieros y comerciales, como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Industria y Comercio, los bancos, entre otras. El intercambio de información de forma integral y transparente permitiría capturar buena parte de los flujos financieros ilícitos en el país.

Para garantizar los recursos necesarios que reduzcan las brechas de desigualdad, también se debe mejorar la capacidad operativa de la DIAN en términos de cantidad de funcionarios y presencia en los territorios. Las recientes medidas de actualización tecnológica de los sistemas de información son un paso positivo para el logro de una mayor eficiencia.



Campaña  
Latinoamericana  
por el Derecho  
a la Educación

**20**  
**años**

