



EDUCACIÓN Y JUSTICIA EN COLOMBIA

**DOCUMENTO DE ACTUALIZACIÓN
Y SISTEMATIZACIÓN**

Proyecto "Justicia fiscal y derecho humano a la educación: diagnóstico, participación e incidencia desde América Latina y Caribe"

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación
Latindadd
Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

Con el apoyo de

Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación - Centro de Estudios del Trabajo (Cedetrabajo)
Investigación y textos: Miguel Angel Rodríguez - Ilich León Ortiz

Revisión de estilo: Graciela Chumo

Diseño gráfico: Jesús Andree Quispe Llanque

Oficina de la CLADE

Av. Prof. Alfonso Bovero, 430, cj. 10 Perdizes
São Paulo - SP - CEP 01254-000, Brasil
Teléfono: 55 11 3853-7900
E-mail: clade@redclade.org
www.redclade.org

Oficina Latindadd

Jr. Mariscal Miller 2622 - Lince, Lima - Perú
Teléfono: 51 1 711 99 14
E-mail: latindadd@latindadd.org
www.latindadd.org

Oficina Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

San Martín 575, 2° piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
E-mail: adrianfalco@fundses.org.ar
<https://justiciafiscal.net/>

NOVIEMBRE, 2023

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	4
Introducción	6
1. Análisis de la evolución del gasto en educación	8
El gasto en educación es bajo frente a otros países	9
El gasto y sus fuentes deben reajustarse	10
Déficit de financiamiento en el sector	12
2. El sistema tributario afecta la financiación del sistema educativo	15
El recaudo es bajo	15
Colombia tiene un sistema tributario regresivo	17
El sistema cuenta con múltiples fugas de recursos	18
Evasión y elusión fiscal	19
Cómo se financia el sistema educativo	21
3. Justicia fiscal y derecho a la educación	23
4. Propuestas y recomendaciones para alcanzar un financiamiento sostenible de la Educación con justicia fiscal	25

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Matrícula educativa en niveles de preescolar, básica y media	8
Tabla 2: Gasto público en educación como % del PIB	9
Tabla 3: Composición de la estructura tributaria del país	17
Tabla 4: Evolución del gasto tributario sector financiero	20
Tabla 5: Evolución del gasto tributario sector minero	21

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe aborda los desafíos significativos en el acceso y financiamiento de la educación en Colombia. A pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos colombianos, aún existe una brecha considerable entre el número de niños, niñas y jóvenes en edad escolar y aquellos que realmente asisten al sistema educativo. Además, el gasto en educación en Colombia es relativamente bajo en comparación con otros países de la región.

El contenido destaca la magnitud de niños y niñas que no tienen acceso a la educación en Colombia, lo que subraya la necesidad de abordar las desigualdades existentes en el sistema educativo. Se evidencia que el gasto en educación es insuficiente, principalmente si comparamos a este país con naciones como México, Chile y Brasil. Además, el gasto público ha disminuido en los últimos años, lo que ha afectado de forma negativa al acceso a una educación de calidad.

Para cerrar las brechas y garantizar un acceso equitativo a la educación, se requiere un reajuste en las fuentes de financiamiento y una reforma tributaria integral. En ese sentido, el informe hace énfasis en la necesidad de aumentar la inversión en educación mediante la distribución equitativa de los recursos en todos los niveles educativos e incluyendo una atención adecuada a la educación superior.

El informe también resalta que es esencial abordar las deficiencias del sistema tributario, combatir la evasión y la elusión fiscal, y promover una mayor progresividad en el régimen fiscal.

El futuro de Colombia depende de una educación de calidad para todos y todas, por lo tanto, es necesario tomar medidas audaces y estructurales para asegurar que esta visión se haga realidad. En ese sentido, esta investigación sostiene que

el sistema tributario colombiano es disfuncional y presenta deficiencias, como la regresividad, la dependencia de impuestos indirectos y la complejidad con exenciones y tratamientos especiales. Además, el análisis del gasto educativo revela que la mayor parte del presupuesto se destina a los niveles preescolar, básico y medio de la educación, mientras que el gasto en educación superior es relativamente bajo.

Para resolver los problemas estructurales del financiamiento educativo en Colombia, se requiere una fuente interna de recursos estable. Por ello, el informe destaca la necesidad de reformar el sistema tributario para lograr una mayor recaudación y una distribución más equitativa de la carga fiscal. También señala que es urgente fortalecer la capacidad institucional del Estado y promover cambios de largo plazo en el sistema educativo.

Para concluir, el informe subraya la importancia de cerrar las brechas en el sistema educativo y garantizar un acceso equitativo a una educación de calidad en Colombia. Esto requiere de un reajuste en las fuentes de financiamiento y en la manera cómo ellas contribuyen a los distintos niveles educativos, una mayor inversión en educación y una reforma tributaria integral. La implementación de estas medidas contribuirá al desarrollo sostenible del país y a la formación de ciudadanos capacitados que impulsen el crecimiento económico y la equidad social.

INTRODUCCIÓN

En Colombia, el acceso a la educación presenta grandes dificultades a ser resueltas por el Estado, por ejemplo la gran diferencia existente entre la cifra de niños, niñas y jóvenes en edad escolar y el número de menores que realmente se encuentran dentro del sistema educativo. Y aunque el gobierno ha tratado de ampliar el acceso a la educación, aún existen aproximadamente 2 millones de niños que no pueden ejercer su derecho a educarse.

En esta revisión de la evolución del gasto en educación, se evalúa la situación actual del sistema educativo de Colombia y su financiamiento. Se evidencia la brecha entre los niños y adolescentes colombianos en edad escolar y aquellos que efectivamente se encuentran estudiando. Este informe también aborda el reducido nivel de inversión en educación en comparación con otras naciones y explora las fuentes de financiamiento actuales y las deficiencias en el sistema tributario que impactan negativamente en la financiación de la educación en este país.

Como resultado de los esfuerzos emprendidos en el marco del proyecto "Justicia fiscal y derecho humano a la educación: diagnóstico, participación e incidencia en América Latina y el Caribe", Cedetrabajo y la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación han llegado a la conclusión de que el acceso a una educación de calidad representa un desafío significativo en Colombia. Esto se atribuye a las brechas existentes en el sistema educativo y al nivel relativamente bajo de inversión en educación en comparación con otros países de la región.

Para cerrar estas brechas y garantizar el acceso equitativo a la educación, es fundamental reajustar las fuentes de financiamiento y fortalecer el sistema tributario. Se requiere una mayor inversión en educación, con una distribución equitativa del gasto en todos los niveles educativos, incluida una atención adecuada a la educación

superior. Además, es necesario abordar las deficiencias del sistema tributario y promover una reforma tributaria integral que genere recursos adicionales para financiar la educación de manera sostenible. Esto implicará la implementación de medidas para combatir la evasión y la elusión fiscal, así como la promoción de una mayor progresividad en el sistema tributario.

El futuro de Colombia depende de una educación de calidad para todos y todas, y es fundamental tomar medidas audaces y decisivas para asegurar que esta visión se convierta en realidad.

1. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN

El acceso a la educación en Colombia es un desafío, ya que existen desigualdades significativas entre la cantidad de niños y jóvenes en edad escolar y los que realmente se encuentran dentro del sistema educativo. La Constitución colombiana establece un ciclo obligatorio de nueve años de educación básica y un año de preescolar, mientras que la Ley General de Educación ha impulsado la ampliación progresiva del preescolar a tres grados, así como los planes de desarrollo han promovido la universalización de la educación media.

Según las cifras del último Censo Nacional de Población, hay poco más de 11 millones de niños y jóvenes de 3 a 16 años en el país, pero solo alrededor de 9 millones asisten al sistema educativo. Esto significa que aproximadamente 2 millones de niños aún acceden al sistema educativo formal. (Ver Tabla 1).

Tabla 1: Matrícula educativa en niveles de preescolar, básica y media

RANGO DE EDAD	POBLACIÓN	OFICIAL		NO OFICIAL		MATRÍCULA	NO CUBIERTO	
		URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	TOTAL	POBLACIÓN	%
3 y 4	1,553,418	109,917	55,886	171,988	7,136	344,927	1,208,491	78 %
5	785,744	341,856	162,887	140,871	7,93	652,807	132,937	17 %
6 a 10	3,949,675	1,960,866	928,039	731,685	43,351	3,663,941	285,734	7 %
11 a 14	3,171,301	1,817,884	670,938	512,900	32,578	3,034,300	137,001	4 %
15 y 16	1,603,058	836,024	266,987	263,209	13,932	1,380,152	222,906	14 %
TOTAL	11,063,196	5,066,547	2,084,737	1,820,653	104,190	9,076,127	1,987,069	18 %

Fuente: MEN, SIMAT, 2023. Corte a diciembre de 2022

Por otro lado, los gobiernos colombianos han reconocido la importancia de ampliar el acceso a la educación superior, pero poco se ha avanzado en la regulación del sistema universitario mixto, que incluye instituciones públicas y privadas. Para financiar la educación superior, el Estado sostiene directamente 36 universidades públicas y proporciona préstamos y subsidios a estudiantes que asisten a instituciones privadas a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX).

Las universidades públicas se financian solo parcialmente con los recursos del fisco y, debido al lento crecimiento de estas transferencias con relación a los costos de la educación superior, han tenido que recurrir de manera paulatina a la venta de servicios y al cobro de aranceles como una fuente importante de financiamiento. Debido a ello, y como resultado de las movilizaciones estudiantiles en el más reciente lustro, se ha venido implementando una política de gratuidad en las instituciones públicas de educación superior. Esta política reconoce a las universidades una transferencia para cubrir parte de los aranceles que se cobran por los estudiantes pertenecientes a los estratos socioeconómicos bajos.

El gasto en educación es bajo frente a otros países

En cuanto al gasto en educación, según datos oficiales del Ministerio de Educación Nacional, en 2022 se invirtieron más de 87.7 billones de pesos colombianos, con aproximadamente el 62% proveniente del sector público y el 38% del sector privado. Aunque el gasto público en educación se ha mantenido cerca del 4.5 % del producto interno bruto (PIB) en promedio, el gasto privado ha disminuido en los últimos años, pasando del 3.9 % del PIB, a principios de la década de 2000, a aproximadamente el 2.7 % en años recientes (2021 y 2022).

Tabla 2: Gasto público en educación como porcentaje del PIB

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Pro- medio 2010- 2022
Gasto público total en educación % del PIB	4.83	4.47	4.37	4.88	4.63	4.47	4.48	4.66	5.02	4.53	4.98	4.41	4.33	4.62
Gasto público total en educación superior	1.07	0.92	0.96	0.86	0.96	0.96	1.03	1.10	1.03	0.90	0.99	0.87	0.86	0.97
Gasto público en EPBM % del PIB	3.77	3.55	3.41	4.01	3.67	3.51	3.45	3.56	3.99	3.63	4.00	3.53	3.47	3.66

Fuente: BM, DATABANK (2021) y MEN (2022).

En términos de asignación presupuestal, la mayor parte del esfuerzo financiero del Estado se destina a los niveles de educación preescolar, básica y media (EPBM). Cerca del 80 % del gasto en educación se dirige a estos niveles, lo que representó alrededor de 43.18 billones de pesos en 2022. De otro lado, el gasto en educación superior alcanzó los 10.65 billones de pesos en el mismo año.

A pesar de los esfuerzos financieros, el gasto en educación es relativamente bajo en Colombia si lo comparamos con otros países de la región. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el país invierte menos en educación por estudiante que otros países como México, Chile y Brasil.

El gasto y sus fuentes deben reajustarse

Los fondos públicos para educación se distribuyen en diferentes rubros según su destino y nivel de educativo. En la última década, se ha destinado un promedio del 4.62 % del producto interno bruto (PIB) a la educación pública. De este monto, aproximadamente el 78.56 % se ha asignado a la EPBM, lo que representa el 3.66 % del PIB. Por otro lado, un poco menos del 1 % del PIB (21.44 % del gasto público educativo total) se ha destinado a la educación superior, incluyendo la universitaria, técnica y tecnológica.

Al examinar el uso de los recursos para la EPBM, es necesario hacer distinciones entre las diferentes entidades responsables de su administración. En primer lugar, el MEN financia la mayoría de sus gastos con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN). Estos gastos comprenden principalmente los costos operativos relacionados con las responsabilidades del MEN como ente rector de la política educativa nacional (incluyendo el personal a nivel nacional y otros gastos asociados). Además, se destinan recursos de inversión para financiar programas estratégicos relacionados con el fortalecimiento de la educación inicial, la mejora de la calidad y eficiencia del sistema, así como la alimentación escolar, la infraestructura educativa, y programas de alfabetización, entre otros.

En segundo lugar, el Sistema General de Participaciones (SGP) asigna recursos específicos a la educación, según lo establecido en la Ley 715. Estos recursos representan aproximadamente el 56 % del total de las transferencias territoriales y se distribuyen en cuatro rubros específicos: prestación del servicio, calidad-gratuidad, calidad-matrícula y cancelaciones.

La mayor parte de los recursos del SGP se destina a la prestación del servicio educativo. Esto abarca el financiamiento del personal docente, directivo y administrativo, la contratación de servicios educativos, los gastos administrativos de las secretarías de educación en las entidades territoriales certificadas (ETC) y otros rubros como la alimentación escolar, la conectividad y los incentivos para mejorar el rendimiento de las ETC. Estos recursos se distribuyen entre las 96 ETC de Colombia, utilizando un valor per cápita diferenciado por ETC según la matrícula atendida.

En términos de participación, aproximadamente el 76 % de los fondos destinados a la prestación del servicio se distribuyeron según la matrícula de cada ETC en 2021. Por otro lado, un 23.6 % se destinó a complementos de nómina y el 0.4 % restante fue utilizado para pagar la conectividad en las instituciones educativas oficiales. En general, la asignación destinada a la prestación del servicio representó el 94.3 %

del total de la partida de educación del SGP en 2021. El 5.7 % restante se dividió entre los rubros de calidad (4.3 %) y cancelaciones pensionales (1.4 %).

Además de la asignación sectorial del SGP, existen dos rubros especiales en el sistema de transferencias territoriales: el Programa de Alimentación Escolar y la Atención a la Primera Infancia. Aunque estos programas representan una pequeña parte de los recursos del SGP, son fundamentales para garantizar el acceso a una alimentación adecuada y la atención temprana de calidad en la etapa inicial de la educación.

Por su parte, las entidades territoriales no certificadas (municipios no certificados) utilizan los recursos del SGP y sus propios fondos para cubrir, principalmente, otros aspectos de la canasta educativa (por ejemplo, el transporte escolar u otros rubros asociados a la compra de material pedagógico). La proporción de recursos provenientes del SGP y los fondos propios varía en función de la capacidad fiscal de cada municipio. La mayoría de municipios depende casi exclusivamente de las transferencias territoriales del SGP para financiar su gasto en educación.

Déficit de financiamiento en el sector

El déficit en infraestructura física, tecnológica y de capital humano se define con base en las expectativas. Y para resolver los problemas estructurales del financiamiento educativo en Colombia, sería necesario multiplicar varias veces el presupuesto actual. No obstante, resulta innegable que para comenzar a cerrar las brechas en el sistema requiere una reforma en el crecimiento de las fuentes de financiamiento, así como el fortalecimiento de la capacidad institucional, entre otras medidas.

Algunos estudios han intentado caracterizar el déficit de financiamiento del sector educativo. En relación a la educación preescolar, básica y media,

se ha realizado una caracterización en términos de brechas estructurales, identificándose seis tipos de brechas:

- 1.** Brecha de acceso: se refiere a quienes teniendo la edad reglamentaria para asistir a la escuela no se encuentran cubiertos por el sistema educativo.
- 2.** Brecha de financiamiento en la canasta educativa.
- 3.** Brecha en la cobertura de la jornada única o extendida.
- 4.** Brecha de relaciones técnicas alumno/docente: referida a la dimensión de la planta de personal adecuada en los distintos cargos docentes, directivos y administrativos que requiere el sistema educativo.
- 5.** Brecha de infraestructura educativa: tiene que ver con la reposición y renovación de la infraestructura existente, así como con la construcción de la que se necesita.
- 6.** Brecha entre las condiciones de la oferta educativa de las zonas urbanas versus las rurales.

Esta caracterización se realizó en el marco de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Constitucional al SGP, liderada por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda.

Considerando las dos brechas iniciales, relativas al acceso universal al sistema de educación preescolar, básica y media (EPBM) y la brecha de financiamiento de la canasta educativa para cada estudiante, se ha calculado que el presupuesto en educación para estos niveles debería aumentar progresivamente de los 43.18 billones de pesos que se destinaron en el 2022, a cerca de 95.75 billones de pesos, lo que implicaría un salto de gasto en EPBM de 3.47 % a 7.7% del PIB de 2022. Este resultado se obtiene después de realizar los ajustes necesarios para incorporar al sistema educativo a los casi 2 millones de niños que no forman

parte de este. Asimismo, se necesita reajustar el gasto en la canasta educativa para llevarlo a los estándares de costo requeridos según los mismos estudios de costo de canasta realizados por el MEN (MEN-Economía Urbana, 2014).

Respecto a la educación superior, el Sistema de Universidades Estatales (SUE, 2018) y el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior (C3PES, 2020) han señalado que el desfinanciamiento es cercano a los 18.8 billones de pesos, de los cuales el 3.2 es el faltante anual en términos de gastos de funcionamiento, mientras que el déficit de inversión se cuantifica en alrededor de 15 billones de pesos.

Para atender la raíz del problema, el país necesita una fuente interna de recursos estable. Tras el proceso de privatización de las últimas décadas, la principal fuente de recursos para financiar el sistema educativo proviene del sistema tributario, el cual presenta grandes deficiencias.

2. EL SISTEMA TRIBUTARIO AFECTA LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

Las evaluaciones realizadas al sistema tributario en Colombia revelan su disfuncionalidad, tal como se evidencia en los resultados de las tres Comisiones de Expertos en materia tributaria realizadas entre 2015 y 2022. Los informes señalan que el sistema actual presenta deficiencias, ya que no permite recaudar lo suficiente debido a su naturaleza regresiva. Es decir, se sostiene sobre la base de impuestos indirectos. Además, las evaluaciones arrojaron que este sistema es complejo debido a las diversas exenciones, deducciones y tratamientos especiales.

La estructura del sistema tributario colombiano se ha moldeado durante los últimos 30 años a partir de reformas tributarias fragmentadas de corte recaudatorio y 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, así como a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).

El recaudo es bajo

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 más rápido (5.06 %) que el PIB (3.67 %). En 2021, el recaudo total fue de USD 46,218 millones (equivalente a 173 billones de pesos colombianos).

Del total de los 35 impuestos, 26 son de orden nacional y los recauda la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Los 9 restantes son de orden territorial y los recauda la Secretaría de Hacienda correspondiente.

Aunque el 85 % de la recaudación total proviene de impuestos nacionales, el crecimiento se explica en gran medida por el comportamiento del recaudo de impuestos subnacionales, que ha evolucionado a mayor velocidad. Mientras los impuestos territoriales aumentaron un 7.68 %, los nacionales lo hicieron en un 4.66 %. El recaudo total ha pasado de representar el 14.71 % del PIB en 2005 (12.89 % nacional y 1.82 % territorial) al 17.95 % en la actualidad (14.73 % nacional y 3.22 % territorial). Sin embargo, pese a este aumento, continúa siendo inferior al promedio de los países de la OCDE (33 %).

Por tipo de impuesto nacional, el impuesto de renta en 2021 representó el 45 % de lo recaudado. En Colombia el impuesto de renta presenta un comportamiento contrario al de los países de la OCDE pues el 80 % recae en las empresas y el restante 20 % lo aportan las personas naturales.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) tuvo un peso del 27 % dentro del total del recaudo, es decir, poco más de la cuarta parte de esta recaudación se da gravando las ventas nacionales. El 12 % 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).

Por otro lado, los impuestos que alimentan los ingresos corrientes de la nación se dividen en dos grupos: directos e indirectos. Los impuestos directos son aquellos que gravan directamente a las personas naturales y jurídicas (aquí se encuentran el impuesto de renta (nacional) y el predial (territorial)). En contraste, los impuestos indirectos se cobran sin tener en cuenta la capacidad económica de cada persona. Dentro de los más relevantes están el impuesto al valor agregado (nacional) y el impuesto de industria y comercio (territorial).

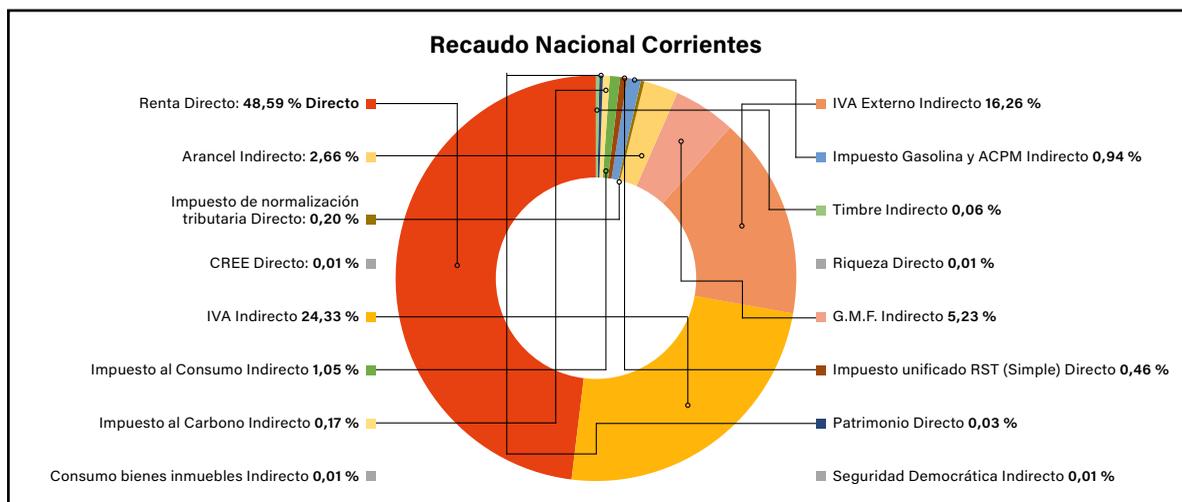
En 2021 los impuestos indirectos aportaron el 54.2 % del recaudo nacional, mientras que los impuestos directos aportaron el 45.8 %. Esto evidencia que más de la mitad de los tributos en el país son indirectos y afectan en mayor proporción a la población más vulnerable.

Por territorios, el recaudo territorial se concentra en las principales ciudades y departamentos del país. Bogotá recauda el 25 %, Medellín (5.6 %), Cali (4.4 %), Cundinamarca (4.2 %) y Antioquia (4.1 %).

Colombia tiene un sistema tributario regresivo

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, la distribución de los ingresos y beneficios tributarios la vuelven regresiva. Según las declaraciones de renta presentadas en 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%. Además, 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 recae en ingresos diferentes a los laborales.

Tabla 3: Composición de la estructura tributaria del país



Fuente: Cálculos propios con información de la DIAN

En el impuesto de renta de las empresas pasa algo similar, todas las empresas deben pagar la misma tarifa (35 % en 2022), sin importar el tamaño o los ingresos. 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.

El sistema cuenta con múltiples fugas de recursos

En 2021, el gasto tributario alcanzó el 7.8 % del PIB debido a 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, en particular. Según la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios del mismo año, estos tratamientos especiales hacen que el sistema fiscal colombiano sea altamente desigual y complejo. Esto se debe a la existencia de muchas gabelas que benefician de manera injusta a las empresas más grandes y a sectores que no generan empleo o que no necesitan alivios debido a sus altas ganancias.

Por ejemplo, en los últimos años la tasa efectiva de tributación del sector de actividades financieras, inmobiliarias y de seguros ha disminuido. Pasó de un 12.36 %, en 2018, a un 8.18 % durante el 2020. Otro sector que goza de altos beneficios tributarios es el minero. La tarifa efectiva del impuesto de renta bajó del 25 % al 12 % entre 2018 y 2020, lo que representó un costo fiscal para el Estado de aproximadamente el 1 % del PIB.

Los beneficios tributarios se han establecido sin tener en cuenta análisis y evaluaciones de resultados en términos de generación de riqueza y empleo. De hecho, los sectores que más se beneficiaron fueron el financiero y el minero, representando tan solo el 1.4 % y el 0.93 % del total de ocupados a nivel nacional, respectivamente

Evasión y elusión fiscal

En 2021, debido a fenómenos como la evasión y elusión fiscal, Colombia dejó de recaudar un total de 65 billones de pesos, según cifras oficiales. Diversas estimaciones apuntan a que dicha cifra podría estar entre 50 billones de pesos (13,357 millones de dólares) y 80 billones de pesos (USD 21,372 millones), en el peor de los casos.

Asimismo, la evasión de los impuestos equivale al 5.4 % del PIB, un porcentaje cercano al de América Latina, que es del 6.1 % (CEPAL, 2020). El impuesto de renta de las empresas es el tributo que registra mayores pérdidas de recursos debido a la evasión, representando aproximadamente un 3.4 % del PIB. En cuanto al IVA, la evasión ha representado el 1.3 % del PIB en los últimos años; mientras que el impuesto de renta para personas naturales asciende a un 0.7 % del PIB. En su mayoría, las reformas tributarias no han logrado abordar de manera efectiva esta problemática.

Aunque se ha avanzado en implementar las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para luchar contra los flujos financieros ilícitos, los avances no son suficientes. Por ejemplo, el registro de beneficiarios finales recientemente creado no es de acceso público, 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.

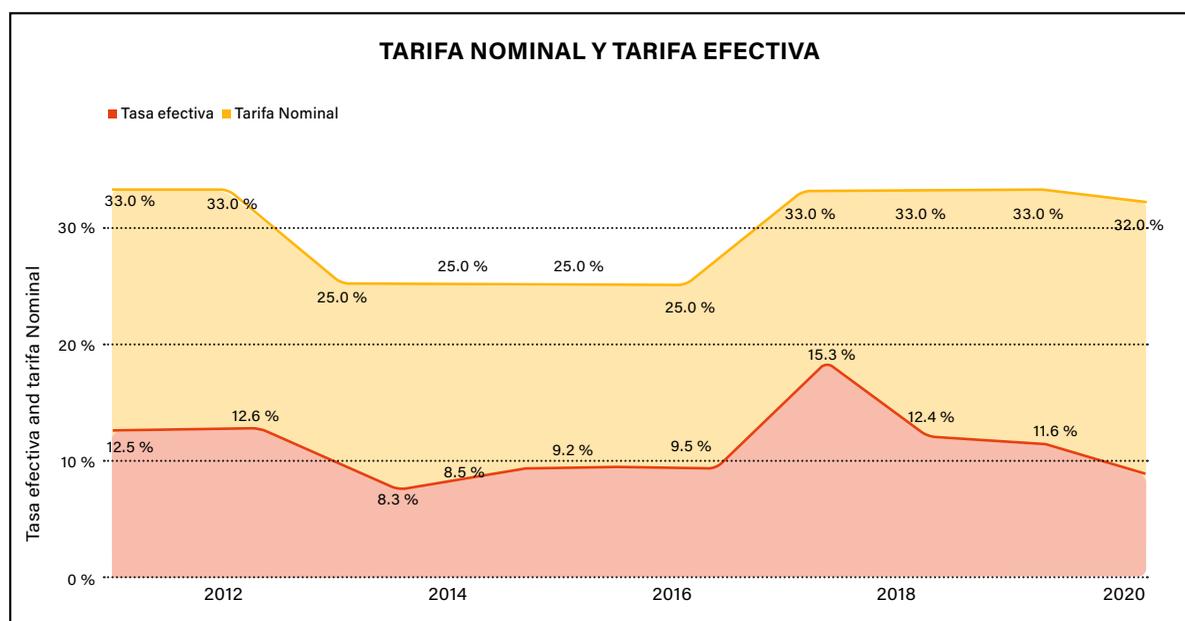
Por otra parte, en la lucha contra la evasión, Colombia implementó en 2016 el impuesto de normalización. Este gravamen tiene como hecho generador la omisión de activos o la inclusión de pasivos inexistentes. Su base gravable proviene de las propiedades valoradas a precios de mercado. En resumen, es

un llamado a la “legalización” de activos que pasa por encima del Código Penal, donde se establece 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', el cual fue creado inicialmente en 2016 con carácter transitorio. Después de ser derogado, se volvió a activar con la Ley 2100 de 2019. En la actualidad, este impuesto se rige según lo establecido en la Ley de inversión social 2155 de 2021, con una tasa impositiva del 17 %, lo que representa un incremento de 5 puntos porcentuales con respecto a la tasa vigente en el año 2016.

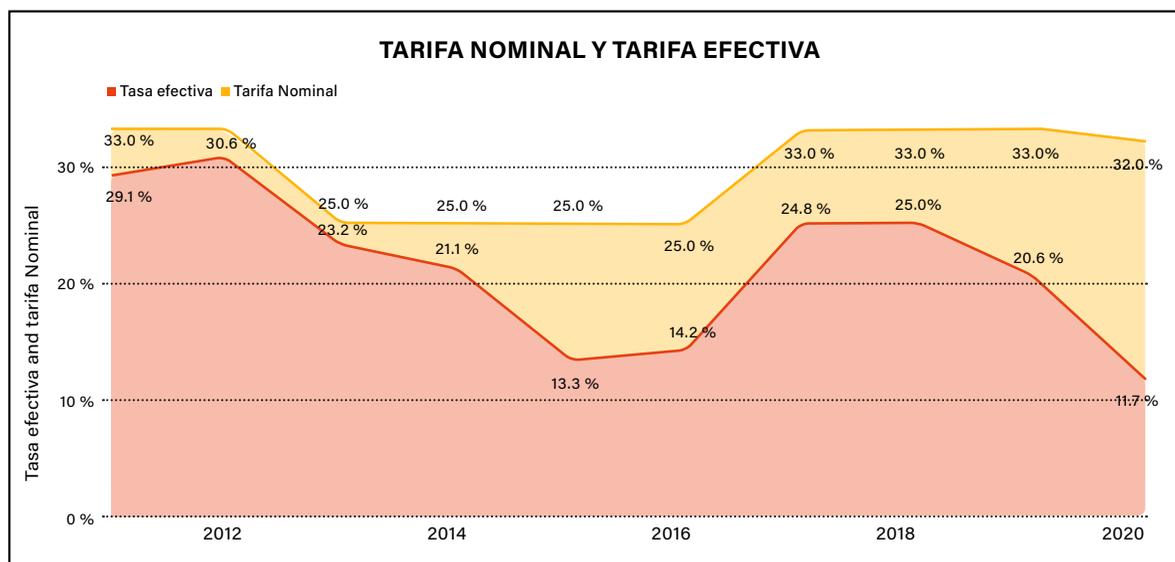
Si bien este impuesto se presenta como una forma de obtener recursos que se encuentran por fuera del ámbito legal, la realidad es que se ha convertido en una medida permanente que fomenta la evasión. En 2020, del total de los activos legalizados, el 44.2 % estaban en Panamá; el 27.2 % en Estados Unidos; el 6 % en Islas Vírgenes Británicas y el 4.4 % en Bahamas.

Tabla 4: Evolución del gasto tributario sector financiero



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

Tabla 5: Evolución del gasto tributario sector minero



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

Cómo se financia el sistema educativo

En el sistema educativo de Colombia, existen diversas fuentes de financiamiento público que son fundamentales para asegurar la inversión en educación y el adecuado funcionamiento de las instituciones educativas públicas en el país.

La educación pública en Colombia se financia a través de recursos provenientes del nivel nacional y del nivel territorial, como los municipios y departamentos. Los ingresos corrientes, tales como los impuestos, las regalías y rentas de la nación juegan un papel determinante. Además, las universidades públicas y otras instituciones técnicas y tecnológicas generan recursos propios a mediante la matrícula de los estudiantes y la venta de servicios.

Desde la promulgación de la Constitución de 1991, se implementaron medidas de descentralización en la educación preescolar, básica y media (EPBM), transfiriendo competencias educativas a los departamentos, municipios y distritos. Para apoyar esta descentralización, se estableció el Sistema General de Participaciones (SGP), convirtiéndose en la principal fuente de financiamiento

de la EPBM. El SGP ha experimentado modificaciones para ajustar los criterios y mecanismos de asignación en la búsqueda de una distribución más equitativa y eficiente de los recursos.

Además de las transferencias territoriales provenientes del nivel nacional, los departamentos, municipios y distritos también aportan fondos propios generados por impuestos y otros ingresos de capital. Dichos recursos constituyen una importante fuente de financiamiento para el sistema público de la EPBM en Colombia.

Además, la nación realiza transferencias adicionales al sistema educativo, especialmente para financiar la seguridad social del magisterio. Estos recursos se destinan al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) y son administrados por una empresa fiduciaria pública a nivel nacional, conocida como FIDUPREVISORA.

Otras fuentes de financiamiento incluyen los recursos asignados directamente por el Estado al nivel nacional del gobierno para proyectos de inversión en educación. Estos proyectos son gestionados principalmente por el MEN, en colaboración con otras entidades como el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC), que asigna recursos para la dotación de computadoras y la mejora de la conectividad en los establecimientos educativos.

Asimismo, el programa Más Familias en Acción, del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, brinda transferencias condicionadas a las familias de estudiantes, incentivando la asistencia escolar.

3. JUSTICIA FISCAL Y DERECHO A LA EDUCACIÓN

Para cerrar las brechas educativas, tanto en EPBM como en educación superior, es necesario un esfuerzo financiero del Estado gradual y progresivo, de mediano y largo plazo, tarea que implica la transformación de la estructura productiva, monetaria, comercial y fiscal de la nación.

Para tener un sistema fiscal funcional es imprescindible contar con una estructura productiva que genere la suficiente riqueza para atender los retos en materia social, en este caso, educativa. Impulsar la formalización por medio de una tributación progresiva promueve el desarrollo de las fuentes de generación de riqueza.

El apoyo decisivo del Estado para promover las actividades productivas con mayor valor agregado, que son las que más riqueza generan, es limitado en el marco de los Tratados de Libre Comercio. Estos fijan un marco jurídico supranacional que refuerza la dependencia económica de importaciones en insumos agropecuarios e industriales y bienes de consumo final, condenando al atraso al aparato productivo.

Un sistema fiscal que sea progresivo, eficiente y equitativo permitiría incrementar los recursos de la nación en más de 9 puntos del PIB. Este incremento posibilitaría una expansión del presupuesto del sector en un 50 % a corto plazo, considerando las asignaciones de los últimos años. A largo plazo, esta medida haría posible acercarse al cierre de la brecha de financiamiento. Este cierre es esencial para garantizar el acceso universal a la educación y lograr una canasta educativa completa y adaptada a las necesidades de los estudiantes, alineada con los procesos educativos enmarcados en el derecho a la educación.

Para lograrlo, se deben incrementar los recursos en el mediano plazo con un crecimiento que supere la inflación de la canasta de productos y servicios

educativos. También es decisivo acabar con la corrupción, que representa una pérdida equivalente al presupuesto asignado al sector educativo. En este sentido, hay dos reformas esenciales para aumentar el presupuesto en educación.

En primer lugar, es fundamental la revisión de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, ya que define el crecimiento de la base presupuestal de las universidades públicas. A la fecha, estos artículos solo garantizan un aumento acorde a la inflación, sin considerar la dinámica de los costos educativos ni el incremento en la matrícula estudiantil.

En segundo lugar, se necesita una reforma constitucional al SGP para garantizar un crecimiento real y progresivo de las transferencias territoriales destinadas EPBM. Esto permitiría recuperar gradualmente el espacio fiscal que el pacto constitucional inicialmente asignó a las entidades territoriales en el marco del ordenamiento territorial bajo el primado de la descentralización.

Hay que recordar que el SGP es la principal fuente de financiamiento de la EPBM y que fue reformado en 2001 y 2007 para ajustar a la baja su tasa de crecimiento. Este ajuste, a partir de 2017, ha dejado al descubierto la incapacidad de cubrir los costos corrientes del sector, generando un déficit acumulado de aproximadamente 3.5 billones de pesos, según datos del MEN. Esta situación ha puesto en riesgo el pago puntual de la nómina docente y ha generado retrasos en el giro de las prestaciones sociales al FOMAG.

4. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARA LOGRAR UN FINANCIAMIENTO SOSTENIBLE DE LA EDUCACIÓN CON JUSTICIA FISCAL

Colombia enfrenta el desafío de garantizar un acceso universal y equitativo a la educación pública y financiar adecuadamente todos los niveles de su sistema educativo. Aunque se han realizado esfuerzos para ampliar la cobertura y el acceso a la educación, el país todavía se encuentra rezagado, especialmente en los niveles preescolar y medio, tanto en términos de acceso como en el gasto educativo en comparación con otros países de la región.

Estos desafíos requieren una mayor atención y una inversión sostenida en el sector educativo. Se debe garantizar un presupuesto sostenible y suficiente para los sistemas de educación pública a través de la justicia fiscal. Ello implica establecer un marco normativo que asegure la asignación de un porcentaje adecuado del presupuesto nacional a la educación pública, en línea con los estándares internacionales.

El país debe implementar medidas fiscales para generar ingresos y financiar los servicios públicos, incluyendo la educación. Esto implica crear impuestos sobre la riqueza y el patrimonio de manera progresiva y equitativa, con el fin de captar recursos adicionales que puedan destinarse a la educación. También involucra simplificar el sistema tributario para hacerlo más progresivo, reduciendo la carga impositiva sobre los sectores de menores ingresos y aumentando la contribución de los sectores de mayores recursos.

Eliminar los privilegios fiscales injustos e innecesarios implica revisar detenidamente las exenciones y deducciones que benefician de manera

desproporcionada a ciertos grupos, ya que estos recursos podrían destinarse a la educación. Es fundamental el fortalecimiento de los mecanismos de lucha contra la evasión, la elusión y el fraude fiscal mediante el uso de tecnología, el intercambio de información y la colaboración internacional. Estas acciones son cruciales para asegurar que los recursos tributarios cumplan su propósito de financiar la educación de manera efectiva.

Otro frente importante es el diseño e implementación de estrategias que garanticen que el incremento en la recaudación tributaria se traduzca en un mayor acceso a una educación de calidad en todos los niveles para todos y todas. Lograr la gratuidad y la plena cobertura son objetivos indiscutibles.

Se requiere mejorar la infraestructura educativa en las zonas rurales y de bajos ingresos para garantizar que todos los estudiantes tengan igualdad de oportunidades de acceso. Además se debe fortalecer la formación y capacitación docente, con el fin de mejorar la calidad de la educación y la retención de profesionales en el sector. Otra tarea urgente es promover la inversión en investigación y desarrollo educativo, fomentando la innovación y la adopción de buenas prácticas pedagógicas.

De otro lado, es necesario fomentar la coordinación interinstitucional y la cooperación entre los diferentes actores del sector educativo, con el objetivo de maximizar los resultados y evitar duplicidades. Estas medidas contribuirán a garantizar un presupuesto público de educación equitativo, de calidad y eficiente en su ejecución, promoviendo así un desarrollo social y económico sostenible y con mayor igualdad.

Es imprescindible promover la transparencia y la participación ciudadana en la elaboración y seguimiento del presupuesto educativo, con el fin de garantizar la asignación eficiente y equitativa de los recursos. En ese sentido, es importante

establecer mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de resultados para garantizar la eficiente ejecución de los recursos destinados a la educación.

Es fundamental incorporar criterios de equidad, calidad y eficiencia en el diseño y ejecución del presupuesto público de educación. Esto se puede lograr mediante la implementación de indicadores que evalúen y monitoreen el impacto de la inversión educativa en términos de equidad y calidad, distinguiendo con claridad el esfuerzo de los municipios y departamentos para aportar recursos propios al financiamiento del sector.

Por último, se debe dar prioridad a la asignación de recursos para programas y proyectos que demuestren un mayor impacto en estos aspectos, esforzándose por direccionar mayores transferencias desde el nivel nacional hacia las entidades territoriales ubicadas en los lugares con menores probabilidades de acceso e históricamente más discriminados y excluidos.

Latindadd

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

20
años

Red de
Justicia
Fiscal de
América
Latina y el
Caribe

