

Sin justicia fiscal no hay derecho a la educación



Por: Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación (CCDE)

EDICIÓN 109 SEP-DIC 2023

Por: Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación (CCDE)

El derecho a la educación, grabado en la Constitución Política de 1991 en Colombia, establece una responsabilidad ineludible para el Estado: asegurar una educación universal, obligatoria y gratuita para todos. Esto implica un sistema educativo inclusivo que abarque a toda la población, priorizando la educación básica y garantizando su accesibilidad mediante el financiamiento colectivo, principalmente a través de impuestos y otros ingresos gubernamentales.

Un informe reciente resalta esta responsabilidad estatal, subrayando la necesidad de asegurar un acceso igualitario a una educación de calidad, sin discriminación por limitaciones económicas y protegiendo este derecho ante cualquier amenaza externa.

El análisis también pone de manifiesto una preocupante situación: la baja inversión en educación en Colombia, comparada con naciones vecinas, como México, Chile y Brasil. Esta disminución del gasto público en los últimos años ha repercutido negativamente en la calidad de la educación y en el acceso equitativo a una formación adecuada para todos.

Estas conclusiones provienen de una investigación liderada por la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación, en colaboración con el Centro de Estudios del Trabajo (Cedetrabajo), la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd) y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (Clade). Su incansable análisis del sistema educativo y tributario ha evidenciado la urgencia de tomar medidas concretas para asegurar un acceso justo y una financiación equitativa para la educación en Colombia.

En este contexto, se plantea la necesidad de que el Estado colombiano no solo garantice el acceso a la educación, sino que también asegure la calidad y la equidad en la distribución de recursos, para lograr una implementación efectiva del derecho humano a la educación en el país.

El compromiso del Estado colombiano con estos principios fundamentales de la educación como derecho humano, es esencial para asegurar el desarrollo integral de la sociedad y el progreso individual de sus ciudadanos.



Foto: Ministerio de Educación.

Financiamiento del sistema educativo en Colombia

El sistema educativo colombiano abarca un ciclo obligatorio de 9 años de educación básica y un año de preescolar, establecido por la Constitución Política de 1991 (Art. 67). La Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) ha ampliado el preescolar a tres grados, para niños de 3 y 4 años, que deben ser implementados gradualmente en las escuelas públicas. Además, los planes de desarrollo recientes, han incorporado la universalización de la educación media, que comprende los dos últimos grados de la secundaria (10° y 11°).

El Estado colombiano reconoce como objetivo de su política pública, la expansión del acceso a la educación superior. Actualmente, regula un sistema universitario mixto, financiando directamente 36 universidades públicas, instituciones técnicas y tecnológicas estatales, y canaliza préstamos, subsidios de condonación parcial y total a estudiantes que ingresan a instituciones privadas de educación superior, a través de una institución financiera pública de créditos educativos (Icetex).

Para contextualizar la cobertura del sistema educativo colombiano en niveles preescolar, básico y

medio, se revela que según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), actualizadas desde el último Censo Nacional de Población (2018), aproximadamente 11.1 millones de niños, niñas y jóvenes, con edades entre 3 y 16 años (dentro del rango objetivo de la educación básica y media), residen en Colombia. Sin embargo, solo alrededor de 9.1 millones están actualmente matriculados en el sistema educativo (MEN, SIMAT, 2021). Esto implica que aún cerca de **2 millones de personas en este rango de edad, no tienen acceso al sistema educativo.**

Este análisis revela un desafío significativo, en términos de cobertura educativa en Colombia, donde existe una brecha sustancial entre la población en edad educativa y aquellos que realmente están matriculados en el sistema. A pesar de los esfuerzos gubernamentales para ampliar la cobertura en diferentes niveles educativos, persiste una población considerable que no accede a la educación obligatoria y media en el país. Esto sugiere la necesidad de estrategias adicionales para garantizar un acceso más equitativo y extenso a la educación, asegurando que el sistema educativo abarque a todos a lo largo de su vida.

Según las estadísticas oficiales del Ministerio de Educación Nacional (MEN), para el año 2021, el gasto total en educación ascendió a poco más de \$84 billones de pesos colombianos, donde aproximadamente el 62% (\$52.2 billones), correspondió a inversión pública y el 38% restante (\$31.2 billones), provino de fuentes privadas.

Las cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reflejan las tendencias de participación por sector, durante las últimas dos décadas en Colombia, calculadas como proporción del Producto Interno Bruto (PIB). Mientras que el gasto público en educación se ha mantenido en 4.5% del PIB, mientras que el gasto privado ha mostrado una tendencia decreciente.

En el pasado, el gasto privado en educación, representaba cerca del 3.9% del PIB a principios de la década del 2000. Sin embargo, esta proporción ha disminuido progresivamente, alcanzando niveles cercanos al 2.9% en años más recientes.

Este decrecimiento en la participación del gasto privado en educación, medido como porcentaje del PIB, sugiere una posible disminución en la inversión privada en este sector a lo largo del tiempo. En contraste, el gasto público se ha mantenido relativamente estable como proporción del PIB.

Esta situación plantea preguntas sobre la dinámica de inversión en educación en Colombia. Si bien el gasto público se ha mantenido, la disminución del gasto privado podría generar preocupaciones sobre la accesibilidad y calidad de la educación financiada por fuentes no gubernamentales. Es esencial analizar las razones detrás de esta disminución en la inversión privada, explorar estrategias para mantener y mejorar la inversión en educación, garantizando así un sistema educativo inclusivo y de calidad para todos los colombianos.

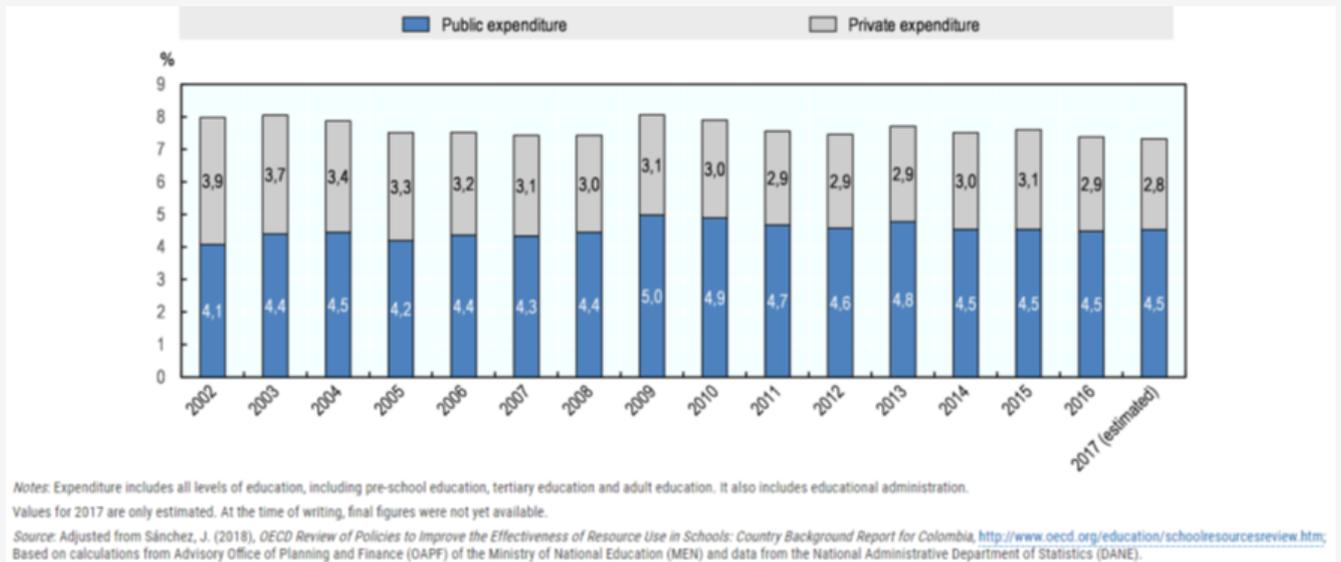


Figura 1. Gasto público en educación como porcentaje del PIB. Fuente: OCDE, *Education at a Glance*, 2020.

Como se observa en el gráfico, el gasto público en educación ha mantenido una tendencia promedio del 4.57% del Producto Interno Bruto (PIB), durante la última década en Colombia. Dentro de este porcentaje, aproximadamente el 1% se destina a niveles superiores de educación, mientras que el 3.59% restante se dirige a los ciclos fundamentales: preescolar, educación básica y media. Esta proporción del esfuerzo financiero del Estado ha mantenido estabilidad en los últimos 20 años, con fluctuaciones menores atribuibles principalmente a variaciones coyunturales en el ingreso nacional, contrastadas con la inercia en el gasto generado por normativas que asignan recursos al sector educativo.

Las transferencias territoriales, enmarcadas en el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y la Ley 715 de 2001, han sido fundamentales para el financiamiento de la educación preescolar, básica y media. De igual manera, las transferencias de la nación a instituciones públicas de educación superior, regidas por la Ley 30 de 1993, han contribuido significativamente a esta asignación de recursos. Estos mecanismos normativos han generado una estabilidad en el gasto público destinado a la educación, a pesar de las fluctuaciones coyunturales en los ingresos nacionales.

En el año 2021, el 80% del gasto en educación se focalizó en la educación preescolar, básica y media, representando 41.6 billones de pesos, frente a los 37.4 billones asignados en 2018. Esto implica un incremento nominal del 11% en el cuatrienio, aunque en términos reales, considerando la inflación acumulada para el periodo (8.59% según el Banco de la República), el crecimiento fue de apenas un 2.41%.

¿Cómo lograr un cierre de las brechas educativas en Colombia?

Este propósito en Colombia requiere un esfuerzo financiero progresivo por parte del Estado, un cambio estructural en la economía y una transformación fiscal. Para asegurar recursos suficientes en el ámbito educativo, es esencial que la estructura productiva genere riqueza adecuada para abordar los desafíos sociales, incluida la educación. La promoción de la formalización económica, mediante una tributación progresiva, es fundamental para el desarrollo sostenible^[1].

Sin embargo, las limitaciones derivadas de los Tratados de Libre Comercio han restringido la capacidad del Estado para respaldar actividades productivas de alto valor agregado, ya que estos acuerdos refuerzan la dependencia de importaciones, impactando negativamente en el desarrollo del aparato productivo interno.

Un sistema fiscal equitativo y progresivo, podría aumentar los recursos nacionales en más de un 9% del PIB, lo que permitiría un incremento del presupuesto educativo en un 50% a corto plazo y, a largo plazo, acercarse al cierre de la brecha de financiamiento necesaria, para asegurar el acceso universal a una educación más completa y adaptada a las necesidades de los estudiantes, en línea con el derecho a la educación.

Es crucial aumentar los recursos en el mediano plazo, a un ritmo superior al de la inflación en la canasta educativa, además de combatir la corrupción, que representa una pérdida equiparable al presupuesto actual del sector educativo. Para lograr esto, se proponen dos reformas esenciales: en primer lugar, revisar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para ajustar el crecimiento presupuestario de las universidades públicas, según los costos educativos y la matrícula.



Foto: Ministerio de Educación.

En segundo lugar, reformar constitucionalmente el Sistema General de Participaciones (SGP), para garantizar un crecimiento real y progresivo de las transferencias territoriales a la educación preescolar, básica y media. Este cambio busca recuperar el espacio fiscal originalmente asignado a las entidades territoriales, afectado por ajustes a la baja en el SGP desde 2017, lo que ha llevado a un déficit acumulado que pone en riesgo la estabilidad financiera del sector educativo, incluyendo el pago puntual de salarios docentes y prestaciones sociales.

Finalmente, es importante que en la ejecución del presupuesto público para educación se incorporen criterios de equidad, calidad y eficiencia. Esto se materializa mediante la implementación de indicadores que evalúen el impacto de la inversión educativa en términos de equidad y calidad, reconociendo el esfuerzo individual de municipios y departamentos por su aporte de recursos al sector.

Priorizar la asignación de recursos hacia programas y proyectos con un impacto probado en estos aspectos, es esencial. Se requiere un esfuerzo deliberado para direccionar transferencias desde el ámbito nacional hacia las entidades territoriales en zonas con menores oportunidades de acceso, históricamente marginadas y excluidas.

Esta estrategia permitirá no solo abordar las disparidades existentes, sino también avanzar hacia un sistema educativo más inclusivo y equitativo, garantizando que cada niño y joven en Colombia, tenga acceso a una educación de calidad, independientemente de su ubicación geográfica o circunstancias socioeconómicas.

Referencias

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

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

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

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

MEN, (2022). Nota Técnica “El Sistema General De Participaciones (SGP): Estado Actual y Necesidades de Reforma. Ministerio de Educación Nacional. 2022, Mimeo. Bogotá

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

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

Ortiz, I. y Losada I. (2021). Lógicas de Privatización y Desigualdad en la Educación Colombiana: Un análisis desde la perspectiva del desfinanciamiento del derecho humano a la educación. Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación, CLADE y OXFAM-IBIS. Sao Paulo. 2021.

[i] M. Rodríguez, K. Perilla. – CLADE (2023). El sistema tributario y su impacto en la financiación de la educación en Colombia entre 2015 y 2021.

<https://redclade.org/publicaciones/el-sistema-tributario-y-su-impacto-en-la-financiacion-de-la-educacion-en-colombia-entre-2015-y-2021/>