

Presupuesto en Educación para el 2021*

Nota de política

- * Observatorio de Educación del Caribe Colombiano:
Cristian Gutiérrez y Jorge Valencia.
Observatorio a la Gestión Educativa ExE:
**Santiago León, Alejandra Muñoz, Diego Sánchez y
Gabriela Vargas.**



Presentación

La presente nota de política tiene como propósito analizar la asignación presupuestal a educación para la vigencia fiscal del 2021. Esta fue elaborada a partir del trabajo conjunto entre el Observatorio de Educación del Caribe Colombiano (OECC) de la Universidad del Norte y el Observatorio a la Gestión Educativa de la Fundación Empresarios por la Educación y contó con la lectura por parte de Pedro Cerdán del Banco Mundial y Cecilia María Vélez.

Esta alianza surgió a partir de la visión compartida de la Fundación Empresarios por la Educación y el OECC de generar y gestionar conocimiento para impulsar el desarrollo del sector educativo. En específico, el Observatorio a la Gestión Educativa focaliza su atención en la gestión del sector educativo nacional

con énfasis en lo público para generar reflexiones que promuevan buenas prácticas del sector y mejoren el uso de recursos.

Por su parte el Observatorio Educación del Caribe Colombiano se enfoca en promover el análisis de información y la apropiación social de conocimiento científico sobre el sistema educativo de la región Caribe colombiana en todos los niveles, desde la educación inicial hasta la educación superior.

Se espera que el presente documento sirva de insumo para el diálogo entre diferentes actores del sector educativo. Así como para orientar a la ciudadanía y a los hacedores de política pública con respecto a las fortalezas y retos que presentan la asignación presupuestal para el año 2021.

1. Introducción

La Constitución colombiana en su artículo 67 consagra la educación como un “derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social” que tiene como propósito “el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”. Desde la perspectiva de la constitución nacional la educación es un derecho fundamental de los colombianos, que impacta de manera significativa el conjunto de la sociedad.

Alineado con el mandato constitucional, el pasado 20 de octubre del 2020, el Congreso de la República aprobó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia del año 2021 con un monto de 313,9 billones de pesos. A partir de la fecha, el Ministerio de Educación Nacional, ha enfatizado que las prioridades del gobierno en educación no han cambiado y que el presupuesto para el sector educativo es el más grande que se ha tenido en la historia, con un total de 47,4 billones de pesos asignados.

En esta nota de política analiza en detalle el presupuesto del sector educativo, tomando cada rubro por separado y haciendo énfasis en los recursos asignados al Ministerio de Educación Nacional. Al analizar los datos, en términos reales con precios de 2018, el presupuesto en

educación para el 2021 aumentó un 3,84% en comparación al 2020, con un 3,29% de incremento en gastos de funcionamiento y 9,34% en gastos de inversión. Ahora, si bien este presupuesto suma el total de asignación a varias entidades, el incremento para el sector educativo se encuentra 8,25 puntos porcentuales (p.p.) por debajo del crecimiento del presupuesto total, cuya tasa de crecimiento alcanza el 12,09%.

Al hacer énfasis en el MEN se encuentra que, aunque se aumentó en 1,19% los recursos asignados, esta ha sido la tasa más baja de crecimiento en los últimos cuatro años. Aunque el componente de funcionamiento en el presupuesto creció en 3,26%, los recursos destinados a inversión disminuyeron en un 19,7%. Esta caída se explica principalmente por la reducción de 64% de los recursos destinados a calidad cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar y media. Adicionalmente, el presupuesto para calidad y fomento de la educación superior, cayó un 4,5% entre 2020 y 2021.

No obstante, es importante señalar que el decrecimiento en la destinación a inversión entre 2020 y 2021 se pudo ver compensada en parte con la asignación de recursos a otros rubros que cobran relevancia en la coyuntura de la pandemia y alternancia. El ejemplo más claro es el incremento histórico del 201% en recursos para el programa Computadores para Educar, el cual ya había aumentado un 36,47% entre 2019 y 2020.

2. Contexto normativo

La inversión (gasto) en educación básica y media en Colombia se encuentra enmarcada en lo dispuesto en el título de Ley 115 de 1994 (Ley general de la educación) en donde se dictan las pautas generales para la financiación de la educación, entendiendo estos recursos como un gasto público que se financia con los recursos del situado fiscal, recursos públicos nacionales dispuestos por ley y aporte de los departamentos, los distritos y los municipios. Tanto los recursos como las competencias de las entidades territoriales en materia de financiación se organizan de acuerdo a la Ley 715 del 2001, en la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 15, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación del servicio educativo (y de salud).

En esta ley se asigna al gobierno nacional tiene como función impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional en materia de educación, distribuir los recursos para educación del Sistema General de Participaciones (SGP), definir anualmente la asignación por alumno para la prestación del servicio educativo

de acuerdo con las tipologías educativas y la disponibilidad de recursos del SGP, entre otras.

A las gobernaciones, municipios y distritos les corresponde distribuir los recursos para educación del sistema general de participaciones, administrar y distribuir los recursos del SGP que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad y participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación, entre otras competencias.

Por su parte, la financiación de la educación superior en Colombia se enmarca en lo expuesto en la ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior. En esta Ley en su artículo 86 estableció que: “Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución.

3. Metodología

Para el desarrollo del presente análisis, se tomaron las cifras de las asignaciones presupuestales en educación entre

el 2017 y el 2021. Estos datos fueron tomados directamente de los decretos presupuestales aprobados por el Congreso de la República, y posteriormente, fueron ajustados de acuerdo a las modificaciones presupuestales que se llevaron a cabo a lo largo de cada año. Sin embargo, no se incluyeron los gastos derivados de la atención a la emergencia por COVID-19 ya que estos corresponden a una situación extraordinaria¹.

Es importante mencionar que, para calcular la asignación total a educación se incluyen los siguientes rubros: Ministerio de Educación Nacional (MEN), Instituto Nacional para Sordos, Instituto Nacional para Ciegos, Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central, Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia, Instituto Nacional de Formación Técnica de San Juan del Cesar, Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional, Instituto Técnico Nacional de Comercio “Simón Rodríguez” de Cali y la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar. Las apropiaciones de cada una de estas entidades en 2020 y 2021 se presentan en la tabla 1.

Adicional a esto se incluyeron en el análisis algunos rubros que se encuentran cobijados por otras entidades que tienen incidencia directa en el sector educativo. Las cifras incorporadas

fueron: Computadores para Educar, a cargo de Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTic); el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, antes Colciencias; el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), a cargo del Departamento de Prosperidad Social; y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), bajo la dirección del Ministerio de Trabajo.

El análisis se concentra principalmente en las asignaciones presupuestales del MEN, en específico a los rubros de funcionamiento e inversión. Por lo cual se incluyen las cuentas de calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media; calidad y fomento de la educación superior; y, fortalecimiento de la gestión y dirección del sector educación.

Por último, todos los valores que se presentan se encuentran expresados en precios reales, es decir, se ajustan de acuerdo con la inflación anual. Esto se realizó de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) reportado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para cada periodo y para 2021 se utilizó la inflación establecida en los supuestos del presupuesto: 3,1%. En el caso del PIB de 2020 y 2021 se toman como base las proyecciones del Banco de la República.

1. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, al sector de educación se le asignaron aproximadamente \$400.000 millones a través del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME). El Ministerio reportó que para el 2020 se incorporaron \$217.434 millones, de los cuales se ejecutaron \$64.584 millones.

TABLA 1. APROPIACIONES PARA EDUCACIÓN 2020 -2021 (MILLONES DE PESOS)

Detalles suma apropiaciones para educación.	2020		2021		
	Recursos Asignados	Participación	Recursos Asignados	Participación	Crecimiento
Ministerio de Educación Nacional	\$41.851.010	99.77%	\$42.348.645	97.22%	1.2%
Instituto Nacional para Sordos (INSOR)	\$10.997	0.03%	\$11.666	0.03%	6.1%
Instituto Nacional para Ciegos (INCI)	\$8.223	0.02%	\$7.367	0.02%	-10.4%
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	\$34.427	0.08%	\$33.927	0.08%	-1.5%
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia	\$6.606	0.02%	\$6.691	0.02%	1.3%
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	\$6.871	0.02%	\$8.087	0.02%	17.7%
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	\$19.061	0.05%	\$20.981	0.05%	10.1%
Instituto Técnico Nacional de Comercio "Simón Rodríguez" de Cali	\$11.873	0.03%	\$12.007	0.03%	1.1%
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar	\$0	-	\$1.110.926	2.55%	-
Educación Total	\$41.949.068	100.00%	\$43.560.297	100.00%	3.8%

Fuente: Construcción propia a partir de decretos de presupuesto 2017 - 2021 (Min. Hacienda). Precios reales 2018.

4. Datos

PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN

La asignación presupuestal para educación en Colombia para 2021 es de \$47,4 billones de pesos corrientes, que equivalen a \$43,6 billones de pesos a precios constantes de 2018; el presupuesto más alto que ha tenido el país destinado a este sector. Además, se

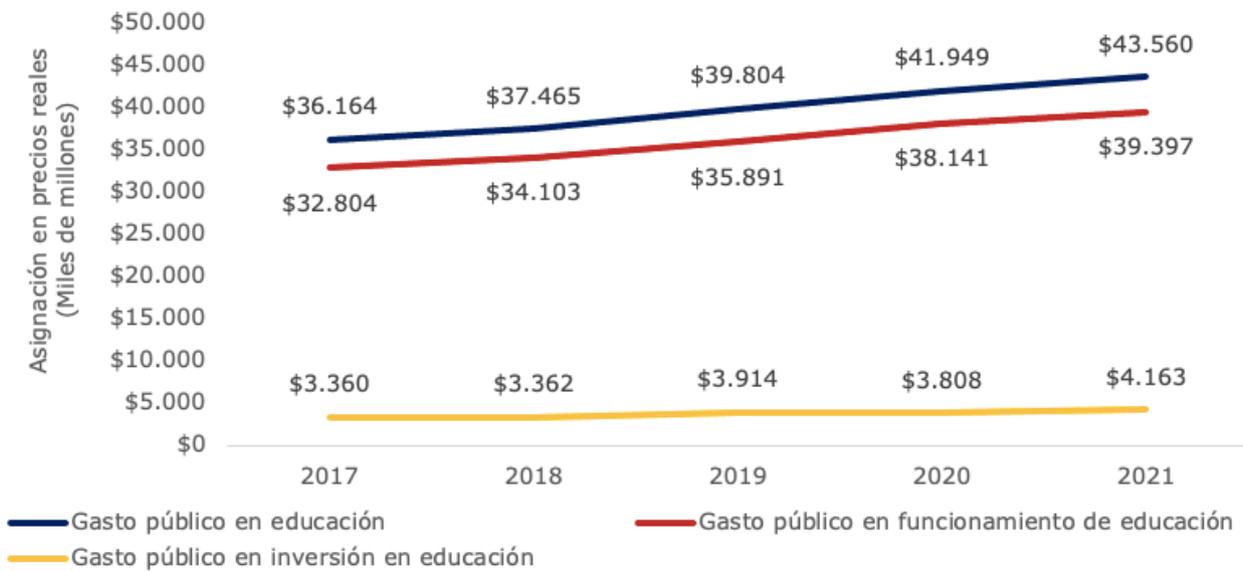
observa una tendencia creciente desde el 2017 (ver gráfico 1). Igualmente, el gasto en educación como proporción del PIB se ha mantenido en aumento en los últimos cinco años, pasando de 3,81% en el 2017 a 4,37% en 2021.

Es importante señalar que, la asignación al sector educativo disminuyó como porcentaje del gasto total del Estado, pasando de 16,5% en el 2019 a 15,09% en el 2021. Además, a pesar del comportamiento creciente del

presupuesto en educación, la tasa de crecimiento para el 2021 se redujo en comparación con los años anteriores. El presupuesto aumentó un 3,84% entre 2020 y 2021, una tasa menor que la observada en los periodos 2019-2020 cuando alcanzó el 5,39% y en 2018-2019 cuando fue de un 6,24%.

En este punto, es importante mencionar que los presupuestos de entidades que intervienen en el sistema educativo como el SENA, ICBF, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y Computadores para Educar suman 10,6 billones de pesos adicionales a la asignación presupuestal del MEN.

GRÁFICO 1. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (2017-2021)



Fuente: Construcción propia a partir de decretos de presupuesto 2017 - 2021 (Min. Hacienda)

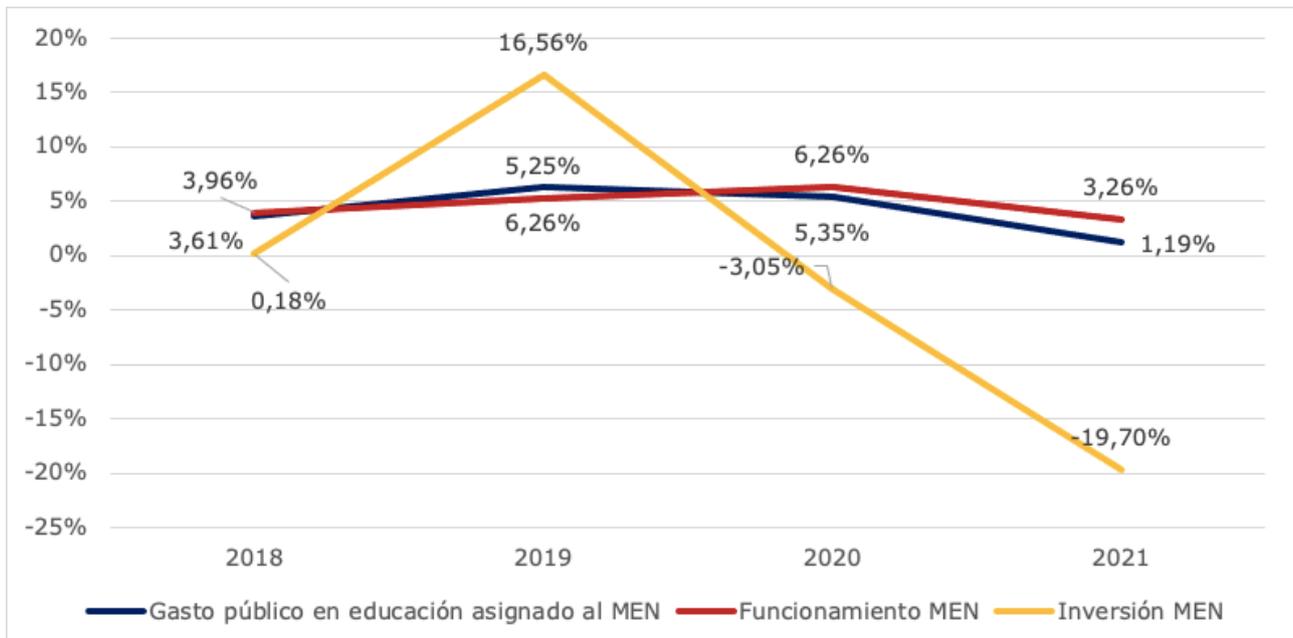
COMPONENTES DE PRESUPUESTO DEL MEN

El presupuesto asignado al MEN ha crecido de forma ininterrumpida desde el año 2018; sin embargo, la tasa de crecimiento del mismo se ha desacelerado pasando de 6,26% entre 2018 y 2019 a 1,19% entre 2020 y 2021, como lo evidencia el gráfico 2.

Al desagregar el gasto total asignado al MEN, se observan tasas de crecimiento estables en el rubro de funcionamiento, oscilando entre el 3,96% para el año 2018 y el 3,26% para el 2021. No obstante, a partir del año 2019 estas se desaceleraron, tal como sucedió con la asignación global del MEN. Por su parte, el rubro de inversión presentó su

pico de crecimiento en el año 2019 con una tasa del 16,56%, y posteriormente cayó un 3,05% en 2020 y -19,70% en 2021 (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2. ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2018-2021)



Fuente: Construcción propia a partir de Proyecto de Ley Presupuesto General de la Nación (PGN) 2021.

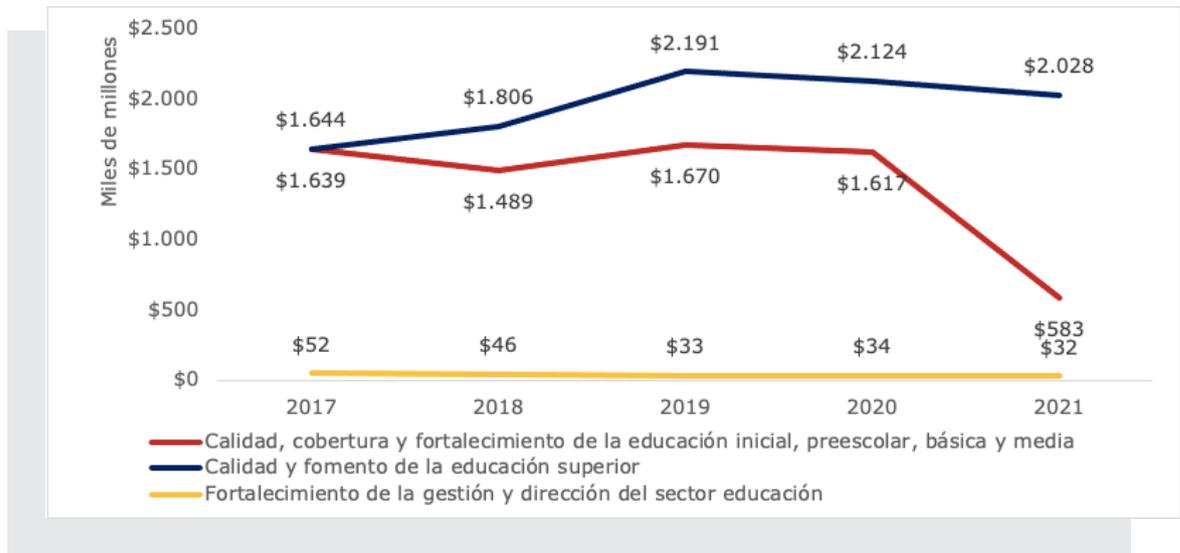
En cuanto al rubro calidad y el fomento de la educación superior, este ocupa la mayor proporción dentro de la asignación para inversión en el MEN. Asimismo, se observan tasas de crecimiento positivas en este rubro en los periodos 2018-2019 (9,86%) y 2019-2020 (21,32%), llegando así a su pico de asignación en términos monetarios en el año 2019 con 2,2 billones de pesos. Sin embargo, a partir del año 2020 el flujo de recursos comienza a disminuir hasta llegar a 2,0 billones en 2021 (ver gráfico 3A).

En segundo lugar, el rubro de inversión del MEN, contó con una asignación inicial de 3,34 billones en 2017, posteriormente experimentó leve incremento de 0,18% en 2018 y un aumento de 16,56% para 2019. Sin embargo, a partir de ese punto el monto de inversión se reduce fuertemente y llega a su mínimo en 2021 con 3,03 billones. Esta cifra representa una caída de 19,7% frente al 2020. Al desglosar el rubro de inversión, se evidencia que la disminución en los últimos años obedece a una reducción en inversión

en calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar básica y media. Esta pasó de 1,62 billones en 2020 a 583 mil millones en 2021.

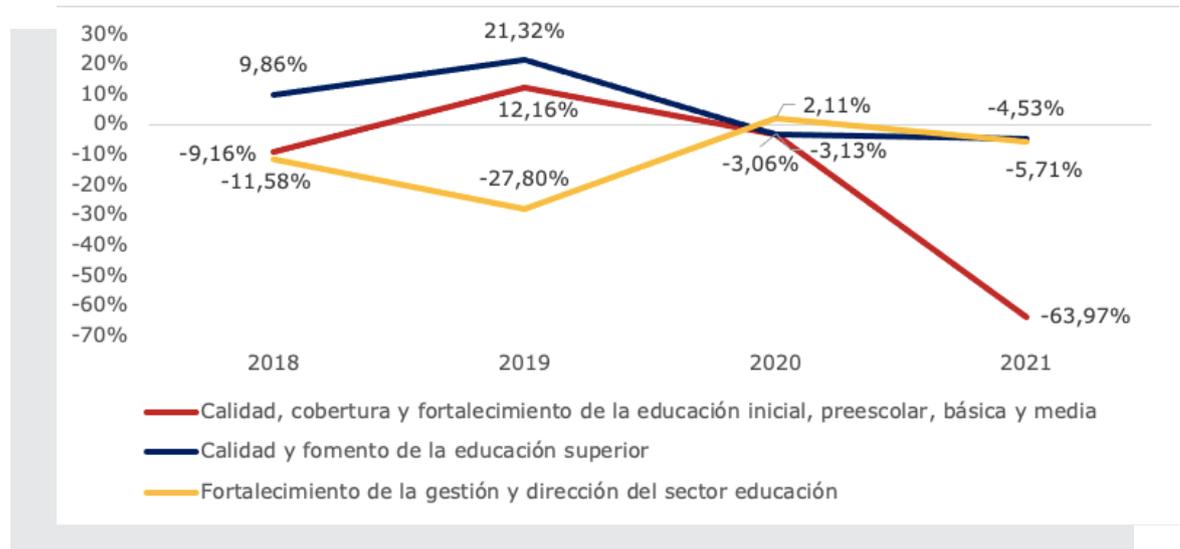
Por último, el fortalecimiento de la gestión y dirección del sector educación experimentó recortes constantes entre el año 2017 y el año 2021, pasando de 52 mil millones a 32 mil millones respectivamente.

GRÁFICO 3A.
ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL PARA INVERSIÓN



Fuente: Construcción propia a partir de Proyecto de Ley Presupuesto General de la Nación (PGN) 2021.

GRÁFICO 3B.
VARIACIÓN PORCENTUAL EN ASIGNACIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL A INVERSIÓN

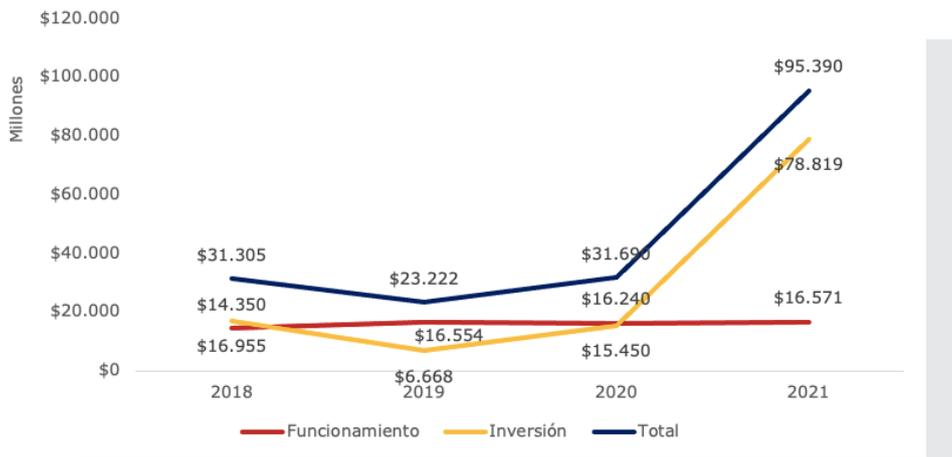


Fuente: Construcción propia a partir de Proyecto de Ley Presupuesto General de la Nación (PGN) 2021.

Es importante destacar que la caída en el rubro de inversión puede estar relacionado con la reasignación de recursos encaminados a aumentar el acceso a equipos de cómputo y conectividad destinados a la atención de los modelos de educación no presencial, como se ejemplifica en el crecimiento del presupuesto del programa Computadores para Educar

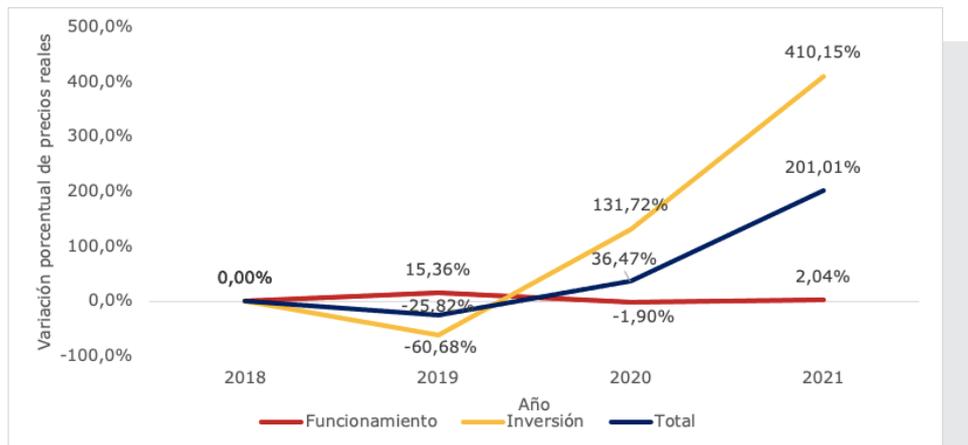
(ver gráfico 4). En específico, este programa tuvo un incremento histórico del 201% lo cual es equivalente a 63,699 millones de pesos adicionales, y un aumento aún mayor con una tasa del 410% para el rubro de inversión. Adicionalmente, durante el 2020 se destinaron recursos para otras estrategias, como la actualización del Portal Educativo Colombia Aprende.

GRÁFICO 4A.
ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL A COMPUTADORES PARA EDUCAR



Fuente: Construcción propia a partir de Proyecto de Ley Presupuesto General de la Nación (PGN) 2021.

GRÁFICO 4B.
VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL A COMPUTADORES PARA EDUCAR



Fuente: Construcción propia a partir de Proyecto de Ley Presupuesto General de la Nación (PGN) 2021.



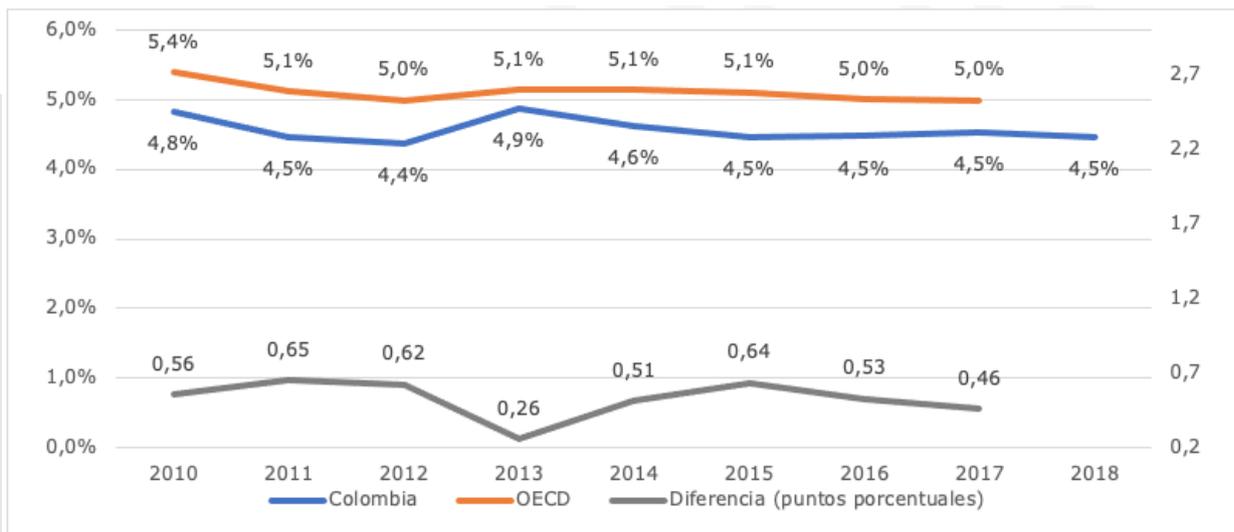
GASTO EN EDUCACIÓN DE COLOMBIA EN EL CONTEXTO DE LA OCDE

Colombia ha registrado un gasto público en educación inferior al de sus homólogos en la OCDE. Entre 2010 y 2017 el nivel de gasto público en educación como porcentaje del PIB en el país se mantuvo entre un mínimo del 0,26 puntos porcentuales y un máximo de 0,65 puntos porcentuales por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE, como lo muestra la gráfica 5.

aproximadamente 5% (ver gráfica 5). Es importante tener en cuenta que el gasto público está condicionado por los ingresos fiscales. En este sentido, el recaudo tributario en Colombia en los últimos años se ha mantenido alrededor del 19,8% del PIB, mientras que los países miembros de la OCDE recaudan en promedio el 33,8%. Esto implica que, si bien el gasto en educación como porcentaje del PIB es menor en Colombia respecto a los demás miembros, el país destina un mayor porcentaje de sus ingresos al sector educativo.

En el año 2017, Colombia gastó 4,5% de su PIB en educación, mientras que los países de la OCDE gastaron

GRÁFICA 5. GASTO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB (2010 - 2018)



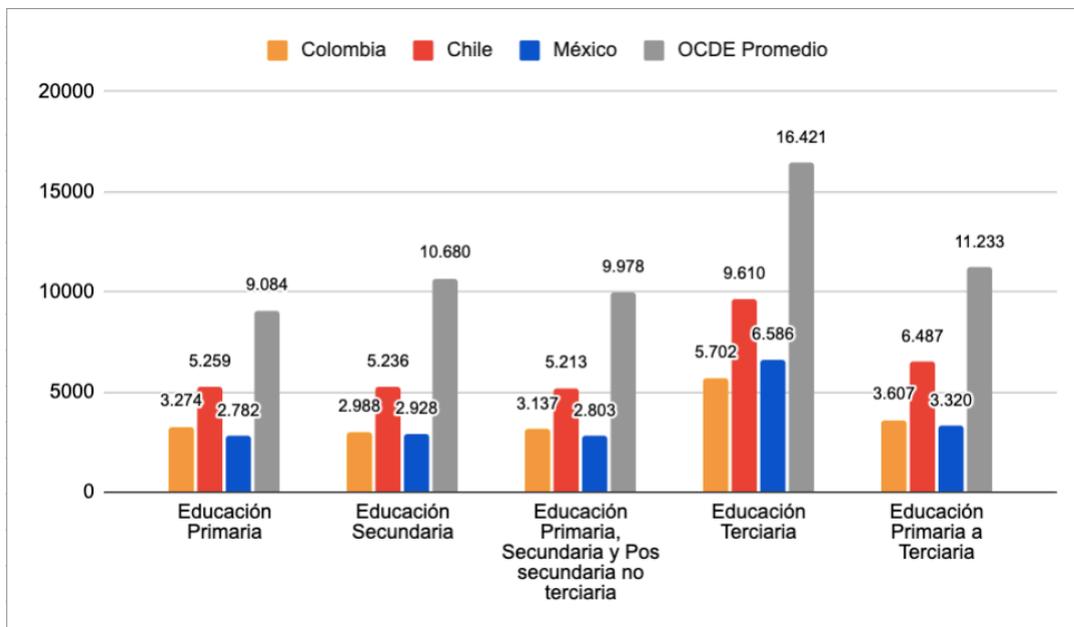
Nota: Este cuadro contiene la información más reciente disponible para Colombia y los países miembros de la OCDE. Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO

En línea con lo anterior, según las cifras de la OCDE, en los últimos años el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total en Colombia ha sido del 16%, mientras que en promedio los países de la OCDE tuvieron el 12%. Sin embargo, es importante notar que otras economías similares, tales como México o Chile tienen un gasto relativamente mayor, con participaciones del gasto en educación que alcanzan un 18,2% y el 19,5%, respectivamente.

Ahora bien, respecto al gasto promedio por estudiante la gráfica 7 muestra que en el año 2017 Colombia gastó en promedio USD 3.607 por estudiante,

independientemente del nivel de enseñanza en el que se encontrara. Mientras tanto, en promedio los países miembros de la OCDE gastaron USD 11.233, es decir 3.11 veces más que Colombia. Al desglosar el gasto por niveles de enseñanza se obtiene: (i) El gasto total por estudiante en niveles de primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria para Colombia fue de USD 3.137, mientras los países miembros de la OCDE gastaron USD 9.978 y (ii) El gasto total por estudiante en nivel terciario fue de USD 5.702 en Colombia y de USD 16.426 en los países de la OCDE.

GRÁFICA 6.
GASTO TOTAL POR ESTUDIANTE POR NIVEL DE ENSEÑANZA EN USD, AJUSTADO POR PPP (2017)



*Nota: Este cuadro contiene la información más reciente disponible para Colombia y los países miembros de la OCDE.
Fuente: Construcción propia a partir de OCDE Stats*

5. Conclusiones

- Colombia cuenta con el presupuesto más alto para educación en su historia, la asignación total fue de 47,4 billones de pesos (43,6 billones a precios reales 2018). No obstante, la tasa de crecimiento del presupuesto fue de 3,84% para 2021, un incremento menor si se compara con los de los últimos dos años, los cuales fueron de 5,39% y 6,24% respectivamente.
- En términos reales, la asignación de presupuesto destinando al Ministerio de Educación tuvo un incremento real de 1,19%, esta es la tasa de crecimiento más baja en los últimos cinco años.
- Para el 2021 el rubro de inversión en calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media tuvo una asignación de \$582 mil millones, lo cual representa una caída del 64% entre 2020 y 2021. Por otra parte, el presupuesto de inversión para la calidad y fomento de la educación superior cayó un 4,5% y se ubicó en \$2 billones para 2021.
- La asignación del Programa Computadores para educar aumentó en 63,699 millones los recursos para 2021, lo cual es equivalente al 201%.

6. Reflexiones

El avance del país en términos sociales y económicos está ligado estrechamente con el capital humano que logra formar, por tanto, toda inversión pública o privada orientada a preparar a los ciudadanos para enfrentar los retos a lo largo de su vida es, desde su función social, fundamental. En esta medida, mantener el aumento del presupuesto en educación es un gran logro para el país que debe resguardarse, evitando al máximo que la desaceleración en su crecimiento se convierta en una caída.

En el 2021, Colombia enfrenta el reto de mantener el servicio educativo en marcha durante la crisis generada por la pandemia por COVID-19 y preparar el sistema educativo para su recuperación. En este escenario, el aumento del presupuesto orientado a fortalecer programas y crecer en la disponibilidad de equipos de cómputo y soluciones de conectividad es pertinente para atender la crisis en el corto plazo y, también, para mejorar de manera significativa la infraestructura tecnológica de las escuelas en el mediano y largo plazo. Adicionalmente, es importante acompañar esta inversión con mecanismos complementarios que maximicen el alcance y aprovechamiento pedagógico de estas inversiones, por ejemplo, formación de docentes,

diseño de materiales, acompañamiento técnico, entre otros.

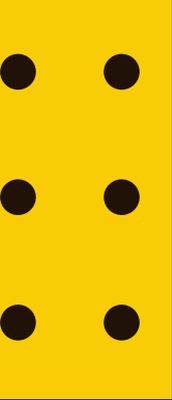
Adicionalmente, el país se enfrenta la necesidad de retomar la normalidad académica priorizando la recuperación de las condiciones de calidad del servicio educativo. Las evidencias preliminares relacionadas con la afectación de la pandemia sobre el logro educativo muestran que la suspensión de clases presenciales ha tenido un mayor impacto en los sectores socioeconómicamente más desfavorecidos, en las áreas rurales y aquellas zonas con mayor participación de población con necesidades educativas especiales, víctimas del conflicto, migrantes y comunidades étnicas.

Ante el déficit en el aprendizaje con el que los estudiantes retornarán a las aulas, en las instituciones educativas podría darse un incremento de la repitencia; fenómeno que puede desmotivar a los estudiantes y desembocar un aumento mayor en la deserción escolar en el corto y mediano plazo. Por otra parte, las instituciones educativas podrían facilitar la aprobación de los estudiantes, pese a no alcanzar las competencias de cada nivel; situación que puede impactar en otros factores, como la probabilidad de acceder a la educación superior.

En este sentido es preocupante la

disminución de la inversión en educación básica y media que se presentó en el presupuesto 2021, pues se restringe la capacidad del MEN para formular y ejecutar iniciativas que atiendan las necesidades de nivelación y el desarrollo de programas dirigidos al mejoramiento de la calidad educativa. En este escenario, la participación de las entidades territoriales y otras instituciones en la cofinanciación de programas y proyectos articulados con las características de los territorios o comunidades será fundamental para mantener el aprendizaje y la permanencia de los estudiantes.





obsgestioneducativa.com

fundacionexe.org.co

oficina principal
Carrera 7 N° 74B 56 Of. 303

PBX
(571) 313 1700

email
info@fundacionexe.org.co