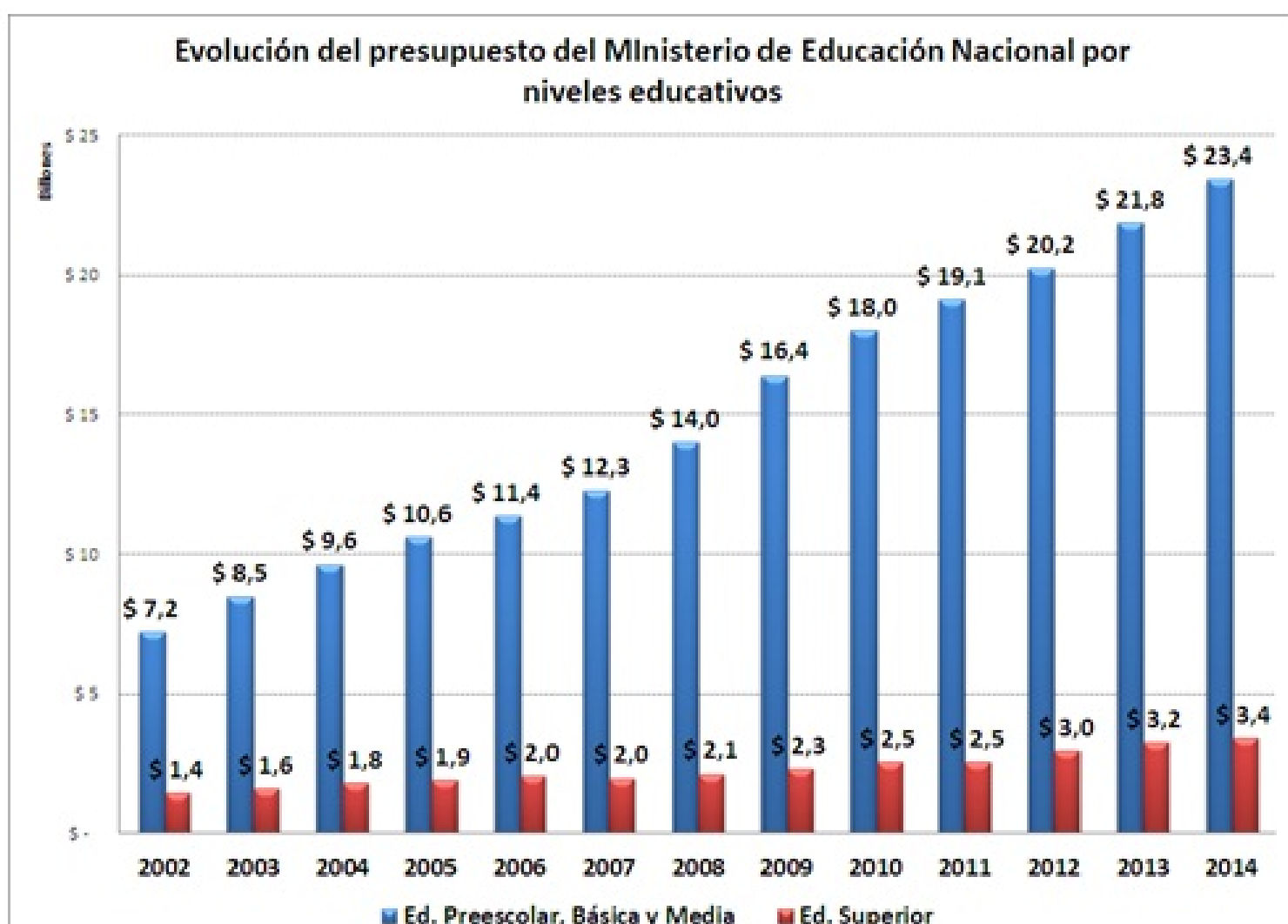


## Gasto público en educación en Colombia: entre la inflexibilidad y la priorización de la inversión

Andrés Vergara Ballén

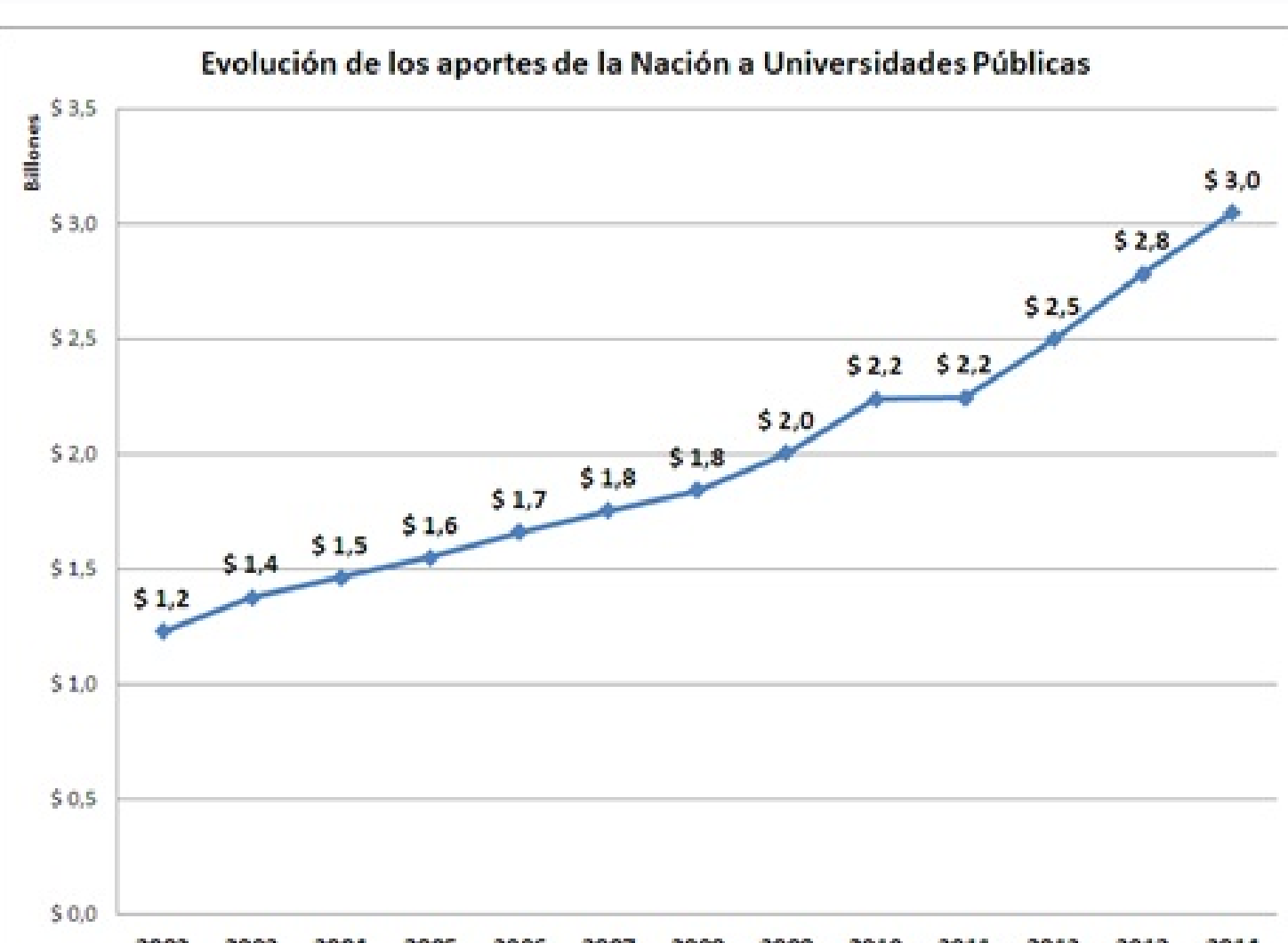


La inclusión de la educación como uno de los pilares fundamentales de política del actual gobierno, ha sido recibida con beneplácito por todos los sectores de la sociedad colombiana; pero, a la vez, ha planteado varios interrogantes acerca de cuál será la estrategia por seguir para poder lograr el posicionamiento que la educación merece en la agenda de política pública. Y es que la deuda histórica con el sector educativo resulta considerable, muy a pesar de que, durante las últimas tres administraciones (2002-14), el flujo de recursos destinado al sector se ha incrementado de manera importante, con especial énfasis para la educación superior.



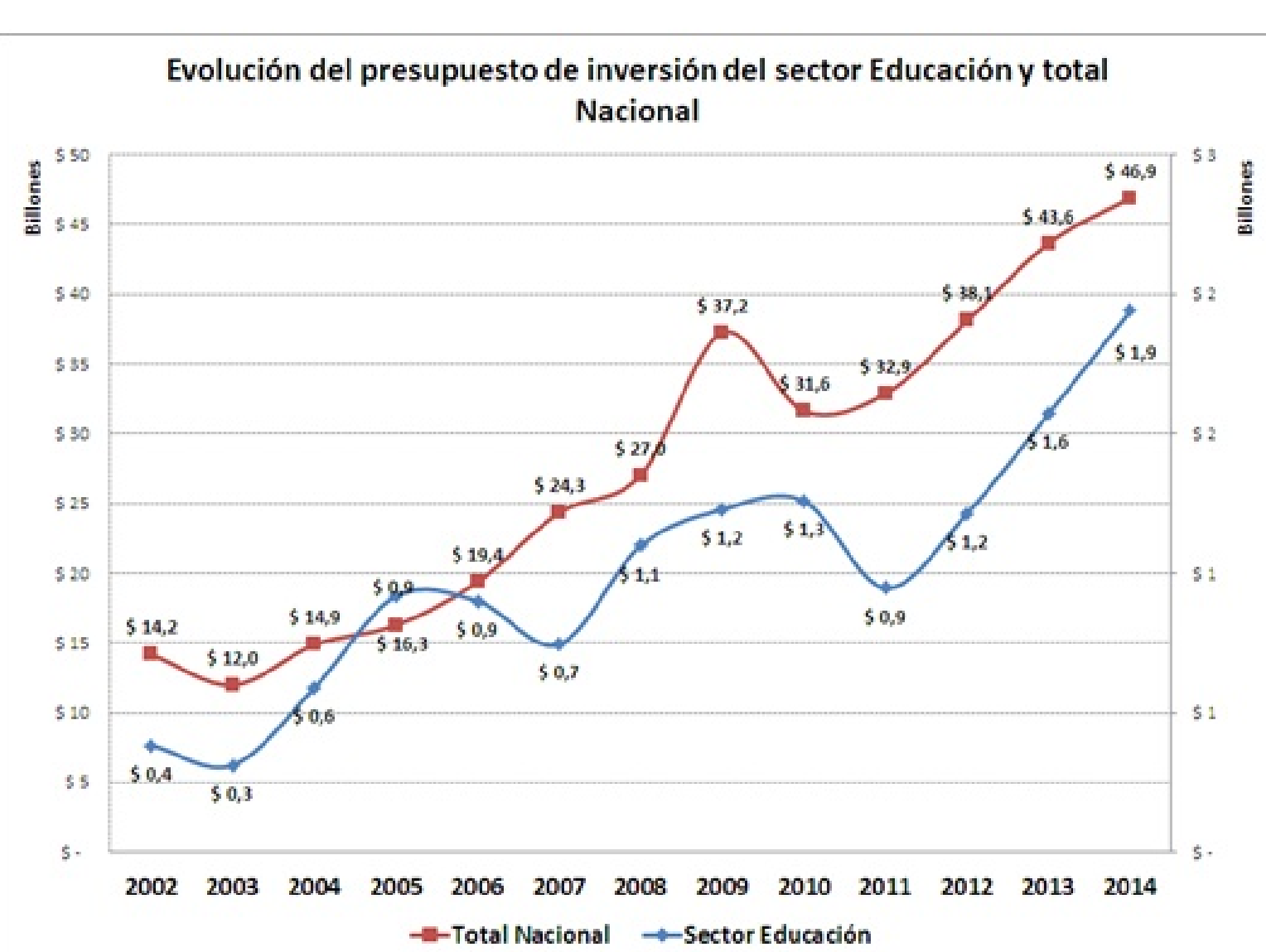
Fuente: Of. Planeación - MEN

Sin duda, los esfuerzos que en materia presupuestal se han realizado para fortalecer la base de los aportes que la Nación asigna año tras año a las universidades públicas, así como para distribuir recursos adicionales a dicha base, como por ejemplo aquellos provenientes del recaudo del impuesto CREE, al que se refiere la Ley 1607 de 2012, o a los que se espera recaudar por concepto de la estampilla pro Universidad Nacional, creada por la Ley 1697 de 2013, suman cerca de \$1 billón, entre 2012 y 2015.

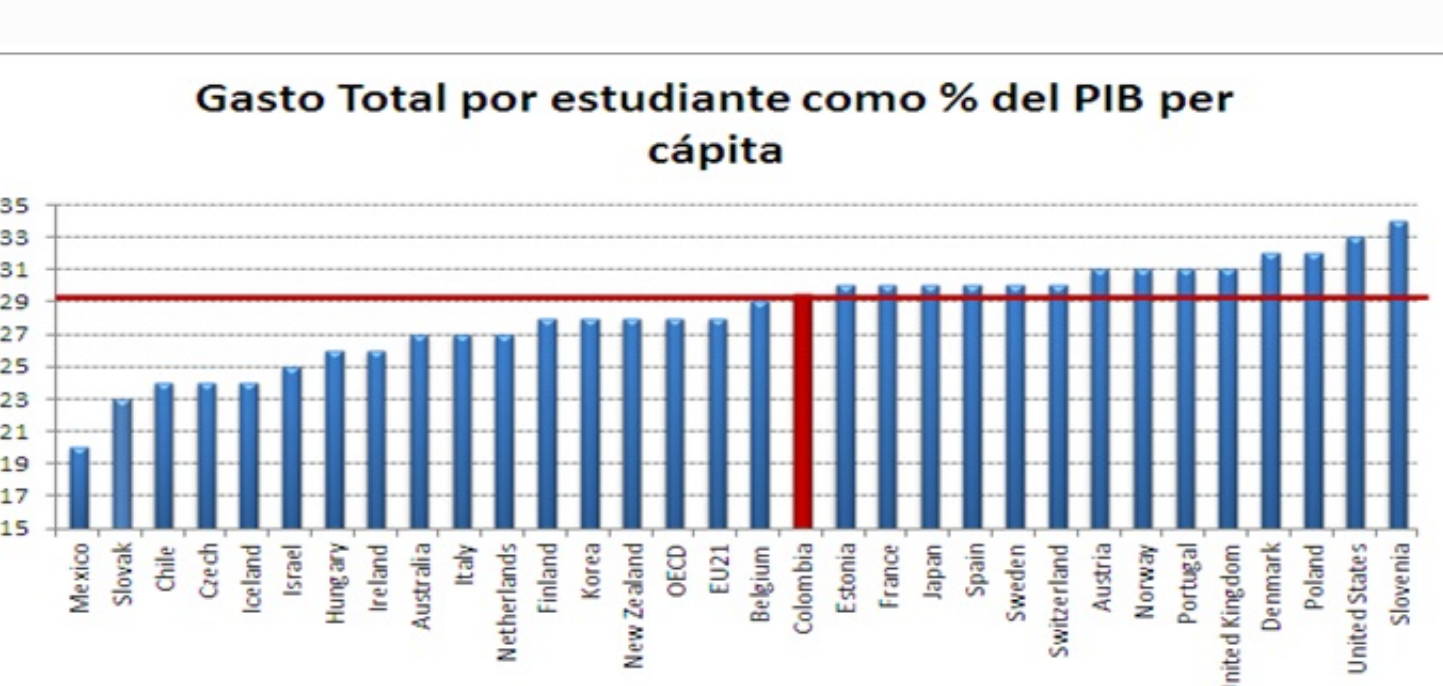


Fuente: Of. Planeación - MEN

Adicionalmente, el presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional dedica a la financiación de proyectos en ámbitos relacionados con la ampliación de cobertura, mejoramiento de la calidad educativa, fomento de la pertinencia educativa y modernización de la gestión del sector educativo, ha mostrado una tendencia creciente que es de destacar, más aún cuando las cifras demuestran que el presupuesto de inversión de la Nación aún sigue siendo residual, como proporción del total del Presupuesto General de la Nación.



En definitiva, el gasto público en educación en Colombia, representado por el esfuerzo presupuestal que realizan las entidades del orden nacional y regional, provenientes de fuentes como el Presupuesto General de la Nación, regalías y recursos propios, en ejecución de actividades relacionadas con la política pública educativa, llega hoy a niveles del 5% como porcentaje del Producto Interno Bruto, cifra que en el contexto latinoamericano es superada solo por México, Brasil y Chile. Incluso, al establecer comparaciones con escenarios aún más exigentes, como el conjunto de países de la OCDE, se encuentra que el gasto público en educación por porcentaje del PIB no está lejos del promedio del grupo.



Fuente: OCDE 2010

Sin embargo, estas cifras de alguna manera contrastan con los resultados en calidad educativa, que han generado tanta controversia: En días pasados la opinión pública recibió con sorpresa y muy poco agrado las noticias relacionadas con los resultados de las pruebas PISA, que evalúa capacidades y conocimientos en áreas de conocimiento como lectura, matemáticas y ciencias, en que Colombia se ubica en los últimos puestos entre los países que presentaron el examen.

Se plantean entonces los siguientes interrogantes: si las cifras parecen señalar que, a pesar de las fuertes restricciones fiscales que padece la Nación; se han venido destinando cada vez más recursos al sector educativo, ¿cuál es la razón para que ese hecho no redunde en mejores resultados en calidad educativa? Y, adicionalmente, ¿el problema del presupuesto en el sector educativo es solamente de montos o es también de focalización?

Respecto del primer interrogante, el argumento que puede justificar los deficientes resultados en calidad tiene que ver con que las cohortes de los estudiantes que presentaron las pruebas en mención se conforman por menores que empezaron su ciclo de aprendizaje en promedio hace diez años. Hay que recordar que el énfasis fundamental de la inversión en educación durante los periodos presidenciales de 2002 a 2010 se orientó a fomentar la ampliación de la cobertura educativa en todos los niveles, y no en el mejoramiento de la calidad. Por tanto, el impacto esperado de programas focalizados particularmente a mejorar los resultados en calidad, como el programa Todos a Aprender, que inició en 2005 sobre población estudiantil de primaria, se verán reflejados apenas en un plazo de cuatro a cinco años.

Ahora bien, respecto del segundo cuestionamiento, es necesario aclarar que, si bien las cifras demuestran un mayor flujo de recursos hacia el sector, lo cierto es que el educativo es uno de los sectores con mayores inflexibilidades presupuestales. Basta decir que, de los \$16,4 billones que representan los aportes de la Nación para financiar el funcionamiento del sistema educativo en preescolar, básica y media (Sistema General de Participaciones), cerca de un 92% se destina al pago de la nómina de los docentes oficiales y gastos administrativos; o que anualmente el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional debe prever un monto cercano a los \$6 billones para financiar el funcionamiento del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, FOMAG, a través del cual se administran las prestaciones sociales de la nómina de docentes oficiales.

Esto demuestra que el margen que tiene el Gobierno para orientar recursos a la inversión en proyectos educativos no se pretende directamente aspectos como la calidad educativa, es muy bajo. Con esta afirmación no se pretende decir que los gastos que mantienen en funcionamiento el sistema educativo no sean relevantes; sin embargo, la asignación de recursos a la ampliación de la infraestructura educativa; la incorporación de tecnologías en el proceso de aprendizaje e implementación y mantenimiento de la conectividad; la formación y capacitación de los docentes; el fomento de la investigación, entre otros, puntos que son definitivos para el desarrollo del sistema educativo, es bastante limitada.

En este contexto, el reto para la nueva administración consiste en lograr, en un escenario de restricción fiscal, una mayor asignación de recursos al sector educativo, pero focalizados a la inversión en programas y proyectos de alto impacto. El objetivo fundamental de este mayor gasto en educación, que debe darse en los siguientes años, tiene que centrarse en atender el déficit de infraestructura educativa oficial; avanzar en el indicador de número de niños por computador y garantizar la conectividad de todos los establecimientos educativos oficiales, e invertir en la profesionalización de la carrera docente, a través de una nivelación salarial que equipare los ingresos de los maestros oficiales con los salarios del mercado laboral en otras disciplinas; lo que implica generar los incentivos suficientes para atraer a los mejores profesionales a la carrera docente.

De esta manera, la comparación de cifras en gasto público en educación debería abordarse desde la siguiente perspectiva: si los países con mayor nivel de desarrollo respecto de Colombia, como los son buena parte de los que conforman la OCDE, tienen gastos en educación como porcentaje del PIB relativamente similares al nuestro, la diferencia fundamental radica en que estos países ya realizaron en el pasado grandes inversiones en infraestructura educativa y en tecnología, y su gasto actual se ha estabilizado en una senda de sostenimiento. En tanto que Colombia no ha realizado estas inversiones aún, y está en mora de hacerlas, pero el reto es poder realizarlas en un escenario fiscal tan restringido como el actual, en el que el cumplimiento de la regla fiscal y la política de inflación objetivo es prioridad en la agenda de las autoridades económicas, y en que las decisiones de finanzas públicas deberán considerar una posible escenario de posconflicto.

Es por esto que la formulación de las líneas de política educativa dentro del nuevo plan de desarrollo, y la coherencia de las metas que allí se plantean con el plan plurianual de inversiones, cobran más que nunca relevancia; lo cual, sin duda, implicará un gran desafío para las autoridades presupuestales de la Nación, en cuanto a la consecución de fuentes alternativas de recursos que permitan financiar las necesidades de inversión estructurales que reclama el sector educativo.