



Foto por pressfoto en freepik

# *La situación financiera del Sector de la educación en Colombia.*

*Bogotá D.C.; octubre de 2023*

**CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN**  
Mauricio Gómez Villegas

**SUBCONTADOR DE CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN (E)**  
Luis Jaime Valencia Cubillos

**COORDINADOR GIT ESTADÍSTICAS Y ANÁLISIS ECONÓMICO**  
Omar Eduardo Mancipe Saavedra

**Equipo de análisis**  
**GIT Estadísticas Y Análisis Económico**  
Camilo Alejandro Aguirre Matallana  
Germán Esteban Gutiérrez Poveda  
Gustavo Adolfo Cedeño Ocampo  
Johanna Alexandra Castellanos Ruiz  
Martha Liliana Perea Heredia  
Mayerly Raquel Torres Cortés  
Paula Natalia Ruiz Barrera  
Sebastián Andrés Demoya Causil  
Sergio Andrés Nocua Rodríguez

## Contenido

|  |    |
|--|----|
| Introducción .....   | 4  |
| 1. Estructura y contexto normativo del Sector Educación en Colombia .....  | 6  |
| 2. La situación financiera del sector educación en Colombia .....  | 8  |
| 2.1. El gasto presupuestal en educación en el período 2018 - 2022 .....  | 8  |
| 2.2. La situación financiera del Sector Educación en el período 2018 - 2022 .....                                    | 14 |
| 2.2.1. La situación financiera del Ministerio de Educación Nacional (MEN) desde la contabilidad.....                 | 14 |
| 2.2.2. La situación financiera del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) desde la contabilidad ..... | 21 |
| 2.2.3. La situación financiera de las entidades adscritas del Sector Educativo .....                                 | 26 |
| 2.2.4. La situación financiera de las entidades vinculadas del Sector Educativo .....                                | 28 |
| 2.2.5. Los gastos y costos de la educación pública en los territorios.....   | 31 |
| 2.2.6. La situación financiera y los resultados de la educación superior (Universidades Públicas) .....              | 35 |
| 3. Las fuentes de financiamiento de la Educación en Colombia .....   | 41 |
| 4. Algunos indicadores sociales relacionados con la educación en Colombia .....                                      | 42 |
| 5. Consideraciones finales.....  | 45 |
| 6. Referencias bibliográficas .....  | 45 |
| 7. Anexos .....  | 47 |

## La situación financiera del sector educación en Colombia

Grupo Interno de Trabajo  
Estadísticas y Análisis Económico

### Introducción

El Estado Colombiano debe cumplir con sus fines misionales como son: servir a la comunidad y promover la prosperidad general, entre otros (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 2), direccionando recursos mediante políticas públicas para financiar el gasto público social que, a grandes rasgos, comprende temas como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, recreación y deporte, cultura, medio ambiente, entre otros.

En línea con lo anterior, la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 67, define la educación como un derecho de las personas y un servicio público con una función social, ya que con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. Asimismo, establece que: “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica” (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 67).

Por otra parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>1</sup>, en su artículo 26 numeral 1 establece que toda persona tiene derecho a la educación, la cual deberá ser gratuita al menos en lo referente a la enseñanza elemental y fundamental. Asimismo, señala que la enseñanza elemental es obligatoria, la enseñanza técnica y profesional debe ser generalizada y el acceso a los estudios superiores tiene que estar abierto a todos en plena igualdad de condiciones, en función de los méritos respectivos (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, artículo 26).

Con el objetivo de tener mediciones comparativas de la inversión en educación a nivel internacional y nacional, instituciones como la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Tecnología

<sup>1</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento elaborado por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, y proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 (III) como un ideal común para todos los pueblos y naciones.

(OEI) en Colombia, y el Ministerio de Educación Nacional (MEN) han avanzado en la construcción de indicadores, entre los cuales se encuentra el gasto en educación. Así, en el caso colombiano estos datos se pueden obtener desde diferentes fuentes de información como son: el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), que para las Cuentas Nacionales utiliza la Clasificación de las funciones del gobierno (COFOG); el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) que desde la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN) realiza seguimiento de manera mensual y anual a los ingresos y gastos presupuestales del sector educación; y la Contaduría General de la Nación (CGN) que como entidad encargada de unificar, centralizar y consolidar la contabilidad para todo el sector público, cuenta con un importante acervo de datos sobre la situación financiera de todas las entidades públicas lo que permite realizar algunos análisis en relación con la situación financiera de las entidades que hacen parte del Sector Educación.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente informe económico de base contable (IEBC) tiene como objetivo presentar la evolución financiera del sector educación en Colombia en el periodo 2018-2022, a partir de la información contable recopilada por la Contaduría General de la Nación (CGN), complementando el análisis con datos de gasto en educación presupuestales y con algunos indicadores sociales relacionados con la educación en Colombia.

Para cumplir con su objetivo, el documento se divide en cinco secciones adicionales a esta introducción. En la primera sección se brinda una breve caracterización y el contexto normativo del sector educación en Colombia. En la segunda sección se analizan los datos del gasto en educación desde las ópticas presupuestal y contable para el período 2018 - 2022. La tercera sección aborda algunos elementos centrales en relación con las fuentes de financiamiento de la educación en Colombia. La cuarta sección presenta algunos indicadores sociales relacionados con la educación en el país. La quinta sección presenta las consideraciones finales. Finalmente, el informe también presenta las fuentes documentales y académicas que lo soportan.

## 1. Estructura y contexto normativo del Sector Educación en Colombia

Tal como se mencionó en la introducción, en la Constitución Política del 1991 se define la naturaleza del servicio educativo, señalando, por ejemplo, que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia respecto del servicio educativo con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. También se establece que se debe garantizar la cobertura del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

En línea con lo anterior, y en desarrollo de la facultad contenida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el Presidente de la República, mediante el Decreto 1075 de 2015, reglamentó el Sector Educación y estableció su estructura la cual se presenta en la gráfica 1.

De acuerdo con lo establecido en este Decreto, la entidad rectora del sector educativo es el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el cual tiene dentro de sus responsabilidades liderar el sistema educativo, fijar las políticas, diseñar los estándares de calidad, garantizar y promover el derecho y acceso a la educación en el país. Asimismo, el MEN es la entidad encargada de elaborar las directrices y apoyar a las entidades territoriales en la política nacional de ampliación de cobertura de la educación, orientar la educación superior, velar por la calidad de la educación, implementar mecanismos de descentralización, entre otros. (Decreto 1075, 2015).

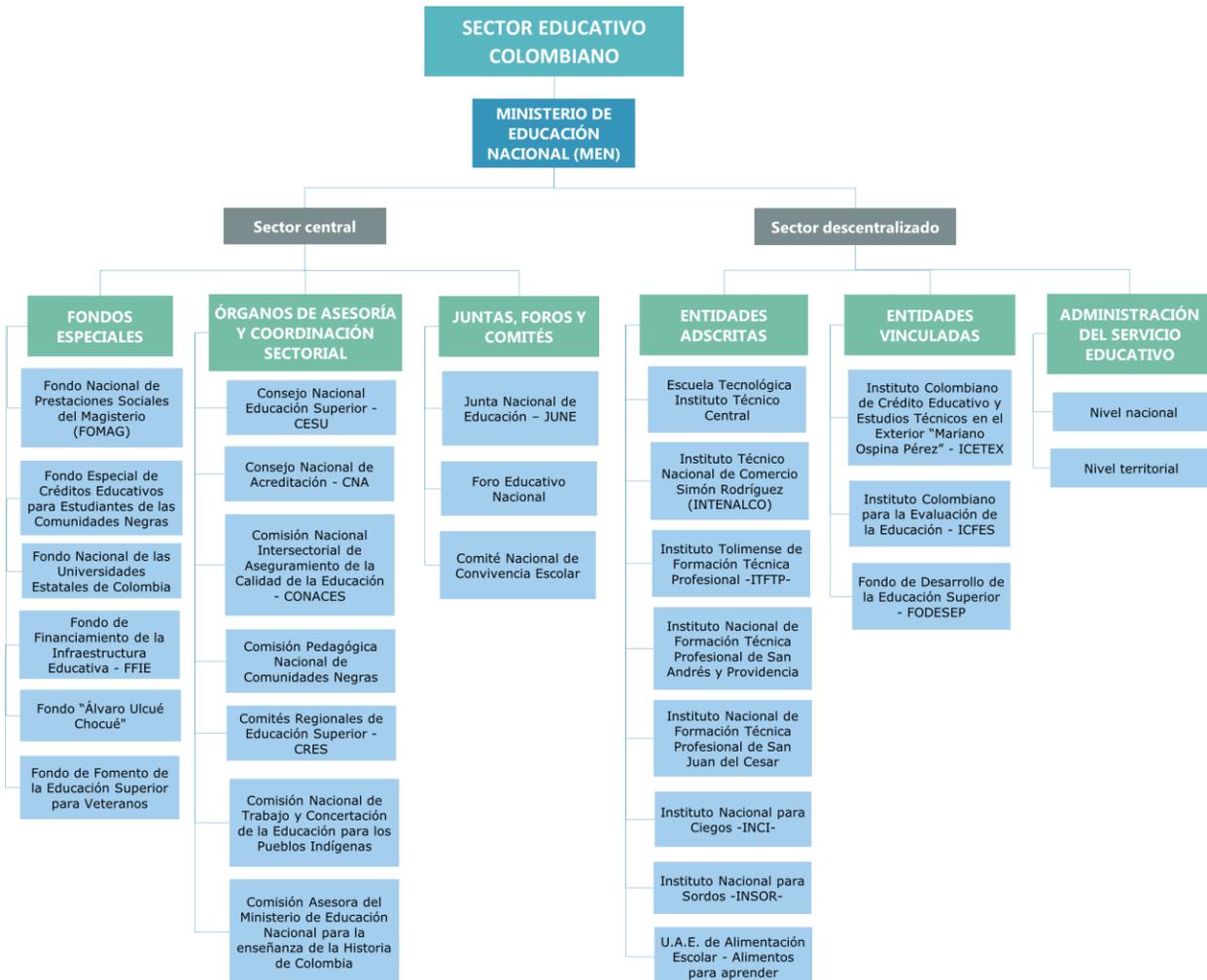
Por otra parte, de acuerdo con la estructura del sector educativo establecida en el Decreto reglamentario, en Colombia este sector está conformado por:

- Fondos especiales,
- Órganos de asesoría y coordinación sectorial,
- Juntas, foros y comités,
- Entidades adscritas,
- Entidades vinculadas, y
- Entidades prestadoras del servicio de educación a nivel territorial y nacional.

En relación con la prestación del servicio de educación y de acuerdo con información del Ministerio de Educación, el sistema educativo colombiano lo conforman: la educación inicial, la educación preescolar, la educación básica

(primaria cinco grados y secundaria cuatro grados), la educación media (dos grados y culmina con el título de bachiller) y la educación superior.

Gráfica 1: Estructura del sector educativo colombiano según el Decreto 1075 de 2015



Fuente: elaboración propia con base en el Decreto 1075 de 2015; 2023.

Respecto a la normatividad del sector educativo en Colombia es importante señalar que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 715 de 2001 que reglamentó la educación básica en Colombia los niveles preescolar, básica y media, el servicio de educación debe prestarse en establecimientos educativos de entidades del orden nacional y territorial (departamentos, distritos y municipios) certificados en educación. La certificación implica que el Estado

entrega competencias específicas a una entidad territorial para responsabilizarse de manera autónoma de la prestación del servicio educativo en términos técnicos, administrativos y financieros. Con esta certificación, los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) llegan directamente a la entidad certificada teniendo en cuenta el número de estudiantes atendidos y por atender. Para el caso de aquellos municipios que no son certificados en educación, es el departamento quien se encarga de administrar la prestación del servicio (MEN, 2009, pág. 9).

## 2. La situación financiera del sector educación en Colombia

Teniendo en cuenta el papel del sector educación en Colombia en la promoción del conocimiento y la formación del capital humano, es importante conocer su estructura financiera con el objetivo de precisar en qué conceptos se gastan e invierten los recursos destinados a ese sector. Para cumplir con este objetivo, el análisis financiero del sector se aborda en una primera parte desde la óptica presupuestal con el fin de identificar los recursos totales que se destinan del Presupuesto General de la Nación (PGN) a este sector y sus conceptos de gasto. El análisis presupuestal se complementa a partir de la revisión de las cifras contables del sector de acuerdo con las entidades que lo componen o, en el caso de los prestadores de servicios educativos territoriales, definiendo cuentas contables puntuales.

### 2.1. El gasto presupuestal en educación en el período 2018 - 2022

La tabla 1 presenta la participación de cada sector en la apropiación del PGN en el período 2018 – 2022. Tal como se puede evidenciar el sector educación es el segundo sector con mayores recursos asignados en cada una de las vigencias analizadas, después del servicio de la deuda pública nacional. Adicionalmente, el sector educación es seguido por los sectores de defensa y policía, salud y protección social y trabajo los cuales se encuentran dentro de los primeros cinco puestos respectivamente.

*Tabla 1: Apropiaciones del PGN por sector 2018 - 2022*

| Sector                                | % de participación |       |       |       |       |
|---------------------------------------|--------------------|-------|-------|-------|-------|
|                                       | 2018               | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
| SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL | 20,3%              | 20,5% | 17,0% | 20,2% | 19,4% |
| EDUCACIÓN                             | 16,4%              | 16,6% | 14,4% | 14,0% | 14,1% |
| DEFENSA Y POLICÍA                     | 13,5%              | 13,4% | 11,4% | 11,3% | 12,4% |

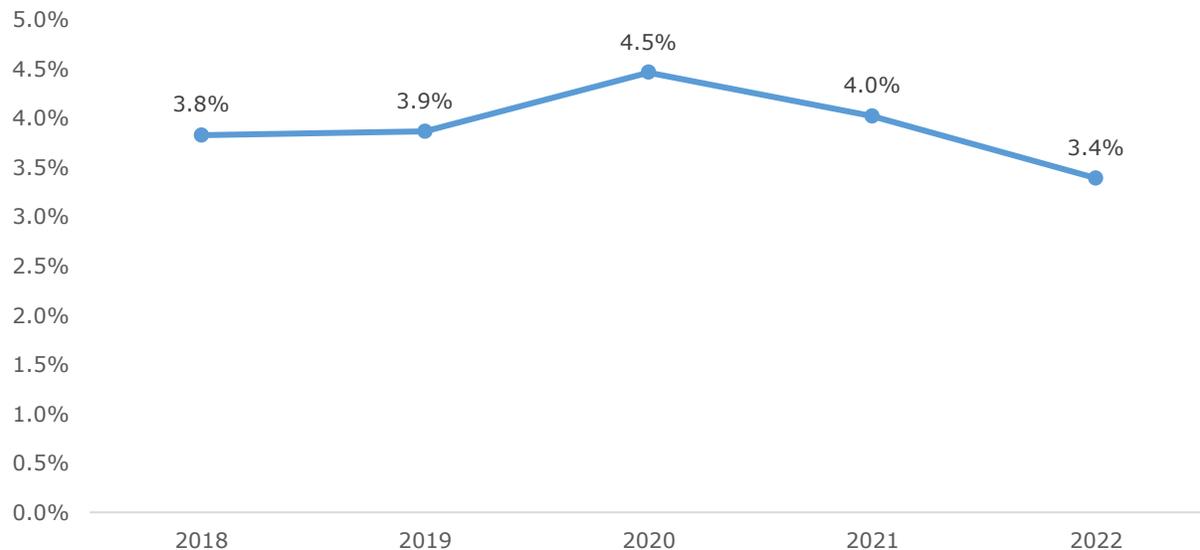
| Sector   | % de participación |             |             |             |             |
|--|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|  | 2018               | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        |
| SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  | 10,6%              | 11,8%       | 11,4%       | 12,7%       | 12,0%       |
| TRABAJO  | 11,2%              | 11,2%       | 10,5%       | 8,1%        | 9,8%        |
| INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN                                | 4,8%               | 4,6%        | 5,8%        | 7,0%        | 6,6%        |
| HACIENDA   | 5,6%               | 4,2%        | 13,2%       | 7,0%        | 5,2%        |
| TRANSPORTE   | 2,6%               | 3,3%        | 2,9%        | 3,6%        | 3,9%        |
| PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA                                      | 0,7%               | 0,6%        | 1,7%        | 2,6%        | 1,7%        |
| RAMA JUDICIAL  | 1,8%               | 1,9%        | 1,6%        | 1,6%        | 1,7%        |
| VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO                                    | 1,6%               | 1,7%        | 1,4%        | 1,7%        | 1,7%        |
| MINAS Y ENERGÍA  | 1,8%               | 1,6%        | 1,4%        | 1,8%        | 1,6%        |
| FISCALÍA   | 1,6%               | 1,5%        | 1,3%        | 1,3%        | 1,5%        |
| JUSTICIA Y DEL DERECHO   | 1,1%               | 1,1%        | 1,0%        | 1,0%        | 1,1%        |
| REGISTRADURÍA  | 0,8%               | 0,6%        | 0,2%        | 0,4%        | 1,0%        |
| ORGANISMOS DE CONTROL  | 0,8%               | 0,8%        | 0,8%        | 0,8%        | 0,9%        |
| INTERIOR   | 0,6%               | 0,6%        | 0,6%        | 0,7%        | 0,9%        |
| AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL                                   | 1,0%               | 0,9%        | 0,6%        | 0,7%        | 0,7%        |
| TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES               | 0,6%               | 0,7%        | 0,5%        | 0,7%        | 0,7%        |
| PLANEACIÓN   | 0,2%               | 0,2%        | 0,2%        | 0,5%        | 0,5%        |
| RELACIONES EXTERIORES  | 0,4%               | 0,4%        | 0,3%        | 0,3%        | 0,4%        |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE                                 | 0,3%               | 0,2%        | 0,2%        | 0,3%        | 0,4%        |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO                                    | 0,4%               | 0,4%        | 0,4%        | 0,3%        | 0,3%        |
| CONGRESO DE LA REPÚBLICA   | 0,3%               | 0,3%        | 0,2%        | 0,2%        | 0,3%        |
| DEPORTE Y RECREACIÓN   | 0,2%               | 0,2%        | 0,1%        | 0,2%        | 0,3%        |
| INFORMACIÓN ESTADÍSTICA  | 0,3%               | 0,2%        | 0,1%        | 0,2%        | 0,2%        |
| SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN | 0,1%               | 0,2%        | 0,2%        | 0,2%        | 0,2%        |
| CULTURA  | 0,2%               | 0,2%        | 0,1%        | 0,2%        | 0,2%        |
| EMPLEO PÚBLICO   | 0,2%               | 0,2%        | 0,1%        | 0,1%        | 0,1%        |
| CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN                                 | 0,1%               | 0,1%        | 0,1%        | 0,1%        | 0,1%        |
| INTELIGENCIA   | 0,0%               | 0,0%        | 0,0%        | 0,0%        | 0,0%        |
| <b>TOTAL</b>   | <b>100%</b>        | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> |

**Fuente:** elaboración propia con base información del PGN del MHCP; 2023.

Respecto a la ejecución del presupuesto asignado, el sector educación es el sector con el mejor porcentaje de ejecución promedio, a nivel de pagos, en el período analizado (99,5%) (ver anexo 1).

Teniendo en cuenta el dato de ejecución a nivel de pagos del sector educación en el PGN, la gráfica 1, presenta el gasto presupuestal del sector como porcentaje del PIB en Colombia para el período 2018 – 2022.

*Gráfica 2: Gasto del sector educación como porcentaje del PIB en el período 2018 - 2022*



**Fuente:** elaboración propia con base información del PGN del MHCP y del DANE; 2023.

De acuerdo con la información de la DGPPN a 2022, las entidades que componen el sector educación como unidades ejecutoras del PGN son:

- Ministerio de Educación Nacional (MEN)
- Instituto Nacional para Sordos (INSOR)
- Instituto Nacional para Ciegos (INCI)
- Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central
- Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia.
- Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar
- Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional
- Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez de Cali
- UAE Alimentación Escolar

Sin embargo, y como es lógico, aproximadamente el 97% del presupuesto del sector es asignado al Ministerio de Educación Nacional y ejecutado por este a

través, principalmente, de transferencias realizadas a las diferentes entidades territoriales y nacionales que desarrollan las actividades propias del sector.

Con el objetivo de profundizar en el detalle de la ejecución presupuestal del gasto del sector, la tabla 2 presenta los valores de presupuesto asignado y su ejecución a nivel de pagos del sector en el período analizado, así como el detalle por tipo de gasto de estos pagos.

*Tabla 2: Apropiación y ejecución a nivel de pagos del PGN del sector educación 2018 – 2022*

Cifras en miles de millones de pesos

| Concepto   | 2018*    | 2019     | 2020     | 2021     | 2022     |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| Apropiación  | 38.244,2 | 41.460,5 | 44.611,4 | 48.094,8 | 49.755,6 |
| Pagos  | 37.883,0 | 40.997,5 | 44.558,2 | 48.026,0 | 49.638,1 |
| % ejecución  | 99,1%    | 98,9%    | 99,9%    | 99,9%    | 99,8%    |
| <b>Detalle de pagos por tipo de gasto</b>                  |          |          |          |          |          |
| <i>Funcionamiento</i>                                      | 34.666,7 | 37.374,6 | 40.601,9 | 43.204,4 | 44.173,5 |
| Gastos de personal   | 129,9    | 92,3     | 100,1    | 108,9    | 121,7    |
| Adquisición de Bienes y Servicios                          | 14,1     | 53,9     | 55,0     | 57,4     | 57,7     |
| Transferencias   | 34.521,4 | 37.170,0 | 40.374,2 | 42.965,5 | 43.836,6 |
| Gastos de Comercialización y Producción                    | 1,2      | 0,8      | 0,5      | 1,0      | 1,1      |
| Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora | -        | 57,7     | 72,2     | 71,7     | 156,5**  |
| <i>Inversión</i>   | 3.216,3  | 3.622,9  | 3.956,2  | 4.821,6  | 5.464,6  |
| <i>Servicio de la deuda</i>                                | -        | -        | -        | -        | 0,0      |

**Fuente:** elaboración propia con base información del PGN del MHCP; 2023

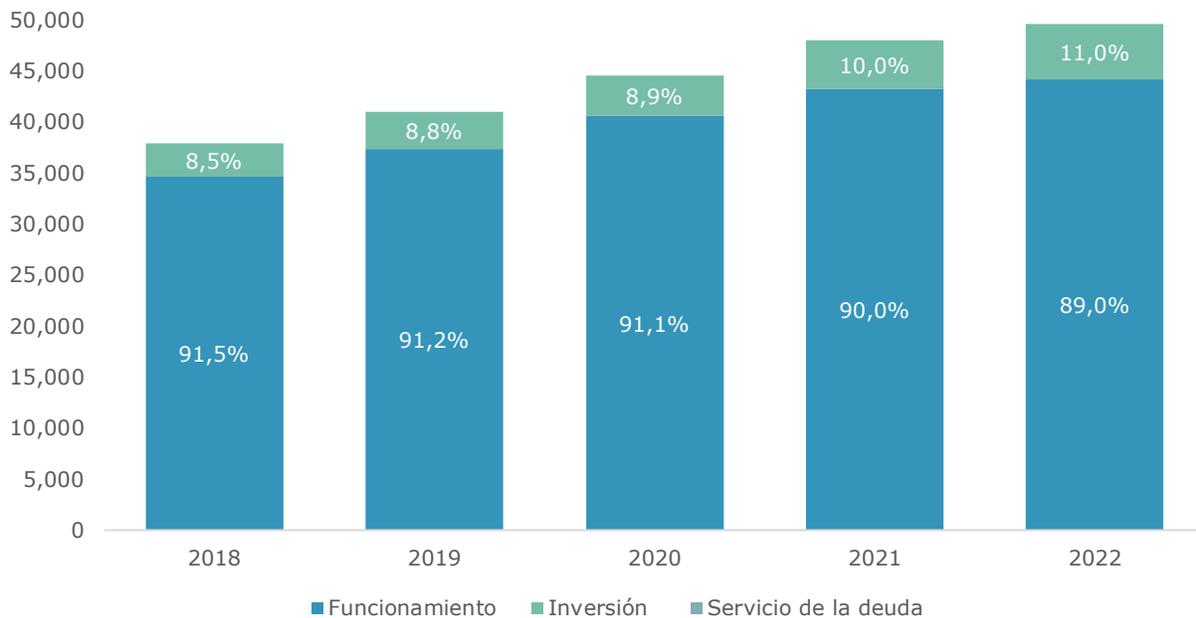
\* En el año 2018 el dato de gastos de operación comercial se toma como gastos de comercialización y producción.

\*\* Se evidencia que el aumento en los Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora en el año 2022 se da en el rubro 08-04-01-Cuota de fiscalización y auditaje para la Unidad Ejecutora de Presupuesto 220101 – Ministerio de Educación Nacional.

En línea con la tabla anterior, la gráfica 2 presenta la participación porcentual por tipo de gasto (funcionamiento e inversión) del sector educación en el período analizado.

De acuerdo con los datos, en el periodo 2018 – 2022 en promedio el 90,5% del gasto presupuestal del sector educación fue gasto de funcionamiento. Asimismo, en promedio el 99,4% de los gastos de funcionamiento, en el período analizado, fueron transferencias.

Gráfica 3: Gasto presupuestal del sector educación a nivel de pagos por tipo 2018 - 2022



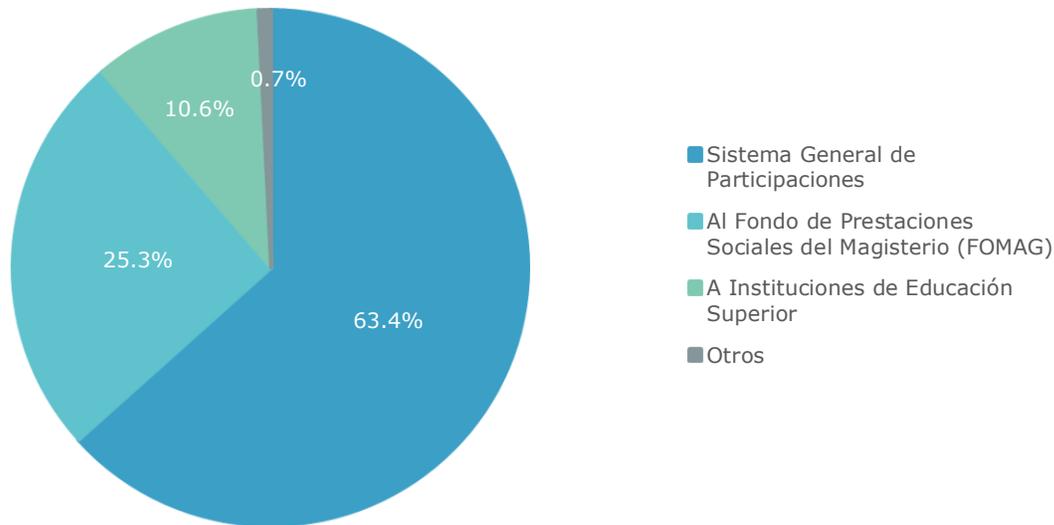
**Fuente:** elaboración propia con base información del PGN del MHCP; 2023.

Teniendo en cuenta la importancia de las transferencias en los gastos del sector educación, se realiza el análisis de este concepto para los años 2019 a 2022<sup>2</sup>, por tipo de entidad a quién va dirigida la transferencia u objeto del gasto<sup>3</sup>. La gráfica 3 presenta los resultados de este análisis.

<sup>2</sup> Para el año 2018 no se encontraron las cifras de ejecución del PGN a nivel de rubro presupuestal en la página del MHCP.

<sup>3</sup> Si bien para este análisis se utilizó como insumo el Clasificador por objeto de gasto del PGN, las categorías asignadas no corresponden exactamente con los conceptos establecidos en este clasificador.

Gráfica 4: Composición porcentual promedio de las transferencias presupuestales del sector educación 2019 - 2022



**Fuente:** elaboración propia con base información del PGN del MHCP; 2023.

De acuerdo con la gráfica 3, en el período 2019 – 2022, en promedio el 99,3% de los gastos por transferencias del sector educación estuvieron compuestos por 3 tipos de transferencias:

1. Transferencias del Sistema General de Participaciones (63,4%);
2. Transferencias al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) para pagos de pensiones, cesantías y otras prestaciones sociales (25,3%);
3. Transferencias a Instituciones de Educación Superior (IES) incluyendo las transferencias por concurrencia de pensiones (10,6%).

Si bien el análisis desde la óptica presupuestal nos permite conocer de manera general los principales conceptos en los que se invierten los recursos del PGN asignados al sector educación, en la siguiente sección encontraremos que la información contable nos ofrece ciertas ventajas en relación con el análisis de la evolución de la situación financiera y los resultados del sector. Así, entre las ventajas que nos ofrece la información contable está el análisis por entidad y la observación de los datos de activos y pasivos, así como la posibilidad de realizar un análisis de ingresos, gastos y costos.

## 2.2. La situación financiera del Sector Educación en el período 2018 - 2022

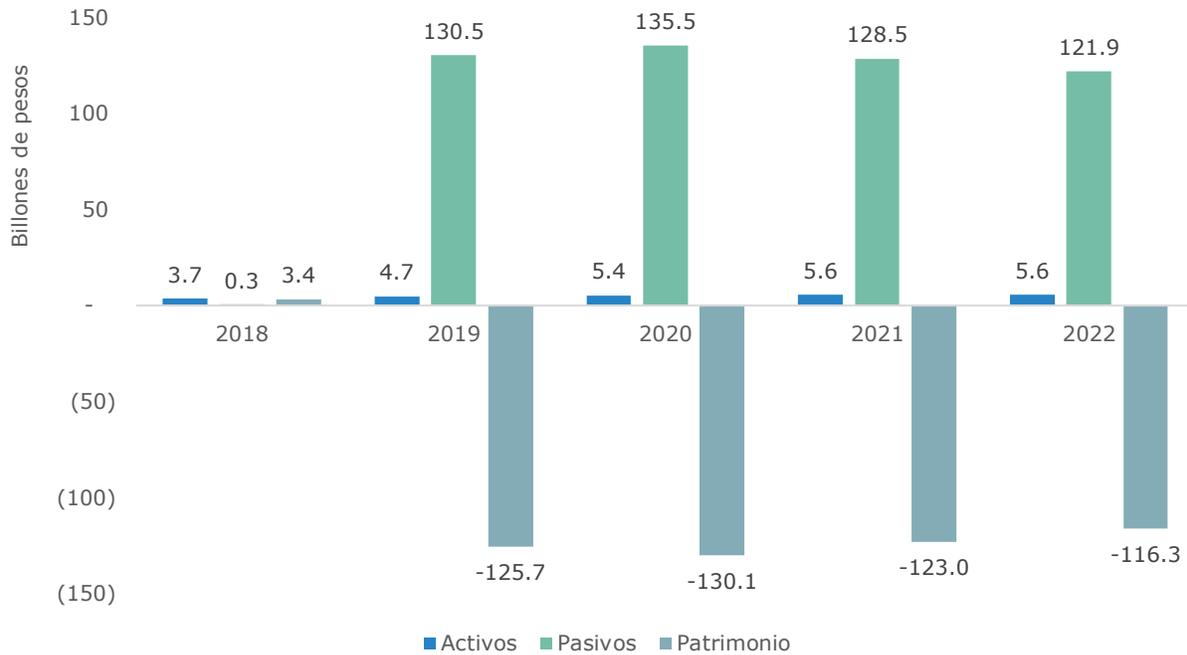
Teniendo en cuenta que la CGN cuenta con un aplicativo en línea denominado Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), mediante el cual todas las entidades públicas reportan de manera trimestral su información financiera, a continuación, se presentan de manera introductoria algunos análisis de la información contenida en su base de datos, relacionada con la situación financiera de las entidades más representativas del sector educación en el período 2018 – 2022.

### 2.2.1. La situación financiera del Ministerio de Educación Nacional (MEN) desde la contabilidad

De acuerdo con el Decreto reglamentario del sector educación (Decreto 1075 de 2015) el MEN es la entidad rectora del sector y, como tal, tiene como uno de sus objetivos primordiales: “garantizar y promover, por parte del Estado, a través de políticas públicas, el derecho y el acceso a un sistema educativo público sostenible que asegure la calidad y la pertinencia en condiciones de inclusión, así como la permanencia en el mismo, tanto en la atención integral de calidad para la primera infancia como en todos los niveles: preescolar, básica, media y superior” (Decreto 1075, 2015, artículo 1.1.1.1).

Al igual que todas las demás entidades públicas, el MEN reporta de manera trimestral su información financiera a la CGN a través del CHIP. Asimismo, esta información queda publicada en la página del CHIP para consulta pública. A continuación, se presentan algunos aspectos relevantes de la información financiera reportada por el MEN a la CGN en los últimos 5 años (2018 – 2022).

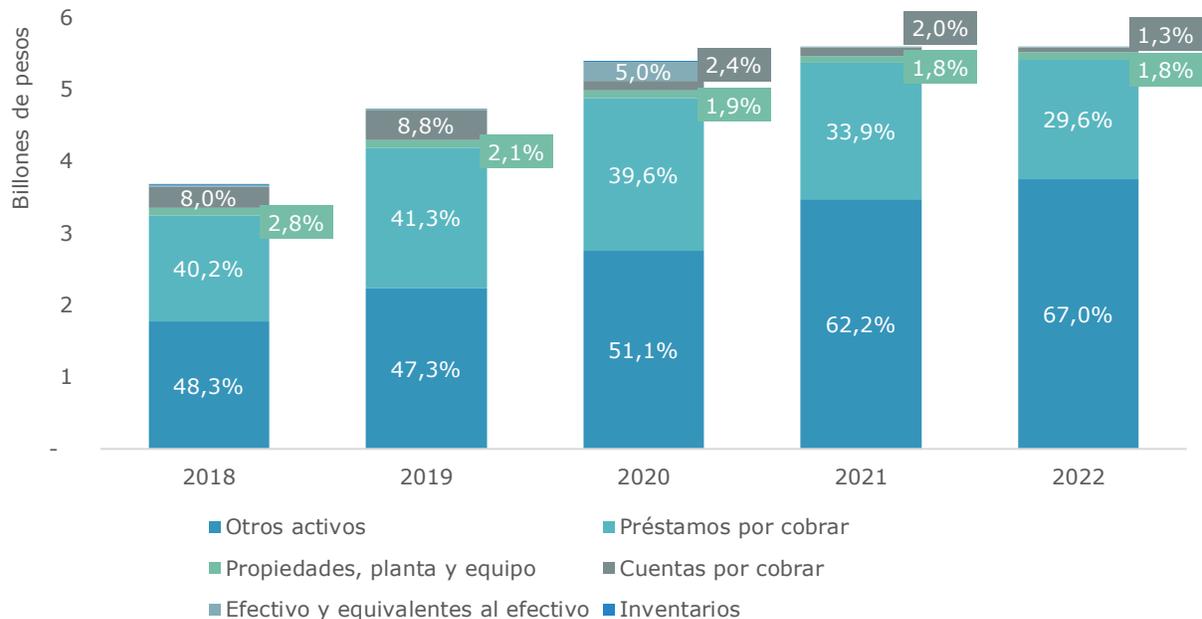
Gráfica 5: Evolución de la situación financiera del MEN 2018 - 2022



**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

De acuerdo con la gráfica 4 en la que se presenta la evolución de los activos, pasivos y patrimonio del MEN, en el año 2019 los pasivos crecieron en más de un 2.000% con su consecuente impacto negativo sobre el patrimonio de la entidad. Como se presentará más adelante, esto se debe al reconocimiento de la provisión por concurrencia en el pasivo pensional de las entidades territoriales que se paga a través de FOMAG, en el año 2019 y su posterior reclasificación en el año 2020 al grupo de *Beneficios a los empleados*. Si bien el valor de los pasivos registrado en 2019 había disminuido en un 6,6% hasta finales de 2022, a dicha fecha este valor seguía siendo 21,8 veces el valor de los activos de la entidad.

Gráfica 6: Evolución en la composición de los activos del MEN 2018 - 2022



**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

Respecto a la composición de los activos, de acuerdo con la gráfica 6, en el 2018 el 88,5% de estos estaba compuesto por las categorías de *Otros activos* (48,3%) y de *Préstamos por cobrar* (40,2%). Aunque a 2022, estos dos grupos siguen teniendo la mayor participación en los activos, el grupo de *Otros activos* aumentó su porcentaje de participación alcanzando el 67% del total mientras que los *Préstamos por cobrar* redujeron un poco su participación llegando a 29,6%. Así, a diciembre de 2022 estos dos grupos representaban el 96,7% de los activos totales de la entidad.

De acuerdo con la información contenida en el CHIP, los mayores valores registrados en el grupo de *Otros activos* a diciembre de 2022 se encuentran en las cuentas: 1.9.08 – Recursos entregados en administración y 1.9.26 – Derechos en fideicomiso.

De acuerdo con las notas a los estados financieros del MEN del año 2022, los valores registrados en la cuenta de *Recursos entregados en administración* (1.9.08) corresponden principalmente a dos conceptos:

1. Convenios interadministrativos, de asociación y cooperación con entidades del estado, sin ánimo de lucro y organismos internacionales,

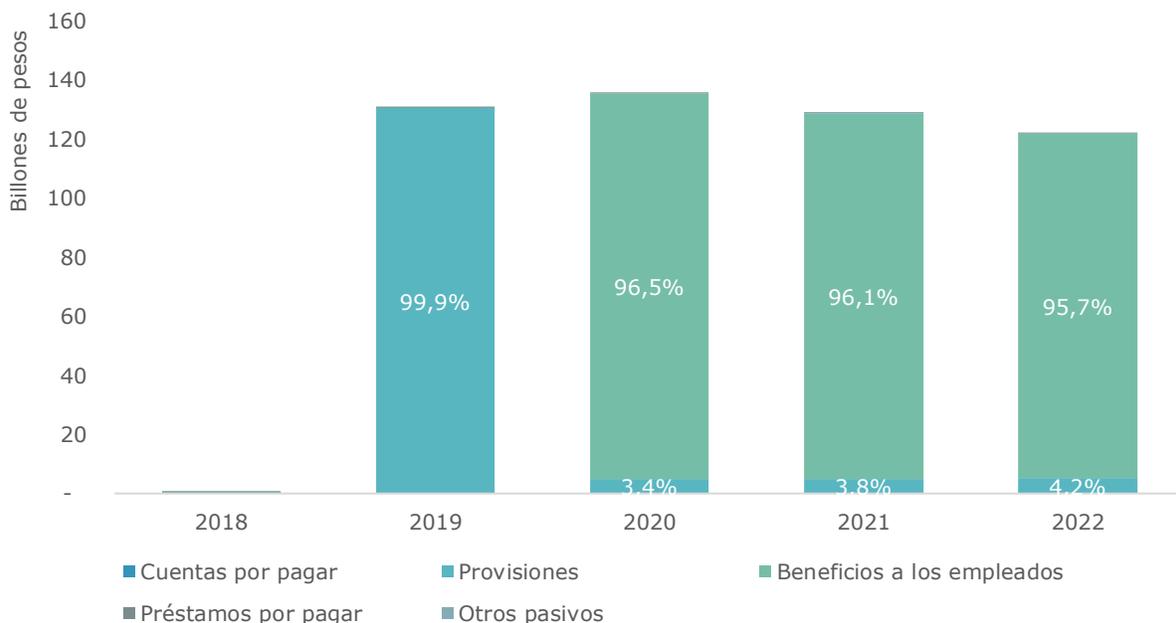
con saldos pendientes de legalizar. Así, la entidad que más recibe recursos del MEN por este concepto es el ICETEX, esto en el marco del objetivo misional del MEN consistente en fortalecer la educación y mejorar la calidad de vida de la población.

2. Recursos recaudados por el MEN por conceptos de Aportes Parafiscales de Ley 21/82 y por Educación Superior, los cuales se trasladan a la Dirección del Tesoro para su manejo en el Sistema de Cuenta Única Nacional (MEN, 2023, pág. 86)

En cuanto a los valores registrados en la cuenta de *Derechos en Fideicomiso (1.9.26)*, corresponden a los recursos destinados al Plan Nacional de Infraestructura educativa y administrados a través de un patrimonio autónomo constituido mediante el mediante contrato de fiducia mercantil N° 1380 de 2015 suscrito entre el MEN y el Consorcio FFIA Alianza BBVA.

Por otra parte, respecto a la categoría de *Prestamos por cobrar*, estos corresponden a la cartera de créditos educativos otorgados por el Icetex y entregados a este último por el MEN a través de Convenios Interadministrativos.

Gráfica 7: Evolución en la composición de los pasivos del MEN 2018 - 2022

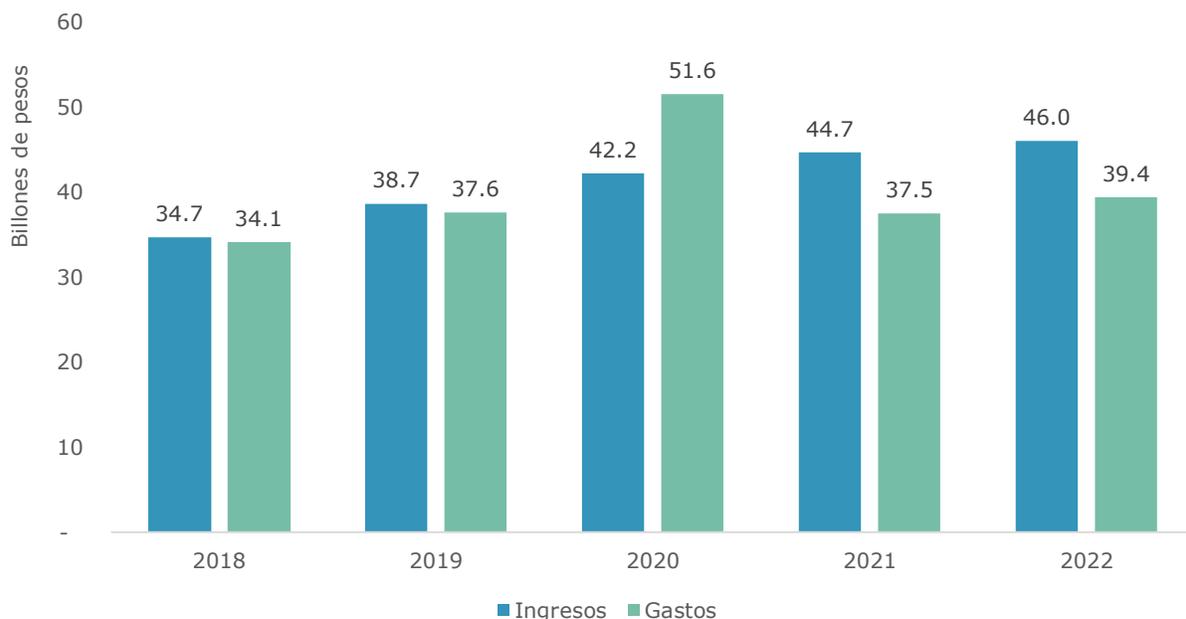


**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

Respecto a la evolución y composición de los pasivos, de acuerdo con la gráfica 7, el aumento registrado en el año 2019 se dio en la categoría de Provisiones (2.7) y pasó al grupo de Beneficios a los empleados (2.5) en 2020. Así, estas categorías representaron en promedio el 97% de los pasivos entre 2019 y 2022.

De acuerdo con las notas a los estados financieros de la entidad, el aumento en estas categorías se dio por lo dispuesto por la CGN en la Resolución 320 de 2019 y su Resolución modificatoria 195 del 2020, en las cuales se establece el procedimiento para el registro del pasivo pensional. De acuerdo con estas resoluciones, el MEN, en representación de la Nación, debe reconocer una provisión por concepto de concurrencia, tanto de los recursos que paga de obligaciones pensionales de las entidades territoriales que se efectúan a través del FOMAG así como la provisión de concurrencia para las pensiones de universidades oficiales e instituciones de educación superior, de acuerdo con el cálculo actuarial que presentan estas entidades.

*Gráfica 8: Evolución de los ingresos y gastos del MEN 2018 - 2022*



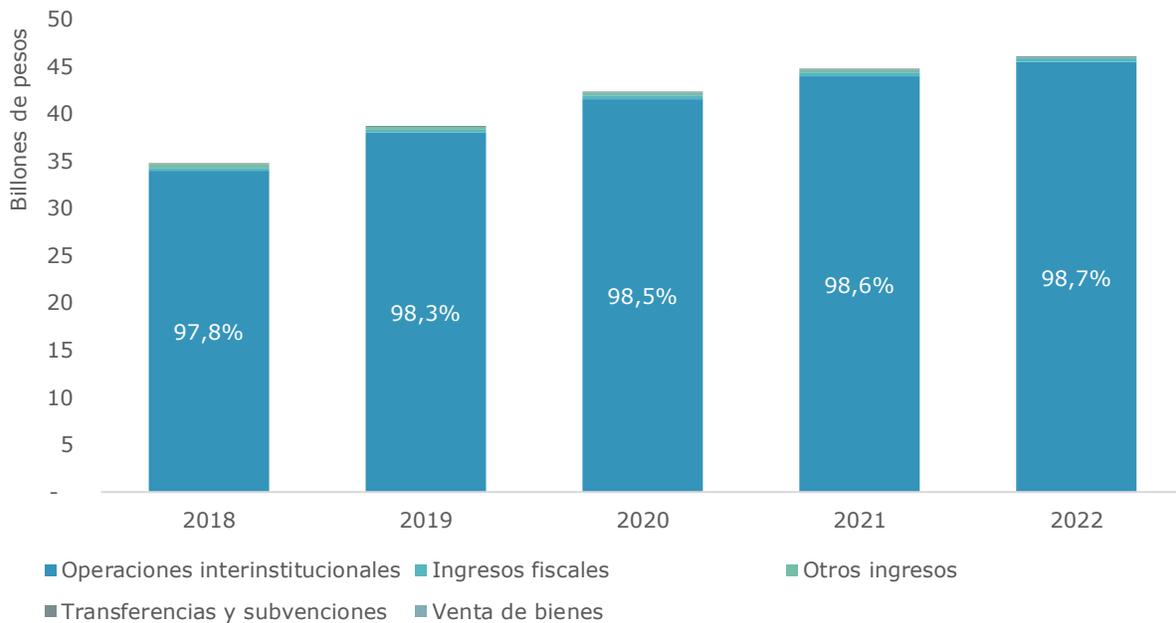
**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

En lo que se refiere a los ingresos y gastos del MEN, la gráfica 8 presenta la evolución de estas dos clases contables en el período 2018 – 2022. De acuerdo con lo observado en la gráfica, el único año en que los gastos del MEN

superaron a los ingresos fue el año 2020. Respecto a la evolución de los valores, se puede señalar que durante el periodo analizado los ingresos de la entidad aumentaron 32,6% mientras que los gastos aumentaron 15,4%.

En línea con lo anterior, las gráficas 9 y 10 presentan la composición de los ingresos y gastos del MEN en el período de análisis.

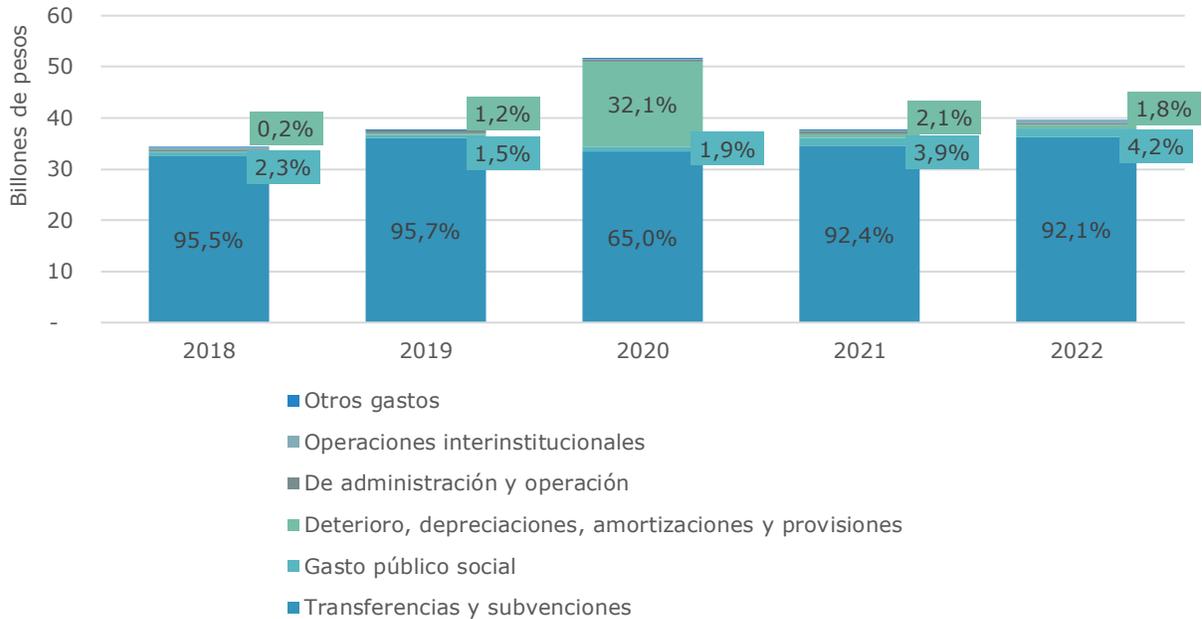
Gráfica 9: Evolución en la composición de los ingresos del MEN 2018 - 2022



**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

De acuerdo con lo observado en la gráfica 9, en el período 2018 – 2022, en promedio el 98,4% de los ingresos de la entidad estaban compuestos por el grupo de *Operaciones interinstitucionales* (4.7) que corresponden en gran medida a los recursos que son girados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), para los gastos de funcionamiento e inversión del sector educativo definidos por cada Ley de apropiaciones del Presupuesto General de la Nación.

Gráfica 10: Evolución en la composición de los gastos del MEN 2018 - 2022



**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

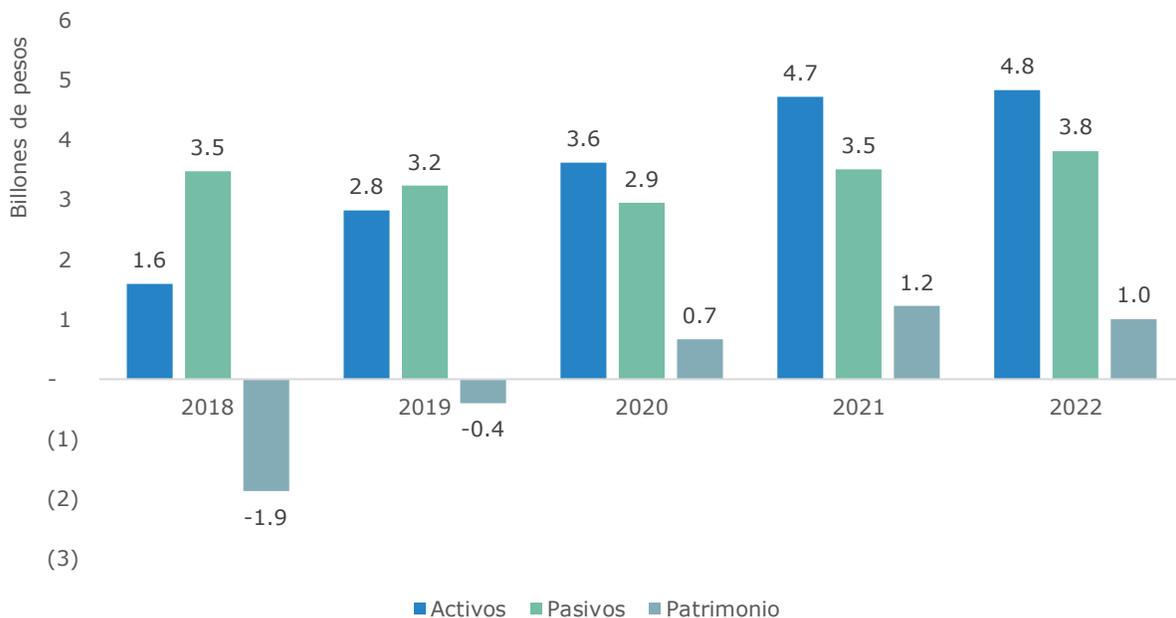
En cuanto a los valores registrados en las cuentas de gastos del MEN, de acuerdo con lo observado en la gráfica 10, en el período 2018 – 2022, en promedio el 88,1% de los gastos de la entidad estaban compuestos por el grupo de *Transferencias y subvenciones* (5.4) que corresponden principalmente a los recursos girados por el MEN a las entidades territoriales por concepto de Educación del Sistema General de Participaciones, los recursos girados a FOMAG para el pago de prestaciones sociales de los docentes, y las transferencias realizadas a las Universidades públicas.

En este punto es importante mencionar la alta participación de grupo de *Deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones* (5.3) observado en el año 2020 por el registro de la provisión de los cálculos actuariales de las universidades e instituciones de educación superior por los recursos de obligaciones pensionales.

### 2.2.2. La situación financiera del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) desde la contabilidad

El Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, con independencia patrimonial, contable y estadística, creada mediante el artículo 3 de la Ley 91 del 29 de diciembre de 1989, y cuyos recursos serán manejados a través de un Patrimonio Autónomo constituido mediante un contrato de Fiducia Mercantil suscrito entre el MEN y la Fiduciaria La Previsora S.A.

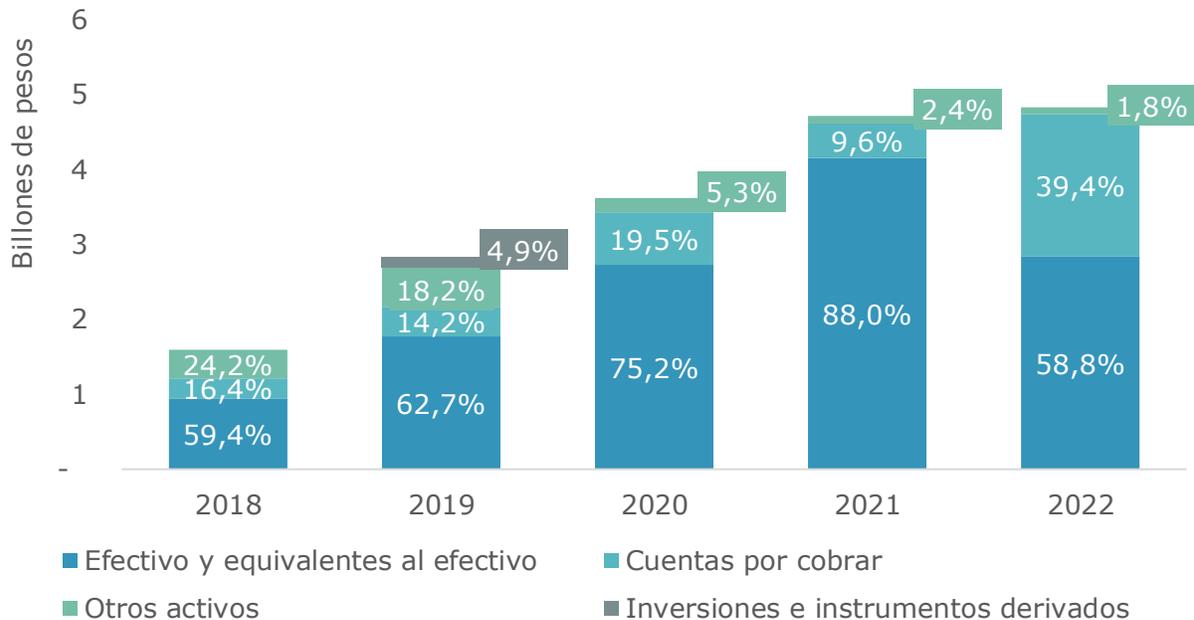
Gráfica 11: Evolución de la situación financiera de FOMAG 2018 - 2022



**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

De acuerdo con la gráfica 11 en la que se presenta la evolución de los activos, pasivos y patrimonio de FOMAG, esta entidad ha mostrado una evolución positiva de su situación financiera en el período 2018 – 2022, ya que en el año 2018 venía presentando unos pasivos equivalentes al doble de los activos y, por tanto, un patrimonio negativo. Según lo observado en la gráfica, el valor de los activos presentó un aumento gradual en el período de análisis, llegando a superar a los pasivos en el año 2020 y manteniendo este comportamiento hasta 2022. En línea con el aumento de los activos, la situación financiera de FOMAG ha presentado en los últimos tres años un patrimonio positivo.

Gráfica 12: Evolución en la composición de los activos de FOMAG 2018 - 2022



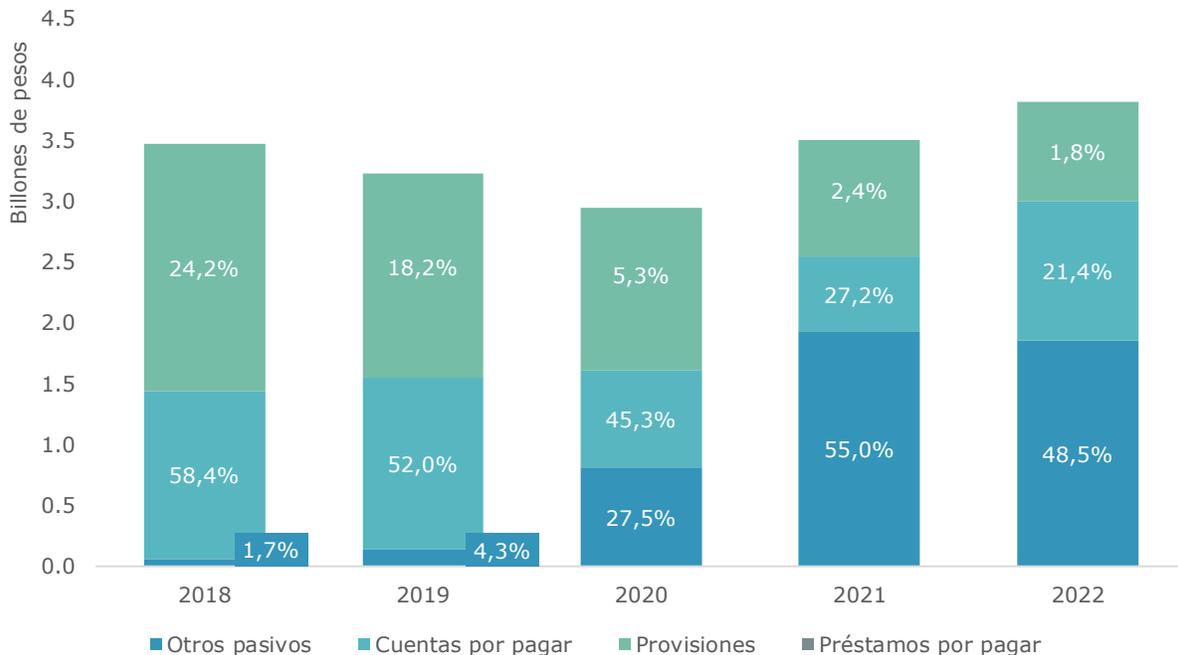
**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

Respecto a la evolución de los activos de FOMAG, los datos muestran un aumento de 202% en el total de activos de la entidad entre el 2018 y el 2022. Asimismo, en relación con la composición de los activos de la entidad, de acuerdo con la gráfica 11, el grupo de *Efectivo y equivalentes al efectivo* es la categoría que mayor representación tienen en el total (promedio 68,8% el período de análisis) seguido de los grupos de *Cuentas por cobrar* (19,8%) y *Otros activos* (10,4%).

De acuerdo con las notas a los estados financieros de FOMAG para el año 2022, la relevancia de la categoría de *Efectivo y equivalentes al efectivo* en el total de sus activos se debe principalmente a, en primer lugar, los depósitos que mantiene la entidad en instituciones financieras para atender las obligaciones de pago de prestaciones de los docentes y, en segundo lugar, a la participación en los fondos de inversión que administra la Fiduciaria, que tienen como objetivo el manejo de liquidez de los recursos que se reciben de

la Nación y del Sistema General de Participaciones, los cuales son administrados de manera temporal en los fondos de inversión colectiva para obtener una mayor rentabilidad y posteriormente son trasladados a las cuentas pagadoras para cubrir las obligaciones establecidas en el contrato fiduciario.

Gráfica 13: Evolución en la composición de los pasivos de FOMAG 2018 - 2022



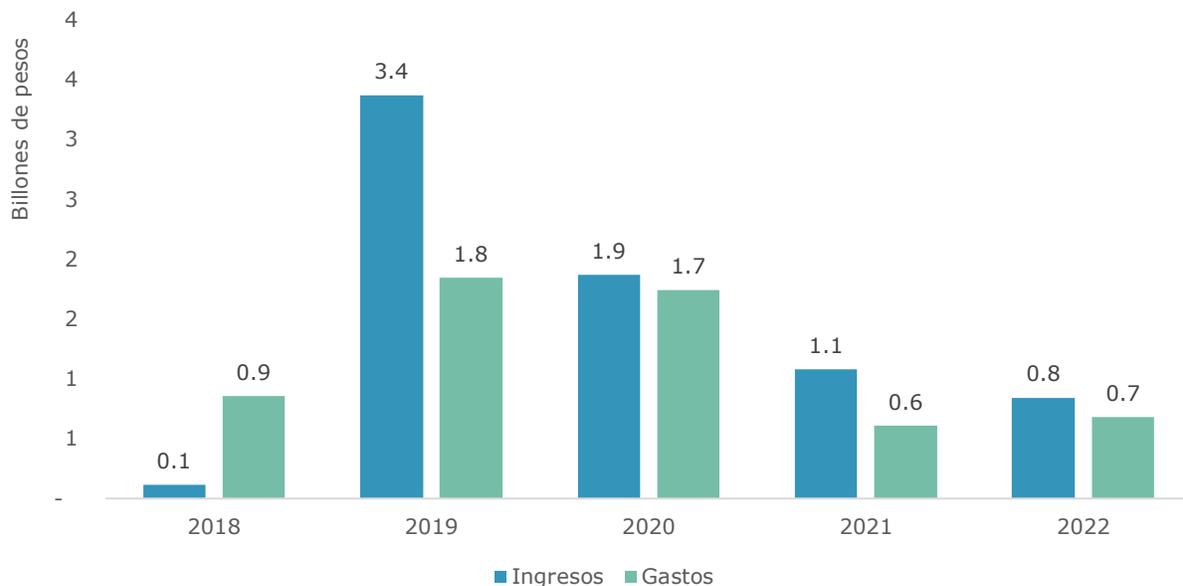
**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

Respecto a la evolución de los pasivos de FOMAG, de acuerdo con la gráfica 13, en el periodo de análisis estos se mantuvieron estables alrededor de los \$3,5 billones de pesos. En lo que concierne a su composición, se puede observar que en los años 2018 – 2019 los principales pasivos estaban registrados en los grupos de Provisiones (2.7) y Cuentas por pagar (2.4), mientras que a partir del año 2020 empieza a tener gran relevancia el grupo de Otros pasivos (2.9).

El cambio en la composición de los pasivos representado en una mayor participación del grupo de *Otros pasivos* a partir del año 2020 se debe en parte a la disminución del valor de las *Provisiones* y *Cuentas por pagar* por el proceso de depuración y pago de sentencias y conciliaciones realizado por la

entidad y, por otra parte, al aumento en el valor de los *Otros pasivos* por el manejo que se da a los recursos recibidos y pagos realizados de prestaciones sociales los cuales son registrados en la cuenta 2.9.02 – Recursos recibidos en administración de acuerdo con la normatividad establecida<sup>4</sup>.

*Gráfica 14: Evolución de los ingresos y gastos de FOMAG 2018 – 2022*



**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

En lo que se refiere a los ingresos y gastos de FOMAG, la gráfica 14 presenta la evolución de estas dos clases de registros contables en el período 2018 – 2022. De acuerdo con lo observado en la gráfica, el único año en que los gastos del MEN superaron a los ingresos fue el año 2018.

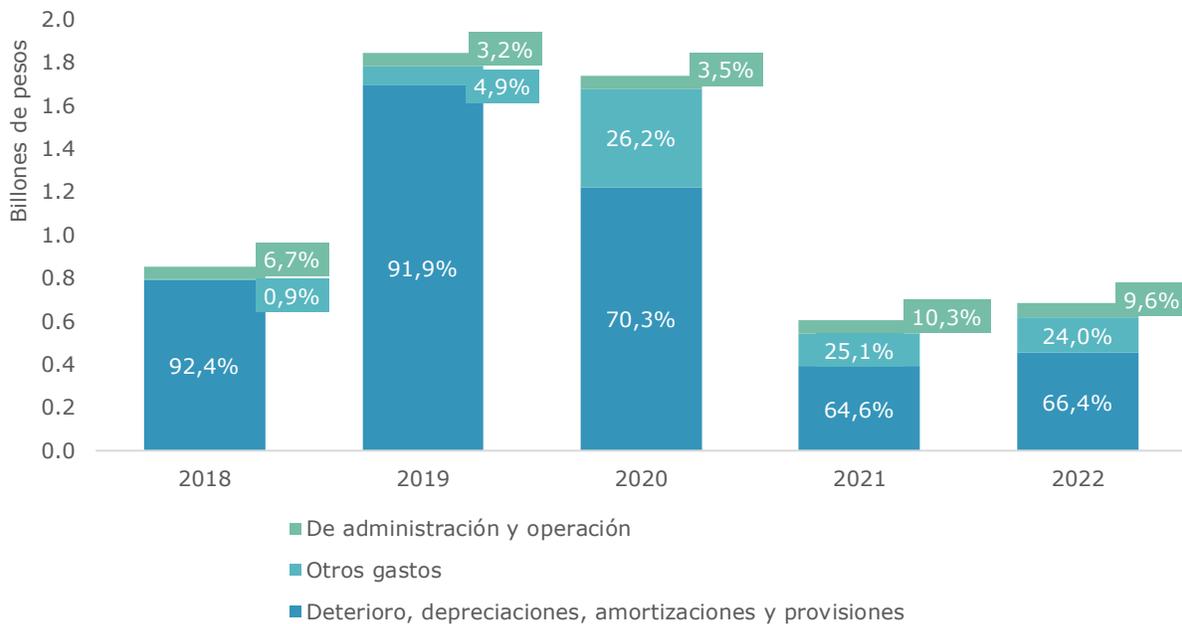
Respecto a la evolución de los valores de ingresos, se observa un aumento atípico de más de 3 billones de pesos en el año 2019, el cual, de acuerdo con las notas a los estados financieros de la entidad, se dio por el registro de *Otros ingresos por Recuperaciones* de provisiones de cuentas por cobrar y de provisiones de litigios en contra de la entidad.

Respecto a la composición de los ingresos de la entidad, en el período 2018 – 2022, estos han estado compuestos en un 100% por la categoría de *Otros*

<sup>4</sup> Para un mayor detalle de esta normatividad puede consultar las notas a los estados financieros de la entidad en la página del CHIP de la CGN.

ingresos (4.8), los cuales, a partir del año 2019, han estado compuestos en un 94,8% (en promedio) por los registros realizados en la cuenta de *Recuperaciones* (4.8.08.26).

Gráfica 15: Evolución en la composición de los gastos de FOMAG 2018 – 2022



**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

En lo concerniente a los gastos registrados por FOMAG, de acuerdo con lo observado en la gráfica 15, estos tuvieron un importante aumento en los años 2019 y 2020 dado principalmente en el grupo de *Deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones* (5.3) en ambos años (2019 y 2020) y en el grupo de *Otros gastos* (5.8) en el año 2020.

Asimismo, respecto a la composición de los gastos, la gráfica 14 muestra que estos están principalmente compuestos por los dos grupos mencionados en el párrafo anterior (*Deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones* y *Otros gastos*), lo que se debe, en el primer caso, a los ajustes realizados por la entidad en las provisiones de litigios y, en el segundo caso a los ajustes realizados en la actualización financiera de estas provisiones.

### 2.2.3. La situación financiera de las entidades adscritas del Sector Educativo

Las entidades adscritas, pertenecen al sector descentralizado del orden nacional o territorial con autonomía administrativa, financiera, personería jurídica y patrimonio propio, que cumplen funciones administrativas o prestan un servicio determinado (Departamento Administrativo de Función Pública, 2023). El sector educación, cuenta con las siguientes entidades adscritas:

- ✓ Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central,
- ✓ Instituto Nacional para Ciegos (INCI),
- ✓ Instituto Nacional para Sordos (INSOR),
- ✓ Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia – (INFOTEP SAI),
- ✓ Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar (INFOTEP SAN JUAN),
- ✓ Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional (ITFIP),
- ✓ Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez (INTENALCO),
- ✓ UAE de Alimentación Escolar –Alimentos para aprender.

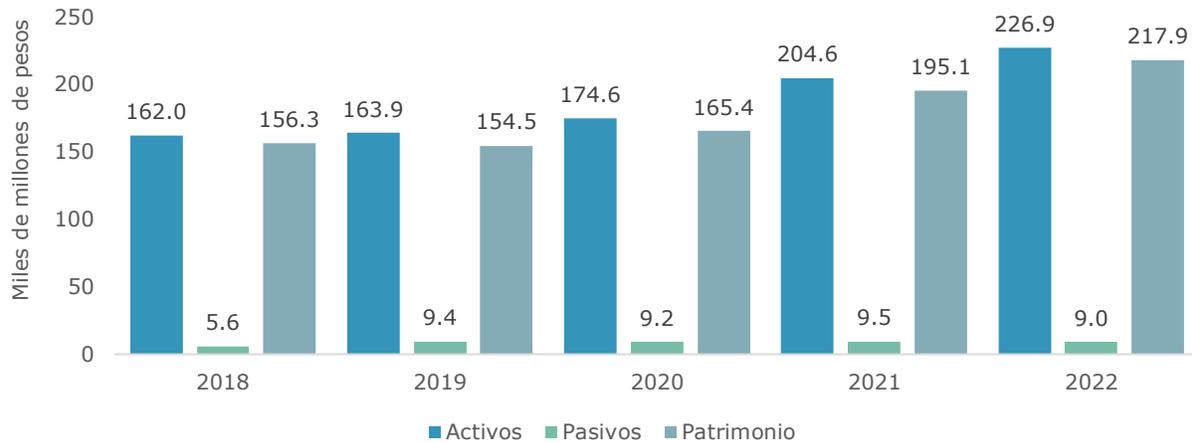
Estas entidades están todas constituidas como entidades contables públicas y reportan su información financiera a la CGN a través del CHIP.

Así, la gráfica 16 presenta la evolución de los activos, pasivos y patrimonio de las entidades adscritas del Sector Educación en el período 2018-2022. Como se puede observar en la gráfica, los activos de estas entidades presentan una tendencia creciente en el período analizado, pasando de \$162 miles de millones en 2018 a \$ 227 miles de millones en 2022, lo que representa un crecimiento del 40,1%. Asimismo, los pasivos de estas entidades crecieron un 58,9% pasando de \$5,6 miles de millones de pesos en 2018 a \$8,9 miles de millones en 2022 y, en el período observado, estos representaron en promedio el 4,6% de los activos.

Respecto a la composición de los activos, en el período 2018–2022, en promedio el 94,8% estaban constituidos por las *Propiedades, planta y equipo* (88%) y los *Otros activos* (6,8%).

Por su parte, en cuanto a los pasivos, en promedio el 91% estaban constituidos por las *Cuentas por pagar* (64,7%) y los *Beneficios a los empleados* (26,2%).

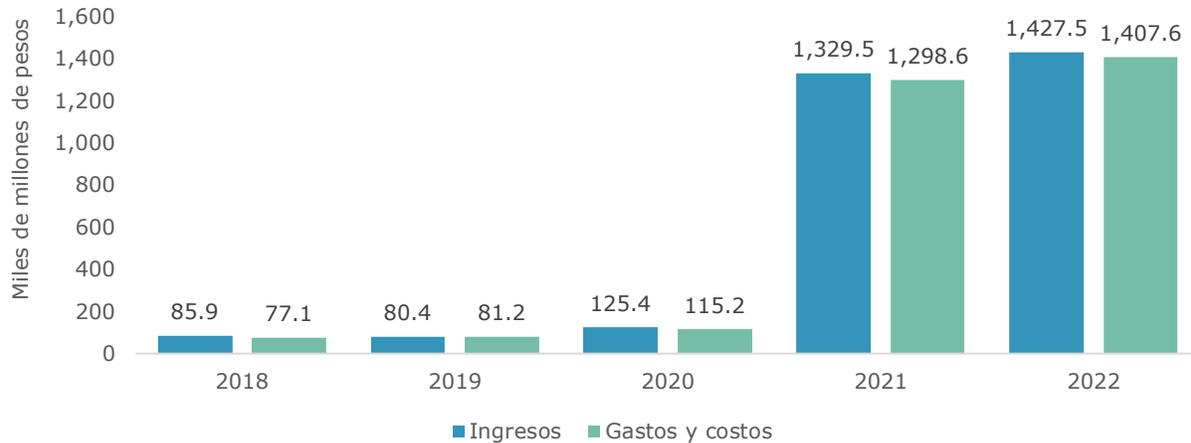
Gráfica 16: Evolución de los activos, pasivos y patrimonio de las entidades adscritas del sector educación 2018 - 2022



**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

Respecto a los ingresos, gastos y costos de las entidades adscritas, la gráfica 17 presenta la evolución de estos conceptos en el período 2018-2022. Como se puede observar tanto los ingresos como los costos y los gastos de estas entidades tuvieron un aumento relevante en el año 2021 por la inclusión de la entidad U.A.E. de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender, en la cual sus principales ingresos provienen de las Transferencias de recursos de inversión realizadas por la Dirección Nacional de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Gráfica 17: Evolución de los ingresos y gastos y costos de las entidades adscritas del sector educación 2018 - 2022



**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

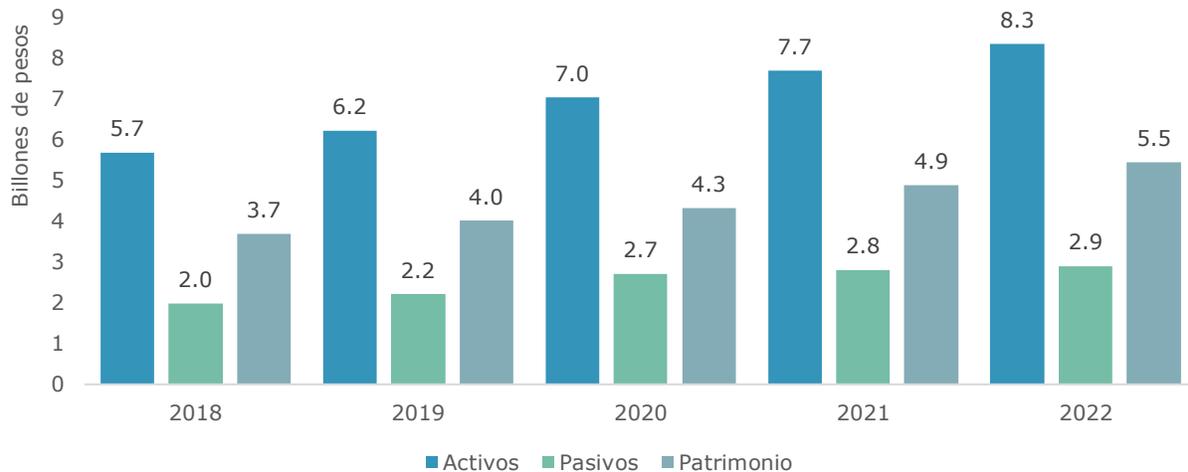
#### 2.2.4. La situación financiera de las entidades vinculadas del Sector Educativo

Las entidades vinculadas son entidades del sector descentralizado del orden nacional o territorial con autonomía administrativa, financiera, personería jurídica, capital independiente que desarrollan actividades productivas, industriales o comerciales de venta de bienes y servicios (Departamento Administrativo de Función Pública, 2023). En el caso del Sector de Educación las entidades vinculadas son:

- ✓ Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX),
- ✓ Fondo de Desarrollo para la Educación Superior y,
- ✓ Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES).

La gráfica 18 presenta la evolución de los activos, pasivos y patrimonio de las entidades vinculadas del Sector Educación en el período 2018-2022. Como se puede observar en la gráfica, los activos de estas entidades presentan una tendencia creciente en el período analizado, pasando de \$5,7 billones en 2018 a \$8,3 billones en 2022, lo que representa un crecimiento del 46,9%. Asimismo, los pasivos de estas entidades crecieron un 46% pasando de \$2 billones de pesos en 2018 a \$2,9 billones en 2022 y, en el período observado, estos representaron en promedio el 36% de los activos.

Gráfica 18: Evolución de los activos, pasivos y patrimonio de las entidades vinculadas del sector educación 2018 - 2022



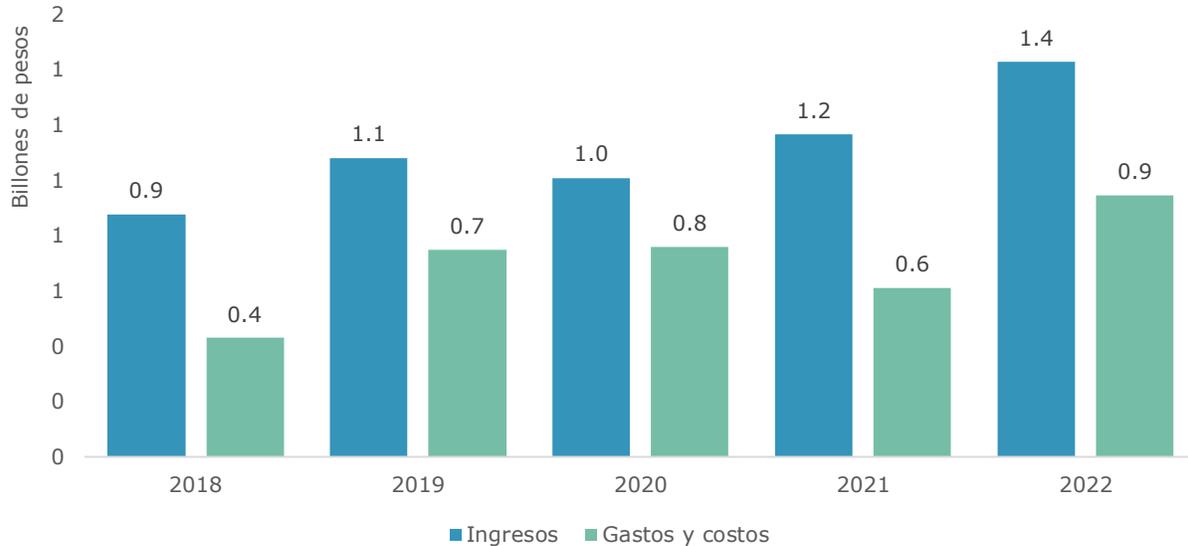
**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

Respecto a la participación de las entidades, es importante señalar que el ICETEX representa en promedio el 95% de los activos de las entidades vinculadas y el 99,6% de los pasivos.

En línea con lo anterior, los activos de las entidades vinculadas en el período analizado estuvieron conformados en promedio en un 97,3% por los *Préstamos por cobrar* (81,1%), las *Inversiones e Instrumentos Derivados* (9,2%) y el *Efectivo y equivalentes al efectivo* (7%).

Por su parte, en los pasivos, en promedio el 98,1% estaba compuesto por los *Préstamos por pagar* (53,5%), los *Otros pasivos* (30,1%) y la *Emisión y colocación de Títulos de deuda* (14,5%).

Gráfica 19: Evolución de los ingresos y gastos y costos de las entidades vinculadas del sector educación 2018 - 2022



**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

En relación con los ingresos, gastos y costos de las entidades vinculadas, la gráfica 19 presenta la evolución de estos conceptos en el período 2018-2022. Como se puede observar tanto los ingresos como los costos y gastos presentan una tendencia creciente con una variación quinquenal de 63,1% y 120% respectivamente.

Al igual que en las cuentas de balance (activos, pasivos y patrimonio) el ICETEX tiene la mayor participación en el total de las cuentas de ingresos y gastos de las entidades vinculadas, siendo esta de 87,1% en los ingresos y 78,8% en los gastos.

Respecto a la composición de los ingresos, en los años analizados en promedio el 87,7% estaba representado en los *Otros ingresos* y en estos los mayores valores correspondían a los Ingresos financieros por rendimientos de los préstamos por cobrar registrados por el ICETEX.

La composición en los gastos de las entidades vinculadas está representada, en un 65,1%, por los *Gastos de administración y operación* (31,7%) en donde los conceptos con mayores valores se encuentran en los gastos generales, y por los *Gastos por deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones*

(33,4%) en donde la categoría con mayores valores es la de deterioro de préstamos por cobrar registrada por el ICETEX.

### 2.2.5. Los gastos y costos de la educación pública en los territorios

Teniendo en cuenta que el gasto en educación realizado por los territorios es registrado contablemente en diversas cuentas por los departamentos y por los municipios y, además, este servicio se presta normalmente en edificios y construcciones de propiedad de los municipios y los departamentos, es difícil establecer con precisión el gasto en educación realizado en los territorios, así como los activos directamente vinculados con la prestación del servicio de educación.

Sin embargo, para efectos de este informe el gasto público total en educación se aproximará a través de los valores reportados por las entidades territoriales (departamentos<sup>5</sup> y municipios) en las siguientes cuentas:

➤ 5.5.01 – Educación (Gasto público social):

De acuerdo con el *catálogo general de cuentas del marco normativo para entidades de gobierno*, en esta cuenta se registra “el valor del gasto en que incurren las entidades, en apoyo a la prestación del servicio educativo estatal, para garantizar la participación y acceso a la educación de la población más pobre y vulnerable” (CGN, 2023, pág. 387).

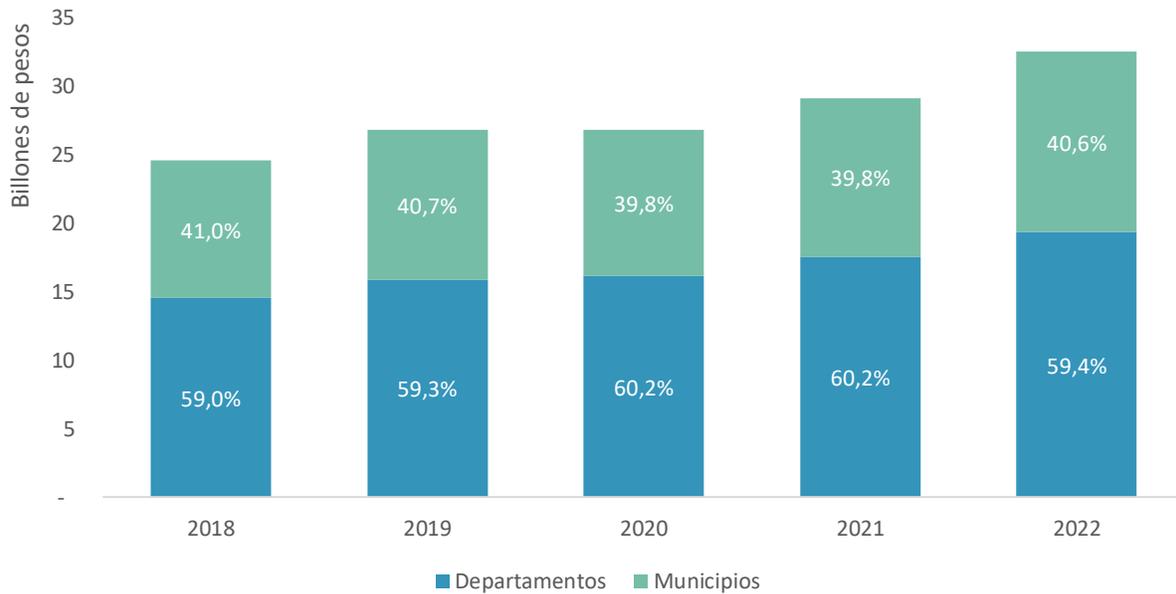
➤ 6.3.05 – Servicios educativos (Costo de ventas de servicios):

De acuerdo con el *catálogo general de cuentas del marco normativo para entidades de gobierno*, en esta cuenta se registra “el valor de los costos en que se incurre por la formación y generación de los servicios educativos vendidos durante el periodo contable.” (CGN, 2023, pág. 407).

En línea con lo anterior, la gráfica 20 presenta los valores totales de gasto público y costos en educación reportados por los municipios y departamentos.

<sup>5</sup> Incluye Bogotá.

*Gráfica 20: Gasto en educación 2018 -2022 medido por las cuentas contables de gasto público social en educación y costos de ventas de servicios educativos*

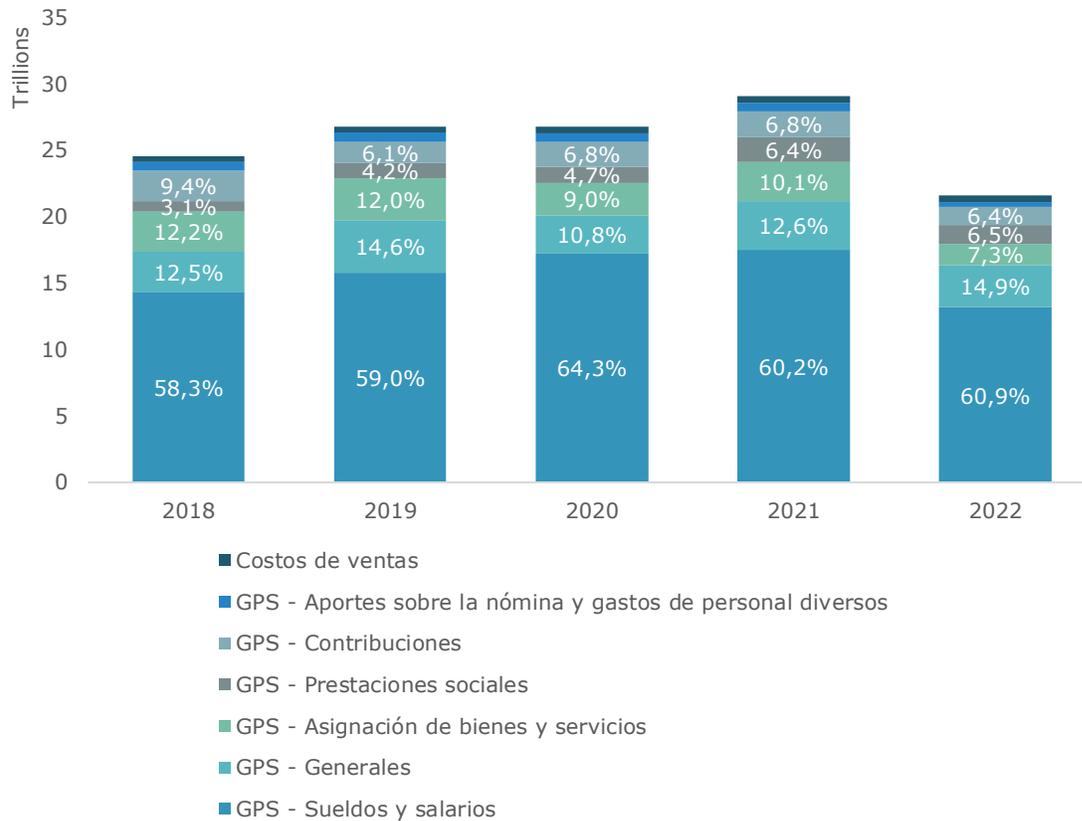


**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

De acuerdo con lo observado en la gráfica 20, los gastos y los costos de los municipios y departamentos en educación aumentaron en un 32,2% entre el 2018 y 2022. Asimismo, en el periodo analizado, en promedio el 59,6% de los gastos y costos de sector educativo en el nivel territorial fue reportado por los departamentos mientras que el 40,4% fue reportado por los municipios.

La gráfica 21 presenta los gastos y los costos educativos por cada concepto en el período analizado. De acuerdo con lo observado en la gráfica, en promedio el 83,8% de los gastos y los costos del sector educativo en los años 2018 a 2022 correspondieron a sueldos y salarios, gastos generales y asignación de bienes y servicios.

Gráfica 21: Gastos y costos educativos por concepto 2018 - 2022



**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

**Nota:** GPS hace referencia a Gasto Público Social

Respecto a la participación por cada entidad, la tabla 3 presenta el porcentaje promedio de participación de cada departamento (incluyendo Bogotá) en el total de gastos y costos educativos reportados en los departamentos en el período 2018 – 2020. Estos porcentajes se calcularon los gastos y costos educativos reportados por los municipios en cada departamento. De acuerdo con lo presentado en la tabla Bogotá (Distrito capital) reportó, en promedio, el 17,1% de los gastos y costos educativos, seguido de los Departamentos de Antioquia con el 12,4%, Valle del Cauca con el 6,3%, Córdoba con el 4,7% y Atlántico con el 4,5%.

*Tabla 3: Participación promedio de los departamentos en los gastos y costos educativos del sector público 2018 - 2022*

| Departamento                       | % promedio 2018 - 2022 |
|------------------------------------|------------------------|
| DISTRITO CAPITAL                   | 17,1%                  |
| DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA          | 12,4%                  |
| DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA    | 6,3%                   |
| DEPARTAMENTO DE CORDOBA            | 4,7%                   |
| DEPARTAMENTO DE ATLANTICO          | 4,5%                   |
| DEPARTAMENTO DE NARIÑO             | 4,1%                   |
| DEPARTAMENTO DE BOLIVAR            | 4,1%                   |
| DEPARTAMENTO DE SANTANDER          | 3,9%                   |
| DEPARTAMENTO DE CAUCA              | 3,9%                   |
| DEPARTAMENTO DE BOYACA             | 3,5%                   |
| DEPARTAMENTO DE MAGDALENA          | 3,2%                   |
| DEPARTAMENTO DE TOLIMA             | 3,1%                   |
| DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER | 3,0%                   |
| DEPARTAMENTO DE HUILA              | 3,0%                   |
| DEPARTAMENTO DE SUCRE              | 2,5%                   |
| DEPARTAMENTO DE CESAR              | 2,4%                   |
| DEPARTAMENTO DE GUAJIRA            | 2,3%                   |
| DEPARTAMENTO DEL META              | 2,1%                   |
| DEPARTAMENTO DE CALDAS             | 1,9%                   |
| DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA       | 1,8%                   |
| DEPARTAMENTO DE RISARALDA          | 1,8%                   |
| DEPARTAMENTO DE CHOCO              | 1,4%                   |
| DEPARTAMENTO DE CAQUETA            | 1,3%                   |
| DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO           | 1,3%                   |
| DEPARTAMENTO DE CASANARE           | 1,2%                   |
| DEPARTAMENTO DE QUINDIO            | 1,0%                   |
| DEPARTAMENTO DE ARAUCA             | 0,9%                   |
| DEPARTAMENTO DE GUAVIARE           | 0,3%                   |
| DEPARTAMENTO DE VICHADA            | 0,3%                   |
| DEPARTAMENTO DE AMAZONAS           | 0,3%                   |
| DEPARTAMENTO DE GUAINIA            | 0,2%                   |
| DEPARTAMENTO DE VAUPES             | 0,2%                   |
| ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES         | 0,2%                   |

| Departamento | % promedio<br>2018 - 2022 |
|--------------|---------------------------|
| <b>Total</b> | <b>100,0%</b>             |

**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

### 2.2.6. La situación financiera y los resultados de la educación superior (Universidades Públicas)

La observación de las finanzas de la educación superior como parte del análisis de la estructura financiera del sector educativo supone un aspecto fundamental teniendo en cuenta los altos recursos que se destinan a este componente a partir del PGN.

Así, el análisis de la situación financiera y los resultados de la educación superior se realiza teniendo en cuenta las universidades presentadas en la tabla 4.

*Tabla 4: Universidades públicas por valor de sus activos en 2022*

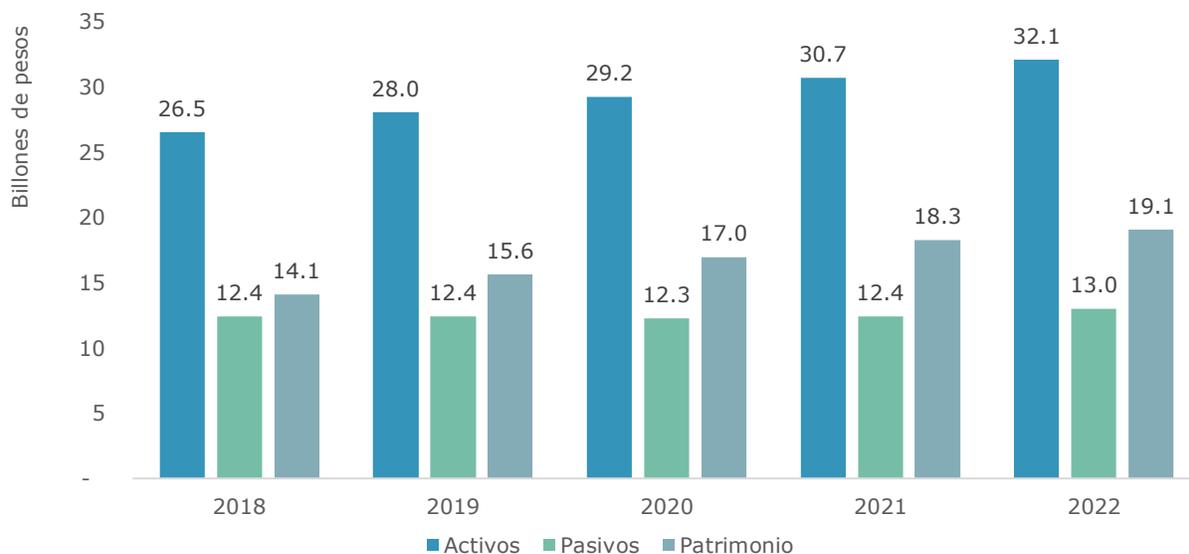
| No. | Nombre   | Total activos en<br>2022 en miles de<br>millones de<br>pesos |
|-----|--|--|
| 1   | Universidad Nacional de Colombia               | \$ 8.337   |
| 2   | Universidad Distrital Francisco José de Caldas | \$ 4.379   |
| 3   | Universidad de Antioquia                       | \$ 2.600   |
| 4   | Universidad del Valle                          | \$ 2.575   |
| 5   | Universidad Industrial de Santander            | \$ 2.048   |
| 6   | Universidad Tecnológica de Pereira             | \$ 1.044   |
| 7   | Universidad del Cauca                          | \$ 948   |
| 8   | Universidad Nacional Abierta y a Distancia     | \$ 861   |
| 9   | Universidad de Nariño                          | \$ 842   |
| 10  | Universidad de Córdoba                         | \$ 800   |
| 11  | Universidad de Atlántico                       | \$ 792   |
| 12  | Universidad Militar Nueva Granada              | \$ 772   |
| 13  | Universidad de Caldas                          | \$ 740   |
| 14  | Universidad de Cartagena                       | \$ 541   |
| 15  | Universidad de Pamplona                        | \$ 465   |
| 16  | Universidad Pedagógica Nacional                | \$ 423   |
| 17  | Universidad de Cundinamarca                    | \$ 417   |
| 18  | Universidad del Tolima                         | \$ 388   |
| 19  | Universidad Francisco de Paula Santander       | \$ 360   |

| No. | Nombre   | Total activos en 2022 en miles de millones de pesos |
|-----|--|---|
| 20  | Universidad del Magdalena                            | \$ 311  |
| 21  | Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia     | \$ 300  |
| 22  | Universidad de la Guajira                            | \$ 283  |
| 23  | Universidad Popular del Cesar                        | \$ 252  |
| 24  | Universidad Surcolombiana                            | \$ 247  |
| 25  | Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba | \$ 235  |
| 26  | Universidad del Quindío                              | \$ 227  |
| 27  | Universidad de los Llanos                            | \$ 211  |
| 28  | Universidad de la Amazonía                           | \$ 194  |
| 29  | Universidad de Sucre                                 | \$ 187  |
| 30  | Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca            | \$ 135  |
| 31  | Universidad del Pacífico                             | \$ 130  |
| 32  | Universidad Internacional del Trópico Americano      | \$ 34   |

**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

La gráfica 22 presenta la evolución de los activos, pasivos y patrimonio de las universidades públicas en el período de análisis 2018 – 2022.

*Gráfica 22: Activos, pasivos y patrimonio totales de las Universidades Públicas 2018 - 2022*

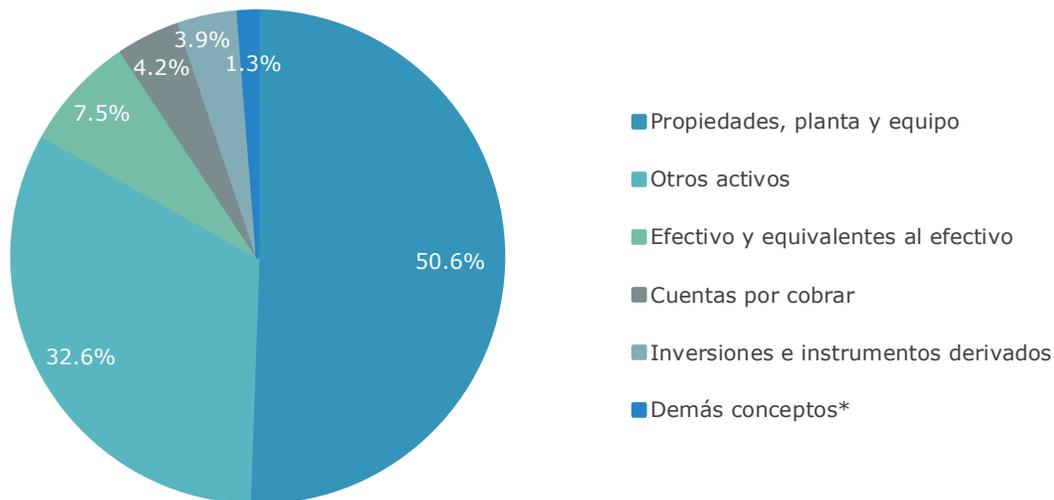


**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

De acuerdo con estas cifras de las universidades públicas los activos crecieron entre 2018 y 2022 un 21,1%, mientras que sus pasivos crecieron 5,0% dando como resultado un crecimiento en el patrimonio de 35,3%. Asimismo, se puede observar que, en el período de análisis, los pasivos equivalían al 42,8% de los activos en promedio.

Adicionalmente, las gráficas 23 y 24 presentan la composición promedio de los activos y pasivos totales de las universidades públicas en el período 2018 – 2022, respectivamente.

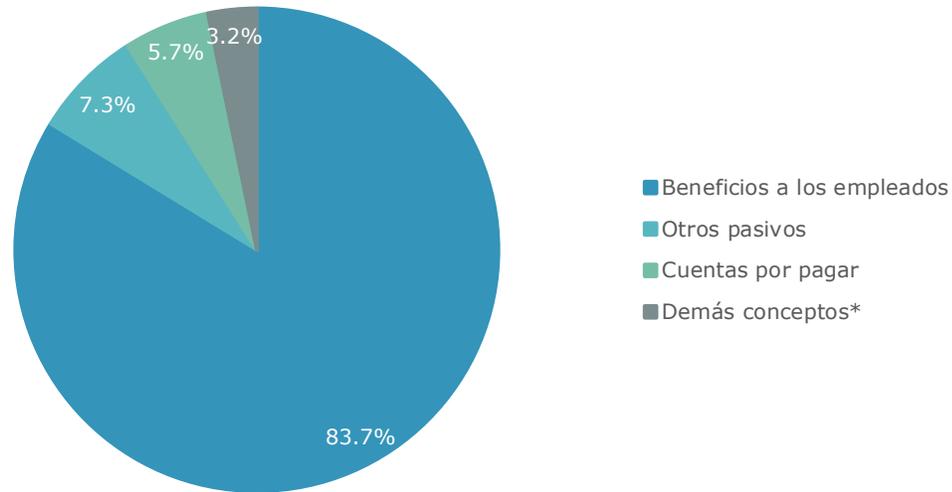
*Gráfica 23: Composición de los activos de las universidades públicas promedio 2018 - 2022*



**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.  
Demás conceptos\* incluye los préstamos por cobrar, los inventarios y los bienes de uso público e históricos y culturales.

De acuerdo con lo observado en la gráfica 23, en el período de análisis en promedio el 83,1% de los activos de las universidades públicas correspondieron a *Propiedades, planta y equipo (50,6%)* y a *Otros activos (32,5%)*.

Gráfica 24: Composición de los pasivos de las universidades públicas promedio 2018 - 2022

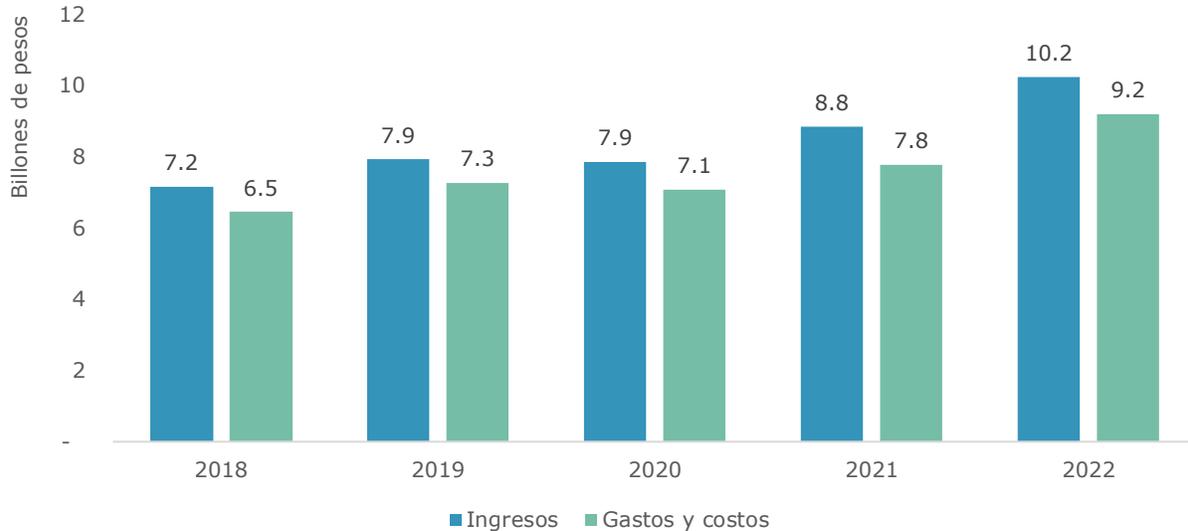


**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.  
Demás conceptos\* incluye los préstamos por pagar, las provisiones y las operaciones con instrumentos derivados.

De acuerdo con lo observado en la gráfica 24, en el período de análisis en promedio el 83,7% de los pasivos de las universidades públicas correspondieron a *Beneficios a los empleados*.

La gráfica 25 presenta la evolución de los ingresos y los gastos y costos de las universidades públicas en el período de análisis 2018 – 2022.

Gráfica 25: Ingresos y gastos totales de las Universidades Públicas 2018-2022

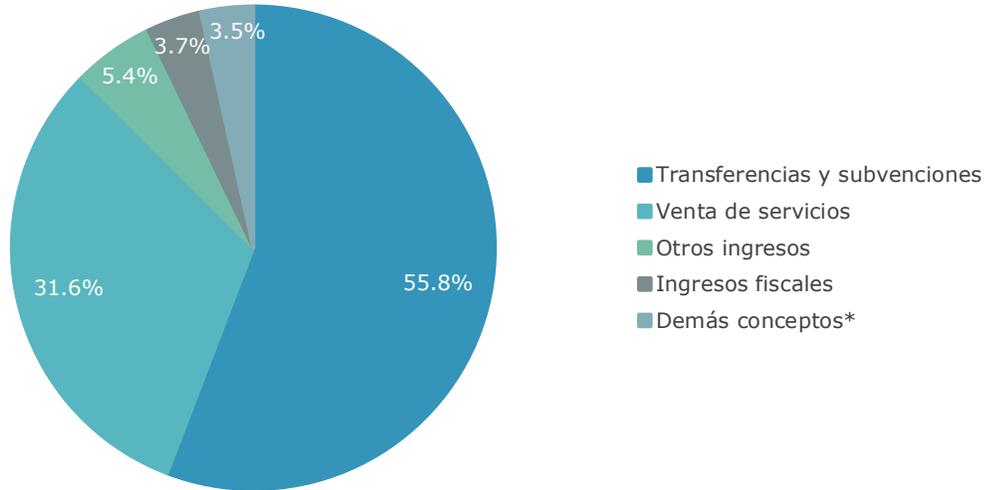


**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

De acuerdo con estas cifras de las universidades públicas, los ingresos y los gastos y costos totales crecieron entre 2018 y 2022 en proporciones muy similares, 42,9% y 42,6% respectivamente. Asimismo, se puede observar que, en el período de análisis, los gastos y costos representaron, en promedio, el 89,9% de los ingresos de estas entidades.

En línea con lo anterior, las gráficas 26 y 27 presentan la composición promedio de los ingresos y de los gastos y costos totales de las universidades públicas en el período 2018 – 2022, respectivamente.

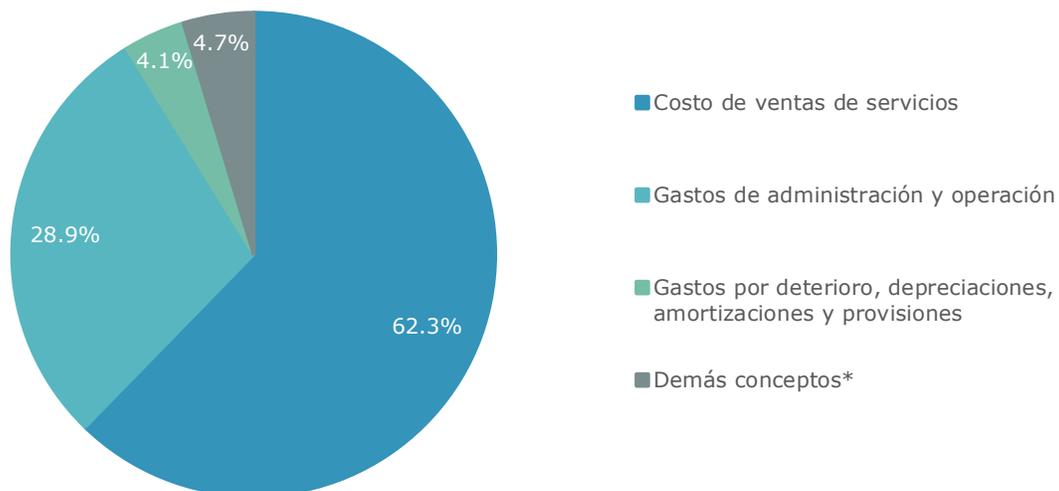
Gráfica 26: Composición de los ingresos de las universidades públicas promedio 2018 - 2022



**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023. Demás conceptos\* incluye las operaciones interinstitucionales y la venta de bienes.

De acuerdo con lo observado en la gráfica 26, en el período de análisis en promedio el 87,5% de los ingresos de las universidades públicas correspondieron a *Transferencias y subvenciones* (56%) y a *Venta de servicios* (31,6%).

Gráfica 27: Composición de los gastos de las universidades públicas promedio 2018 - 2022



**Fuente:** elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN; 2023.

Respecto a la composición de los gastos y costos de las universidades públicas, la gráfica 27 muestra que, en el período de análisis, en promedio el 91,2% de este concepto correspondieron a *Costo de ventas de servicios (62,3%)* y a *Gastos de administración y operación (28,9%)*.

Si bien el análisis anterior ofrece un contexto general de la situación financiera y de resultados de las universidades públicas, la diversidad de las universidades en cuanto a tamaño, ubicación e indicadores académicos ofrece una oportunidad para analizar el tema con mayor profundidad en un documento de análisis específico sobre la situación financiera de las universidades públicas.

### 3. Las fuentes de financiamiento de la Educación en Colombia

De acuerdo con el documento *Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo* (MEN, 2016), la principal fuente de recursos para el sector educativo en las entidades territoriales corresponde a la participación para educación del Sistema General de Participaciones, que incluye recursos de prestación de servicio girados directamente a las entidades territoriales certificadas en educación; cancelaciones giradas a las cuentas de los Fondos de Pensiones Territoriales de los departamentos y del distrito capital; recursos de calidad matrícula oficial y de gratuidad asignados a los distritos, municipios certificados y no certificados en educación. De acuerdo con este documento, los recursos de gratuidad, a partir de 2012, se giran directamente a los establecimientos educativos en cumplimiento del artículo 140 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 4807 de 2011, pero son asignados a los distritos y municipios sin situación de fondos.

No obstante, existen otras fuentes que deben concurrir al mejoramiento de la calidad y la cobertura del servicio educativo, entre las cuales se encuentran: recursos del SGP para alimentación escolar, recursos de programas nacionales orientados al mejoramiento del sector educativo, recursos de regalías y compensaciones, rentas por explotación de licores, recursos propios de las entidades territoriales, recursos de crédito externo o de cooperación internacional y recursos aportados por entidades u organismos del sector privado como la inversión en educación del sector solidario.

#### 4. Algunos indicadores sociales relacionados con la educación en Colombia

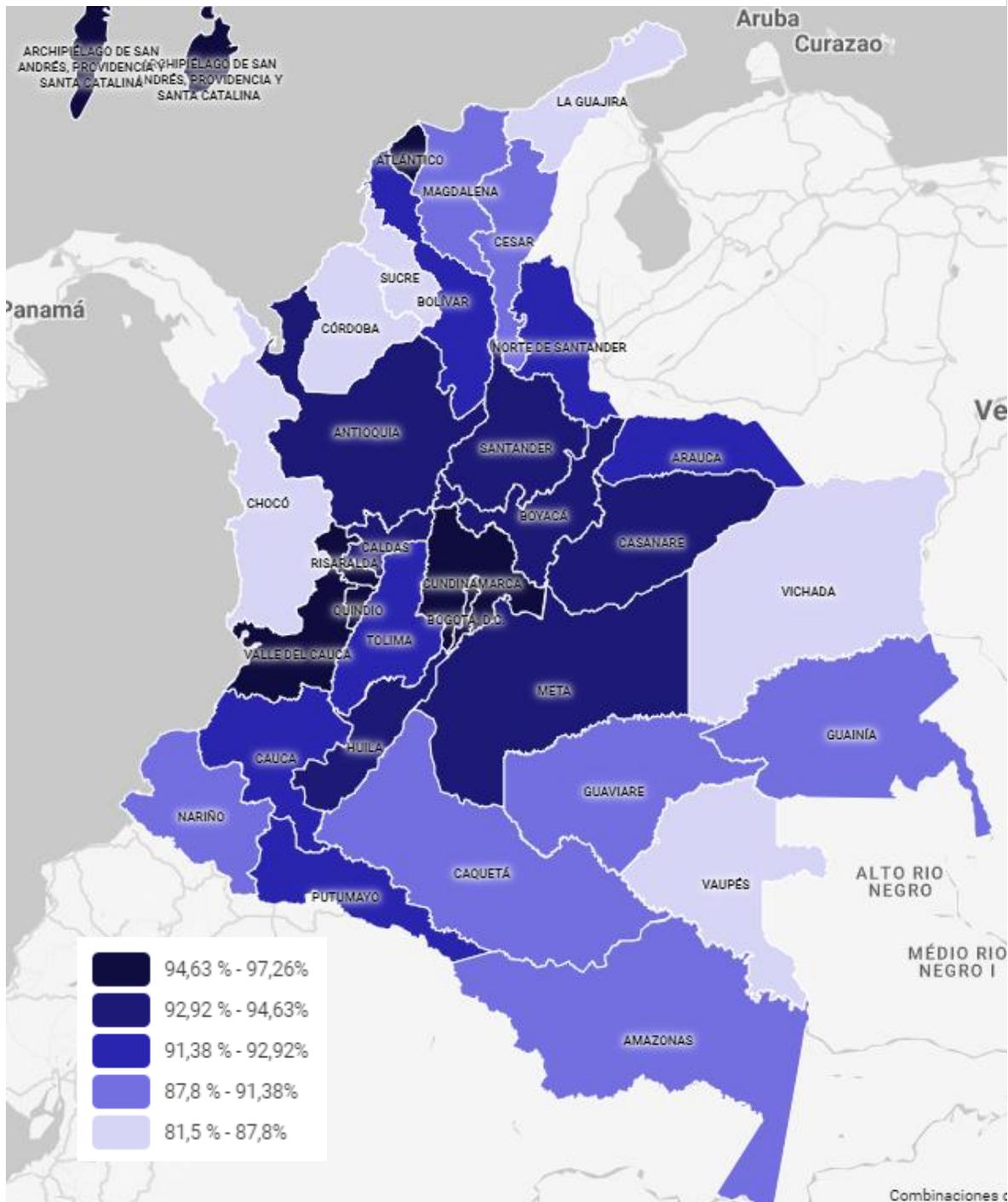
La herramienta GeoPortal del DANE permite consultar información estadística de la población colombiana clasificada por tres temas principales: Sociedad, Economía y Territorio. A su vez, estas tres categorías principales permiten realizar consultas más detalladas sobre indicadores relacionados con cada una de ellas, como son el Producto Interno Bruto Departamental en el caso del tema Economía o la Vulnerabilidad Sociodemográfica en el tema Sociedad.

En la categoría de Sociedad la herramienta de Geovisor del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 (CNPV 2018) permite consultar algunos indicadores relacionados con la educación y primera infancia en Colombia. Así, la gráfica 28 presenta el mapa de la tasa de alfabetismo<sup>6</sup> de personas con 15 años de edad y más por departamento basado en el CNPV 2018.

De acuerdo con los datos del DANE, el 93,5% de la población con 15 años y más en Colombia sabe leer y escribir. Sin embargo, tal como lo presenta el mapa este porcentaje varía de acuerdo con el departamento. Así territorios como Vichada, Vaupés, Chocó, Córdoba, Sucre y La Guajira son los departamentos con menores tasas de alfabetismo las cuales se encuentran por debajo del 87,8%.

<sup>6</sup> Se conoce como tasa de alfabetismo la relación que existe entre las personas a partir de cierta edad que declararon saber leer y escribir y el total de la población que contestó esta pregunta.

*Gráfica 28: Mapa con la tasa de alfabetización de las personas de 15 años de edad y más por departamento*

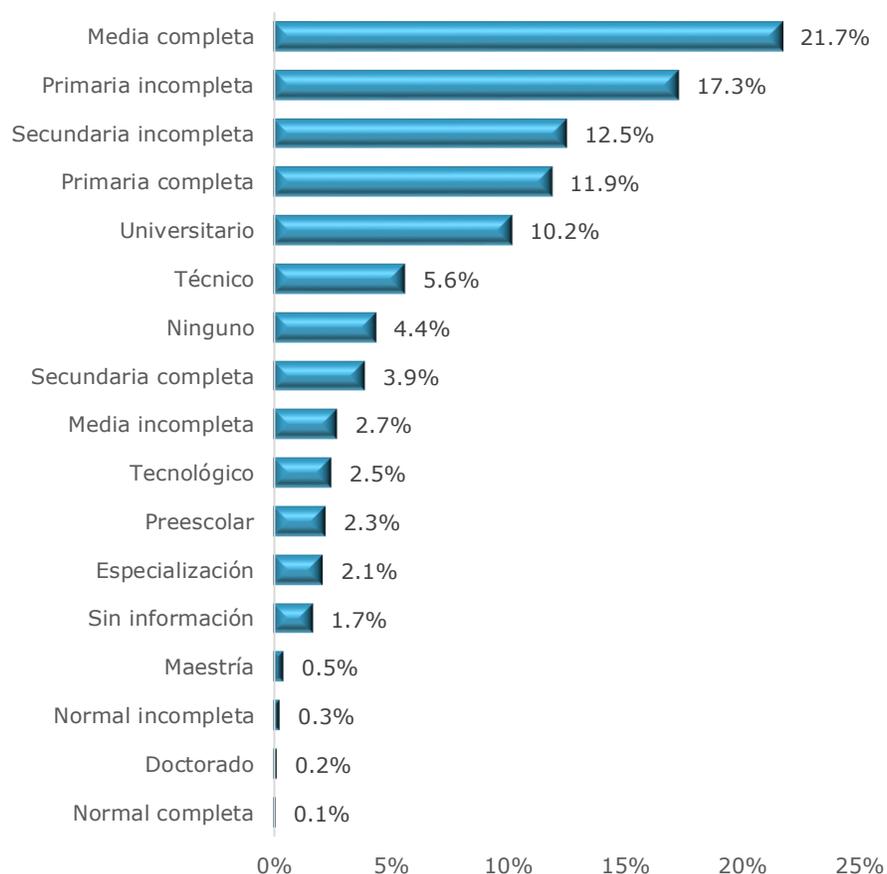


**Fuente:** GeoPortal del DANE; 2023.

Por otra parte, departamentos como Cundinamarca, Bogotá, Valle del Cauca, Quindío, Risaralda, Atlántico y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina cuentan con tasas de alfabetismo por encima del promedio nacional.

Otros datos relacionados con la educación y la primera infancia que se pueden consultar en el GeoPortal del DANE son: la cantidad de personas que asistían a alguna institución educativa, el nivel educativo de la población clasificado por preescolar, primaria completa, primaria incompleta, secundaria completa, secundaria incompleta, etc., entre otros. Así, la gráfica 29 presenta el nivel educativo de la población colombiana de acuerdo con el CNPV 2018.

*Gráfica 29: Nivel educativo de la población en Colombia con base en el CNPV 2018*



**Fuente:** GeoPortal del DANE; 2023.

## 5. Consideraciones finales

La Educación, como una de las principales responsabilidades del Estado en Colombia, es el sector que más ha recibido recursos del PGN en los últimos años después de la Deuda Pública. De acuerdo con las cifras del PGN la ejecución de recursos en este sector está representada principalmente en las transferencias realizadas por concepto del SGP a los territorios, al FOMAG para el pago de las prestaciones sociales de los docentes y por las transferencias a las Universidades Públicas.

Si bien la información presupuestal brinda información sobre los grandes rubros de los recursos destinados a la educación año tras año, la información contable permite conocer la situación financiera y el resultado de las principales entidades que componen el sector, lo que posibilita realizar seguimiento al gasto público social destinado a la educación desde los territorios.

Aunque la complementariedad entre estos dos tipos de información (presupuestal y contable) permite la realización de análisis relevantes y detallados sobre la educación en Colombia, existen grandes retos a resolver en cuanto al reporte y al detalle de esta información en los niveles territoriales. Esto debido a que activos importantes como las propiedades, planta y equipo y otros tipos de activos, se encuentran administrativamente en cabeza de los municipios y los departamentos y, por tanto, no es posible determinar de manera consolidada la porción de estos activos que está específicamente vinculada a la prestación del servicio de educación, en sus distintos niveles, para una comprensión completa y detallada de la situación financiera del sector educación en Colombia.

## 6. Referencias bibliográficas

- Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia* 1991. Colombia.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU): Asamblea General. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos en Resolución 217 A (III)*.  
<https://www.hchr.org.co/publicaciones/declaracion-universal-de-derechos-humanos/>

- Presidencia de la República de Colombia (2015). *Decreto 1075 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación"*. Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77913>
- Congreso de la República de Colombia. (2001). *Ley 715 de 2001 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros"*. Colombia.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0715\\_2001.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html)
- Congreso de la República de Colombia. (1992). *Ley 30 de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior"*. Colombia.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0030\\_1992.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0030_1992.html)
- Ministerio de Educación Nacional. (2023). Estados Financieros a diciembre 31 de 2022. Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional. (2019). Estados Financieros a diciembre 31 de 2018. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). Cuadro No. 7 – Ejecución del Presupuesto General de la Nación detallado por sector – Acumulada a diciembre 31 de 2018. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Cuadro No. 7 – Ejecución del Presupuesto General de la Nación detallado por sector, entidad y rubro presupuestal – Acumulada a diciembre de 2019. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Cuadro No. 7 – Ejecución del Presupuesto General de la Nación detallado por sector, entidad y rubro presupuestal – Acumulada a diciembre de 2020. Colombia.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Cuadro No. 7 – Ejecución del Presupuesto General de la Nación detallado por sector, entidad y rubro presupuestal – Acumulada a diciembre de 2021. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). Cuadro No. 7 – Ejecución del Presupuesto General de la Nación detallado por sector, entidad y rubro presupuestal – Acumulada a diciembre de 2022. Colombia.
- Fideicomiso Pasivos Pensionales 6-3-12076 Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio Administrado Por Fiduciaria La Previsora S.A. (2023). Estados Financieros por los años terminados al 31 de diciembre de 2022 y 2021 e Informe del Revisor Fiscal. Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional. (2016). *Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo*. Colombia.  
<https://www.mineducacion.gov.co/portal/men/Publicaciones/Guias/357704:Guia-para-la-administracion-de-los-recursos-financieros-del-sector-educativo>
- Ministerio de Educación Nacional. (2009). *Organización del Sistema Educativo. Conceptos generales de la educación preescolar, básica y media*. Colombia.  
<https://www.mineducacion.gov.co/portal/men/Publicaciones/Guias/205294:Guia-No-33-Organizacion-del-Sistema-Educativo-Conceptos-generales-de-la-educacion-preescolar-basica-y-media>

## 7. Anexos

### Anexo 1: Porcentaje de ejecución del PGN por sector a nivel de pagos 2018 - 2022

| Sector                                | Pagos / Apropriación vigente |       |       |       |       | Promedio |
|---------------------------------------|------------------------------|-------|-------|-------|-------|----------|
|                                       | 2018                         | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |          |
| SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL | 75,6%                        | 99,3% | 84,2% | 77,1% | 95,8% | 86,4%    |
| EDUCACIÓN                             | 99,1%                        | 98,9% | 99,9% | 99,9% | 99,8% | 99,5%    |
| DEFENSA Y POLICÍA                     | 94,6%                        | 95,4% | 96,3% | 93,7% | 94,5% | 94,9%    |

| Sector   | Pagos / Apropriación vigente |       |       |       |       | Promedio |
|--|------------------------------|-------|-------|-------|-------|----------|
|  | 2018                         | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |          |
| SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  | 99,2%                        | 99,2% | 97,2% | 99,1% | 99,4% | 98,8%    |
| TRABAJO  | 82,6%                        | 81,9% | 86,4% | 93,1% | 64,8% | 81,8%    |
| INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN                                | 91,8%                        | 88,7% | 96,4% | 91,5% | 95,9% | 92,9%    |
| HACIENDA   | 82,5%                        | 80,5% | 41,4% | 77,3% | 77,3% | 71,8%    |
| TRANSPORTE   | 75,5%                        | 77,3% | 79,0% | 78,3% | 74,2% | 76,9%    |
| PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA                                      | 37,6%                        | 38,6% | 34,3% | 44,7% | 19,6% | 35,0%    |
| RAMA JUDICIAL  | 95,9%                        | 90,5% | 90,7% | 88,0% | 88,7% | 90,8%    |
| VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO                                    | 60,5%                        | 69,1% | 76,0% | 77,5% | 80,3% | 72,7%    |
| MINAS Y ENERGÍA  | 90,9%                        | 83,3% | 88,1% | 89,5% | 83,4% | 87,0%    |
| FISCALÍA   | 91,6%                        | 93,9% | 94,0% | 92,0% | 95,0% | 93,3%    |
| JUSTICIA Y DEL DERECHO   | 76,7%                        | 76,7% | 79,6% | 67,1% | 67,7% | 73,6%    |
| REGISTRADURÍA  | 95,5%                        | 90,9% | 87,9% | 83,4% | 91,5% | 89,8%    |
| ORGANISMOS DE CONTROL  | 91,8%                        | 88,9% | 80,3% | 80,8% | 83,5% | 85,1%    |
| INTERIOR   | 88,7%                        | 84,7% | 83,3% | 81,4% | 69,7% | 81,6%    |
| AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL                                   | 60,4%                        | 63,6% | 77,8% | 79,7% | 74,1% | 71,1%    |
| TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES               | 85,6%                        | 82,0% | 77,7% | 76,7% | 75,7% | 79,5%    |
| PLANEACIÓN   | 70,1%                        | 69,4% | 78,6% | 56,1% | 45,8% | 64,0%    |
| RELACIONES EXTERIORES  | 88,4%                        | 92,4% | 85,1% | 90,6% | 93,2% | 89,9%    |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE                                 | 76,9%                        | 87,9% | 80,5% | 67,0% | 63,1% | 75,1%    |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO                                    | 86,3%                        | 85,1% | 82,2% | 74,2% | 80,9% | 81,7%    |
| CONGRESO DE LA REPÚBLICA   | 92,3%                        | 91,2% | 92,4% | 93,0% | 88,3% | 91,4%    |
| DEPORTE Y RECREACIÓN   | 70,8%                        | 53,1% | 52,3% | 87,5% | 61,9% | 65,1%    |
| INFORMACIÓN ESTADÍSTICA  | 91,0%                        | 84,2% | 84,5% | 63,5% | 58,6% | 76,4%    |
| SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN | 74,8%                        | 82,0% | 89,6% | 91,9% | 93,0% | 86,3%    |
| CULTURA  | 90,0%                        | 94,6% | 94,1% | 77,4% | 78,4% | 86,9%    |
| EMPLEO PÚBLICO   | 85,3%                        | 82,3% | 66,2% | 57,7% | 66,7% | 71,6%    |
| CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN                                 | 62,0%                        | 42,7% | 67,2% | 87,2% | 87,7% | 69,3%    |
| INTELIGENCIA   | 95,9%                        | 93,1% | 97,9% | 94,7% | 93,8% | 95,1%    |

**Fuente:** elaboración propia con base información del PGN del MHCP; 2023.