PROFUNDIZACIÓN DE LAS BRECHAS EN EL SISTEMA EDUCATIVO PÚBLICO, DESFINANCIACIÓN Y EL RIESGO DE PRIVATIZAR LA RECONSTRUCCIÓN

El 10 de agosto la tierra tembló con magnitud 7,4 en San José del Palmar, Chocó, y en pocos segundos dejó al descubierto lo que el sistema educativo colombiano arrastra desde hace un cuarto de siglo, una desfinanciación estructural y una serie de brechas en el sistema educativo público. El balance del Ministerio de Educación a corte del 25 de agosto habla de 3.872 sedes dañadas en 387 municipios, 811 de ellas colapsadas, y de 988 mil estudiantes afectados. Seis niños murieron dentro de sus colegios en Calima El Darién y en Yumbo. En esta intervención se sostienen dos tesis: (i) el terremoto destapó la crisis que enfrenta el sistema educativo y profundizó las brechas estructurales existentes, ii) la respuesta que el Gobierno viene construyendo, en propuestas como la reforma al Decreto 1075 de 2015, amenaza con convertir la tragedia en la puerta de entrada de la privatización, con lo cual los pocos recursos disponibles terminarían ampliando, y no cerrando, las brechas existentes.

DOCUMENTO OFICIAL

UN SISTEMA DESFINANCIADO ESTRUCTURALMENTE

Conviene partir de lo que el propio Estado reconoce. La Mesa Sectorial de Educación de la Comisión de Alto Nivel para la reforma del Sistema General de Participaciones, en la que participaron el Ministerio de Educación, Hacienda, Planeación Nacional, las federaciones de departamentos y municipios, Asocapitales y Fecode, concluyó en su informe final que la financiación de la educación preescolar, básica y media presenta un déficit en su balance desde 2017. Ese déficit se volvió estructural: 1,3 billones de pesos en 2022, 3,6 billones en 2023 y 3,3 billones estimados en 2024. Para cuadrar cada vigencia, los gobiernos recurrieron desde 2017 a préstamos del SGP-Fonpet, a los recursos no comprometidos de las entidades territoriales y al aplazamiento de giros del Fomag, es decir, a pagar la nómina de este año con la plata del próximo.

La misma Mesa construyó, por consenso, una canasta educativa de referencia, el valor de los trabajadores, bienes y servicios que se requieren en un establecimiento educativo para garantizar el derecho fundamental a la educación. El Ministerio de Educación actualizó el ejercicio realizado, estableció que esa canasta educativa cuesta 17,8 millones de pesos por estudiante y el Estado transfiere, entre SGP y Presupuesto General de la Nación, aproximadamente 9.0 millones. La brecha es de cerca de la mitad de los recursos que se requieren para garantizar el derecho a la educación en condiciones dignas. En promedio, en los últimos años, el SGP ha financiado apenas el 48,6 por ciento del costo de la canasta. Y el Ministerio añade una advertencia que hoy cobra un sentido dramático: la situación es aún más grave en los territorios donde la canasta cuesta más que el promedio nacional, que son los territorios rurales, dispersos y étnicos del Pacífico y de la Amazonía. Los mismos que hoy están gravemente afectados por el sismo.

Esa desfinanciación se expresa en las seis brechas estructurales que el Acuerdo Nacional Estatal de 2019 entre el Gobierno y Fecode identificó y que la Mesa documentó: acceso universal, con cerca de 2,1 millones de niños, niñas y adolescentes entre 3 y 16 años por fuera del sistema; canasta educativa para todos; jornada única, que apenas cubre el 24 por ciento de la matrícula oficial y se concentra en las grandes ciudades; relaciones técnicas, con un promedio de 23 estudiantes por docente que en Soacha llega a 31; educación rural; e infraestructura educativa pública. Sobre esta última vale la pena detenerse, porque fue la que el sismo sometió a examen.

LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR ANTES DEL SISMO: UNA TRAGEDIA ANUNCIADA

Entre noviembre de 2021 y febrero de 2022 el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa, FFIE, aplicó la Encuesta para el Diagnóstico de Infraestructura Educativa Oficial a 15.458 sedes del país, con base en el registro de sedes del SIMAT. Sus resultados son públicos, sede por sede, en el visor geográfico del propio Fondo. Es el diagnóstico más completo que tiene el Estado sobre las condiciones físicas en las que

estudian los niños del sector oficial, y lo que dice es grave en materia de las condiciones para la garantía del derecho fundamental a la educación.

En materia de antigüedad y mantenimiento, el 41 por ciento de las sedes fue construida hace más de 40 años, es decir, antes de que existiera cualquier norma colombiana de sismorresistencia. El 61 por ciento no había recibido mantenimiento ni mejoramiento en los últimos cinco años y el 19,9 por ciento, una de cada cinco, nunca lo había recibido. El 77 por ciento de las edificaciones se reportó en mal o muy mal estado y apenas el 7 por ciento en muy buen estado. El 33 por ciento del mobiliario escolar estaba en mal estado. Pero el dato más grave, que el Ministerio conoce y que la prensa recogió tras el sismo, es el de sismorresistencia: de las sedes evaluadas, solo el 5 por ciento, 638 sedes, cumple la norma; el 9 por ciento cumple parcialmente; y el 84 por ciento, 10.773 sedes, no cumple o ni siquiera cuenta con estudios de vulnerabilidad. Colombia envió a sus niños durante décadas a edificaciones cuya capacidad de resistir un terremoto nadie había verificado.

DOCUMENTO OFICIAL

En materia de servicios públicos, el 55 por ciento de las sedes no tiene agua potable y el 30 por ciento no tiene conexión permanente de agua; el 62 por ciento maneja sus aguas residuales con pozo séptico y el 61 por ciento no cuenta con recolección de basuras; el 11 por ciento tiene energía intermitente; el 60 por ciento no tiene internet y el 82 por ciento no tiene telefonía. En materia de accesibilidad, el 85 por ciento de las sedes no tiene accesos para personas con movilidad reducida y el 47 por ciento tiene acceso vehicular sin pavimentar. En materia de ambientes de aprendizaje, el 81 por ciento de las sedes tiene menos de once aulas y el 23 por ciento no cuenta con ningún espacio complementario: ni biblioteca, ni laboratorio, ni aula tecnológica, ni zona recreativa. El Ministerio calcula, además, un déficit de 3,24 metros cuadrados construidos por estudiante para atender la demanda proyectada.

La distribución territorial de estas carencias no es aleatoria: sigue el mapa de la pobreza, la ruralidad y el conflicto. Según los mapas municipales que el propio Ministerio elaboró a partir de la encuesta, la brecha de mantenimiento, el indicador más crítico del diagnóstico,

es una brecha periférica: Chocó (87 por ciento de sedes sin mantenimiento en cinco años), Arauca (84,5%), Putumayo (82,7%) y Magdalena (81,1%) encabezan el déficit. La brecha de servicios públicos se concentra en la Amazonía y las fronteras: Vaupés (81,2%), Putumayo (76,3%), Guaviare (73,8%) y Guainía (65,6%). La ausencia de espacios complementarios es máxima en Chocó (53,2 por ciento), Putumayo (48) y Guainía (43,8), mientras en Bogotá es del 1,5 por ciento. En palabras del Ministerio, estos rezagos "se han profundizado mucho más en aquellas entidades territoriales que tienen menos recursos propios para invertir".

Ahora miremos, con la misma fuente, los departamentos que el sismo golpeó con mayor fuerza. El cuadro siguiente resume lo que reportaban sus sedes cuatro años antes del terremoto.

Tabla 1. Condiciones de la infraestructura escolar oficial en los departamentos más afectados por el sismo antes del terremoto

Departamento	Sedes encuestadas	Más de 40 años	Sin mantenimiento en 5 años o nunca	Sin agua potable	Sin internet	Muros agrietados, húmedos o derruidos
Chocó	70	24 %	89 %	99 %	49 %	89 %
Caldas	732	61 %	55 %	61 %	49 %	63 %
Risaralda	574	54 %	65 %	43 %	62 %	67 %
Quindío	268	44 %	51 %	52 %	66 %	64 %
Valle del Cauca	1.085	56 %	55 %	33 %	53 %	69 %
Total nacional	15.458	41 %	61 %	55 %	60 %	—

Fuente: cálculos propios sobre la capa "Sedes encuestadas SIMAT (marzo 2022)" del visor ArcGIS del FFIE; total nacional según informe final de la Mesa Sectorial y respuesta del MEN al derecho de petición sobre la Ley Orgánica de Competencias- La muestra del Chocó es pequeña y debe leerse con cautela; el 87 % de sedes sin mantenimiento

Internacional de la Educación
Carrera 13A # 34 – 54 **Conmutador:** 3381711 **Fax:** 2853245 **A.A.** 14373. Bogotá D.C. **Colombia**
E-mail: fecode@fecode.edu.co / **www.fecode.edu.co**
CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES

reportado por el MEN para ese departamento coincide con el cálculo. Se utilizo IA para recabar la información de la encuesta.

En el Chocó, el departamento del epicentro, prácticamente ninguna sede tenía agua potable, la mitad carecía de internet y nueve de cada diez reportaban muros agrietados, con exceso de humedad o derruidos antes de que la tierra temblara. En el Eje Cafetero y el Valle, donde se concentran las sedes más antiguas del país, entre el 44 y el 61 por ciento de los colegios tenía más de cuatro décadas, más de la mitad llevaba más de cinco años sin mantenimiento y entre seis y siete de cada diez reportaban muros deteriorados. Razón por la cual, el 64 por ciento de las sedes dañadas por el sismo sean rurales, ni que Caldas y Chocó concentren, con Cali, la mayor parte de las sedes afectadas.

DOCUMENTO OFICIAL

LA CAUSA CENTRAL DE LA FINANCIACIÓN ESTRUCTURAL

¿Por qué se dejaron de mantener las sedes educativo? Porque en 2001, bajo el gobierno de Andrés Pastrana y en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el Acto Legislativo 01 y la Ley 715 desvincularon las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la Nación y fijaron su crecimiento en la inflación más unos puntos. Y porque en 2007, bajo el gobierno de Álvaro Uribe, el Acto Legislativo 04 y la Ley 1176 prolongaron el régimen de transición y dejaron expirar en 2017 los puntos adicionales de crecimiento que recibía la educación. Desde entonces el SGP crece con el promedio móvil de los ingresos corrientes de los cuatro años anteriores, en un contexto de menor crecimiento económico y de reformas tributarias que erosionaron el recaudo.

El resultado, calculado es que las entidades territoriales dejaron de recibir cerca de 431 billones de pesos para educación y 718 billones en el total de las transferencias. Mientras los ingresos corrientes de la Nación crecieron 112 por ciento en términos reales entre 2002 y 2016, el SGP de educación creció 45 por ciento, y su participación en los ingresos corrientes de la nación descendió del 23,2 al 15,9 por ciento. Ocho reformas tributarias aumentaron el recaudo en ese periodo; ninguna le devolvió a la educación lo que le habían recortado. Con esos recursos se habrían reforzado estructuralmente, mantenido y reconstruido las escuelas. La expedición del Acto Legislativo 03 de 2024, que ordena incrementar real y progresivamente el SGP, es el primer paso de reparación de esa deuda; su Ley Orgánica de Competencias, en trámite, decidirá si ese paso se concreta o se diluye.

DOCUMENTO OFICIAL

EL TERREMOTO AMPLIFICA LAS BRECHAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA EDUCATIVO PÚBLICO

Un sistema en esas condiciones no absorbe un choque: lo multiplica. Las Naciones Unidas estiman que más de un millón de estudiantes resultaron afectados y que 178 mil están en sedes con daño estructural severo, y advierten, con nombre propio para el Chocó y el Valle del Cauca, que cada niño por fuera de la escuela en zonas con presencia de grupos armados es un niño expuesto al reclutamiento. Unicef contó 796 escuelas en vilo entre el Chocó y Buenaventura. La prensa registró el colapso total de la Institución Educativa La Industrial de Quibdó, los muros caídos del Centro Educativo Bellavista en Medio Baudó, las aulas destruidas de San José del Palmar y las

grietas en el IEFEM. Fecode advirtió desde el 13 de agosto que muchas sedes que quedaron en pie pueden estar seriamente afectadas y que no puede haber retorno sin verificación técnica, una preocupación que la Proposición 17 de 2026 de la Comisión Sexta del Senado recogió íntegramente.

La brecha urbano-rural y la brecha de conectividad decidieron, en las semanas siguientes, quién volvió a clase y quién no. Mientras Cali reportaba el 97 por ciento de sus sedes habilitadas total o parcialmente y Armenia el 95 por ciento de presencialidad, en Quibdó apenas 25 establecimientos habían reabierto para cerca de 8 mil estudiantes, y en Caldas 32 mil niños fueron enviados a “virtualidad” en un departamento donde la mitad de las sedes no tiene internet. Las estrategias anunciadas por el Ministerio como guías, escuela en casa, alternancia, doble jornada, reubicación interna son las mismas que la pandemia ya mostró como una educación de segunda para quienes no tienen conectividad, dispositivos ni acompañamiento en casa.

Y los recursos anunciados son, en su mayoría, plata que ya era de la educación. Los 48 millones de dólares que la CAF “reorienta” provienen del Programa de Espacios Educativos, es decir, de obras que dejarán de hacerse en otros municipios igualmente pobres; a ello se suman recursos del FFIE redireccionados y un “plan de choque” cercano a 500 mil millones de pesos cuyo origen no se ha detallado. Por eso son tan pertinentes las preguntas del Congreso sobre la destinación original de ese crédito, las instituciones que dejarán de ser intervenidas y el costo de esa redirección de los recursos: sin

recursos nuevos, la reconstrucción de las 811 sedes colapsadas se hará a costa del mantenimiento de las 10 mil que no cumplen la norma sismorresistente.

PRIVATIZAR LA RECONSTRUCCIÓN

Es en este contexto, con 811 escuelas gravemente afectadas y un sistema financiado tan solo en la mitad de lo requerido para garantizar el derecho a la educación, que el Ministerio de Educación publicará un proyecto de decreto que modifica parcialmente el Decreto 1075 de 2015 “en relación con la prestación y administración del servicio educativo por parte de las entidades territoriales certificadas”. Su título es técnico; su operación central es sencilla y peligrosa. El proyecto separa la “contratación de la prestación del servicio educativo” del “apoyo a la administración y colaboración”. La primera seguirá siendo excepcional y exigirá el estudio de insuficiencia y limitaciones que ordena el artículo 27 de la Ley 715 de 2001. La segunda, mediante la cual una persona jurídica pública o privada, incluidas las iglesias y organizaciones religiosas, organiza, coordina, administra y dirige un establecimiento educativo oficial, participa de su orientación pedagógica, opera el colegio bajo su responsabilidad y contrata a su personal bajo el derecho privado hasta por doce años, queda por fuera de esa exigencia: el estudio de insuficiencia se elaborará, dice el nuevo artículo 12, “cuando a ello haya lugar”, y el Plan Anual de Contratación podrá construirse a partir de las “necesidades de apoyo en la administración” que cada entidad territorial identifique.

DOCUMENTO OFICIAL
DOCUMENTO OFICIAL

Internacional de la Educación
Carrera 13A # 34 – 54 **Conmutador:** 3381711 **Fax:** 2853245 **A.A.** 14373. Bogotá D.C. **Colombia**
E-mail: fecode@fecode.edu.co / **www.fecode.edu.co**
CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES

El Gobierno responde que no hay privatización porque la entidad territorial conserva formalmente la titularidad del servicio, y que “nada de decretazo”, pues reproduce figuras vigentes desde hace treinta años. Pero privatizar un servicio público no siempre significa vender sus edificios. También puede significar que el Estado conserve la escuela y financie los cupos mientras un particular dirige la institución, orienta su proyecto pedagógico y contrata a sus maestros. Y la regulación vigente ya contempla, para desastres como este, la urgencia manifiesta que permite contratar sin estudio previo. Lo que el proyecto agrega es un edificio jurídico que vuelve permanente y ordinaria la excepción, justo cuando el terremoto ha producido las “limitaciones extraordinarias” que hacen más vulnerable al sistema público.

DOCUMENTO OFICIAL

La evidencia tampoco acompaña la promesa. La investigación del IDEP sobre la contratación del servicio educativo en Bogotá encontró que no existe evidencia que los colegios en concesión ofrecen en todos los casos mejor educación que los oficiales. Termes, Verger y Bonal documentaron prácticas de selección de estudiantes, con entrevistas, revisión de antecedentes y exámenes de ingreso, que explican parte de sus puntajes. Y en esos esquemas los docentes trabajan más horas, con menor estabilidad, salarios inferiores y mayores obstáculos para sindicalizarse. El operador privado no hace más con menos: hace parecido, escogiendo a quién atiende y pagando menos a quien enseña, profundizando las desigualdades.

Cuando un sistema tiene poco más de la mitad de los recursos que necesita, cada peso que sale hacia un operador privado es un peso menos para

reforzar una escuela rural del Chocó o para dar mantenimiento a una sede de Caldas construida hace cincuenta años. La privatización no cierra brechas: las reparte entre quienes pueden y quienes no. El terremoto exige reconstruir la capacidad pública.

RECONSTRUIR EL SISTEMA EDUCATIVO PÚBLICO PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

DOCUMENTO OFICIAL

La primera tarea es una Ley Orgánica de Competencias que reglamente el Acto Legislativo 03 de 2024 para el cierre de brechas estructurales y la garantía de derechos. Que aumente real y progresivamente los recursos de educación hasta financiar la canasta educativa completa con enfoque de derechos; que cree una fuente no recurrente y suficiente para infraestructura, distinta del SGP, como lo acordó la Mesa Sectorial; que distribuya los recursos con criterios de cierre de brechas territoriales, priorizando a los municipios con mayores déficits de infraestructura; y que blinde al sector frente a los choques del ciclo económico y de los desastres, con mecanismos de compensación que hoy no existen. Ese es el mandato que el país se dio en 2024 y que no puede diluirse en el trámite legislativo ni en la reglamentación.

La segunda tarea es una política pública de reconstrucción educativa que fortalezca el sistema público y garantice el derecho fundamental a la educación. Que parta de un censo técnico, público y verificable de sedes, estudiantes y docentes afectados, con el nivel de daño de cada sede; que reconstruya y refuerce con la norma NSR-10 y con recursos nuevos del

Presupuesto General de la Nación, no reorientados de otras escuelas; que aproveche la emergencia para saldar la deuda de sismorresistencia en las 10 mil que se prevé no cumplen la norma; que garantice en las zonas de emergencia la alimentación escolar, el transporte, la atención psicosocial y la salud de los maestros a través del Fomag; que mantenga la planta docente oficial y flexibilice lo académico y lo laboral mientras se verifica la seguridad de las sedes; y que cierre, no abra, la puerta a la contratación privada con recursos públicos.

DOCUMENTO OFICIAL

COMITÉ EJECUTIVO

DOCUMENTO OFICIAL

DOMINGO JOSÉ AYALA ESPITIA
PRESIDENTE FECODE

Referencias

- Mesa Sectorial de Educación de reforma al SGP (2024). Documento técnico de soporte para la propuesta de reforma constitucional al SGP. Informe final de resultados. MEN, Fecode, FND, FCM, Asocapitales.
- Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (2022). Encuesta para el Diagnóstico de Infraestructura Educativa Oficial y visor geográfico “Sedes encuestadas SIMAT (marzo 2022)”. ffie.com.co/encuesta-diagnostico-de-infraestructura/
- Ministerio de Educación Nacional (25/08/2026). Comunicado “Regreso a clases avanza en los territorios afectados por el sismo”.
- Blanco, C. (24/08/2026). “El canto de sirena. ¿Es la privatización de la educación pública la solución a la crisis educativa producida por el terremoto?”. La Silla Vacía.
- Corte Constitucional. Sentencia T-345 de 2020. Ley 715 de 2001, artículo 27. Actos Legislativos 01 de 2001, 04 de 2007 y 03 de 2024.