CONSULTORÍA PARA ANALIZAR EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA EN SUS DIFERENTES NIVELES

FEDESARROLLO

FUNDACIÓN EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN

ENTREGABLE 2

Capítulo 3. Sistema General de Participaciones

Director del proyecto:

David Fernando Forero

Investigadores Principales:

Stephany Arenas
Nicole Puente
Laura Rivas

17 de febrero de 2025

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Introducción
2. Antecedentes
   2.1. La descentralización y la Constitución de 1991
   2.2. La creación del SGP y sus reformas
3. Distribución del SGP
   3.1. Distribución general de los recursos
   3.2. Distribución del componente de educación del SGP
4. Componentes del SGP
   4.1. Prestación del servicio
   4.2. Calidad (matrícula)
   4.3. Calidad (gratuidad)
   4.4. Fortalezas y debilidades de la distribución del SGP
5. La nómina docente dentro del SGP
   5.1. Composición
   5.2. Evolución de la nómina docente
   5.3. Peso dentro del total
6. Reforma al SGP
7. Escenarios de proyección del SGP
   7.1. Proyección de los costos de nómina
   7.2. Proyección de la bolsa total de recursos
8. Conclusiones y recomendaciones finales
9. REFERENCIAS

1. INTRODUCCIÓN

Aunque existen diferentes fuentes de financiamiento del sistema de educación básica y media a nivel central, el grueso del financiamiento del sistema a se realiza a través del mecanismo de descentralización de los ingresos fiscales en Colombia, conocido como el Sistema General de Participaciones (SGP). A través de este mecanismo el gobierno central transfiere anualmente a los territorios, ya sean departamentos o municipios acreditados como Entidades Territoriales Certificadas (ETC) los recursos necesarios para el funcionamiento de la oferta educativa.

Si bien el sistema ha funcionado para garantizar una cobertura casi universal de la educación básica, presenta ciertos problemas crónicos que pueden impedir un saldo de calidad en el sistema educativo colombiano. Así, por ejemplo, aunque la universalidad se ha alcanzado en básica primaria y secundaria, no es así ni en la educación media, donde se encuentran déficits de oferta en varios lugares del país, ni en la educación inicial, donde no existen recursos constantes del SGP que sean asignados a financiar este nivel educativo. También, aunque el SGP ha tenido diferentes fórmulas de indexación, en la actualidad se encuentra vigente la fórmula original, que lo indexa a los ingresos corrientes de la Nación.

Aunque esta fórmula sigue la lógica de hacerlo crecer de acuerdo a la disponibilidad de recursos, en realidad también encierra el riesgo de generar cierta inestabilidad en los recursos disponibles año a año, lo que termina afectando sobre todo los gastos de inversión en mejoras de calidad. Este último punto es esencial, puesto que el sistema educativo debería dejar de manera sistemática espacio financiero para que tanto las entidades territoriales como los establecimientos educativos puedan hacer inversiones esenciales para la mejora continua del sistema. Sin embargo, como veremos, en realidad la inmensa mayoría de recursos tienen no tienen una destinación flexible sino que están fijados para los pagos recurrentes de la nómina docente y administrativa.

El debate sobre el SGP ha cobrado gran relevancia recientemente, debido a la reforma que está cursando en el Congreso que busca aumentar de manera sustancial los recursos que la Nación debe girar a los territorios. Como el principal símbolo de la descentralización que se buscaba a través de la Constitución del 91, el SGP se ha convertido en un punto de honor de las regiones. Sin embargo, es importante atar estas transferencias al cumplimiento de ciertas competencias que el Estado debe garantizar, por lo que un aumento de los recursos transferidos a las regiones debe estar sostenido en una nueva distribución de funciones y competencias, así como en una capacidad institucional suficiente y oportuna de las regiones para poder cumplirlas.

En las siete secciones del presente capítulo, incluida esta introducción, se presenta entonces un análisis detallado del SGP en Colombia. Se comienza en la segunda sección por un recuento pormenorizado de la historia del SGP, para pasar en la tercera a la distribución de los recursos totales entre los diferentes sectores. En la cuarta parte se analiza en detalle los criterios la distribución del SGP-Educación entre sus diferentes componentes, incluidos los resultados observados a nivel regional, mientras que en la quinta se analizan las cifras de docentes a nivel nacional. Por último, en la sexta parte se presentan las proyecciones del SGP siguiendo

distintos escenarios, incluido el de la reforma planteada, para terminar en la séptima y última sección con las conclusiones y las recomendaciones de política pública.

2. ANTECEDENTES

El Sistema General de Participaciones (SGP) corresponde a los recursos entregados a las entidades territoriales por parte del Gobierno Nacional, los cuales son destinados a rubros como salud, educación, agua potable, saneamiento básico y propósito general, con el objetivo de cerrar brechas sociales y beneficiar a comunidades en condición de vulnerabilidad (Bonet, Pérez & Ayala, 2014). Antes su implementación, las transferencias del Gobierno Nacional a las regiones se estructuraban a través de dos mecanismos: el Situado Fiscal, destinado a los departamentos y las Participaciones Municipales, dirigidas a los municipios. Estos mecanismos fueron introducidos entre 1993 y 2001 mediante los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, donde se fijaron los montos transferidos como un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN). Para el Situado Fiscal, se estableció un 23% de dichos ingresos en 1994, incrementándose a 24,5% a partir de 1996 y en cuanto a las Participaciones Municipales, el porcentaje inicial fue del 15% en 1994, incrementándose un punto porcentual cada año hasta llegar al 22% en 2001 (Forero & Saavedra, 2019).

Así, el presente documento busca analizar el SGP desde varias perspectivas, con el fin de establecer recomendaciones que permitan abrir una hoja de ruta para una distribución eficiente de los recursos educativos. El documento está estructurado en siete secciones, siendo esta la segunda, que incluye una descripción detallada del papel de las transferencias durante la descentralización y la constitución de 1991, así como las reformas que se han llevado a cabo hasta la actualidad. En la tercera sección se analiza la distribución de todos los componentes del SGP, incluido el de educación. En la cuarta sección se explican los componentes del SGP en educación, junto con la metodología implementada para sus cálculos, desde la prestación del servicio hasta los subcomponentes en calidad, así como las principales fortalezas y debilidades. Posteriormente, se analiza el componente de la nómina docente dentro de la prestación del servicio, donde se incluyen sus elementos y la evolución de los últimos años. En la siguiente sección, con el objetivo de identificar la mejor manera de destinar los recursos que mejoren su eficiencia, se realizan la proyección del componente de prestación del servicio, incluida la nómina docente y la proyección del SGP desde tres escenarios, incluido el propuesto por la reforma y en la última sección se presentan las principales conclusiones y recomendaciones.

2.1. La descentralización y la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991 viabilizó el derecho de las Entidades Territoriales a recibir parte de las rentas de la Nación con el fin de aumentar su capacidad para cumplir funciones y prestar servicios públicos esenciales (DNP, 2002). De esta forma, con los artículos 356 y 357 se crearon el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales como medios para realizar las transferencias desde la Nación hacia las entidades territoriales.

El Situado Fiscal se definió como el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que sería entregado para administración de los departamentos, el Distrito Capital y los distritos

especiales para la prestación de los servicios públicos de educación y salud. El cálculo de este recurso se basa en un porcentaje creciente de los ingresos tributarios y no tributario de la Nación, que partió de una base de cálculo del 22.1% (Ley 60 de 1993). Por su parte, las participaciones municipales corresponden a recursos propios de los municipios.

Inicialmente, se estableció que el Situado Fiscal financiaría la educación, desde la básica hasta la media, así como la salud, en los niveles determinados por la ley. "El 15% del Situado se repartiría en partes iguales entre Bogotá, Cartagena y Santa Marta y el resto se asignaría de acuerdo con el número de usuarios actuales y potenciales, teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa de cada entidad territorial" (González, et al. 2016). Además, se definió que el 30% de las Participaciones Municipales debían asignarse al sector educación, el 25% al sector salud, 20% a agua potable y saneamiento básico, 5% a recreación y deporte, y el 20% restante se podría asignar de forma adicional a salud o educación, dependiendo de las metas de cobertura locales y la disponibilidad de fuentes de financiamiento alternativas.

En este contexto, y como consecuencia del crecimiento de los Ingresos Corrientes de la Nación, durante los años 90 las transferencias tuvieron un crecimiento del 3% al 4.5% del PIB entre 1994 y 1997. Sin embargo, el monto de las transferencias inició su reducción en 1999, como consecuencia de la crisis económica, generando faltantes para cubrir la nómina de los maestros. Como consecuencia, se vio la necesidad de transferir recursos adicionales al Situado y a las Participaciones por medio del Fondo de Compensación Educativa (FEC), que en el año 2000 llegó a alcanzar el 0.54% del PIB (Forero y Saavedra, 2019).

De esta manera, el sistema de transferencias creado inicialmente fue reformado por primera vez con el Acto Legislativo 001 de 2001, en el que se creó el Sistema General de Participaciones (SGP), que trajo consigo la unificación de los recursos del situado fiscal y de las participaciones municipales. El acto legislativo desligó de manera transitoria el crecimiento de las transferencias de los ingresos corrientes. Así pues, las transferencias crecerían un porcentaje igual a la inflación más unos puntos reales adicionales. A partir de 2009 terminaría la transición, y el crecimiento de las transferencias volvería a estar ligado al promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de los últimos 4 años.

Además, la Ley 715 de 2001 estableció la distribución sectorial de recursos de la siguiente forma: del monto total correspondiente al SGP cada año se descontaría un 4% para ser distribuido en fondos específicos de participaciones especiales; una vez descontados, al sector educativo le correspondería el 58.5% de los recursos, 24.5% al sector salud y 17% a los recursos de propósito general. Posterior a la distribución sectorial, las entidades territoriales recibirían los recursos según criterios de equidad y de población atendida y por atender (González, et al. 2016).

2.2. La creación del SGP y sus reformas

Así, el Sistema General de Participaciones (SGP), terminó convirtiéndose en el mecanismo a través del cual el gobierno nacional distribuye los recursos para la financiación de los servicios

de salud y educación, entre otros, a las entidades territoriales, ya sean departamentos o municipios (Forero & Saavedra, 2019).

En el año 2007, con la proximidad al fin del proceso de transición establecido en el 2001, se dio una nueva reforma al sistema de transferencias. Por un lado, con el Acto Legislativo 04 de 2007 se definió que entre 2008 y 2016 las transferencias aumentarían a una tasa equivalente a la inflación más un crecimiento real adicional, iniciando con un 4% en 2008 y cerrando con un 3% en 2016. Además, se asignó un porcentaje extra de crecimiento al Sistema General de Participaciones (SGP) destinado exclusivamente al sector educativo, aunque esto no generaría una base presupuestaria, alcanzando un máximo de 1.8% en 2011, que se mantuvo hasta 2016. También se estableció que, si el crecimiento económico superaba el 4% anual, se destinarían recursos para la atención integral a la primera infancia, lo que subraya la inestabilidad de los fondos para este nivel educativo (Forero & Saavedra 2019).

Por otro lado, también se aprobó la Ley 1176 de 2007, que modificaba la asignación sectorial del SGP. En esta línea, se asignó nuevamente participación específica para agua potable y saneamiento del 5.4%, las participaciones especiales se mantuvieron en el 4%, el sector salud y el sector educación recibieron asignaciones fijas del 24.5% y el 58.5% respectivamente, y la asignación de propósito general obtuvo el 11.6% (González, et al. 2016).

Finalizada la vigencia del Acto Legistativo 04, teniendo en cuenta que no se hicieron nuevas modificaciones, en el año 2017 los recursos del SGP volvieron a incrementarse según el promedio del cambio porcentual de los ingresos corrientes de los cuatro años anteriores.

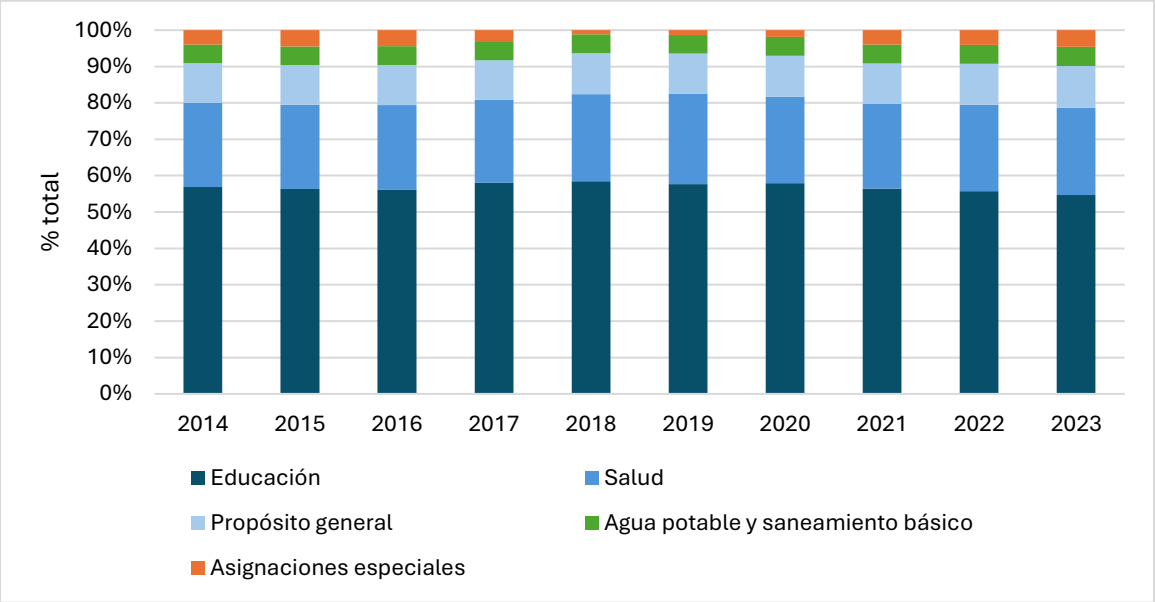
3. DISTRIBUCIÓN DEL SGP

De acuerdo con los elementos abordados en el apartado anterior, el SGP se ha definido como el mecanismo central de asignación de los recursos públicos para la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, a las entidades territoriales. En los más de veinte años que lleva establecido, el SGP ha tenido modificaciones frente a la distribución sectorial de los recursos y las fórmulas de su asignación a las entidades territoriales, generando un impacto en los presupuestos disponibles para la oferta pública de educación. Por lo tanto, comprender su funcionamiento actual es necesario para el análisis y las proyecciones del financiamiento del sector educativo en Colombia. En consecuencia, el presente apartado hace un acercamiento a la distribución general de los recursos del SGP y su forma de asignación en el componente de educación, así como algunos de los análisis de los retos y oportunidades de este sistema.

3.1. Distribución general de los recursos

La distribución sectorial de los recursos del SGP se ha mantenido hasta la actualidad en los porcentajes establecidos en la Ley 1171 de 2007. De esta forma, el sector educación es la bolsa con mayores recursos (58,5%), seguida por salud (25,4%), propósito general (11,6%), agua potable y saneamiento básico (5,4%) y asignaciones especiales (4%). Esta distribución se ve materializada en los recursos asignados para el año 2023 como puede ser observado en el Gráfico No. 1.

Gráfico No. 1
Distribución sectorial de los recursos SGP (2014-2023)



Nota. Elaboración propia. Adaptado de SICODIS (2024)

3.2. Distribución del componente de educación del SGP

Una vez analizado el comportamiento histórico de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a la educación, es importante entender cuáles son los objetivos últimos que busca suplir, así como los criterios de distribución entre los diferentes entes territoriales. Actualmente, el SGP es la principal fuente de financiamiento de la educación en Colombia, y es la herramienta para descentralizar las responsabilidades en lo concerniente al suministro y administración del servicio educativo en el país. Los criterios y reglas de asignación buscan promover el incremento de la cobertura a través del mecanismo de asignación de recursos por capitación, es decir, por niño atendido en el sistema.

Para ello, la Ley 715 de 2001 agrupa la destinación de los recursos en cinco tipos de gastos determinados:

I. Matrícula atendida (87%): En este criterio, donde se agrupa la inmensa mayoría de recursos distribuidos entre las ETCs, se incluyen de manera agregada rubros tan importantes como pagos del personal del sector, los gastos administrativos de las colegios y las secretarías de educación y el pago de la matrícula contratada con terceros. Dado que en este criterio se incluye el pago de nómina –incluidas prestaciones sociales- tanto de docentes como de administrativos, es el rubro más grande del SGP.

II. Cancelaciones (2%): Asociado al pago de prestaciones sociales (en particular pensiones) de una parte de los docentes del Magisterio.

III. Calidad Matrícula Oficial (4%): Se distribuye entre los municipios, tanto certificados como no certificados. Contiene infraestructura educativa, dotaciones, servicios públicos, y en general los gastos complementarios al servicio educativo, que en contadas ocasiones tienen que ver con mejorar la calidad educativa.

IV. Calidad-Gratuidad (3%): Distribuido entre los establecimientos educativos a través del Fondo de Compensación Educativa, sirve para compensar la eliminación de los cobros de matrícula, y es usado para el pago de gastos ordinarios de la operación de los colegios.

V. Complemento (4%): Una vez se distribuyen los recursos del SGP a principios del año, las entidades territoriales realizan los pagos asociados a la prestación del servicio. Si hacen falta recursos para completar el pago de la nómina, en la segunda mitad del año las ETCs reportan la necesidad al Ministerio de Educación, el cual distribuye los recursos faltantes en la forma de complemento. (Forero y Saavedra, 2019)

La Ley 715 de 2001 definió los criterios actuales de distribución del Sistema General de Participaciones (SGP) para el sector educación, divididos en cinco tipos de asignaciones: población atendida, población por atender, cancelaciones, calidad y gratuidad. Las asignaciones de población atendida, por atender y cancelaciones usan aproximadamente el 93% de los recursos de educación del SGP para financiar la prestación del servicio, es decir, para el pago de nómina y gastos administrativos. Por lo tanto, el porcentaje de los recursos disponibles para aumentar la calidad es reducido, aproximadamente el 7% de estas transferencias. No obstante, luego de analizar los criterios de asignación se encuentra que, aunque se han logrado avances importantes en temas de cobertura y en definición de tipologías, aún hay falencias y aspectos por mejorar. 4% por calidad que llega directamente a los municipios y 3% por gratuidad. Los recursos por calidad que llegan a las Entidades Territoriales Certificads en Educación (ETC) se usan para pagar la nómina y gastos administrativos. (Fedesarrollo- Vega, 2016).

Por su parte, la categoría llamada *complemento* es la asignación por alumno atendido que se orienta a las entidades territoriales certificadas que no alcanzan a cubrir el costo del personal docente y administrativo que le ha sido autorizado con los recursos del sistema recibidos. (Fedesarrollo- Vega, 2016). Por esto, en la práctica el complemento entraría dentro del rubro de prestación del servicio, y tampoco se destina a gastos complementarios que podrían resultar en mejoras en la calidad educativa.

De acuerdo con la Ley, la población atendida es la población efectivamente matriculada en el año anterior. De esta manera, la asignación de recursos tiene en cuenta tipologías que permiten ponderar los costos diferenciales de atención de los niveles educativos de los estudiantes rurales y urbanos. La metodología para la construcción de tipologías ha cambiado frecuentemente, casi anualmente. Una de las principales razones de los cambios introducidos ha sido la de reflejar de manera más adecuada el costo de la prestación del servicio entre entidades territoriales, y poder disminuir así el llamado “complemento”.

Las variables utilizadas en la construcción de tipologías también han cambiado en el tiempo. (Fedesarrollo, 2016). Los cambios han llegado a tal punto que en la actualidad no existen tipologías en las que se incluyen varias ETC sino tipologías individuales, es decir no hay agrupación alguna. De otra parte, los criterios de asignación han cambiado con el transcurso de los años, lo cual no necesariamente es bueno o malo. Por un lado, es bueno ya que el MEN está en capacidad de modificar la fórmula para atender las necesidades de las entidades y así generar impactos focalizados sin recurrir a una reforma legal o constitucional (Fedesarrollo, 2016). Por el otro, la inestabilidad asociada a fórmulas cambiantes impide tener certeza sobre los recursos asignados, reduciendo la capacidad de planeación de largo plazo del sistema educativo a nivel descentralizado.

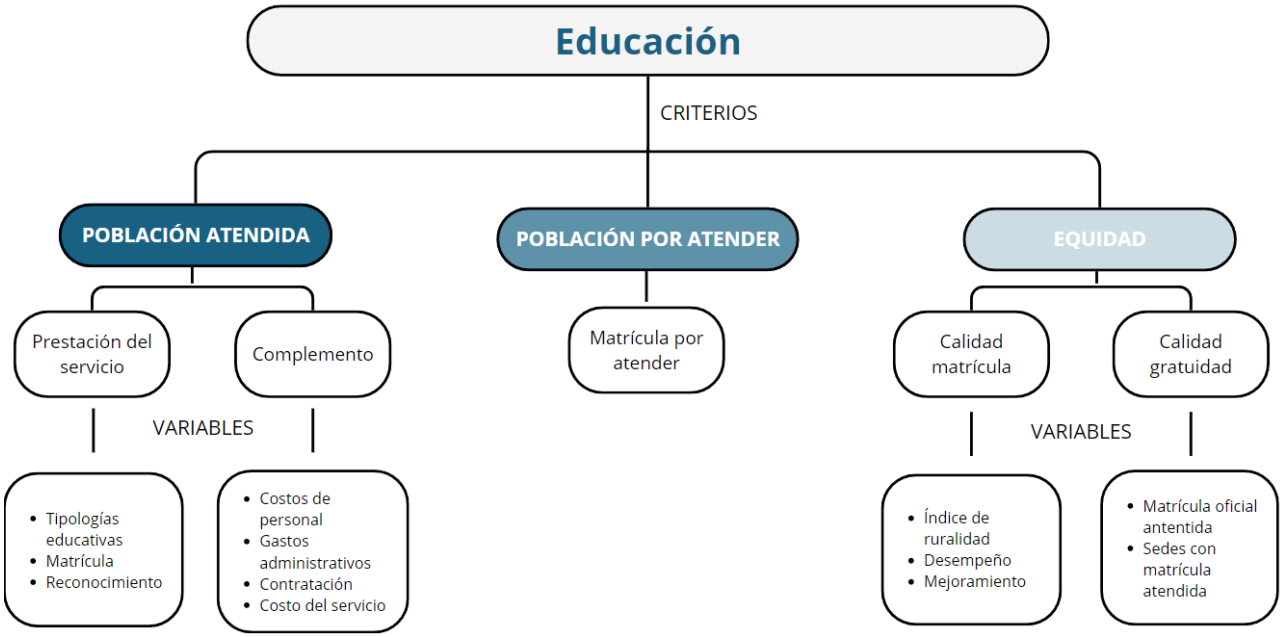
A esto se le añade una de las características más importantes del financiamiento del sistema de educación básica en Colombia, y que ha restringido la implementación de políticas y programas ambiciosos en términos de calidad educativa: la casi totalidad de los gastos son inflexibles, y en la práctica, para la gran mayoría de las ETC el SGP es un sistema centralizado en el Ministerio de Educación. Lo que se puede destinar a gastos distintos a nómina, contratación con privados del servicio o gastos administrativos se concentra en los colegios y en el rubro de Calidad Matrícula, los cuales suman 8% del SGP-educación, además de una cifra cercana a los $100 mil millones que tienen unas pocas entidades territoriales que reciben una asignación superior a sus gastos. La Ley 715 establece que el giro debe hacerse de acuerdo a la tipología de las entidades territoriales, un mecanismo que reconoce sus diferencias en ruralidad y pobreza. Sin embargo, las tipologías terminan siendo inocuas en la medida que los recursos sobre los cuales las ETC tienen discrecionalidad son equivalentes al 0.5% del total distribuido por el SGP. Para la mayoría de las ETC la asignación efectiva se termina haciendo por medio del rubro de Complemento, dado que la asignación por tipologías es insuficiente para financiar los gastos básicos del sistema.

En este sentido, Meléndez (2015) demostró que, al cambiar la metodología en 2015 a una que reconociera diferencias dentro de cada ETC (similar a la forma actual), la relación entre la asignación inicial de las partidas por población atendida y por atender, contrastada con la asignación definitiva después de tener en cuenta los recursos que asignan como Complemento, aún exhibe varianza, aunque mucho menor a la registrada cuando se agrupaban las ETC en grandes categorías. Esto evidencia que una fórmula más flexible y adaptable a las condiciones particulares de cada ETC ha representado una mejora en el criterio de asignación de los recursos, incluso aunque se siga usando la metodología de capitación. Sin embargo, la pregunta pertinente es si esta fórmula de asignación de recursos puede considerarse como la más eficiente en el contexto colombiano, o si es necesario pensar en algún método alternativo que sea más transparente en la asignación de recursos, que permita una clasificación más explícita de gastos inflexibles que cubran la nómina y los gastos administrativos, y el espacio para gastos más discrecionales que permitan invertir en programas para mejorar la calidad educativa.

4. COMPONENTES DEL SGP - EDUCACIÓN

La Ley 715 de 2001[1] agrupa la destinación de los recursos del SGP según 3 criterios: Población atendida, población por atender (ambos para recursos asignados a las ETC) y equidad (para recursos asignados tanto a Municipios, Distritos y Áreas No Municipalizadas, como directamente a los colegios). A partir de estos se conocen 5 tipos de gastos determinados (Prestación del servicio, calidad matrícula, complementos, matrícula por atender y calidad gratuidad) como se evidencia en el Gráfico No. 2 (DNP, 2023).

Gráfico No. 2
Criterios de destinación de recursos para la educación



Nota. Elaboración propia. Adaptado de DNP (2023)

Según la información publicada por el DNP en la plataforma SICODIS (2024), solo es posible acceder a datos desagregados en tres categorías (Prestación del servicio, calidad matrícula y calidad gratuidad). Para el año 2024[2] se han transferido $ 36.4 billones de pesos para la

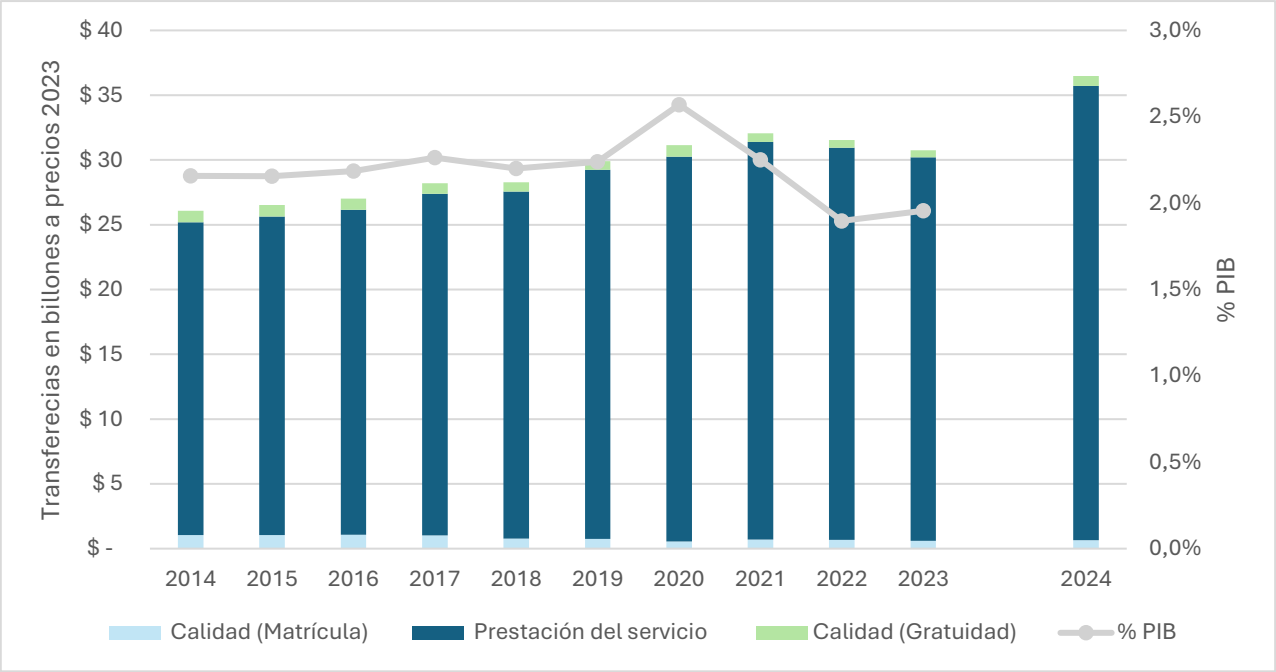
[1] La Ley 715 de 2001 define que la asignación por alumno en condiciones de equidad y eficiencia según niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades) y zona (urbana y rural) está conformado por los costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones educativas incluidos los prestacionales, los recursos destinados a calidad de la educación que corresponden principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información (Art. 16).

[2] Para el año 2024 hay un avance de distribución del 92.2% con datos hasta el mes de agosto.

educación, de los cuales $35 billones corresponden a la prestación del servicio (98%) y $1.4 billones a calidad matrícula y gratuidad (2%) (SICODIS, 2024).

El Gráfico No. 3 evidencia el reporte histórico de las transferencias al sector educativo en precios constantes de 2023, abarcando el periodo de 2014 a 2024[3]. De los datos se obtiene que desde el 2014 hasta el 2021 hubo un crecimiento acumulado del 19% y después se experimenta un descenso en las transferencias del 4%. En cuanto a la proporción de estas transferencias en relación con el PIB, se observa que el mayor nivel se produjo en 2020, cuando alcanzaron el 2.6% del PIB, descendiendo posteriormente a su nivel más bajo en 2022, con un 1.9%.

Gráfico No. 3
Distribución de recursos a la educación a precios constantes 2023 (2014-2024)



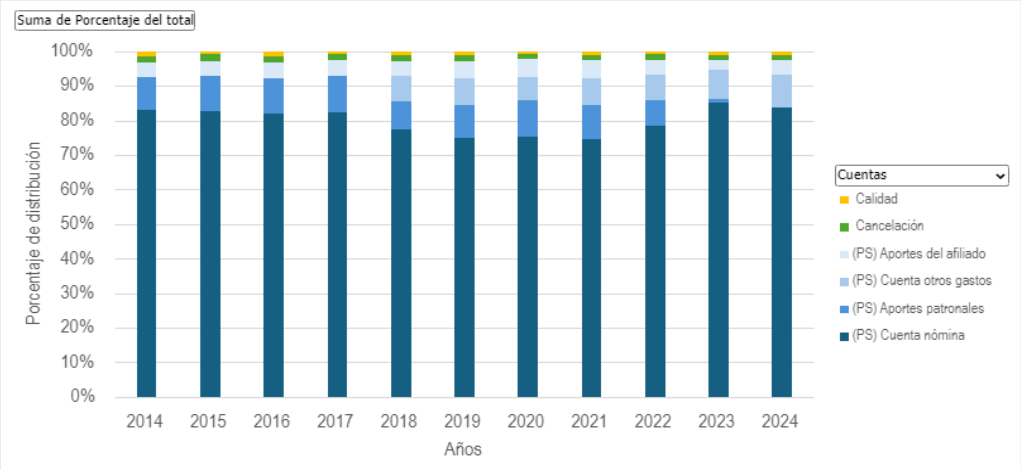
Nota. Elaboración propia. Adaptado de SICODIS (2024)

Los datos obtenidos del MEN (2024) permiten analizar históricamente la distribución de recursos a la educación en grandes categorías desde el año 2014 hasta la actualidad como se presenta en el Gráfico No. 4, la variable calidad (agrupa calidad matrícula y calidad gratuidad) tiene un promedio histórico del 1.03%, seguido de cancelación con 1.68% (recursos que se transfieren a las cajas departamentales de previsión social para el pago de prestaciones sociales) y la prestación del servicio (PS) que se clasifica en cuenta nómina (79%), aportes del afiliado (4.4%), aportes patronales (7.8%) y cuenta de otros gastos (7.8%).

Se observa un cambio en la tendencia después del año 2022, donde la cuenta nómina pasa de un 76% a 85% respecto al total y se reducen los aportes patronales del 9% a 1.25%. Debido a estas modificaciones, el agregado de prestación del servicio se mantiene estable desde el 2014 hasta 2024, siendo el rubro con una destinación mayoritaria de recursos, en un promedio del 97% del total.

[3] Para el año 2024 no se encuentra información sobre el dato constante del PIB.

Gráfico No. 4
Distribución porcentual del gasto en educación (2014-2024)



Nota. Elaboración propia. Adaptado de MEN (2024)

4.1. Prestación del servicio

La prestación del servicio se establece cada año a partir de una asignación por alumno, basada en dos factores: la matrícula y las tipologías educativas. La matrícula es el número total de alumnos matriculados en la vigencia anterior de acuerdo con la información reportada por el SIMAT para cada ETC. Por su parte, las tipologías educativas son un grupo de variables que describen la prestación del servicio en los niveles de preescolar, básica y media, utilizando metodologías diferenciadas para zonas rurales y urbanas según el puntaje de asignación por alumno. Finalmente, se adiciona otro factor sobre reconocimiento que incluye los estudiantes retirados, con discapacidad, de jornada única, internados o pertenecientes al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (DNP, 2023).

Para calcular los recursos a transferir a las ETC se realiza una suma producto entre matrícula por nivel, zona geográfica y asignación por alumno, como se evidencia en la Ecuación No. 1. El cálculo de los valores per cápita se lleva a cabo por tipología educativa, las cuales determinan asignaciones por alumno en pesos corrientes para cada una, la matrícula y la zona geográfica. Este procedimiento se aplica a la matrícula correspondiente a cada reconocimiento adicional definido. Luego, se suman los montos correspondientes para obtener el valor total, el cual puede diferir en la población según la asignación inicial en pesos corrientes equivalente a cada estudiante (DNP, 2023).

Ecuación No. 1
Cálculo Prestación del Servicio

$$ETC = \left(Mat_{ij} * Tip_{ij}\right) + 60\%\left(Mat\ Desertora_{ij} * Tip_{ij}\right) + X\left(Mat\ internado_{ij} * Tip_{ij}\right) + 20\%\left(Mat\ discapacidad_{ij} * Tip_{ij}\right) + 20\%\left(Mat\ capacidad\ excp_{ij} * Tip_{ij}\right) + 20\%\left(Mat\ SRPA_{ij} * Tip_{ij}\right) + 20\%\left(Mat\ JU_{ij} * Tip_{ij}\right)$$

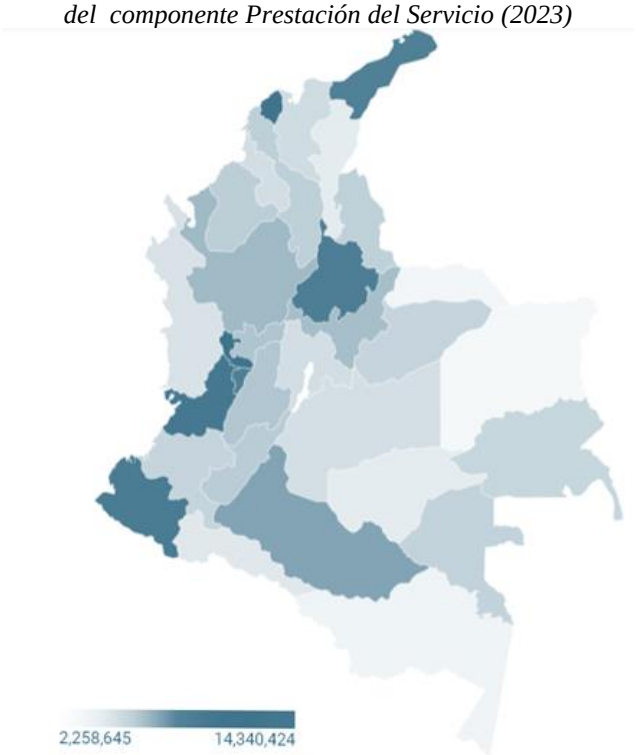
Nota. Elaboración propia. Adaptado de DNP (2023)[4]

[4] Donde: $Matij$ Matrícula de la ETC, del nivel educativo i y la zona geográfica j; $Tipij$ Asignación por alumno o tipología de la ETC, del nivel educativo i y la zona geográfica j; i = jardín, transición, primaria, secundaria,

Para el año 2023 el SGP transfirió a la educación, en concepto de prestación del servicio, un total de $29 billones, lo que representó 96.3% del total de transferencias del SGP-educación y 1.8% porcentaje del PIB. De esta variable, según el MEN (2024) se conoce que es desagregada en aportes del afiliado (contribuciones al sistema de seguridad social) que corresponde el 4.4%, aportes patronales (aportes para cesantías y previsión social) son el 7.8%, cuenta otros gastos (cuenta maestra diferentes a la nómina) en el 7.8% y, por último, la cuenta maestra de nómina que corresponde el 80%.

El Gráfico No. 5 muestra la asignación por cupo para el año 2023 del componente Prestación del Servicio según departamentos de Colombia. Los datos sugieren que en promedio la asignación por estudiante es de $ 6.3 millones de pesos, dónde los departamentos que reflejan mayor asignación son Atlántico ($ 10 millones), Risaralda ($ 12 millones) y Valle ($ 14 millones), mientras que los departamentos con menor asignación son Vichada ($ 3.3 millones), San Andrés ($ 3 millones) y Bogotá ($ 2.2 millones). Respecto a este último, se sabe que la asignación es baja porque, aunque la capital recibe una de las mayores transferencias del SGP, también tiene el mayor número de estudiantes. Por lo tanto, al calcular la asignación por estudiante, esta resulta similar a la de departamentos que reciben menos transferencias y tienen un menor número de matriculados, si bien hay que tener en cuenta que Bogotá complementa la transferencia del SGP con recursos propios.

Gráfico No. 5
Mapa por departamentos de asignación por cupo de estudiante del componente Prestación del Servicio (2023)



Nota. Elaboración propia. Adaptado de SICODIS (2024)

media, ciclos jóvenes y adultos del 2 al 6; *j* = urbana, rural; X = 50% si es un departamento creado por la constitución y X = 25% otras ETC.

4.2. Calidad (matrícula)

Los beneficiarios de estos recursos son los municipios, distritos y áreas no municipalizadas. Son determinados anualmente a partir de una asignación por alumno. Algunas de las variables que entran en el cálculo son las siguientes (DNP, 2023):

- Matrícula oficial atendida: Número de estudiantes matriculados en establecimientos educativos estatales, excluyendo ciclos de adultos, que son financiados con los recursos del SGP.
- Matrícula atendida según condiciones de desempeño: Matrícula oficial atendida ponderada según el desempeño de los establecimientos educativos (es el porcentaje de estudiantes en los puestos 1 a 400 pruebas saber 11, a nivel de establecimiento educativo).
- Número de sedes con matrícula atendida: Número de sedes de los establecimientos educativos estatales que tuvieron matrícula oficial atendida.
- Población total según la proyección de la población de la vigencia fiscal en la que se distribuyen los recursos del SGP
- Ruralidad según el Índice de Ruralidad de la vigencia fiscal en la que se distribuyen los recursos del SGP
- Pobreza según el Índice de Necesidades Básica e Insatisfechas.

Para realizar el cálculo se comienza con la estimación de la tasa de repitencia, se calculan los indicadores de desempeño e indicadores de mejoramiento de desempeño. Adicionalmente, se conforman grupos de municipios homogéneos con iguales características geográficas y demográficas de los territorios. Por último, se calcula el indicador de equidad, a partir del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a nivel municipal con respecto al nacional. Esto se multiplica por la matrícula ponderada según desempeño, mejoramiento y equidad, que se realiza a partir de la información obtenida en cada uno de los indicadores, y teniendo en cuenta que la asignación de recursos por calidad busca promover las mejoras por este concepto. La asignación por municipio se distribuye en 20% a desempeño, 20% a mejoramiento y 60% al componente de equidad por NBI como se presenta en la Ecuación No. 2. El cálculo total será la suma de cada uno de los componentes (DNP, 2023).

Ecuación No. 2
Cálculo calidad matrícula

$$Asignación\ desempeño: \frac{Matrícula\ ponderada\ desempeño_j}{\sum Matrícula\ ponderada\ desempeño_j} \times 20\%\ x\ valor\ a\ distribuir$$

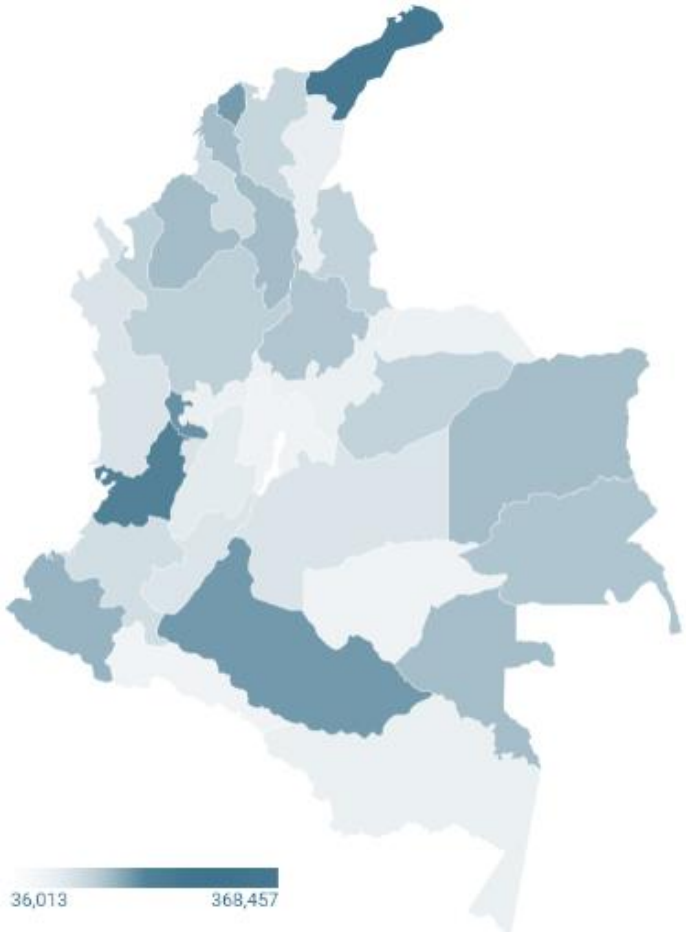
$$Asignación\ mejoramiento: \frac{Matrícula\ ponderada\ mejoramiento_j}{\sum Matrícula\ ponderada\ mejoramiento_j} \times 20\%\ x\ \ valor\ a\ distribuir$$

$$Asignación\ equidad: \frac{Matrícula\ ponderada\ equidad_j}{\sum Matrícula\ ponderada\ equidad_j} \times 60\%\ x\ valor\ a\ distribuir$$

Nota. Elaboración propia. Adaptado de DNP (2023)

Para el año 2023 el SGP transfirió por concepto de calidad matrícula un total de $591 mil millones, 1.92% del total de transferencias SGP-educación y 0.04% porcentaje del PIB. El Gráfico No. 6 muestra la asignación por cupo para el año 2023 del componente calidad-matrícula según departamentos de Colombia. Los datos sugieren que en promedio la asignación por estudiante es de $ 131 mil pesos, dónde los departamentos que reflejan mayor asignación son La Guajira ($ 368 mil pesos), Risaralda ($ 191 mil pesos) y Valle ($ 208 mil pesos), mientras que los departamentos con menor asignación son Putumayo ($ 76 mil pesos), San Andrés ($ 52 mil pesos) y Bogotá ($ 36 mil pesos). A diferencia del componente de Prestación del Servicio, como las transferencias en calidad-matrícula son inferiores, los promedios por región son bastantes bajos a comparación.

Gráfico No. 6
Mapa por departamentos de asignación por cupo del componente Calidad-Matrícula (2023)



Nota. Elaboración propia. Adaptado de SICODIS (2024)

4.3. Calidad (gratuidad)

Los recursos de calidad-gratuidad educativa se determinan anualmente a partir de variables de asignación como la matrícula oficial atendida, el indicador de gratuidad (promedio simple entre un indicador relacionado con el porcentaje de matrícula rural atendida y un indicador de desempeño) y tipología (diferenciada para cada nivel educativo, por zona geográfica). El cálculo del indicador se realiza de acuerdo con un promedio simple entre un indicador

relacionado con el porcentaje de matrícula rural atendida y un indicador de desempeño, cuando se obtiene se compara el resultado de cada establecimiento educativo y se calcula la media nacional, arrojando qué tan alejado está el indicador de cada una con respecto al resto. (DNP, 2023). Finalmente, el valor total a distribuir corresponde al resultado del producto entre el valor per cápita final y el número de alumnos atendidos según el SIMAT, más la asignación para jornada única (JU) que corresponde al 20% del valor per cápita por el número de alumnos en jornada única, tal como se muestra en Ecuación No. 3.

Ecuación No. 3
Cálculo calidad gratuidad

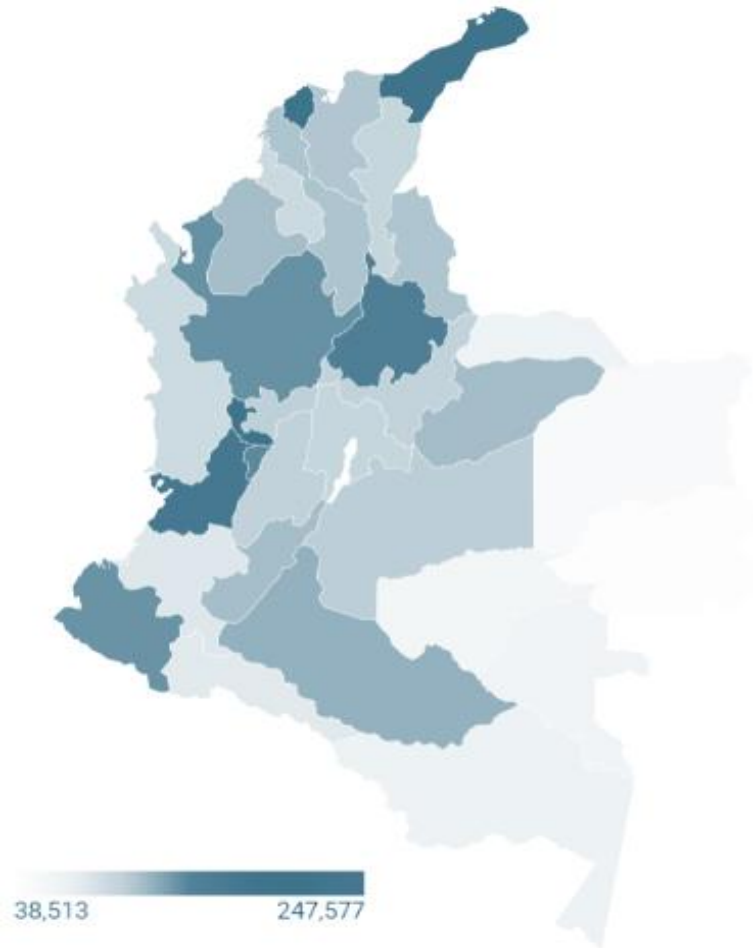
$$Gratuidad\ matricula\ oficial = per\ cápita\ final * matricula\ oficial$$

$$Gratuidad\ matricula\ jornada\ única = (per\ cápita\ final * matricula\ jornada\ única) * 20\%$$

Nota. Elaboración propia. Adaptado de DNP (2023)

Para el año 2023 el SGP transfirió a los establecimientos educativos por concepto de calidad-gratuidad un total de $532 mil millones, lo que representó 1.73% del total de transferencias y 0.03% porcentaje del PIB. El Gráfico No. 7 muestra la asignación por cupo para el año 2023 del componente calidad-gratuidad según departamentos de Colombia. Los datos sugieren que en promedio la asignación por estudiante es de $ 110 mil pesos, dónde los departamentos que reflejan mayor asignación son Atlántico ($ 205 mil pesos), Risaralda ($ 211 mil pesos) y Valle ($ 247 mil pesos), mientras que los departamentos con menor asignación son Guainía ($ 44 mil pesos), San Andrés ($ 41 mil pesos) y Bogotá ($ 38 mil pesos). A diferencia del componente de Prestación del Servicio y calidad-matrícula, las transferencias en calidad-matrícula son inferiores en gran medida y los promedios por región son considerablemente más bajos.

Gráfico No. 7
Mapa por departamentos de asignación por cupo del componente Calidad-Gratuidad (2023)



Nota. Elaboración propia. Adaptado de SICODIS (2024)

4.4. Asignación por cupo del SGP a nivel regional

Para el cálculo aproximado de la asignación presupuestal por alumno en cada departamento se utilizan los datos de transferencias del SGP (SICODIS, 2024) y el número de matrículas según nivel educativo (agregado de preescolar, primaria, secundaria, media y modelos educativos flexibles) y sector (rural y urbano) descargados del DANE (2024).

Los datos se ven reflejados en las siguientes tablas dónde se agruparon por región las asignaciones del año 2023. Cabe aclarar que los datos dependen en gran proporción del número de matriculados, por ende, en las regiones con mayor número de estudiantes la asignación por cupo suele ser inferior y las que tienen menos matriculados cuentan con mayor asignación. De la misma manera, sí en la zona rural hay menos estudiantes que en la zona urbana, la zona rural tenderá a contar con una mayor asignación.

La región Andina es el núcleo político y económico del país, que concentra a la mayor parte de la densidad poblacional. Para esta región las transferencias del SGP son especialmente importantes debido a las disparidades existentes en términos de desarrollo y acceso a recursos educativos entre áreas urbanas y rurales. La asignación por alumno para el componente de nivel educativo arroja un promedio de $7 millones, siendo el de mayor valor el departamento de Santander ($ 9.4 millones) y el de menor valor es Bogotá ($ 2.3 millones), cuya población

estudiantil es eminentemente urbana, y en donde los recursos asignados por el SGP son complementados con esfuerzos fiscales propios.

Analizando la asignación por sector, se encuentra que el promedio de asignación para el sector urbano es de $11 millones, mientras que para el rural asciende a $20 millones[5]. La disparidad en la asignación corresponde a que estos departamentos, a excepción de Antioquia y Cundinamarca, tienen las matrículas más bajas de ruralidad y la concentración poblacional se encuentra en el área urbana.

Tabla No. 1
Asignación por alumno de la región Andina (2023)

Departamentos	*Asignación por nivel educativo*	*Asignación por sector (Urbano)*	*Asignación por sector (Rural)*
Bogotá	$ 2.333.170	$ 2.354.752	$ 254.568.966
Antioquia	$7.072.207	$12.122.818	$16.975.190
Cundinamarca	$5.475.856	$9.641.112	$12.674.691
Boyacá	$6.861.970	$10.558.978	$19.598.384
Caldas	$6.686.333	$10.485.333	$18.454.443
Santander	$9.472.080	$16.170.168	$22.866.989
Norte de Santander	$6.283.861	$10.127.818	$16.556.321
Huila	$6.485.123	$13.705.499	$12.309.864
Quindío	$9.013.833	$11.697.128	$39.293.470
Risaralda	$12.579.505	$22.413.656	$28.670.770
Tolima	$6.628.652	$11.117.784	$16.416.521

Nota. Elaboración propia. Adaptado de (DANE, 2024) (SICODIS, 2024)

La región Caribe tiene una asignación promedio por alumno para el componente de nivel educativo de $7 millones, siendo el de mayor valor el departamento de Atlántico y el de menor valor el departamento del César. Analizando la asignación por sector, se encuentra que el promedio de asignación para el sector urbano es de $11 millones, mientras que para el rural asciende a $20 millones, liderado por el departamento del Atlántico, considerando que solo el 19% de su matrícula son del área rural.

Tabla No. 2
Asignación por alumno de la región Caribe (2023)

Departamentos	*Asignación por nivel educativo*	*Asignación por sector (Urbano)*	*Asignación por sector (Rural)*
Sucre	$5.497.722	$9.643.891	$12.787.572
Córdoba	$6.416.219	$12.809.362	$12.855.596
Cesar	$4.742.995	$7.207.232	$13.871.987
Bolívar	$6.368.026	$10.355.807	$16.537.025
La Guajira	$9.296.062	$19.695.964	$17.605.444
Atlántico	$11.097.532	$13.649.232	$59.361.516
Magdalena	$5.645.131	$10.585.494	$12.095.569

[5] Para este promedio se exceptúa a Bogotá, considerando que como la mayoría de matriculados se encuentra en el área urbana (99%), la asignación por cupo en ruralidad termina siendo desproporcionadamente alto.

Nota. Elaboración propia. Adaptado de (DANE, 2024) (SICODIS, 2024)

La región del Pacífico tiene una asignación promedio por alumno para el componente de nivel educativo de $9 millones (28% superior a la región Andina y Caribe), siendo el de mayor valor el departamento del Valle del Cauca. Analizando la asignación por sector, se encuentra que el promedio de asignación para el sector urbano es de $19 millones, mientras que para el rural se reduce a $18 millones. A diferencia de las regiones anteriores, se observa que la región Pacífico tiene mayor número de matriculados en las áreas rurales (55% del total) que en las urbanas.

Tabla No. 3
Asignación por alumno de la región Pacífico (2023)

Departamentos	*Asignación por nivel educativo*	*Asignación por sector (Urbano)*	*Asignación por sector (Rural)*
Cauca	$5.947.270	$16.302.606	$9.362.902
Chocó	$5.332.820	$16.768.833	$7.819.611
Nariño	$9.756.667	$19.153.803	$19.886.620
Valle del Cauca	$14.796.824	$24.044.328	$38.473.048

Nota. Elaboración propia. Adaptado de (DANE, 2024) (SICODIS, 2024)

Para la región de la Orinoquía se observa que su asignación promedio por alumno para el componente de nivel educativo de $4 millones (75% menos que las regiones Andina y Caribe), siendo el departamento de Vichada el de menor asignación. Analizando la asignación por sector, se encuentra que el promedio de asignación para el sector urbano es de $8 millones, mientras que para el rural aumenta a $13 millones. La mayor cantidad de matriculados de la región se encuentra en el sector urbano, siendo el departamento del Meta el de mayor matrícula.

Tabla No. 4
Asignación por alumno de la región Orinoquía (2023)

Departamentos	*Asignación por nivel educativo*	*Asignación por sector (Urbano)*	*Asignación por sector (Rural)*
Meta	$5.421.634	$8.323.373	$15.551.464
Arauca	$3.730.414	$5.861.295	$10.261.037
Casanare	$6.030.671	$8.474.940	$20.909.962
Vichada	$3.515.731	$10.180.853	$5.370.216

Nota. Elaboración propia. Adaptado de (DANE, 2024) (SICODIS, 2024)

La región Amazónica tiene una asignación promedio por alumno para el componente de nivel educativo de $5 millones (40% menos que las regiones Andina y Caribe), el mayor valor de asignación lo tienen los departamentos de Caquetá y Vaupés.

Analizando la asignación por sector, se encuentra que el promedio de asignación para el sector urbano es de $12 millones, mientras que para el rural se disminuye a $10 millones. La mayor cantidad de matriculados de la región se encuentra en el sector urbano, siendo el departamento del Putumayo el de mayor matrícula, mientras el departamento de Vaupés tiene el menor número de matriculados.

Tabla No. 5
Asignación por alumno de la región Amazónica (2023)

Departamentos	*Asignación por nivel educativo*	*Asignación por sector (Urbano)*	*Asignación por sector (Rural)*
Amazonas	$4.065.432	$7.587.551	$8.757.984
Putumayo	$4.865.267	$8.268.923	$11.819.796
Guainía	$5.912.866	$14.830.595	$9.833.370
Guaviare	$4.662.884	$8.489.825	$10.344.314
Vaupés	$6.137.539	$17.086.606	$9.577.959
Caquetá	$7.666.600	$16.239.822	$14.522.455

Nota. Elaboración propia. Adaptado de (DANE, 2024) (SICODIS, 2024)

Por último, de la región Insular sólo se tienen datos del Archipiélago de San Andrés, obteniendo que su asignación promedio por alumno para el componente de nivel educativo de $3 millones ($ 4 millones menos que las regiones Andina y Caribe). La asignación por cupo en el sector urbano es de $5 millones, mientras que para el rural aumenta a $8 millones. Es de las regiones con menor número de matriculados (11 mil) y la mayor proporción de concentración está en el sector urbano (60% del total).

Tabla No. 6
Asignación por alumno de la región Insular (2023)

Departamentos	*Asignación por nivel educativo*	*Asignación por sector (Urbano)*	*Asignación por sector (Rural)*
Archipiélago de San Andrés	$3.168.977	$5.201.847	$8.108.996

Nota. Elaboración propia. Adaptado de (DANE, 2024) (SICODIS, 2024)

5. ANÁLISIS NÓMINA DOCENTE

En Colombia el sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos es conocido como el escalafón docente. En Colombia hay dos tipos de estatuto docente: el vigente hasta cambio de siglo, correspondiente al Decreto Ley 2277 de 1979, que establece las normas sobre el ejercicio de la profesión docente, y el actual sistema, establecido en el Decreto Ley 1278 de 2002 que expidió el Estatuto del Escalafón Docente y aplica a quienes se hayan vinculado a partir 19 de junio de 2002 o quienes quieran asimilarse al nuevo régimen.

En concreto, el Decreto 2277 de 1979 está constituido desde el grado 1 al 14 como se evidencia en Tabla No. 7. En este estatuto, para ejercer la docencia se requiere de títulos según el nivel que se dicte. Mientras que para dictar el nivel básico primario se requiere ser bachiller, técnico, tecnólogo o licenciados en ciencias de educación, para el nivel intermedio se necesita ser licenciado en ciencias de la educación, con posgrado en educación o estar clasificado como mínimo en el grado 6° del escalafón. Además, se podía ascender de acuerdo con sus títulos académicos, obras de autoría o cursos de capacitación y actualización, pero en particular por el tiempo de servicio, por lo que era un estatuto que premiaba la antigüedad más que otras variables de desempeño de la calidad docente.

Tabla No. 7
Decreto 2277 de 1979 (2023)

Grado Escalafón	Asignación Básica Mensual
A	1.380.384
B	1.529.161
1	1.713.728
2	1.776.395
3	1.885.093
4	1.959.507
5	2.083.098
6	2.203.492
7	2.465.974
8	2.708.716
9	3.000.694
10	3.285.539
11	3.751.623
12	4.462.776
13	4.939.952
14	5.626.093

Nota. Elaboración propia. Adaptado de (Decreto 2277 de 1979)

Por otro lado, en el estatuto actual del Decreto 1278 de 2002 el Escalafón Docente Oficial se conforma por tres grados (1 - Normalistas y tecnólogos en educación, 2 - licenciados y profesionales y 3 - maestría y doctorado) a su vez, cada grado está compuesto por 4 niveles salariales (A, B, C y D) como se muestra en la Tabla No. 8 para el año 2023. A diferencia del decreto anterior, sólo se puede ascender al cumplir 3 años dentro de la carrera docente y aprobar las evaluaciones de desempeño correspondientes.

Tabla No. 8
Decreto 1278 de 2002 (2023)

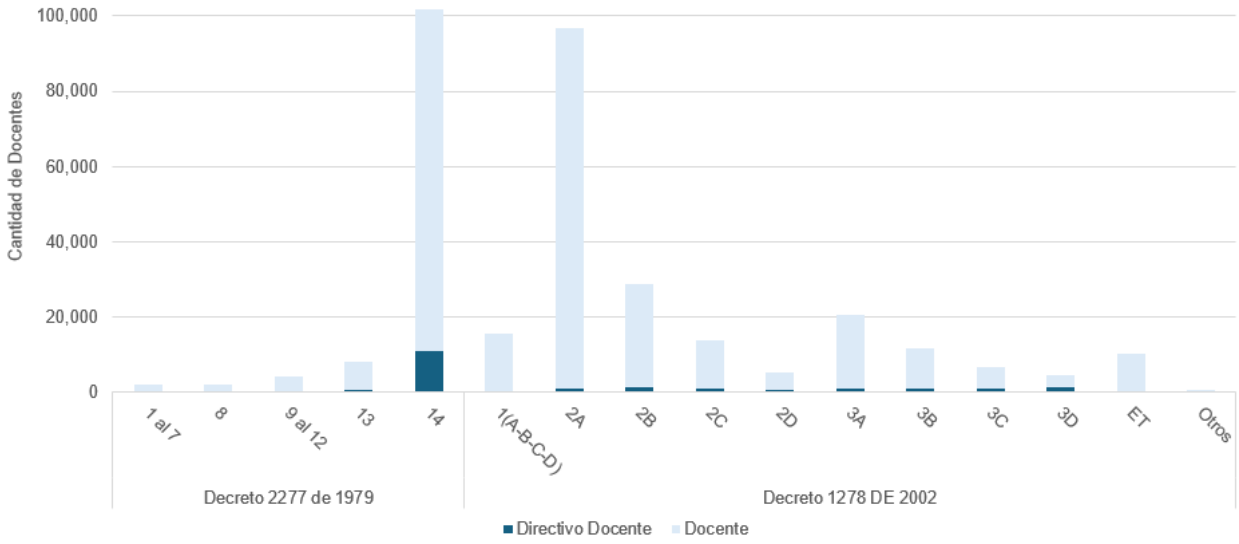
Título	Grado Escalafón	Nivel Salarial	Asignación Básica Mensual	
Normalista Superior o Tecnólogo en Educación	1	A	2.327.294	
		B	2.966.646	
		C	3.824.222	
		D	4.740.798	
Licenciado o Profesional no Licenciado	2		**Sin Especialización**	**Con Especialización**
		A	2.327.294	3.183.692
		B	2.966.646	4.067.642
		C	3.824.222	5.039.275
		D	4.740.798	5.963.644
Licenciado o Profesional no Licenciado	3		**Maestría**	**Doctorado**
		A	2.327.294	3.183.692
		B	2.966.646	4.067.642
		C	3.824.222	5.039.275
		D	4.740.798	5.963.644
Licenciado o Profesional no Licenciado con Maestría o con Doctorado	4		**Maestría**	**Doctorado**
		A	4.902.282	6.503.255
		B	5.804.489	7.634.013
		C	7.178.732	9.639.799
		D	8.318.017	11.066.172

Nota. Elaboración propia. Adaptado de (Decreto 1278 de 2002)

Considerando lo expuesto y tomando como base los datos extraídos del Anexo 3A, que contienen información cuantitativa sobre los docentes para el año 2023, se llevan a cabo una serie de ejercicios que permitirán una comprensión profunda del estado actual de la planta docente en el país, clasificada según el decreto al que están adscritos.

En primer lugar, el total de docentes de instituciones oficiales evidenciados en el Anexo 3A son alrededor de 330 mil. De estos, el 46% corresponden al Decreto 2277 de 1979 y la mayor proporción se encuentra concentrada en el escalafón 14; el restante 54%, corresponde al Decreto 1278 de 2002 y la mayoría de los docentes se encuentran en los grados 2A, 2B y 3A. El personal docente de las instituciones oficiales tiene acceso a cargos directivos (rectores, coordinadores, directores o supervisores) o docentes (docentes de aula, orientadores o de apoyo). Del total de docentes, menos del 10% ocupan cargos directivos, la inmensa mayoría de los cuales están concentrados en el grado 14 del antiguo escalafón, como se observa en el Gráfico No. 8.

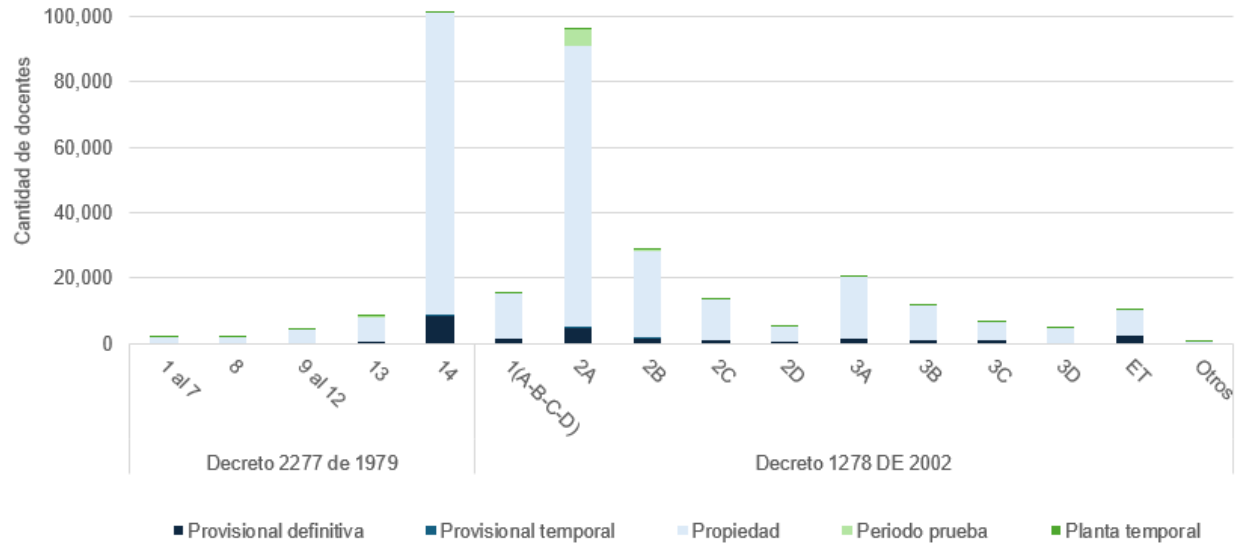
Gráfico No. 8
Distribución de docentes por decreto y cargo (2023)



Nota. Elaboración propia.

Adicionalmente, como se muestra en el Gráfico No. 9, el 90% de docentes cuenta con un tipo de vinculación de propiedad, seguido de un 7% adscritos a provisional definitiva y 2% en periodo de prueba. Lo que indica que la mayor parte de los docentes se encuentran en cargos con alta estabilidad laboral, algo fundamental para el desarrollo profesional y la continuidad en el ejercicio de la docencia a largo plazo.

Gráfico No. 9
Distribución de docentes por decreto y tipo de vinculación (2023)

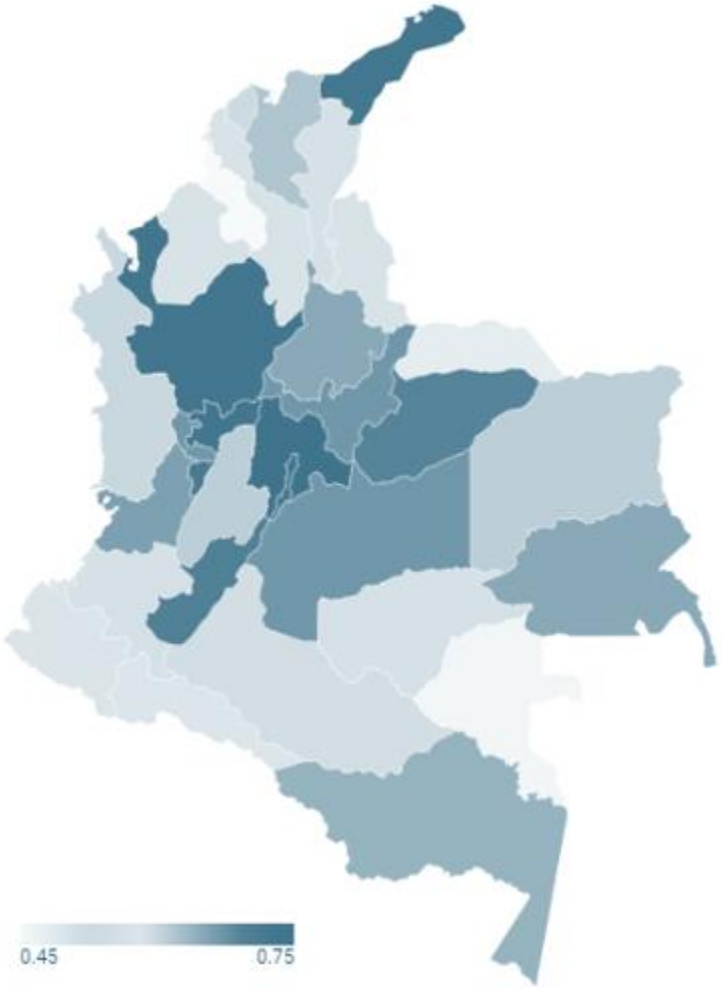


Nota. Elaboración propia.

El Gráfico No. 10 muestra la proporción de docentes que se encuentran en el Decreto 2277 de 1979 respecto al total de ambos estatutos a nivel departamental. Los departamentos que tienen mayores docentes adscritos al Decreto 2277 de 1979 son La Guajira (75%), Cundinamarca (74%), Caldas, Bogotá y Antioquia (73%). En cambio, los departamentos que tienen más

docentes adscritos al Decreto 1278 de 2002 son Arauca, Sucre y Vaupés. Esto muestra cómo los docentes del antiguo estatuto se concentran en la zona Andina, mientras que los docentes del nuevo estatuto son asignados en su mayoría a las regiones periféricas.

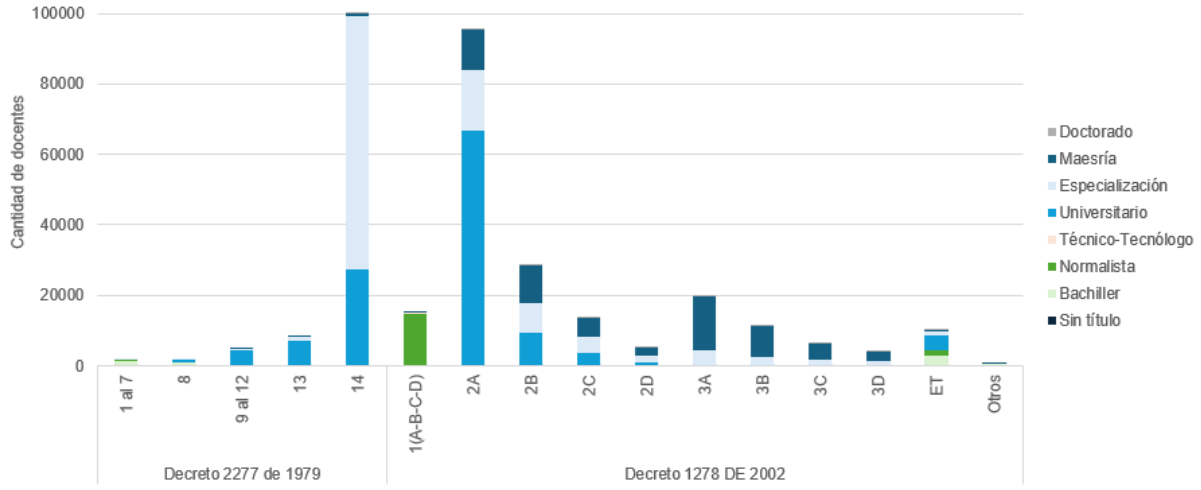
Gráfico No. 10
Mapa proporción de docentes en el Decreto 2277 de 1979 por departamentos (2023)



Nota. Elaboración propia.

El Gráfico No. 11 evidencia que la mayor proporción de docentes en Colombia han alcanzado el nivel educativo universitario y de posgrados como especializaciones y maestrías. En el caso del escalafón 14, se observa la concentración de docentes con especializaciones y para los escalafones de menor rango es predominante el nivel universitario. Frente al nuevo estatuto, entre mayor es el nivel alcanzado, mayor es la proporción de docentes con estudios de maestría y doctorados.

Gráfico No. 11
Distribución de docentes por decreto y nivel educativo aprobado (2023)



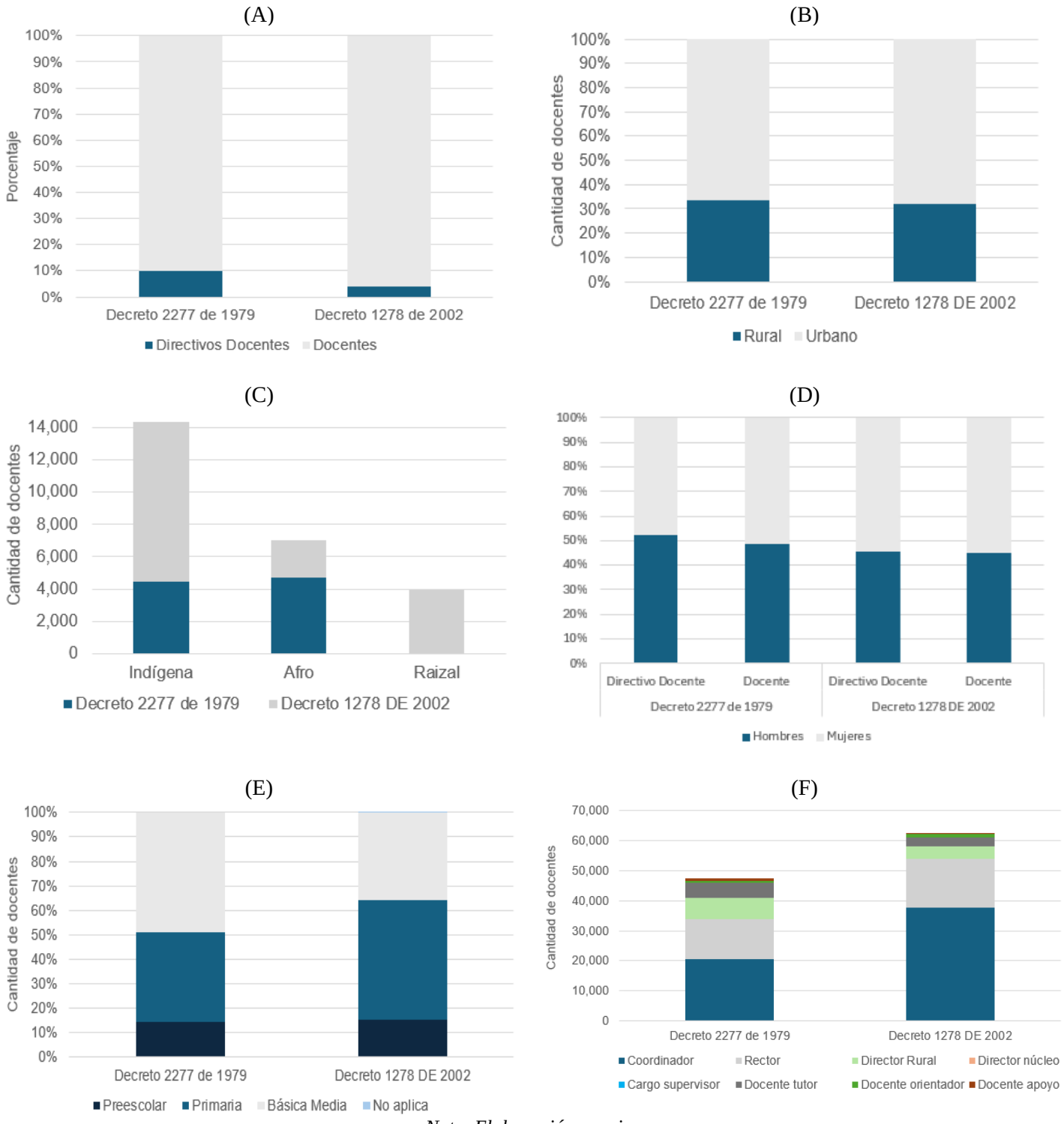
Nota. Elaboración propia.

El Gráfico No. 12 resume la comparación entre los decretos con distintas variables. Se observa que la proporción de directivos docentes es mayor para el Decreto 2277 de 1979 (10%), mientras que para el Decreto 1278 de 2002 el porcentaje de directivos es sólo del 3%, reflejando menores oportunidades de ascenso (panel A). En su mayoría los docentes habitan en zonas urbanas (panel B), y aunque la mayoría de los docentes no se identifica como etnoeducadores (92%), entre quienes sí lo hacen, bajo el Decreto 2277 de 1979, el 49% son indígenas y el resto son afrodescendientes. En cuanto a los docentes del Decreto 1278 de 2002, hay una mayor proporción de indígenas, y también un aumento en el número de etnoeducadores raizales (panel C).

Es notable la predominancia del género femenino en el sistema, con relación al Decreto 2277 de 1979 el 52% son mujeres, pero no suelen acceder a cargos directivos de la misma forma que los hombres, dado que sólo lo hace el 48%. Para el Decreto 1278 de 2002 el 55% son mujeres y a diferencia del anterior estatuto, la proporción de directivos docentes que son mujeres es similar a la proporción en los docentes, reflejando mejores condiciones de ascenso que en el sistema anterior (panel D).

En general la proporción de docentes que dictan en el nivel de media se encuentra más concentrada en el antiguo estatuto (panel E). Por último, el 66% de los docentes tienen el cargo Docente de Aula, el restante 34% se observa en el Panel F. Los datos sugieren que, aunque ambos decretos tienen mayor proporción de docentes Coordinadores, en el Decreto 1278 de 2002 se observa que hay posibilidades más altas de ascender a Rector, mientras que el Decreto 2277 de 1979 tiene mayor proporción de Director Rural y Docente Tutor. Se resalta que hay muy pocos docentes en cargo de apoyo (0.3%) orientador (0.5%) y tutor (2%), lo cual limita considerablemente la capacidad del sistema para brindar acompañamiento, orientación socio-ocupacional y mantener buenos niveles de salud mental entre los estudiantes.

Gráfico No. 12
Panel de distribución de docentes por decreto y variables cualitativas (2023)

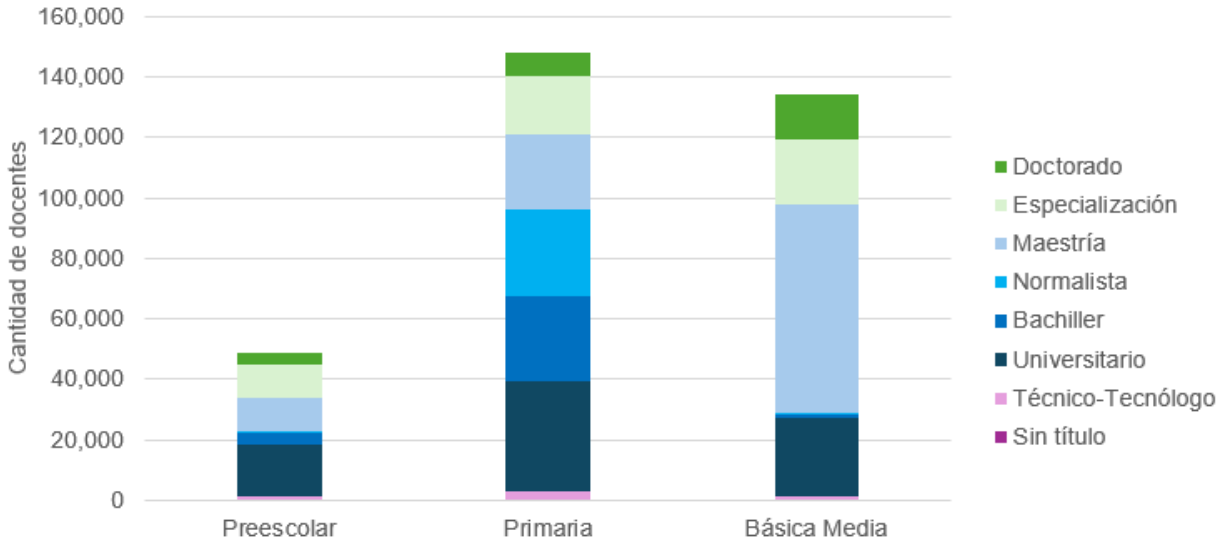


Nota. Elaboración propia.

El Gráfico No. 13 muestra la correlación entre el nivel dictado y su nivel educativo aprobado. Se observa que para los niveles de preescolar y primaria la distribución es más equilibrada a comparación del nivel de básica media, el cual requiere de más docentes con posgrados como

maestrías, especializaciones y doctorados. Por otro lado, se evidencia que los docentes normalistas se encuentran únicamente concentrados en el nivel educativo primaria (20%) y en este mismo nivel, hay mayor proporción de docentes con estudios de bachillerato (19%) y universitarios (24%). En general, la proporción de docentes sin título o sólo con estudios técnico-tecnológicos es bastante baja en todos los niveles y la mayoría de estos se concentran en el departamento del Huila.

Gráfico No. 13
Distribución de docentes por nivel dictado y nivel educativo aprobado (2023)



Nota. Elaboración propia.

Por último, la fuente de recursos es una de las variables fundamentales para el correcto funcionamiento de la planta docente. Para ambos Decretos en promedio su financiación es del 99% y sólo menos del 1% es financiado con recursos propios. De manera más detallada, se evidencia que los únicos departamentos que tienen algunos docentes financiados por recursos propios son Bogotá (96%) y el restante 4% se distribuye en los departamentos del Atlántico, Bolívar, Meta, Atlántico, Caldas, Sucre, Cesar, Norte de Santander y Magdalena. Del resto, son financiados por recursos del SGP, lo que demuestra la dependencia de las secretarías y de la educación oficial en Colombia al Sistema General de Participaciones.

Gráfico No. 14
Mapa distribución de docentes según fuente de recursos propios (2023)



Nota. Elaboración propia.

6. EL ACTO LEGISLATIVO 018 DE 2024: LA REFORMA AL SGP

El Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2024, por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política con el objetivo principal de redistribuir y aumentar los recursos entre los territorios y la Nación. Específicamente, establece que los recursos transferidos desde la Nación a las regiones deben crecer, desde el actual 20% de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) a un 39,5% para 2035. Con esto, se busca garantizar una mejor capacidad del país en su conjunto para suplir las necesidades básicas en educación, salud y saneamiento básico en los territorios del país. Para ello, se definió un periodo de transición de 12 años a partir de la expedición de la ley que reglamente la modificación al artículo 356. En diciembre de 2024 se aprobó esta reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) y en ese mismo mes se presentó el Informe de Conciliación al Proyecto de Ley. Este documento incorporó ajustes consensuados entre el Senado y la Cámara de Representantes, con el objetivo de garantizar una distribución más equitativa de los recursos y fortalecer la autonomía territorial (Congreso de la República, 2025).

6.1 Contenido del Acto Legislativo 018 de 2024

Esta reforma reafirma el rol del SGP como el mecanismo principal de financiación para departamentos, distritos, municipios y entidades territoriales indígenas. Se deberá regular su organización y funcionamiento, asegurando que no se asignen nuevas competencias sin garantizar previamente los recursos necesarios para su financiación. Entonces, el Gobierno Nacional deberá presentar, en el primer mes de la siguiente legislatura (julio 2025) un proyecto de ley para ajustar la estructura de la administración pública y evitar duplicidad de funciones entre los distintos niveles de gobierno. Además, la transferencia de recursos fiscales y responsabilidades de gasto entre la Nación y los entes territoriales se realizará de forma gradual y equilibrada, sin afectar la sostenibilidad fiscal del Estado ni el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Adicionalmente, se garantizará que los recursos asignados en el primer año de vigencia de la reforma no sean inferiores a los de la vigencia fiscal anterior.

Dado que el SGP constituye entre el 60% y el 70% del presupuesto en una buena parte de los municipios, especialmente aquellos más pequeños, en crisis financiera o acogidos a la Ley 550, en estos municipios el SGP se convierte en la principal fuente de financiación para garantizar sectores fundamentales como la educación, la salud y el saneamiento básico (Senado de la República, 2024). Por ende, los municipios con menores ingresos y población podrán destinar libremente el 42% de los recursos del SGP de Propósito General para inversión y otros gastos administrativos, según lo defina la ley.

Una característica importante de la reforma es que cambia el orden de prioridades para la asignación de recursos. Así, si bien la estructura vigente del SGP establecía de forma taxativa la distribución de recursos por sectores (definiendo los porcentajes asignados a educación, salud, acueducto, etc.), para luego definir su distribución entre las entidades territoriales, a partir de esta reforma se prioriza el enfoque geográfico y territorial. De esta forma, la asignación territorial de los recursos tendrá un mayor orden de jerarquía que la distribución sectorial. En este sentido, se priorizarán los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) [6].

6.2 Efectos fiscales de la reforma

Una reforma estructural a la distribución de las finanzas fiscales de este calado generará importantes impactos a nivel fiscal y financiero. En efecto, el Ministerio de Hacienda estimó que, para cumplir con la distribución pactada de los recursos, son necesarias nueve reformas tributarias, cada una con un recaudo estimado de $16,1 billones[7] (FUENTE). Sin embargo, esta

[6] Además de las categorías municipales, se reconoce a los municipios de Buenaventura y Tumaco como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos, mientras que Barrancabermeja será un Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Por su parte, Medellín se constituirá como un Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, con incentivos para el desarrollo tecnológico sin generar costos administrativos adicionales.

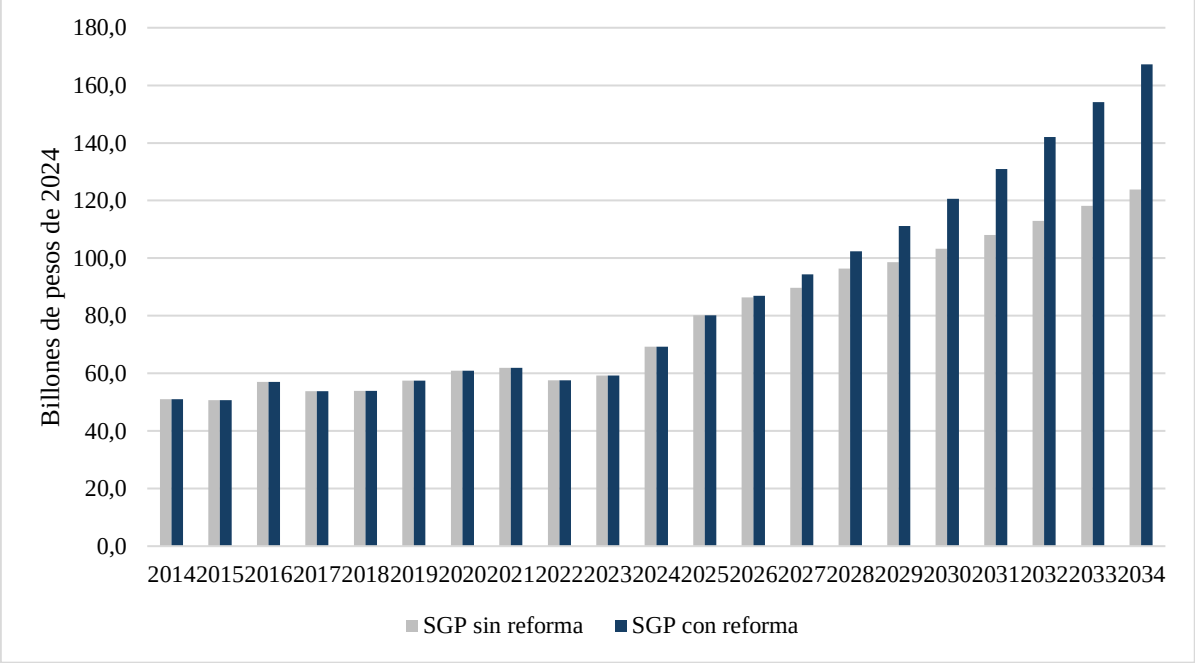
[7] Cabe anotar, que en primer debate del Senado se esperaba aumentar los recursos al 46,5% de los ICN en un período de diez años. Según Fedesarrollo (2024) la consecuencia de un incremento tan profundo sería que para 2036 las transferencias del SGP equivaldrían al 8,4% del PIB, lo que representaría un incremento del 65% respecto al escenario base, implicando $60 billones adicionales por año, un monto superior al presupuesto de

estimación asume que el gobierno central seguiría encargado de las mismas funciones actuales, y no considera la futura ley de competencias, la cual al reasignar competencias y funciones a departamentos y municipios se vuelve fundamental para garantizar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país en el marco de esta reforma al SGP. Esta ley es la que definirá el alcance real de la transferencia de recursos y responsabilidades, por lo cual es fundamental que un buen diseño permita garantizar un equilibrio financiero adecuado entre la Nación y los entes territoriales.

Con el Proyecto de Ley aprobado y las cifras actualizadas al año 2024 correspondientes a los Ingresos Corrientes de la Nación y a la distribución del Sistema General de Participaciones (SGP), las proyecciones del monto correspondiente al SGP en pesos constantes de 2024, bajo los escenarios con reforma y sin reforma, se presenta en el Gráfico No 15. Se observa que, bajo el escenario sin reforma, el SGP pasa de $86,3 billones en 2026 a $123,7 billones en 2034, con un crecimiento anual promedio de 4,1%[8] mientras que con la reforma esta cifra se incrementa, pasando de $86,9 billones en 2026 a $167,3 billones en 2034, representando un crecimiento anual promedio de 7,5%. Bajo este contexto, para el periodo comprendido entre 2026 y 2034, la reforma implica una adición de $172,7 billones a precios constantes de 2024 en las transferencias del SGP a las regiones.

Gráfico No. 15

Distribución proyectada del SGP sin reforma y con reforma aprobada en términos constantes 2024



Fuente: SICODIS y Ministerio de Hacienda (2024).

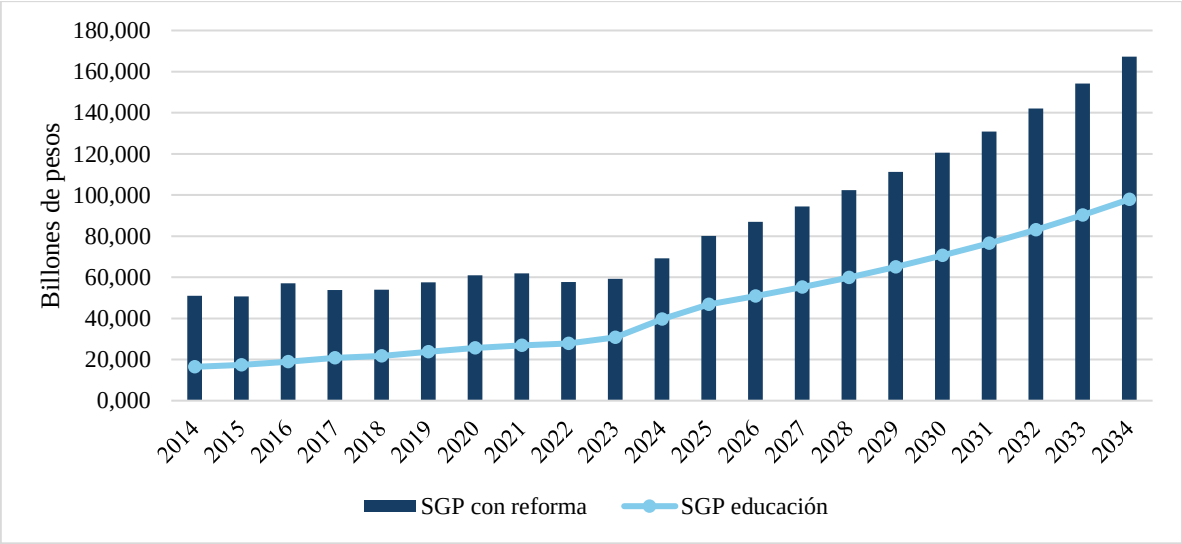
inversión para 2025, que es de $44 billones. Esto implica que, incluso eliminando por completo la inversión del Gobierno nacional, no sería posible financiar un aumento de esta magnitud. Aunque el Acto Legislativo redujo el porcentaje de recursos de 39,5%, el cambio a la norma constitucional aún implica un aumento significativo del SGP, mucho mayor al proyectado en su línea base que ronda en 31.4% (ANDI, 2024).

[8] El crecimiento anual promedio es calculado mediante la expresión $CAGR = \frac{V_f^{\left(\frac{1}{n}\right)}}{V_i} - 1$

Por su parte, en el sector educativo la reforma también generaría un impacto significativo en las transferencias, ya que los recursos destinados pasarían de $50,8 billones en 2026 a $97,8 billones en 2034, lo que representa una adición de $101 billones en comparación con el escenario sin reforma. Este incremento permitiría financiar los compromisos establecidos en el Proyecto de Ley aprobado, incluyendo la financiación de tres años de educación preescolar, nueve de básica, dos de media y hasta dos años de educación superior en instituciones públicas, en alianza con el Gobierno Nacional (Gráfico No. 16).

Gráfico No. 16

Distribución proyectada del SGP en educación con reforma aprobada en términos constantes 2024



Fuente: SICODIS y Ministerio de Hacienda (2024)

Pero más allá del significativo impacto fiscal que genera la reforma, su diseño e implementación genera una serie de oportunidades y desafíos, que resaltan la importancia de la Ley Orgánica de ordenamiento territorial que redefina la distribución de competencias entre el gobierno nacional y los entes territoriales. A continuación, repasamos tanto las ventajas como las desventajas de un proceso de descentralización de esta naturaleza.

6.3 Oportunidades y ventajas de la descentralización

No es un secreto que Colombia ha adolecido históricamente de un muy alto nivel de desigualdad entre el centro y las regiones periféricas. Los indicadores de desarrollo apuntan de manera unívoca a una gran brecha existente entre las regiones centrales y las periféricas, que se repite de manera fractal al comparar las capitales departamentales con los municipios más alejados y las zonas rurales en cada región. Si bien el diagnóstico de la necesidad de cerrar las brechas regionales ha guiado el diseño e implementación de varias políticas recientes desde el nivel central, la falta de capacidad para alcanzar las regiones periféricas, junto con la baja coordinación entre el Ministerio y las Secretarías de Educación, han impedido generar logros importantes a nivel regional que hayan permitido revertir la tendencia de incremento constante de la desigualdad geográfica en Colombia.

Históricamente, se ha demostrado cómo el uso de los recursos del SGP ha estado muy concentrado en cubrir las necesidades básicas de financiamiento para la prestación del servicio. En particular, cerca del 82% del SGP-Educación se dirige a pagar la nómina docente, y si se le añaden otros rubros esenciales (como nómina y gastos administrativos), se termina con que menos del 5% de los recursos quedan a discreción de municipios y establecimientos educativos, en la forma de los rubros de calidad y gratuidad. Más aun, estos recursos remanentes se usan para pagar otros costos recurrentes del servicio (mantenimiento, vigilancia, transporte, etc.), lo que deja el financiamiento de políticas, programas e iniciativas de calidad por fuera de los recursos recurrentes, y bajo la voluntad política y fiscal de los territorios. Si bien es posible argumentar que la nómina docente presenta un crecimiento superior al deseado, y que la relación alumnos por docente ha venido cayendo gracias a la transición demográfica, lo que abre espacio para buscar mayores eficiencias en la distribución de docentes en el país, estas cifras del uso del SGP-educación también reflejan un déficit estructural de los recursos distribuidos a las regiones para financiar su sistema educativo.

En este contexto, ampliar la restricción presupuestal de departamentos y municipios puede generar un espacio fiscal para financiar tanto rubros del servicio que no tenía un financiamiento garantizado, como apoyar programas e iniciativas para expandir la cobertura y, en particular, mejorar la calidad educativa. Dentro del primer grupo se encuentran rubros como la alimentación escolar (PAE), los apoyos para el transporte, el fortalecimiento de la conectividad a internet o la disponibilidad de hardware y software educativo, que más allá de esfuerzos esporádicos del Ministerio de Educación, quedan en manos de la voluntad política y la capacidad fiscal de los gobiernos municipales y departamentales.

Dentro del segundo grupo, de expansión de acceso y cobertura, se ha demostrado que la cobertura en básica primaria y secundaria está a grandes rasgos garantizada, más allá de altos niveles de deserción y repitencia. Pero es en los niveles de educación inicial y media donde el país presenta rezagos importantes, y sobre todo brechas regionales centro-periferia y urbano-rural. Si con la mayor transferencia de recursos se garantizan los tres años de educación inicial para los 1’500.000 niños que se encuentran fuera del sistema, y las inversiones necesarias para garantizar la educación media a los cerca de 400.000 estudiantes que solo logran el certificado de secundaria (el foco debe estar en facilitar los mecanismos de transporte para llevar a los estudiantes a los establecimientos con media, y en infraestructura en casos especiales donde no haya oferta en un área importante), la descentralización de los recursos podría tener un impacto positivo importante. Mención aparte merece otro de los objetivos explícitos en cobertura que se mencionan en los motivos del Acto Legislativo 018, y es el financiamiento de dos años de educación superior por los entes territoriales. Garantizar la cobertura a nivel de origen (a partir de la región donde se ubican establecimientos de donde se gradúan los bachilleres) en lugar de garantizarla a través de subsidios de oferta en el destino (donde se ubica la IES), permitiría en teoría cerrar las brechas regionales de acceso a educación superior. Por el contrario, como veremos en la siguiente sección, si los recursos se dirigen a expandir la nómina docente en niveles ya cubiertos como primaria y secundaria, no solo no se logrará nada ni en cobertura ni en calidad, desperdiciando recursos valiosos, sino peor, estos volverán inflexibles en el futuro.

Aun así, es en el tercer grupo de intervenciones, aquellas dirigidas a las mejoras en calidad, donde realmente se encuentra la gran falencia, y la oportunidad de mejora, del sistema. El fortalecimiento del aprendizaje, junto con el foco en el estudiante, deben ser las dos ideas que guíen la política de educación inicial, básica y media en Colombia (Forero y Saavedra, 2019). La ausencia de políticas educativas de largo plazo se evidencia inmediatamente en los resultados en términos de calidad. Un ejemplo de esto son los efectos que dejó la pandemia: mientras ciertos territorios establecieron un plan de calidad para recuperar los efectos, aquellos donde brillaron por su ausencia políticas de este tipo no han podido recuperar los niveles prepandemia, con el agravante de tener brechas de aprendizaje más pronunciadas entre las diferentes poblaciones. El objetivo en este frente, que han logrado aquellos municipios que han podido invertir más en su sistema educativo, es reducir la diferencia en resultados de calidad entre los establecimientos oficiales y los privados. En este contexto, si se cambia de un escenario en donde los recursos apenas alcanzan para cubrir la nómina y gastos esenciales, a uno donde haya un mayor espacio fiscal para financiar esfuerzos complementarios dirigidos a la calidad educativa, en teoría sería posible esperar un impacto positivo de la reforma, pero solo si la asignación de recursos está atada a incentivos explícitos para las entidades territoriales.

En resumen, la carencia estructural de recursos que históricamente ha sido la característica principal del SGP-Educación hace que una reforma en el sentido de aumentar las transferencias para la oferta educativa a nivel regional tenga el potencial de generar efectos benéficos sobre variables como cobertura y calidad. Al fin y al cabo, son las regiones las que tienen la mayor capacidad de identificar las necesidades específicas del territorio, y responder con políticas y programas oportunos a lo que requiere la población. Se resalta la pertinencia de los objetivos de extender a tres años la educación inicial, que actualmente no cuenta con una fuente estable de recursos, y de alcanzar la universalidad en media, nivel en donde el país sigue presentando una carencia estructural de oferta educativa. Sin embargo, este escenario ideal donde cada región y territorio atiende de manera exitosa con los nuevos recursos los problemas a los que se enfrenta es difícil que se haga realidad, como resaltamos en la siguiente sección.

6.4 Riesgos y desventajas de una descentralización forzada

El principal problema con un proceso acelerado de descentralización, como el que se propone con el Acto Legislativo 018 de 2024, es que las falencias en la capacidad técnica e institucional de los entes territoriales puede reflejarse en el mediano y largo plazo en una profundización de las brechas regionales, al responder el desempeño del sistema educativo a un tejido institucional muy dispar a nivel territorial. Sin un plan educativo y pedagógico claro en cada departamento y municipio, que se plantee a mediano plazo y no sea susceptible de los bandazos propios de los ciclos electorales, es probable que una buena proporción de los recursos sean desperdiciados o capturados por las élites regionales, sin impacto en la calidad y cobertura del servicio educativo.

Éste sería entonces el principal riesgo de un proceso de descentralización acelerado como el que se plantea: las diferencias en el capital humano, la capacidad técnica y la institucional llevarán a que a las regiones históricamente más fuertes comiencen a resaltar con un desempeño

superior, mientras que a los territorios vulnerables les comience a ir peor, exacerbando las ya amplias brechas regionales. Este proceso no es fácil de evitar, pues requiere generar un plan de fortalecimiento institucional y de acompañamiento a la planeación regional del sector educativo, en donde cada territorio debería definir una hoja de ruta con metodologías, objetivos, indicadores y financiamiento claros, que les permita plantear un objetivo en el largo plazo y definir los medios requeridos para alcanzarlo. La atracción a las regiones de capital humano cualificado capaz de implementar estos planes también puede encontrar barreras importantes. En este contexto, garantizar un incremento considerable en las transferencias a las entidades territoriales sin proporcionar información clara y detallada sobre las nuevas responsabilidades que deberán asumir puede generar desafíos en su implementación, teniendo en cuenta que muchas de estas entidades podrían no contar actualmente con la estructura institucional necesaria para gestionar eficientemente estos recursos, lo que podría comprometer tanto una transición ordenada hacia la descentralización como la estabilidad financiera del país.

Una segunda fuente de riesgos se presenta por la posible captura de los recursos girados a los territorios por las élites regionales. Estudios de ciencia política han demostrado cómo la estructura de marginación centro-periferia adquiere en Colombia una estructura fractal y se repite en escala más pequeña dentro de las regiones, donde las familias tradicionales que históricamente han ostentado el control político y económico regional tienen la capacidad de capturar rentas públicas y mantener el *status quo*, marginando por segunda vez a las zonas más vulnerables dentro de cada región (Robinson, 2014). Esto sin mencionar la innegable influencia de grupos armados ilegales en la gestión institucional de algunas regiones castigadas por el conflicto, y que pueden contar con la capacidad de encauzar los recursos adicionales para su beneficio. Si bien la corrupción y la captura de rentas pueden ocurrir tanto en el gobierno central como en las regiones por igual, sí es cierto que en las segundas es más fácil invisibilizarlas y coaccionar organismos de control capturados por la política regional.

Como mecanismo para controlar el desvío de recursos y para mejorar la eficiencia del sistema, el Acto Legislativo 018 prevé que el Gobierno Nacional diseñará una estrategia de monitoreo y control del gasto, con participación de veedurías ciudadanas, organismos de control y asociaciones gremiales. Para fortalecer la capacidad de gestión territorial, se implementarán mecanismos de apoyo técnico y financiero que permitirán mejorar la planificación institucional, la gestión catastral y la eficiencia administrativa. También se implementará un sistema de rendición de cuentas, con informes semestrales del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, y sesiones de control político en el Congreso. Si bien todos estos mecanismos suman al control del gasto territorial, ni los organismos de control mejor diseñados sobre el papel eliminan de plano el riesgo de captura por las élites regionales.

Un tercer riesgo se materializa en el proceso de transición, y en particular en la forma en la que se necesita compaginar la gradualidad del incremento de las transferencias con la gradualidad en el traspaso de las competencias. En efecto, un aumento establecido de cerca de 2 puntos porcentuales anuales de los recursos, debe venir acompañado de una definición taxativa de las competencias que deben ir asumiendo los territorios año a año. Esto puede sonar sencillo, pero en la práctica llega a ser considerablemente difícil. Por ejemplo: ¿deben los entes territoriales asumir parcialmente todas las competencias, o comenzar a asumir algunos rubros por completo,

dejando los rubros restantes en manos del gobierno central? ¿Qué sucede con competencias que requieren gasto en diversas vigencias, como la construcción de infraestructura? ¿Qué pasa si las competencias que asumen los entes territoriales aun no son totalmente financiables con los nuevos recursos del SGP? ¿Quién debe financiar el costo en exceso, el gobierno central o los territorios? Esta última pregunta en particular debe guiar todo el proceso de traspaso de competencias y recursos, y es que en todo momento debe quedar claro quién sería el responsable de soportar la prestación del servicio en caso que los ingresos no alcancen a financiar los gastos, dado que los estudiantes no pueden verse afectados por las fluctuaciones del modelo fiscal y financiero.

Un cuarto riesgo, de alta probabilidad de ocurrencia, es que los nuevos ingresos terminen gastándose en rubros y aspectos que responden a intereses particulares, pero que no redundarán en una mejor prestación del servicio. El mejor ejemplo de esto se presenta en dos de los objetivos explícitos de la reforma con respecto al sistema educativo: i) reducir la relación alumnos por docente hasta alcanzar ciertos umbrales recomendados por organismos multilaterales; ii) expandir la nómina administrativa en las regiones para poder cumplir las nuevas funciones. En el primer caso, aunque se ha demostrado que bajo ciertas condiciones reducir los tamaños de clase puede mejorar la calidad educativa, éste claramente no ha sido el caso en el contexto colombiano, donde la transición demográfica y la reducción paulatina de la población estudiantil han venido generando una reducción orgánica de la relación alumnos por docente, con efectos nulos sobre calidad educativa. En un contexto donde la cantidad de estudiantes viene bajando año a año, aumentar la contratación de docentes para los niveles de básica primaria y secundaria (no así en inicial y media) es un contrasentido y aumentaría la proporción de los ingresos que se volverían inflexibles cada año y la capacidad de mejora del sistema como un todo. En el segundo caso, de la nómina administrativa, abre la puerta para el apetito insaciable de burocracia que tienen los poderes locales, y sin una hoja de ruta clara, será un aumento de burocracia que no generará efectos positivos sobre la capacidad de los entes territoriales para asumir exitosamente sus nuevas competencias, a menos que se garantice la contratación del capital humano mejor calificado, y no del mejor recomendado.

En quinto lugar, un riesgo importante a ser mencionado es el de la pereza fiscal, en el que los territorios comienzan a aumentar su dependencia de las transferencias desde el gobierno central y abandonan la búsqueda de recursos a partir de fuentes propias e impuestos locales. Al ser Colombia uno de los países OCDE con menor esfuerzo fiscal territorial, asignar más transferencias desincentivaría esfuerzos que requieran concurrencia entre Nación y territorios, en un contexto en que las transferencias del gobierno central aumentan año a año por decreto (ANDI, 2024). La contraparte del riesgo de pereza fiscal por parte de los territorios es el último y más importante riesgo del proceso de descentralización, y es el desfinanciamiento del gobierno nacional. Como se ha visto, el argumento de que no habría desfinanciamiento dado el traslado de competencias a las regiones se enfrenta a unos obstáculos y barreras importantes que requieren de un proceso armónico de traslado de recursos y funciones. Aun así, desde el gobierno central y el Ministerio de Educación se deben asumir decisiones difíciles en términos de recortes de gasto de funcionamiento e inversión, que se espera sean asumidos de manera sincrónica por las regiones.

7. ESCENARIOS DE PROYECCIÓN DEL SGP

El Sistema General de Participaciones (SGP) constituye la principal fuente de financiamiento para el sector educativo en el país. Por lo tanto, es importante tener conocimiento de la disponibilidad futura de estos recursos para garantizar la sostenibilidad financiera y mejorar la distribución equitativa de los recursos en el país.

En la siguiente sección se presentan las proyecciones de los costos de nómina docente, junto con las demás variables correspondientes al componente de prestación del servicio, con el fin de identificar la proporción de los recursos inflexibles dedicados a pagar la prestación del servicio, para determinar a partir del residual la proporción de la bolsa total que podrá ser asignada a los rubros de calidad y gratuidad.

Se presentan las proyecciones de la bolsa total de recursos desde tres escenarios: el primero fue calculado a partir de las proyecciones de las variables macroeconómicas y fiscales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2024, el segundo tomó como base las proyecciones de las variables macroeconómicas y fiscales de Fedesarrollo, y el tercer escenario replica las sendas correspondientes a la reforma del Acto Legislativo 018 que cursa en el Congreso para modificar los recursos asignados por el SGP.

7.1. Proyección de los costos de nómina

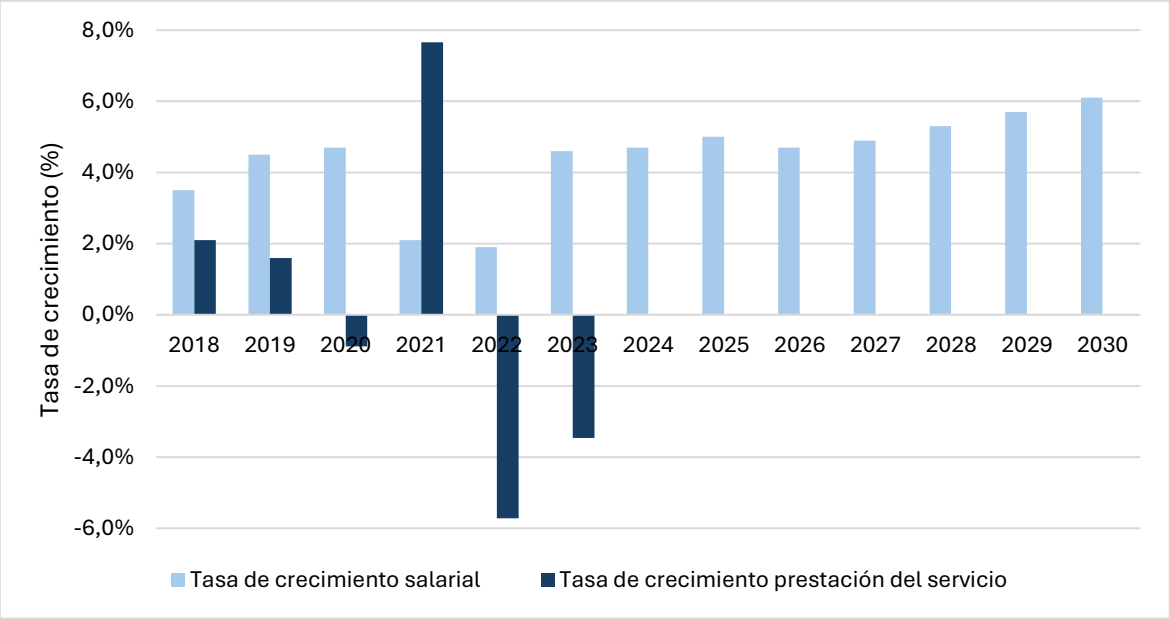
El crecimiento del gasto en el componente de prestación del servicio y en particular en la cuenta de nómina se ha impulsado debido a ajustes salariales, mayor participación de los grados más altos del escalafón docente y el aumento de docentes pensionados que siguen laborando. Bajo este contexto, el compromiso de gasto educativo en nómina termina comprometiendo la focalización de recursos financieros futuros en mecanismos que mejoren la calidad educativa.

La proyección de las variables de otros gastos, aportes patronales y aportes del afiliado está basada en el crecimiento anual promedio de cada una durante el periodo 2018-2023. Por su parte, para el gasto total en nómina docente se realizó la estimación con base en los aumentos salariales proyectados en los acuerdos entre Fecode y el Gobierno Santos en 2015, dadas las presiones sindicales que abogaban por mayores salarios, y el crecimiento observado en el componente de prestación del servicio en términos reales, los cuales se observan en el Gráfico No. 15.

Los incrementos salariales fueron homogéneos entre los dos estatutos, beneficiando principalmente a los docentes asociados al estatuto 2277 que en su mayoría se encontraban en los escalafones 13 y 14. Para el año 2021, el crecimiento salarial (2,1%) estuvo 5,4 puntos porcentuales por debajo que el crecimiento observado de la prestación del servicio (7,7%) mientras que para los demás años los incrementos salariales estuvieron por encima del crecimiento observado del rubro de la prestación del servicio. Hay que tener en cuenta las diferentes fuerzas que confluyen sobre el crecimiento observado del pago de la masa salarial a los docentes. Por una parte, año a año los docentes pueden o bien ascender en el escalafón, o bien formarse para recibir una bonificación salarial. En el Estatuto 2277, dado que el ascenso dependía del tiempo de servicio, los docentes se acumularon en los grados más altos del

escalafón, si bien ya para hoy es poco lo que está dinámica de ascensos puede generar; en contraste, en el Estatuto 1278 los ascensos responden a más criterios, como el nivel educativo y la evaluación diagnóstico-formativa, que tiende a ser relativamente laxa y facilitar los ascensos. Este factor que acelera el crecimiento de los costos de nómina se compensa con las fuerzas del reemplazo de la nómina entre estatutos, esto es, la jubilación de docentes en grados altos del Decreto 2277 y su sustitución por nuevos docentes adscritos a los grados iniciales (1A, 2A, 3A) del Decreto 1278. Dado el crecimiento observado del rubro de prestación del servicio, es posible pensar que la segunda fuerza gana sobre la primera, frenando el comportamiento de la masa salarial agregada. Sin embargo, en términos de la proyección a futuro de la nómina, es preferible ser más conservador y atar el crecimiento de la nómina a los acuerdos de incremento salarial, que presentarían un aumento de 1,4 puntos porcentuales en términos reales, pasando de 4,7% en 2024 a 6,1% en 2030. Si bien el dinamismo de la masa salarial puede ser menor, de esta forma se garantiza que los recursos proyectados para la prestación del servicio sí puedan cubrir los costos de la nómina de acuerdo con las tendencias observadas en el pasado.

Gráfico No. 15
Incrementos en los salarios y el componente de prestación del servicio en términos reales (2018-2023)



Nota. Elaboración propia. Adaptado de (MEN, 2024) (Fecode, 2024)

Para calcular el crecimiento anual promedio de las proyecciones para todas las variables, se toman en cuenta los valores finales e iniciales, junto con el número de años correspondientes al periodo de tiempo que se está analizando el crecimiento[9].

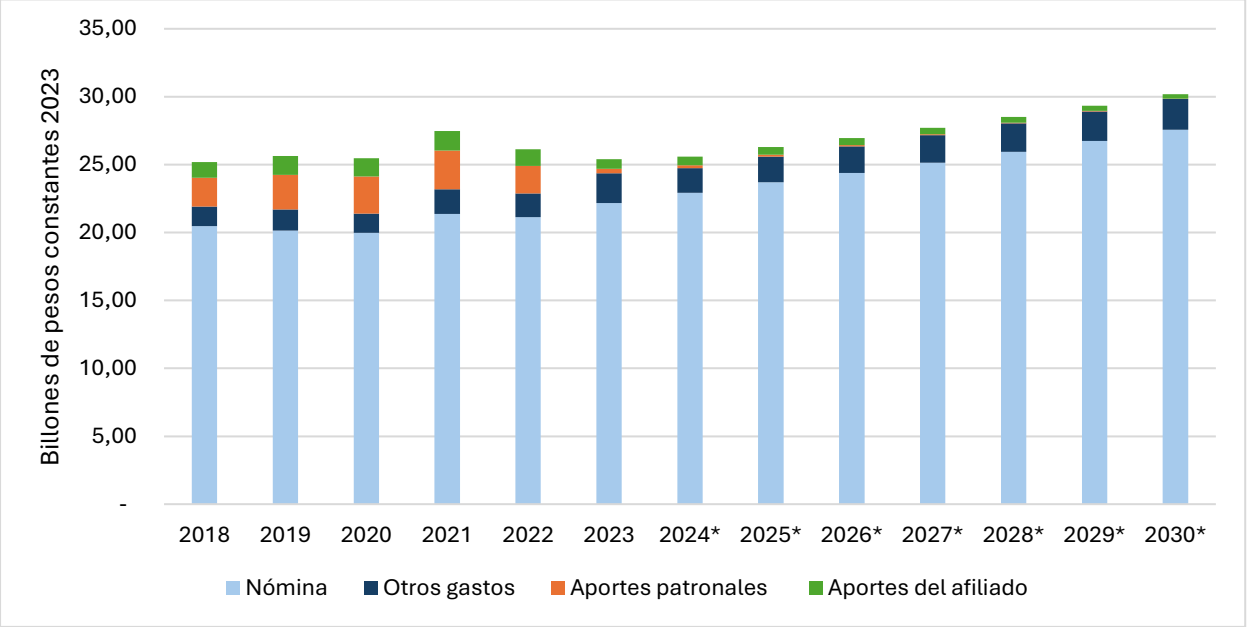
Teniendo claros los insumos tomados para la proyección hasta el año 2030, en el Gráfico No. 16 se muestran los resultados arrojados, donde el componente de prestación de servicio

[9] La ecuación correspondiente al crecimiento anual promedio es $\left(\frac{Vf}{Vi}\right)^{\frac{1}{t}} - 1$

presenta un crecimiento anual promedio de 2,7% entre el periodo comprendido entre 2024 y 2030, pasando de $26,02 billones en 2024 a $30,46 billones en 2030[10]. Dentro de este componente y periodo de tiempo, la nómina docente pasaría de $22,92 billones en 2024 a $27,56 billones en 2030.

En general, se evidencia que la nómina docente es la variable que presenta el mayor crecimiento anual promedio (3,1%), seguido por otros gastos (2%) mientras que las variables de aportes patronales y aportes del afiliado presentan comportamientos decrecientes (-0,4% y -0,7%, respectivamente).

Gráfico No. 16
Proyección del componente de prestación del servicio



Nota. Elaboración propia con base en MEN; SICODIS; Banco de la República; Fecode (2024)
Nota. Las cifras son presentadas en términos constantes de 2023.

7.2. Proyección de la bolsa total de recursos

Con el objetivo de evaluar diferentes posibilidades en la distribución del SGP para el futuro, en esta sección se presentan las proyecciones de los recursos en educación a partir de tres escenarios. La metodología para calcular el incremento de los recursos asignados al SGP ha sido modificada a través los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y desde 2017 se estableció un régimen permanente, donde los recursos del SGP aumentan anualmente en función de la variación porcentual de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) durante los últimos cuatro años (DNP, 2023). Para 2023, los recursos del SGP representaron 23,8% de los ingresos totales.

Dada esta metodología, es necesario contar con proyecciones de los ICN, así como con la variable de crecimiento del PIB para determinar qué porcentaje del PIB corresponde a las asignaciones. Además, se requiere la variación del IPC para ajustar los valores a precios constantes de 2023, ya que los resultados son presentados en esos términos. En la Tabla

[10] Cifras presentadas en términos constantes de 2023.

No. 17 se resumen las principales variables antes mencionadas por cada una de las fuentes de información:

Tabla No. 17
Escenarios macroeconómicos proyectados 2024-2030

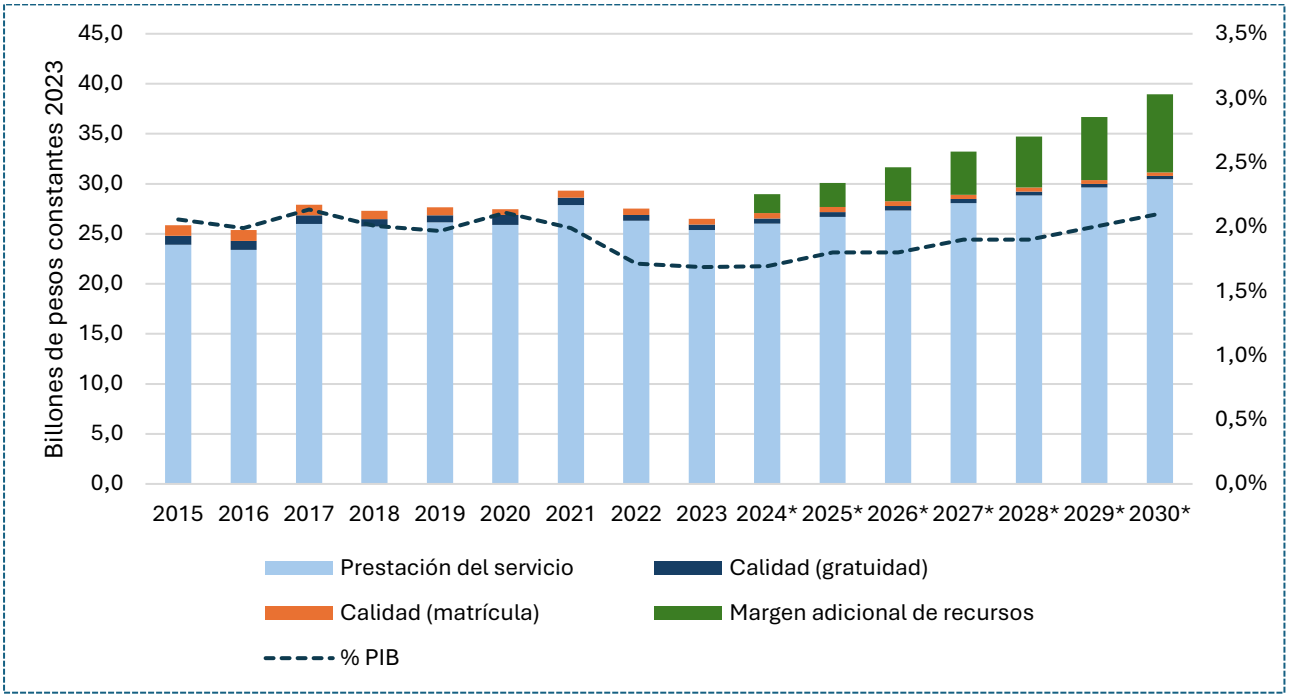
	Variable	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Ministerio de Hacienda	**Crecimiento nominal ingresos corrientes**	-1,2%	22,1%	-2,3%	7,9%	8%	8%	7,3%
	Crecimiento nominal PIB	7,1%	5,7%	6%	6%	6,1%	6,1%	6,1%
	Crecimiento real PIB	1,7%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
	Inflación	5,3%	3,2%	3%	3%	3%	3%	3%
Fedesarrollo	**Crecimiento nominal ingresos corrientes**	-2,3%	11,6%	7,8%	9%	6,3%	6,3%	5,8%
	Crecimiento nominal PIB	8,4%	7,5%	7,3%	7,1%	6,9%	6,9%	6,9%
	Crecimiento real PIB	1,8%	2,6%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%
	Inflación	5,7%	3,9%	3,4%	3,2%	3%	3%	3%

Nota. Elaboración propia. Adaptado de (Ministerio de Hacienda, 2024) (Fedesarrollo, 2024)

Para calcular el crecimiento anual promedio se tomó como referencia la misma fórmula aplicada en la subsección anterior. A partir de esta metodología, en el Gráfico No. 18 se observa cómo, en el contexto macroeconómico más optimista planteado por el Ministerio de Hacienda, el SGP en educación presenta un crecimiento anual promedio de 2,9% para el periodo comprendido entre 2024 y 2030, pasando de $27,1 billones en 2024 a $31,1 billones en 2030 en pesos de 2023. De igual forma, la participación de los recursos sobre el PIB presenta un aumento de 0,4 puntos porcentuales, estabilizándose en 2,1% 2030.

Aprovechando la ventana de oportunidad que representa el incremento en la distribución de recursos del SGP en comparación con los destinados a la nómina docente para la prestación del servicio, se estima que para el período 2024-2030 habrá un margen adicional promedio de $31 billones en recursos disponibles.

Gráfico No. 18
Escenario 1: proyecciones del SGP en educación bajo pronósticos del Ministerio de Hacienda

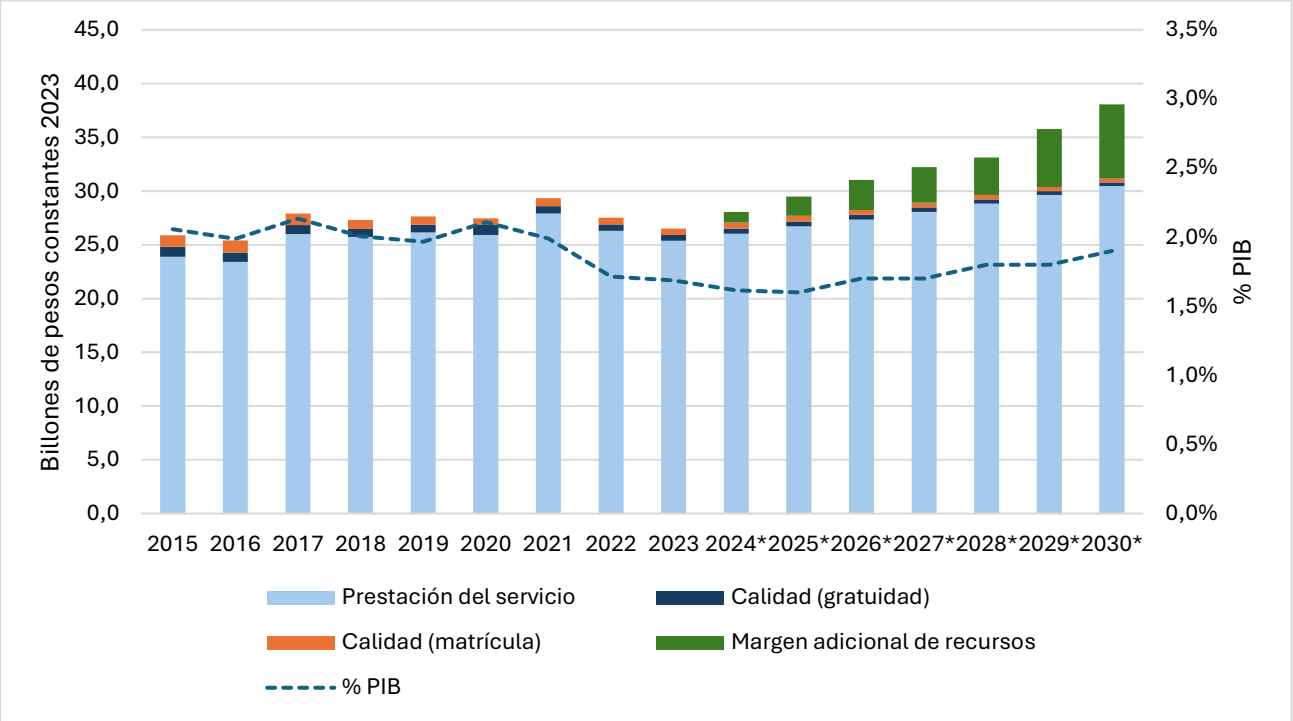


Nota. Elaboración propia. Adaptado de (Ministerio de Hacienda, 2024) (SICODIS, 2024) (Banco de la República, 2024)
Nota. Las cifras son presentadas en términos constantes de 2023

Por su parte, en el escenario más conservador, el cual toma como referencia las proyecciones realizadas por Fedesarrollo, se espera que los recursos del SGP en educación presenten un crecimiento anual promedio de 1,2%, pasando de $26,7 billones en 2024 a $30,5 billones (de 2023) en 2030. Por su parte, la participación sobre el PIB sería ligeramente inferior al escenario anterior, de 1,9% en 2030 (Gráfico No. 19).

Considerando el aumento en la distribución de recursos del SGP frente a los fondos asignados a la nómina docente para la prestación del servicio, similar que el escenario anterior, se espera un margen adicional promedio de $25 billones en recursos disponibles.

Gráfico No. 19
Escenario 2: proyecciones del SGP en educación bajo pronósticos de Fedesarrollo



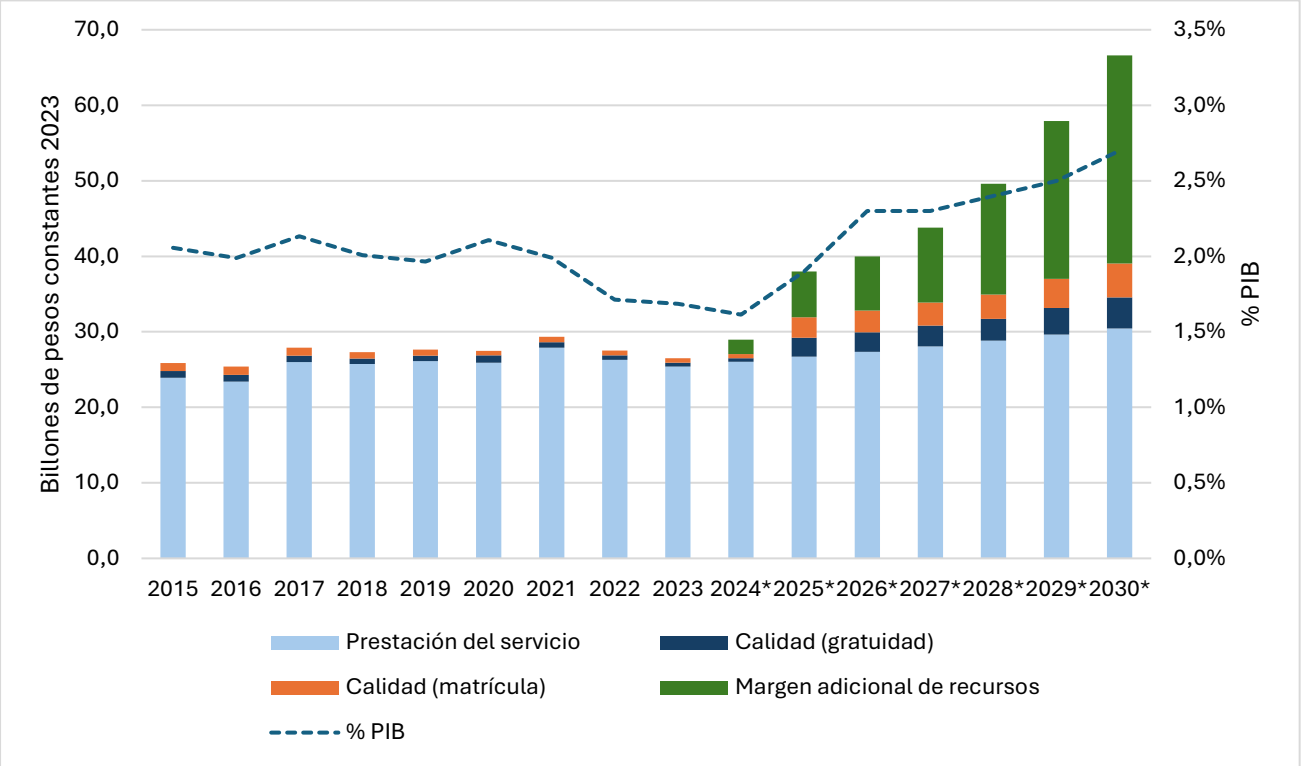
Nota. Elaboración propia. Adaptado de (Fedesarrollo, 2024) (SICODIS, 2024) (Banco de la República, 2024)
Nota. Las cifras son presentadas en términos constantes de 2023

Por último, en el escenario que considera la reforma, se propone aumentar el porcentaje de crecimiento de los recursos del SGP como proporción de los ICN, alcanzando un 46.5% en 2036[11]. Con el objetivo de comparar los incrementos del SGP en educación en los diferentes escenarios, el Gráfico 20 muestra los incrementos bajo la reforma hasta el año 2030. Así, se espera un crecimiento anual promedio de 11,2%, pasando de $26,7 billones en 2024 a casi $40 billones en 2030 y un aumento en la participación del PIB de 0,8 puntos porcentuales, pasando de 1,9% en 2025 a 2,7% en 2034.

Al igual que en los demás escenarios, se espera un mayor aumento en la distribución de recursos del SGP frente a las necesidades de recursos para la nómina docente, por lo que se espera un margen adicional promedio de $80 billones en recursos disponibles para el periodo 2024-2030, es decir $12 billones anuales promedio. El margen de recursos es tan significativo que si, por ejemplo, para el año 2025 los recursos asignados a los componentes de calidad (gratuidad y matrícula) se multiplican por cinco, aun así se espera un margen considerable de recursos disponibles adicionales.

[11] Cabe mencionar que estas proyecciones fueron calculadas de acuerdo con las cifras presentadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2024 por el Ministerio de Hacienda (escenario 1).

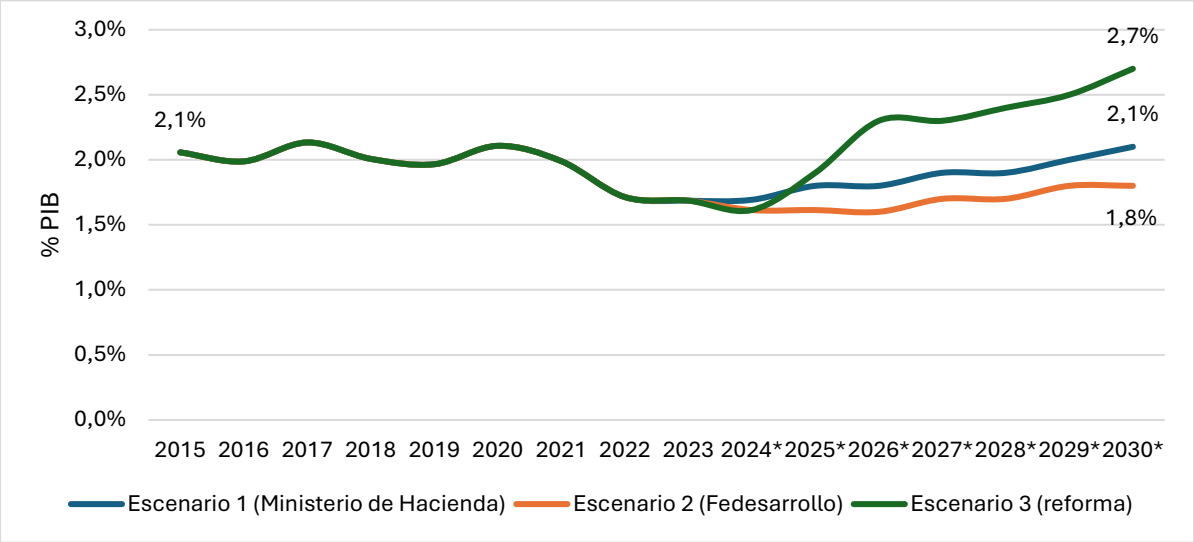
Gráfico No. 20
Escenario 2: proyecciones del SGP en educación bajo propuesta de reforma



Nota. Elaboración propia. Adaptado de (Ministerio de Hacienda, 2024) (SICODIS, 2024) (Banco de la República, 2024)
Nota. Las cifras son presentadas en términos constantes de 2023

Por último, en el Gráfico No. 21 se presenta la comparación como % del PIB para los tres escenarios. A partir de las proyecciones presentadas, la reforma propone un aumento considerable en la participación de los recursos del SGP sobre los ICN, lo que implica un cambio importante en las finanzas públicas del país y el modelo de desarrollo. Además, esta propuesta lleva las transferencias de los recursos del SGP en educación a niveles históricamente nunca antes vistos ya que para el año 2030, la participación sobre el PIB sería de 2,7% a diferencia del escenario sin reforma de 2,1% (escenario 1).

Gráfico No. 21
Proyecciones del SGP en educación como % del PIB bajo los tres escenarios



Nota. Elaboración propia. Adaptado de (Ministerio de Hacienda, 2024) (Fedesarrollo, 2024) (SICODIS, 2024) (Banco de la República, 2024)

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES SOBRE EL SGP

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, el Sistema General de Participaciones es el principal mecanismo con el que se financia el sistema de educación básica y media en Colombia. La proyección de los recursos hecha en la sección 6.2. muestra cómo, solo a partir del incremento de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), se esperaría generar un espacio financiero en el SGP entre $25 y $31 billones en el periodo 2024-2030, en línea con los hallazgos de Saavedra, Bodmer y Forero (2024). Sin embargo, viene cursando en el Congreso una reforma a las transferencias del SGP que abriría un espacio financiero significativo, si bien quizás a un alto costo. A continuación se exponen las principales recomendaciones para el sistema en general, para culminar con algunas consideraciones importantes sobre la reforma que se está planteando actualmente a las transferencias del SGP.

Quizás la conclusión más importante de nuestro análisis del SGP en Colombia es que los criterios de asignación de recursos, por bolsas agregadas a partir del costo de la canasta educativa por estudiante, no son consistentes con los rubros de gasto, donde los costos fijos de nómina tienen una alta preponderancia y hay poco margen de maniobra para implementar políticas educativas dirigidas a mejorar la calidad del servicio. Si bien las lógicas de construcción del sistema, como la asignación por capitación, sirvieron para alcanzar niveles cercanos a la universalidad en la prestación del servicio de básica primaria y secundaria, un objetivo primordial en el momento de diseño del esquema de recursos, éste no es el caso de la educación media ni de la educación inicial, que o no eran niveles obligatorios o no tenían recursos asignados de manera explícita. Por esto, es necesario reconsiderar los criterios de asignación para, por un lado, generar incentivos a la expansión de la oferta en estos dos niveles específicos, y por el otro, para incentivar esfuerzos en términos de calidad llevados a cabo por las Entidades Territoriales Certificadas (ETC).

Por esto, quizás sea momento de replantearse la forma en la que se distribuyen las transferencias a los entes territoriales. De acuerdo con lo que propusimos en Forero y Saavedra (2019), en lugar de la asignación por capitación se deberían diferenciar de manera explícita los gastos de funcionamiento y los recursos de inversión del sistema. Para esto, se proponen tres bolsas de recursos: i) gastos de nómina, asignada a partir de la nómina docente a partir de una bolsa de recursos dirigida para gastos de nómina, que identifique costos recurrentes y permita identificar si la nómina actual está en concordancia con la matrícula atendida; ii) gastos de funcionamiento, para financiar directamente a los establecimientos educativos en sus costos de funcionamiento, y iii) una bolsa adicional en donde se asignen de manera constante recursos para financiar costos variables e inversiones en calidad educativa, que podría quedar a discreción de las entidades territoriales.

Es importante que los criterios de asignación de los recursos generen incentivos correctos en los diferentes actores del sistema. Esto cuenta tanto para los establecimientos educativos, en donde se pueden diseñar criterios que premien con recursos adicionales a aquellos que logren mejoras en resultados académicos a partir del nivel inicial, como para las entidades territoriales, en donde se reconocería el esfuerzo hecho para concurrir con recursos propios a través de una asignación extraordinaria de las transferencias, con el fin de incentivar políticas dirigidas a calidad educativa cofinanciadas desde los territorios. Esto último es muy importante, dado que Colombia se caracteriza a nivel internacional por ser uno de los países con menor participación de las entidades descentralizadas en el gasto en educación, y una reforma que por ejemplo garantice aumentos indiscriminados en las transferencias del SGP lo único que haría sería desincentivar el relativamente escaso esfuerzo fiscal por parte de los territorios en materia educativa.

Por último, con respecto a la fórmula de indexación del SGP, ya desde 2016 Fedesarrollo resaltaba lo inadecuado de una fórmula que ate el crecimiento de las transferencias al de los ICN, dado que no estaba en la capacidad de generar cierta estabilidad en los recursos que permitiera diseñar políticas de largo plazo que cubrieran varias vigencias, donde el esquema inicial de la Constitución del 91 mostró rápidamente su insostenibilidad (Fedesarrollo, 2016). Esto sigue siendo cierto: si bien se prevé que los recursos puedan aumentar en el próximo quinquenio, también es posible que en algún momento los ICN comiencen a mostrar crecimientos negativos, reduciendo los recursos disponibles para el sistema año a año. Por esto, proponemos una fórmula parecida a la vigente entre 2001 y 2016, donde se definan crecimientos preestablecidos a los recursos de las transferencias, pero con una adición: no solo crecimientos reales por encima de la inflación, sino incrementos que superen el crecimiento real del PIB del año anterior, con el fin de evitar que a lo largo del tiempo se reduzcan las transferencias como proporción del PIB.

Ahora bien, con respecto a la reforma del acto Legislativo 018 de 2024, aprobada en el Congreso para modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución y las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, ésta implicaría un aumento significativo de los recursos del SGP como proporción de los ingresos de la Nación, desde el actual 23,8% de 2023 hasta 39% para 2036. Esta casi duplicación de los recursos territoriales implicaría un costo fiscal muy importante, con cerca de $60 billones anuales de recursos adicionales gestionados por los territorios, con

un costo para la Nación de cerca de $395 billones entre 2026 y 2036, lo que llevaría en términos gruesos una duplicación del déficit fiscal, desde un escenario base de 3,1% del PIB a uno de 6,4% del PIB con la reforma (Fedesarrollo, 2024). Esto implicaría que el gobierno central contará con solo $15 billones para inversión, con 83% de los recursos totales asignados de manera forzosa a tres rubros (transferencias, intereses de deuda y pensiones), y un total del 95,5% de los gastos inflexibles, lo que podría poner en peligro tanto la regla fiscal como la senda de deuda pública (ANIF, 2024).

Pero más allá de los peligros a nivel macroeconómico y fiscal de una reforma de este tipo, vale la pena preguntarse si generaría un impulso a la calidad educativa del país. Como se analizó en la sección 6, el hecho que Colombia sea uno de los países con menor gasto territorial de la OCDE en parte se puede explicar por la distribución de competencias, que recaen en su mayoría en el ente central. La reforma actual, sin embargo, no define una redistribución de estas competencias, dejando esta importante tarea para una ley orgánica de ordenamiento territorial, que debe presentarse en el primer mes de la legislatura 2025-2026. Esto implica que se está pensando en una distribución agresiva de los recursos para los territorios, con riesgos considerables para el gobierno central, sin tener claro qué nuevas funciones se podrían cumplir con ellos. Claramente, un esfuerzo de descentralización de esta naturaleza implicaría unas oportunidades significativas para atender las necesidades de los territorios, dado que los gobiernos territoriales se encuentran en mejores condiciones para identificar y actuar de manera oportuna para solucionar las necesidades de su territorio y su población. La carencia histórica de recursos del SGP se puede ver también en el peso de los costos de nómina y otros esenciales para la prestación del servicio, que pueden llegar a pesar más del 90% de los recursos totales. Si se les abre un espacio fiscal a los entes territoriales, será posible financiar iniciativas encaminadas a la calidad educativa que provengan de los municipios y departamentos, pero esto tomando como supuesto que estas instancias cuentan con el capital humano necesario para diseñar e implementar políticas educativas de alta complejidad.

Aun sin estar claras las nuevas responsabilidades que asumirían los territorios, es posible hacer una evaluación de las metas establecidas que se plantean en la motivación del proyecto de ley como objetivos a cumplir con estos recursos adicionales, valorando su oportunidad y pertinencia para el sistema educativo colombiano. Por un lado se encuentran metas loables, que sí habría que defender sea quien sea el responsable, como extender a tres años el preescolar y garantizar la universalidad en cobertura de media, proveer de textos, uniformes y del servicio de alimentación escolar a todos los estudiantes, garantizar medios de transporte para aquellos que vivan a más de 30 minutos del establecimiento educativo, fortalecer la dotación e infraestructura de los establecimientos educativos, o mejorar la disponibilidad y calidad de cursos cortos y diplomados para la planta docente. En la mitad se encuentran objetivos que, aunque son correctos, no deberían alcanzarse por medio de asignaciones extraordinarias de recursos. Entre estos se destaca la expansión de la jornada única, un objetivo importante para aumentar el tiempo de instrucción de los estudiantes, pero que puede alcanzarse de manera mucho menos costosa que la construcción de infraestructura nueva a partir de una reorganización de la planta docente actual, la cual ha venido atendiendo cada vez menos estudiantes matriculados en el sistema debido a la transición demográfica en el país. Acá

también cabría el programa de garantizar maestrías y doctorados a los docentes del país, una política que ha brillado en el pasado por sus efectos casi insignificantes sobre la calidad (en comparación con los cursos cortos y diplomados, caracterizados por ser más específicos y prácticos), y un gran costo por el reemplazo temporal de los docentes en estudios. Por último, se encuentran objetivos claramente errados o que tendrían consecuencias negativas para el país. Entre estos destacan dos. Por un lado, buscar reducir de manera explícita la relación alumnos por docente sería un error garrafal: este indicador ha venido reduciéndose (y lo seguirá haciendo) en Colombia debido a los menores tamaños de las nuevas cohortes de estudiantes, con ningún efecto positivo observado sobre la calidad. Aumentar la planta docente en un contexto de reducción constante de la matrícula solo agravaría una tendencia ya observada, y dejaría luego al país con un sistema docente sobredimensionado, con una alta proporción de los recursos como inflexibles, y en donde no se buscaron eficiencias a tiempo. La segunda meta contraproducente sería aumentar de manera significativa el personal administrativo de los entes territoriales, con una meta de reducir la relación técnica de 234 en 2023 a 142 en 2037. Sin atar las expansiones de nómina en los territorios a objetivos explícitos de acompañamiento y mejora de calidad en los establecimientos educativos, esto solo abre la puerta para el uso clientelista de esta nómina a nivel territorial, con impactos nulos o insignificantes sobre la calidad educativa impartida en los colegios.

Por estas razones, consideramos que, aunque es importante fortalecer los recursos dirigidos al sistema educativo a nivel nacional, la expansión del esfuerzo fiscal sin una planeación correcta de su destino puede representar un riesgo mayúsculo para las finanzas fiscales, sin efectos importantes sobre la calidad educativa. Por esto, podrá ser mejor seguir las recomendaciones de la Misión de Descentralización, en donde se plantea que los recursos girados a los territorios sí deberían aumentar, pero hasta un nivel cercano al 5,8% del PIB, en lugar del 8,2 a 8,5% del PIB al que se llegaría con la actual propuesta de reforma. Planteado en otros términos, se podría buscar como meta que el SGP represente el 30% de los ICN para 2036, en lugar del 39% o 46,5% de la reforma. Esta reforma tendría además dos efectos colaterales perversos. Por un lado, desincentivaría el aporte concurrente de las entidades territoriales, lo que implicaría una reducción del esfuerzo fiscal descentralizado dirigido al sistema educativo dada la disponibilidad de recursos frescos, generando pereza fiscal. Por el otro, al reasignar competencias del gobierno central a los entes territoriales, el cumplimiento de estas competencias dependerá de la capacidad institucional de los territorios para gestionar los recursos, con el potencial de ampliar la diferenciación regional dependiendo de las capacidades institucionales heterogéneas en las regiones.

A manera de conclusión, la reforma al SGP presenta una oportunidad importante para fortalecer el rol de los departamentos y municipios en mejorar la calidad de su oferta educativa, pero presenta unos riesgos considerables de captura de rentas y exacerbación de las desigualdades regionales. La nueva ley implicará tener claro qué rubros y objetivos se busca alcanzar con estos nuevos recursos, pero lo cierto es que la reforma se planteó al revés de como debería haber sido: primero redistribuir los recursos fiscales, para luego saber qué hacer con ellos.

REFERENCIAS

ANDI. (2024). COMENTARIOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO PAL N° 437 DE 2024 CÁMARA /018 DE 2024 SENADO. ANDI. Obtenido de: https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-12/D-ANDI-Observaciones%20AL%20018%20de%202024%20(ponencia%20Octavo%20debate)_0.pdf

ANIF (2024). Una descentralización fiscalmente insostenible no le sirve a nadie. ANIF.

Banco de la República. (2024). Índice de Precios al Consumidor (IPC). Banco de la República. https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/indice-precios-consumidor-ipc

Bonet, Pérez & Ayala (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Documento de trabajo – Banco de la República. https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_205.pdf

Congreso de la República (2025). Informe de Conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2024

DANE. (2024). Educación formal (EDUC). Obtenido de: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/poblacion-escolarizada/educacion-formal#informacion-2023-por-secretaria-de-educacion-certificada

Decreto 1278 de 2002. Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. Junio 19 de 2002. Función Pública.

Decreto 2277 de 1979. Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente. Septiembre 14 de 1979. Función Pública.

DNP. (2023). Manual para la distribución de los recursos del sistema general de participaciones. Obtenido de: Departamento Nacional de Planeación.

Fecode (2024). Acuerdos Salariales Docentes. Fecode.

Fedesarrollo (2024). Prospectiva Económica. Fedesarrollo. Pendiente de publicación.

Fedesarrollo (2024). Reforma al Sistema General de Participaciones generaría una crisis fiscal. Fedesarrollo. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4663

Forero & Saavedra (2019). Los 10 pasos para hacer de Colombia la mejor educada de América Latina. Fedesarrollo.

MEN. (2024). Giros Sistema General de Participaciones SGP. Obtenido de: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Hacienda (2024). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024. Ministerio de Hacienda. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-247797%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Saavedra, Bodmer & Forero (2024). Una ventana de oportunidad para la educación en Colombia. Fedesarrollo. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4549

SICODIS. (2024). Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales. Obtenido de: https://sicodis.dnp.gov.co/

Proyecto de Acto Legislativo No. 437 de 2024. (2024). Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la

Constitución Política y se dictan otras disposiciones. *Informe de ponencia para segundo debate de Cámara*.

Cámara de Representantes. (2024). Reforma al Sistema General de Participaciones triunfó definitivamente en la Plenaria. *Congreso de la República de Colombia.* Obtenido de https://www.camara.gov.co/reforma-al-sistema-general-de-participaciones-triunfo-definitivamente-en-la-plenaria

Senado de la República. (2024). Guía para entender la reforma al Sistema General de Participaciones (SGP). *Congreso de la República de Colombia.* Obtenido de https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/6105-para-entender-la-reforma-al-sistema-general-de-participaciones-sgp