

CAPÍTULO 2

ANEXOS

Anexo 1.

Evolución normativa del financiamiento educativo

El financiamiento es una de las piezas centrales de la gobernanza educativa. De su diseño depende no solo la sostenibilidad del sistema, sino también la posibilidad real de garantizar trayectorias educativas completas, equitativas y de calidad. En Colombia, las decisiones sobre la asignación de presupuesto reflejan la manera en que el Estado asume su corresponsabilidad con los territorios, las instituciones y las comunidades, traduciendo principios constitucionales en mecanismos concretos de distribución y gestión. Analizar este entramado normativo permite comprender cómo se materializa el derecho a la educación en condiciones de equidad territorial y cómo la estructura fiscal condiciona la capacidad de los gobiernos locales para responder a las necesidades de sus poblaciones.

A lo largo de tres décadas, el país ha transitado de un modelo centralizado de transferencias hacia un esquema de mayor autonomía y corresponsabilidad territorial. Este proceso, consolidado con la creación del Sistema General de Participaciones, sentó las bases para un financiamiento más estable y previsible, pero aún enfrenta retos en materia de adecuación, eficiencia y equidad. Las reformas recientes han buscado responder a estas tensiones, fortaleciendo la descentralización fiscal y reconociendo la educación como un derecho fundamental cuya garantía exige una inversión sostenida y progresiva.

En este marco, el análisis de la normativa sobre financiamiento educativo permite identificar los hitos que han definido la relación entre nación y territorios, las reglas de distribución de los recursos y los mecanismos de gestión institucional. El cuadro que sigue presenta una

síntesis de las principales normas que han estructurado este proceso, desde la Constitución de 1991 hasta las reformas constitucionales de 2024.

Tabla 1. Principales normas que han estructurado la normativa sobre financiamiento educativo

Año	Norma / Instrumento	Entidad responsable o emisora	Objeto o descripción principal
1991	Constitución Política de Colombia	Asamblea Nacional Constituyente	Establece la descentralización y la corresponsabilidad de la nación y los entes territoriales en la financiación de la educación. Reconoce la educación como un derecho y un servicio público esencial.
1992	Ley 30 de 1992 (Educación Superior)	Congreso de la República	Organiza el sistema de educación superior. Los artículos 86 y 87 definen la financiación compartida entre nación, entidades territoriales y recursos propios de las universidades.
1993	Ley 60 de 1993 (Situado Fiscal)	Congreso de la República	Regula la distribución de competencias y recursos entre nación y entidades territoriales. Crea el Situado Fiscal, mecanismo de transferencias para educación, salud y saneamiento básico.
1994	Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), art. 153	Congreso de la República	Declara la educación básica obligatoria y gratuita, define responsabilidades compartidas de financiamiento y sienta bases para el acceso equitativo.
2001	Acto Legislativo 01 de 2001	Congreso de la República	Sustituye el Situado Fiscal por el Sistema General de Participaciones (SGP). Establece porcentajes de destinación, reglas de crecimiento y criterios de distribución para educación, salud y propósito general.
2001	Ley 715 de 2001	Congreso de la República	Desarrolla el Acto Legislativo 01/2001. Define competencias de nación y territorios y la asignación del 58,5 % del SGP a educación. Incluye la «bolsa de calidad» para mejoramiento institucional y gestión escolar.
2002	Decreto 1528 de 2002	Ministerio de Hacienda y Ministerio de Educación Nacional	Reglamenta la distribución de los recursos del SGP para educación, estableciendo criterios técnicos, demográficos y de planta docente.

Año	Norma / Instrumento	Entidad responsable o emisora	Objeto o descripción principal
2003	Ley 819 de 2003 (Responsabilidad Fiscal)	Congreso de la República	Introduce el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y los Marcos de Gasto Sectorial de Mediano Plazo (MGMP), que condicionan la planeación y sostenibilidad del gasto público, incluyendo educación.
2007	Ley 1176 de 2007	Congreso de la República	Modifica la Ley 715. Ajusta la distribución del SGP entre sectores, mantiene el 58,5 % para educación y precisa criterios de gasto en calidad y cobertura.
2008	Decreto 4791 de 2008	Ministerio de Educación Nacional	Regula los Fondos de Servicios Educativos (FSE), que permiten la gestión y ejecución directa de recursos por parte de las instituciones educativas oficiales.
2015	Decreto 1075 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Educación)	Presidencia de la República / MEN	Compila y unifica la normatividad vigente del sector educativo, incluyendo disposiciones sobre financiación, administración y gestión escolar.
2016	Ley 1804 de 2016 («De Cero a Siempre»)	Congreso de la República	Crea la Política de Estado para la Primera Infancia. Define corresponsabilidad entre el MEN, el ICBF y la CIPI, y orienta el financiamiento integral de la educación inicial.
2018	Decreto 1416 de 2018	Presidencia de la República / CIPI	Crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), que articula la financiación y coordinación entre entidades.
2022	Decreto 1411 de 2022	Ministerio de Educación Nacional	Regula la prestación del servicio educativo en primera infancia, fijando criterios técnicos, pedagógicos y financieros.
2024	Acto Legislativo 03 de 2024	Congreso de la República	Reforma la descentralización fiscal. Ordena una ley orgánica de competencias y recursos para clarificar funciones y asegurar equidad territorial en el financiamiento.
2024	Acto Legislativo 04 de 2024	Congreso de la República	Reconoce la educación inicial y media como derechos fundamentales, amplía la obligatoriedad y ordena incrementar progresivamente las transferencias del SGP destinadas a educación.

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2.

Concurrencia de fuentes de financiación

El financiamiento de la educación básica refleja de manera directa el compromiso del Estado con la garantía del derecho a la educación y con la equidad territorial. La forma en que se distribuyen y ejecutan los fondos públicos determina la capacidad del sistema para sostener la cobertura, mejorar la calidad y atender las necesidades diferenciales de los territorios. En este sentido, analizar la evolución del gasto público en educación permite observar no solo cuánto se invierte, sino también cómo se estructura esa inversión y qué tan equilibrada resulta entre niveles de gobierno y fuentes de financiamiento.

Entre 2002 y 2021, la inversión en educación preescolar, básica y media creció por encima del ritmo de la inflación, mostrando un esfuerzo sostenido del Estado por fortalecer el financiamiento del sector. Sin embargo, la composición del gasto demuestra una alta dependencia de las transferencias nacionales, que concentran la mayor parte de los recursos, frente a una participación más limitada de las fuentes territoriales, las regalías y la inversión directa del Gobierno nacional.

El cuadro que sigue presenta la evolución de esta estructura de financiamiento durante las dos últimas décadas, destacando el peso relativo de cada fuente de recurso y los cambios en la distribución del esfuerzo fiscal entre nación y entidades territoriales.

Tabla 1. Recursos de educación preescolar, básica y media 2002-2021

RECURSOS DE EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA								
	2002	2006	2011	2016	2021	2021/2022	% Part 21	
TOTAL EDUCACIÓN BÁSICA SECTOR PÚBLICO	7,9	13,7	24,8	33,8	46,6	488 %	100 %	
TRANSFERENCIAS DE LA NACIÓN	7,1	11,2	19,2	27,0	39,8	458 %	85 %	
Sistema General de Participaciones SGP	6,2	9,2	14,3	18,9	26,8	334 %	58 %	
Alimentación Escolar SGP + Conpes + PGN	0,1	0,3	0,7	0,9	26,8	1.165 %	3 %	
Fondo Prestaciones Sociales Magisterio	0,8	1,7	4,2	7,1	11,3	1.348 %	24 %	
Otras transferencias	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	-29 %	0 %	
INVERSIÓN NACIONAL	0,2	0,5	1,3	2,2	1,4	693 %	3 %	
Infraestructura	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	1.001 %	1 %	
Cobertura, calidad, eficiencia, primera infancia	0,1	0,2	0,3	0,5	0,2	228 %	0 %	
Otras entidades de nivel central	0,1	0,2	0,7	1,4	0,7	1.005 %	2 %	
REGALÍAS EDUCACIÓN	0,1	0,7	1,6	1,9	0,7	1.049 %	2 %	
Municipios	0,1	0,4	0,9	1,2	0,2	201 %	0 %	
Departamentos	-	0,3	0,7	0,7	0,6	0 %	1 %	
INVERSIÓN FUENTES TERRITORIALES	0,6	1,3	2,7	2,6	4,8	724 %	10 %	
Distritos y municipios	0,5	1,0	1,8	1,7	3,9	702 %	8 %	
Municipios	0,1	0,3	0,9	0,9	0,9	841 %	2 %	
RECURSO EN BILLONES DE PESOS CORRIENTES (INFLACIÓN 2002 A 2021 224 %)								

Fuente: tomado de *Propuesta para documento técnico de soporte Proyecto de Ley Orgánica SGPEducación*, por Juan Carlos Martínez (2025).

Anexo 3.

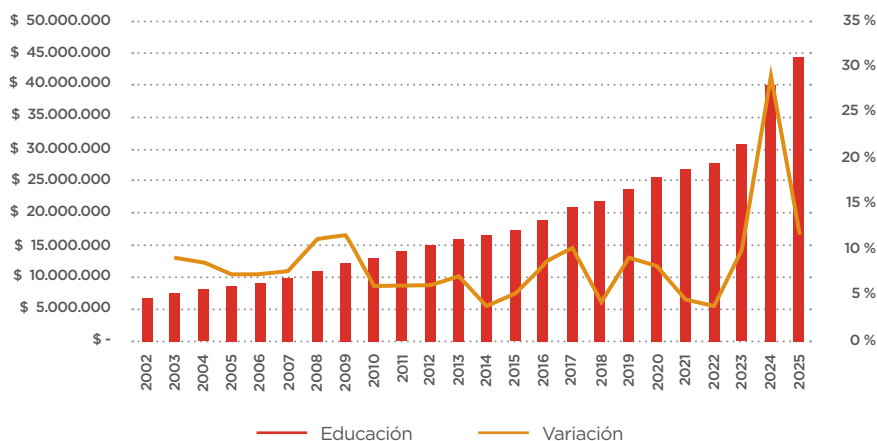
Evolución de las transferencias del SGP - Educación

7

El Sistema General de Participaciones (SGP) es el pilar del financiamiento educativo en Colombia. A través de este mecanismo, la nación transfiere fondos a las entidades territoriales para garantizar la prestación del servicio educativo en los niveles preescolar, básico y medio. Su relevancia radica en que asegura la continuidad del derecho a la educación en todo el territorio nacional y contribuye a equilibrar, aunque de manera parcial, las diferencias en capacidad fiscal entre regiones. En las últimas dos décadas, el SGP ha mantenido una trayectoria de expansión que refleja el esfuerzo del Estado por sostener la cobertura y fortalecer la sostenibilidad del sistema, aunque la estructura del financiamiento sigue siendo altamente centralizada y limita la autonomía territorial en la gestión de los recursos.

Entre 2002 y 2025, el financiamiento educativo canalizado a través del SGP experimentó un crecimiento constante, con una aceleración notable en la última década (ver gráfica 1). Este aumento ha permitido sostener la ampliación de la matrícula y responder a la mayor demanda derivada de la obligatoriedad de nuevos niveles educativos. Sin embargo, el ritmo de crecimiento no ha sido homogéneo: algunos periodos registran incrementos significativos, mientras otros muestran estancamientos asociados a los ciclos fiscales nacionales. El impulso observado en los años más recientes confirma la voluntad de priorizar la educación dentro del gasto público, pero también plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de ese esfuerzo en el mediano plazo.

Gráfica 1. Recursos del Sistema General de Participaciones para educación entre 2002 - 2025
(en millones de pesos corrientes)



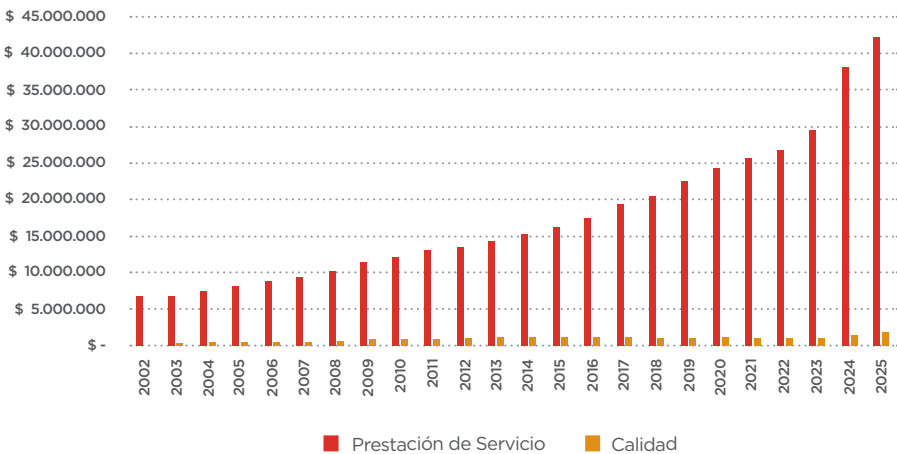
Fuente: elaboración propia con datos de SICODIS - DNP.

Más allá del volumen de recursos, la evolución del Sistema General de Participaciones (SGP) muestra una fuerte concentración del gasto en componentes recurrentes —particularmente nómina y prestaciones— que garantizan estabilidad, pero reducen el margen para invertir en calidad, innovación pedagógica o infraestructura. El desafío no radica únicamente en aumentar la inversión, sino en orientar los presupuestos de manera estratégica hacia la mejora de los aprendizajes y la reducción de brechas. En conjunto, el sistema ha logrado consolidarse financieramente, pero aún enfrenta el reto de traducir ese crecimiento en resultados más equitativos y sostenibles.

Esa brecha se hace más evidente al comparar la evolución de los recursos destinados a la prestación del servicio con los orientados a la calidad (ver gráfica 2). Si bien el presupuesto total del SGP ha crecido de manera sostenida en las últimas dos décadas, la proporción asignada a mejorar la calidad educativa se ha mantenido prácticamente inalterada. Esto refleja un modelo de financiamiento que, aunque ha garantizado la estabilidad

del sistema y la expansión de la cobertura, no ha logrado traducir ese esfuerzo fiscal en mejoras sustantivas en los aprendizajes, las condiciones pedagógicas o la equidad territorial.

Gráfica 2. Prestación del servicio vs. calidad



Fuente: elaboración propia con datos de SICODIS - DNP.

El contraste entre ambas fuentes de gasto explica que el crecimiento del SGP ha estado concentrado en asegurar la operación del sistema — pago de docentes, personal administrativo y funcionamiento básico—, mientras que las inversiones en calidad continúan siendo marginales dentro del total. En otras palabras, el país ha avanzado en garantizar el acceso, pero el impacto de ese avance sobre la calidad y los resultados educativos sigue siendo limitado. Reequilibrar esta distribución es hoy una de las claves para que el crecimiento financiero del sector se refleje en trayectorias más completas y en oportunidades reales para todos los estudiantes.

En síntesis, la evolución del financiamiento educativo a través del SGP refleja un esfuerzo sostenido del Estado por fortalecer la cobertura y garantizar la continuidad del servicio en todo el país. Sin embargo, el reto ya no está solo en mantener el crecimiento presupuestal, sino en

transformar la forma en que se asignan y ejecutan los fondos destinados a la educación. La consolidación de un sistema educativo equitativo y de calidad requiere una estructura de financiamiento más flexible, capaz de responder a las diferencias territoriales y de priorizar inversiones que impacten directamente en los aprendizajes. Solo así el aumento del presupuesto podrá traducirse en una mejora real de las trayectorias educativas y en un avance efectivo hacia una educación más justa y sostenible.

Anexo 4.

Distribución del Sistema General de Participaciones (SGP) - Educación

11

El Sistema General de Participaciones (SGP) constituye el principal instrumento de financiamiento del sistema educativo colombiano y una de las herramientas más relevantes de redistribución territorial del Estado. A través de este mecanismo, la nación transfiere fondos a las entidades territoriales con el propósito de garantizar la prestación del servicio educativo y promover condiciones mínimas de equidad en todo el país. Su diseño busca compensar las brechas fiscales entre territorios con diferentes capacidades tributarias, permitiendo que el derecho a la educación no dependa de la riqueza local sino del esfuerzo nacional por sostener la cobertura y la calidad.

Sin embargo, la manera en que se distribuyen y gestionan las asignaciones del SGP ha sido objeto de debate permanente. Aunque la fórmula vigente incorpora criterios como matrícula, dispersión, ruralidad y vulnerabilidad, en la práctica la variable de población atendida sigue teniendo el mayor peso, lo que reproduce desigualdades históricas entre zonas rurales, dispersas o con menores niveles de desarrollo institucional. A esto se suma una estructura interna altamente concentrada en el gasto recurrente, que asegura la operación del sistema, pero deja escaso margen para invertir en calidad, innovación pedagógica o infraestructura.

El siguiente cuadro resume la estructura y los criterios actuales de distribución del SGP-Educación para 2025, mostrando la proporción de recursos destinados a cada componente y la forma en que se asignan

entre entidades territoriales. La información es clara: aunque el sistema ha logrado estabilidad financiera, su esquema de distribución continúa siendo uno de los principales retos para avanzar hacia un financiamiento más equitativo y una gestión territorial con mayor autonomía y capacidad transformadora.

Tabla 1. Estructura y criterios actuales de distribución del SGP-Educación para 2025

Componente / Criterio de distribución	Descripción y finalidad principal	Porcentaje aproximado del total SGP-Educación (2025)	Observaciones y evolución reciente
Prestación del servicio educativo (población atendida)	Financia la operación del sistema educativo: pago de nómina docente y administrativa, prestaciones sociales, costos de funcionamiento y apoyo logístico.	≈ 84 %	Es el componente más estable del SGP. Su crecimiento se ajusta principalmente a la expansión de la matrícula y a los incrementos salariales. Representa la mayor proporción del gasto educativo en el nivel territorial.
Calidad educativa y gratuidad	Recursos destinados a fortalecer las condiciones de enseñanza y aprendizaje, incluyendo infraestructura, dotación, permanencia, bienestar docente, alimentación escolar (PAE) y gratuidad educativa.	≈ 13 %	Ha mostrado un crecimiento marginal frente al componente de prestación. El DD SGP-103-2025 ajusta ligeramente su monto priorizando eficiencia y equidad. Su baja proporción limita la inversión directa en calidad y reducción de brechas.
Gastos administrativos	Financia los costos de gestión asociados a la administración del servicio educativo por parte de las entidades territoriales (certificadas y no certificadas).	≈ 3 %	Monto sujeto a topes legales. En 2025 se aplicó un ajuste negativo cercano a -\$ 2691 millones, buscando contener el gasto operativo y optimizar la eficiencia en el uso de los recursos.
Criterios de distribución territorial	La asignación entre departamentos, distritos y municipios certificados se basa en matrícula atendida y proyectada, dispersión, ruralidad, vulnerabilidad socioeconómica y eficiencia administrativa.	Varía en cada territorio	Aunque se han incorporado variables diferenciales, en la práctica la matrícula sigue siendo el criterio predominante, lo que mantiene desigualdades entre territorios rurales, dispersos o con baja densidad poblacional.

Fuente: elaboración propia a partir del informe *Propuesta para documento técnico de soporte Proyecto de Ley Orgánica SGPEducación*, por Juan Carlos Martínez.

Nota: los porcentajes de distribución corresponden a estimaciones consolidadas a partir del soporte del Proyecto de Ley Orgánica SGPEducación (Martínez, 2025) y del DD SGP1032025. La estructura del SGP-Educación mantiene la proporción histórica entre componentes, con predominio del gasto en prestación del servicio. Otros fondos, como el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, complementan el financiamiento educativo, aunque no forman parte del SGP.