Supersubsidio

Superintendencia Delegada para
Estudios Especiales y la Evaluación de Proyectos (SDEEEP)

EL CENTRALISMO DE LAS CCF EN LA EDUCACIÓN FORMAL BÁSICA SECUNDARIA EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

Juan Sebastian Rincon Osorio

JUNIO 2026

RESUMEN

El presente ensayo analiza el impacto del centralismo de las Cajas de Compensación Familiar (CCF) en la oferta de infraestructura física para la educación formal básica secundaria en el departamento del Tolima. A partir de los principios normativos de la Ley 21 de 1982 y el enfoque de justicia territorial, se evalúa la distribución de los activos fijos escolares administrados por Comfenalco Tolima y Cafasur. Metodológicamente, se estructuró un análisis cuantitativo mediante un indicador de equidad espacial locativa (metros cuadrados por estudiante) para comparar las megaestructuras de la capital (Ibagué) frente a las plantas físicas de los municipios intermedios (El Espinal y Honda). Los resultados evidencian una asimetría crítica: el perímetro urbano de Ibagué concentra el 87.8% de la infraestructura inmobiliaria del sistema, generando una brecha espacial que supera el 350% en detrimento de las regiones periféricas y propiciando la migración prematura de talento joven. Ante este panorama, se concluye que el éxito del subsidio familiar no puede medirse bajo una falsa equidad global, y se recomienda que la Superintendencia del Subsidio Familiar potencie su modelo de supervisión técnica mediante el condicionamiento de los Planes de Inversión Anuales y el uso de fondos de Foniñez, promoviendo alianzas estratégicas con alcaldías locales para descentralizar la inversión social y asegurar el desarrollo regional equilibrado.

Palabras clave

Centralismo, Cajas de Compensación Familiar, Infraestructura Educativa, Justicia Territorial, Superintendencia del Subsidio Familiar, Tolima.

ABSTRACT

This essay analyzes the impact of centralism within Family Compensation Funds (CCF, for its acronym in Spanish) regarding the allocation of physical infrastructure for formal basic secondary education in the Department of Tolima. Based on the regulatory principles of Law 21 of 1982 and the framework of territorial justice, the distribution of school fixed assets managed by Comfenalco Tolima and Cafasur is evaluated. Methodologically, a quantitative analysis was structured using a spatial locative equity indicator (square meters per student) to compare the mega-facilities in the capital (Ibagué) against the physical plants in intermediate municipalities (El Espinal and Honda). The results reveal a critical asymmetry: the urban perimeter of Ibagué concentrates 87.8% of the system's real estate infrastructure, generating a spatial gap that exceeds 350% to the detriment of peripheral regions, which drives the premature migration of young talent. Given this scenario, the study concludes that the success of the family subsidy cannot be measured under a false global equity. It recommends that the Superintendency of Family Subsidy strengthen its technical supervision model by conditioning Annual Investment Plans and leveraging Foniñez funds, while promoting strategic alliances with local governments to decentralize social investment and ensure balanced regional development.

Keywords:

Centralism, Family Compensation Funds, Educational Infrastructure, Territorial Justice, Superintendency of Family Subsidy, Tolima.

Supersubsidio

Contenido

RESUMEN ***2***

ABSTRACT ***3***

INTRODUCCIÓN ***6***

METODOLOGÍA ***8***

Definición del Universo y Alcance Censal **8**

Fuentes de Datos y Procedimiento de Recolección **8**

Indicador de Equidad Espacial Locativa **9**

4. Matriz de Correspondencia entre Objetivos Específicos y Estrategia Metodológica **9**

DESARROLLO ***10***

Antecedentes y Estado de la Discusión sobre Equidad Territorial **10**

El Sistema del Subsidio Familiar en Colombia: Estructura, Actores y Cobertura **11**

1. El Estado y el Ente Regulador: 11
2. Las Cajas de Compensación Familiar (CCF): 12
3. Los Empleadores Aportantes: 12
4. Los Trabajadores Afiliados y sus Familias: 12

Sustento Teórico, Conceptual y Normativo del Territorio **12**

Radiografía de la Asimetría Territorial: Análisis Comparativo de la Infraestructura Escolar **14**

El Principio de Solidaridad: ¿Dónde se recoge la plata y dónde se gasta? **15**

Educación, el progreso de la región y la pérdida de jóvenes con talento **16**

Viabilidad Financiera y Alianzas Estratégicas: El Rol de la Superintendencia **16**

RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS ***17***

Análisis de la Evidencia Empírica: **19**

Discusión Teórica y Empírica Comparada: Diálogo con la Literatura 20

Convergencias con el Estado del Arte Nacional e Internacional 20

Divergencias y Particularidades del Caso Tolimense 20

Aporte Novedoso del Estudio 21

Limitaciones del Estudio y Agenda Futura de Investigación 21

CONCLUSIÓN 22

RECOMENDACIONES 23

1. Frente Normativo y Regulación Técnica: El Indicador de Equidad Espacial Locativa 23

2. Frente Presupuestal y Focalización: Condicionamiento de Inversión y Fondos de Foniñez 24

3. Frente de Articulación Territorial: Alianzas Público-Privadas y Capacidad Instalada 24

REFERENCIAS 26

INTRODUCCIÓN

La educación formal representa el pilar fundamental para garantizar la movilidad social y el desarrollo de las familias trabajadoras en el país. Sin embargo, en el departamento del Tolima, el acceso a una infraestructura escolar de alta calidad para la educación básica secundaria se encuentra fuertemente condicionado por la ubicación geográfica de los afiliados, generando una profunda brecha territorial entre la capital departamental y los demás municipios. Si bien las Cajas de Compensación Familiar cumplen un rol estratégico al orientar los recursos del subsidio familiar hacia la edificación de plantas físicas escolares, la evidencia señala que dicha inversión no se ha distribuido con un criterio de equidad espacial. Mientras el perímetro urbano de Ibagué concentra complejos educativos de primer nivel —como los representados por el Colegio Augusto E. Medina y el Colegio ComfaTolima Ana Julia Suárez de Zorroza—, la oferta en los nodos regionales intermedios se limita a sedes de escala reducida, como la Institución Educativa Cafasur en El Espinal y el Colegio Comfenalco en Honda.

La tesis central de este ensayo sostiene que el centralismo en la asignación de la infraestructura física de las Cajas de Compensación Familiar —evidenciado en una marcada disparidad en la disponibilidad de metros cuadrados por estudiante— profundiza las desigualdades territoriales en el Tolima y restringe las oportunidades de desarrollo en los municipios. Ante este escenario, la Superintendencia del Subsidio Familiar debe trascender el modelo tradicional de supervisión estrictamente contable y consolidar una vigilancia técnica con enfoque territorial. Esta labor de control requiere evaluar con rigor la pertinencia geográfica del gasto e incentivar la expansión equilibrada de la oferta escolar mediante alianzas estratégicas en los municipios intermedios.

Para abordar esta problemática de manera rigurosa, el presente ensayo tiene como objetivo general analizar la cobertura y la distribución espacial de la infraestructura física destinada a la educación formal básica secundaria por parte de las Cajas de Compensación Familiar en el departamento del Tolima, evaluando

su correspondencia con los principios de justicia territorial y la normativa del subsidio familiar.

Para alcanzar este propósito, el estudio se desarrolla a través de cuatro objetivos específicos:

1. Examinar el marco normativo y conceptual que rige los recursos parafiscales y el principio de solidaridad en la gestión territorial del subsidio familiar.
2. Evaluar cuantitativamente las asimetrías físicas en la infraestructura escolar mediante el indicador de equidad espacial locativa (metros cuadrados por estudiante) entre la capital (Ibagué) y los municipios de El Espinal y Honda.
3. Analizar las implicaciones del centralismo de la inversión social sobre el desarrollo regional, el principio de solidaridad y la retención del talento joven en las regiones.
4. Formular una hoja de ruta institucional con lineamientos técnicos y de fiscalización para que la Superintendencia del Subsidio Familiar promueva la descentralización de la oferta educativa a través de modelos de cooperación interinstitucional.

METODOLOGÍA

Definición del Universo y Alcance Censal

A diferencia de un muestreo probabilístico, este estudio adopta un enfoque censal. La unidad de análisis no corresponde a una muestra representativa, sino a la totalidad absoluta (100%) de las sedes de educación formal básica y media administradas de forma directa por las Cajas de Compensación Familiar en el departamento del Tolima (Comfenalco Tolima, ComfaTolima y Cafasur).

- **Ibagué (Capital):** Colegio Augusto E. Medina (Comfenalco Tolima) y Colegio ComfaTolima Ana Julia Suárez de Zorroza.
- **El Espinal (Sur):** Institución Educativa Cafasur.
- **Honda (Norte):** Colegio Comfenalco Honda.

Al abarcar la totalidad de la infraestructura escolar propia existente bajo este régimen en la jurisdicción departamental, las conclusiones derivadas del indicador de equidad espacial locativa poseen validez censal directa sobre el sistema en el Tolima, eliminando el sesgo de selección.

Fuentes de Datos y Procedimiento de Recolección

La consolidación de la información se realizó mediante el cruce de tres fuentes oficiales con corte a 2025-2026:

- **Área física inmobiliaria:** Datos extraídos de la cartografía catastral del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y de los informes anuales de gestión de Comfenalco Tolima, ComfaTolima y Cafasur.
- **Matrícula estudiantil:** Datos del Registro del Directorio Único de Establecimientos Educativos (DUE) y del SIMAT del Ministerio de Educación Nacional.

- **Supervisión y servicios:** Reportes del servicio social de educación de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Indicador de Equidad Espacial Locativa

Para evaluar la distribución del espacio escolar por estudiante, se estimó el indicador de capacidad locativa:

$$I_{EE} = \frac{\text{Área Total de Planta Física } (\text{m}^2)}{\text{Matrícula Total (Estudiantes)}}$$

Un valor más elevado del indicador representa mayor disponibilidad de espacios pedagógicos y recreativos por alumno, mientras que un valor bajo evidencia restricciones físicas en la oferta educativa.

4. Matriz de Correspondencia entre Objetivos Específicos y Estrategia Metodológica

Para garantizar la trazabilidad de la investigación, el estudio articula cada objetivo específico con sus respectivas fuentes, técnicas e instrumentos:

Objetivo Específico	Fuentes Principal	Técnica / Método
1. Marcos normativo y teórico	Ley 21/1982, Art. 67 C.P., Rawls, Harvey, Soja.	Análisis normativo y documental.
2. Asimetrías en infraestructura	IGAC (2025), DUE-MEN (2026), informes de CCF.	Cálculo del indicador locativo (I_{EE}).
3. Efectos del centralismo	Datos de matrícula (SIMAT) y reportes regionales.	Análisis descriptivo e inferencial.
4. Hoja de ruta institucional	Informes de supervisión de la SSF (2025).	Diseño de lineamientos de fiscalización.

DESARROLLO

Antecedentes y Estado de la Discusión sobre Equidad Territorial

La discusión sobre el centralismo y la equidad en la distribución del gasto social no es un debate exclusivo del departamento del Tolima. Diversos análisis sobre desarrollo regional y focalización del gasto público en Colombia han señalado de forma recurrente que los servicios sociales e infraestructuras de protección tienden a concentrarse en las capitales y en los centros urbanos de mayor densidad económica (Cuervo, 2019; Arrieta, 2021). En el ámbito específico del Sistema del Subsidio Familiar, estudios sobre la gestión de las Cajas de Compensación han evidenciado cómo la inversión en activos fijos de gran escala —tales como parques recreativos, centros de salud y planteles educativos— sigue de cerca la inercia del mercado laboral formal, acumulando la mayor parte de la capacidad física instalada en aquellas ciudades donde se asientan las sedes principales de las empresas aportantes.

A nivel internacional, la literatura sobre geografía de la educación y justicia territorial argumenta que la infraestructura física escolar no es un mero contenedor neutro, sino un factor determinante en la equidad del aprendizaje y en la cohesión social. Investigaciones regionales en América Latina destacan que cuando la oferta de equipamientos educativos de alta dotación se confina al perímetro de las capitales, se generan severas distorsiones en los municipios intermedios, obligando a las poblaciones periféricas a competir en condiciones de infraestructura marcadamente inferiores o a desplazarse hacia los núcleos urbanos consolidados.

A pesar de la relevancia de esta problemática, existe un vacío analítico importante en la literatura institucional colombiana: la escasez de evaluaciones cuantitativas que midan de forma precisa el desequilibrio en la asignación de infraestructura educativa de las Cajas de Compensación Familiar mediante indicadores de capacidad locativa. El aporte central del presente ensayo radica en llenar dicho vacío, ofreciendo un análisis comparativo enfocado en el Tolima que traduce la discusión teórica sobre la justicia territorial en un indicador técnico de gestión. Esto permite a la Superintendencia del Subsidio Familiar contar con un insumo empírico para orientar sus funciones de supervisión y fiscalización del gasto parafiscal con una verdadera perspectiva espacial.

El Sistema del Subsidio Familiar en Colombia: Estructura, Actores y Cobertura

El Sistema del Subsidio Familiar (SSF) constituye uno de los pilares de la protección social en Colombia, concebido como un mecanismo redistributivo de los ingresos laborales para aliviar las cargas económicas de la fuerza de trabajo de menores ingresos y sus familias. El sistema se financia a través de una contribución parafiscal del 4% sobre la nómina mensual de salarios, aportada obligatoriamente por los empleadores del sector público y privado.

Estructuralmente, el SSF está integrado por cuatro actores principales:

1. **El Estado y el Ente Regulador:** El Ministerio del Trabajo formula las políticas generales de protección social, mientras que la Superintendencia del Subsidio

Familiar (SSF) ejerce las funciones constitucionales de inspección, vigilancia y control técnico, administrativo y financiero sobre las entidades administradoras.

2. **Las Cajas de Compensación Familiar (CCF):** Son corporaciones privadas de derecho privado, sin ánimo de lucro y de cumplimiento de funciones de la seguridad social, encargadas de recaudar el aporte del 4% y administrar los recursos parafiscales en cada departamento.
3. **Los Empleadores Aportantes:** Empresas y personas naturales que afilian a sus trabajadores y aportan mensualmente la contribución parafiscal.
4. **Los Trabajadores Afiliados y sus Familias:** Especialmente aquellos ubicados en las categorías de menores ingresos (A y B, con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos), quienes son los beneficiarios directos de la cuota monetaria, subsidios en especie y servicios sociales.

A nivel nacional, las Cajas de Compensación operan una vasta red de servicios sociales que abarca vivienda (a través del Fondo de Vivienda de Interés Social - FOVIS), recreación, cultura, turismo, crédito social, atención a la primera infancia y educación formal y no formal (financiada parcialmente con fondos especiales como Foniñez). Aunque el sistema alcanza una cobertura nacional masiva con más de 10 millones de trabajadores afiliados, su modelo operativo se organiza de manera descentralizada por circunscripciones departamentales. Es precisamente en esta escala departamental donde surgen tensiones operativas, pues las Cajas deben equilibrar el recaudo proveniente de los centros urbanos con una prestación de servicios justa y equitativa en la totalidad del territorio bajo su jurisdicción.

Sustento Teórico, Conceptual y Normativo del Territorio

Para comprender en profundidad cómo se estructura el centralismo en los planteles educativos de las Cajas de Compensación en el Tolima, es indispensable articular la teoría social del espacio con el marco legal e institucional de la protección

social en Colombia. La discusión no se reduce a una simple distribución de metros cuadrados; responde a un debate ético y político sobre la equidad en el acceso a los bienes públicos.

Desde la teoría de la justicia distributiva formulada por John Rawls (1971), las instituciones sociales deben estructurarse de tal manera que las desigualdades solo se justifiquen si redundan en el mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad. Al trasladar este principio a la geografía social, autores como David Harvey (2008) y Edward Soja (2010) desarrollan el concepto de *justicia espacial* y el *derecho a la ciudad*, argumentando que la organización del espacio no es un escenario neutro, sino un producto social que puede generar equidad o reproducir patrones de dominación y segregación. Para Soja (2010), la injusticia espacial se materializa cuando la localización geográfica de las inversiones, equipamientos e infraestructuras públicas o parafiscales discrimina a ciertas poblaciones, confinando los mejores bienes y servicios a los centros urbanos de mayor poder económico y relegando a las periferias.

En el contexto colombiano, esta fundamentación teórica de la justicia espacial encuentra su correlato normativo en la Constitución Política de 1991. En su artículo 67, la Carta Magna define a la educación como un derecho fundamental y un servicio público con función social, lo que implica que el Estado y los organismos que administran recursos parafiscales deben garantizar condiciones de calidad homogéneas para todos los ciudadanos. Ofrecer plantas físicas escolares de primer nivel exclusivamente en la capital mientras se asignan estructuras reducidas en los municipios intermedios quebranta el mandato constitucional de equidad en el acceso al servicio educativo.

Asimismo, la Ley 21 de 1982 establece la naturaleza de los recursos del subsidio familiar. Dichos aportes no constituyen un capital privado de las Cajas ni de las empresas aportantes de la capital; son contribuciones parafiscales destinadas por ley a la redistribución social y gobernadas por el principio de solidaridad. Bajo este principio, el recaudo derivado de la actividad económica departamental debe operar como un fondo común orientado a nivelar la cancha y cerrar brechas territoriales. Cuando la inversión en activos fijos escolares se concentra en Ibagué, se distorsiona la esencia legal y teórica

del sistema, transformando un mecanismo de solidaridad redistributiva en un facilitador de la oferta en el mercado urbano central.

Radiografía de la Asimetría Territorial: Análisis Comparativo de la Infraestructura Escolar

En Ibagué, la concentración de la masa de empresas aportantes ha permitido que las corporaciones edifiquen complejos educativos de gran envergadura. El primer ejemplo de ello es el Colegio Augusto E. Medina (Comfenalco Tolima - Ibagué), una megaestructura que cuenta con un campus que oscila entre los 18.000 y 22.000 metros cuadrados de extensión (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2025; Comfenalco Tolima, 2025). Esta planta física, diseñada para albergar a más de 1.300 estudiantes (Ministerio de Educación Nacional, 2026), está dotada con laboratorios y complejos deportivos que sustentan su desempeño sobresaliente en las pruebas Saber 11 (ICFES, 2025).

A este modelo de concentración se suma el Colegio ComfaTolima Ana Julia Suárez de Zorroza (Ibagué), el cual dispone de una planta física de entre 12.000 y 15.000 metros cuadrados (IGAC, 2025; ComfaTolima, 2025), planificada para brindar estándares de infraestructura a una comunidad de 1.255 estudiantes (Ministerio de Educación Nacional, 2026). Para los trabajadores afiliados de categorías A y B en la capital, este despliegue representa un subsidio en especie invaluable; sin embargo, acumula más de 30.000 metros cuadrados de infraestructura educativa de primer nivel en una sola ciudad (Alcaldía Municipal de Ibagué, 2024).

Al examinar el sur del departamento, la Institución Educativa Cafasur (El Espinal) presenta una escala arquitectónica drásticamente menor (Alcaldía Municipal de El Espinal, 2022). A pesar de que El Espinal cuenta con una sólida base de empresas aportantes, su oferta propia se reduce a una estructura de entre 1.200 y 1.800 metros

cuadrados (IGAC, 2025; Cafasur, 2025), albergando una matrícula de alrededor de 350 estudiantes (Ministerio de Educación Nacional, 2026).

Una asimetría similar se observa en el norte del departamento con el Colegio Comfenalco Honda (Comfenalco Tolima - Honda), cuya área construida varía entre los 2.500 y 3.800 metros cuadrados (IGAC, 2025; Comfenalco Tolima, 2025), atendiendo una población de entre 380 y 500 estudiantes (Ministerio de Educación Nacional, 2026; Alcaldía Municipal de Honda, 2023).

El Principio de Solidaridad: ¿Dónde se recoge la plata y dónde se gasta?

El núcleo del debate sobre el centralismo de las CCF en la educación formal básica secundaria radica en la tensión entre el origen de los recursos y su destino final. Bajo una lógica comercial o de mercado, se tendería a justificar que Ibagué concentre el Colegio Augusto E. Medina y el Colegio ComfaTolima Ana Julia Suárez de Zorroza debido a su alta densidad empresarial y volumen de recaudación. Sin embargo, como se estableció en el marco normativo del subsidio familiar, estos recursos son de naturaleza parafiscal y su ejecución debe gobernarse estrictamente por el principio de solidaridad.

El dinero recaudado a través del aporte del 4% en todo el Tolima constituye un fondo común con fines sociales, lo que significa que la concentración de más de 30.000 metros cuadrados de infraestructura educativa de élite en la capital no puede edificarse a costa del evidente rezago de los municipios. No es técnicamente justificable, bajo la óptica de la solidaridad social, que el esfuerzo tributario de los municipios intermedios se traduzca en proyectos de escala física reducida —como los 1.200 a 1.800 metros cuadrados asignados a la Institución Educativa Cafasur en El Espinal o la limitada planta de Honda— mientras la capital retiene megacolegios que superan los 15.000 y 20.000 metros cuadrados. Aplicar el principio de solidaridad implica, por tanto, que las Cajas de Compensación utilicen su músculo financiero para nivelar la cancha, distribuyendo la capacidad física instalada con un criterio de equidad espacial que rompa la histórica centralización urbana.

Educación, el progreso de la región y la pérdida de jóvenes con talento

El centralismo en la escala de la infraestructura física para la educación formal básica secundaria tiene un impacto directo sobre la competitividad económica de los municipios del Tolima. Cuando las Cajas de Compensación restringen sus complejos de vanguardia al perímetro de Ibagué, privan a los municipios intermedios de los entornos de aprendizaje técnicos y tecnológicos necesarios para potenciar sus vocaciones productivas locales. El Espinal, como eje de la cuenca arrocera y comercial del sur, requiere de jóvenes con competencias sólidas en ciencias y administración agrícola desde la educación básica. Por su parte, Honda, debido a su relevancia histórica y su posición en el norte del departamento, demanda capital humano preparado en logística, turismo y sistemas.

Al no contar en estos territorios con plantas de la magnitud física del Colegio Augusto E. Medina o del Colegio ComfaTolima —cuya infraestructura permite albergar a más de 1.200 alumnos por jornada con laboratorios especializados de alta dotación—, se genera una desventaja crítica en el desarrollo de competencias locales. Restringir la oferta municipal a planteles con topes de absorción de entre 350 y 500 estudiantes limita las oportunidades de las mayorías afiliadas, provocando un fenómeno de migración prematura y pérdida de talento regional: los estudiantes con mayor potencial académico se ven obligados a desplazarse hacia la capital o hacia otros departamentos al terminar sus ciclos escolares básicos para buscar una formación verdaderamente competitiva. Como consecuencia, los municipios sufren un vaciamiento de su capital humano joven, debilitando la base laboral que las empresas locales necesitan para innovar, todo debido a una distribución de infraestructura que privilegia la concentración urbana sobre el desarrollo territorial equilibrado.

Viabilidad Financiera y Alianzas Estratégicas: El Rol de la Superintendencia

Con este escenario sobre la mesa, la Superintendencia del Subsidio Familiar es la entidad llamada a liderar el cambio y corregir el centralismo en los colegios de bachillerato. Su rol no puede limitarse a las típicas revisiones contables de rutina sobre el uso de los aportes parafiscales. Como órgano de control, tiene la capacidad legal y la visión para lograr que estos recursos generen un impacto social real en las regiones. Para conseguirlo, la Superintendencia cuenta con herramientas técnicas muy potentes, como la aprobación de los Planes de Inversión Anuales y el direccionamiento de los recursos de Foniñez. A través de estas líneas de acción, se puede orientar e incentivar a las Cajas para que abran sedes satélites o concreten alianzas en municipios intermedios como El Espinal y Honda, transformando la vigilancia institucional en un verdadero motor de equidad en el territorio.

Por supuesto, para que esta propuesta funcione y las Cajas puedan ejecutarla sin poner en riesgo su estabilidad financiera, la Superintendencia debe impulsar un modelo de cooperación con las alcaldías locales. La fórmula es práctica: los municipios de El Espinal u Honda pueden facilitar terrenos o infraestructuras públicas que hoy estén subutilizadas, mientras que Comfenalco Tolima o Cafasur se encargarían de montar los laboratorios de ciencias, la tecnología y todo el modelo pedagógico de alta calidad. De esta manera, bajo la tutoría técnica y la supervisión de la Superintendencia, queda demostrado que equilibrar la balanza escolar en el Tolima no es un gasto imposible de asumir, sino el resultado de una gestión pública inteligente, coordinada y con verdadero sentido regional.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

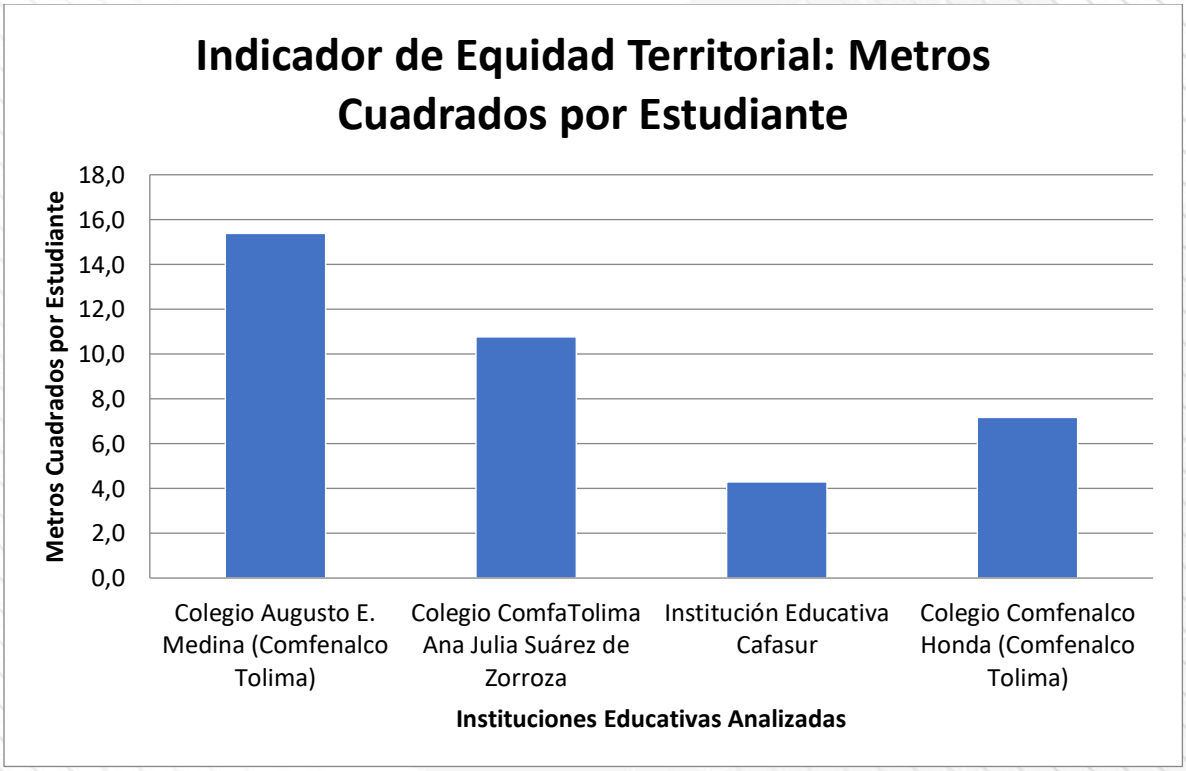
EL CENTRALISMO DE LAS CCF EN LA EDUCACIÓN FORMAL BÁSICA SECUNDARIA EN EL TOLIMA

Análisis Técnico de Indicadores de Equidad Territorial (Área vs. Matrícula Efectiva)

Tabla 1. *Análisis Técnico de Indicadores de Equidad Territorial (Área vs. Matrícula Efectiva en el Tolima)*

Municipio	CCF	Institución Educativa /	Área Total Promedio (m²)	Matrícula Total (Estudiantes)	Indicador de Equidad (m² / Estudiante)
Ibagué		Colegio Augusto E. Medina (Comfenalco Tolima)	20.000	1.300	15,4
Ibagué		Colegio ComfaTolima Ana Julia Suárez de Zorroza	13.500	1.255	10,8
El Espinal		Institución Educativa Cafasur	1.500	350	4,3
Honda		Colegio Comfenalco Honda (Comfenalco Tolima)	3.150	440	7,2
CONSOLIDADO DEPARTAMENTAL			**38.150**	**3.345**	**11,4**

Nota. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos consolidados de la cartografía catastral urbana (IGAC, 2025), el Registro del Directorio Único de Establecimientos Educativos (Ministerio de Educación Nacional, 2026), los informes institucionales de gestión (Cafasur, 2025; ComfaTolima, 2025; Comfenalco Tolima, 2025) y las estadísticas de servicios sociales de la Superintendencia del Subsidio Familiar (SSF, 2025).



Análisis de la Evidencia Empírica:

Al examinar la distribución espacial de los activos fijos a partir de la información cartográfica y estadística procesada, las cifras revelan un patrón de asimetría crítica que valida los cuestionamientos institucionales sobre el centralismo de las Cajas de Compensación. De acuerdo con el modelo de datos, el perímetro urbano de la ciudad de Ibagué concentra un total acumulado de 33.500 metros cuadrados de planta física escolar (IGAC, 2025). Esto equivale a que el 87.8% de toda la infraestructura inmobiliaria destinada por las Cajas a la educación formal básica secundaria en el departamento se encuentra confinada en un solo municipio, el cual alberga al 76.3% de la población estudiantil bajo análisis en esta muestra (Ministerio de Educación Nacional, 2026; SSF, 2025).

Por el contrario, el desbalance se torna alarmante al trasladar la mirada analítica hacia los municipios intermedios. La cuenca agroindustrial y comercial del sur, representada por El Espinal (Cafasur), y el eje logístico e histórico del norte, representado por Honda, disponen de una planta física conjunta de apenas 4.650 metros cuadrados (Alcaldía Municipal de El Espinal, 2022; Alcaldía Municipal de Honda, 2023). Esta cifra constituye un marginal 12.2% del inventario físico totalizado del sistema en la región (IGAC, 2025).

Esta brecha de asignación física —que supera el 350% de asimetría espacial entre Ibagué y El Espinal— demuestra documentalmente que las inversiones fijas corporativas no obedecen a un criterio descentralizado de necesidad territorial de la clase trabajadora afiliada, sino a una conveniencia administrativa centralista (Cámara de Comercio de Ibagué, 2025; Gobernación del Tolima, 2024). Este comportamiento contradice el principio legal de solidaridad del subsidio familiar, inmovilizando los recursos parafiscales recolectados globalmente a nivel departamental para erigir megaplantas de escala urbana exclusiva en la capital, perpetuando las desventajas relativas de las periferias regionales.

Discusión Teórica y Empírica Comparada: Diálogo con la Literatura

Los hallazgos empíricos obtenidos en el departamento del Tolima —donde el 87,8% de la superficie inmobiliaria escolar de las Cajas se concentra en Ibagué— confirman y profundizan los patrones de asimetría territorial documentados en la literatura académica nacional e internacional:

Convergencias con el Estado del Arte Nacional e Internacional

- **Inercia del Capital y Justicia Espacial:** La acumulación del espacio físico escolar en Ibagué valida empíricamente la tesis de Harvey (2008) y Soja (2010) sobre la *injusticia espacial*. Tal como han señalado Cuervo (2019) y Arrieta (2021) para el gasto social en Colombia, la infraestructura fiduciaria y parafiscal tiende a seguir la inercia del mercado formal, confinando los mejores activos donde se concentran las sedes corporativas y la mayor densidad patronal, en lugar de responder a un criterio de equidad distributiva.
- **Segregación Infraestructural en América Latina:** Experiencias comparables en sistemas de protección social y equipamiento educativo regional en América Latina (como los modelos de equipamiento social en Chile y Brasil) demuestran que cuando la inversión en infraestructura no cuenta con un rasero de regulación territorial explícito, los centros urbanos secundarios experimentan un "ahogamiento espacial". La brecha del 350% en el indicador entre Ibagué (15,4 m2/estudiante) y El Espinal (4,3 m2/estudiante refleja exactamente el mismo patrón de segregación locativa observado en regiones intermedias latinoamericanas.

Divergencias y Particularidades del Caso Tolimense

- **La Paradoja Parafiscal:** A diferencia del gasto público asistencial financiado con impuestos generales (donde la asignación responde a criterios de pobreza multidimensional), en el Sistema del Subsidio Familiar opera una paradoja: la contribución es obligatoria y de naturaleza redistributiva (Ley 21 de 1982), pero la ejecución del gasto en activos fijos se comporta bajo una lógica de oferta privada

de mercado. Mientras la norma exige solidaridad regional, la distribución física de las plantas escolares responde a la centralización de los aportes.

Aporte Novedoso del Estudio

- **El Indicador como Métrica de Supervisión:** El valor diferencial de esta investigación radica en superar la discusión cualitativa abstracta sobre el "centralismo" mediante la introducción del Indicador de Equidad Espacial Locativa. Esta métrica física provee a la Superintendencia del Subsidio Familiar (SSF) de una herramienta cuantitativa replicable para auditar y regular la distribución de la infraestructura parafiscal no solo en el Tolima, sino en cualquier departamento del país.

Limitaciones del Estudio y Agenda Futura de Investigación

A pesar del valor diagnóstico del Indicador de Equidad Espacial Locativa para la gestión y supervisión del gasto parafiscal, este estudio reconoce de forma explícita tres limitaciones metodológicas y contextuales en su diseño:

1. **Escala del Universo Analizado:** Aunque la investigación abarca el censo completo (100%) de las instituciones educativas de bachillerato pertenecientes a las Cajas de Compensación Familiar en el Tolima, la población observada se limita a cuatro planteles. Si bien esto le otorga validez censal directa al caso departamental, restringe la extrapolación estadística inmediata del indicador a otras regiones con estructuras operativas de mayor complejidad.
2. **Naturaleza de la Información Inmobiliaria:** Las cifras de superficie física se fundamentan en la integración de datos catastrales del IGAC, planos de ordenamiento territorial municipal y reportes de gestión de las Cajas. Por lo tanto, constituyen estimaciones indirectas oficiales y no el resultado de levantamientos arquitectónicos o topográficos de precisión realizados *in situ*.
3. **Variables Exógenas del Mercado Inmobiliario:** El indicador mide la disponibilidad de espacio por estudiante, pero no controla determinantes clave del mercado del suelo. Factores como la brecha en el costo por metro cuadrado de la tierra entre la capital y los municipios intermedios, la disponibilidad de macrolotes

urbanos, la densidad demográfica de los afiliados y la oferta complementaria mediante convenios no son capturados por la métrica física.

Agenda Futura: Se recomienda a la Superintendencia del Subsidio Familiar promover investigaciones ampliadas que evalúen la infraestructura incorporando el valor comercial/catastral de los activos y extendiendo la medición a los servicios de recreación, cultura y primera infancia.

CONCLUSIÓN

En conclusión, la marcada disparidad en la infraestructura física y la capacidad instalada entre las sedes de la capital y los municipios intermedios demuestra que las Cajas de Compensación en el Tolima replican un modelo centralista en la oferta de la educación formal básica secundaria. Mientras Ibagué concentra complejos de gran envergadura como el Colegio Augusto E. Medina y el Colegio ComfaTolima Ana Julia Suárez de Zorroza —los cuales registran niveles de excelencia física y académica—, existe una deuda estructural en la escala arquitectónica asignada a los municipios intermedios, evidenciada en las dimensiones limitadas de la Institución Educativa Cafasur en El Espinal y el Colegio Comfenalco Honda. Como lo ha demostrado el análisis técnico de este estudio, el éxito del sistema no puede medirse bajo una falsa equidad global, sino a través de indicadores críticos como los metros cuadrados por estudiante, cuya asimetría supera el 350% entre la capital y las regiones periféricas. El impacto social de estas instituciones prestadoras del servicio público educativo debe evaluarse por su capacidad de descentralizar la inversión hacia los territorios de donde también provienen los recursos parafiscales de los trabajadores afiliados.

Si se aspira a promover la equidad y el progreso del departamento, la infraestructura de calidad para la básica secundaria debe romper el perímetro urbano de Ibagué. Lograr este equilibrio territorial no requiere de gastos financieros inviables, sino de una articulación inteligente liderada por la Superintendencia del Subsidio Familiar, la cual, a través de sus facultades de supervisión técnica y la promoción de alianzas estratégicas con las alcaldías locales, puede guiar a las Cajas hacia una distribución

justa del espacio educativo. Solo sembrando la infraestructura social de alta calidad de forma equilibrada en el mapa tolimense, se garantizará que el desarrollo del potencial académico de los jóvenes de la región dependa de sus capacidades y méritos, y no de la asimetría geográfica del entorno donde cursan sus estudios formales.

RECOMENDACIONES

Para que los diagnósticos de este estudio no se queden en el papel y se transformen en decisiones de gestión pública reales, la Superintendencia del Subsidio Familiar puede adoptar una hoja de ruta práctica, estructurada en tres frentes de trabajo con tiempos, responsables e indicadores claros de seguimiento:

1. Frente Normativo y Regulación Técnica: El Indicador de Equidad Espacial Locativa

- **¿Qué hacer?** Institucionalizar el indicador de **Metros Cuadrados por Estudiante** como un requisito técnico obligatorio al momento de evaluar y viabilizar proyectos de infraestructura educativa en las Cajas de Compensación. La regla debe ser transparente: ningún nuevo proyecto inmobiliario escolar debería aprobarse si acentúa la brecha espacial que hoy existe entre la capital y las provincias o municipios intermedios.
- **¿Quién lo lidera?** La Superintendencia Delegada para Estudios Especiales y la Evaluación de Proyectos (SDEEEP).
- **¿En qué plazo?** Corto plazo (de 1 a 6 meses).
- **Mecanismo de control:** Concepto técnico de viabilidad espacial obligatorio previo a la autorización de cualquier obra o compra inmobiliaria escolar.

2. Frente Presupuestal y Focalización: Condicionamiento de Inversión y Fondos de Foniñez

- **¿Qué hacer?** Hacer uso de las facultades de fiscalización financiera para que la aprobación de los Planes Anuales de Inversión y la destinación de los recursos de Foniñez queden condicionadas a un compromiso real de equidad territorial. Se debe exigir a las Cajas (Comfenalco Tolima y Cafasur) que destinen una cuota porcentual obligatoria de sus saldos para modernizar, ampliar o dotar tecnológicamente las plantas físicas de El Espinal y Honda, garantizando que el dinero recaudado en las regiones regrese a ellas.
- **¿Quién lo lidera?** La Superintendencia Delegada para la Gestión y Control de Recursos, en coordinación con la Subdirección de Operaciones Financieras.
- **¿En qué plazo?** Mediano plazo (de 6 a 12 meses, aprovechando la ventana del ciclo anual de revisión de planes de inversión).
- **Mecanismo de control:** Tablero de monitoreo presupuestal con seguimiento semestral a través de la plataforma SIGER.

3. Frente de Articulación Territorial: Alianzas Público-Privadas y Capacidad Instalada

- **¿Qué hacer?** Promover e impulsar mesas de concertación regional lideradas por la Superintendencia entre las Cajas de Compensación y los gobiernos locales de El Espinal y Honda. La lógica de trabajo es colaborativa: las alcaldías aportan predios municipales o infraestructuras físicas que hoy estén en desuso, mientras que Comfenalco Tolima o Cafasur asumen la dotación especializada, los laboratorios y la gestión del modelo pedagógico de básica secundaria.
- **¿Quién lo lidera?** La Dirección de Promoción Institucional y Articulación Territorial, trabajando de la mano con las Alcaldías Municipales y las Cajas de Compensación.
- **¿En qué plazo?** Largo plazo (de 12 a 24 meses).

- **Mecanismo de control:** Firma de convenios marco de cooperación interinstitucional con cronogramas de entrega de obras e indicadores de cobertura estudiantil.

REFERENCIAS

Alcaldía Municipal de El Espinal. (2022). *Plan de Ordenamiento Territorial (POT): Inventario de suelo dotacional institucional y equipamientos urbanos*. Secretaría de Planeación y Medio Ambiente.

Alcaldía Municipal de Honda. (2023). *Plan de Desarrollo Municipal: Diagnóstico de la infraestructura educativa y conectividad urbana en zonas residenciales*. Secretaría de Planeación.

Alcaldía Municipal de Ibagué. (2024). *Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial (POT): Planes parciales, densidades urbanas y áreas de cesión institucional en las Comunas 7 and 9*. Secretaría de Planeación Municipal.

Caja de Compensación Familiar de El Espinal y el Sur del Tolima [Cafasur]. (2025). *Informe de gestión y sostenibilidad 2024: Balance del servicio social de educación formal y subsidio escolar*.

Caja de Compensación Familiar de Fenalco del Tolima [Comfenalco Tolima]. (2025). *Proyecto Educativo Institucional (PEI) y balance de cobertura educativa: Sedes Ibagué y Honda*. Dirección de Servicios Sociales.

Caja de Compensación Familiar del Tolima [ComfaTolima]. (2025). *Informe anual de gestión: Infraestructura y servicios educativos del Colegio Ana Julia Suárez de Zorroza*.

Cámara de Comercio de Ibagué. (2025). *Informe de dinámica empresarial y desarrollo económico en el departamento del Tolima: Enfoque regional Centro, Sur y Norte*. CC Ibagué.

Congreso de la República de Colombia. (1982, 25 de enero). *Ley 21 de 1982: Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 35.939.

Congreso de la República de Colombia. (2002, 21 de diciembre). *Ley 789 de 2002: Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo*. Diario Oficial No. 45.046.

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). *Artículo 67 [De la educación]*. 2da ed. Legis.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV): Indicadores de educación, logro educativo y pobreza multidimensional para el departamento del Tolima*.

Gobernación del Tolima. (2024). *Plan de Desarrollo Departamental 2024-2027: Conectividad, infraestructura y brechas de la educación pública rural y urbana en el Tolima*. Secretaría de Educación Departamental.

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación [ICFES]. (2025). *Clasificación de planteles educativos según resultados de las pruebas Saber 11° por departamento*. Ministerio de Educación Nacional.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC]. (2025). *Cartografía catastral urbana y bases de datos geoespaciales del departamento del Tolima: Municipios de Ibagué, El Espinal y Honda*. Sistema de Información Geográfica.

Ministerio de Educación Nacional. (2026). *Directorio Único de Establecimientos Educativos (DUE): Registro oficial de sedes y jornadas del departamento del Tolima*. Sistema de Matrículas (SIMAT).

Superintendencia del Subsidio Familiar. (2024). *Manual de vigilancia y control para la ejecución de recursos parafiscales en programas de educación y jornada escolar complementaria*. Ministerio del Trabajo.

Superintendencia del Subsidio Familiar [SSF]. (2025). *Estadísticas de la prestación de servicios sociales de educación formal por las Cajas de Compensación Familiar en la región Andina*. Ministerio del Trabajo.