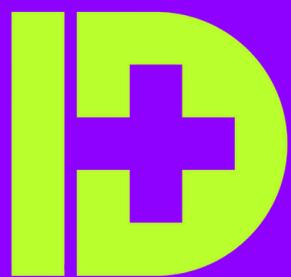


# COLOMBIA 2030

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS  
PARA EL FUTURO DE COLOMBIA

---

EDUCACIÓN



INNOVACIÓN  
PARA EL  
DESARROLLO

# ARQUITECTURA TEMÁTICA Y EQUIPO AUTORAL

Colombia 2030 se construye a partir de una agenda temática amplia y diversa, que cubre desafíos que enfrentará el país a partir de este año y que en 2030 necesitamos haber redireccionado.

Presentamos los resultados de la iniciativa en esta serie de documentos, en la que se abordan de manera específica los temas de industria y comercio; ciencia; salud; ambiente; educación; tecnologías de la información y las comunicaciones; migración; energía; economía; seguridad; desarrollo del Pacífico y desarrollo urbano. Para cada tema se aporta un análisis riguroso y las propuestas concretas sobre las que deben cimentarse las decisiones.

Innovación para el Desarrollo (I+D) agradece especialmente a las y los expertos responsables de la elaboración de los documentos: Javier Garay, en industria y comercio; Diego Fernando Hernández Losada y Juan Mauricio Benavides Estévez-Bretón, en ciencia; Iván González y Mariana Pardo, en salud; Francisco Cruz, junto con Diego Fernando Hernández y Juan Mauricio Benavides Estévez-Bretón, en ambiente; María Victoria Angulo y Maximiliano Gómez, en educación; Iván Durán y Víctor Muñoz, en TICs; Juan Ricardo Ortega y Ana María Vega (practicante I+D), en energía; Saira Samur, en economía; Jefferson Mena Sánchez, en desarrollo del Pacífico; y Nicolás Galarza y Paola Delgado, con el apoyo de Cristian Martínez (practicante I+D), Edward Buitrago y María Angélica Bernal, en desarrollo urbano.

El esfuerzo colectivo contó con la coordinación general de Emilio Archila, cuyo liderazgo fue clave para articular a los distintos autores y garantizar la coherencia de una agenda construida desde el rigor técnico, el diálogo interdisciplinario y la vocación de impacto, con el apoyo del equipo I+D.

# INTRODUCCIÓN

Innovación para el Desarrollo (I+D) nace con la convicción de que Colombia requiere nuevas formas de pensar y actuar frente a los desafíos del siglo XXI. Como Think & Do Tank, su propósito es transformar el conocimiento en acción, generar propuestas con rigor técnico y promover la innovación como motor de cambio para el desarrollo del país.

Colombia 2030 es una iniciativa de análisis estratégico que aborda doce temas clave de interés nacional, relevantes tanto para la coyuntura actual como para los desafíos de mediano y largo plazo. A través de una serie de cartillas temáticas, este ejercicio propone un diagnóstico profundo de cada uno de estos ámbitos, identifica sus principales problemáticas estructurales y coyunturales, y plantea propuestas concretas orientadas a fortalecer la toma de decisiones públicas y privadas.

Esta agenda se concibe como un marco integral de reflexión y acción, que combina análisis técnico, evidencia empírica y visión prospectiva, con el objetivo de aportar soluciones que permitan proyectar a Colombia hacia un futuro sostenible, competitivo e inclusivo, en el que el crecimiento económico esté estrechamente vinculado al bienestar social, la equidad y la sostenibilidad.

Colombia cuenta con una riqueza excepcional en talento humano, diversidad natural y capacidad creativa. Estas fortalezas, junto con un ecosistema cada vez más dinámico de innovación social, empresarial y tecnológica, representan una oportunidad única para impulsar un nuevo ciclo de desarrollo. Desde I+D, se parte de la convicción de que el país puede acelerar su transformación si orienta sus decisiones estratégicas hacia modelos que equilibren sostenibilidad, productividad y equidad, colocando el bienestar colectivo en el centro de la acción pública.

El rol de las nuevas generaciones resulta fundamental en este proceso. Su liderazgo, creatividad y compromiso con los territorios constituyen motores clave para reconfigurar el futuro del país y asegurar que las soluciones no solo respondan a los desafíos del presente, sino que anticipen los retos emergentes. La pluralidad de voces y la articulación entre sectores públicos, privados, académicos y sociales son, por tanto, pilares esenciales de las propuestas que conforman Colombia 2030.

En este marco, la presente cartilla aborda la educación como un eje estratégico para el desarrollo del país, reconociendo su impacto transversal y su relevancia en la construcción de un futuro sostenible. A partir de un análisis crítico y propositivo, se identifican los principales desafíos y oportunidades en esta materia y se formulan líneas de acción orientadas a potenciar su contribución al desarrollo integral de Colombia hacia 2030.

# EDUCACIÓN

La educación es la base para construir un país más justo y competitivo. Colombia ha logrado avances en cobertura, pero la calidad, la pertinencia y la equidad siguen siendo grandes desafíos. Las brechas entre regiones urbanas y rurales, la formación docente y la articulación con las necesidades productivas del país son puntos críticos. Esta sección contextualiza el estado de la educación y propone caminos para hacer de ella el motor principal de transformación social y económica hacia el 2030.

## Introducción ejecutiva

Este documento presenta la visión, el diagnóstico estratégico y las líneas de acción para el fortalecimiento del sistema educativo colombiano en el período 2026–2030. Su propósito central es servir como hoja de ruta para orientar las políticas públicas, la inversión y la articulación institucional en todos los niveles educativos, con una mirada integral, prospectiva y territorial.

El diseño de esta propuesta parte de una lectura rigurosa del contexto actual: la transición demográfica, la aceleración tecnológica, las brechas persistentes en equidad y calidad, y los desafíos estructurales que enfrenta el sistema, desde la educación inicial hasta la educación superior y la formación para el trabajo. A partir de este diagnóstico, se plantean lineamientos estratégicos orientados a transformar el sistema educativo en un eje vertebrador del desarrollo social, económico y democrático del país.

Este plan tiene un horizonte de planificación al año 2030, propone acciones inmediatas y sostenibles, y se fundamenta en principios de inclusión, pertinencia, calidad, innovación, corresponsabilidad territorial y sostenibilidad intergeneracional. Retoma aprendizajes recientes, entre ellos los efectos de la pandemia, avances en normatividad, reformas

institucionales y procesos de mejora continua en la gestión educativa.

**Diagnóstico: análisis del estado actual del sistema educativo, con énfasis en las transformaciones demográficas, tecnológicas y socioeconómicas que lo afectan.**

Coyuntura 2022–2025: identificación de los desafíos emergentes más relevantes, como la deserción escolar, la presión sobre el financiamiento y la fragilidad en la implementación descentralizada.

Lineamientos estratégicos 2026–2030: definición de los ejes orientadores de política pública para una transformación sostenible del sistema.

**Propuestas de política: programas, reformas e intervenciones diseñados para alcanzar los objetivos definidos.**

Este trabajo fue elaborado por María Victoria Angulo González, exministra de Educación Nacional, y José Maximiliano Gómez, exviceministro de Educación, con base en la experiencia acumulada en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas educativas y con la convicción de que la educación es el principal motor de equidad, movilidad social y cohesión democrática en Colombia.

**Marco de referencia internacional y nacional para la educación 2030  
Agenda 2030 y los ODS**

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen el principal marco internacional para orientar a los Estados hacia un modelo de desarrollo más justo, resiliente e integralmente sostenible. En este marco, el ODS 4 Educación

de calidad establece como meta garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, promoviendo oportunidades de aprendizaje durante toda la vida, sin dejar a nadie atrás (UNESCO, 2016). Además, la educación actúa como catalizador de otros objetivos estratégicos: la equidad de género (ODS 5), el trabajo decente y el crecimiento inclusivo (ODS 8), la innovación (ODS 9), la reducción de desigualdades (ODS 10), la acción climática (ODS 13) y las alianzas para el desarrollo (ODS 17) (UNESCO, 2020).

Asimismo, el enfoque de los Límites Planetarios propuesto por Rockström et al. (2009) y actualizado por Steffen et al. (2015) aporta una dimensión científica ineludible para repensar el modelo educativo, reconociendo que la humanidad debe operar dentro de umbrales ecológicos que garanticen la viabilidad del planeta. En este sentido, la educación debe ser un vehículo para formar ciudadanías con conciencia crítica, sentido ético, compromiso ambiental e interdependencia global (UNESCO, 2021a).

Sin embargo, América Latina y Colombia enfrentan rezagos importantes en el cumplimiento del ODS 4. Según el Informe de Seguimiento Global de la Educación (GEM) de la UNESCO, la región no está en trayectoria para cumplir ninguna de las principales metas del ODS 4 para 2030 (UNESCO, 2023). En áreas críticas como el aprendizaje básico, la cobertura en educación preescolar y secundaria, la formación docente y la equidad territorial, los avances han sido lentos, fragmentados o insuficientes. Se estima que más del 60% de los estudiantes de primaria en América Latina no alcanzan niveles mínimos de comprensión lectora y uno de cada cinco jóvenes abandona la escuela antes de terminar la secundaria (Banco Mundial, 2021).

En el caso colombiano, aunque se han logrado mejoras en cobertura y en la institucionalización de la gratuidad, persisten fuertes brechas regionales y socioeconómicas, altos niveles de deserción escolar, estancamiento en los aprendizajes medidos

por pruebas como PISA y SABER, e insuficiente articulación entre los diferentes niveles educativos (MEN, 2022). La desigualdad territorial limita las trayectorias educativas completas, especialmente en zonas rurales, indígenas y dispersas donde se concentra la mayor vulnerabilidad (UNICEF, 2022).

A esto se suman desafíos emergentes que complejizan el cumplimiento del ODS 4 al 2030: la caída demográfica en la infancia y adolescencia (CEPAL, 2021), la necesidad de reconfigurar la oferta educativa para adultos y jóvenes fuera del sistema (UNESCO-UIL, 2022), el rezago en conectividad escolar (OECD, 2020), el impacto de la pandemia en los aprendizajes (UNESCO, UNICEF, Banco Mundial & OCDE, 2021), y las demandas de transformación curricular frente a la transición digital, climática y productiva (UNESCO, 2021b).

Otros ejercicios que se han desarrollado para mirar más allá del 2030, la UNESCO propone una agenda educativa con horizonte al año 2050, centrada en la construcción de un nuevo contrato social para la educación. Según el informe Reimaginar juntos nuestros futuros (UNESCO, 2021), el sistema educativo debe transformarse radicalmente para promover la justicia social, climática y generacional. Esto implica una educación centrada en la cooperación, la participación democrática, la sostenibilidad ecológica y el desarrollo de competencias para gestionar la incertidumbre y actuar éticamente en un mundo interdependiente. Así, la educación deja de ser solo un instrumento para adaptarse a los cambios y se convierte en una fuerza transformadora para imaginar y construir futuros más justos, resilientes y solidarios.

## **Referentes nacionales de política pública**

En el plano nacional, la política educativa ha estado guiada por un conjunto de instrumentos estratégicos y normativos que constituyen la arquitectura institucional sobre la cual debe proyectarse el nuevo ciclo 2026-2030. Estos referentes han buscado transformar el sistema educativo desde una

perspectiva de derechos, pertinencia territorial, calidad integral y articulación interinstitucional. Su correcta interpretación, actualización y aplicación resultan esenciales para definir una política pública con visión de futuro, basada en evidencia y con capacidad de respuesta territorial (Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2016).

## **Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) 2016–2026**

Ha sido un instrumento de planeación estratégica de largo plazo del sector educativo. Consolidó una visión transformadora basada en el reconocimiento de la educación como derecho fundamental y bien público, con énfasis en la equidad territorial, la innovación pedagógica, el fortalecimiento del rol docente y la formación integral a lo largo de la vida (MEN, 2016). No obstante, en su fase final presenta debilidades en su apropiación por parte de los territorios, su articulación con la inversión pública y en los mecanismos de monitoreo y evaluación.

Actualmente, el Ministerio de Educación Nacional se encuentra en el proceso de formulación del nuevo PNDE 2026–2036. Sin embargo, este proceso ha carecido de una convocatoria participativa amplia y vinculante, lo cual contrasta con los ejercicios deliberativos y democráticos que caracterizaron ciclos anteriores (MEN, 2024).

Además, no se ha divulgado aún una propuesta técnica robusta, lo que pone en riesgo su legitimidad, apropiación territorial y eficacia como hoja de ruta. Se requiere con urgencia reorientar su construcción bajo principios de transparencia, rigor técnico, diálogo multiactor y articulación intersectorial y regional.

## **Marco Nacional de Cualificaciones (MNC)**

Potencial estratégico y estancamiento reciente. El MNC, formalizado a través del artículo 194 de la Ley 1955 de 2019 y del Decreto 1649 de 2021, fue concebido como pieza central del Sistema Nacional de Cualificaciones. Busca estructurar las cualificaciones del país en ocho niveles

definidos por conocimientos, habilidades y actitudes, promoviendo trayectorias educativas flexibles, reconocimiento de aprendizajes previos y articulación con el mercado laboral (Congreso de Colombia, 2019; Presidencia de la República, 2021).

Entre 2016 y 2021 se avanzó en la formulación de catálogos sectoriales en áreas como TIC, salud, construcción, agricultura, economía naranja y primera infancia, con participación del SENA, el MEN, el Ministerio de Trabajo y aliados internacionales (MEN, 2021). No obstante, desde 2022, el proceso entró en una fase de estancamiento institucional: no se han formulado nuevos catálogos, no existe una gobernanza interministerial consolidada y no se ha creado el subsistema de aseguramiento de calidad para esta formación.

La ausencia de una estrategia nacional, la debilidad en los mecanismos de implementación territorial y la falta de un sistema integrado de información y trazabilidad limitan el impacto del MNC como herramienta articuladora entre educación, trabajo y desarrollo productivo.

## **Misión Internacional de Sabios (2019)**

La Misión reafirmó el rol estratégico de la educación como eje estructurante de la bioeconomía, la ciudadanía crítica, la equidad social y la transición hacia una sociedad basada en el conocimiento. Sus recomendaciones incluyeron el fortalecimiento de la educación inicial, la investigación educativa, la formación docente con enfoque ético y creativo, y el desarrollo de modelos pedagógicos centrados en la diversidad cultural y la transformación digital (Colciencias, 2019). Estas prioridades siguen vigentes y deben ser retomadas como insumos clave para el nuevo ciclo de política pública.

## **Sistema de Aseguramiento de la Calidad**

Transformación normativa y enfoque integral. A través del Decreto 1330 de 2019, Colombia modernizó el sistema de registro calificado con una lógica de flexibilidad, pertinencia, resultados de aprendizaje y ampliación a

diversas modalidades (Presidencia de la República, 2019). Esta transformación fue complementada por el nuevo modelo de acreditación institucional aprobado por el CESU (2023), que incorpora dimensiones como responsabilidad social, impacto regional, bienestar estudiantil, articulación con el territorio y transformación digital (CESU, 2023).

Estos avances se soportan en un conjunto de sistemas de información estratégica:

**SNIES:** para el análisis de la cobertura, la eficiencia interna, la oferta y el tránsito educativo.

**SPADIES:** para el seguimiento a las trayectorias, la permanencia y la deserción. Observatorio Laboral para la Educación: para el monitoreo de la empleabilidad, los ingresos y la pertinencia formativa (MEN, 2022).

Hoy se consolida una convergencia hacia un sistema de calidad integrado y multicriterio que articula registro calificado, acreditación, evaluación externa, pruebas Saber, evaluación docente y desarrollo institucional. Esta visión sistémica orienta la toma de decisiones basada en la evidencia y fomenta una cultura de mejora continua (MEN, 2022).

### Otras disposiciones normativas estratégicas

**Ley 2155 de 2021 y Ley 2307 de 2023:** institucionalizan la gratuidad en la matrícula para estudiantes de Instituciones de Educación Superior (IES) públicas de estratos 1 a 3. Su sostenibilidad financiera y articulación con trayectorias posmedia deben ser una prioridad en el periodo 2026-2030 (Congreso de Colombia, 2021a).

**Ley 2307 de 2023, Ley de Educación Inclusiva:** establece lineamientos para la atención educativa de estudiantes con discapacidad. Su implementación requiere adecuaciones curriculares, infraestructura y formación docente especializada (Congreso de Colombia, 2023).

**Ley 2050 de 2020:** reforma al Sistema General de Regalías. Habilita recursos para proyectos educativos regionales. Es clave para cerrar brechas en conectividad, infraestructura y oferta rural (Congreso de Colombia, 2020).

**Decreto 1421 de 2017:** marco operativo para la atención educativa a la población con discapacidad. Debe articularse con la nueva Ley 2307 (Presidencia de la República, 2017).

### Avances estructurales 2018–2022: resultados clave para la transformación educativa

Durante el periodo 2018–2022, Colombia consolidó avances estratégicos que permiten proyectar con mayor solidez el rumbo educativo hacia 2030:

**(I)** Educación como prioridad fiscal: asignación histórica de \$49 billones en 2022, siendo el sector con mayor presupuesto durante cuatro años consecutivos.

**(II)** Primera infancia con atención integral: más de 2 millones de niños y niñas accedieron a educación inicial con enfoque intersectorial.

**(III)** Más y mejor tiempo escolar: la Jornada Única creció de 12 % a 20 % de cobertura. Se consolidaron procesos de integración curricular con arte, ciencia, cultura y tecnología.

**(IV)** Doble titulación con pertinencia productiva: más de 605 mil jóvenes obtuvieron doble titulación técnica con el SENA en sectores estratégicos como TIC, economía naranja y desarrollo sostenible.

**(V)** Programa de Alimentación Escolar (PAE) fortalecido: cobertura ampliada a 6 millones de estudiantes. Se creó una unidad administrativa, se implementó el PAE en Casa y se establecieron esquemas normativos y de veeduría ciudadana.

**(VI)** Infraestructura educativa: inversión de más

de \$4 billones. Se entregaron 247 colegios nuevos y más de 12 000 aulas nuevas o mejoradas, contribuyendo a ambientes dignos y seguros de aprendizaje.

**(VII)** Profesionalización y bienestar docente: más de 107 900 docentes participaron en procesos de formación. Se avanzó en el cierre de brechas salariales, bonificación pedagógica y mejoras en el régimen de salud.

**(VIII)** Generación E y transformación del ICETEX: 336 mil jóvenes accedieron a educación superior mediante criterios de mérito y equidad. El ICETEX se modernizó con nuevas líneas, subsidios, eliminación del codeudor y canales de atención mejorados.

**(IX)** Gratuidad como política de Estado: se institucionalizó la gratuidad en la matrícula en IES públicas mediante la Ley 2155 de 2021, beneficiando a 720 mil estudiantes por semestre.

**(X)** Fortalecimiento de la educación superior pública: asignación adicional de \$4,5 billones, orientada al fortalecimiento fiscal y al cumplimiento de acuerdos con la comunidad universitaria.

**(XI)** Renovación del sistema de calidad: transformación normativa, Escuela de Pares, descongestión, convalidaciones, foco en aprendizajes y expansión de modalidades educativas.

**(XII)** Retorno a la presencialidad y Evaluar para Avanzar: el 100 % de las instituciones educativas regresaron a la presencialidad. Se implementó un sistema de evaluación formativa para cerrar brechas de aprendizaje, con enfoque socioemocional, territorial y docente.

## Diagnóstico a 2024 del sistema educativo

### Transformaciones demográficas y su impacto en la educación

La evolución demográfica de Colombia en las últimas dos décadas ha modificado profunda-

mente la base poblacional sobre la cual se organiza la planeación educativa. La reducción sostenida de la fecundidad, el envejecimiento poblacional, la urbanización acelerada y los nuevos patrones de movilidad social y laboral han alterado la estructura por edades, afectando de manera directa la demanda por educación en todos los niveles. Comprender estas transformaciones resulta esencial para anticipar tendencias, reorientar políticas públicas y garantizar la sostenibilidad del sistema educativo hacia 2030.

### Reducción de la natalidad y transición demográfica acelerada

Entre 2005 y 2024, Colombia ha avanzado sustancialmente en su transición demográfica. El índice de envejecimiento poblacional, que compara el número de personas de 65 años o más con la población entre 0 y 14 años, pasó de 21 % en 2005 al 40 % en 2024, mostrando una acelerada inversión en la estructura etaria. Este cambio estructural se acentúa con la caída pronunciada en los nacimientos. En 2023, se registraron 515 549 nacimientos, una disminución del 10,1 % respecto a 2022 y una pérdida acumulada de más de 150 000 nacimientos frente a 2014. Para 2024, la tendencia descendente continúa: entre enero y octubre se observó una reducción del 14,4 % comparado con el mismo período de 2023 (DANE, 2024).

Este declive refleja nuevos comportamientos reproductivos, condicionados por factores económicos, educativos y culturales, y genera implicaciones inmediatas sobre la organización del sistema escolar, desde la cobertura preescolar hasta la planeación de la educación superior.

### Cambios en la estructura poblacional y sus efectos educativos

La modificación de la pirámide poblacional confirma este tránsito. Mientras en el año 2000 predominaba una base ancha que reflejaba alta natalidad, para 2020 y en las proyecciones hacia 2030, la estructura se ha

tornado más rectangular, con una disminución sostenida de la población menor de 15 años y un crecimiento relativo de los grupos adultos y adultos mayores. Esta transformación implica una demanda decreciente de cupos en los primeros niveles educativos, pero también la necesidad de reorganizar la oferta, diversificar las modalidades y adaptar la infraestructura y los recursos pedagógicos a una población en proceso de envejecimiento.

En paralelo, el grupo poblacional de 17 a 21 años –que constituye la base para calcular la cobertura de educación superior– también ha mostrado una contracción: pasó de 4 226 577 jóvenes en 2020 a 4 078 231 en 2024, y se proyecta a 3 960 115 para 2030. Esto representa una reducción del 6,3 % en una década, lo cual impacta directamente la sostenibilidad financiera de las IES que dependen de la matrícula, especialmente las de carácter oficial.

### **Implicaciones para la educación superior, formación continua y mercado laboral**

La disminución progresiva de la cohorte joven plantea una serie de desafíos y oportunidades para el subsistema de educación superior y para los esquemas de formación para el trabajo:

**Sostenibilidad institucional:** Con menos estudiantes potenciales, muchas IES –en particular las regionales– enfrentarán presiones para mantener su oferta y capacidad instalada, lo cual obliga a diversificar las fuentes de ingreso, modernizar modelos pedagógicos y expandir nuevas audiencias (adultos, trabajadores, comunidades rurales).

**Flexibilización de la oferta:** se hace necesario ampliar programas en modalidad virtual y por ciclos propedéuticos, promover la formación a lo largo de la vida y fortalecer las rutas de educación posmedia para jóvenes y adultos en transición laboral.

**Reorientación de perfiles profesionales:** el envejecimiento de la fuerza laboral, junto con la transformación tecnológica del empleo, demanda ajustes curriculares que prioricen

competencias transversales, actualización profesional continua y nuevos esquemas de certificación por competencias.

Tensiones territoriales y de equidad: el impacto demográfico no es homogéneo. Regiones como Amazonas, Guainía, Chocó o Vaupés mantienen una estructura poblacional joven y con alta natalidad, mientras que Bogotá, Caldas o Boyacá muestran procesos avanzados de envejecimiento. Esto implica una planificación educativa diferenciada por territorio.

En suma, la transición demográfica representa una oportunidad para reconfigurar el sistema educativo colombiano hacia un modelo más equitativo, flexible y territorialmente pertinente, siempre que se actúe con anticipación y con base en evidencia. Las decisiones que se tomen entre 2026 y 2030 determinarán la capacidad del país para responder a esta nueva realidad social y educativa.

### **Niveles educativos, actores y articulación del sistema**

El sistema educativo colombiano constituye un ecosistema amplio, dinámico y territorialmente diverso, compuesto por múltiples niveles formativos, modalidades, instituciones y entidades de apoyo. Su diseño busca garantizar trayectorias educativas continuas desde la primera infancia hasta la educación superior, articuladas con la formación para el trabajo, el desarrollo humano, la innovación y la ciudadanía. La organización funcional del sistema se distribuye en cuatro niveles principales:

La educación inicial y preescolar está orientada al desarrollo integral de los niños en sus primeros años de vida, base fundamental para su éxito en etapas educativas posteriores. Regulada por el MEN a través de la Ley de Primera Infancia (Ley 1804 de 2016), esta etapa hace énfasis en el desarrollo cognitivo y socioemocional, garantizando una transición fluida a la educación primaria.

La educación básica se organiza en dos ciclos principales: la educación primaria, que comprende los cursos 1º a 5º, y la educación secundaria, que comprende los cursos 6º a 9º.

La educación secundaria media, que comprende los grados 10º y 11º, completa esta educación básica. Para promover la permanencia y el éxito escolar, el MEN implementa programas nacionales como el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y políticas de gratuidad de la educación. Las normas y lineamientos curriculares constituyen un marco orientador, mientras que los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) permiten adaptar los contenidos educativos a los contextos locales, garantizando su relevancia y pertinencia en las diferentes regiones del país.

La educación superior en Colombia incluye programas técnicos, tecnológicos, de pregrado y posgrado. Su calidad está vigilada por el Viceministerio de Educación Superior y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, que implementan procesos de acreditación para garantizar altos estándares en los programas educativos. La expansión de la educación superior se ha promovido a través de programas de becas, la implementación de la gratuidad en las instituciones públicas y los créditos educativos, que facilitan el acceso a estudiantes de bajos recursos y amplían las oportunidades de formación profesional.

En materia de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH), los jóvenes y adultos pueden adquirir formación técnica con miras a incorporarse al mercado laboral. En esta área, el MEN colabora con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para que los programas cumplan con estándares de calidad y respondan a las demandas del sector productivo, lo que aumenta las oportunidades de empleabilidad de los estudiantes.

Desde 2021, se ha creado el Subsistema de Formación para el Trabajo, gestionado por el Ministerio del Trabajo, como parte integral del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC).

Este subsistema busca ofrecer trayectorias formativas ágiles y pertinentes, apoyadas en los catálogos sectoriales de cualificaciones y clasificadas entre los niveles 1 al 7 del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), aunque solo se consideran posmedia a partir del nivel 3. A diferencia de la educación superior, su diseño permite una mayor flexibilidad en la creación de programas, garantizando pertinencia, resultados de aprendizaje evaluables y certificación mediante índices sintéticos de calidad (Banco Mundial 2023. Borrador sin publicar. La posmedia: Movilizadora social y productiva).

El SNC establece tres vías de cualificación: educativa, formativa y de reconocimiento de aprendizajes previos, esta última concebida como una ruta legítima para validar saberes adquiridos en la experiencia o en trayectorias no formales, promoviendo así la movilidad entre sistemas y reduciendo la duplicación de esfuerzos educativos. A pesar de estos avances normativos, persisten desafíos como la baja adopción institucional del MNC, la escasa claridad en los procesos de homologación y el limitado reconocimiento efectivo de aprendizajes previos por parte de muchas IES.

Estas transformaciones exigen una mayor articulación entre los actores del sistema, un lenguaje común de cualificaciones y un ecosistema educativo que reconozca diversas trayectorias y formas de aprendizaje, en coherencia con el principio de aprendizaje a lo largo de la vida.

## Actores del ecosistema educativo

El sistema educativo colombiano opera a través de una arquitectura institucional multiescalar y funcionalmente integrada. Los actores más relevantes incluyen:

**Ministerio de Educación Nacional (MEN):** ente rector del sistema. Formula políticas públicas, regula la calidad, establece estándares curriculares y coordina con las entidades territoriales.

**106 Entidades Territoriales Certificadas (ETC):** administran de forma descentralizada el servicio educativo oficial en sus respectivas jurisdicciones. Ejecutan políticas, gestionan recursos humanos y financieros y acompañan el mejoramiento institucional.

**Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA):** como entidad adscrita al Ministerio del Trabajo, lidera la formación técnica, tecnológica y complementaria para el empleo. Atiende a más de 7 millones de aprendices anuales y promueve formación dual y doble titulación.

**Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX):** administra créditos educativos, subsidios y fondos especiales para facilitar el acceso y la permanencia en la educación superior.

**Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES):** coordina las pruebas Saber y Saber Pro, y produce datos estratégicos sobre calidad, equidad y desempeño del sistema.

**Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y CONACES:** evalúan programas e instituciones para otorgar registros calificados y acreditación de alta calidad en educación superior.

**Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (UAE-PAE):** ejecuta la política de alimentación escolar, beneficiando a más de 6 millones de estudiantes. Su labor es esencial para la permanencia, equidad y bienestar estudiantil.

**Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE):** coordina los proyectos de construcción, ampliación y mejoramiento de infraestructura. Entre 2018 y 2022 entregó más de 247 colegios nuevos y 12 000 aulas nuevas o renovadas.

**Consejo Nacional de Educación Superior (CESU):** órgano asesor del MEN en política de educación superior, calidad, gobernanza y transformación institucional.

### **Sistemas de información clave:**

**SNIES:** registro nacional de IES, programas, matrícula y cobertura.

**SPADIES:** seguimiento de trayectorias estudiantiles y deserción.

**Observatorio Laboral para la Educación (OLE):** información sobre empleabilidad, salarios y pertinencia de la formación académica.

### **Inversión en educación: expansión, temas pendientes y desafíos de sostenibilidad**

La inversión en educación constituye una piedra angular del desarrollo sostenible, la equidad social y la movilidad intergeneracional. Organismos multilaterales como la UNESCO, la OCDE y el Banco Mundial han señalado que ningún país puede lograr un crecimiento inclusivo y sostenido sin garantizar una educación de calidad para toda su población. En este marco, la inversión pública y privada cumplen roles complementarios: la primera asegura el acceso universal y equitativo, mientras que la segunda aporta capacidad de gestión, innovación y recursos adicionales, especialmente en territorios de difícil acceso o en proyectos estratégicos como infraestructura, tecnología y formación docente.

En Colombia, aunque el financiamiento educativo ha estado históricamente liderado por el sector público, desde los años noventa se han fortalecido las alianzas público-privadas como herramienta para potenciar la capacidad del Estado. Según el Ministerio de Educación Nacional, más de 500 000 estudiantes se han beneficiado en la última década de iniciativas ejecutadas en conjunto con el sector privado, centradas en infraestructura, transformación digital y fortalecimiento docente. Estas alianzas han demostrado gran capacidad de adaptación, permitiendo el desarrollo de modelos pedagógicos innovadores, el fortalecimiento de competencias socioemocionales y digitales, y la implementación de esquemas de aprendizaje flexibles. Además, de acuerdo con

el Departamento Nacional de Planeación, la inversión privada en infraestructura educativa ha mejorado el acceso de más de 250 000 estudiantes en zonas rurales, contribuyendo a una reducción estimada del 15% en la deserción escolar en la última década.

La especialización del sector privado en gestión, tecnología e innovación ha sido clave para optimizar costos, elevar la calidad del servicio educativo y promover soluciones sostenibles con impacto territorial. Esta experiencia posiciona a Colombia como un referente regional en el uso estratégico de la inversión privada como complemento a la educación pública.

### **Evolución del gasto público en educación y estructura de financiamiento**

Desde 2002, la inversión pública en educación en Colombia ha tenido un crecimiento sostenido. Mientras en la primera década del siglo se destinaban entre 5 y 10 billones de pesos anuales, en 2022 la cifra llegó a 49 billones, y en 2023 alcanzó los 54,8 billones. Para 2024, el Congreso aprobó un presupuesto inicial de 70,5 billones de pesos para el sector, consolidando la educación como el rubro con mayor asignación en el presupuesto nacional. Este esfuerzo financiero se ha complementado con recursos del Sistema General de Regalías, esquemas de obras por impuestos, cofinanciación territorial, aportes del sector privado y convocatorias de ciencia, tecnología e innovación.

No obstante, el crecimiento del gasto no ha estado acompañado por mecanismos de seguimiento y evaluación suficientemente robustos. Persisten brechas significativas entre el aumento presupuestal y los resultados efectivos en cobertura, calidad del aprendizaje, equidad territorial o eficiencia del sistema. La ausencia de indicadores sistemáticos y la falta de vinculación entre inversión y resultados obstaculizan la toma de decisiones basada en la evidencia.

### **Estructura normativa y fuentes de financiación**

Principales desarrollos normativos sobre la educación en Colombia:

**Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación):** marco normativo para el sistema educativo.

**Ley 30 de 1992:** regula la educación superior.

**Ley 1098 de 2006 y Ley 1804 de 2016:** reconocen el derecho a la atención integral en la primera infancia y su inclusión en la agenda educativa.

**Ley 715 de 2001:** define competencias y distribución de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para la financiación del servicio educativo, consolidando la figura de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC).

**Acto Legislativo 01 de 2024:** reforma el SGP, aumentando gradualmente la participación territorial del 27 % al 39,5 % del total de los Ingresos Corrientes de la Nación. No obstante, requiere una Ley Estatutaria de Competencias, cuya aprobación está prevista para el segundo semestre de 2025.

### **Financiación de la educación inicial, básica y media**

Las principales fuentes de financiamiento de la educación preescolar, básica y media incluyen:

**Sistema General de Participaciones (SGP):** representa cerca de dos terceras partes del gasto en educación básica y media. Es la columna vertebral del sistema educativo oficial y garantiza el funcionamiento y pago del talento humano.

**Gasto directo del MEN:** recursos ejecutados directamente por el Ministerio en programas de cobertura, calidad, primera infancia, alimentación escolar e infraestructura.

Representan aproximadamente el 4 % del gasto educativo.

**Gasto de Otras Entidades del Nivel Central (OENC):** incluye inversiones del MinTIC (dotación tecnológica), Prosperidad Social (transferencias condicionadas) y otras agencias. Su participación es del 6,4%.

**Otras Transferencias Nacionales (OTN):** en su mayoría destinadas al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), alcanzan el 21% del gasto. Esta fuente cubre salud, pensiones y otras obligaciones laborales del magisterio.

**Recursos propios de departamentos y municipios:** aportan cerca del 9% del total, destinados a infraestructura, aseo, vigilancia, transporte y alimentación escolar, sin generar gastos recurrentes para el SGP.

**Sistema General de Regalías:** financia proyectos educativos a través de asignaciones directas o de los OCAD, incluyendo inversión en infraestructura, ciencia, tecnología e innovación.

**Gasto tributario y subsidios indirectos:** exenciones tributarias otorgadas a instituciones educativas sin ánimo de lucro, cuyo valor no se contabiliza explícitamente, pero representa un costo fiscal importante.

Este entramado institucional refleja una alta dependencia de las transferencias nacionales, pero también evidencia asimetrías en la capacidad de gestión territorial, disparidades en cofinanciación y baja articulación intersectorial. A pesar de que el gasto ha crecido en términos absolutos y como proporción del PIB, su impacto estructural sigue siendo limitado si no se acompaña de una reforma en la asignación, seguimiento y evaluación del uso de los recursos.

La siguiente figura describe las principales fuentes de financiamiento del gasto público en educación preescolar, básica y media. En primer lugar, están los recursos del orden

nacional, los cuales constituyen la principal fuente de financiamiento: **(I)** Sistema General de Participaciones (SGP); **(II)** Gasto directo del Ministerio de Educación Nacional (MEN); **(III)** Gasto de Otras Entidades del Nivel Central (OENC); y, **(IV)** Otras Transferencias de la Nación (OTN). Por otra parte, se encuentran los recursos de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) y de los Municipios No Certificados (MNC). En tercer lugar, están las regalías o impuestos a la explotación de petróleo y otros recursos naturales. Por último, aunque poco tenidos en cuenta en las estimaciones del gasto público educativo, se hallan los subsidios, expresados en el gasto tributario o exenciones otorgadas a instituciones privadas prestadoras del servicio educativo.

## **Desafíos críticos y desequilibrios acumulados**

A pesar del crecimiento sostenido del presupuesto educativo, el sistema enfrenta múltiples desafíos estructurales que limitan su capacidad de traducir recursos en transformaciones reales:

**Eficiencia del gasto:** la ausencia de un sistema de evaluación robusto y de indicadores de impacto ha restringido la posibilidad de convertir la inversión en mejoras tangibles. Ni la cobertura neta ni los niveles de aprendizaje han mostrado avances proporcionales al aumento presupuestal, lo cual evidencia una débil articulación entre gasto y resultados.

**Descentralización incompleta:** la reciente aprobación del Acto Legislativo de 2024, que reformó el Sistema General de Participaciones (SGP), obliga a reglamentar mediante una ley estatutaria las competencias, responsabilidades y esquemas de cofinanciación territorial. Sin esta reglamentación, existe el riesgo de que los recursos sean transferidos sin claridad institucional ni capacidad de ejecución efectiva en los territorios.

Presión fiscal por acuerdos laborales: los compromisos sindicales asumidos en los últimos años han generado un incremento sostenido en el gasto en salud, salarios, vacaciones y primas del magisterio. Esta presión fiscal reduce los márgenes disponibles para inversión en calidad educativa, innovación o expansión de cobertura, afectando la sostenibilidad del sistema.

Desfinanciamiento del PAE y de la gratuidad: en 2024 se han reportado recortes presupuestales en el Programa de Alimentación Escolar (PAE), lo cual pone en riesgo su capacidad de cobertura y continuidad. De igual manera, la política de gratuidad en educación superior — institucionalizada mediante la Ley 2155 de 2021— enfrenta serias amenazas de sostenibilidad fiscal, particularmente si no se acompaña de un marco de financiación estructurado y condicionado a resultados.

En este contexto de transformación del sistema de transferencias, resulta prioritario traducir el nuevo marco constitucional en una ley estatutaria de competencias que defina con precisión las funciones de cada nivel de gobierno y permita hacer operativa una distribución eficiente, equitativa y basada en resultados. Esta legislación deberá reconocer las especificidades del sector educativo, establecer fórmulas justas de asignación de recursos y promover un modelo de corresponsabilidad fiscal y técnica entre la Nación y los territorios.

Simultáneamente, se requiere avanzar en la construcción de un marco integral de indicadores y mecanismos de monitoreo que asocien los recursos asignados a resultados verificables en términos de cobertura, calidad, equidad, eficiencia interna y empleabilidad. La gestión del gasto educativo debe estar orientada por principios de transparencia, impacto territorial y uso estratégico de los recursos.

En esta línea, es imprescindible blindar financieramente a programas estructurales como el Programa de Alimentación Escolar

(PAE) y la educación inicial, los cuales actualmente no están formalmente reconocidos como parte de la canasta educativa financiada por el SGP. Su inclusión explícita como obligaciones permanentes permitiría asegurar su sostenibilidad, evitar recortes discretionales y consolidar su impacto en la permanencia escolar, la nutrición infantil y el desarrollo integral en la primera infancia.

Igualmente, los recursos para el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura escolar deben incorporarse estructuralmente en el diseño del SGP, superando la actual dependencia de fuentes inestables como las regalías, obras por impuestos o asignaciones extraordinarias.

Finalmente, es esencial anticipar las contingencias fiscales derivadas de los acuerdos suscritos con FECODE, cuyos efectos se extenderán durante el periodo 2026–2030. Estos compromisos podrían comprometer una proporción significativa del SGP si no se gestionan con criterios de sostenibilidad, planeación financiera y responsabilidad compartida. De no abordarse con rigor y previsión, estas obligaciones podrían restringir el margen fiscal necesario para financiar nuevos cupos, cerrar brechas regionales y responder a la creciente demanda por una educación pública de calidad.

Financiamiento de la educación superior en Colombia: avances, tensiones y desafíos estructurales

El modelo de financiamiento de la educación superior en Colombia se ha construido históricamente sobre una estructura mixta en la que convergen aportes del gobierno nacional, recursos propios de las Instituciones de Educación Superior (IES), créditos estudiantiles, fondos de subsidio y de cooperación internacional. Este modelo ha estado orientado principalmente por la Ley 30 de 1992, que establece el régimen de financiación para las universidades públicas y define transferencias anuales basadas en el presupuesto de la Nación.

No obstante, el sistema ha mostrado signos de rigidez e insuficiencia frente a los retos actuales de cobertura, calidad y sostenibilidad institucional. Las transferencias basales del Estado, que representan más del 70% del presupuesto de las IES oficiales, han crecido a tasas inferiores a las demandas estructurales de expansión de cupos, modernización académica e inversión en infraestructura.

Para responder de manera rigurosa y efectiva a las demandas estructurales del sistema de educación superior, cualquier reforma al régimen de financiamiento debe partir de un diagnóstico técnico sólido y de una visión de largo plazo. En el actual gobierno se discutió un proyecto que proponía aumentar los recursos para las instituciones públicas, pero que omitía elementos fundamentales para hacer viable una reforma integral. Entre ellos, destaca la necesidad de reformar los artículos financieros de la Ley 30 de 1992, garantizando mecanismos que aseguren la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Esto implica avanzar hacia contratos plan o acuerdos bianuales que condicen la financiación al cumplimiento de objetivos medibles en cobertura, calidad académica, investigación y eficiencia administrativa.

Además, el sistema de educación superior en Colombia ha evolucionado como un modelo mixto, donde confluyen instituciones públicas y privadas que comparten la responsabilidad de garantizar el derecho a la educación, expandir las oportunidades de formación y contribuir al desarrollo social y económico del país. En este modelo, el sector privado representa más del 46 % de la matrícula total de pregrado y una parte sustantiva de la innovación pedagógica, la diversificación de modalidades, la formación continua y la cobertura en zonas donde el Estado tiene presencia limitada.

Sin embargo, la política pública ha tendido recientemente a desdibujar este modelo mixto, haciendo intervenciones centradas exclusivamente en el fortalecimiento de la oferta pública, sin una estrategia de integra-

ción y articulación efectiva con el sector privado. Esta omisión genera desequilibrios sistémicos, reduce el potencial de expansión equitativa y amenaza la sostenibilidad de un número significativo de instituciones que, siendo privadas, operan con vocación social, en regiones apartadas o en áreas críticas del conocimiento.

Por tanto, se hace necesario repensar y consolidar el modelo mixto de educación superior bajo un enfoque de equidad, calidad y corresponsabilidad. Esta tarea exige reconocer el aporte del sector privado como actor clave en la garantía del derecho a la educación superior, definir reglas claras de participación, establecer mecanismos de financiamiento simétrico y condicional, y fortalecer la integración institucional en los sistemas de información, aseguramiento de la calidad y articulación territorial.

Pensar en nuevos esquemas de financiamiento para el sector no puede limitarse únicamente al fortalecimiento de la oferta institucional. También es prioritario retomar con mayor vigor las estrategias dirigidas a la demanda, como programas de becas y de crédito-beca, que en el pasado han sido clave para ampliar el acceso a la educación superior de jóvenes provenientes de sectores vulnerables. La combinación equilibrada de financiamiento a la oferta y a la demanda resulta esencial para garantizar un sistema inclusivo, sostenible y centrado en el derecho efectivo a la educación superior.

Finalmente, es importante tener en cuenta el punto de inflexión en esta trayectoria para los jóvenes del país: la institucionalización de la política de gratuidad en matrícula mediante la Ley 2155 de 2021. Esta normativa convirtió en política de Estado el acceso sin costo a programas de educación superior en instituciones oficiales para estudiantes de estratos 1, 2 y 3, lo cual ha beneficiado semestralmente a más de 720 000 jóvenes. Esta medida ha permitido reducir barreras de acceso y avanzar en términos de equidad, siendo reconocida como uno de los mayores logros en política educativa reciente.

Sin embargo, este avance en el actual gobierno puede traer nuevos riesgos fiscales y de diseño institucional si no se toman las medidas adecuadas, por ejemplo, reconocer esta iniciativa como un proyecto de inversión. La reciente decisión del Gobierno Nacional de asignar \$2,14 billones anuales como transferencia directa a las universidades públicas representa un cambio sustantivo en el modelo: de un esquema basado en incentivos y matrícula efectiva (donde los recursos «siguen al estudiante») se estaría transitando hacia un gasto de funcionamiento estructural que podría perder su carácter condicionado al desempeño.

Este cambio genera preocupaciones legítimas. Por un lado, si los recursos dejan de estar ligados a resultados concretos, como la expansión de cobertura o la mejora de retención, existe el riesgo de consolidar estructuras inefficientes en algunas IES. Por otro, se pierde trazabilidad del beneficio individual y la lógica de subsidio directo al estudiante, elementos que habían permitido alinear los esfuerzos institucionales con metas nacionales de acceso y equidad.

Además, persiste la exclusión del sector privado —que alberga cerca del 46% de la matrícula— y no incorpora métricas claras de desempeño o supervisión externa, lo que genera dudas sobre su sostenibilidad y equidad. La falta de un sistema mixto de financiación que integre al ICETEX, con mecanismos como condonación de tasas y que articule inversión pública y privada mediante contratos planificados, debidamente evaluados y auditados, podría acelerar el deterioro del acceso para estudiantes vulnerables, más aún cuando el ICETEX enfrenta una crisis institucional.

### **Cobertura, acceso y permanencia: trayectorias educativas y eficiencia del sistema**

El fortalecimiento de trayectorias educativas integrales, equitativas y sostenibles es uno de los pilares fundamentales para consolidar el derecho a la educación en Colombia.

Esta sección presenta un análisis de las dinámicas de matrícula, tránsito entre niveles, permanencia y eficiencia interna del sistema, con énfasis en las brechas territoriales, sociales y estructurales que aún limitan la garantía de trayectorias continuas desde la educación inicial hasta la educación superior.

### **Cobertura educativa: avances y brechas persistentes**

Primera infancia: se ha alcanzado una cobertura cercana al 75 % en población vulnerable, pero con caídas recientes en el grado de transición (del 96,6 % en 2015 al 91,1 % en 2023).

Educación primaria: cobertura en descenso (de 115,5 % a 103,4 % entre 2015 y 2023), asociada a la reducción de la población infantil.

Educación secundaria: estancamiento relativo tras alcanzar su punto más alto en 2019, con retroceso al 104 % en 2023.

Educación media: incremento sostenido, del 80,9 % en 2015 al 92 % en 2023, reflejando mejoras en la retención.

Educación superior: aumento de la cobertura bruta del 47,3 % en 2013 al 55,4 % en 2023, con mayor crecimiento en el sector oficial.

A pesar del progreso general, se mantienen desigualdades estructurales en el acceso educativo por región, nivel socioeconómico, etnia y ruralidad, lo que exige políticas focalizadas de equidad territorial, fortalecimiento de la educación pública y expansión de la educación flexible y digital.

En el nivel de educación inicial y preescolar, la atención integral a niños y niñas de 0 a 5 años ha sido reconocida como etapa clave para el desarrollo cognitivo, emocional y social. En 2023, más de 2 millones de menores accedieron a servicios de educación y cuidado, ofrecidos en articulación entre el MEN, el ICBF, las Secretarías de Educación y los gobiernos locales. Sin embargo, persisten brechas

importantes en cobertura rural, condiciones de infraestructura, cualificación del talento humano y articulación curricular con la educación formal.

En educación primaria, aunque la cobertura bruta descendió del 115,5 % al 103,4 % y la neta se mantuvo en niveles relativamente altos (por encima del 89 %), se observa una creciente tensión entre acceso y permanencia. La tasa de deserción aumentó del 3,85 % en 2015 al 5,97 % en 2023, lo que sugiere que garantizar la matrícula no basta: el sistema requiere estrategias robustas de acompañamiento para evitar la salida temprana de niños del entorno escolar.

La educación secundaria mostró una evolución menos estable. Aunque la cobertura bruta alcanzó un pico de 110,65 % en 2019, descendió a 104,06 % en 2023. En términos netos, la cobertura se mantuvo por debajo del 80 % en varios años del periodo. Además, la tasa de aprobación se redujo del 88,59 % al 83,33 %, y la deserción se elevó a 4,99 % en 2023, lo que refleja la influencia de barreras económicas, laborales y socioculturales que dificultan la permanencia en este nivel. Este tramo del sistema concentra importantes puntos de quiebre que condicionan la progresión de trayectorias escolares.

## **Educación media: avances en cobertura y desafíos en la transición posmedia**

La educación media ha sido uno de los niveles con mayor progreso en términos de cobertura y matrícula durante el periodo 2015–2023. La matrícula alcanzó su punto más alto en 2023 con 1 456 851 estudiantes. La tasa bruta se incrementó de 80,87 % en 2015 a 92,00 % en 2023, y la cobertura neta también mostró una mejora continua, alcanzando el 56 % ese mismo año. Esta diferencia entre cobertura bruta y neta indica que un número significativo de estudiantes cursa la educación media con rezagos en la edad normativa, lo que refleja trayectorias fragmentadas o interrupciones previas.

No obstante, la culminación oportuna sigue

siendo un reto: solo uno de cada cuatro estudiantes finaliza a tiempo el ciclo medio, y en territorios como Vaupés, Chocó o La Guajira, las tasas de finalización no alcanzan el 40 %. Estas disparidades territoriales exigen una atención especial.

La transición hacia la educación superior sigue siendo uno de los principales cuellos de botella. La tasa de tránsito inmediato aumentó de 37,5 % en 2015 a 43,1 % en 2023, pero aún es baja. Departamentos como Bogotá y Quindío superan el 50 %, mientras que Vaupés y Amazonas se mantienen por debajo del 25 %. Esta segmentación refleja desigualdades en infraestructura educativa, conectividad y programas de apoyo económico y vocacional.

## **Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH): trayectorias alternas**

La ETDH representa una vía estratégica de cualificación laboral y aprendizaje a lo largo de la vida. En 2024 se registraron 4 385 instituciones activas, pero solo el 10,1 % contaba con certificación de calidad vigente. De los 25 022 programas existentes, apenas el 8,9 % estaba certificado. Entre 2020 y 2023, la matrícula creció de 446 787 a 647 778 estudiantes, predominando programas técnico-laborales.

Sin embargo, las trayectorias formativas en este subsistema son altamente fragmentadas: la culminación y certificación efectiva siguen siendo bajas, el 98 % de los programas son presenciales y no existe articulación efectiva con el MNC.[SP1] Las áreas más demandadas incluyen Ventas y Servicios (33,8 %), Finanzas y Administración (21,8 %) y Oficios y Transporte (11,0 %). La dispersión normativa y la débil gobernanza institucional dificultan la consolidación de trayectorias formativas completas y articuladas.

## **Educación superior: expansión asimétrica y retos de equidad**

La educación superior alberga a más de 2,3 millones de estudiantes en 304 IES, con 12 842

programas. La matrícula nacional incluye 1,6 millones de estudiantes universitarios, 584 mil en tecnológicos y 195 mil en posgrados. Aunque la cobertura bruta aumentó del 47,3 % al 55,4 % entre 2013 y 2023, persisten grandes disparidades territoriales y socioeconómicas.

El tránsito inmediato desde media pasó de 37,5 % en 2015 a 43,1 % en 2023, pero con gran variabilidad regional. La deserción anual cayó a 8,9 % en 2020, pero repuntó a 10,1 % en 2021. La modalidad virtual mantiene una tasa de deserción superior (16,2 %). En términos de graduación, solo el 42,5 % de los universitarios y el 36,6 % de los técnicos y tecnológicos culminan su formación.

En calidad, solo el 30,3 % de las IES estaban acreditadas en 2023, y el 14,6 % de los programas activos contaban con acreditación. Sin embargo, el 58,3 % de los estudiantes se vinculó a programas o instituciones acreditadas. Factores como el envejecimiento poblacional, la concentración urbana de la oferta y el costo de vida amenazan la sostenibilidad del sistema y la equidad de trayectorias.

## **Eficiencia interna y trayectorias truncadas**

La eficiencia interna del sistema educativo — medida a través de la permanencia, culminación oportuna y tasa de graduación— presenta avances desiguales. La deserción anual pasó de 11,8 % en 2010 a 8,9 % en 2020, con un repunte en 2021. La deserción en programas técnicos y tecnológicos sigue siendo elevada (hasta 18,8 %).

Las trayectorias truncadas responden a múltiples causas: escasa articulación entre niveles, baja orientación vocacional, restricciones económicas y oferta limitada en regiones periféricas. Revertir esta tendencia requiere fortalecer la articulación curricular media-posmedia, implementar sistemas integrados de información para el seguimiento de trayectorias, expandir modelos de educación flexible y reforzar programas de

orientación vocacional y empleabilidad temprana.

Este análisis pone de relieve la necesidad de un enfoque integral y territorial de las trayectorias educativas como columna vertebral de la política pública del sector.

Conviene resaltar que la educación media debe consolidarse como un puente habilitante hacia trayectorias posmedia más diversas, adaptadas a competencias cognitivas, socioemocionales y ciudadanas. Esta etapa es clave para mitigar desigualdades de origen antes del ingreso a la educación superior o la formación técnica. Sin embargo, aún persiste una brecha de más de 1,3 años de escolaridad promedio entre zonas urbanas y rurales, y la extraedad se incrementó tras la pandemia, afectando la culminación oportuna del ciclo medio.

A esto se suman problemas estructurales como la deserción acumulada por cohorte, que alcanza el 25 % en programas universitarios y hasta el 35 % en técnicos y tecnológicos, siendo mayor en estudiantes con bajos ingresos y bajo desempeño en pruebas Saber 11. Las trayectorias también se ven afectadas por la falta de articulación efectiva entre los actores de la educación media y la superior, aunque existen experiencias positivas como Universidad en Tu Colegio o La Universidad al Barrio, que integran formación técnica con el bachillerato en territorios vulnerables.

Cada vez hay más consenso en que no puede asumirse la educación superior como única vía legítima. El país debe avanzar hacia un equilibrio entre trayectorias universitarias, programas de corta y mediana duración, incluyendo microcredenciales y formación para el trabajo. Esto implica repensar la gobernanza, el financiamiento diferenciado por tipo de oferta y establecer mecanismos de evaluación prospectiva de brechas de talento humano.

## **Calidad educativa: avances, desigualdades persistentes y retos sistémicos**

La calidad del sistema educativo colombiano ha sido objeto de reformas e inversiones importantes en las últimas décadas. Sin embargo, persisten desafíos estructurales relacionados con el aprendizaje, la equidad, la pertinencia formativa y la capacidad institucional para transformar los logros escolares en oportunidades reales de desarrollo individual y colectivo. Esta sección presenta un análisis crítico de los avances y limitaciones en calidad, con énfasis en resultados de evaluación, acreditación, condiciones de enseñanza y percepción estudiantil. También se incorporan los desafíos en materia de transiciones educativas, jornada única, formación docente y evaluación profesional.

**(I) Evaluaciones externas** (resultados nacionales e internacionales): los resultados en pruebas estandarizadas nacionales (Saber 11 y Saber Pro) e internacionales (PISA) reflejan una mejora moderada en los aprendizajes básicos, pero también un preocupante estancamiento en competencias fundamentales.

**(II) Saber 11 (2005–2020):** luego de un crecimiento leve hasta 2015, los puntajes promedio se han estabilizado o incluso disminuido ligeramente. Este comportamiento revela los límites estructurales del sistema, especialmente en regiones vulnerables donde las condiciones de enseñanza, el perfil docente y la infraestructura son insuficientes.

**(III) PISA 2022:** el 71 % de los estudiantes colombianos no alcanza el nivel mínimo en matemáticas, mientras que el 51 % se encuentra por debajo del estándar en lectura y ciencias. Estas cifras se han mantenido prácticamente constantes desde 2006, lo que evidencia una brecha persistente entre acceso y aprendizaje significativo. La evolución de los resultados en los tres dominios desde 2006 es muy limitada. En matemáticas y ciencias, hubo una leve mejora entre 2006 y 2015, pero luego los resultados se estancaron o disminuyeron. En lectura, el progreso hasta 2015 fue más marcado, pero seguido también de un descenso.

Estas variaciones se reflejan en los niveles de desempeño: en matemáticas, el 71 % de los estudiantes no alcanza el nivel mínimo, proporción similar a la de 2006 y superior a la de 2015 (66 %). En lectura y ciencias, el 51 % no supera el estándar mínimo, con pocos estudiantes ubicados en los niveles superiores. Esta evolución limitada contrasta con la tendencia decreciente más acentuada de la media de países de la OCDE desde 2009, especialmente entre 2018 y 2022, en parte por la pandemia.

**(IV) Equidad y bienestar:** solo el 10 % de los estudiantes de bajos ingresos logra estar en el 25 % superior en matemáticas, lo que evidencia alta segregación. Colombia presenta el mayor aislamiento de estudiantes aventajados entre los países evaluados. A pesar de ello, ha habido mejoras en indicadores de bienestar: el 84 % dice sentirse parte de su escuela, el 82 % se siente bien recibido y aumentó la percepción de hacer amigos fácilmente (de 74 % a 77 %) y de agradar a los compañeros (de 75 % a 82 %). También bajaron las cifras de exclusión (23 % a 20 %), sentirse fuera de lugar (22 % a 21 %) y soledad (21 % a 20 %). Sin embargo, el 17 % aún se siente inseguro en su camino a la escuela, casi el doble del promedio de la OCDE (8 %), y el 39 % afirma haber perdido al menos un curso, frente al 9 % en la OCDE.

Estos resultados reflejan tanto avances puntuales como retos estructurales en aprendizaje, equidad y clima escolar, y subrayan la necesidad de políticas inclusivas y mayor inversión.

## Evaluaciones nacionales y seguimiento interno

Saber Pro y desempeño acumulado: El desempeño de los estudiantes en la prueba Saber Pro, que evalúa competencias genéricas y específicas en educación superior, permite analizar la evolución del aprendizaje y la calidad de la formación en las instituciones del país. A nivel nacional, el promedio global se ha

mantenido sin variaciones estadísticamente significativas, con 145 en 2022 y 2023, y un ligero aumento a 146 en 2024. Las universidades con mejores puntajes en Saber Pro en 2024 son: la Universidad Nacional de Colombia - Bogotá (185), la Universidad EIA de Medellín (184), y la Universidad de los Andes (184), seguidas por el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (183), la Universidad Icesi y la Universidad de La Sabana (181).

El análisis de competencias genéricas muestra un repunte en 2024, especialmente en competencias ciudadanas, con un aumento de 133 a 142. También se evidencian mejoras en lectura crítica, razonamiento cuantitativo e inglés.

### **Valor agregado en educación superior**

El análisis de valor agregado permite estimar el aporte específico de las instituciones de educación superior (IES) al desarrollo de competencias genéricas de los estudiantes, comparando los resultados individuales obtenidos en las pruebas Saber 11 y Saber Pro. A nivel nacional, los resultados muestran que el valor agregado promedio ha tendido a ser negativo en los últimos años, lo que sugiere que, en promedio, los estudiantes desarrollan menos competencias de las esperadas con base en su nivel de ingreso. No obstante, se han observado trayectorias de mejora en varias instituciones, con avances significativos en determinadas áreas del conocimiento y núcleos básicos.

Este enfoque constituye una herramienta potente para diferenciar el impacto de las IES más allá del nivel de entrada de los estudiantes, permitiendo analizar de forma

más equitativa el efecto institucional. Asimismo, ofrece insumos valiosos para los sistemas internos de aseguramiento de la calidad y para la formulación de estrategias pedagógicas y curriculares más eficaces.

El análisis territorial y por tipo de institución revela diferencias importantes: algunas IES logran revertir las tendencias negativas y mejorar sostenidamente su valor agregado, mientras que otras mantienen déficits estructurales. Estas variaciones son especialmente relevantes en el contexto de la equidad, ya que permiten identificar buenas prácticas en regiones o sectores tradicionalmente rezagados.

Consolidar el sistema de evaluación –en particular, los mecanismos de medición del valor agregado– resulta fundamental para orientar políticas públicas que promuevan el cierre de brechas y el fortalecimiento de trayectorias formativas. Cuando se articulan con políticas focalizadas y estrategias institucionales de mejora, estas herramientas pueden convertirse en un motor efectivo para elevar la calidad de la educación superior y avanzar en la igualdad de oportunidades.

### **Empleabilidad y transición al mercado laboral**

En 2022, la tasa de cotización de los recién graduados en Colombia fue del 77,9 %, lo que refleja una inserción laboral formal mayoritaria. No obstante, persisten brechas relevantes entre sectores: mientras que los egresados del sector privado alcanzan una tasa de cotización del 81,7 %, en el sector oficial esta se reduce al 72,7 %. Esta diferencia estructural –que supera los nueve puntos porcentuales– se ha mantenido a lo largo del tiempo y se profundizó en 2020, cuando, en el contexto de la pandemia, la cotización en el sector oficial cayó al 64,3 %, su nivel más bajo en 15 años.

El nivel de formación también influye de manera significativa en las oportunidades de inserción laboral. Los posgraduados presentan las tasas más altas, superando el 90 % en

todos los niveles de formación avanzada. En cambio, los egresados de formación técnica profesional enfrentan mayores dificultades: en 2022, su tasa de cotización fue del 59,4 %. Por su parte, los egresados de programas universitarios de pregrado alcanzaron una tasa del 76,5 %, mientras que las especializaciones registraron el mejor desempeño con un 90,8 %.

La acreditación institucional también incide en la empleabilidad. En 2022, los graduados de instituciones de educación superior acreditadas alcanzaron una tasa de cotización del 81,2 %, frente al 74,8 % de aquellos que egresaron de instituciones no acreditadas. Esta diferencia de más de seis puntos porcentuales sugiere que la calidad institucional reconocida oficialmente puede traducirse en mejores oportunidades de vinculación laboral formal.

En cuanto a los ingresos, el sector oficial concentra a la mayoría de sus egresados en el tramo salarial de 1 a 1,5 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), con una participación del 39,4 %. En contraste, el sector privado presenta una distribución más balanceada: el 25,8 % de sus graduados se ubica entre 1,5 y 2,5 SMMLV, y el 24,2 % entre 2,5 y 4 SMMLV. Además, el porcentaje de graduados con ingresos superiores a 9 SMMLV es notablemente mayor en el sector privado (3,0 %) que en el oficial (0,9 %).

Estos resultados reafirman la importancia de fortalecer los mecanismos de articulación entre la formación superior y el mercado laboral, promoviendo estrategias como la orientación profesional, las pasantías, los modelos de formación dual y las alianzas universidad-empresa. Tales acciones no solo mejoran la empleabilidad de los egresados, sino que también contribuyen a maximizar el retorno social y económico de la inversión en educación superior.

### **Aseguramiento de la calidad: avances en cobertura y profundización institucional**

Entre 2015 y 2023, el país duplicó el número de IES con acreditación institucional (de 13,6 % a 30,3 %), y aumentó significativamente la proporción de estudiantes matriculados en programas acreditados, pasando de 33,3 % a 58,3 %. Este progreso refleja una política pública orientada al fortalecimiento de una cultura de autorregulación, mejoramiento continuo e innovación educativa.

En pregrado, los programas universitarios presentan la mayor tasa de acreditación (33 %), mientras que en el nivel técnico profesional y tecnológico apenas se alcanza el 5 %. En posgrados, la situación mejora levemente con doctorados (23 %) y maestrías (13 %).

La modalidad presencial concentra el 97 % de los programas acreditados, lo que señala una brecha importante en el aseguramiento de calidad de la educación virtual y a distancia, justamente las modalidades que podrían aportar soluciones en regiones apartadas. Las diferencias en los costos de matrícula según acreditación son significativas, especialmente en programas universitarios y especializaciones, lo cual plantea tensiones entre calidad percibida, capacidad de pago y equidad en el acceso.

A pesar de estos avances, el sistema colombiano de aseguramiento de la calidad requiere ajustes estructurales que le permitan consolidarse como un instrumento más eficaz y pertinente para promover la mejora continua y garantizar, de manera efectiva, el derecho a una educación superior de calidad. Si bien se han creado marcos regulatorios más flexibles y se han ampliado los criterios para el otorgamiento del registro calificado, el modelo actual continúa operando bajo una lógica fragmentada entre registro calificado, acreditación y evaluación de resultados. Estos componentes comparten objetivos generales, pero se implementan con escalas, instrumentos, tiempos y referentes distintos, lo que dificulta su articulación, genera sobrecarga institucional y diluye su impacto en

los procesos formativos. Esta fragmentación es especialmente crítica en programas nuevos, modalidades virtuales o instituciones ubicadas en regiones con menor capacidad instalada, donde el cumplimiento normativo termina sustituyendo la mejora real de las trayectorias educativas.

Asimismo, el sistema carece de mecanismos robustos para medir el valor agregado en términos de aprendizaje, desarrollo de competencias y desempeño laboral. Indicadores como los resultados en Saber Pro o los datos del Observatorio Laboral para la Educación (OLE) ofrecen una aproximación general, pero no permiten capturar el progreso individual ni las diferencias atribuibles al entorno institucional. Esto limita la capacidad del Estado para identificar y fortalecer las instituciones que realmente contribuyen al cierre de brechas sociales y regionales.

En cuanto a las modalidades flexibles, la respuesta normativa y técnica ha sido débil. La expansión acelerada de la educación virtual, híbrida o en alternancia durante la pandemia evidenció la necesidad de contar con estándares específicos, marcos de evaluación diferenciados y herramientas que aseguren la equivalencia en resultados de aprendizaje, sin que ello suponga barreras que desincentiven la innovación educativa.

Otro aspecto crítico es el modelo de evaluación por pares académicos. Aunque ha contribuido a preservar cierta independencia técnica, enfrenta cuestionamientos recurrentes por la presencia de prácticas clientelistas, conflictos de interés no gestionados y variabilidad en los criterios de evaluación. Estos problemas comprometen la legitimidad y consistencia del proceso y afectan directamente la calidad del juicio académico que sustenta las decisiones del sistema.

Finalmente, es urgente fortalecer el sistema de convalidación de títulos extranjeros, dada la creciente oferta de programas internacionales en Colombia. Esta expansión exige una

regulación más ágil, transparente y basada en resultados de aprendizaje. Es necesario evitar tanto la permisividad con ofertas de baja calidad como los excesivos obstáculos para quienes acceden a programas legítimos. La política de convalidación debe evolucionar hacia un modelo más inteligente, que distinga entre modalidades, respete los principios de equivalencia académica y reconozca la diversidad de trayectorias internacionales sin sacrificar el rigor del sistema nacional de calidad.

### **Investigación, innovación y transferencia: capacidades emergentes con potencial de escalamiento**

El sistema de educación superior ha mostrado avances notables en capacidades investigativas:

**(I)** Los grupos de investigación reconocidos pasaron de 4 304 en 2013 a 6 160 en 2021, con un aumento del 32,8 % en los grupos clasificados en las categorías A1 y A, lo que evidencia una mejora cualitativa del sistema.

**(II)** La producción científica creció de 260 617 productos en 2013 a 953 741 en 2021 y se diversificó: el componente de apropiación social del conocimiento y de innovación tecnológica aumentó su peso relativo, reflejando una mayor orientación hacia el impacto social y productivo.

**(III)** El número de investigadores reconocidos se triplicó entre 2013 y 2021, pasando de 8 016 a 21 094, lo cual fortaleció la base humana del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.

Sin embargo, el país aún enfrenta desafíos estructurales para lograr una mayor apropiación y transferencia del conocimiento generado:

**(I)** En 2023, el 85 % de las patentes de invención fueron solicitadas por actores no residentes. Aunque las universidades públicas concentran el 57 % de las patentes otorgadas entre 2010 y 2023 –destacándose la Universidad Nacional, la Universidad Industrial de Santander, la Universidad de Antioquia y la Universidad del Valle–, el volumen sigue siendo bajo en relación con el potencial del sistema.

**(II)** La caída en el número de patentes solicitadas por instituciones de educación superior desde 2019 sugiere un estancamiento que debe revertirse mediante estímulos a la protección de innovaciones, fortalecimiento de capacidades de transferencia tecnológica y consolidación de alianzas universidad-empresa.

Estos resultados muestran que, si bien las capacidades de investigación han crecido y se han diversificado, aún se requiere avanzar hacia un ecosistema que articule mejor la ciencia con la innovación y el desarrollo territorial, promoviendo la sostenibilidad y el aprovechamiento estratégico del conocimiento.

### **Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH), Formación para el Trabajo y Marco Nacional de Cualificaciones**

La Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH) y la formación para el trabajo constituyen componentes clave del sistema educativo colombiano, en tanto ofrecen oportunidades de cualificación flexibles, centradas en competencias y con estrecha relación con las dinámicas del mercado laboral. No obstante, su consolidación como vía de formación con calidad, pertinencia y proyección a lo largo de la vida aún enfrenta retos estructurales.

En 2024, el país contaba con 4 385 instituciones activas de ETDH y 25 022 programas registrados. Sin embargo, la calidad del subsistema sigue siendo un desafío crítico. Solo el 10,1 % de las instituciones y el 8,9 % de los programas cuentan con certificación de calidad vigente. El crecimiento de la matrícula, que alcanzó 680 969 estudiantes en 2022, evidencia su relevancia como opción de formación para amplios sectores sociales. No obstante, la baja tasa de certificación final limita la efectividad del subsistema. El técnico laboral representa el 81,8 % de las certificaciones, especialmente en áreas como ventas, finanzas, servicios operativos y transporte. Asimismo, la modalidad presencial domina ampliamente (98 %), lo que revela una

limitada diversificación hacia educación virtual o híbrida, una condición necesaria para llegar a poblaciones rurales o dispersas que enfrentan barreras de acceso.

Más allá del subsistema ETDH, la formación para el trabajo ofrecida en modalidades no formales muestra patrones similares. Según la GEIH (DANE, 2024), apenas el 6 % de la población de 15 años o más participó en cursos de formación para el trabajo, una proporción baja en relación con las necesidades de cualificación y reconversión laboral del país. La mayoría de los participantes tiene entre 25 y 40 años (46,7 %), en plena edad productiva. La oferta se concentra en cursos de corta duración: el 50,4 % tiene una duración menor a 40 horas y solo el 9 % supera las 600 horas, lo que reduce su potencial formativo e impacto laboral. Las principales barreras de acceso identificadas son la falta de recursos económicos (39 %) y el desconocimiento de la oferta (13,2 %). Predomina la formación presencial (55,5 %), con baja presencia en zonas rurales y poca penetración de modalidades virtuales, las cuales resultan clave para ampliar la cobertura en territorios con menor infraestructura educativa. Estas condiciones muestran que la formación para el trabajo está altamente concentrada, tiene una baja cobertura relativa y presenta una débil articulación tanto con la educación formal como con las apuestas sectoriales y territoriales de desarrollo productivo.

Desde la creación del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) en 2021, Colombia ha dado pasos hacia la integración entre la educación formal, la formación para el trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos. El SNC propone una arquitectura basada en tres vías de cualificación –educativa, formativa y de reconocimiento– que permiten reconocer y certificar competencias adquiridas en distintos escenarios, incluidos los no formales e informales. Sin embargo, su implementación aún es incipiente. Existe baja apropiación institucional del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC). La oferta ETDH y de formación para el trabajo aún no se articula de

manera sistemática con los catálogos sectoriales de cualificaciones. Además, falta claridad operativa y normativa para habilitar mecanismos de movilidad y homologación efectiva entre vías.

Consolidar el SNC requiere fortalecer la gobernanza entre el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Trabajo, el SENA y los actores territoriales y sectoriales. También se requiere una plataforma de información integrada que permita el seguimiento de trayectorias formativas, el reconocimiento de competencias y la orientación vocacional basada en datos de empleabilidad y pertinencia territorial.

En síntesis, la ETDH y la formación para el trabajo tienen un alto potencial como vía complementaria y estratégica dentro del sistema educativo. Para ello, deben superar su fragmentación, aumentar sus estándares de calidad y consolidar su papel dentro de un modelo nacional de cualificaciones que reconozca trayectorias múltiples, conecte con el aparato productivo y ofrezca segundas oportunidades de inclusión educativa y laboral a lo largo de la vida.

### **Realidades urgentes del contexto colombiano: brechas críticas y respuestas inaplazables**

Para que esta Agenda 2026–2030 sea efectiva, debe responder a los desafíos estructurales que enfrenta el sistema educativo colombiano en todos sus niveles. Entre los más urgentes se encuentran:

**(I)** Falta de información actualizada y transparencia: el rezago en las estadísticas oficiales impide una evaluación precisa de políticas y estrategias. Las últimas cifras disponibles son de 2023.

**(II)** Ausencia de lineamientos operativos desde el MEN: las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) enfrentan dificultades para afrontar emergencias (como la ola invernal), mantenimiento de infraestructura y temas básicos como la convivencia escolar, sin directrices ni recursos claros.

**(III)** Inactividad del Fondo de Infraestructura Educativa: esto frena mejoras físicas urgentes en miles de sedes rurales y urbanas.

**(IV)** Deserción escolar por violencia: Cerca de 500.000 estudiantes han abandonado el sistema, muchos por desplazamiento y conflicto armado.

**(V)** Pérdida de aprendizajes sin plan nacional de recuperación: un 48% de estudiantes no alcanza competencias lectoras mínimas, según el Banco Mundial (2022).

**(VI)** Brecha digital estructural: la falta de conectividad, electricidad y agua potable en zonas rurales impide el acceso a la educación digital y agudiza la desigualdad territorial.

**(VII)** Impacto del conflicto armado: en 2024, más de 6 745 sedes educativas están ubicadas en territorios con alertas tempranas por grupos armados ilegales.

**(VIII)** Debilidad en el Programa de Alimentación Escolar (PAE): se requiere recuperar la operación conjunta entre entidades territoriales y la Unidad de Alimentación Escolar para garantizar la calidad, la cobertura y la permanencia.

**(IX)** Marchitamiento del ICETEX: la reducción operativa ha limitado el acceso a la educación superior financiada para estudiantes de bajos recursos.

**(X)** Débil gobernanza institucional, autonomía tensionada y déficit de rendición de cuentas: además de los conflictos recientes en algunas universidades públicas —como la crisis de gobernabilidad en la Universidad Nacional—, se evidencia una fragilidad estructural en los modelos de dirección académica, con tensiones entre autonomía universitaria, cooptación política y baja capacidad institucional. A esto se suma un déficit sostenido en mecanismos de rendición de cuentas: a pesar de contar con recursos públicos crecientes, muchas instituciones no articulan de forma clara su inversión con resultados en cobertura, permanencia o

calidad, ni presentan evidencia sistemática de impacto educativo. Esta opacidad limita la eficacia del gasto, debilita la confianza ciudadana y dificulta la planificación territorial basada en resultados.

**(XI) Infrautilización de la infraestructura del sistema:** frente a los anuncios de creación de nuevas universidades o sedes, se ha intensificado el debate sobre la necesidad de optimizar primero la capacidad instalada de las IES existentes. Muchas de ellas cuentan con infraestructura, experiencia y oferta académica subutilizadas. La expansión institucional sin criterios claros de pertinencia, sin medios educativos idóneos ni condiciones básicas de calidad, corre el riesgo de reproducir inequidades y comprometer la sostenibilidad académica en lugar de ampliarla efectivamente.

**(XII) Retroceso técnico del ICFES:** es esencial restablecer su capacidad como órgano nacional de evaluación educativa, asegurando la trazabilidad y la continuidad técnica.

**(XIII) Grave deterioro del sistema de salud del magisterio:** la reforma impulsada por el actual gobierno ha generado un profundo desorden en la prestación del servicio de salud a los docentes, afectando la oportunidad, calidad y continuidad de la atención. Esta situación ha puesto en riesgo la salud de miles de maestros y sus familias, al tiempo que el nuevo esquema ha incrementado los costos operativos sin garantizar eficiencia ni transparencia. El modelo actual representa un gasto creciente y fiscalmente insostenible, sin mecanismos claros de seguimiento, rendición de cuentas o mejoramiento estructural.

**(XIV) Déficit en reconocimiento de estudios previos y movilidad:** el bajo reconocimiento de créditos y competencias previas continúa limitando la movilidad entre niveles y las trayectorias formativas, a pesar de avances en el Sistema Nacional de Cualificaciones.

## Aprendizaje temprano: cobertura universal con equidad territorial

La educación inicial sigue siendo el nivel más frágil del sistema educativo colombiano. A pesar de los avances normativos y programáticos, su implementación territorial presenta altos niveles de desigualdad. La cobertura aún no es universal y las zonas rurales, dispersas y étnicas tienen una oferta educativa muy limitada o inexistente. Además, persisten enfoques asistencialistas que fragmentan la atención integral y la articulación entre sectores y niveles de gobierno continúa siendo deficiente.

Uno de los mayores desafíos es la ausencia de una fuente estructural de financiamiento que permita planificar con sostenibilidad la expansión y mejoramiento de la educación inicial. Aunque existe reconocimiento constitucional del derecho a la atención integral en la primera infancia, este no ha sido acompañado de mecanismos presupuestales proporcionales a las necesidades del territorio. De igual forma, la capacidad institucional de las entidades territoriales es insuficiente para liderar procesos de planeación, ejecución y supervisión con calidad, enfoque diferencial y pertinencia cultural.

En este contexto, la Agenda 2026–2030 propone un conjunto de transformaciones realistas pero urgentes para avanzar hacia un sistema de educación inicial más equitativo, articulado y sostenible:

**(I) Reconocer y formalizar la educación inicial como parte integral del sistema educativo,** exigiendo su inclusión obligatoria en la distribución del Sistema General de Participaciones (SGP), con un componente específico y progresivo para su financiación.

**(II) Ampliar la cobertura del 75 % al 90 % en el grupo de edad de 3 a 5 años hacia 2030,** priorizando zonas de alta ruralidad y población étnica, mediante modelos comunitarios, flexibles y contextualizados.

**(III) Formar y acompañar a 50 000 nuevos agentes educativos bajo un esquema realista de cualificación progresiva, vinculación laboral gradual y enfoque territorial.**

**(IV)** Impulsar una política nacional de infraestructura para la educación inicial, con metas diferenciales por región y tipos de territorio, articulada con estrategias de atención en salud, protección y nutrición.

**(V)** Fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales a través de asistencia técnica sostenida, estrategias de cofinanciación y acompañamiento nacional.

**(VI)** Promover la participación de las familias y comunidades en el diseño y evaluación de los modelos educativos, asegurando pertinencia cultural y sostenibilidad social.

**(VII)** Establecer un sistema de evaluación integral de políticas públicas de primera infancia, con enfoque territorial y mecanismos de rendición de cuentas accesibles y participativos.

Este enfoque se alinea con la realidad presupuestal del país y reconoce que avanzar hacia la universalización de la educación inicial requiere no solo voluntad política, sino ajustes normativos, fortalecimiento técnico y priorización sostenida de recursos.

### **Currículo dinámico: competencias para el siglo XXI y pertinencia regional**

Problemas diagnosticados: el sistema curricular colombiano se caracteriza por una estructura general basada en referentes y lineamientos, pero su implementación resulta fragmentada, poco articulada con los desafíos del siglo XXI y con limitada adaptación a las realidades regionales y territoriales. A pesar de contar con derechos básicos de aprendizaje y referentes de competencias, persisten brechas significativas en su apropiación y desarrollo. Esta situación se agrava en contextos rurales, étnicos y en territorios afectados por el conflicto, donde la pertinencia y flexibilidad curricular son aún más necesarias. La pandemia también evidenció la necesidad de acelerar innovaciones pedagógicas, incluyendo el uso de modelos híbridos, aún sin una normativa robusta que garantice su calidad y escalabilidad.

### **Agenda de política educativa 2026–2030**

Marco Curricular Nacional Integrador por Competencias: formular e implementar un marco orientador nacional que articule los referentes existentes (Derechos Básicos de Aprendizaje, estándares y lineamientos) en torno a competencias clave para el siglo XXI. Este marco debe incorporar pensamiento crítico, competencias digitales, sostenibilidad, historia crítica, ciudadanía global, justicia restaurativa, cultura de paz y habilidades socioemocionales. Será construido de manera participativa con las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), respetando su autonomía curricular.

Normativa para la innovación curricular y la educación híbrida: diseñar y adoptar una normatividad nacional que habilite el uso pedagógico de modelos híbridos con criterios de calidad, equidad y pertinencia. Esta regulación deberá permitir la integración de tecnologías educativas en el desarrollo de competencias básicas, fortaleciendo la innovación curricular con énfasis en la adaptabilidad, la autonomía y la formación integral.

Consolidación de la estrategia Evaluar para Avanzar como política pública: fortalecer y escalar Evaluar para Avanzar como política nacional de evaluación formativa para mejorar las prácticas pedagógicas y reducir brechas de aprendizaje. Su consolidación incluirá:

Aplicación anual obligatoria y flexible en grados 3.<sup>º</sup> a 11.<sup>º</sup> en todas las instituciones oficiales.

Integración con sistemas de gestión escolar y plataformas de analítica de datos para el seguimiento longitudinal del aprendizaje.

Formación continua para docentes en análisis y uso pedagógico de resultados.

Implementación progresiva del enfoque STEAM: Garantizar que al menos el 70 % de las instituciones oficiales incorporen contenidos, metodologías y proyectos interdisciplinarios

STEAM (ciencia, tecnología, ingeniería, artes y matemáticas), acompañados de formación docente, dotación básica y redes de aprendizaje colaborativo.

Robótica educativa y ciencia ciudadana rural: dotar a 5 000 sedes educativas rurales con kits de robótica, laboratorios móviles y recursos pedagógicos para el desarrollo de proyectos de ciencia aplicada y solución de retos comunitarios. Se fomentará la articulación con saberes locales y participación del estudiantado.

Curriculos de respuesta a emergencias y contextos de movilidad: desarrollar rutas curriculares flexibles para zonas afectadas por desplazamiento forzado, migración, desastres naturales o conflicto armado. Se priorizará la implementación en 15 departamentos con mayores indicadores de riesgo, garantizando continuidad pedagógica, contención emocional y enfoque diferencial.

### **Transformación digital para la equidad y la innovación**

Problemas diagnosticados: persisten grandes brechas en conectividad, escasa inversión en infraestructura digital, débil formación de docentes en competencias digitales y ausencia de una gobernanza tecnológica clara y articulada. Las zonas rurales y rurales dispersas son las más afectadas.

#### **Agenda de política:**

**(I) Cobertura de conectividad de alta calidad:** garantizar el acceso a internet de mínimo 30 Mbps en el 100% de las sedes educativas oficiales, priorizando zonas rurales y de difícil acceso, con mecanismos de sostenibilidad, mantenimiento y monitoreo técnico continuo.

**(II) Cobertura de conectividad de alta calidad:** garantizar el acceso a internet de mínimo 30 Mbps en el 100% de las sedes educativas oficiales, priorizando zonas rurales y de difícil acceso, con mecanismos de sostenibilidad, mantenimiento y monitoreo técnico continuo.

**(III) Plataforma nacional de contenidos educativos abiertos:** desarrollar y mantener una plataforma multilingüe de recursos digitales abiertos, interoperable con Aprender Digital, que facilite el diseño pedagógico, la evaluación y la innovación contextualizada. Incorporar analítica de aprendizaje y recursos para la evaluación formativa.

**(IV) Gobernanza tecnológica educativa y creación de una Agencia Nacional de Innovación y Transformación Digital Educativa:** crear una entidad autónoma de alto nivel, adscrita al sector educación, que ejerza el liderazgo nacional en materia de transformación digital educativa, con funciones de rectoría técnica, coordinación intersectorial, provisión de servicios y evaluación de impacto; inspirada en el modelo de Plan Ceibal de Uruguay, esta agencia deberá:

- Coordinar políticas y recursos con los ministerios de Educación, MinTIC, MinCiencias, Cultura y Trabajo, garantizando una acción intersectorial coherente.
- Establecer estándares nacionales de calidad, accesibilidad, seguridad e interoperabilidad para tecnologías educativas, conectividad escolar y plataformas de aprendizaje.
- Liderar una estrategia de conectividad integral y dotación digital para instituciones educativas, priorizando zonas rurales y vulnerables, con esquemas de sostenibilidad y gestión local.
- Diseñar e implementar programas de formación docente continua en competencias digitales y pedagogías innovadoras, en alianza con universidades públicas y centros de investigación.
- Articular una red nacional de laboratorios regionales de innovación educativa, conectados con universidades y centros territoriales del SENA, para el desarrollo de contenidos, metodologías y evaluaciones adaptadas a los contextos locales.

- Impulsar proyectos de ciencia de datos, inteligencia artificial educativa y plataformas adaptativas, centrados en mejorar los aprendizajes, las trayectorias escolares y la toma de decisiones.
- Fomentar la participación estudiantil y docente en proyectos de innovación tecnológica y ciencia ciudadana, fortaleciendo la apropiación crítica y creativa de las tecnologías.
- Unificar y modernizar las plataformas SIMAT, SNIES y SPADIES con trazabilidad estudiantil, análisis predictivo de trayectorias, alertas tempranas para prevención de la deserción y tableros públicos de seguimiento territorial.
- Escalar los ecosistemas de innovación educativa: establecer Laboratorios de Innovación Educativa Regionales, públicos y comunitarios, integrados a redes nacionales de investigación y pilotaje educativo. Se recomienda impulsar nodos de cocreación entre docentes, estudiantes, investigadores y comunidad.
- Fomentar la cultura de innovación escolar: incentivar proyectos escolares de innovación pedagógica y tecnológica mediante concursos, acompañamiento técnico, recursos semilla y conexión con actores de ciencia, tecnología y cultura.

### **Educación personalizada e híbrida: trayectorias sin interrupciones**

Problemas diagnosticados: el sistema educativo colombiano mantiene estructuras homogéneas que limitan la capacidad de atender la diversidad de trayectorias, ritmos de aprendizaje, talentos y contextos territoriales. Persisten rigideces curriculares y metodológicas que afectan la continuidad educativa, especialmente en la educación media y su articulación con la formación técnica, tecnológica y superior. Existen además pocos mecanismos efectivos para el reconocimiento de aprendizajes previos, así como limitadas ofertas educativas flexibles

para jóvenes y adultos que requieren segundas oportunidades. Las posibilidades que ofrece la educación híbrida para la personalización del aprendizaje aún no cuentan con un marco normativo y técnico sólido que garantice su calidad y sostenibilidad.

### **Agenda de política educativa 2026–2030**

Implementación de un currículo modular y por competencias: diseñar e implementar progresivamente un currículo flexible, modular y basado en competencias en al menos el 60% de las instituciones educativas oficiales, con prioridad en media técnica, ruralidad y contextos de alta vulnerabilidad. Este enfoque facilitará trayectorias educativas más personalizadas, integradas y pertinentes, promoviendo la formación por ciclos propedéuticos y reconociendo distintos ritmos y talentos.

Educación híbrida complementaria y tutorías con inteligencia artificial: desarrollar un marco normativo y técnico que permita integrar modelos híbridos como complemento pedagógico a la presencialidad, a través de estrategias como aula invertida, seguimiento asincrónico y tutorías adaptativas. En zonas con condiciones de conectividad[SP1] , se implementará en 10 000 sedes educativas una estrategia de acompañamiento personalizado apoyada en herramientas de inteligencia artificial, priorizando sedes con altos índices de deserción, rezago o baja calidad educativa. Esta estrategia garantizará estándares de calidad, pertinencia cultural y uso pedagógico efectivo de la tecnología.

Reconocimiento de aprendizajes previos articulado al Marco Nacional de Cualificaciones. operativizar el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) para facilitar el reconocimiento, validación y acreditación de aprendizajes adquiridos en el trabajo, la experiencia o procesos no formales. Esta política beneficiará a al menos 100 000 jóvenes y adultos, promoviendo su tránsito efectivo hacia la educación media, técnica o superior. Se desarrollarán rutas flexibles de certificación por competencias, con criterios

de calidad, pertinencia sectorial y articulación interinstitucional.

Fortalecer la transición desde la educación media hacia trayectorias posmedia diversificadas –incluyendo programas técnicos, tecnológicos, universitarios y de formación para el trabajo– es una prioridad para ampliar las oportunidades formativas de los jóvenes y reducir las brechas de inequidad territorial y social. La meta nacional será elevar la tasa de tránsito inmediato desde la media del 43% actual al 60% en 2030. Para lograrlo, se implementará una estrategia integral basada en orientación vocacional y sociolaboral desde el grado noveno, doble titulación en alianza con el SENA y otras IES, articulación curricular flexible y la ampliación territorial de la oferta educativa en municipios con baja cobertura, especialmente mediante modalidades híbridas, nodos compartidos y esquemas de alternancia rural.

Esta estrategia se complementará con el diseño de trayectorias formativas integradas y progresivas, articuladas al Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), que faciliten la homologación de aprendizajes y la movilidad entre distintos niveles y modalidades. Además, se fortalecerá un sistema nacional de seguimiento con trazabilidad individual, analítica predictiva y alertas tempranas, orientado a garantizar que el acceso temprano a la educación posmedia no derive en abandono, sino en permanencia, logro y certificación efectiva.

### **Inclusión educativa real: garantía del derecho a la permanencia**

Problemas diagnosticados: el sistema educativo colombiano aún excluye a cientos de miles de niños, niñas, adolescentes y jóvenes debido a condiciones estructurales como la pobreza, la discapacidad, la violencia, el desplazamiento forzado o la falta de cuidado institucional. Las tasas de deserción escolar han aumentado, especialmente en zonas rurales y contextos vulnerables, y persisten deficiencias críticas en infraestructura, acompañamiento socioecocio-

nal y condiciones básicas de bienestar escolar. A pesar de los avances normativos, la inclusión sigue siendo más declarativa que efectiva en muchos territorios.

### **Agenda de política fortalecida 2026-2030**

Reducción sostenible de la deserción escolar: establecer como meta nacional reducir la tasa de deserción a menos del 3% en todos los niveles educativos hacia 2030, mediante una política integral de permanencia con enfoque diferencial, territorial y de ciclo de vida. Se implementarán sistemas de alerta temprana basados en analítica de datos interoperables, integrando variables académicas, psicosociales y familiares.

Red nacional de tutores comunitarios: crear una red de 15 000 tutores comunitarios formados en acompañamiento socioemocional, tecnologías educativas (incluyendo inteligencia artificial aplicada) y trabajo en contextos de exclusión o emergencia. Esta red se articulará con programas de voluntariado educativo, redes de protección social y estrategias de apoyo escolar desde la comunidad.

Fortalecimiento del PAE rural con enfoque integral: garantizar el 100% de cobertura del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en zonas rurales, con estándares de calidad nutricional, trazabilidad digital y participación comunitaria. La ampliación del programa incluirá componentes de soberanía alimentaria, alianzas con productores locales y mecanismos de control social, reconociendo el vínculo entre nutrición, permanencia y aprendizaje.

Planes territoriales de inclusión educativa: diseñar e implementar al menos 100 planes locales de inclusión educativa en municipios priorizados, articulando inversiones en infraestructura accesible (mobiliario adaptado, baños inclusivos, rampas), formación docente especializada, transporte escolar diferencial y servicios de cuidado y protección.

Adopción del Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA): incorporar el enfoque de DUA en todos los niveles educativos, iniciando con las ETC que concentran mayor población con discapacidad, para garantizar la adaptación de materiales, entornos, estrategias pedagógicas y sistemas de evaluación. Se promoverá la formación docente y la producción de recursos accesibles en formatos diversos.

Concurso docente para zonas rurales con enfoque diferencial: reactivar y ampliar el concurso especial de méritos para docentes en zonas rurales, incorporando condiciones diferenciales de ingreso, incentivos salariales, acompañamiento pedagógico y garantías de bienestar. Esta estrategia permitirá la provisión estable de al menos 15 000 vacantes en los municipios con mayores brechas educativas, asegurando continuidad y calidad en la oferta educativa.

### **Gobernanza educativa territorial, intersectorial y sostenible**

Retos diagnosticados: el sistema de gobernanza educativa enfrenta una fragmentación profunda tanto en su arquitectura institucional como en sus capacidades operativas. La reciente redefinición de perfiles directivos en el sector ha debilitado la experiencia técnica y la continuidad en la gestión educativa territorial, afectando los procesos estratégicos en las Entidades Territoriales Certificadas (ETC). Se observa una desconexión entre el nivel nacional y los equipos de las secretarías de educación, así como una desvinculación de actores clave como las universidades y centros de investigación. Además, la participación comunitaria continúa siendo débil y simbólica, y persiste una desarticulación intersectorial que limita un enfoque integral del desarrollo educativo.

### **Agenda de política educativa 2026-2030**

Reconstrucción de capacidades técnicas en las ETC: establecer un plan nacional de fortaleci-

miento institucional para las ETC, centrado en la formación y cualificación de directivos públicos del sector educativo. Se priorizará la recuperación del conocimiento técnico perdido, el fortalecimiento de liderazgos con experiencia en educación y la consolidación de equipos de trabajo estables. Este proceso se realizará en alianza con universidades, centros de formación de servidores públicos y redes regionales.

Escuelas Territoriales de Gestión Educativa: crear al menos una Escuela Territorial de Gestión Educativa por departamento, orientada a profesionalizar la planificación educativa, la gestión financiera, el uso de datos y la formulación de proyectos. Estas escuelas funcionarán como centros de formación continua, intercambio de buenas prácticas y asistencia técnica para las ETC, en articulación con el SENA, universidades públicas y organizaciones multilaterales.

Rearticulación de redes institucionales y académicas: reactivar y fortalecer los vínculos entre las secretarías de educación, las universidades, los institutos de formación docente y otros actores territoriales. Esta articulación permitirá impulsar procesos de innovación, actualización normativa, monitoreo conjunto y formación de talento humano en gestión educativa.

Comisión permanente Min Educación-MinTrabajo con enfoque territorial: institucionalizar una comisión intersectorial con mandato técnico y presupuesto conjunto entre los ministerios de Educación y Trabajo, que permita alinear políticas de educación posmedia, formación técnica y tecnológica, y empleabilidad. Esta instancia promoverá estrategias articuladas con las agendas productivas regionales.

Gobernanza inteligente basada en datos: impulsar el uso sistemático de sistemas de información interoperables (SIMAT, SNIES, SPADIES, SAC, etc.) para fortalecer la toma de decisiones, la evaluación de políticas y la rendición de cuentas.

Se promoverá la creación de unidades de análisis educativo en las ETC y el desarrollo de tableros territoriales de indicadores estratégicos.

### **Educación posmedia y para el trabajo: reconocimiento de trayectorias y vinculación productiva**

Problemas diagnosticados: Colombia carece de un sistema integrado que articule de forma efectiva la educación universitaria, técnica profesional, tecnológica y para el trabajo. En su lugar, predomina una oferta fragmentada, distribuida entre distintas instituciones bajo marcos normativos disímiles y con escasa coordinación entre niveles. Aunque se han dado pasos importantes con la formulación del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) y su Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), su adopción institucional sigue siendo lenta, desigual y poco sistemática. Muchas IES —incluidas universidades— no han reconfigurado sus programas ni sus mecanismos de ingreso y certificación para facilitar la movilidad entre trayectorias y el reconocimiento de saberes previos. Esta situación debilita la articulación del sistema, dificulta el tránsito entre niveles y reduce la pertinencia de la formación frente a las dinámicas del mercado laboral y los desafíos del desarrollo territorial.

### **Retos y agenda de política 2026–2030**

**(I)** Implementar un sistema integrado de cualificaciones y trayectorias formativas y acelerar la adopción operativa del MNC como instrumento articulador entre la educación media, técnica, tecnológica, universitaria y la formación para el trabajo. Esto implica que todas las IES —incluyendo aquellas con oferta universitaria—, el SENA y los centros ETDH adopten estructuras curriculares por resultados de aprendizaje, alineadas con catálogos sectoriales. Se priorizará la interoperabilidad de las plataformas y los registros, así como la trazabilidad de los aprendizajes a lo largo de la vida.

**(II)** Reconocer aprendizajes previos y movilizar trayectorias intermodales: diseñar un sistema nacional de reconocimiento de aprendizajes previos (RAP) que habilite la validación de saberes adquiridos en el trabajo, la vida comunitaria o la educación no formal. Las universidades también deberán incorporar estos mecanismos para permitir el ingreso y la continuidad de estudiantes con trayectorias alternativas. Se habilitarán rutas de certificación y homologación con estándares pedagógicos y técnicos, priorizando adultos en rezago educativo, trabajadores informales, migrantes y población rural.

**(III)** Rediseñar la oferta formativa con enfoque modular, flexible y multimodal: impulsar programas formativos de corta y media duración, modulares, híbridos y acumulativos, con certificación progresiva. Esta oferta deberá estar disponible no solo en instituciones técnicas y tecnológicas, sino también en universidades, como parte de rutas flexibles y articuladas. Se dará prioridad a mujeres cuidadoras, jóvenes en extraedad y adultos sin formación previa, con énfasis en competencias para el trabajo, reconversión laboral y emprendimiento.

**(IV)** Reactivar y actualizar los catálogos sectoriales de cualificaciones: en coordinación con gremios, clústeres regionales y sectores estratégicos, se actualizarán los catálogos sectoriales priorizados como salud comunitaria, economía digital, bioeconomía, logística, cuidado y transición energética. Esta actualización orientará la oferta educativa de IES universitarias, tecnológicas y técnicas, así como del SENA y las ETDH, para responder a los cambios del aparato productivo nacional.

**(V)** Establecer redes territoriales para el desarrollo productivo basado en conocimiento: conformar redes regionales que integren universidades, IES técnicas y tecnológicas, SENA, cámaras de comercio, empresas y gobiernos territoriales, para impulsar formación dual, prácticas laborales,

rutas de empleabilidad y proyectos de innovación. Estas redes deberán vincularse a los nodos regionales de CTI, fomentando una relación estructural entre educación, trabajo y desarrollo.

**(VI)** Fortalecer la evaluación, calidad y trazabilidad del sistema: diseñar un sistema de aseguramiento de calidad específico para la formación posmedia y para el trabajo, con criterios diferenciados de evaluación y mejora continua. Se creará un observatorio nacional de trayectorias posmedia, articulado con el SNIES, SPADIES y el Observatorio Laboral para la Educación, con enfoque territorial, étnico y poblacional.

**(VII)** Escalar modelos de innovación colaborativa como CoLab: expandir a escala nacional el modelo CoLab como espacio de innovación colaborativa entre universidades, empresas, gobiernos locales y comunidades. Este modelo facilitará el diseño conjunto de microcredenciales, bootcamps, certificaciones cortas, programas híbridos y rutas flexibles orientadas a jóvenes sin acceso a la educación superior tradicional, así como a trabajadores en transición laboral.

#### **Financiación educativa, equidad territorial y reforma docente: desafíos por nivel de formación y el rol de la concertación sindical.**

#### **Retos estructurales en la financiación educativa**

El sistema de financiación educativa en Colombia enfrenta desafíos estructurales profundos que limitan su capacidad para garantizar calidad, equidad territorial y sostenibilidad fiscal en todos los niveles de formación. Estos retos se han agudizado ante la rigidez del gasto público, la fragmentación institucional, la presión de nuevas demandas sociales y la ausencia de una visión integrada de inversión.

Inequidad territorial en la asignación de recursos: las brechas entre entidades territo-

riales certificadas siguen siendo significativas. Aquellas con menor capacidad fiscal enfrentan restricciones graves para cofinanciar infraestructura, transporte escolar, conectividad o estrategias de permanencia, lo que perpetúa la desigualdad interregional.

Fragmentación presupuestal intersectorial: la falta de presupuestos integrados entre sectores como educación, salud, inclusión o cultura impide implementar intervenciones articuladas, especialmente en áreas como la primera infancia, la atención a poblaciones vulnerables o el bienestar socioemocional.

Débil financiamiento estructural para la primera infancia: aunque la atención integral a la primera infancia ha sido reconocida como una prioridad de política social, su financiamiento sigue siendo inestable y fragmentado. Los recursos provienen de múltiples fuentes —ICBF, SGP, presupuestos locales y cooperación— sin una asignación garantizada ni multianual. Esta dispersión dificulta la planeación territorial, genera desigualdades en la cobertura y la calidad entre regiones y pone en riesgo la sostenibilidad de las rutas integrales de atención. La educación inicial, como parte del ciclo educativo, aún no cuenta con el respaldo financiero ni normativo que permita su consolidación dentro del sistema educativo nacional.

Subfinanciación de áreas prioritarias: programas con alto impacto en permanencia y equidad —como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), la educación inicial o la infraestructura educativa— carecen de una base financiera robusta. Su sostenibilidad depende aún de decisiones anuales y de esquemas de cofinanciación dispares, sin un marco multianual ni territorialmente equilibrado.

Inversión limitada en transformación digital: pese a los avances forzados durante la pandemia, los recursos para plataformas tecnológicas, conectividad, innovación pedagógica y formación docente siguen siendo

marginales y desigualmente distribuidos. Esto limita el desarrollo de modelos híbridos de calidad y profundiza la brecha digital.

Nuevos esquemas de financiación de las IES oficiales basados en equidad y desempeño: se propone transitar de un modelo basado exclusivamente en asignaciones históricas hacia uno mixto que combine una base presupuestal sólida con incentivos asociados a cobertura con equidad, calidad, investigación, bienestar estudiantil, pertinencia territorial e innovación institucional.

Regulación del crecimiento del gasto estructural: la asignación de recursos a las IES deberá estar acompañada de reglas para evitar la expansión descontrolada de plantas administrativas o gastos ineficientes. Se debe regular la gestión de plantas y vinculación de personal sin afectar la autonomía, pero con criterios de sostenibilidad.

Planeación articulada entre Nación, territorios e IES: la creación de nuevas sedes, ampliación de cobertura o transformación institucional debe responder a una planeación nacional y territorial coordinada. Las decisiones autónomas de expansión deben ser coherentes con la demanda, los costos reales y la oferta existente en el territorio.

Alta dependencia de la matrícula en IES privadas y debilidad en su sostenibilidad institucional: la baja natalidad y el estancamiento de la demanda han afectado la viabilidad de muchas IES privadas, especialmente en regiones sin oferta pública suficiente. Esto exige una mirada sistémica del financiamiento, que reconozca el carácter mixto del sistema colombiano y propicie esquemas diferenciados de sostenibilidad para todos los actores.

Tensiones en la implementación de la gratuidad en educación superior: aunque la política de gratuidad ha permitido ampliar el acceso y reducir barreras económicas para miles de jóvenes, su sostenibilidad está en riesgo. La transformación de estos recursos en

gasto de funcionamiento estructural, sin criterios de desempeño ni matrícula efectiva, podría desincentivar la expansión de cobertura, debilitar la eficiencia institucional y convertir un incentivo virtuoso en una carga rígida. Mantener la gratuidad como una inversión pública orientada al estudiante, condicionada a resultados y trazabilidad, es clave para su eficacia y equidad.

Debilitamiento institucional y financiero del ICETEX: el ICETEX, una herramienta clave para el acceso a la educación superior de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, atraviesa una situación crítica que pone en riesgo su viabilidad como instrumento de política pública. A pesar de los avances recientes como la financiación contingente al ingreso o la eliminación del deudor solidario, la falta de sostenibilidad financiera, el desmonte técnico y el deterioro de su estructura operativa están generando un «marchitamiento funcional». Su debilitamiento estructural compromete no solo la equidad, sino también la capacidad del sistema para responder a las demandas territoriales de formación superior y técnica.

Rigidez del Sistema General de Participaciones (SGP): actualmente, más del 95% de los recursos del SGP en educación se destinan a gastos de funcionamiento, especialmente nómina docente. Esto deja escaso margen para invertir en calidad, infraestructura o innovación. A ello se suma la presión fiscal creciente generada por el sistema de salud del magisterio, cuya deficiente definición y administración ha trasladado sobrecostos y demandas judiciales al mismo fondo educativo.

Ausencia de un rediseño funcional del sistema de competencias: el actual esquema normativo de distribución de funciones entre Nación y territorios presenta desequilibrios e indefiniciones que afectan la planeación y ejecución educativa. El proyecto de ley que busca clarificar esta distribución es una oportunidad, siempre que se base en criterios técnicos, en una visión territorial diferenciada y en fuentes claras de financiamiento para cada nivel de gobierno.

Estos desafíos exigen una reforma integral y técnicamente robusta del sistema de financiación educativa, que garantice sostenibilidad fiscal, promueva la progresividad por nivel y modalidad, y fortalezca la corresponsabilidad entre actores públicos, privados y territoriales. Solo así será posible avanzar en el cumplimiento del derecho a la educación con equidad, calidad y visión de largo plazo.

## **Agenda de política y medidas prioritarias**

Frente a este panorama, se requiere una agenda integral que combine visión técnica, sostenibilidad fiscal y compromiso con la equidad:

Blindaje fiscal y legal del derecho a la educación: asegurar su prioridad en el Presupuesto General de la Nación, incorporando metas de progresividad diferenciadas por nivel educativo, modalidad y territorio.

Reforma a los esquemas de cofinanciación territorial: establecer criterios de asignación más equitativos, reconociendo los costos reales del servicio educativo y aplicando enfoques diferenciales por ruralidad, etnidad y dispersión geográfica.

Creación de un Fondo Nacional para la Transformación Educativa: destinado a financiar proyectos de infraestructura, digitalización, innovación pedagógica y fortalecimiento institucional, con mecanismos de focalización y control social.

Expansión de esquemas de financiamiento mixto y alianzas público-privadas: especialmente en educación posmedia, técnica y tecnológica, sin comprometer la gratuidad para estudiantes en condición de vulnerabilidad.

## **Hacia una intervención urgente y sostenible del ICETEX**

El ICETEX ha sido una herramienta vital de inclusión educativa, particularmente para

jóvenes de zonas rurales y contextos vulnerables. Sin embargo, atraviesa hoy un proceso de debilitamiento institucional que amenaza su función social. Es urgente adoptar una hoja de ruta para su fortalecimiento:

Reactivación presupuestal inmediata, con énfasis en líneas de crédito subsidiadas, sin codeudor, para estudiantes de bajos ingresos y regiones prioritarias.

Consolidación jurídica y financiera del modelo de financiación contingente al ingreso, asegurando su expansión con criterios de equidad y sostenibilidad.

Fortalecimiento de fondos condonables y becas regionales, en articulación con entidades territoriales y cooperación internacional.

Modernización tecnológica e interoperabilidad con SNIES, SPADIES y SENA, garantizando trazabilidad, eficiencia y experiencia de usuario.

Preservación de la gobernanza participativa, fortaleciendo las Ligas de Usuarios, la veeduría ciudadana y la representación estudiantil en espacios directivos.

El ICETEX no debe desaparecer ni convertirse en un operador marginal. Debe consolidarse como un actor público estratégico, técnico y ético, que canalice recursos y oportunidades allí donde más se necesitan.

Reforma estructural al sistema de salud del magisterio. Un sindicalismo propositivo para una reforma sostenible

FECODE es un actor ineludible en el diálogo educativo nacional. Su rol en la defensa de los derechos del magisterio es legítimo y necesario. No obstante, la experiencia muestra que la priorización de intereses ideológicos o políticos por parte de su dirigencia ha dificultado reformas clave para el sistema educativo, como la evaluación docente o la modernización de la carrera.

Durante mi gestión como ministra, se abrieron canales de diálogo y se honraron compromisos. Sin embargo, la oportunidad de construir una carrera docente más moderna, formativa y exigente ha sido postergada por falta de consensos que prioricen el derecho a aprender de los estudiantes.

Es indispensable avanzar hacia un modelo de evaluación docente integral, profesional y justa, que combine portafolios, observación de aula, resultados institucionales y compromiso formativo. Esta evaluación debe ser usada para impulsar el desarrollo profesional continuo y reconocer el mérito, no como una medida punitiva.

Asimismo, es momento de retomar con seriedad el debate sobre declarar la educación como un servicio esencial. Esto no implica limitar derechos sindicales, sino garantizar que el derecho a la educación no sea interrumpido en contextos de negociación o conflicto. Se trata de priorizar a los estudiantes, proteger la continuidad educativa y consolidar un pacto nacional por la equidad y la calidad.

#### **Reforma del Sistema de Salud y Seguridad en el Trabajo Docente: prioridad nacional para garantizar dignidad y transparencia**

La actual crisis del sistema de salud del magisterio —gestionado a través del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG)— ha desembocado en una situación insostenible para miles de docentes y sus familias. La reforma impulsada por el actual gobierno desarticuló los mecanismos técnicos y operativos existentes sin garantizar un modelo alternativo eficaz, generando caos en la prestación del servicio, pérdida de continuidad en tratamientos, colapsos administrativos y profundos riesgos sanitarios. Además, las múltiples denuncias de corrupción, la opacidad en la contratación y la ausencia de vigilancia efectiva han agravado esta crisis.

El impacto de esta situación no solo recae sobre la salud de los maestros, sino que

también ha comenzado a generar presiones fiscales importantes sobre el Sistema General de Participaciones (SGP), al judicializarse masivamente servicios no prestados y trasladarse costos que antes eran administrados por prestadores contratados. Esto representa un riesgo creciente para la sostenibilidad financiera del sistema educativo, ya que compromete recursos que deberían destinarse a la calidad, la cobertura y la innovación.

#### **Agenda de política para la transformación estructural del sistema:**

Diseño de un nuevo modelo técnico y transparente: sustituir el actual esquema centralizado e improvisado por un sistema descentralizado, con estándares nacionales de calidad, prestadores con idoneidad técnica certificada, trazabilidad digital de servicios y mecanismos de control ciudadano efectivos.

Creación de una Unidad de Auditoría y Supervisión Independiente del FOMAG: esta instancia, con autonomía funcional y técnica, debe evaluar de manera continua la calidad de los servicios, la ejecución de los recursos y los procesos de contratación, publicando informes periódicos de resultados.

Reforma del esquema de contratación de prestadores: transitar de esquemas discretionales hacia licitaciones públicas con criterios de experiencia, calidad, cobertura territorial y control social. Se debe garantizar la participación activa de los docentes y sus organizaciones en estos procesos.

Sistema de seguridad en el trabajo docente: desarrollar e implementar una política nacional de riesgos laborales específica para el magisterio, que incluya acciones de prevención psicosocial, condiciones ergonómicas adecuadas, protocolos frente a la violencia escolar y una estrategia efectiva de rehabilitación laboral.

Participación efectiva del magisterio en la gobernanza del sistema: fortalecer el rol de las

organizaciones docentes en la formulación, seguimiento y control de políticas del sistema de salud, incluyendo su representación en instancias decisorias y veeduría ciudadana.

Plataforma única de historia clínica y atención interoperable: implementar una plataforma digital nacional que garantice la interoperabilidad entre IPS, EPS y secretarías de salud, permitiendo el seguimiento integral y continuo de los tratamientos, especialmente en zonas rurales y de difícil acceso.

Este rediseño no solo responde a una necesidad urgente de salud pública y justicia laboral, sino que representa un compromiso institucional con la vida, dignidad y bienestar de quienes sostienen el sistema educativo colombiano.

### **Educación superior en la era de la inteligencia artificial: renovación universitaria para el futuro**

La educación superior colombiana se encuentra ante un punto de inflexión. La disruptión tecnológica —encabezada por la inteligencia artificial (IA)—, los efectos prolongados de la pandemia, la crisis climática, la presión sobre el empleo juvenil, el envejecimiento poblacional y la creciente desigualdad configuran un nuevo contexto que exige renovar las funciones, prácticas y compromisos sociales de las instituciones universitarias.

Lejos de ser una amenaza, este nuevo entorno representa una oportunidad para que las instituciones de educación superior (IES) sean más universidad que nunca: más pensamiento crítico, más investigación con propósito, más conexión con sus territorios y más formación ética para una ciudadanía democrática.

En este marco, el Ministerio de Educación Nacional no busca imponer un modelo único, sino crear condiciones habilitantes, marcos de orientación, incentivos y sistemas de fomento, respetando plenamente la autonomía universitaria y el carácter mixto del sistema.

Esta transformación no se logra por decreto, pero sí requiere una política pública deliberada y visionaria, que convoque a las IES —públicas y privadas— a renovar su papel frente a la sociedad.

### **Retos estructurales y oportunidades**

Disrupción acelerada por la inteligencia artificial: la IA no solo modifica el acceso al conocimiento, sino que transforma profundamente las nociones de autoría, evaluación, tutoría, enseñanza y trabajo académico. La ausencia de políticas institucionales y públicas claras puede generar inequidades, dependencia tecnológica o desinformación.

Obsolescencia del modelo pedagógico tradicional, centrado en la transmisión de contenidos, la memorización y la evaluación repetitiva, frente a un mundo que exige pensamiento complejo, habilidades digitales y aprendizaje continuo.

Gobernanza universitaria vertical y poco participativa, con escasa inclusión de estudiantes, docentes, egresados y actores externos en los procesos estratégicos.

Alta dependencia de la matrícula en regiones con estancamiento demográfico, lo que pone en riesgo la viabilidad financiera de muchas IES privadas regionales sin mecanismos de financiamiento sostenible.

Débil articulación entre investigación, formación e innovación, especialmente en lo relativo a datos, algoritmos, ciberseguridad, ciudadanía digital y ética aplicada.

Persistencia de barreras de equidad de nuevo tipo, asociadas a acceso digital, sesgos algorítmicos, brechas en formación docente, discriminación, informalidad y exclusión territorial.

### **Agenda de transformación desde el Ministerio de Educación Nacional (2026-2030)**

## **1. Estrategia Nacional de Integración de Inteligencia Artificial en la Educación Superior**

La irrupción de la inteligencia artificial (IA) en la educación superior exige una respuesta estratégica del Estado. Más allá de la incorporación tecnológica, la IA obliga a repensar la docencia, la evaluación, la gobernanza universitaria y el vínculo entre conocimiento y sociedad. En lugar de prohibir su uso, es necesario transformar las prácticas pedagógicas, fortalecer capacidades institucionales y garantizar marcos éticos y reguladores claros.

El Ministerio de Educación Nacional, respetando la autonomía universitaria y el carácter mixto del sistema, implementará una Estrategia Nacional de Integración de la IA basada en cinco ejes:

Liderazgo institucional para la transformación: formación directiva, fortalecimiento de la planificación estratégica e integración de la reputación y la innovación como ejes de gobierno universitario.

Transformación pedagógica: rediseño de metodologías activas centradas en pensamiento crítico, formulación de preguntas, alfabetización digital docente y evaluación de procesos de aprendizaje.

Gobernanza ética y regulación institucional: acompañamiento a las IES para desarrollar marcos de uso responsable de IA, protección de datos y comités de ética digital.

Fomento a la investigación y programas académicos en IA: financiación de proyectos interdisciplinarios y estímulo a nuevas ofertas formativas en ciencia de datos, gobernanza algorítmica y ciudadanía digital.

Equidad y justicia digital: fortalecimiento de las capacidades de acceso, permanencia y empleabilidad con enfoque diferencial, territorial y de género, evitando brechas de nueva generación.

## **2. Renovación pedagógica y curricular**

Fomentar el diseño de ambientes de aprendizaje que integren IA como herramienta pedagógica y no como amenaza al pensamiento crítico.

Estimular sistemas de evaluación que midan procesos cognitivos, razonamiento y capacidades para el análisis ético de tecnologías emergentes.

Acompañar a las IES en la creación de currículos flexibles, interdisciplinares y con reconocimiento de trayectorias previas y aprendizajes adquiridos.

## **3. Gobernanza participativa y con enfoque de datos**

Promover la transformación digital institucional con criterios de interoperabilidad, sostenibilidad y soberanía tecnológica.

Apoyar la modernización de los sistemas de información internos de las IES y su conexión con sistemas nacionales (SNIES, SPADIES, OLE) para la toma de decisiones basada en evidencia.

Impulsar modelos de gobernanza con participación efectiva de comunidades académicas, expertos externos, sectores productivos y organizaciones territoriales.

## **4. Liderazgo institucional transformador**

Crear programas de formación para líderes institucionales en toma de decisiones en contextos de disruptión tecnológica, ética pública y responsabilidad social universitaria.

Financiar planes de desarrollo institucional que integren IA, digitalización, sostenibilidad y reputación institucional como ejes estratégicos.

## **5. Infraestructura digital y modalidades híbridas**

Apoyar el desarrollo de bibliotecas digitales, campus virtuales, laboratorios remotos y simuladores con estándares de accesibilidad e inclusión.

Escalar modelos híbridos multimodales, especialmente en regiones rurales, con apoyo a la conectividad y la formación docente.  
Crear un fondo de innovación educativa para el diseño y experimentación de nuevas modalidades en educación superior.

## **6. Aseguramiento de calidad adaptativo**

Adaptar el sistema de aseguramiento de calidad para reconocer nuevas modalidades de enseñanza, credenciales alternativas, microcertificaciones y programas basados en habilidades y competencias digitales.

Consolidar un enfoque multicriterio que evalúe la contribución social, territorial y tecnológica de las IES, además de su calidad académica tradicional.

## **7. Estrategia de equidad y justicia cognitiva**

Reforzar los programas de acceso y permanencia en educación superior con perspectiva territorial, étnica, de género y digital.

Crear un componente de equidad algorítmica y justicia digital en las políticas públicas de educación superior, para evitar sesgos y exclusiones invisibles.

Establecer un programa nacional de empleabilidad con IA que conecte trayectorias educativas con oportunidades de trabajo formal, formación dual y desarrollo de habilidades emergentes.

Apoyar la participación de estudiantes de sectores vulnerables en comunidades científicas y tecnológicas, asegurando que los beneficios de la transformación digital lleguen a todos.



INNOVACIÓN PARA EL DESARROLLO