



Educación



EVALUACIÓN DEL
III PLAN
NACIONAL DECENAL
DE EDUCACIÓN

2016 - 2026



UNIVERSIDAD
PEDAGÓGICA
NACIONAL

**EVALUACIÓN DEL III PLAN NACIONAL DECENAL
DE EDUCACIÓN 2016-2026**

En el marco de:

CONTRATO INTERADMINISTRATIVO NÚMERO CO1.PCCNTR.8276602 DE
2025 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y LA UNI-
VERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL.

2025-2026

EVALUACIÓN III PLAN NACIONAL DECENAL DE EDUCACIÓN 2016-2026

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Daniel Rojas Medellín

Ministro de Educación

Lucy Maritza Molina Acosta

Viceministra de Preescolar, Básica y Media

Ricardo Moreno Patiño

Viceministro de Educación Superior

Equipo Técnico

Francis Clarizza Vargas Díaz

Coordinación

Edit Rosio Gonzales Sandoval

Martha Lucia Bernal Suárez

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL – UPN

Helberth Augusto Choachí González

Rector

Paola Helena Acosta Sierra

**Vicerrectora de Investigación, Extensión y Proyección
Social (VIEPS)**

Paola Latorre Beltrán

Directora de Asesorías y Extensión (DAE)

Yaneth Romero Coca

Vicerrectora Administrativa y Financiera (VAF)

Víctor Eligio Espinosa Galán

Vicerrector Académico (VAC)

Coordinadora Equipo Plan Decenal – UPN

Natalia Pinzón López

Equipo evaluación III PNDE 2016-2026

Coordinación – MEN: Martha Lucia Bernal Suárez

UPN: Paula Vanesa Lancheros Ramírez - Martha Alexandra Becerra Andrade - Mónica Maritza Rodríguez Ribero – Augusto Enrique Chavez Baquero

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	10
---------------------	-----------

1. ESTRATEGIA METODOLÓGICA DE LA EVALUACIÓN	11
--	-----------

Enfoque y criterios de la evaluación	11
Alcance, limitaciones y reinterpretación de los 10 Desafíos	12
Fuentes de Información, Indicadores y Técnicas de Análisis	13

2. LA EDUCACIÓN EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS: PRINCIPALES HITOS QUE IMPACTARON EL SECTOR EDUCATIVO EN COLOMBIA EN LA ÚLTIMA DÉCADA	14
---	-----------

2.1. Acuerdo de Paz (2016)	15
2.2. Pandemia por COVID-19	16
2.3. Estallido social (Paro Nacional de 2021): la crisis de acceso a la educación como expresión de la inconformidad social	18
2.4. La aceleración de la digitalización en la educación	19

3. ARTICULACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y EL III PNDE	21
--	-----------

4. EVALUACIÓN DE LOS 10 DESAFÍOS PROPUESTOS EN EL III PLAN NACIONAL DECENAL DE EDUCACIÓN	24
---	-----------

4.1. Desafío 1: Regular y precisar el alcance del derecho a la educación	24
4.1.1. Revisión y alcance del desafío	24
4.1.2. Avances y resultados	25
4.1.3. Retos y recomendaciones	35
4.2. Desafío 2: La construcción de un sistema educativo articulado, participativo, descentralizado y con mecanismos eficaces de concertación	36
4.2.1. Revisión y alcance del desafío	36
4.2.2. Avances y resultados	36
4.2.3. Retos y recomendaciones	45

4.3.	Desafío 3: El establecimiento de lineamientos curriculares generales, pertinentes y flexibles	46
4.3.1.	Revisión y alcance del desafío	46
4.3.2.	Avances y resultados	48
4.3.3.	Retos y recomendaciones	50
4.4.	Desafío 4: La construcción de una política pública para la formación de educadores	51
4.4.1.	Revisión y alcance del desafío	51
4.4.2.	Avances y resultados	51
4.4.3.	Retos y recomendaciones	57
4.5.	Desafío 5: Impulsar una educación que transforme el paradigma que ha dominado la educación hasta el momento	58
4.5.1.	Revisión y alcance del desafío	58
4.5.2.	Avances y resultados	59
4.5.3.	Retos y recomendaciones	62
4.6.	Desafío 6: Impulsar el uso pertinente, pedagógico y generalizado de las nuevas y diversas tecnologías para apoyar la enseñanza, la construcción de conocimiento, el aprendizaje, la investigación y la innovación, fortaleciendo el desarrollo para la vida.	63
4.6.1.	Revisión y alcance	63
4.6.2.	Avances y resultados	64
4.6.3.	Retos y recomendaciones	66
4.7.	Desafío 7: Construir una sociedad en paz sobre una base de equidad, inclusión, respeto a la ética y equidad de género	67
4.7.1.	Revisión y alcance	67
4.7.2.	Avances y resultados	68
4.7.3.	Retos y recomendaciones	73
4.8.	Desafío 8: Dar prioridad al desarrollo de la población rural a partir de la educación	73
4.8.1.	Revisión y alcance	73
4.8.2.	Avances y resultados	74
4.8.3.	Retos y recomendaciones	80
4.9.	Desafío 9: La importancia otorgada por el Estado a la educación se medirá por la participación del gasto educativo en el PIB y en el gasto del Gobierno	81
4.9.1.	Revisión y alcance	81
4.9.2.	Avances y resultados	81

4.9.3.	Retos y recomendaciones	88
4.10.	Desafío 10: Fomentar la investigación que lleve a la generación de conocimiento en todos los niveles de la educación	88
4.10.1.	Revisión y alcance	88
4.10.2.	Avances y resultados	89
4.10.3.	Retos y recomendaciones	93
5.	MECANISMOS DE GOBERNANZA DEL III PLAN NACIONAL DECENAL DE EDUCACIÓN 2016-2026: BALANCE Y APRENDIZAJES	93
	LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	96
	GLOSARIO	99
	BIBLIOGRAFÍA	105

TABLA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años que asisten a algún servicio institucional de primera infancia (Total nacional)	25
Gráfico 2.	Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años que asisten a algún servicio institucional de primera infancia (Cabecera - Centros poblados y rural disperso)	26
Gráfico 3.	Tasa de cobertura por niveles	27
Gráfico 4.	Tasa de cobertura bruta en Educación Superior	28
Gráfico 5.	Índice relación estudiante – docente. (Promedio 2016-2024)	30
Gráfico 6.	Matrículas en jornada única (%)	34
Gráfico 7.	Tránsito inmediato entre niveles de educación	37
Gráfico 8.	Tasa de tránsito inmediata a educación superior	39
Gráfico 9.	Promedio de años de escolaridad de la población de 15 años y más	41
Gráfico 10.	Tasa de extraedad en preescolar, básica y media	42
Gráfico 11.	Tasas de deserción intraanual	42
Gráfico 12.	Nivel de formación directivos a nivel nacional 2015-2022	52
Gráfico 13.	Nivel de formación directivos en zonas urbanas 2015-2021	53
Gráfico 14.	Nivel de formación directivos en zonas rurales 2015-2022	53
Gráfico 15.	Porcentaje de directivos con estudios de posgrado	54
Gráfico 16.	Docentes: total y porcentaje con estudios de posgrado (2015-2024)	54
Gráfico 17.	Porcentaje de establecimientos educativos con acceso a internet	65
Gráfico 18.	Porcentaje de matrícula conectada	66
Gráfico 19.	Tasa de cobertura bruta total por género 2015-2023	70
Gráfico 20.	Tasa de cobertura bruta por género en los niveles transición, primaria, secundaria y media 2015-2023	71
Gráfico 21.	Tasa de analfabetismo (15 a 24 años) entre cabeceras y rurales	75
Gráfico 22.	Porcentaje de niños y niñas con atención priorizada para la primera infancia en zonas rurales 2018-2024	76
Gráfico 23.	Tasa de cobertura bruta en zonas rurales 2015-2023	77

Gráfico 24.	Años promedio de educación (población 15 a 24 años) por zona (rural-urbana) 2015-2023	78
Gráfico 25.	Brecha entre resultados Saber en contextos urbanos y rurales	79
Gráfico 26.	Gasto público en educación como porcentaje del PIB	82
Gráfico 27.	Presupuesto del sector educativo	83
Gráfico 28.	Gasto por estudiante en territorio rural	85
Gráfico 29.	Gasto por estudiante en territorio urbano	85
Gráfico 30.	Porcentaje del SGP en el gasto de educación	86
Gráfico 31.	Presupuesto total educación superior	87
Gráfico 32.	Inversión total I+D como porcentaje del PIB	90
Gráfico 33.	Inversión pública I+D como porcentaje del PIB	90
Gráfico 34.	Inversión privada I+D como porcentaje del PIB	91

TABLA DE TABLAS

Tabla 1.	Cantidad de docentes viabilizados	31
Tabla 2.	Instituciones de Educación Superior con acreditación de alta calidad 2024	32
Tabla 3.	Ranking según demanda de universidades por estudiantes	40
Tabla 4.	Inversión en infraestructura de educación superior	44
Tabla 5.	Inversión en educación continua de docentes (beneficiarios docentes)-Fondo 1400 de 2016- entre 2022 y 2025	56
Tabla 6.	Inversión en educación continua de docentes por ENS y establecimientos educativos -Fondo 1400 de 2016- entre 2022 y 2025	56
Tabla 7.	Principales paradigmas en el sistema educativo en Colombia	59

EVALUACIÓN DEL III PLAN NACIONAL DECENAL DE EDUCACIÓN 2016-2026

Presentación

El documento que se presenta a continuación expone los principales hallazgos de la evaluación del III Plan Nacional Decenal de Educación (III PNDE) 2016–2026. El horizonte del análisis lo definieron tres preguntas centrales: ¿qué tanto se avanzó frente a los propósitos del Plan?; ¿en qué medida se lograron las transformaciones propuestas?; y ¿qué brechas persistieron frente a lo que se esperaba? A partir de estas preguntas, el documento buscó evaluar el grado de avance de los desafíos del Plan, proponiendo para cada uno de ellos una reinterpretación analítica que permitiera actualizar su sentido frente al contexto educativo del momento, así como definir los indicadores más pertinentes para su evaluación.

A su vez, fue imprescindible identificar los hitos que se produjeron durante el último decenio, con el fin de actualizar la lectura de la realidad educativa y establecer los factores críticos de cambio para la formulación del próximo Plan Nacional Decenal de Educación. De esta manera, la evaluación se concibió no solo como un ejercicio retrospectivo, sino también como una herramienta prospectiva orientada a la toma de decisiones y al fortalecimiento de la política pública educativa en Colombia.

Para dar cuenta de este propósito, el documento se organiza en cinco bloques. En primer lugar, se presenta la estrategia metodológica de la evaluación, su enfoque y sus criterios. En segundo lugar, se analiza la articulación entre el III PNDE y los Planes Nacionales de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Territoriales. En tercer lugar, se aborda un capítulo dedicado a los principales hitos que impactaron el sector educativo colombiano en la última década: el Acuerdo de Paz, la pandemia por COVID-19, el estallido social de 2021 y la aceleración de la digitalización, considerados como el contexto en el que se desenvolvió la implementación del Plan. En cuarto lugar, se expone la evaluación propiamente dicha de los diez desafíos estratégicos, examinando para cada uno su alcance, los avances, los retos y las recomendaciones con miras al IV PNDE. Finalmente, se presenta un breve análisis de las instancias creadas para la construcción y el seguimiento de este plan decenal.

1. Estrategia metodológica de la Evaluación

La evaluación del III Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) 2016-2026 se propuso como un ejercicio mixto, de carácter analítico, que combina el análisis cuantitativo de indicadores con la interpretación cualitativa de procesos, contextos y políticas. Si bien el ejercicio se centra principalmente en realizar un balance retrospectivo, pues examina lo ocurrido en el sistema educativo durante el periodo de vigencia del Plan, su orientación es generar aprendizajes y evidencia que puedan ser incorporados en la formulación del IV Plan Nacional Decenal de Educación. Por tanto, no se trata de partir de cero, sino de identificar aciertos, dificultades, transformaciones y deudas pendientes que deben ser consideradas en la próxima hoja de ruta del sector. Esta aproximación responde a las características multidimensionales que integran los desafíos evaluados: algunos son eminentemente cuantificables (cobertura, gasto, conectividad), mientras que otros involucran dimensiones conceptuales, políticas y pedagógicas que requieren interpretación (transformación paradigmática, pertinencia curricular, participación ciudadana). La metodología se estructura en torno a tres ejes: (i) la identificación de los hitos contextuales que reconfiguraron el panorama educativo, (ii) el análisis del avance de los diez desafíos estratégicos del PNDE, y (iii) la derivación de retos y recomendaciones para el futuro.

De forma complementaria, la estrategia metodológica incluyó la revisión y análisis de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y los Planes de Desarrollo Territoriales (PDT). El estudio de estos instrumentos permitió rastrear los objetivos propuestos y verificar su coherencia, continuidad y articulación con los desafíos de este Plan decenal. Dado que los Planes Decenales son indicativos y operan como políticas macro a diez años, su materialización está sujeta a que sus lineamientos se incorporen en estos instrumentos de política pública y planeación a mediano plazo. Adicionalmente, la evaluación incorporó un análisis de los mecanismos de gobernanza del Plan, para lo cual se realizaron entrevistas semiestructuradas con representantes de la Comisión Gestora. El propósito de estas entrevistas fue complementar la revisión documental y aportar evidencia cualitativa sobre la evolución de los mecanismos de gobernanza contemplados en el Plan, los desafíos enfrentados durante su implementación y las lecciones aprendidas derivadas de esta experiencia para el fortalecimiento de futuros ejercicios de planeación educativa. En conjunto, estas estrategias permitieron triangular la información proveniente de diferentes fuentes y fortalecer la solidez analítica de esta evaluación final.

Enfoque y criterios de la evaluación

La evaluación se fundamenta en un enfoque de derechos, tomando como referente el marco de las 4-A propuesto por Katarina Tomasevski (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) para valorar la garantía y realización del derecho a la educación. Este enfoque se complementa con una perspectiva territorial y de equidad, que busca visibilizar las brechas entre zonas urbanas y rurales, así como entre distintos grupos poblacionales. El análisis se aleja

del tipo de evaluación por resultados o de cumplimiento de metas para adoptar una postura interpretativa y crítica, que permita dar cuenta de la complejidad del sistema educativo y de las variables y factores externos y de contexto que lo afectan. Se busca construir una comprensión del sector, examinando el impacto diferenciado que tuvo la pandemia, las tensiones entre distintos paradigmas educativos que coexisten en el sistema y la manera en que los hitos sociales y políticos, como el Acuerdo de Paz y el Estallido Social, reconfiguraron las prioridades y dinámicas del sector. Esta mirada reconoce que la educación no puede ser analizada al margen de su contexto, sino que está atravesada por dinámicas estructurales, coyunturales y territoriales que condicionan sus resultados y que deben ser leídas críticamente para extraer aprendizajes significativos de cara al futuro.

Alcance, limitaciones y reinterpretación de los 10 Desafíos

El principal desafío metodológico radicó en la falta de correspondencia entre la amplitud conceptual de varios lineamientos del PNDE y la disponibilidad de información pública, actualizada y con series periódicas que facilitara su medición. Para superar esta barrera, la evaluación realizó un ejercicio de **reinterpretación analítica** de cada desafío, delimitando su alcance a dimensiones observables y medibles. A continuación, se sintetiza el abordaje específico por desafío:

- **Desafío 1 (Derecho a la educación):** Limitado por ausencia de indicadores en todas las dimensiones de las 4A. Se evaluó con datos de asistencia, coberturas, relación estudiante-docente, pruebas SABER y jornada única.
- **Desafío 2 (Articulación y participación):** Sin indicadores sobre participación, mecanismos de concertación y descentralización del sistema educativo. Se evaluó exclusivamente la articulación mediante tasas de tránsito entre niveles y el análisis de programas orientados a la continuidad de trayectorias.
- **Desafío 3 (Currículo flexible):** Indicadores no medibles y conceptos sin definición operativa. Se realizó análisis documental de orientaciones curriculares, identificando avances normativos en flexibilidad y pertinencia, pero también la continuidad de lógicas estandarizadas en la práctica educativa.
- **Desafío 4 (Formación docente):** Indicadores limitados a acreditación y posgrados, sin medir impacto en prácticas ni brechas territoriales. Se analizó el porcentaje de docentes con posgrado y beneficiarios de programas de formación continua.
- **Desafío 5 (Transformación paradigmática):** Sin definición operativa de “paradigma” ni de indicadores adecuados. Se abordó desde la identificación de paradigmas en tensión mediante el análisis de políticas, evidenciando coexistencia y superposición de enfoques más que una transformación estructural.

- **Desafío 6 (Tecnologías):** Indicadores centrados en infraestructura, evaluando principalmente la conectividad, sedes con internet y matrícula conectada, sin capturar uso pedagógico, debido a la limitada evidencia disponible. El sistema educativo enfrenta el desafío de garantizar una apropiación pedagógica efectiva y generalizada de las tecnologías digitales.
- **Desafío 7 (Inclusión, género y paz):** Se evaluó mediante indicadores de equidad: cobertura por género, brechas urbano-rurales en pruebas Saber y programas de etnoeducación. Se aplicó un enfoque de inclusión orientado a identificar avances en el acceso, permanencia y participación educativa de poblaciones históricamente excluidas.
- **Desafío 8 (Ruralidad):** Lineamientos dispersos y ausencia de indicadores clave. Se redefinió como cierre de brechas urbano-rurales en analfabetismo, atención a primera infancia, cobertura y años de educación.
- **Desafío 9 (Gasto educativo):** Los indicadores no abarcan transparencia ni participación. Se limitó al análisis financiero: gasto como porcentaje del PIB destinado a educación, la proporción en el Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones destinada a educación, el gasto por estudiante y el presupuesto total en educación superior.
- **Desafío 10 (Investigación):** Indicadores macro de I+D no reflejan investigación educativa. Se utilizaron datos de inversión total, pública y privada en I+D como porcentaje del PIB y los cambios normativos e institucionales relacionados con la Ciencia, la Tecnología y la Investigación (CTel), sin poder medir impacto específico en educación.

Esta reinterpretación, si bien acotó el objeto de evaluación, permitió un análisis consistente y basado en evidencia, reconociendo explícitamente las limitaciones de información allí donde los programas y políticas no cuentan con sistemas consolidados de información.

Fuentes de Información, Indicadores y Técnicas de Análisis

La evaluación se sustentó en el análisis de fuentes oficiales de información y en la revisión de documentos de política pública. Adicionalmente, se revisaron registros administrativos y encuestas que, por su cobertura y periodicidad, complementaron la información del Ministerio de Educación Nacional (MEN).

- **Información cuantitativa:** Se analizaron indicadores provenientes de registros administrativos del MEN (SIMAT, SNIES), encuestas oficiales del DANE (Encuesta de Calidad de Vida, Gran Encuesta Integrada de Hogares), institutos técnicos (ICFES) y datos del Sistema General de Participaciones (SGP). El análisis combinó técnicas de estadística descriptiva (tendencias temporales, comparaciones de grupos) con análisis de brechas territoriales (departamental y urbano-rural).
- **Información cualitativa:** Se recurrió al análisis documental y normativo para caracterizar los hitos del contexto, evaluar el diseño e implementación de programas bandera, identificar paradigmas educativos en pugna y revisar avances en flexibilidad curricular a partir de leyes, decretos, lineamientos y documentos CONPES.

En conjunto, esta estrategia metodológica permitió construir una narrativa evaluativa sólida, que no solo da cuenta de los avances y retrocesos en cifras, sino que los interpreta a la luz de los procesos institucionales, las políticas implementadas y el complejo contexto social y político que atravesó Colombia en la última década.

2. La Educación en los últimos 10 años: principales hitos que impactaron el sector educativo en Colombia en la última década

El III Plan Nacional Decenal de Educación (2016-2026) se desarrolló en un contexto de significativas transformaciones sociales, políticas y tecnológicas que impactaron al sector educativo. Durante este periodo, el país experimentó acontecimientos históricos que no solo afectaron directamente a la educación, sino que también impulsaron cambios estructurales en la sociedad colombiana.

Se identificaron cuatro hitos de especial relevancia para el sector: en primer lugar, el Acuerdo de Paz de 2016, que introdujo una nueva agenda de transformación social centrada en la justicia territorial, la reconciliación y la inclusión rural, situando la educación como pilar esencial de la construcción de paz. En segundo lugar, la pandemia de COVID-19, cuyas restricciones y confinamientos impusieron un reto enorme a toda la sociedad y, particularmente, al sistema educativo. En tercer lugar, el Estallido Social de 2021, que expresó las tensiones acumuladas de una sociedad desigual y puso de relieve las demandas por el derecho a la educación y el financiamiento por parte del Estado. Finalmente, la aceleración de la digitalización educativa, proceso que se intensificó con la pandemia, transformando radicalmente los modos de enseñar y aprender, y revelando tanto el potencial innovador de las tecnologías como su capacidad para ampliar desigualdades territoriales en el sector. Estos cuatro hitos no operaron como fenómenos externos o paralelos a la implementación del III Plan Decenal, sino que impactaron a la educación de manera profunda, condicionando sus posibilidades de ejecución y reconfigurando sus prioridades. El Plan, formulado en 2016 con una visión de largo plazo, tuvo que enfrentarse a una realidad dinámica y volátil para la cual no siempre estaba preparado.

El Acuerdo de Paz instaló en el centro de la agenda educativa el mandato de cerrar las brechas históricas entre lo rural y lo urbano, exigiendo al Plan articularse con instrumentos como el Plan Especial de Educación Rural (PEER) y responder a un enfoque territorial que no había sido su eje estructurante.

La irrupción de la pandemia obligó a suspender la presencialidad y a improvisar estrategias de continuidad educativa, profundizando las desigualdades preexistentes y evidenciando la fragilidad del sistema para garantizar el derecho a la educación en condiciones de crisis.

El Estallido Social politizó las demandas por acceso y financiamiento, colocando a la educación en el centro del debate público y exigiendo respuestas inmediatas frente a la exclusión de miles de jóvenes.

La aceleración digital, precipitada por la pandemia, transformó las prácticas pedagógicas y administrativas a un ritmo que el Plan no había previsto, revelando tanto oportunidades como nuevas dimensiones de la desigualdad.

En conjunto, estos hitos pusieron a prueba la capacidad de adaptación del III Plan Decenal, evidenciando sus limitaciones para anticipar y responder a contextos de crisis y transformación acelerada. No obstante, también demostraron que la continuidad y el sentido de la educación en los territorios no dependen exclusivamente del gobierno central, sino de la capacidad de agencia y articulación de las comunidades, los docentes y las redes sociales que sostuvieron el vínculo pedagógico cuando las instituciones formales se vieron desbordadas.

2.1. Acuerdo de Paz (2016)

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016) reconfiguró la agenda educativa del país al introducir la educación como un pilar estratégico para la transformación territorial y la construcción de paz. Sus disposiciones orientaron el sector hacia el cierre de brechas históricas entre el campo y la ciudad, particularmente a través del Punto 1 (Reforma Rural Integral), y hacia la consolidación de una cultura de paz mediante los Puntos 2 y 5. En concreto, se promovió la Cátedra de la Paz y la Pedagogía del Acuerdo en todos los niveles educativos como herramientas para la formación ciudadana, la reconciliación y el fortalecimiento de la democracia, buscando educar sobre las causas estructurales del conflicto e incorporando el enfoque de Derechos Humanos.

El principal instrumento derivado del Acuerdo para el sector fue el Plan Especial de Educación Rural (PEER), adoptado mediante Resolución 21598 de 2021, con vigencia hasta 2031. El PEER se propuso garantizar el derecho a la educación en territorios rurales, priorizando municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), mediante metas de cobertura universal, atención integral a la primera infancia, mejora de infraestructura, disponibilidad de personal docente calificado, acceso a TIC y erradicación del analfabetismo. En materia de permanencia y acceso, el Plan buscó garantizar la gratuidad en preescolar, básica y media,

elevar los logros de aprendizaje y fomentar modelos educativos flexibles, así como impulsar la formación técnica agropecuaria y becas con créditos condonables para la población rural.

En 2024, la actualización del Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo introdujo nuevos indicadores estratégicos que profundizan el enfoque educativo del Acuerdo. En el pilar de educación rural se incorporaron tres nuevos indicadores: medición de cupos para mujeres campesinas en formación técnica y universitaria con enfoque de género, cobertura neta en educación media en municipios PDET para impulsar el acceso juvenil, e implementación de programas culturales en zonas rurales. Asimismo, se ajustó la medición de dotación de material pedagógico para que se reporte por sedes educativas oficiales en lugar de establecimientos educativos, buscando mayor rigor en la ejecución. En el Punto 2 (Participación política), se fortaleció la cultura de paz mediante la certificación de jóvenes en el Servicio Social para la Paz, responsables de difundir las recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad en sus territorios.

La extensión del plazo de implementación del Acuerdo hasta 2038 reconoce que la transformación de las desigualdades educativas estructurales, especialmente en el campo, es un proceso de largo aliento que requiere sostenibilidad en las políticas públicas más allá de los ciclos de gobierno.

2.2. Pandemia por COVID-19

La pandemia por COVID-19 (2020–2022) representó una ruptura sin precedentes en la dinámica educativa global y nacional, reconfigurando las relaciones entre escuela, familia y comunidad. El cierre prolongado de instituciones educativas en el país, considerado uno de los más extensos de América Latina con aproximadamente sesenta semanas, obligó a trasladar los procesos de enseñanza al hogar y a redefinir los roles tradicionales de los actores educativos. Esta coyuntura transformó la escuela en un sistema extendido, en el que padres, cuidadores y comunidades se convirtieron en agentes pedagógicos. Este proceso visibilizó, además, las desigualdades estructurales del país: mientras algunos hogares lograron adaptarse al aprendizaje en línea, miles de estudiantes rurales o de bajos ingresos quedaron rezagados por falta de conectividad o dispositivos tecnológicos (Baxter & Franco, 2022).

El tránsito forzado hacia la enseñanza remota de emergencia exacerbó la brecha digital y evidenció la fragilidad de los sistemas educativos para garantizar la continuidad del aprendizaje. Según el Banco de la República (2022), más del 40 % de los estudiantes de zonas rurales no tuvo acceso sostenido a recursos tecnológicos o plataformas virtuales. Teniendo en cuenta que Colombia tuvo alrededor de 170 días de cierre total y periodos mucho más largos de alternancia limitada, la magnitud del rezago en aprendizajes acumulado durante el cierre escolar equivale a lo que un estudiante colombiano aprende típicamente entre medio año y un año completo de escolaridad presencial. Los datos del MEN muestran que la deserción intraanual en educación preescolar, básica y media que había descendido al 2,37 % en 2020, se incrementó al 3,58 % en

2021, con especial afectación en la media rural (Melo-Becerra, Ramos-Forero, Rodríguez Arenas y Zárate-Solano, 2021).

La pandemia de COVID-19 provocó un retroceso significativo en la educación, llegando a revertir más de diez años de avances en cobertura, equidad y aprendizaje, y afectando de forma desproporcionada a estudiantes rurales y de bajos ingresos (Baxter & Franco, 2022). A nivel institucional, los sistemas educativos enfrentaron restricciones presupuestales y una sobrecarga de demandas sanitarias, tecnológicas y pedagógicas. Esta situación comprometió la sostenibilidad de las reformas iniciadas, exigiendo repensar la organización y financiación del sector (Informe de Evaluación Intermedia PNDE, 2022).

Pese a todo, la pandemia también condujo a una revalorización de la escuela como espacio de cuidado, protección y cohesión social, mostrándola una vez más no solo como un lugar de enseñanza, sino como un núcleo de apoyo emocional, nutricional y comunitario, particularmente vital en contextos de vulnerabilidad. Además, impulsó la creatividad pedagógica y la resiliencia institucional, dando lugar a estrategias híbridas, como Aprende en Casa y Mi Casa, Mi Escuela, que demostraron la capacidad del sistema para responder con innovación y sentido de comunidad.

El cierre escolar evidenció las múltiples funciones invisibles de la escuela, como el acompañamiento afectivo, la orientación, la protección frente a la violencia y el acceso a alimentación escolar. Por ello, la principal lección que dejó este periodo fue la necesidad de fortalecer la escuela como institución social integral, reconociendo su papel en el bienestar y el desarrollo humano, más allá del logro académico (Baxter & Franco, 2022).

La emergencia de nuevas formas de enseñar y aprender en el marco de la pandemia, como el uso de tecnologías digitales, los materiales impresos, las radios comunitarias y el aprendizaje asincrónico, aunque nacieron como respuesta improvisada, demostraron una capacidad inédita de innovación y adaptabilidad de los docentes. La pandemia aceleró procesos que ya estaban en marcha, como la educación híbrida, la personalización del aprendizaje y el uso pedagógico de las TIC, convirtiéndolos en prioridades estructurales (Baxter & Franco, 2022). El cuerpo docente fue el actor más resiliente de la crisis: aprendió, compartió y colaboró entre pares para sostener el vínculo educativo. La innovación no provino solo de herramientas tecnológicas, sino de la creación colectiva de estrategias pedagógicas locales. Por tanto, otra lección clave es fortalecer la formación docente continua, la autonomía pedagógica y las comunidades profesionales de aprendizaje. Finalmente, la pandemia reveló la urgente necesidad de revalorizar la educación como la principal herramienta para la reconstrucción social, lo que exige articular a familias, docentes, comunidades, Estado y sector privado para transformar los procesos de enseñanza y aprendizaje y que estos sean pertinentes a los contextos y desafíos actuales.

2.3. Estallido social (Paro Nacional de 2021): la crisis de acceso a la educación como expresión de la inconformidad social

El Paro Nacional de 2021, conocido como el Estallido Social, constituyó un punto de inflexión en la relación entre la ciudadanía y el Estado, y tuvo en el ámbito educativo uno de sus principales núcleos de expresión. La movilización masiva, considerada la más grande en décadas, puso en evidencia la profunda inconformidad de amplios sectores sociales frente a la falta de respuesta estatal a problemáticas estructurales, entre las cuales el acceso a la educación ocupó un lugar central. Este malestar se inscribía en un contexto de profundas desigualdades —Colombia es uno de los países más desiguales del mundo—, que la pandemia de COVID-19 había amplificado dramáticamente, elevando la pobreza monetaria al 42,5% y el desempleo juvenil al 23,9%.

En el ámbito educativo, el Estallido Social visibilizó de manera contundente la crisis de acceso y financiamiento que afectaba particularmente a los jóvenes. Los estudiantes universitarios y los sindicatos docentes, con la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE) a la cabeza, politizaron la crisis educativa y posicionaron demandas concretas: la defensa de la educación pública, la ampliación de cupos en el programa de Matrícula Cero para universidades públicas y el rechazo al desfinanciamiento histórico del sector, que según denuncias ascendía a 18 billones de pesos (Lince, 2022).

El actor determinante en las calles fue la juventud, especialmente aquella en situación de vulnerabilidad o exclusión, los llamados “ninis”, jóvenes que ni estudian ni trabajan, cuya presencia masiva reflejaba la crisis de sus proyectos de vida ante la falta de oportunidades educativas y laborales. Esta frustración se tradujo en demandas concretas por el derecho a la educación, la salud y el trabajo, y encontró en los colectivos juveniles barriales, las asambleas populares y las nuevas formas de organización social un canal de expresión que trascendió las estructuras sindicales tradicionales.

El Estallido reveló así una realidad que el sistema educativo no podía ignorar: miles de jóvenes no solo estaban por fuera de las aulas, sino que además percibían que el Estado había renunciado a garantizarles un lugar en ellas. La educación dejó de ser una promesa de movilidad social para convertirse en una barrera más en sus trayectorias de vida. Las demandas por gratuidad, permanencia y calidad educativa se articularon con un malestar más amplio frente a un modelo económico y social excluyente, evidenciando que el derecho a la educación no puede entenderse desligado de las condiciones materiales de existencia de los jóvenes y sus comunidades.

Como resultado de la presión social, se lograron avances parciales pero significativos en materia de acceso educativo: la materialización de acuerdos locales de gratuidad y la expansión de la política de Matrícula Cero para estudiantes de bajos recursos en instituciones públicas, que se constituyó en un hito en la lucha por el acceso equitativo a la educación superior. Estos logros, sin embargo, no resolvieron las tensiones de fondo: el Estallido Social dejó al descubierto que la respuesta estatal en materia educativa seguía siendo insuficiente frente a la magnitud de

la demanda y la exclusión, y que el derecho a la educación continuaba siendo un campo de disputa política y social.

La movilización también evidenció la necesidad de repensar las formas de participación de los jóvenes en las decisiones que afectan sus trayectorias educativas. Las organizaciones juveniles y estudiantiles que emergieron o se fortalecieron durante el paro plantearon un desafío a las estructuras tradicionales de concertación, reclamando canales más directos y vinculantes para incidir en las políticas de acceso, permanencia y calidad. En este sentido, el Estallido Social no solo reveló la crisis de acceso a la educación, sino que también reconfiguró el panorama de actores y demandas con los que el sistema educativo debe dialogar.

2.4. La aceleración de la digitalización en la educación

En pocos años, la aceleración de la digitalización en la educación transformó las formas de enseñar, aprender y gestionar el conocimiento. Este proceso, que se venía gestando de manera gradual, se intensificó vertiginosamente con la pandemia de COVID-19. La incorporación masiva de tecnologías digitales dejó de ser una meta de largo plazo para convertirse en una urgencia inaplazable. A partir de entonces, la digitalización marcó un punto de inflexión en las políticas públicas y en las prácticas pedagógicas, impulsando innovaciones y ampliando el acceso, pero también evidenciando con mayor claridad las desigualdades estructurales que atraviesan al sistema educativo. Así, más que una simple transición tecnológica, la digitalización se consolidó como un fenómeno social y educativo que hace visibles discusiones profundas sobre equidad, calidad y justicia educativa en el país.

La rápida expansión de las tecnologías digitales en la educación ha evidenciado brechas que afectan tanto la equidad como la calidad del aprendizaje. Diversos estudios realizados para Colombia y la región coinciden en que la brecha digital no se limita al acceso a dispositivos y conectividad, sino que también involucra competencias digitales y condiciones socioeconómicas.

De la Cruz-Veliz et al. (2025) destacan que estas limitaciones, especialmente en contextos vulnerables, comprometen la continuidad educativa y perpetúan la exclusión. Velasco Sánchez (2024) complementa este análisis al mostrar que, aunque políticas como Computadores para Educar han mejorado la infraestructura en Colombia, su impacto en la innovación pedagógica sigue siendo limitado por la falta de formación docente y de mecanismos de seguimiento. Por su parte, Quinga-Villa et al. (2023) identifican factores estructurales como la desigualdad socioeconómica, la insuficiente alfabetización digital y las barreras culturales y lingüísticas, proponiendo soluciones que combinen inversión en infraestructura, políticas inclusivas y programas de capacitación para docentes y estudiantes.

En conjunto, estos hallazgos subrayan que cerrar la brecha digital requiere una estrategia multidimensional que vaya más allá de la provisión tecnológica e incorpore formación, inclusión

y sostenibilidad. En este contexto, la brecha de conectividad entre los hogares de mayores y menores ingresos en Colombia confirma la persistencia de dichas desigualdades. Mientras que en 2018 esta diferencia alcanzó 62 puntos porcentuales, para 2022 se redujo al 46%. Aunque esta tendencia refleja una leve mejora, Colombia se mantiene por encima del promedio regional, que fue del 34% en 2022 (CEPAL, 2025). Esta brecha implica que los hogares vulnerables siguen enfrentando obstáculos significativos para acceder a internet, limitando su participación en entornos educativos digitales y profundizando las desigualdades en el aprendizaje. En contextos con infraestructura limitada, como en muchos países de América Latina, la integración de TIC avanza de manera desigual, lo que requiere políticas públicas orientadas a una distribución equitativa de los recursos y la conectividad. Por otra parte, el estudio de Ovilla Bueno et al. (2024) reconoce a la pandemia como un catalizador de la adopción de TIC en la educación, pero también reveló las carencias estructurales en infraestructura y competencias digitales. Los autores subrayan que la implementación efectiva de las TIC exige no solo recursos tecnológicos, sino también una formación docente continua y modelos pedagógicos capaces de integrar la tecnología de forma significativa en las prácticas educativas. El III Plan Decenal de Educación, formulado en 2016, no anticipó la velocidad ni la profundidad de la transformación digital que se desencadenaría con la pandemia. Esta omisión no fue un error menor: puso en evidencia debilidades estructurales de la política educativa y del sistema en su conjunto. La falta de previsión sobre la masificación de lo digital se tradujo en la ausencia de estrategias sólidas para garantizar conectividad, dispositivos y, fundamentalmente, desarrollo de competencias digitales en docentes y estudiantes.

Cuando la crisis sanitaria obligó al cierre de escuelas, el sistema carecía de las capacidades instaladas, en infraestructura, pedagogía y gestión, para sostener procesos educativos mediados por tecnología de manera equitativa. Lo que la pandemia reveló, entonces, no fue solo una brecha digital, sino una debilidad estructural más profunda: la dificultad del sistema para anticipar y prepararse frente a transformaciones que, aunque incipientes, ya anunciaban su centralidad futura. La aceleración digital no fue simplemente un desafío logístico, sino un revelador de que la política educativa colombiana había subestimado la necesidad de integrar lo digital como un componente estructural de la calidad, la equidad y la pertinencia, y no como un agregado instrumental.

Esta lección constituye, quizás, el aprendizaje más significativo para la formulación del próximo Plan Decenal: la tecnología es un eje transversal que debe atravesar todas las dimensiones de la política educativa, desde el currículo hasta la formación docente, desde la infraestructura hasta los modelos pedagógicos, y desde la gestión institucional hasta la participación de las comunidades.

3. Articulación de los Planes de Desarrollo y el III PNDE

El análisis de los Planes de Desarrollo, tanto a nivel nacional como territorial, frente al III Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE), tiene como propósito evaluar el grado de articulación existente entre estos instrumentos de política pública. Lo que se busca determinar es si las directrices trazadas a diez años en el PNDE lograron traducirse de manera efectiva y coherente en las agendas vinculantes de los gobiernos centrales y locales, o si se presentaron fragmentaciones en su implementación. Para dar cuenta de esto, el presente apartado aborda, en una primera instancia, el análisis de la integración del Plan Decenal en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de los últimos tres periodos presidenciales. Posteriormente, se revisan los resultados y hallazgos presentados respecto a los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) en la evaluación de término medio del III PNDE, realizada por la consultora Proyectamos Colombia SAS.

Planes de desarrollo del nivel nacional

A continuación, se presenta cómo los tres planes que hacen parte de la vigencia del Plan Decenal han dialogado con los desafíos estratégicos, a partir de sus respectivos contextos históricos y enfoques gubernamentales.

PND 2014-2018: “Todos por un nuevo país”

Bajo el mandato del presidente Juan Manuel Santos, este cuatrienio estuvo determinado por un hito histórico fundamental: la firma del Acuerdo de Paz con las FARC en 2016. En este contexto de transición hacia el posconflicto, y sumado a las presiones internacionales por el proceso de adhesión a la OCDE, que exigía la estandarización de métricas de calidad como las pruebas PISA, la política pública se orientó hacia la reconstrucción del tejido social. Bajo la visión de hacer de Colombia *“el país más educado de América Latina en 2025”*, la educación se estableció como uno de los tres pilares del gobierno para cerrar brechas sociales y regionales.

Entre sus estrategias más destacadas se encuentran el programa Ser Pilo Paga, que financió la educación superior en instituciones de alta calidad para 40.000 estudiantes vulnerables con excelencia académica; Excelencia Docente, orientado a la entrega de becas de posgrado para maestros del sector oficial; y la Jornada Única, acompañada de campañas para la erradicación del analfabetismo en los territorios.

Esta agenda se articuló directamente con el Desafío 4 del PNDE, fortaleciendo la formación posgradual de los educadores, y de manera transversal con el Desafío 7, al posicionar el sistema educativo como el escenario principal para promover la equidad, la inclusión y la consolidación de la paz.

PND 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”

Durante el mandato del presidente Iván Duque, en el periodo 2018-2022, el gobierno enfrentó

la pandemia de COVID-19 (2020-2021), la cual obligó al cierre de instituciones educativas y evidenció profundas deficiencias en infraestructura y conectividad rural. Paralelamente, los estallidos sociales de 2019 y 2021 posicionaron en el debate público la exigencia por una educación superior pública y gratuita. En respuesta, la política educativa se estructuró bajo la visión de una *“Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos”*, priorizando la atención a la primera infancia y el desarrollo rural.

Los programas insignia de este periodo incluyeron Generación E, que reemplazó a Ser Pilo Paga y benefició a 336.000 estudiantes impulsando la equidad y la gratuidad en la educación superior; la Doble Titulación, que permitió a 650.000 jóvenes graduarse simultáneamente como bachilleres y técnicos del SENA; y la expansión de la Atención a la Primera Infancia, con una meta de 2 millones de niños, y del Programa de Alimentación Escolar (PAE), buscando beneficiar a más de 7 millones de estudiantes.

En contraste con el III PNDE, estas iniciativas materializaron el Desafío 8 mediante el diseño de una política específica de educación rural para garantizar la permanencia escolar, así como el Desafío 2, buscando articular la educación media con la formación técnica y el mercado laboral.

PND 2022-2026: “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”

Bajo la presidencia de Gustavo Petro las políticas públicas se han enmarcado en los principios de “Paz Total”, justicia ambiental y justicia social. Esto representó un cambio ideológico para el sector educativo, abandonando las lógicas de mercado o subsidios focalizados desde la demanda, para concebir la educación estrictamente como un derecho humano fundamental, universal y gratuito. El PND establece la educación como eje principal para reducir la desigualdad y transformar al país en *“una sociedad del conocimiento y de los saberes propios”*.

Las políticas centrales contemplaron la educación superior como derecho, apuntando a la gratuidad universal y la creación de 500.000 nuevos cupos universitarios. Además, se estableció la universalización del PAE. Por otra parte, se resignificó la jornada escolar a través de la estrategia CRESE, que implementa en 5.000 colegios un currículo integral con enfoque antirracista, artístico, socioemocional y de adaptación al cambio climático. En cuanto a la dignificación de la labor docente, se destacan estrategias orientadas a mejorar integralmente la salud, las condiciones laborales, la formación continua y el desarrollo integral de los educadores, con inversiones enfocadas en el acceso a posgrados mediante créditos educativos condonables, beneficiando a más de 4.000 educadores en programas de especialización, maestría y doctorado a nivel nacional.

Este enfoque gubernamental presenta una articulación directa con el Desafío 1 del III PNDE, al definir el acceso a la educación como derecho; con el Desafío 3, a través de lineamientos curriculares flexibles que dialogan con los saberes culturales propios; y con el Desafío 4, mediante políticas centradas en el desarrollo humano, la formación continua y la mejora integral de las condiciones laborales de los docentes vinculados al magisterio.

Planes de desarrollo territorial: los hallazgos de la evaluación de término medio

La evaluación de término medio del Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) 2016-2026, elaborada por la consultora Proyectamos Colombia SAS en 2022, revela que existe un promedio general de armonización bajo entre los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) y los lineamientos estratégicos del Plan. El estudio se fundamentó en una muestra de 30 ETC seleccionadas bajo criterios de representatividad sociodemográfica y regional, con el fin de recoger información detallada sobre indicadores, metas y programas locales. Los resultados del análisis muestran contrastes regionales significativos: mientras la región de los Santanderes presenta el promedio de armonización más alto con un 34,25%, la región de la Orinoquía registra el más bajo con apenas un 11,25%. Estas cifras indican que, aunque el PNDE se concibe como la política pública que orienta las acciones educativas en el país, su integración efectiva en la planeación de los territorios es limitada y dispersa.

Los mayores niveles de coincidencia se encuentran de manera recurrente en el primer desafío estratégico (regular y precisar el alcance del derecho a la educación) y el segundo desafío (construcción de un sistema articulado). Esto se debe a que los PDT suelen concentrar sus indicadores en metas de cobertura, infraestructura y programas de bienestar como la alimentación escolar (PAE) y el transporte. Sin embargo, esta armonización es frecuentemente operativa y no necesariamente refleja una adopción integral de la visión transformadora del PNDE.

Por el contrario, desafíos como el fomento de la investigación (Desafío 10) y el establecimiento de lineamientos curriculares flexibles (Desafío 3) presentan una armonización mínima o nula en la mayoría de las regiones. Muchas ETC manifiestan desconocimiento sobre cómo integrar estos procesos o reportan que la falta de recursos económicos y técnicos les impide avanzar más allá de la gestión administrativa básica. Esto evidencia un vacío en la implementación de las metas más cualitativas y de largo plazo del Plan Decenal en los contextos locales.

Un hallazgo relevante es la percepción de centralización en la toma de decisiones por parte de las entidades territoriales. Las ETC señalan que las leyes y decretos se construyen frecuentemente “desde el centro” y se entregan como productos terminados, desconociendo las realidades y necesidades particulares de los territorios más apartados. Esta desconexión dificulta que los planes territoriales se apropien del PNDE, lo que lleva a que muchas directrices sean percibidas como inaplicables a sus contextos específicos, especialmente en zonas rurales y étnicas.

Finalmente, la evaluación identifica que la falta de sincronía en los tiempos de elaboración de los planes nacionales y territoriales obstaculiza su articulación. Se requiere un trabajo de planeación y presupuestación más coordinado entre el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y las áreas financieras de los territorios para asegurar que las metas del PNDE cuenten con respaldo económico real en los PDT. Sin esta coordinación, los territorios señalan que el PNDE corre el riesgo de quedarse en el papel sin transformarse en acciones operativas a nivel local.

4. Evaluación de los 10 desafíos propuestos en el III Plan Nacional Decenal de Educación

4.1. Desafío 1: Regular y precisar el alcance del derecho a la educación

4.1.1. Revisión y alcance del desafío

Este desafío plantea, desde su enunciado, una tarea de carácter normativo y conceptual: definir con claridad qué implica el derecho a la educación en el contexto colombiano, sus límites, garantías y exigencias bajo el marco regulatorio actual. Para ello, es fundamental partir de los avances existentes en la materia, particularmente aquellos derivados de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, clave en la protección y ampliación de su contenido, así como de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos ratificados por el Estado colombiano. Sin embargo, al revisar el lineamiento estratégico propuesto, se observa un desplazamiento hacia la creación de una comisión permanente como mecanismo de diálogo y coordinación. Este énfasis institucional, si bien relevante, no necesariamente responde al núcleo del desafío planteado, pues la existencia de una instancia de diálogo no equivale, por sí misma, a la regulación o precisión del derecho.

A esto se suma un conjunto de indicadores que, aunque valiosos para monitorear el estado del sistema educativo (cobertura, calidad, analfabetismo, paridad de género, entre otros), no logran dar cuenta del avance en lo que respecta a “regular y precisar” el derecho. En otras palabras, los indicadores disponibles permiten medir el acceso, la permanencia y la calidad del servicio educativo, pero no reflejan directamente los procesos de construcción normativa, la jurisprudencia, los acuerdos sociales alcanzados ni la implementación efectiva del derecho. Esta desconexión entre el nombre del desafío, el lineamiento estratégico y los indicadores evidencia una lección aprendida fundamental: no basta con definir un propósito ambicioso si no se asegura que los mecanismos de medición estén alineados con dicho propósito.

Ante esta situación, se propone adoptar, como ruta interpretativa para la evaluación de este desafío, el enfoque de las cuatro dimensiones del derecho a la educación desarrollado por Katarina Tomasevski: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Este enfoque hace parte además del marco de referencia del III Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026. Estas categorías, ampliamente reconocidas en el derecho internacional de los derechos humanos, ofrecen una perspectiva analítica más integral y sustantiva.

En consecuencia, este desafío se redefine como un esfuerzo por avanzar hacia la garantía plena del derecho a la educación, entendido desde el enfoque de las 4A, reconociendo que los indicadores con los que se cuenta actualmente ofrecen información valiosa para algunas de estas dimensiones, pero no para todas. Para la medición de los indicadores asociados a este desafío se emplearán fuentes oficiales y registros administrativos. Entre ellas se incluyen la Encuesta Nacional de Calidad de Vida y la Encuesta Nacional de Hogares del DANE, las bases de datos del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) y del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES), así como los resultados oficiales de las pruebas SABER y PISA. Es

importante señalar que, si bien los datos disponibles permiten aproximarse a la mayoría de las dimensiones del derecho, persisten vacíos de información, que fueron complementados con la revisión de programas y proyectos del sector.

4.1.2. Avances y resultados

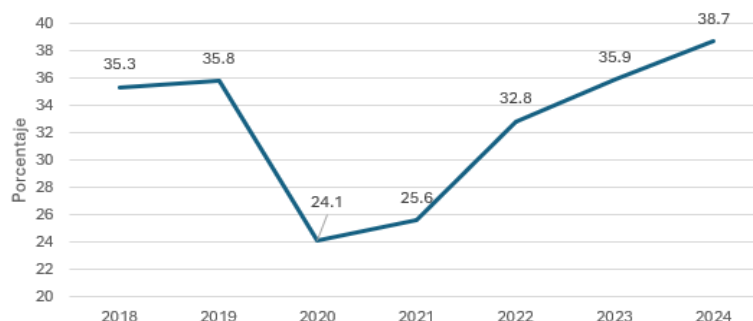
Ante la dispersión de acciones identificadas en este desafío, se decidió tomar como ruta para el análisis las dimensiones que ofrece el esquema de las 4A (Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad), propuestas por Tomasevski (2004). En este sentido, los indicadores seleccionados para abordar este desafío se han clasificado según cada una de dichas dimensiones, priorizando aquellos sobre los cuales se contó con información disponible.

Asequibilidad

La dimensión de asequibilidad evalúa la obligación del Estado de garantizar que el sistema educativo sea accesible para todos, eliminando barreras económicas, geográficas y de discriminación. En este análisis, se examina la capacidad de absorción del sistema a través del acceso efectivo de la primera infancia a servicios institucionales y de las tasas de cobertura neta en los niveles de preescolar, básica, media y superior. Asimismo, se integran indicadores de tasas de analfabetismo. No obstante, bajo el enfoque de Tomasevski, esta dimensión se complementaría con indicadores sobre el costos y gastos indirectos (transporte, uniformes, alimentación); sin embargo, actualmente no se cuenta con información sistematizada disponible que permita cuantificar estas barreras invisibles que afectan a la población más vulnerable.

Primera infancia y educación inicial

Gráfico 1. Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años que asisten a algún servicio institucional de primera infancia (Total nacional)

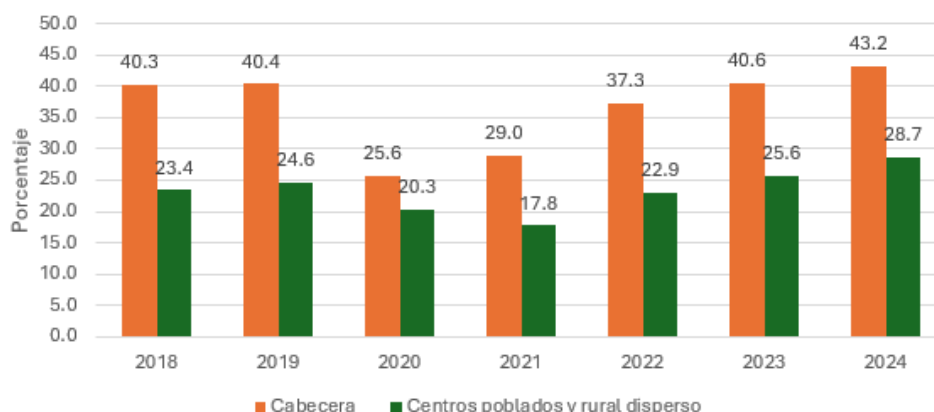


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (DANE, 2025).

Entre 2018 y 2024, la asistencia nacional a hogares comunitarios, jardines, CDI o colegios pasó de 35,3% a 38,7%, lo que representa un incremento de 3,4 puntos porcentuales y significó un promedio de 1.151.857 niños y niñas que asistieron a un servicio de primera infancia (Encuesta Calidad de Vida - DANE). Durante este periodo, la estrategia “De Cero a Siempre” fue consolidada a través de la Ley 1804 de 2016, proporcionando continuidad institucional y recursos que permitieron al sistema resistir la fuerte caída de asistencia del 24,1% provocada por el cierre de servicios durante la pandemia.

La recuperación posterior y el impulso en la cobertura se sustentan en el Decreto 1411 de 2022, que ha contribuido a organizar el servicio en dos ciclos y ordenar a los establecimientos oficiales avanzar de manera prioritaria en la apertura de los grados de prejardín y jardín, garantizando así el inicio de la trayectoria educativa desde los 3 años de edad. Asimismo, al eliminar barreras administrativas, estableciendo que la falta de documentos no impide la matrícula, y delegar la inspección y vigilancia en las entidades territoriales, el decreto ha fortalecido la efectividad de las estrategias de reapertura y la expansión de la oferta educativa en los últimos años.

Gráfico 2. Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años que asisten a algún servicio institucional de primera infancia (Cabecera - Centros poblados y rural disperso)



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (DANE, 2025).

El análisis de la asistencia de niños y niñas de 5 años entre 2018 y 2024 revela una recuperación pospandemia con dinámicas territoriales diversas. En las áreas urbanas, el indicador alcanzó el 43,2% en 2024, superando el nivel prepandemia; mientras que la zona rural mostró el crecimiento relativo más vigoroso con un aumento neto de 5,3 puntos porcentuales respecto a su nivel de 23,4% en 2018. A nivel departamental, La Guajira lidera este avance al pasar del 47,5% al 63,0%, seguida por Amazonas, Cundinamarca y Córdoba con incrementos superiores a 12 puntos porcentuales.

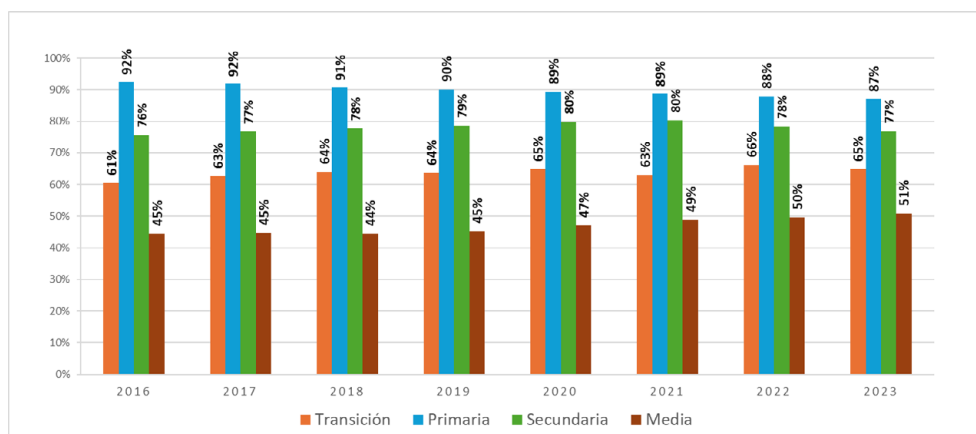
Este crecimiento en la cobertura rural de la primera infancia se sustenta en la apuesta estructural del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 hacia la universalización de la educación inicial, que busca pasar de 1,9 a 2,7 millones de niños y niñas atendidos. Un hito central ha sido la expansión de la oferta en 271 sedes rurales y dispersas mediante los Sistemas Integrados de Media y Superior (SIMES), garantizando que el servicio educativo inicie desde los niveles de prejardín y jardín en territorios históricamente excluidos.

El fortalecimiento de la educación inicial se ha sustentado además en una inversión superior a los \$200.700 millones para dotar 14.222 ambientes pedagógicos, con especial énfasis en 1.196 sedes rurales para cerrar la brecha campo-ciudad. Estas acciones se enmarcan en el Decreto 1411 de 2022, que reglamenta la educación inicial como un derecho impostergable y un proceso pedagógico intencional, y se complementan con el Programa de Tutorías para el Aprendizaje y la Formación Integral 3.0, que despliega tutores para transformar las prácticas de aula y asegurar la atención integral desde los primeros años.

Sin embargo, pese a estos esfuerzos, la brecha de acceso entre lo urbano y lo rural sigue oscilando en torno a los 15 puntos porcentuales durante el periodo, lo que señala un reto persistente en garantizar el derecho a la educación inicial en las zonas rurales.

Cobertura neta de Educación Preescolar, Básica y Media

Gráfico 3. Tasa de cobertura por niveles



Fuente: SIMAT.

Entre 2016 y 2023, la tasa de cobertura neta en Colombia ha mostrado dinámicas diferenciadas por nivel educativo que responden tanto a factores demográficos como a políticas de retención. Mientras la educación inicial (Transición) evidenció volatilidad con un leve incremento en 2022 tras la pandemia, el nivel de primaria registró durante el periodo una caída de 5,37 puntos porcentuales. Ante este panorama, el gobierno actual ha priorizado la recuperación de

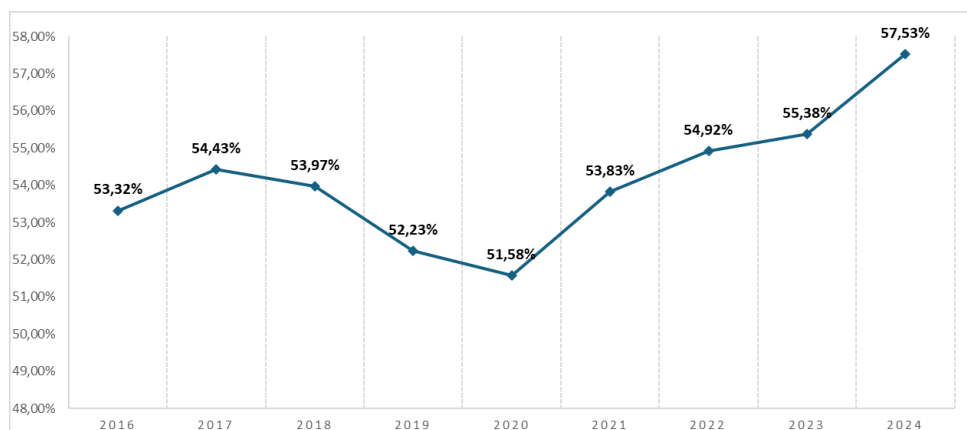
las trayectorias educativas, logrando que el sistema gane cobertura en los extremos (Transición y Media), fortaleciendo la capacidad del Estado para hacer el acceso asequible en territorios históricamente excluidos.

Una iniciativa destacable para ampliar la cobertura educativa ha sido la estrategia de los Sistemas Integrados de Media y Superior (SIMES), que al año 2025 ha logrado llegar a 20 territorios, 22 departamentos y 104 municipios rurales y dispersos. A través de esta apuesta, se ha realizado la apertura de grados en 271 sedes educativas, de las cuales 136 han ampliado su oferta hasta la Educación Media, permitiendo que niños, niñas y adolescentes completen su tránsito educativo sin abandonar sus territorios. Este avance ha permitido que 871 estudiantes se gradúen en zonas donde anteriormente se les negaba este derecho, impulsando un aumento de matrícula de 5.684 nuevos estudiantes, de los cuales 2.283 corresponden específicamente al nivel de Media.

Finalmente, las estrategias de permanencia se han diversificado para responder a la realidad rural. Se han fortalecido las residencias escolares en 9 Entidades Territoriales, beneficiando a 116 sedes mediante el reconocimiento de la economía popular para identificar iniciativas comunitarias que brindan alojamiento a los estudiantes.

Cobertura bruta de Educación Superior

Gráfico 4. Tasa de cobertura bruta en Educación Superior



Fuente: SNIES (2025).

La cobertura bruta en educación superior pasó del 53% en 2018 al 57,53% en 2024, lo que representa el nivel más alto de la última década. Este crecimiento se traduce en una matrícula histórica de 2,55 millones de estudiantes atendidos al cierre de 2024. Sin embargo, el acceso sigue siendo heterogéneo: mientras Bogotá lidera con una cobertura del 127%, departamentos como Córdoba (28%) y Nariño (28%) presentan rezagos significativos. Finalmente, los datos

confirman la relevancia del sector oficial, ya que el 54% de la matrícula nacional se concentra en el 22% de las instituciones que son públicas, lo que justifica la concentración de recursos en el fortalecimiento de la base presupuestal estatal.

Para el aumento de la cobertura en educación superior, en los últimos años se ha desplegado la estrategia central “Universidad en tu Territorio”, la cual busca descentralizar la oferta educativa hacia regiones históricamente marginadas y cerrar brechas sociales. Un pilar fundamental de esta apuesta es la política de gratuidad “Puedo Estudiar”, a través de la cual se ha logrado que el 96% de los estudiantes de pregrado en IES públicas fueron beneficiarios en 2024. Complementariamente, el programa “Educación Superior en tu Colegio” articula la educación media con la superior, permitiendo que estudiantes de grados 10.º y 11.º adelanten créditos o inicien formación técnica, beneficiando a más de 27.000 jóvenes en 2025. Asimismo, se implementan los Programas de Tránsito Inmediato (PTIES), diseñados para brindar nivelación académica y orientación socioocupacional a bachilleres en zonas rurales con bajas tasas de acceso.

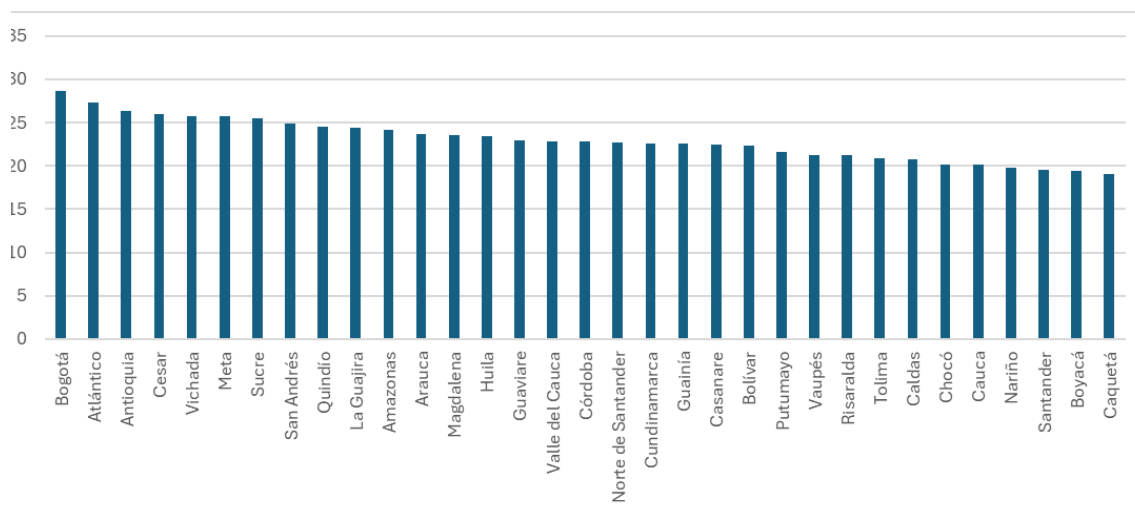
En cuanto a los recursos destinados, se ha realizado una inversión histórica en las IES públicas, con transferencias que alcanzaron los \$1,34 billones en 2023 y \$1,43 billones en 2024 para fortalecer presupuestos de funcionamiento e inversión. Para sustentar la meta de 500.000 nuevos cupos, el Gobierno asignó en 2024 recursos adicionales equivalentes al IPC más 9 puntos porcentuales. La infraestructura física también ha sido priorizada mediante el Plan Nacional de Espacios Educativos, con asignaciones superiores a los \$1,25 billones entre 2023 y 2024 para la construcción y mejora de más de 100 sedes y multicampus.

Disponibilidad

La disponibilidad se refiere a la existencia de infraestructura física, recursos pedagógicos y capital humano suficiente. Este componente se analiza mediante la relación estudiante-docente, indicador que refleja la suficiencia de la planta docente frente a la matrícula, el número de docentes viabilizados, el cual da cuenta de la capacidad institucional y presupuestal gestionada para cubrir las necesidades y los avances en infraestructura. Una disponibilidad adecuada es la base material mínima para el ejercicio del derecho, asegurando condiciones operativas en todos los territorios. Sin embargo, una gran limitación en el análisis de esta dimensión ha sido la ausencia de información actualizada sobre infraestructura educativa. La carencia de datos técnicos sobre el estado físico de las sedes, el acceso a servicios básicos y la conectividad impide realizar un diagnóstico exhaustivo.

Relación estudiante - docente en educación preescolar, básica y media

Gráfico 5. Índice relación estudiante – docente. (Promedio 2016-2024)



Fuente: Conceptos técnicos de modificación de planta docente y directivos docentes - Dir Fortalecimiento (2025).

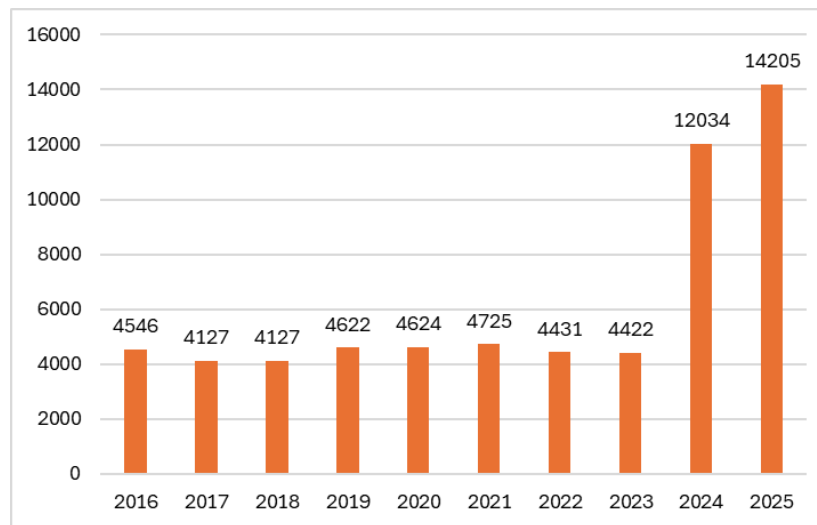
Este indicador refleja la capacidad del sistema para garantizar recursos humanos frente a la matrícula; mientras que una relación baja sugiere mejores condiciones para procesos pedagógicos personalizados, una relación alta implica una mayor presión en el aula que puede afectar los procesos de enseñanza-aprendizaje. En Colombia, los datos revelan una profunda desigualdad territorial clasificada en tres grupos:

- Presión alta: Municipios como Bello, Cúcuta y Soacha registran los índices más altos con 32 estudiantes por docente, seguidos de Cali y Medellín con 30.
- Relaciones intermedias: Ciudades como Bogotá, Bucaramanga y Valledupar se sitúan en un promedio de 29.
- Mejores condiciones de atención: Los mínimos nacionales se encuentran en Boyacá y Caquetá, con solo 19 estudiantes por docente, seguidos de Chocó y Cauca con 20.

Viabilización docente

El gobierno ha logrado un avance histórico en la suficiencia de la planta docente mediante la viabilización de cargos. Mientras que entre 2016 y 2023 el promedio anual era de 4.453 cargos, en 2024 la cifra ascendió a 12.034 y en 2025 alcanzó los 14.205 docentes viabilizados, triplicando el promedio histórico para fortalecer especialmente la ruralidad. Como meta específica, se han viabilizado 5.404 nuevos cargos para educación inicial y 2.329 para la estrategia SIMES en educación media, estos últimos se distribuyeron en 1.703 docentes, 591 orientadores escolares y 35 nuevos rectores.

Tabla 1. Cantidad de docentes viabilizados



Fuente: MEN (2025).

Si bien la viabilización es un paso técnico previo al nombramiento, este avance es fundamental para la dignificación docente, ya que permite mejorar las condiciones de estabilidad laboral y garantiza la presencia de maestros incluso en los territorios más dispersos del país. Al triplicar prácticamente la planta viabilizada frente al promedio histórico, se asegura la capacidad instalada necesaria para que el derecho a la educación sea una realidad material en todas las regiones.

Avances en infraestructura

Entre agosto de 2022 y diciembre de 2025, fueron gestionadas 13.164 iniciativas de infraestructura, y se logró la construcción o mejora de 9.926 ambientes educativos en los 32 departamentos. Estos esfuerzos incluyen una inversión de \$200.700 millones para dotar 14.222 ambientes pedagógicos de educación inicial y la recuperación de instituciones para beneficiar a 68.000 estudiantes afectados por emergencias climáticas.

Aceptabilidad

La aceptabilidad exige que la educación sea de calidad, segura y pertinente. Tradicionalmente, el análisis se ha sustentado en los resultados de pruebas estandarizadas y la tasa de acreditación de alta calidad en educación superior. No obstante, el sector ha avanzado en la integración de programas sobre clima escolar, salud mental y pertinencia cultural. Se requiere, sin embargo, fortalecer la generación de información e indicadores periódicos que permitan evaluar el grado de avance en estos temas transversales.

Calidad académica y educación superior

Entre 2016 y 2023, los resultados de las pruebas SABER 11 muestran un comportamiento heterogéneo: mientras que Lectura Crítica (62%) y Matemáticas (56%) se mantienen estables, se observa un deterioro en competencias científicas (caída al 33%) y sociales (31%); en contraste, inglés presentó una tendencia positiva duplicando su desempeño satisfactorio al 14%.

Por su parte, en educación superior el número de Instituciones de Educación Superior (IES) con acreditación de alta calidad aumentó de 44 en 2016 a 132 en 2024. De estas, 56 son oficiales y 76 privadas, y en conjunto atienden a más de 1,5 millones de estudiantes. Cabe anotar que más del 50% de estas instituciones se concentran en Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca.

Tabla 2. Instituciones de Educación Superior con acreditación de alta calidad 2024

Departamento	IES por Departamento con acreditación de alta calidad	Matrícula 2024
Bogotá, D.C.	36	697.095
Antioquia	25	184.066
Valle del Cauca	10	95.025
Santander	8	61.923
Atlántico	7	80.055
Bolívar	6	39.448
Boyacá	6	41.659
Caldas	5	35.095
Córdoba	3	28.598
Norte de Santander	3	40.022
Risaralda	3	25.514
Tolima	3	29.802
Cauca	2	20.837
Cundinamarca	2	13.986
Magdalena	2	28.733
Nariño	2	21.796
Sucre	2	6.654
Amazonas	1	35

Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	1	29
Cesar	1	1.321
Huila	1	14.881
La Guajira	1	16.260
Meta	1	7.599
Quindío	1	16.798
Total general	132	1.507.231

Fuente: SNIES (2025).

Clima escolar y salud mental

A pesar de que el sistema educativo ha carecido históricamente de mediciones periódicas sobre bienestar, en los últimos años se han consolidado avances significativos como la reglamentación del marco normativo de salud mental a través de las Leyes 2383, 2414, 2491 y 2503 de 2024 y 2025, las cuales orientan la formación socioemocional para fortalecer la convivencia y la resolución asertiva de conflictos. Estos esfuerzos se integran con la evaluación del ser, destacando que en 2025 más de 805.000 estudiantes de los grados 5.º y 9.º participaron en las pruebas CRESE, evaluando por primera vez de manera masiva el bienestar físico y el desarrollo socioemocional en el país.

Pertinencia cultural: SEIP y Etnoeducación

La pertinencia cultural se ha consolidado como un pilar fundamental de la aceptabilidad educativa en el país, reconociendo la diversidad étnica en los territorios. Un hito histórico en esta transformación es la expedición del Decreto-Ley 0481 de 2025, el cual formaliza el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), garantizando la autonomía de los pueblos para ejercer una educación fundamentada en sus cosmovisiones, Leyes de Origen y Derecho Mayor. Estos esfuerzos de etnoeducación se materializan en la creación de 200 Centros de Interés en Lenguas Nativas para proteger la transmisión intergeneracional del saber, complementados con la inclusión, por primera vez, de traducciones al wayuunaiki, nasa yuwe, pamié y criollo palenquero en las evaluaciones “Quiero Ser, Quiero Saber”, asegurando que el sistema respete la identidad lingüística de cada estudiante. Finalmente, a través de la estrategia “Universidad en tu Territorio”, se promueve el reconocimiento institucional de los saberes ancestrales y el fortalecimiento de la universidad indígena intercultural mediante la asignación de recursos específicos para su funcionamiento, consolidando una educación superior integral, incluyente y antirracista.

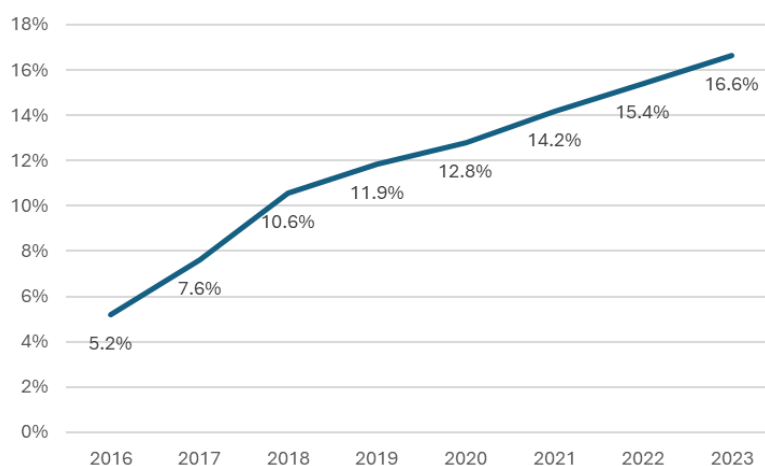
Adaptabilidad

Finalmente, la adaptabilidad se define como la capacidad del sistema para ajustarse y acoger a las diversas poblaciones de niñas, niños y jóvenes que existen en los territorios. En Colombia este componente se materializa a través de estrategias como la Jornada Única y el programa de formación integral. Sin embargo, este análisis resulta limitado frente a la complejidad de la dimensión y la ausencia de información disponible con el nivel de desagregación necesario para evaluar cómo el sistema se adapta a la diversidad funcional y cultural en todos los niveles, lo que plantea el desafío de fortalecer el reporte de datos diferenciales.

Resignificar el tiempo escolar: Jornada Única

Un indicador estratégico de la adaptabilidad es el porcentaje de matrícula en Jornada Única, reglamentada por el Decreto 2105 de 2017. Esta norma no la define simplemente como una extensión del horario, sino como un tiempo dedicado al desarrollo integral (biológico, cognoscitivo, socioafectivo y espiritual) y al fomento de la paz, los derechos humanos y la protección del ambiente.

Gráfico 6. Matrículas en jornada única (%)



Fuente: SIMAT (2025).

En materia de jornada escolar, entre 2016 y 2023 la participación de la Jornada Única creció de manera sostenida del 5,2% al 16,6%, logrando que uno de cada seis estudiantes se encuentre bajo este esquema. Este crecimiento ha sido acompañado por una transformación pedagógica mediante la estrategia “Resignificación de la Jornada Escolar”, que utiliza el tiempo adicional para implementar Centros de Interés en artes, deportes, ciencia y educación.

Si bien el análisis de la adaptabilidad ha estado limitado históricamente por la falta de datos, el sector ha dado pasos estructurales para superar este vacío mediante programas que sitúan la inclusión en el centro de la gestión. Es el caso del Programa de Tutorías para el Aprendizaje y la Formación Integral, que actúa como dispositivo técnico para garantizar que las transformaciones curriculares no sean imposiciones externas, sino procesos contruidos desde la lectura del contexto territorial.

4.1.3. Retos y recomendaciones

En primer lugar, uno de los retos centrales tiene que ver con superar las brechas territoriales en el acceso al derecho a la educación, especialmente para las familias en zonas rurales y dispersas y en el nivel de primera infancia. A ello se suma el desafío de asegurar trayectorias educativas completas: no basta con lograr el ingreso, sino que se requiere garantizar la permanencia. Las actuales estrategias de permanencia, aunque constituyen un importante avance, no son suficientes.

En segundo lugar, se identifica un reto de equidad relacionado con la asignación de docentes. Aunque en los últimos años se ha avanzado de manera significativa en la viabilización de docentes, el desafío radica en asegurar una asignación equitativa, estabilidad laboral y permanencia en los territorios con mayores necesidades educativas.

En cuanto a la Jornada Única, si bien ha mostrado avances, el reto es priorizar su expansión en los territorios más rezagados y garantizar que se implemente con condiciones adecuadas: infraestructura, alimentación, propuesta pedagógica y docentes suficientes. De lo contrario, podría profundizar las desigualdades existentes.

Frente a este panorama, se formulan las siguientes recomendaciones. Para cerrar brechas territoriales, es necesario fortalecer una política diferencial con énfasis en primera infancia y ruralidad, que reduzca los costos indirectos de acceso. En materia de permanencia escolar, se recomienda implementar estrategias de búsqueda activa y seguimiento nominal de estudiantes en riesgo de exclusión, a través de rutas que permitan la identificación temprana, el contacto con las familias y la resolución de barreras prácticas como cupos, documentos, transporte y alimentación.

En cuanto a la asignación docente, resulta prioritario adoptar reglas basadas en criterios de necesidad que focalicen las zonas con sobrecarga laboral, dispersión geográfica o mayor riesgo de exclusión. Asimismo, se sugiere fortalecer incentivos para atraer y retener docentes en territorios complejos, y complementar la planta con perfiles de apoyo como orientación escolar, inclusión y convivencia, dado que la permanencia también depende de factores no académicos.

Por último, en relación con la Jornada Única, se recomienda escalar su implementación con un estándar mínimo que integre infraestructura adecuada, alimentación garantizada, dotación pedagógica y una propuesta clara para el uso del tiempo adicional, priorizando su expansión en los territorios más rezagados para evitar que profundice las desigualdades existentes.

4.2. Desafío 2: La construcción de un sistema educativo articulado, participativo, descentralizado y con mecanismos eficaces de concertación

4.2.1. Revisión y alcance del desafío

Este desafío buscaba superar la fragmentación del sistema educativo colombiano entre niveles, actores e instituciones, y avanzar hacia una gobernanza compartida y participativa. Para ello, se plantearon cuatro lineamientos orientados a promover la articulación entre niveles, la descentralización en la toma de decisiones y la concertación permanente entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Para medir el progreso del segundo desafío, en el plan se formularon indicadores en los que predominó el monitoreo de la cobertura, la permanencia y el tránsito educativo; sin embargo, no se incluyeron mecanismos para hacer seguimiento a los avances en gobernanza, participación o descentralización, que constituían el núcleo del desafío.

Así, este desafío agrupó simultáneamente cuatro nociones: articulación, participación, descentralización y concertación, sin establecer con claridad sus dimensiones de análisis, su alcance ni su forma de medición. En consecuencia, el desafío no se tradujo en un conjunto operativo de objetivos ni en indicadores alineados con su propósito.

La evaluación integral de este desafío requería contar con información cualitativa y cuantitativa que permitiera analizar las capacidades institucionales, los procesos de gobernanza, así como los mecanismos de articulación y participación del sistema educativo en Colombia. No obstante, la ausencia de información sistematizada, pública y comparable que dé cuenta de estos aspectos limitó las posibilidades de evaluación en el marco del presente ejercicio. En consecuencia, el análisis se circunscribió a los indicadores disponibles que ofrecieron aproximaciones parciales al desafío, particularmente aquellos relacionados con la articulación entre niveles educativos y con programas orientados a reducir las rupturas en las trayectorias educativas.

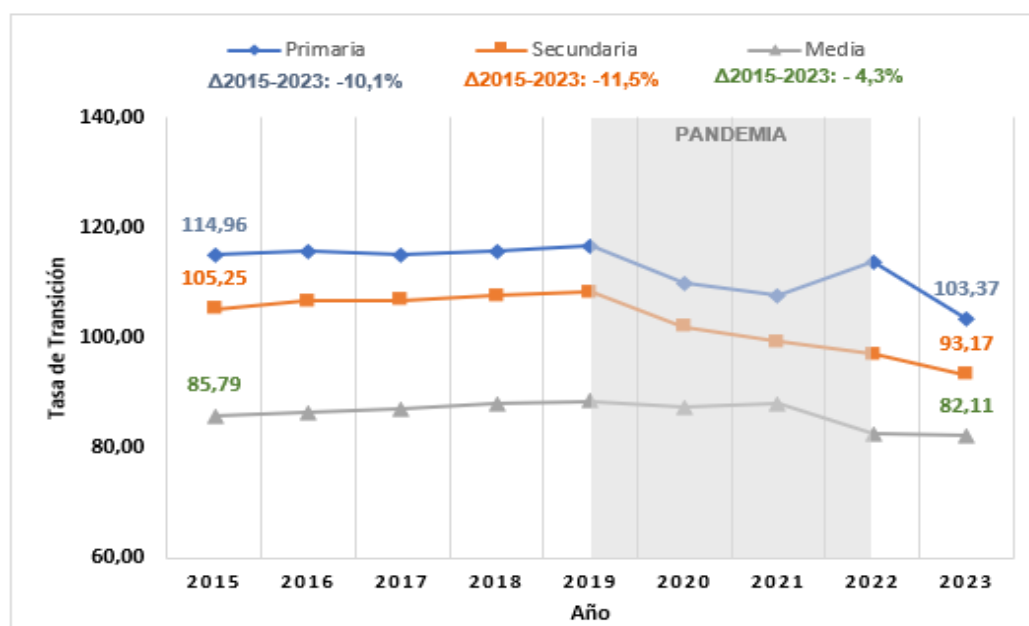
4.2.2. Avances y resultados

Para la evaluación de este desafío, se tomó como eje analítico el grado de articulación del sistema educativo, entendido como la coherencia, continuidad y fluidez entre los distintos niveles y ciclos de formación, desde la educación inicial hasta la educación superior. Un sistema educativo articulado es aquel que permite a los estudiantes transitar de un nivel a otro sin barreras administrativas, pedagógicas o socioeconómicas, asegurando la consistencia

curricular entre las distintas etapas formativas.

En este sentido, el tránsito inmediato entre niveles de educación constituye¹ el indicador más pertinente para valorar la articulación del sistema educativo en Colombia, en tanto permite observar la continuidad efectiva de las trayectorias escolares entre los distintos niveles. Este indicador mide el porcentaje de estudiantes que transitan de educación preescolar a primaria, de primaria a secundaria y de secundaria a media en el año inmediatamente posterior, mostrando así qué proporción del total de estudiantes por nivel logra avanzar sin interrupciones. Un porcentaje elevado expresa una mayor cohesión del sistema, continuidad pedagógica y una mejor capacidad institucional para sostener trayectorias educativas completas, mientras que porcentajes bajos reflejan rupturas, barreras de acceso o debilidades en los procesos de transición entre niveles.

Gráfico 7. Tránsito inmediato entre niveles de educación



En Colombia, entre 2015 y 2023, las tasas de tránsito inmediato entre niveles de educación, entendidas como el porcentaje de estudiantes que avanzan del nivel que finalizan hacia el siguiente ciclo educativo sin interrupciones, muestran una disminución sostenida en los tres niveles analizados: primaria, secundaria y media. Este comportamiento indica que una proporción creciente de estudiantes presenta discontinuidad en su trayectoria educativa en los puntos de transición entre ciclos, lo que evidencia debilidades persistentes en la articulación interna del sistema educativo.

¹ Este indicador está reconocido por organismos internacionales como la UNESCO (UIS, 2022) y la OCDE (Education at a Glance) como un parámetro fundamental para evaluar la cohesión del sistema educativo y la existencia de rutas integradas de aprendizaje.

La caída más pronunciada se observa durante el periodo de la pandemia y los años posteriores, con un impacto particularmente marcado en el tránsito de secundaria a media, que pasó de 87,9% en 2019 a 82,5% en 2022. Aunque en 2023 se registra una leve recuperación en todos los niveles, las tasas de tránsito inmediato entre niveles continúan por debajo de los valores observados en 2015, lo que sugiere que el sistema educativo aún no ha logrado restablecer plenamente los flujos regulares de progresión entre niveles previos a la pandemia.

La persistencia de este rezago pone de relieve limitaciones en la infraestructura institucional, entendida como el conjunto de reglas, capacidades organizacionales y arreglos de coordinación que permiten a un sistema funcionar de manera efectiva (Acemoglu & Robinson, 2012). En el ámbito educativo, esto implicaría la existencia de mecanismos sólidos de apoyo a la transición entre niveles, una oferta suficiente y articulada, y capacidades institucionales territoriales que permitan sostener trayectorias educativas continuas.

En relación con el tránsito de secundaria a media, resulta pertinente referenciar el Sistema Integrado de Educación Media y Superior (SIMES), una estrategia del Ministerio de Educación Nacional orientada a fortalecer la articulación entre la educación básica, media y superior. El SIMES busca garantizar trayectorias educativas completas mediante acciones que faciliten el acceso, el reingreso y la permanencia, así como el fortalecimiento de la oferta educativa, particularmente en territorios con mayores brechas educativas. El SIMES surgió en 2023 como parte del Fondo Estrategias de Tránsito a la Educación Posmedia y Superior, alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

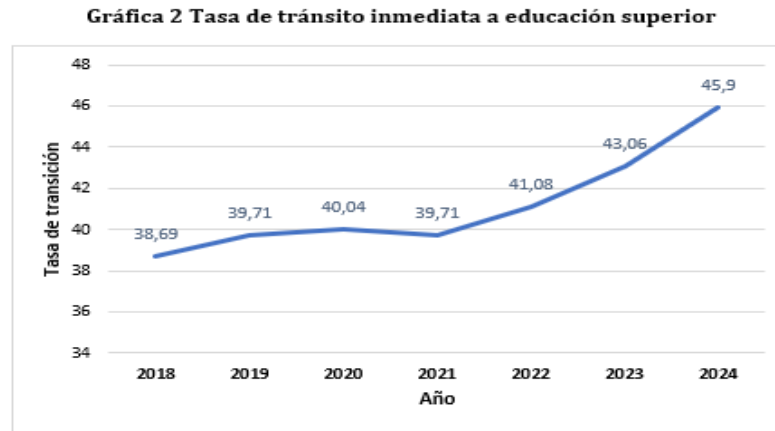
Desde una perspectiva territorial, al año 2025 el SIMES llegó a 20 territorios, 22 departamentos y 104 municipios rurales y rurales dispersos. En el marco de su implementación, se ha realizado la apertura de grados en 271 sedes educativas, de las cuales 136 han ampliado su oferta hasta educación media. Además, 871 estudiantes lograron graduarse en territorios donde anteriormente se les negaba el derecho a la educación. Asimismo, 3.684 docentes de educación media han recibido formación para fortalecer capacidades en el desarrollo de Proyectos Pedagógicos Productivos y herramientas de Orientación Socio Ocupacional (OSO).

Así, el SIMES ha beneficiado a 49.661 estudiantes en procesos formativos orientados al fortalecimiento de sus trayectorias vitales (reconocimiento, autorreconocimiento y toma de decisiones), y ha registrado un aumento de matrícula de 5.684 estudiantes, de los cuales 2.283 corresponden a educación media.

De manera complementaria, el Plan de Fortalecimiento de la Educación Media, creado en 2015 y ejecutado entre 2016 y 2020, con iniciativas como la media fortalecida y la doble titulación, constituye un antecedente relevante en la articulación entre educación media, formación técnica y educación superior, contribuyendo al fortalecimiento de un sistema educativo más articulado.

Ahora bien, resulta fundamental considerar la tasa de tránsito inmediato a la educación superior, indicador que mide la proporción de jóvenes que ingresan a este nivel educativo en el año siguiente a su graduación como bachilleres. Para 2024, esta tasa alcanzó el 45,9%, lo que implica que, de los 516.218 egresados en 2023, 237.141 continuaron de manera inmediata hacia la educación superior.

Gráfico 8. Tasa de tránsito inmediata a la educación superior

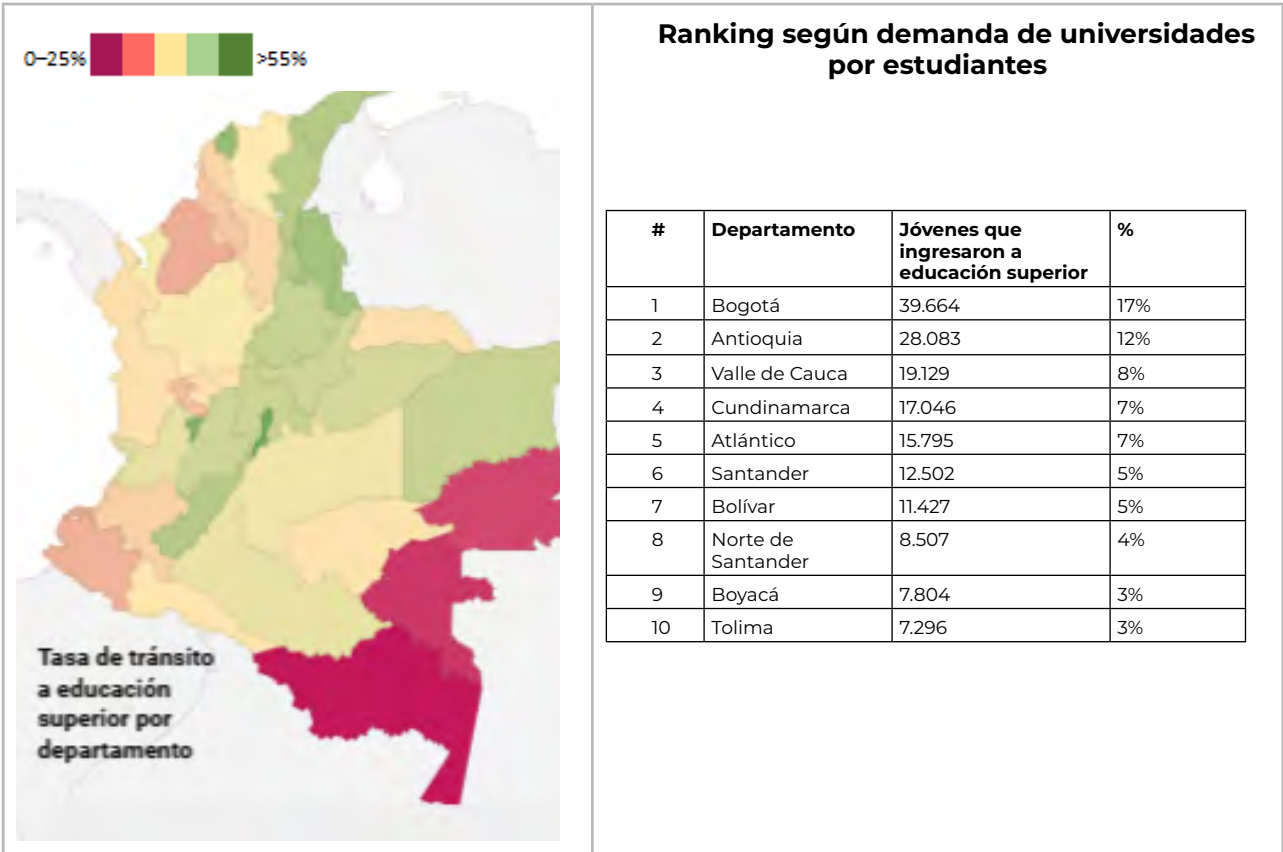


El Gráfico 8 muestra una tendencia de crecimiento sostenido en la tasa de tránsito inmediato a la educación superior entre 2018 y 2024. En 2018, el indicador se ubicaba en 38,69%, mientras que para 2024 alcanzó el 45,9%, lo que evidencia un avance gradual y consistente en la proporción de jóvenes que transitan de manera inmediata de la educación media a la educación superior.

No obstante, este progreso presenta marcadas desigualdades territoriales: el 63,6% de los departamentos del país, considerando a Bogotá como entidad territorial independiente de Cundinamarca, registra valores inferiores al promedio nacional, lo que indica que el aumento observado a nivel agregado no se distribuye de manera homogénea en el territorio.



Tabla 3. Ranking según demanda de universidades por estudiantes



Fuente: SNIES (2024).

Al realizar el análisis a nivel municipal, la brecha territorial se amplía de manera significativa: a 2024, 819 municipios del país (73%) registran una tasa de tránsito inmediato a la educación superior inferior al 45,9%, correspondiente al promedio nacional.

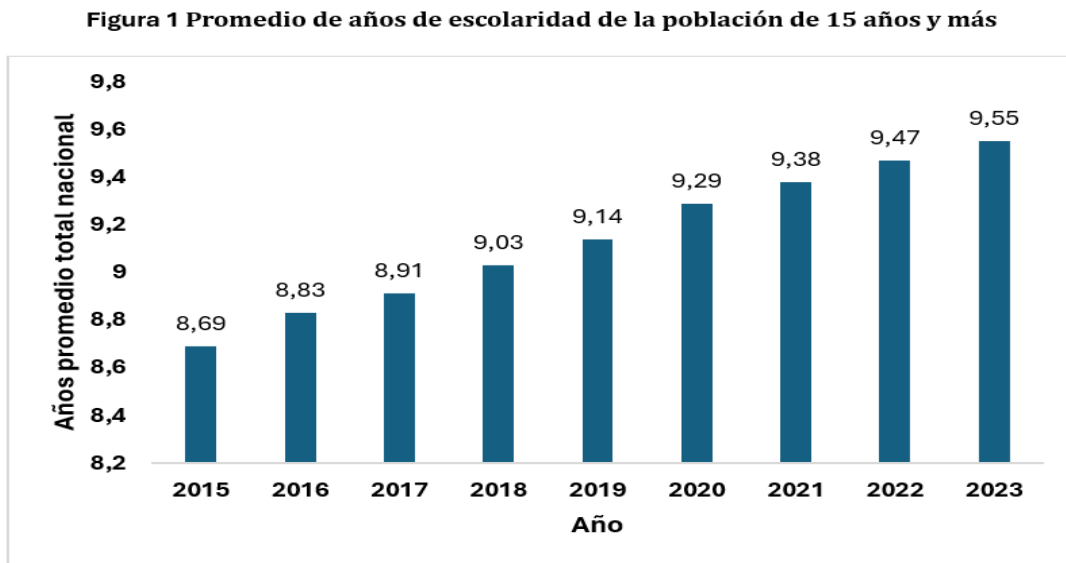
De forma paralela, se observa una fuerte concentración de la demanda en las principales ciudades del país. Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena concentran cerca de un tercio de los estudiantes que ingresaron a la educación superior en 2024, lo que evidencia un vínculo estrecho entre el tránsito inmediato y la capacidad educativa disponible en cada territorio.

Para completar el análisis de cómo se han dado estas trayectorias, es necesario incorporar indicadores asociados a acceso, permanencia y continuidad, que permiten identificar condiciones estructurales que favorecen o limitan la progresión efectiva de los estudiantes entre niveles educativos.

En este sentido, el promedio de años de escolaridad de la población de 15 años y más constituye una medida acumulada del logro educativo del sistema y refleja, de manera indirecta, la capacidad del sistema para sostener trayectorias educativas completas a lo largo del tiempo.

Por su parte, la tasa de extraedad en preescolar, básica y media permite observar rezagos en la progresión escolar que pueden asociarse a interrupciones en las trayectorias o a dificultades en los procesos de transición entre niveles. De manera complementaria, las tasas de deserción intraanual evidencian dinámicas de abandono o rezago que inciden negativamente en la continuidad educativa, afectando la articulación del sistema al generar rupturas tempranas en los recorridos formativos. A continuación, se mostrará el comportamiento de cada uno de estos en Colombia entre 2015 y 2023.

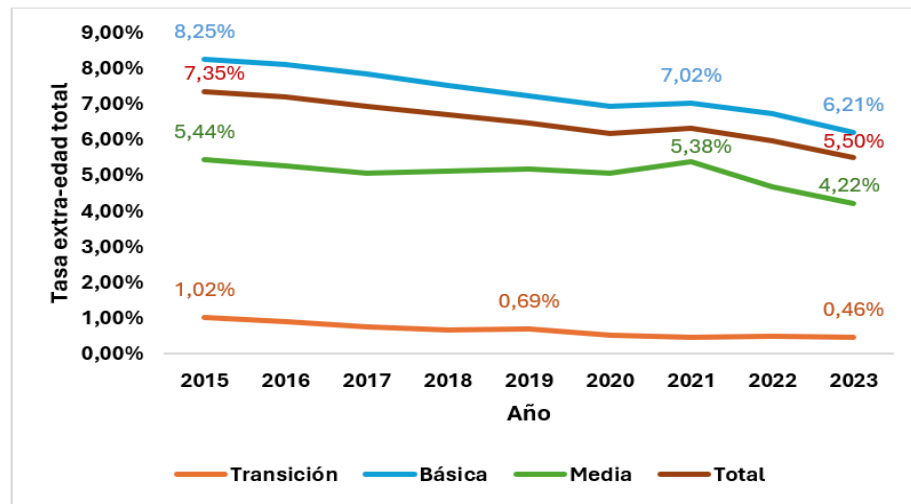
Gráfico 9. Promedio de años de escolaridad de la población de 15 años y más



El promedio de años de escolaridad de la población de 15 años y más en Colombia muestra una tendencia sostenida de crecimiento, pasando de 8,69 a 9,55 años, lo que representa un incremento de 0,86 años en el periodo analizado. Este comportamiento evidencia avances graduales en la acumulación de capital educativo y en la permanencia en el sistema escolar a lo largo del tiempo. El aumento continuo, incluso durante los años de mayor afectación por la pandemia (2020–2021), sugiere una resiliencia estructural del sistema educativo en términos de logro educativo agregado.

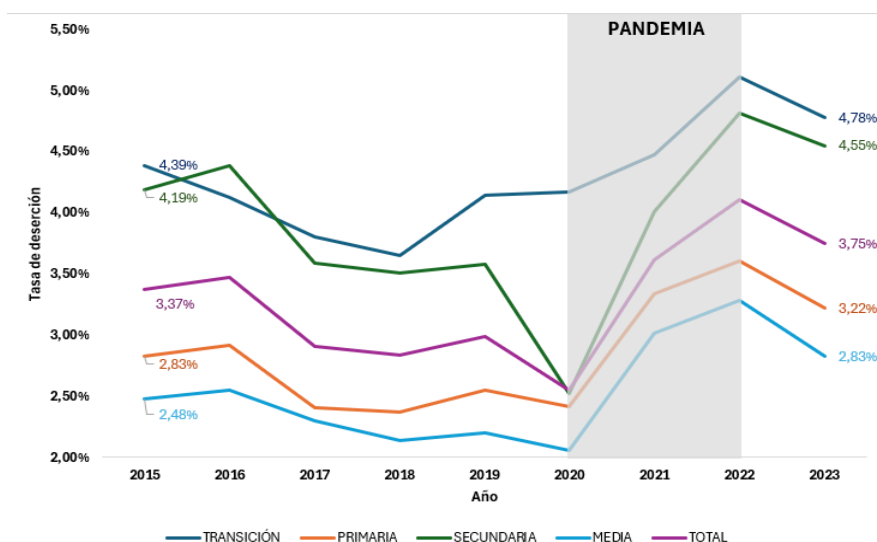
Gráfico 10. Tasa de extraedad en preescolar, básica y media

Figura 2 Tasa de extra-edad en preescolar, básica y media



La tasa de extraedad total en el sistema educativo colombiano muestra una tendencia general descendente, especialmente en educación básica, donde pasa de 8,25 % a 5,50 %, y en el total del sistema, que se reduce de 7,35 % a 5,50 %. En educación media, aunque se observa una disminución menos sostenida, con fluctuaciones intermedias y un leve aumento en 2021, el indicador también desciende en el balance del periodo, pasando de 5,44 % a 4,22 %. Este comportamiento sugiere avances graduales en la progresión oportuna de los estudiantes y en la reducción del rezago escolar acumulado, lo cual puede asociarse a mejoras en la permanencia y en la continuidad de las trayectorias educativas.

Gráfico 11. Tasas de deserción intraanual



La tasa de deserción intraanual en el sistema educativo colombiano presenta un comportamiento fluctuante con un aumento significativo a partir de 2020, año asociado a las disrupciones derivadas de la pandemia. Tras una tendencia relativamente estable o descendente entre 2015 y 2019, con tasas totales cercanas al 3%, el indicador registra una caída atípica en 2020 y posteriormente un incremento marcado en 2021 y 2022, cuando la deserción total alcanza valores cercanos al 4%, impulsada principalmente por el aumento en secundaria y transición. En 2023 se observa una leve reducción, aunque los niveles permanecen por encima de los registrados antes de la crisis sanitaria. Este comportamiento evidencia que las condiciones excepcionales del periodo afectaron la permanencia estudiantil y generaron rupturas en las trayectorias educativas, lo que constituye una señal indirecta de debilidades en la articulación del sistema y en la capacidad institucional para sostener la continuidad educativa en contextos adversos.

En respuesta a este diagnóstico persistente de baja articulación entre la educación media y la educación superior, el Ministerio de Educación Nacional impulsó el Programa de Tránsito Inmediato a la Educación Superior (PTIES), con un énfasis particular en territorios rurales e intermedios. Su diseño se fundamenta en un principio de equidad territorial y de inclusión social, al priorizar municipios con tasas de tránsito a la educación superior inferiores al promedio nacional y ofrecer allí un mecanismo de admisión directa y acompañada a Instituciones de Educación Superior (IES).

La implementación del PTIES se inició en 2023 con un piloto en nueve municipios. En su primer año, el programa benefició a 1.144 estudiantes de 40 establecimientos educativos, en articulación con distintas IES, mediante un proceso orientado a fortalecer competencias en lenguaje y matemáticas, brindar orientación socio ocupacional y permitir el reconocimiento de los cursos realizados como créditos universitarios.

Para 2025, el Ministerio de Educación Nacional informó que el programa ha permitido que más de 3.000 estudiantes de 25 municipios inicien carreras universitarias en 17 departamentos, entre ellos Antioquia, Tolima, Cesar, Caquetá y Chocó. En paralelo, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó un préstamo por USD 81,5 millones para el diseño e implementación del programa, recursos que permitirán atender a cerca de 22.700 estudiantes de grado 11 y egresados, brindar asistencia técnica a aproximadamente 100 instituciones de educación superior y financiar planes de permanencia en 57 IES públicas.

El Ministerio de Educación Nacional destaca que el PTIES busca reducir la desigualdad territorial y fortalecer la participación de comunidades rurales, indígenas y afrodescendientes. Al sustituir los exámenes de admisión tradicionales por un mecanismo de admisión directa y acompañada, el programa pretende ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior para jóvenes de zonas apartadas, sin que deban competir por cupos altamente concentrados ni desplazarse a las grandes ciudades. La experiencia piloto sugiere que los estudiantes pueden elegir programas académicos acordes con las necesidades productivas de sus regiones y que, con apoyos financieros y académicos, reducen el riesgo de abandono temprano.

De manera complementaria, el periodo 2016-2025 evidencia un tránsito desde programas centrados en la extensión universitaria hacia una política intensiva de inversión en infraestructura educativa que, especialmente entre 2022 y 2025, se ha traducido en la ejecución de un número significativo de obras y en la apertura de nuevas sedes universitarias en todas las regiones del país. Estas inversiones buscan cerrar brechas territoriales, fortalecer la cohesión social y ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior para miles de jóvenes.

En particular, el periodo 2022-2025 registra la mayor inversión en infraestructura universitaria en la historia reciente de Colombia. En tres años se pasó de contar con 19 proyectos de infraestructura a 131, respaldados con una inversión de \$1,9 billones, con aproximadamente 270.000 estudiantes beneficiados. Si bien las regiones Andina y Caribe concentran una parte significativa de los proyectos, todas las regiones del país reciben inversiones. Entre los ejemplos más representativos se encuentran los nodos regionales de la Universidad del Valle, la modernización de la Universidad Industrial de Santander (UIS) y del Colegio Mayor de Cundinamarca, así como la creación de nuevas sedes universitarias en San Andrés y Curumaní. La distribución regional de estas inversiones se presenta a continuación (Tabla 4).

Tabla 4. Inversión en infraestructura de educación superior

Región	Inversión en construcción de sedes universitarias
Centro-Andina	49 iniciativas por más de \$793 000 millones
Caribe	31 iniciativas por \$610 000 millones
Pacífica	41 iniciativas por \$355 000 millones
Orinoquía	4 iniciativas por \$72 000 millones
Amazonía	6 iniciativas por \$49 000 millones

Fuente: MEN (2025).

Adicionalmente, con el fin de ampliar las posibilidades de evaluación del Desafío 2, se identificaron diversos programas y políticas públicas cuyo seguimiento permitiría aproximarse a los avances en materia de articulación, participación, descentralización y concertación dentro del sistema educativo. En este marco, la Política de Educación Rural (PER), derivada del CONPES 3877 de 2016, constituye un referente clave para analizar el fortalecimiento de las trayectorias educativas en territorios rurales y dispersos, así como los mecanismos de articulación intersectorial requeridos para garantizar el derecho a la educación en contextos de alta vulnerabilidad.

Cabe señalar que, si bien la Política de Educación Rural y el Plan Especial de Educación Rural se desarrollaron en cumplimiento de compromisos derivados del Acuerdo Final de Paz, aún no cuentan con un sistema consolidado de indicadores que permita evaluar de manera sistemática sus efectos sobre la articulación, la participación o la descentralización del sistema educativo.

Esta limitación resulta particularmente relevante si se considera que el Acto Legislativo 01 de 2023 reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, lo que implica el deber del Estado de adoptar medidas diferenciadas para garantizar el goce efectivo de sus derechos, incluido el derecho a una educación pertinente, contextualizada y culturalmente adecuada. En este sentido, se hace necesario analizar cómo incorporar enfoques pedagógicos propios, tanto de ruralidad como del campesinado, para la materialización del mandato constitucional de progresividad, equidad territorial y cierre de brechas educativas.

De igual manera, la Estrategia de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), creada por el Ministerio de Educación Nacional en 2015 y consolidada entre 2018 y 2022, constituye un instrumento relevante para observar el desarrollo de capacidades territoriales en planeación, gestión administrativa, gobernanza educativa y acompañamiento pedagógico, elementos centrales para el análisis de la dimensión de descentralización.

En relación con el fortalecimiento pedagógico, el Plan Nacional de Lectura y Escritura (PNLE) Leer es mi cuento, que continuó en una segunda fase durante el periodo 2016-2025, aporta evidencia sobre procesos de articulación curricular, acompañamiento territorial y participación comunitaria en torno a las prácticas lectoras.

No obstante, y sin perjuicio de la relevancia de estos programas para las dimensiones analizadas, se reconoce que no existen mecanismos públicos, sistemáticos y comparables de monitoreo que permitan consolidar una evaluación integral del Desafío 2, para la construcción de un sistema educativo articulado, participativo, descentralizado y con mecanismos eficaces de concertación.

4.2.3. Retos y recomendaciones

El principal reto asociado al Desafío 2 radicó en la formulación amplia de los conceptos de articulación, participación, descentralización y mecanismos de concertación, de forma que no se tradujo en mecanismos de seguimiento claros, con responsabilidades institucionales diferenciadas ni en un sistema de indicadores que permitiera hacer seguimiento a estas dimensiones de manera sistemática y comparable. A ello se suma la ausencia de mecanismos de monitoreo sobre gobernanza educativa y participación, y las marcadas desigualdades territoriales en capacidades institucionales, oferta educativa y condiciones para sostener trayectorias educativas continuas.

De cara a futuros ejercicios de planeación y seguimiento, se recomienda avanzar hacia una definición más precisa y operativa de la articulación del sistema educativo, incorporando explícitamente dimensiones de gobernanza, veeduría, participación vinculante y descentralización efectiva, acompañadas de indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan evaluar procesos y resultados. Resulta clave fortalecer los sistemas de información educativa con enfoque territorial, ya existentes, integrando datos sobre capacidades institucionales y mecanismos de coordinación intersectorial. Especialmente para objetivos vinculados a la concertación en

los territorios, resultará beneficioso para los procesos de control, seguimiento y evaluación consolidar espacios que permitan fortalecer la participación como ámbitos reales de incidencia y control social, más allá de su carácter consultivo o formal.

La evaluación del Desafío 2 evidencia que, si bien se registraron avances parciales en programas orientados a mejorar la articulación entre niveles educativos y ampliar el acceso a la educación superior, el sistema educativo colombiano aún enfrenta limitaciones estructurales para consolidarse como un sistema articulado, participativo, descentralizado y con mecanismos de concertación.

4.3. Desafío 3: El establecimiento de lineamientos curriculares generales, pertinentes y flexibles

4.3.1. Revisión y alcance del desafío

Este desafío se orientó a la revisión de los lineamientos curriculares existentes, con el fin de adecuarlos a un enfoque de formación integral centrado en el desarrollo de competencias ciudadanas, socioemocionales y productivas. Asimismo, se planteó incorporar la participación de las comunidades educativas y académicas en los procesos de definición curricular, reconociendo la diversidad cultural y territorial, promoviendo la pertinencia y adaptabilidad del currículo y respetando la autonomía institucional.

En los indicadores propuestos para la medición del avance de este desafío predominaron aquellos asociados a procesos de implementación, más que indicadores de resultado o impacto. No obstante, el principal obstáculo para su evaluación radica en que dichos objetivos no son fácilmente medibles y la mayor parte de los indicadores asociados no son pertinentes, por ejemplo, los indicadores de desempeño en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, dado que no permiten evaluar de manera directa la pertinencia, flexibilidad y actualización de los lineamientos curriculares. A lo anterior se suma que no existen reportes públicos sistemáticos que permitan cuantificar el avance en la elaboración de lineamientos curriculares por nivel educativo.

Así, se carece de informes públicos consolidados que cuantifiquen cuántos Planes Educativos Institucionales (PEI) están alineados con lineamientos curriculares nacionales. No hay un sistema nacional de indicadores que reporte cuántas IES han adoptado currículos flexibles o qué grado de flexibilidad han implementado. No se encuentra en datos públicos un indicador nacional que mida la incorporación del enfoque diferencial. Se carece de un reporte nacional que cuantifique sistemáticamente la integración de competencias socioemocionales dentro del currículo de las instituciones educativas.

La dificultad para evaluar este desafío radicó en la falta de delimitación conceptual y operacional en la definición de currículo, pertinencia y flexibilidad. De acuerdo con el artículo 76 de la Ley 115, el currículo comprende “el conjunto de criterios, planes de estudio, programas, metodologías y procesos que contribuyen a la formación integral (...) incluyendo los recursos humanos, académicos y físicos para poner en práctica las políticas y llevar a cabo el Proyecto Educativo Institucional (PEI)”. La norma es amplia, por lo que da espacio a interpretaciones que, si bien facilitan su implementación, al mismo tiempo crean dificultades a la hora de realizar procesos de seguimiento y evaluación.

Así, la pertinencia puede entenderse en términos culturales, territoriales, económicos o pedagógicos, mientras que la flexibilidad puede aludir a adaptaciones metodológicas, a la diversificación de ritmos y trayectorias, a adecuaciones contextuales o a procesos de reorganización curricular frente a situaciones excepcionales, como la pandemia. La ausencia de definiciones operativas en el propio PNDE dificulta la construcción de indicadores coherentes y evaluables para cada una de las dimensiones del desafío.

A lo anterior se le debe sumar una tensión no resuelta entre la autonomía curricular territorial y la aspiración de construir lineamientos nacionales armonizados y actualizados conforme a dinámicas internacionales. El III PNDE plantea simultáneamente la necesidad de adaptar el currículo a contextos locales, culturales y rurales, y de garantizar acuerdos curriculares nacionales alineados con referentes técnicos y estándares internacionales. No obstante, el documento no desarrolla un modelo explícito que permita compatibilizar estas apuestas ni define los márgenes de autonomía frente a los referentes nacionales y globales. Esta ambigüedad genera el riesgo de que la armonización nacional derive en homogeneización y de que la autonomía territorial carezca de mecanismos claros de articulación con el proyecto educativo de Nación.

En este contexto, los indicadores originalmente propuestos: i) Porcentaje de avance en la estructuración de los lineamientos generales y flexibles por nivel educativo, ii) Porcentaje de instituciones que adoptan lineamientos generales y estándares de educación, iii) Número de programas con registro calificado ajustado a los catálogos de cualificaciones vigentes (nuevos o renovados) y iv) Número de áreas con lineamientos curriculares definidos y validados con comunidades educativas, permiten únicamente aproximarse al nivel de actualización formal de los lineamientos curriculares, pero no evaluar su pertinencia o flexibilidad en la práctica.

La invitación del PNDE a “establecer lineamientos curriculares generales, pertinentes y flexibles” requeriría indicadores orientados a medir no solo la existencia de dichos lineamientos y la sofisticación normativa, sino también su apropiación, adaptación e impacto en los territorios y en las instituciones educativas. Debido a las limitaciones de la información disponible, la evaluación se circunscribió al seguimiento de la actualización de los lineamientos curriculares y de las acciones adelantadas por el MEN y las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) para fortalecer su diseño, implementación y acompañamiento.

4.3.2. Avances y resultados

Para la evaluación del Desafío 3 se tomó como eje analítico el grado de flexibilidad curricular del sistema educativo, entendiendo por currículo flexible aquel que “mantiene los mismos objetivos generales para todos los estudiantes, pero da diferentes oportunidades de acceder a ellos: es decir, organiza su enseñanza desde la diversidad social, cultural y de estilos de aprendizaje de sus alumnos, tratando de dar a todos la oportunidad de aprender” (MEN, 2025).

El sistema educativo colombiano ha estado históricamente orientado por modelos de evaluación estandarizada, como las Pruebas Saber, el ICFES, el SAE y diversos lineamientos de calidad, y por marcos de rendimiento que tienden a privilegiar aprendizajes medibles por encima de procesos formativos, reflexivos o contextualizados. Este énfasis, reforzado por documentos como los Estándares Básicos de Competencias (2006), los Derechos Básicos de Aprendizaje (2017) y el modelo de aseguramiento de la calidad, ha tensionado la noción de flexibilidad curricular, especialmente en contextos de educación intercultural y rural, donde la diversidad lingüística, territorial y pedagógica exige adaptaciones profundas.

Si bien el Ministerio de Educación Nacional (MEN) exige a todas las instituciones educativas el diseño de su propio currículo desde transición hasta grado 11, en cumplimiento del Decreto 1860 de 1994, la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) y el Sistema Institucional de Evaluación de Estudiantes (Decreto 1290 de 2009), la flexibilización curricular ha avanzado principalmente en ámbitos específicos, como la educación rural, la etnoeducación, los modelos educativos flexibles, los programas para jóvenes y adultos (CLEI) y la educación inclusiva en los niveles de la educación obligatoria.

Para su implementación, el MEN exige a las Secretarías de Educación y a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) verificar que los establecimientos educativos cuenten con Planes de Estudio, Mallas Curriculares, Planes de Aula y el Sistema Institucional de Evaluación de Estudiantes (SIEE), y que estos documenten rutas alternativas de aprendizaje, la integración de proyectos pedagógicos y la coherencia entre estándares, Derechos Básicos de Aprendizaje (DBA) y contextos locales. No obstante, el análisis documental evidencia que, pese a este marco normativo, el país mantiene un currículo altamente prescriptivo y centrado en resultados, lo que limita de facto la flexibilidad real y puede reproducir inequidades en territorios con condiciones desiguales para el aprendizaje.

Sin embargo, el avance normativo resulta insuficiente por sí solo. La construcción y apropiación curricular solo es posible cuando las comunidades educativas comprenden el proceso histórico que ha configurado el currículo y articulan su diseño a preguntas fundamentales sobre el tipo de estudiante que se busca formar, los contextos en los que aprende y las razones pedagógicas que justifican qué aprender y para qué hacerlo (Cordero, 2023).

Durante el periodo 2016-2025, se avanzó en un conjunto amplio de orientaciones, lineamientos y rutas de trabajo que, si bien aún no configuran un sistema curricular unificado, representan desarrollos relevantes en términos conceptuales, metodológicos y pedagógicos, especialmente

en lo relacionado con la flexibilidad y la pertinencia definidas por el MEN. Desde una perspectiva institucional, un currículo pertinente es aquel que resulta significativo para estudiantes provenientes de diversos contextos sociales, culturales y territoriales, y que les permite apropiarse de contenidos locales y globales para construir autonomía e identidad (MEN, 2025).

Esta comprensión implica transitar de una pedagogía de la homogeneidad hacia una pedagogía de la diversidad, en la que la flexibilidad, entendida como la capacidad de reorganizar actividades, metodologías, tiempos y trayectorias para favorecer el acceso, el desarrollo y la permanencia, se convierte en una condición necesaria para garantizar experiencias educativas ajustadas a ritmos, intereses y realidades diversas (MEN, 2025).

En este marco, las orientaciones derivadas de la serie de foros realizados a nivel nacional para la difusión del PNDE 2016-2026, desde la Comisión Gestora del Plan Nacional Decenal de Educación, aportaron reflexiones sobre ambiente escolar, educación para la paz, ruralidad, ciudadanía, aprendizajes significativos y cierre de brechas. Estos espacios proporcionaron referentes conceptuales que impulsan la construcción de currículos más sensibles a los contextos y a las necesidades de los estudiantes.

Asimismo, los lineamientos y módulos de implementación de la Jornada Única (2022) fortalecieron esta apuesta al incorporar orientaciones para reorganizar la gestión institucional y los procesos curriculares desde enfoques que amplían las oportunidades de aprendizaje, diversifican las metodologías y habilitan rutas adaptativas. De manera complementaria, los lineamientos del Programa de Jornada Escolar Complementaria (JEC) incorporaron enfoques de pertinencia contextual y lúdico-pedagógica orientados a ofrecer experiencias formativas acordes con las particularidades socioculturales de cada territorio.

De igual forma, el Programa de Centros de Interés para la Formación Integral promovió el desarrollo de experiencias educativas ampliadas en áreas como arte, cultura, ciencia, deporte y ciudadanía, fortaleciendo la formación integral de niñas, niños y jóvenes. Esta estrategia buscó potenciar talentos, intereses y habilidades mediante metodologías activas y participativas, especialmente en instituciones oficiales, contribuyendo al bienestar, la permanencia escolar y la construcción de proyectos de vida significativos en contextos diversos.

Entre 2022 y 2024, la actualización de referentes de calidad, incluidas nuevas orientaciones en educación física, artística y cultural, así como en tecnología e informática, y los avances en la Política Pública de Recursos Educativos y en la Política Nacional de Educación Ambiental reforzaron la necesidad de vincular los currículos institucionales con las identidades culturales, territoriales y ambientales de los estudiantes. Asimismo, el inicio de la Ruta de Actualización Curricular (2023) abrió espacios de diálogo con docentes y académicos de diversas regiones, promoviendo la construcción de lineamientos nacionales que reconozcan la diversidad del país como fuente de riqueza pedagógica.

Finalmente, las orientaciones pedagógicas especializadas, como aquellas dirigidas al acompañamiento a estudiantes en situación de discapacidad, las orientadas a estudiantes con

capacidades o talentos excepcionales o las orientadas a la protección y el uso seguro de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), ampliaron las capacidades del sistema para responder a necesidades específicas, reafirmando que la pertinencia educativa solo es posible cuando el currículo se adapta a las condiciones de los estudiantes y a los entornos en los que aprenden.

En conjunto, estas acciones evidencian que, si bien se avanzó en el fortalecimiento progresivo de referentes conceptuales, orientaciones pedagógicas y desarrollos metodológicos que alimentan la construcción curricular, en las instituciones educativas y en las Entidades Territoriales Certificadas, ninguna de ellas permite, por sí sola, medir de manera integral la pertinencia ni la flexibilidad curricular a nivel nacional o territorial.

4.3.3. Retos y recomendaciones

El principal reto del Desafío 3 es la falta de un marco común que permita traducir los conceptos de pertinencia y flexibilidad curricular en criterios evaluables a nivel institucional y territorial. Aunque el PNDE reconoce la diversidad cultural, territorial y pedagógica del país, dicha diversidad no se articuló a un sistema de seguimiento que permitiera valorar cómo los lineamientos curriculares se apropian, adaptan e implementan en contextos reales.

De cara al IV PNDE, resulta necesario desarrollar un modelo explícito de gobernanza curricular multinivel que establezca con claridad las relaciones entre lineamientos nacionales, autonomía institucional y actualización internacional. Ello implica definir criterios técnicos para delimitar qué componentes del currículo deben ser comunes y obligatorios, cuáles pueden ser adaptativos y cómo se gestionan las tensiones entre estándares nacionales, evaluación estandarizada y pertinencia territorial.

Se recomienda avanzar en la formulación de un marco curricular nacional que, sin desconocer la autonomía institucional y la libertad de cátedra, establezca definiciones más precisas y criterios orientadores claros frente a los retos asumidos, acompañados de indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan evaluar no solo la emisión de lineamientos, sino los procesos efectivos de apropiación, adaptación e impacto curricular en los territorios. La evidencia disponible sugiere que, si bien se produjeron marcos conceptuales y orientaciones generales, estos no se tradujeron necesariamente en transformaciones observables y medibles en las prácticas curriculares de las instituciones educativas. En este sentido, resulta fundamental fortalecer los sistemas de acompañamiento pedagógico a las Entidades Territoriales Certificadas y a las instituciones educativas, priorizando el desarrollo de capacidades docentes para el diseño curricular contextualizado y situado.

Debe reconocerse que persiste una tensión estructural que requiere ser abordada de manera explícita: ¿cómo articular los lineamientos curriculares con los sistemas de evaluación y aseguramiento de la calidad sin que la flexibilidad y la autonomía curricular terminen subordinadas a lógicas de medición homogéneas y estandarizadas? ¿Es posible reconocer la diversidad territorial y pedagógica como un componente constitutivo de la calidad educativa,

en lugar de invisibilizarla a través de mecanismos de evaluación que privilegian resultados homogéneos? Este desafío supone revisar los criterios y dispositivos de evaluación vigentes para asegurar coherencia entre el discurso de flexibilidad curricular y los incentivos reales del sistema.

La evaluación del Desafío 3 muestra que, si bien durante el periodo 2016-2025 se avanzó en la producción de orientaciones, lineamientos y referentes pedagógicos que enriquecen la discusión curricular, estos esfuerzos no lograron consolidarse en un sistema coherente de seguimiento y evaluación de la pertinencia y la flexibilidad curricular. La experiencia evidencia que la construcción de currículos pertinentes y flexibles no depende únicamente de la emisión de lineamientos, sino de la articulación entre normatividad, prácticas pedagógicas, evaluación y capacidades institucionales.

4.4. Desafío 4: La construcción de una política pública para la formación de educadores

4.4.1. Revisión y alcance del desafío

El objetivo central de este desafío estratégico es establecer una política de formación docente que defina lineamientos, programas y acciones claras en la formación inicial y la formación continua o permanente, buscando fortalecer los conocimientos disciplinares y las prácticas pedagógicas de los maestros y maestras en el país.

La principal limitación de este desafío es que durante el periodo de implementación del III PNDE no se definió una política de formación docente. Adicionalmente, se mezclan lineamientos sobre formación inicial (enfocada en pertinencia), formación continua y formación posgradual, sin establecer un flujo lógico que articule estas etapas. No queda claro cómo la formación inicial se relaciona con la formación continua, ni cómo esta última se vincula con la necesidad de cualificación superior.

Por otra parte, el seguimiento del Desafío 4 plantea limitaciones en tanto que los indicadores propuestos se centraron en la acreditación de programas y la alta tasa de docentes con posgrado, pero estos indicadores no permiten comprobar si esta formación se traduce en un mejoramiento efectivo de las prácticas pedagógicas más allá de los resultados de pruebas estandarizadas. Además, el enfoque de equidad no visibiliza ni aborda adecuadamente la brecha en la cualificación entre las zonas urbanas y las rurales, lo cual es fundamental para una formación pertinente a la ruralidad.

4.4.2. Avances y resultados

Si bien en el III Plan Nacional Decenal de Educación se estableció como desafío la necesidad de definir un conjunto de planes y programas para consolidar la calidad y pertinencia de la

formación docente, fortaleciendo instituciones públicas como la Universidad Pedagógica y las Normales, y garantizando presupuestos para la formación permanente, en la práctica no se logró consolidar una política pública de Estado. Los proyectos aislados, que respondieron a la lógica de los gobiernos de turno, han derivado en programas e inversiones desarticuladas entre la formación docente inicial, la formación continua y la posgradual. Teniendo en cuenta esta limitación y con base en la información disponible del sector, el análisis se centró en revisar indicadores como: el porcentaje de docentes con título de posgrado, la formación de los docentes por zonas rurales y urbanas, así como los docentes y directivos beneficiarios de programas de formación continua financiados por el Ministerio de Educación Nacional.

Formación inicial e inversión en formación posgradual

En primer lugar, es importante comprender el nivel de formación de los educadores en el país. Para el periodo 2015-2022, se observa que los directivos docentes presentaron los niveles más altos de formación, destacándose la formación de posgrado como la de mayor participación (Gráfico 12). El número de directivos con posgrado aumentó de 11.431 en 2015 a 16.194 en 2020, manteniéndose por encima de los 15.600 hasta 2022.

Gráfico 12. Nivel de formación directivos a nivel nacional 2015-2022



Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Educación Nacional (2025).

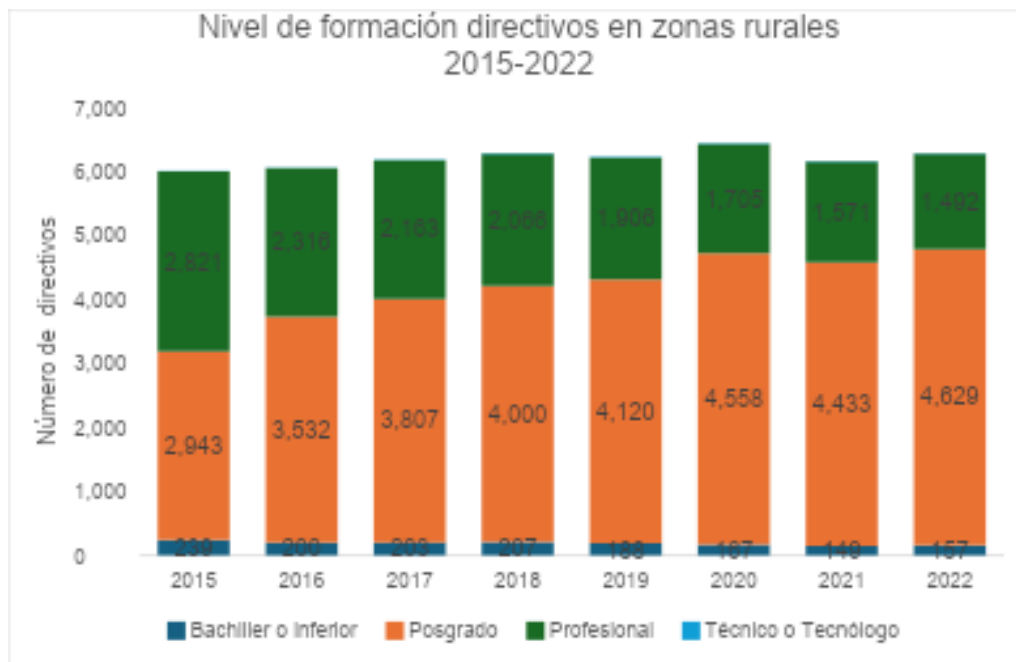
En cuanto a las zonas rural y urbana, se observa que el número de directivos con posgrado es mucho mayor en zonas urbanas, donde representan cerca del 80% del total de directivos del país. En esta zona, el número de directivos con posgrado pasó de 7.618 en 2015 a 10.513 en 2021 (Gráfico 13). En las zonas rurales, si bien las cifras son menores, el nivel de formación de posgrado es el más representativo entre los directivos docentes (Gráfico 14), lo que indica un esfuerzo en la profesionalización y profundización de la dirección educativa.

Gráfico 13. Nivel de formación directivos en zonas urbanas 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Educación Nacional (2025).

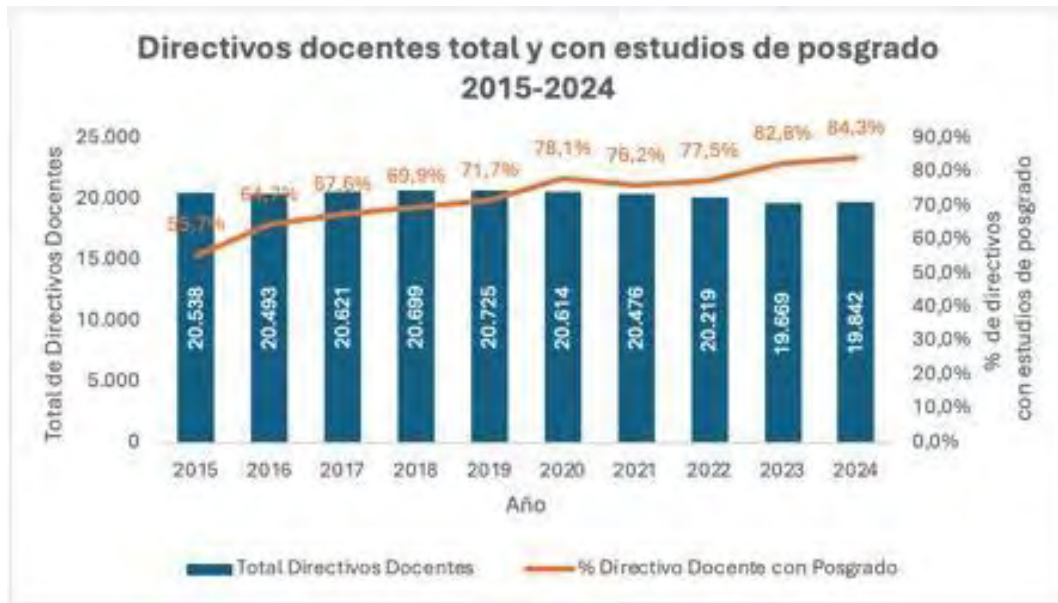
Gráfico 14. Nivel de formación directivos en zonas rurales 2015-2022



Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Educación Nacional (2025).

Como se observa en los gráficos 13 y 14, en el período comprendido entre 2015 y 2024 ha aumentado la formación posgradual de los directivos docentes en Colombia. Para 2024, el porcentaje de directivos docentes con posgrado alcanzó el 84,3%, mientras que en 2015 era del 55,7%, lo que representa un aumento de 28,6 puntos porcentuales.

Gráfico 15. Porcentaje de directivos con estudios de posgrado



Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Educación Nacional (2025).

Si bien los directivos docentes presentan una proporción mayor de estudios de posgrado, la curva de los docentes con posgrado ha experimentado un dinamismo de crecimiento aún más notable (Gráfico 16). Este grupo pasó del 31,6% en 2015 al 61,3% en 2024, incrementando el porcentaje de docentes con estudios de posgrado en casi 30 puntos porcentuales (29,7 p.p.).

Gráfico 16. Docentes: total y porcentaje con estudios de posgrado (2015-2024)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Educación Nacional (2025).

El dinamismo en el porcentaje de docentes y directivos docentes con título de posgrado es resultado de mayores oportunidades e inversiones en educación posgradual. En el periodo 2015-2024 se han implementado diferentes programas y estrategias enfocadas en fortalecer las competencias profesionales de los docentes y directivos mediante el acceso a programas de posgrado. Para el periodo 2015-2018 se implementó el programa “Becas para la Excelencia Docente”, el cual benefició a más de 7.291 docentes de 1.513 instituciones oficiales a través de apoyos económicos para estudios de maestría. Posteriormente, en el periodo 2018-2022 el Ministerio constituyó el “Fondo de formación en programas de pregrado y posgrado para educadores del sector oficial, mediante el otorgamiento de créditos educativos condonables”, administrado por el ICETEX, para apoyar a los educadores en la realización de especializaciones, maestrías y doctorados. En total se realizaron dos convocatorias que beneficiaron a más de 1.300 docentes y directivos. Durante el periodo 2022-2024, el Ministerio de Educación Nacional implementó diversas estrategias, planes y programas orientados a la formación, cualificación y dignificación de la profesión docente, abarcando la formación inicial, continua y avanzada, con un enfoque en la calidad educativa y la pertinencia territorial. Con el objetivo de fortalecer las capacidades profesionales de los educadores, el Ministerio incrementó las oportunidades para que los educadores accedieran a programas de posgrado mediante créditos educativos condonables. En total se beneficiaron más de 4.000 educadores en programas de especialización, maestría y doctorado en el país. Por otra parte, se impulsaron transformaciones en los procesos de evaluación formativa y se avanzó en el ascenso de grado en el escalafón docente. Como resultado, en 2022 la estrategia de evaluación formativa fortaleció las capacidades de 6.508 docentes y 3.605 directivos docentes. Además, se avanzó en el proceso de evaluación docente para el ascenso de grado o reubicación salarial de acuerdo con el Decreto Ley 1278 de 2002. Para 2024, un total de 79.196 docentes aprobaron las pruebas y pudieron ascender en el escalafón, con un costo estimado de \$606.222 millones de pesos. Como resultado de las estrategias, programas y convocatorias del Ministerio de Educación Nacional, se observa que en 2024 más del 80% de los directivos docentes y el 60% de los docentes han completado estudios de posgrado.

Inversión en formación continua de docente y directivos docentes en el sector oficial

En segundo lugar, es importante analizar la inversión en la formación continua o en servicio. La formación continua resulta fundamental porque permite que los directivos y docentes actualicen sus saberes, garantizando que las y los educadores cuenten con las herramientas pedagógicas y humanas necesarias para responder a los desafíos cambiantes de su contexto y asegurar el desarrollo integral de los estudiantes. Este proceso trasciende la capacitación técnica para impactar directamente en el cierre de brechas de aprendizaje y la calidad educativa.

Tabla 5. Inversión en educación continua de docentes
(beneficiarios docentes)-Fondo 1400 de 2016- entre 2022 y 2025

Línea	Inversión (millones COP)	Beneficiarios docentes
Evaluar para avanzar (transición, primero, segundo y tercero)	\$ 9.270	6.977
Evaluar para avanzar (sexto a once)	\$ 8.410	6.508
Formación y acompañamiento de docentes de educación inicial, básica primaria y primer grado de básica secundaria	\$ 23.339	5.106
Formación Continua a través de Centros de Inmersión en Lengua Extranjeras (CILE) para docentes	\$ 9.800	1.200

Fuente: Subdirección de Fomento de Competencias, Ministerio de Educación Nacional (2025).

Tabla 6. Inversión en educación continua de docentes por ENS y establecimientos educativos -Fondo 1400 de 2016- entre 2022 y 2025

Línea	Inversión (millones COP)	Beneficiarios
Proyectos liderados por Escuelas Normales Superiores con propuestas pedagógicas vinculadas a los territorios rurales	\$ 5.268	35*
Formación para el tránsito de establecimientos educativos oficiales a Escuelas Normales Superiores	\$ 2.352	13**

Fuente: Subdirección de Fomento de Competencias, Ministerio de Educación Nacional.

Nota:

*La unidad son Escuelas Normales Superiores.

** La unidad son establecimientos educativos en tránsito.

De acuerdo con la información de la Subdirección de Fomento de Competencias, entre 2022 y 2025 se han invertido un total de \$58.438 millones de pesos a través del Fondo 1400 de 2016 para la “Formación continua para educadores en servicio de las instituciones educativas oficiales” de los docentes y directivos docentes del país. Esta inversión se ha distribuido en varias líneas de acción con el fin de beneficiar a un total de 19.791 docentes y directivos docentes, además de apoyar 35 proyectos de Escuelas Normales Superiores (ENS) y 13 establecimientos en tránsito.

La línea con la mayor asignación presupuestal es el programa de “Formación y acompañamiento de docentes de educación inicial, básica primaria y primer grado de básica secundaria”, que se desarrolló en 2024, con una inversión total de \$23.338 millones de pesos y beneficiando a 5.106 docentes y directivos docentes, reflejando una clara prioridad en el fortalecimiento de las etapas fundamentales de la educación. Este programa de formación consiste en cursos cortos diseñados para fortalecer las prácticas pedagógicas y el desarrollo profesional de los docentes y directivos docentes, buscando cerrar las brechas en los desarrollos y aprendizajes de las niñas y los niños, de acuerdo con lo establecido en el PND 2022-2026. La segunda línea con mayor inversión se ha dado en 2025, con un monto de \$9.799 millones de pesos y se dirige a la Formación Continua a través de Centros de Inmersión en Lengua Extranjera (CILE), beneficiando a un total de 1.200 docentes. Los CILE buscan fortalecer la competencia lingüística y fomentar el entendimiento intercultural, resignificando el bilingüismo desde la educación preescolar, básica y media. En términos de cobertura de educadores, “Evaluar para Avanzar” domina el alcance de la estrategia, sumando la participación de 13.485 docentes entre los niveles de Transición a Tercero y de Sexto a Once. Si bien estas evaluaciones cubren el mayor número de participantes, la inversión por docente es la menor dentro del total de la estrategia, con valores promedio de \$1.328.624,08 y \$1.292.237,63, respectivamente. Evaluar para Avanzar es una estrategia del Ministerio de Educación Nacional y el ICFES para apoyar la enseñanza y el aprendizaje en Colombia, que ofrece herramientas para evaluar a estudiantes de grados 3.º a 11.º en competencias básicas y socioemocionales. Finalmente, la estrategia destina un componente importante a la innovación pedagógica y al apoyo en zonas rurales. Se han asignado \$5.268 millones de pesos para 35 proyectos liderados por Escuelas Normales Superiores, buscando impulsar propuestas pedagógicas vinculadas directamente a los territorios rurales. Este enfoque, aunque menor en el monto total, implica una inversión de \$150.516.593 por proyecto, lo que subraya la importancia de fortalecer las capacidades institucionales de las ENS.

4.4.3. Retos y recomendaciones

Los indicadores disponibles para este desafío evidencian que en la última década se han presentado avances significativos en la formación docente del país, impulsados principalmente por los programas en educación continua y en educación posgradual. Sin embargo, la falta de una política pública de formación docente ha hecho que la inversión sea desarticulada entre subsistemas: inicial, continua y posgradual.

Como resultado de la desarticulación se observan, por ejemplo, lógicas de mercantilización, especialmente en la formación docente posgradual, que priorizan el ascenso en el escalafón sobre la mejora de prácticas pedagógicas y el fortalecimiento de otros saberes. La ausencia de una política robusta de cofinanciación ha llevado a que los docentes opten por programas posgraduales que responden a la rigidez de los estándares educativos. Muchos de estos programas restringen los saberes e imponen exigencias academicistas que no dialogan con las necesidades, tiempos y diversidades de los territorios, especialmente los rurales.

Finalmente, la política de formación docente debe construirse de forma participativa con una perspectiva integral, territorializada y democrática, orientada hacia la pertinencia de la educación en los territorios.

4.5. Desafío 5: Impulsar una educación que transforme el paradigma que ha dominado la educación hasta el momento

4.5.1 Revisión y alcance del desafío

El Desafío 5 se orientó a sustituir una enseñanza de carácter transmisivo y fragmentado por un nuevo paradigma educativo centrado en el desarrollo humano, la creatividad, la ética, la convivencia y la formación para la vida. No obstante, los indicadores propuestos para la medición de su avance no permiten capturar la transformación esperada asociada a este cambio de paradigma.

En términos generales, el desafío fue formulado principalmente a nivel discursivo. Si bien el PNDE plantea la superación de una pedagogía centrada en la transmisión de información, no delimita con claridad las dimensiones que caracterizan dicho modelo tradicional ni explicita los fundamentos epistemológicos, pedagógicos o sociales que sustentan el nuevo paradigma propuesto. Esta falta de precisión dificulta la definición de un alcance operativo y el establecimiento de metas claras, a pesar de la cantidad de lineamientos específicos formulados en el marco del desafío.

Dado que el PNDE (2016-2026) no definió explícitamente el concepto de paradigma educativo, en este análisis se entiende por transformación del paradigma en educación un proceso de reconfiguración, no necesariamente de ruptura, de las relaciones entre saberes, sujetos, culturas, territorios y prácticas pedagógicas, que produce desplazamientos en las formas de significar la escuela y el aprendizaje (Mejía, 2011). Desde esta perspectiva, lo que se observa en Colombia entre 2016 y 2025 corresponde principalmente a modificaciones o pequeños desplazamientos en la estructura del paradigma escolar moderno, en los términos planteados por Mejía.

Este enfoque permite reconocer la existencia de esfuerzos orientados a incorporar perspectivas socioemocionales, interculturales, territoriales, de ciudadanía y de justicia social; sin embargo, tales transformaciones operan, en su mayoría, como reformas internas del paradigma vigente y no como rupturas paradigmáticas propiamente dichas.

En virtud de lo anterior, la evaluación del desafío se redefine como el análisis de los cambios educativos relevantes observables durante el periodo 2016-2026, en la medida en que estos aportan elementos hacia prácticas educativas más integrales, flexibles y contextualizadas. Esta aproximación permite identificar avances sin atribuirles una profundidad conceptual que no fue explícitamente formulada en el PNDE.

4.5.2. Avances y resultados

Dado que los indicadores propuestos para el III PNDE no permiten medir transformaciones profundas del marco educativo tradicional, es posible identificar, en cambio, un conjunto de cambios, enfoques y reformas que han atravesado el sistema educativo colombiano en los últimos años. Estas transformaciones no constituyen rupturas paradigmáticas; sin embargo, dan cuenta de dinámicas internas del sistema que reorientan prioridades y modulan prácticas curriculares y pedagógicas.

Entre 2016 y 2025, el sistema educativo ha incorporado diversos paradigmas que coexisten, se solapan y, en algunos casos, entran en tensión, configurando un campo híbrido más que una transformación estructural. Entre los paradigmas que marcaron el periodo se destacan: (i) el paradigma de la calidad y la competitividad, centrado en la eficiencia, los resultados y la evaluación estandarizada; (ii) el paradigma del aprendizaje por competencias, orientado al desempeño y a la transferibilidad de habilidades; (iii) el paradigma intercultural y territorial, que reconoce la diversidad lingüística y cultural del país; (iv) el paradigma crítico-emancipador, vinculado a la educación para la paz y la convivencia democrática; (v) el paradigma tecnológico-digital, intensificado tras la pandemia; (vi) el paradigma de la educación inclusiva, enfocado en la equidad y los derechos; y (vii) el paradigma de la sostenibilidad y la ciudadanía global, articulado a agendas ambientales y de desarrollo. Estos paradigmas se describen en la Tabla 7, junto con sus principales implicaciones curriculares y pedagógicas.

Tabla 7. Principales paradigmas en el sistema educativo en Colombia

Paradigma educativo	Características principales	Implicaciones curriculares y pedagógicas
1. Paradigma calidad y competitividad	- Énfasis en eficiencia, evaluación, rendición de cuentas. - Educación como inversión y capital humano. - Enfoque de resultados medibles.	- Implementación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SABER, ICFES). - Políticas de “calidad educativa” ligadas a rankings y acreditaciones. - Uso de pruebas para medir logro institucional.

Paradigma educativo	Características principales	Implicaciones curriculares y pedagógicas
2. Paradigma del aprendizaje por competencias implementación sistema competencial	• Aprendizaje centrado en desempeños y habilidades transferibles. • Enfoque en “saber hacer en contexto”. • Evaluación por logros y desempeños. • Relevancia de la educación para el desarrollo humano y el trabajo por lo que se fortaleció la educación técnica e industria que venía del paradigma anterior.	• Diseño curricular por competencias. • Integración de saberes y trabajo interdisciplinario • Evaluación cualitativa y por evidencias. • Lineamientos del MEN sobre competencias básicas y ciudadanas. • Enfoque de competencias en los estándares del currículo nacional. • Reformas en educación técnica y media fortalecida.
3. Paradigma educación intercultural / reconocimiento de diversidad en el país: etnoeducación	• Reconoce diversidad cultural, lingüística y territorial. • Educación adaptada al entorno y saberes locales. • Valoración del aprendizaje situado, impulsa la inclusión y la flexibilidad curricular para contextos rurales y étnicos.	• Currículos locales, flexibles y adaptativos. • Incorporación de lenguas y prácticas culturales propias. • Metodologías participativas y comunitarias. • Programas de <i>Etnoeducación y Escuela Nueva</i> • Política de educación rural y atención a comunidades indígenas y afrodescendientes. • Proyectos educativos comunitarios (PEC).
4. Paradigma crítico / emancipador (educación popular)	• Inspirado en Paulo Freire: educación como práctica de libertad • Promueve reflexión crítica y transformación social.- Fomenta el diálogo y la conciencia política. Se estableció como mecanismo de “Educación para la paz y la convivencia” para promover la educación como proceso emancipador y democrático.	• Currículo flexible, dialógico y participativo. • Integración de problemáticas sociales • Formación docente en pedagogía crítica. • Experiencias de educación popular y movimiento pedagógico colombiano. • Programas de formación ciudadana y paz. • Prácticas pedagógicas comunitarias en territorios de posconflicto.

Paradigma educativo	Características principales	Implicaciones curriculares y pedagógicas
5. Paradigma tecnológico / digital	• Uso intensivo de TIC y entornos virtuales. Aprendizaje flexible, sincrónico asincrónico y autogestionado. • Educación híbrida o multimodal.	• Integración de competencias digitales en el currículo • Nuevos roles docentes (facilitador, mentor). • Evaluación mediada por tecnología. • Estrategias <i>Computadores para Educar</i> y <i>Colombia Aprende</i>. • Expansión de plataformas virtuales tras la pandemia COVID-19.- Plan Nacional de Competencias Digitales.
6. Paradigma de la educación inclusiva para la diversidad	• La educación como derecho humano prioriza equidad, inclusión, justicia social. • Enfoque de derechos y educación integral	• Políticas de gratuidad, cobertura y permanencia. • Currículo inclusivo y sensible a la diversidad. • Evaluación integral más que punitiva.
7. Paradigma de la sostenibilidad / ciudadanía global	• Educación para el desarrollo sostenible (EDS) • Fomento de conciencia ambiental y ética global. • Competencias del siglo XXI: cooperación, empatía, pensamiento sistémico, educación para la sostenibilidad ambiental y la ciudadanía global.	• Incorporación de temas ambientales y globales en currículo. • Proyectos de servicio social y ciudadanía ecológica. • Educación interdisciplinaria y prospectiva.

Fuente: Sánchez (2024).

Cada uno de estos paradigmas ha tenido manifestaciones curriculares y pedagógicas específicas, que van desde la consolidación de estándares y enfoques por competencias hasta la flexibilización curricular en territorios rurales y étnicos, el fortalecimiento de metodologías activas, como el aprendizaje basado en proyectos (ABP), STEAM y el aprendizaje-servicio, la incorporación de prácticas dialógicas en contextos de posconflicto, y la expansión del uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y de entornos educativos híbridos.

En paralelo, se han emitido múltiples disposiciones normativas que han incorporado nuevos contenidos y enfoques al currículo, entre las que se encuentran la Cátedra de la Paz (Decreto 1038 de 2015), la enseñanza obligatoria de la Historia (Ley 1874 de 2017), la Estrategia Nacional de Educación Ambiental y para la Sostenibilidad (MEN-MADS, 2022), la Estrategia Nacional de

Educación Socioemocional (MEN, 2021), el Plan Nacional de Convivencia Escolar (MEN, 2020) y el Marco Nacional de Cualificaciones (Decreto 1649 de 2021), entre otros. Si bien estas políticas amplían la agenda educativa, lo hacen principalmente mediante adiciones sucesivas al currículo, sin alterar la estructura fundamental del modelo escolar. El resultado es un currículo progresivamente más densificado, fragmentado y exigente en términos administrativos y pedagógicos.

Este fenómeno tiene efectos directos sobre las prácticas docentes y la gestión institucional. La incorporación constante de nuevas demandas, como la enseñanza de la historia, la educación ambiental, la formación ciudadana, la sostenibilidad, la educación socioemocional, el desarrollo de competencias digitales y la articulación con cualificaciones laborales, recae principalmente sobre los docentes, quienes deben ajustar planes de área, estrategias de evaluación, proyectos transversales y metodologías sin contar siempre con acompañamiento técnico ni con procesos de formación suficientemente robustos. Esta situación ha generado una sobrecarga administrativa, tensiones entre las exigencias normativas y los tiempos pedagógicos reales, y una percepción de expansión continua del currículo sin una coherencia global claramente definida. Si bien estas iniciativas pueden enriquecer la experiencia educativa, su acumulación pone de manifiesto que el sistema opera, en gran medida, a través de la sumatoria de políticas, más que mediante redefiniciones estructurales del paradigma educativo.

Finalmente, algunos avances observables, como el aumento de docentes formados en pedagogías activas, la expansión de prácticas innovadoras reconocidas en el Observatorio Colombiano de Innovación Educativa, o una mayor presencia de metodologías colaborativas y proyectos interdisciplinarios en instituciones que cuentan con acompañamiento, evidencian cambios relevantes, aunque localizados, de impacto desigual entre territorios y atravesados por tensiones, fragmentaciones y crecientes cargas administrativas que limitan el potencial transformador de dichas iniciativas.

4.5.3. Retos y recomendaciones

El principal reto del Desafío 5 se evidencia en la formulación aspiracional de un cambio de paradigma educativo y en la ausencia de definiciones conceptuales y operativas que permitan delimitar su alcance, contenidos y formas de implementación. La noción de transformación paradigmática no fue explicitada en el PNDE, lo que dificultó distinguir entre reformas internas del modelo educativo vigente y verdaderos cambios estructurales en las relaciones entre saberes, prácticas pedagógicas, sujetos y contextos. A ello se suma la coexistencia de múltiples paradigmas, en ocasiones tensionados entre sí, que se incorporaron al sistema mediante políticas y lineamientos sectoriales, generando un campo educativo híbrido, fragmentado y crecientemente sobrecargado, sin una visión articuladora que orientara de manera coherente la transformación del modelo educativo dominante.

Se recomienda explicitar de manera rigurosa qué se entiende por transformación del paradigma educativo, identificando sus fundamentos epistemológicos, históricos, pedagógicos, sociales y culturales, así como las dimensiones concretas en las que se espera observar el cambio. Resulta clave transitar de una lógica de acumulación de políticas y contenidos hacia una reorganización estructural del currículo, la evaluación y la formación docente, que permita alinear las múltiples agendas educativas bajo una visión común. Asimismo, se recomienda diseñar indicadores que capturen cambios cualitativos en las prácticas pedagógicas, en las relaciones de enseñanza y aprendizaje y en la experiencia escolar de los estudiantes, evitando reducir la transformación educativa a la adopción instrumental de metodologías, tecnologías o enfoques aislados.

La evaluación del Desafío 5 muestra que, durante el periodo 2016-2025, no se logró materializar una transformación paradigmática del sistema educativo, dado que el sistema educativo colombiano experimentó avances relevantes en la incorporación de nuevos enfoques pedagógicos y temáticos, pero estos se expresaron principalmente como ajustes internos del paradigma escolar moderno y no como una transformación profunda del mismo. La experiencia muestra que impulsar un cambio paradigmático en educación requiere más que la formulación de lineamientos discursivos o la introducción de innovaciones parciales: demanda una redefinición coherente del sentido de la educación, de sus finalidades formativas y de las condiciones institucionales que hacen posible su materialización. Es necesario hacer una revisión profunda de si el alcance del objetivo es a nivel paradigmático o meramente de enfoque. Sea cual sea la decisión, se debe incorporar en la evaluación variaciones sobre: currículo, metodologías de evaluación, organización escolar y formación docente.

4.6. Desafío 6: Impulsar el uso pertinente, pedagógico y generalizado de las nuevas y diversas tecnologías para apoyar la enseñanza, la construcción de conocimiento, el aprendizaje, la investigación y la innovación, fortaleciendo el desarrollo para la vida.

4.6.1. Revisión y alcance

Este desafío se propuso consolidar un ecosistema educativo digital inclusivo, con infraestructura tecnológica suficiente, conectividad garantizada y contenidos pertinentes que respondieran a las necesidades sociales, económicas y culturales del país. Para ello, se requería que los establecimientos educativos contaran con acceso a internet y bienes TIC que respaldaran el desarrollo del Proyecto Educativo Institucional (PEI), y que la población escolar utilizara internet de manera activa para actividades educativas. Sin embargo, los indicadores propuestos fueron limitados y estrechos para este propósito, ya que se centraron en medir principalmente infraestructura y acceso. Adicionalmente, el sector tampoco cuenta con indicadores que sistematicen información sobre el impacto de las tecnologías en los procesos de enseñanza-aprendizaje, la innovación ni la formación docente.

Frente a estas limitaciones, el análisis se centró en evaluar la conectividad y la disponibilidad de recursos TIC en las sedes oficiales; para ello se utilizaron fuentes administrativas y encuestas oficiales. El indicador principal fue el porcentaje de establecimientos educativos con acceso a internet, verificado mediante registros del sistema de sedes oficiales y considerando la conexión efectiva con fines pedagógicos. Además, se incluyen datos del porcentaje promedio de matrícula oficial conectada, obtenidos a partir de los sistemas de información del MEN². Otros indicadores como disponibilidad de equipos, relación alumnos por computador y uso de internet por estudiantes se mencionan como deseables, pero no se incluyeron por falta de datos consistentes. Este enfoque busca ofrecer una visión realista y operativa sobre la infraestructura tecnológica en el sistema educativo, reconociendo que la calidad del uso y la integración pedagógica son objetivos de largo plazo que requieren información más completa.

4.6.2. Avances y resultados

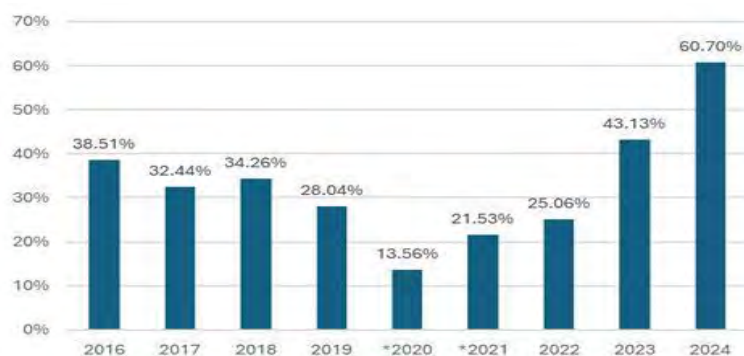
El acceso a internet en los establecimientos educativos constituye un insumo fundamental para el fortalecimiento de los procesos pedagógicos, la reducción de brechas educativas y la integración efectiva de herramientas digitales en el sistema educativo. En un contexto de transformación tecnológica y de creciente dependencia de recursos digitales para el aprendizaje, el seguimiento de los niveles de conectividad en las sedes educativas permite evaluar los avances en infraestructura y capacidad institucional. En este sentido, este tipo de análisis ofrece evidencia relevante sobre la evolución de la conectividad escolar en el país, así como sobre el impacto de choques externos y de políticas públicas orientadas a ampliar el acceso y mejorar la calidad del servicio.

Porcentaje de establecimientos educativos con acceso a internet

El comportamiento de este indicador entre 2016 y 2024 refleja avances significativos, aunque con variaciones asociadas a factores externos como la emergencia sanitaria por COVID-19, que afectó la continuidad del servicio en 2020 y 2021. A pesar de estas fluctuaciones, la tendencia general muestra un incremento sustancial en la proporción de sedes oficiales conectadas, lo que evidencia un esfuerzo sostenido por mejorar la infraestructura tecnológica en el sistema educativo.

2 <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Estrategia-de-conectividad-escolar-Conexion-Total/Conexion-Total-en-Cifras/348154:Porcentaje-de-Matricula-oficial-con-conexion-a-internet>

Gráfico 17. Porcentaje de establecimientos educativos con acceso a internet



Fuente: OTSI (2025).

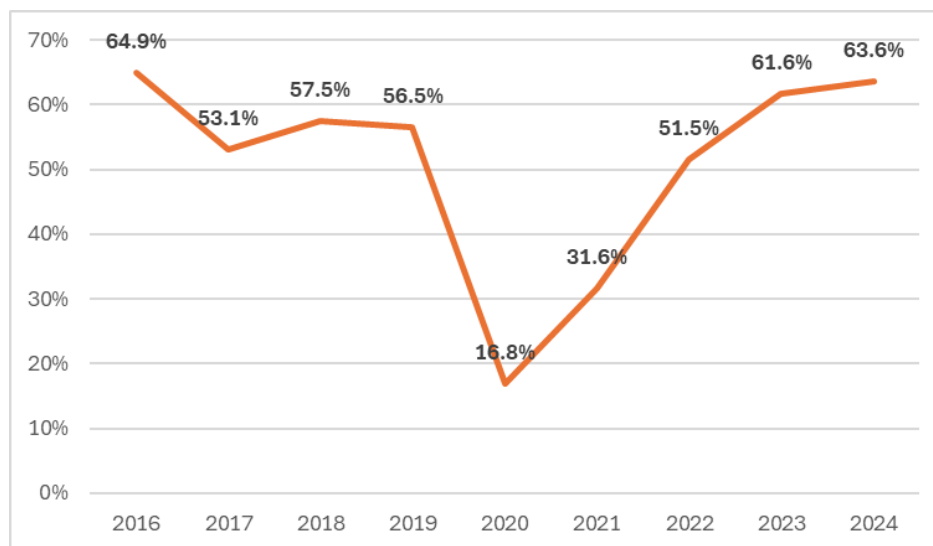
**Durante las vigencias 2020 y 2021, el comportamiento de los indicadores “Sedes Oficiales con Acceso a Internet” se vio afectado por la emergencia sanitaria generada por el COVID-19. La suspensión de clases presenciales y la interrupción de procesos contractuales en curso limitaron la continuidad del servicio de conectividad en varias regiones del país.*

El notable despegue en la conectividad de establecimientos educativos a partir de 2023 (+18,07 puntos porcentuales en 2023 y +17,57 p.p. en 2024) coincide con la implementación del Plan Integral de Expansión de Conectividad Digital 2022-2033 del MinTIC. Este plan, desarrollado con el objetivo de lograr una cobertura del 98% de los hogares en 2033, impulsó la implementación de infraestructura avanzada como redes de fibra óptica y conectividad satelital, y enfocó sus esfuerzos en la transformación social y la mejora de la educación en sectores vulnerables, revirtiendo la tendencia negativa observada entre 2017 y 2020.

Por otra parte, el aumento del porcentaje promedio de matrícula oficial conectada desde 2021 es consistente con la normalización de la operación escolar y con el avance de iniciativas de conectividad. En ese contexto, el Gráfico 18 muestra una recuperación sostenida del porcentaje promedio de matrícula conectada, es decir, la proporción de alumnos que usan internet en la sede educativa como ayuda pedagógica (31,6% en 2021; 51,5% en 2022; 61,6% en 2023; 63,6% en 2024), compatible con una ampliación progresiva de conectividad en sedes oficiales y su estabilización operativa luego del período de pandemia.



Gráfico 18. Porcentaje de matrícula conectada



Fuente: MEN (2025).

4.6.3. Retos y recomendaciones

Si bien se ha avanzado en la expansión de la conectividad educativa gracias a la articulación intersectorial, que ha permitido superar rezagos históricos en infraestructura digital, uno de los principales retos identificados radica en la limitada capacidad de los indicadores para capturar la transformación pedagógica asociada al uso de tecnologías digitales. En este sentido, la evaluación se concentró principalmente en variables de infraestructura y acceso, lo que permitió evidenciar avances en conectividad, pero no valorar de manera integral su incidencia en los procesos de enseñanza, aprendizaje, innovación educativa y desarrollo de competencias digitales.

En relación con lo anterior, si bien se observan logros importantes en la expansión de la conectividad en establecimientos educativos oficiales, persisten brechas territoriales significativas. La información sectorial muestra que las mayores limitaciones se concentran en zonas rurales dispersas y territorios con baja densidad poblacional, donde la disponibilidad, calidad y continuidad del servicio presentan mayores dificultades operativas. En estos contextos, la conectividad educativa continúa dependiendo de intervenciones puntuales de inversión pública, lo que genera riesgos de sostenibilidad y desigualdades en las condiciones de acceso entre regiones.

En este escenario, un reto central consiste en avanzar hacia una política de integración pedagógica de las tecnologías que trascienda la dotación y la conectividad, y que fortalezca de manera sistemática las capacidades docentes para su uso didáctico, crítico e innovador. Dado que la evidencia disponible no permite determinar en qué medida el acceso a internet se traduce en transformaciones en las prácticas de aula, en el desarrollo de competencias digitales en estudiantes ni en la diversificación de metodologías de enseñanza, se recomienda consolidar una estrategia nacional de formación docente continua en competencias digitales y en innovación educativa, articulada con los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y acompañada de orientaciones pedagógicas claras sobre el uso pertinente de tecnologías según nivel, área y contexto territorial.

Adicionalmente, resulta prioritario fortalecer el sistema de información sectorial para incorporar indicadores que midan no solo cobertura, sino calidad, frecuencia y propósito del uso de las tecnologías en los entornos educativos. Esto implica avanzar en la recolección sistemática de datos sobre relación estudiante-dispositivo, intensidad de uso pedagógico, apropiación de recursos digitales, producción de contenidos y desarrollo de proyectos de innovación e investigación escolar. La consolidación de estos indicadores permitirá evaluaciones más integrales del desafío, orientar la asignación de recursos con criterios de equidad territorial y garantizar que la inversión en infraestructura tecnológica contribuya efectivamente al desarrollo de competencias para la vida, la investigación y la innovación en el sistema educativo.

4.7. Desafío 7: Construir una sociedad en paz sobre una base de equidad, inclusión, respeto a la ética y equidad de género

4.7.1. Revisión y alcance

La principal limitación en el alcance de este desafío radica en su carácter amplio y en la dependencia de factores externos al sector educativo para su cumplimiento. La meta de resultado social asociada a “Construir una sociedad en paz” corresponde a un objetivo de carácter nacional que excede la capacidad de acción del Ministerio de Educación Nacional y de las instituciones educativas, además de que no define con precisión qué transformaciones en las prácticas escolares o pedagógicas podrían considerarse avances concretos hacia dicho propósito.

Por el anterior motivo, el alcance del análisis se redefine a partir de la información disponible, priorizando indicadores que permitan evidenciar la accesibilidad de grupos históricamente excluidos y el cierre de brechas en el sistema educativo. En este sentido, el avance del PNDE se examina desde un enfoque de inclusión y accesibilidad mediante indicadores como la tasa de cobertura bruta por género y nivel educativo, complementando estos resultados con el análisis de programas, proyectos y estrategias implementados durante el periodo 2016–2026.

4.7.2. Avances y resultados

La importancia de evaluar este desafío parte de la premisa de que la educación es un derecho fundamental que debe ser garantizado sin excepción. En este sentido, se revisan en el siguiente apartado los principales desarrollos normativos, programáticos y estadísticos asociados a la inclusión educativa, la permanencia escolar, la equidad de género y el reconocimiento de la diversidad cultural, con el fin de identificar tanto los logros alcanzados como los desafíos que persisten para consolidar un sistema educativo más equitativo e inclusivo.

Marco normativo y brechas en inclusión educativa

Se registraron avances normativos en educación inclusiva para personas con discapacidad, especialmente con el Decreto 1421 de 2017, que estableció lineamientos para la atención educativa en el sistema regular mediante apoyos pedagógicos y flexibilización curricular. Posteriormente, la Ley 1996 de 2019 fortaleció la autonomía y capacidad legal de las personas mayores de edad con discapacidad, con efectos en sus trayectorias educativas. Más adelante, la Ley 2216 de 2022 amplió el enfoque inclusivo al reconocer necesidades específicas asociadas a trastornos del aprendizaje. No obstante, persisten desafíos relacionados con la implementación efectiva y equitativa de estas disposiciones, condicionada por las capacidades institucionales y la financiación en los territorios.

Hay que mencionar, además, que si bien el número de estudiantes con discapacidad matriculados en educación preescolar, básica y media ha superado los 200.000 en los años recientes, los indicadores de permanencia continúan mostrando brechas frente al promedio nacional, con tasas de deserción cercanas al 5,2% en el sector oficial, superiores a las del total de estudiantes. Asimismo, en educación superior, su participación sigue siendo reducida respecto al total de matrícula, lo que indica que la permanencia y continuidad de las trayectorias educativas son desafíos para la consolidación de la educación inclusiva, tal como lo evidencia el informe sobre la población con discapacidad elaborado por la Fundación Saldarriaga Concha y el Laboratorio de Economía de la Educación de la Pontificia Universidad Javeriana (2023).

Permanencia educativa como aporte a la construcción de paz

La ampliación del acceso y la permanencia educativa a poblaciones que por décadas han sido excluidas constituye uno de los principales aportes del sector educativo a la construcción de paz. Garantizar trayectorias educativas continuas no solo contribuye al cierre de brechas sociales y territoriales, sino que fortalece las capacidades individuales y colectivas para la participación social, la inclusión económica y el ejercicio pleno de derechos.

En este marco, durante el periodo 2015-2018 se fortaleció el Programa de Alimentación Escolar (PAE), una estrategia orientada a mejorar las condiciones de permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, especialmente en contextos de mayor vulnerabilidad. En 2018 el programa entregó 5.451.223 raciones diarias en 40.527 sedes educativas del país.

En los años recientes, el programa ha continuado ampliando su cobertura y recursos como parte de las estrategias orientadas a fortalecer la permanencia escolar. Durante el actual gobierno, el programa ha incrementado significativamente su financiación y alcance territorial. Entre 2022 y 2025, los recursos destinados al PAE aumentaron cerca de 68%, pasando de aproximadamente \$1,26 billones a \$2,14 billones, con el propósito de garantizar la continuidad del servicio y ampliar la cobertura en los territorios. Asimismo, el programa ha alcanzado más de 5,6 millones de estudiantes beneficiarios, lo que representa alrededor del 82% de cobertura nacional, una de las cifras más altas registradas en la operación del programa.

Equidad de género en el sistema educativo

El análisis de la equidad de género en el sistema educativo colombiano permite identificar avances importantes en términos de acceso y participación educativa, así como brechas persistentes asociadas a las trayectorias escolares y a las condiciones territoriales de la oferta educativa. A partir de los indicadores de cobertura educativa, paridad de género y resultados de aprendizaje es posible observar tendencias que reflejan tanto los logros alcanzados como los desafíos que persisten para garantizar una educación equitativa.

Como se observa en el Gráfico 19, la Tasa de Cobertura Bruta (TCB) total por género presenta un comportamiento relativamente estable durante el periodo 2015-2023, manteniéndose por encima del 100%. Este comportamiento indica la presencia de estudiantes en extraedad dentro del sistema educativo, fenómeno común en contextos donde existen procesos de repitencia o trayectorias escolares discontinuas. Los valores más altos se registraron entre 2015 y 2016. A partir de estos años se observa una reducción gradual y sostenida del indicador, que alcanza en 2023 valores de 102,99% para mujeres y 101,93% para hombres.

La disminución acumulada cercana a tres puntos porcentuales podría estar asociada a una reducción progresiva de la repitencia y a cambios en la dinámica de matrícula del sistema educativo. Sin embargo, el comportamiento del indicador también estuvo influenciado por el impacto de la pandemia de COVID-19, asociada a dificultades en la continuidad pedagógica, limitaciones de conectividad y condiciones socioeconómicas adversas que afectaron la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Gráfico 19. Tasa de cobertura bruta total por género 2015-2023



Fuente: Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT (2025).

El análisis por género muestra una brecha relativamente estable a favor de las mujeres. Tal como se evidencia en el Gráfico 19, la cobertura femenina se mantiene sistemáticamente por encima de la masculina a lo largo de toda la serie temporal, con una diferencia que oscila entre uno y dos puntos porcentuales. Este comportamiento indica que, en términos de matrícula bruta, las mujeres presentan una participación proporcionalmente mayor dentro del sistema educativo colombiano.

Paralelamente, el Índice de Paridad de Género (IPG) permite complementar este análisis al comparar directamente la relación entre la cobertura femenina y masculina. En términos generales, valores cercanos a uno indican una situación de paridad en el acceso educativo. No obstante, el análisis territorial evidencia diferencias importantes entre departamentos. En regiones como Guainía, Chocó y Vaupés se registran valores del IPG significativamente superiores a uno en los niveles iniciales, lo que indica una participación educativa proporcionalmente mayor de las niñas frente a los niños. En algunos casos, la cobertura femenina puede ser hasta 1,5 veces mayor que la masculina en los niveles de prejardín y jardín.

Gráfico 20. Tasa de cobertura bruta por género en los niveles transición, primaria, secundaria y media 2015-2023



Fuente: Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT (2025).

Finalmente, el análisis de género revela una disminución de la brecha a medida que aumenta el nivel educativo. Mientras que en transición y primaria los hombres mantienen una leve ventaja y en secundaria se ha alcanzado la paridad, en la educación media la situación cambia drásticamente a favor de las mujeres. En esta etapa, ellas superan a los hombres por más de 12 puntos porcentuales (97% frente a 85% en 2023), lo cual evidencia que las mujeres tienen tasas de retención y continuidad mucho más altas para finalizar sus estudios, mientras que los hombres tienden a abandonar el sistema con mayor frecuencia antes de graduarse. Este fenómeno ha sido documentado en diversos estudios y suele estar asociado a factores económicos, culturales y laborales que afectan especialmente a los jóvenes hombres durante la transición hacia la vida adulta.

Etnoeducación

El marco normativo de la etnoeducación para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras tiene su base en la Constitución Política de 1991, que reconoce el carácter pluriétnico y multicultural de la nación y garantiza una educación acorde con la identidad cultural de los grupos étnicos. A partir de allí, la Ley 115 de 1994 y el Decreto 804 de 1995 institucionalizan la

etnoeducación como modalidad educativa dentro del sistema nacional. La Ley 70 de 1993, en sus artículos 32 a 46, establece los mecanismos para la protección y desarrollo de la identidad cultural y, específicamente, el artículo 39 crea la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, reglamentada posteriormente por el Decreto 1122 de 1998, que ordena su inclusión obligatoria en todos los establecimientos educativos del país que ofrezcan preescolar, básica y media. Para apoyar su implementación, el Decreto 2249 de 1995 conforma la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras, órgano asesor para el diseño curricular y el desarrollo de la Cátedra. En desarrollo de este marco, las políticas recientes del sector educativo han avanzado en el fortalecimiento de la etnoeducación con la expedición del Decreto 1098 de 2025, que adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015. Esta norma reglamenta la creación y fortalecimiento de universidades públicas de carácter especial, propias e interculturales para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, incorporando un enfoque intercultural y antirracista orientado a reconocer la diversidad cultural del país. En este contexto, se han impulsado acciones para la preservación y enseñanza de lenguas propias, así como el fortalecimiento de instrumentos pedagógicos como la Cátedra de Estudios Afrocolombianos y los Proyectos Educativos Comunitarios (PEC), cuyo presupuesto pasó de cerca de \$29.000 millones en 2022 a más de \$57.000 millones en 2024, lo que evidencia el compromiso con trayectorias educativas pertinentes para las comunidades afrodescendientes.

Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP)

El Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) es resultado de las luchas históricas de los pueblos indígenas por ejercer su derecho a una educación basada en sus cosmovisiones y sistemas de conocimiento. Desde comienzos de los años 2000, en el marco de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, se adelantaron discusiones técnicas y normativas orientadas a reconocer sistemas educativos propios, en coherencia con el principio constitucional de diversidad étnica y cultural. Este proceso se consolidó con la expedición del Decreto 0481 de 2025, que reconoce el SEIP como política pública de Estado y establece un marco para el ejercicio de la autonomía educativa de los pueblos indígenas. De manera complementaria, se adoptaron medidas para el reconocimiento laboral y organizativo de los educadores indígenas, incluyendo la regulación de equivalencias y esquemas de vinculación acordes con las particularidades del sistema.

Durante el actual gobierno se registraron avances significativos en la implementación del SEIP, entre ellos su protocolización tras más de 60 sesiones de concertación y la expedición de los Decretos 1345 y 2246 de 2023, que regulan el sistema de equivalencias y la remuneración de los educadores indígenas. Asimismo, se viabilizó la vinculación de dinamizadores pedagógicos y, en marzo de 2026, se realizó en el Cauca la posesión de 2.036 educadores indígenas dentro del sistema educativo propio, lo que constituye un avance en el reconocimiento institucional de la educación indígena. Estas acciones se articulan con la apuesta del sector educativo por fortalecer un enfoque intercultural y territorial, orientado a reconocer los saberes ancestrales y garantizar una educación pertinente para los pueblos étnicos.

4.7.3. Retos y recomendaciones

La evidencia muestra que, durante la implementación del Plan Decenal, los principales avances en materia de inclusión se concentraron en el acceso, registro y reconocimiento institucional de la población con discapacidad. No obstante, persisten desafíos estructurales relacionados con la permanencia escolar, la calidad de los apoyos pedagógicos y la implementación efectiva del modelo de educación inclusiva en los territorios. En este contexto, uno de los retos centrales consiste en traducir los principios de paz, equidad, inclusión y ética en transformaciones sostenibles dentro de las prácticas y estructuras del sistema educativo.

Aunque el país cuenta con un marco normativo sólido en temas de convivencia escolar, educación para la paz, equidad de género y educación inclusiva, aún existe una brecha entre la formulación de estas políticas y su implementación efectiva en las instituciones educativas. En muchos casos, las acciones se desarrollan de forma fragmentada, a través de proyectos aislados o respuestas reactivas a situaciones de conflicto, sin integrarse plenamente en la cultura institucional. A ello se suman desigualdades persistentes asociadas a género, discapacidad, pertenencia étnica, ruralidad y condición socioeconómica, que continúan incidiendo en las trayectorias educativas y en las oportunidades de desarrollo de los estudiantes.

Finalmente, resulta necesario avanzar hacia mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan medir el impacto de las estrategias asociadas a este desafío, más allá del reporte de actividades realizadas. La ausencia de indicadores integrales que den cuenta de cambios en clima escolar, reducción de violencias basadas en género, percepción de inclusión o fortalecimiento de competencias ciudadanas limita la capacidad del sector para valorar avances sustantivos. Por tanto, se recomienda diseñar un marco de indicadores cualitativos y cuantitativos que permita evaluar transformaciones culturales e institucionales en el mediano y largo plazo, asegurando que la construcción de una sociedad en paz y con equidad se consolide como un eje estructurante del sistema educativo y no como una línea programática aislada.

4.8. Desafío 8: Dar prioridad al desarrollo de la población rural a partir de la educación

4.8.1 Revisión y alcance

El desafío se orienta hacia la transformación integral de la educación rural en Colombia, con el propósito de que la educación rural sea pertinente, contextualizada y coherente con las demandas de sus comunidades y ecosistemas. Estos objetivos se resumen en la necesidad de profundizar el conocimiento sobre las capacidades y limitaciones específicas de estos territorios; adaptar el sistema educativo mediante el uso de modalidades flexibles y el desarrollo de sistemas de investigación; asegurar una presencia estatal efectiva en la provisión de bienes públicos relacionados con la educación; y garantizar la formación pertinente de los docentes.

El alcance de este desafío presenta dificultades que limitan su claridad y operatividad para su evaluación. En primer lugar, los lineamientos están dispersos y no existe una priorización explícita sobre las necesidades derivadas de las brechas urbana-rural. El alcance inicial se divide en seis ejes amplios (conocimiento, sistemas de información, modalidades, investigación, bienes públicos y formación docente), muchos de los cuales son etapas iniciales. Esta estructura hace difícil identificar y jerarquizar qué componente (acceso, calidad o infraestructura) es el más urgente para su medición y mejora.

En segundo lugar, se establece una medición de la calidad enfocada únicamente en puntajes de pruebas estandarizadas. Si bien se menciona la necesidad de formación docente y sistemas de investigación, el alcance inicial no permite comprender otros ámbitos que midan el logro educativo de la población rural en comparación con la urbana desde un enfoque territorial.

Por último, el alcance se centra en aspectos puntuales, pero no articula la trayectoria completa del estudiante rural. La ausencia de indicadores clave como la tasa de extraedad, la permanencia y la tasa de tránsito inmediato a la educación superior limita la posibilidad de evaluar la garantía del derecho a la educación en contextos rurales.

Considerando la importancia y relación de este desafío con la implementación del Acuerdo de Paz, el alcance propuesto busca un enfoque más allá de los resultados en pruebas estandarizadas, que permita contrastar los indicadores educativos de las zonas rurales con los urbanos. Es así que, con base en la información disponible, se redefine el alcance a través del cierre de brechas urbano-rurales en indicadores como analfabetismo, años promedio de educación, cobertura bruta, entre otros.

4.8.2. Avances y resultados

El análisis de la información presentada a continuación busca evaluar las brechas urbano-rurales en los indicadores educativos disponibles, entre los que se encuentran la tasa de analfabetismo, el porcentaje de niños y niñas con atención prioritaria para la primera infancia en zonas rurales, la cobertura bruta y los años promedio en educación. Esta revisión permite visibilizar las desigualdades históricas que afectan principalmente a las poblaciones más vulnerables y ubicadas en zonas rurales.

Tasa de analfabetismo para población rural

Como se observa en el Gráfico 21, existe una brecha entre las zonas urbanas y las zonas rurales en cuanto a la tasa de analfabetismo. La Tasa de Analfabetismo (TA) es un indicador que mide el porcentaje de la población que no sabe leer ni escribir dentro de un rango de edad definido. El propósito de este indicador es identificar la proporción de la población analfabeta para que esta pueda beneficiarse de las políticas y programas de alfabetización. Una tasa elevada es una señal de que existe un alto porcentaje de población que no posee habilidades básicas de lectura y escritura.

En las zonas urbanas se evidencia un comportamiento estable con una tasa de analfabetismo entre el 0,89% en 2015 y 0,74% en 2021. En contraste, para las zonas rurales hay un desafío mayor respecto al analfabetismo, con tasas que duplican o triplican a las urbanas. En 2015, la tasa en zonas rurales se situaba en 2,86% y ha logrado disminuir a 1,88% en 2021. Es decir que en un periodo de seis años se logró una reducción de casi un punto porcentual.

Aunque la brecha sigue siendo amplia (1,88% rural frente a 0,74% urbano en 2021), los datos demuestran un progreso más acelerado en las zonas rurales, lo que sugiere que los esfuerzos de alfabetización en el periodo 2015-2021 tuvieron efectos positivos en las poblaciones ubicadas en zonas rurales del país.

Gráfico 21. Tasa de analfabetismo (15 a 24 años) entre cabeceras y rurales



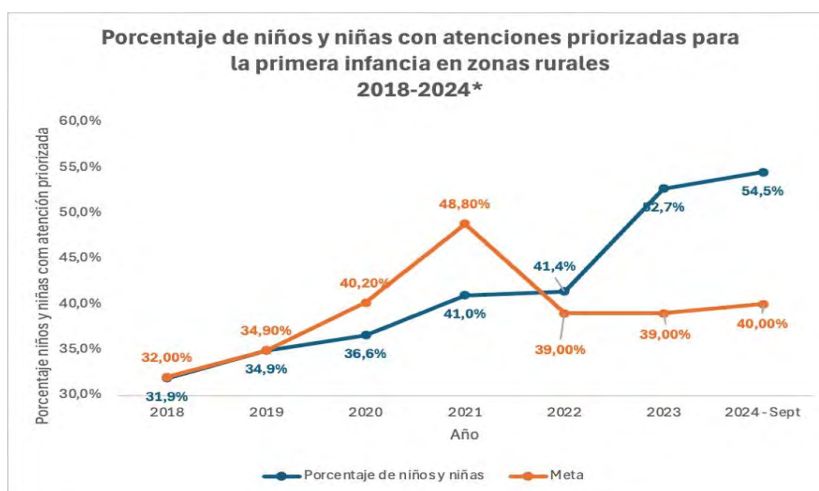
Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH-, DANE (2015-2024).

Atención a la primera infancia

Por otra parte, el Gráfico 22 muestra la evolución de las atenciones priorizadas para la primera infancia en zonas rurales entre 2018 y septiembre de 2024, contrastando el porcentaje de cumplimiento real frente a las metas establecidas por el PEER. Se observa una tendencia general de crecimiento sostenido en la cobertura real, que inició en un 31,9% en 2018 y alcanzó un 54,5% en 2024. Sin embargo, la relación con las metas presenta dos períodos marcados. Entre 2020 y 2021, la meta se elevó hasta un 48,80%, superando la capacidad de ejecución del momento (que llegó al 41,0%). A partir de 2022 ocurre un ajuste en la meta, cayendo al 39,00%, y se mantuvo en niveles conservadores hasta 2024. Paradójicamente, tras este ajuste el indicador real experimentó su mayor crecimiento histórico, saltando del 41,4% en 2022 al 52,7%

en 2023. Es decir que, en los últimos dos años de análisis, se evidenció una mejora sustancial en la atención a la primera infancia rural.

Gráfico 22. Porcentaje de niños y niñas con atención priorizada para la primera infancia en zonas rurales 2018-2024



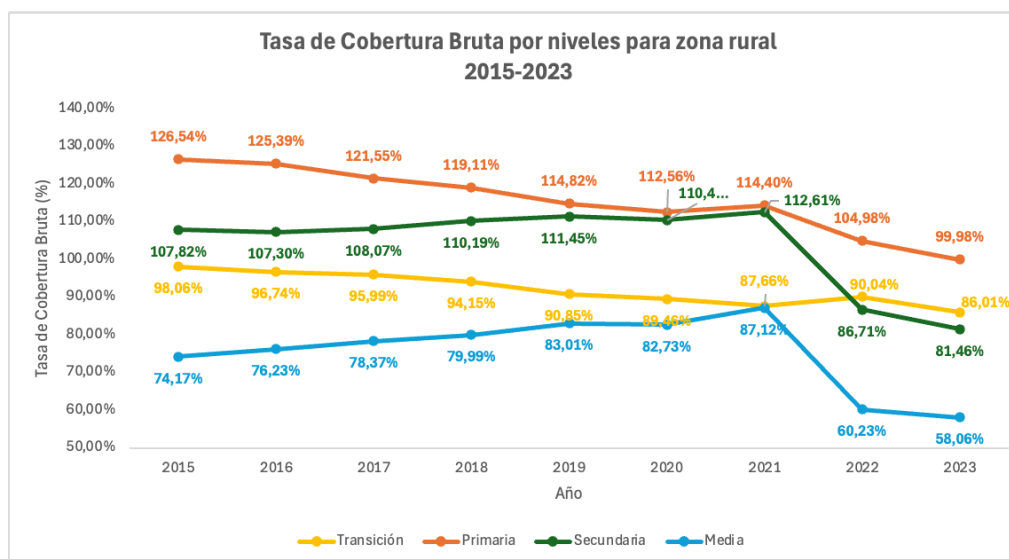
Nota: *Información de enero a septiembre de 2024.

Fuente: Dirección de primera infancia, Ministerio de Educación Nacional (2025).

La estrategia de atención prioritaria para la niñez rural se ha enfocado en cerrar brechas y asegurar trayectorias educativas completas bajo el marco del Plan Especial de Educación Rural (PEER). Entre 2018 y 2022, a través de programas clave se buscó garantizar la calidad pedagógica y el bienestar de los estudiantes en zonas dispersas y afectadas por la violencia; entre los programas se destacan el PTA, el apoyo del BID y el fortalecimiento de las residencias escolares. Entre los logros más destacados se encuentran la cobertura del Programa de Alimentación Escolar (PAE) para cerca de 2 millones de estudiantes, la entrega de dotaciones en municipios PDET y el alcance de una cobertura del 80,9% en educación media rural, complementados con la reducción del analfabetismo al 4,4% y la atención específica a víctimas del conflicto mediante modelos flexibles y adaptados al territorio. Durante los últimos años, el Ministerio de Educación Nacional priorizó la atención en zonas rurales dispersas mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, implementando estrategias clave para garantizar trayectorias completas desde la primera infancia hasta la media. A través de la “Estrategia Itinerante” y la contratación de docentes especializados, se lleva la educación inicial directamente a los territorios, mientras que la estrategia SIMES ha permitido abrir nuevos grados de bachillerato en 262 sedes y revincular a miles de estudiantes que estaban fuera del sistema. Para asegurar la permanencia, se han fortalecido las residencias escolares, el transporte y la alimentación, complementando estos esfuerzos con un enfoque intercultural y técnico-agropecuario que adapta la enseñanza a las realidades productivas y étnicas de las comunidades rurales.

Cobertura Bruta por niveles en zonas rurales

Gráfico 23. Tasa de cobertura bruta en zonas rurales 2015-2023



Fuente: Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT (2025).

Adicionalmente, el Gráfico 23 muestra el comportamiento de la Tasa de Cobertura Bruta en zonas rurales para el periodo 2015-2023. Se evidencia que desde 2021 la TCB presentó la caída más drástica en los diferentes niveles. Para el caso de la educación media y secundaria, se observa que, tras un periodo de crecimiento sostenido hasta 2021, ambos niveles sufren una caída abrupta y estructural. La educación media se desplomó cerca de 30 puntos porcentuales en solo dos años, pasando del 87,12% en 2021 al 58,06% en 2023, convirtiéndose en el nivel con menor cobertura. Un patrón similar, aunque menos drástico, se observa en la secundaria, que pasó del 112,61% al 81,46% en el mismo periodo. Entre 2015 y 2022, las mejoras en la TCB en zonas rurales se dieron gracias a mejoras en la infraestructura de instituciones educativas en el país y al fortalecimiento de la permanencia a través de distintos planes y programas. Entre 2015 y 2018, se mejoraron un total de 990 sedes y la conexión tecnológica mediante el Plan Nacional de Infraestructura y “Computadores para Educar”, además de la atención a excombatientes. Posteriormente, entre 2018 y 2022, el enfoque giró al tránsito hacia la educación superior con programas como “Generación E” y la cobertura universal del PAE en zonas rurales, apoyados por el Sistema Maestro para asegurar docentes idóneos en regiones apartadas.

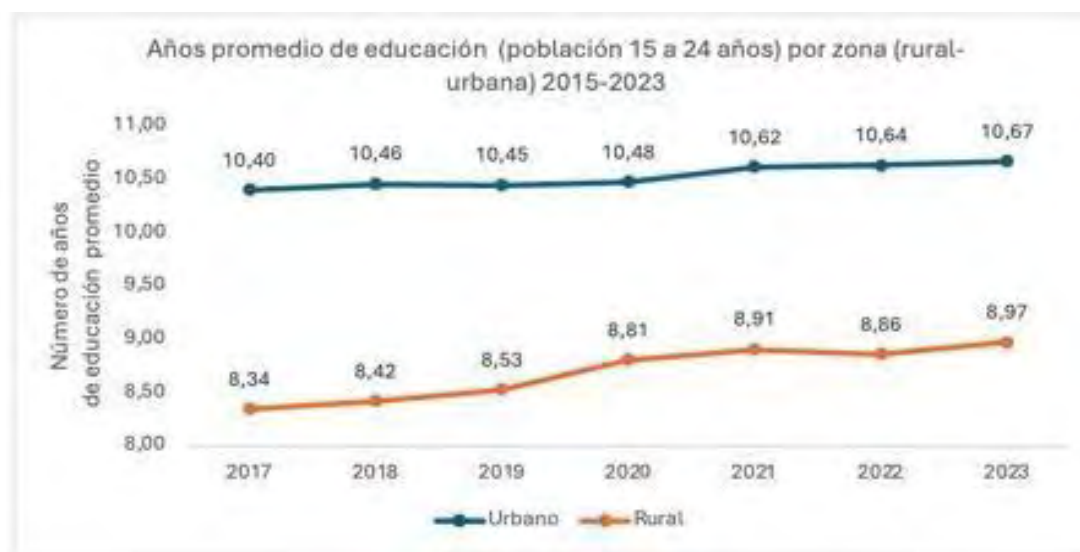
Para el periodo actual, el Gobierno ha tenido como prioridad garantizar trayectorias completas en el mismo territorio, logrando un récord del 27,1% en tránsito a la educación superior y abriendo grados de bachillerato en 262 sedes rurales. Esto ha sido posible gracias a la estrategia SIMES y “Universidad en tu Territorio”, que descentralizan la oferta académica evitando el desarraigo. Asimismo, la “Estrategia Itinerante” y el PTAFI 3.0 han permitido llevar educación inicial y acompañamiento pedagógico a las zonas más dispersas.

Años promedio de educación en la población de 15-24

Para la población joven entre 15 y 24 años, la brecha de años de educación promedio entre las zonas urbanas y rurales fue en promedio de 2 años en el periodo 2015-2023 (Gráfico 24). En las zonas urbanas, el promedio de años de educación ha mantenido valores cercanos a 10,5 años, mostrando un crecimiento moderado que va de 10,40 años en 2017 a 10,67 años en 2023. Esta estabilidad sugiere que en las ciudades se ha alcanzado un cierto nivel de consolidación en la escolaridad promedio, correspondiente aproximadamente a la finalización de la educación media.

En contraste, se observa que las zonas rurales muestran una dinámica de crecimiento, la cual puede entenderse como una señal positiva de convergencia y cierre de brechas urbano-rurales. En 2017, los jóvenes rurales tenían un promedio de 8,34 años de educación, cifra que aumentó a 8,97 años en 2023. Este incremento de más de medio año en el promedio educativo rural es significativo y refleja una mejora en la permanencia escolar de la población joven.

Gráfico 24. Años promedio de educación (población 15 a 24 años) por zona (rural-urbana) 2015-2023



Fuente: Dirección de primera infancia, Ministerio de Educación Nacional (2025).

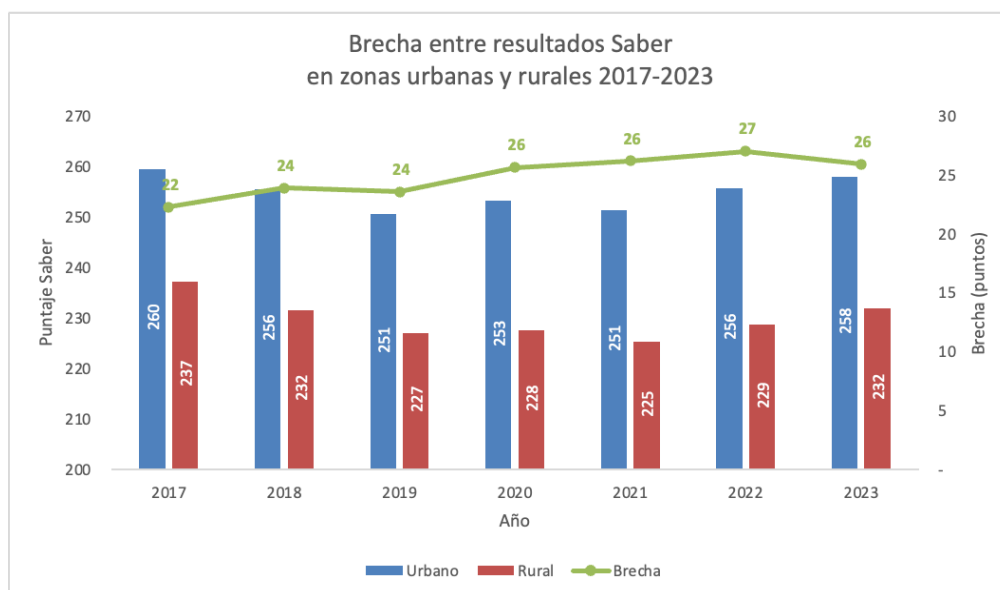
Como resultado, la brecha educativa entre las zonas rurales y urbanas se ha reducido. Al inicio del periodo analizado (2017), la diferencia era de 2,06 años a favor de las zonas urbanas. Para el 2023, esta brecha se redujo a 1,70 años. Aunque los jóvenes rurales todavía enfrentan un rezago de casi dos años de escolaridad respecto a sus pares urbanos, la tendencia indica que el sistema educativo está logrando avances progresivos en la equidad territorial. Este patrón sugiere que los jóvenes de las zonas rurales están accediendo y permaneciendo en el sistema educativo por más tiempo que las generaciones anteriores. Esta tendencia de cierre de la brecha es un

indicador positivo de mayor equidad en el acceso a la educación posmedia en años recientes, producto del Plan Especial de Educación Rural (PEER).

Pruebas en contextos urbanos y rurales

Finalmente, en cuanto a los resultados de aprendizaje, el Gráfico 25 muestra la evolución de la brecha entre los resultados de las pruebas Saber en contextos urbanos y rurales durante el periodo 2017-2023. A lo largo del periodo analizado se observa que los puntajes promedio en zonas urbanas se mantienen consistentemente por encima de los obtenidos en zonas rurales.

Gráfico 25. Brecha entre resultados Saber en contextos urbanos y rurales



Fuente: ICES y MEN (2025).

Estas diferencias reflejan desigualdades estructurales asociadas a las condiciones de oferta educativa en los territorios. Las instituciones educativas rurales enfrentan mayores limitaciones en términos de disponibilidad de docentes especializados, recursos pedagógicos y continuidad de los procesos formativos. Estas condiciones inciden en menores resultados académicos sostenidos en el tiempo y afectan particularmente a estudiantes que habitan en territorios rurales dispersos.

En este sentido, organismos internacionales como la OCDE y la Unesco coinciden en que estas brechas en Colombia reflejan procesos acumulativos de desigualdad territorial que impactan de forma diferenciada las trayectorias educativas según género y contexto socioeconómico. De ahí que persistan desafíos en garantizar igualdad en los resultados de aprendizaje, especialmente

en contextos rurales dispersos, donde las brechas de género tienden a amplificarse. Lo anterior sugiere que la reducción de las disparidades educativas requiere fortalecer estrategias diferenciadas para el ámbito rural que integren simultáneamente el enfoque territorial y de género, así como el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural como elemento central para la equidad educativa, aspecto que se desarrolla en el siguiente apartado.

4.8.3. Retos y recomendaciones

A pesar de los avances evidenciados en la reducción del analfabetismo, el aumento de la atención a la primera infancia y la mejora progresiva en los años promedio de educación, persisten brechas estructurales entre zonas rurales y urbanas que reflejan desigualdades históricas en el acceso y la calidad educativa. La información analizada muestra que los progresos han sido más acelerados en algunos indicadores básicos, pero aún insuficientes para garantizar trayectorias educativas completas en la ruralidad. En este sentido, uno de los principales retos consiste en consolidar una política rural educativa de largo plazo que trascienda programas aislados y permita articular infraestructura, conectividad, bienestar estudiantil y fortalecimiento pedagógico bajo un enfoque territorial integral.

Un desafío central identificado es la persistencia de limitaciones en la medición del logro educativo rural, dado que la evaluación continúa concentrándose en indicadores tradicionales y en resultados de pruebas estandarizadas, sin incorporar plenamente variables asociadas a permanencia, extraedad, tránsito efectivo entre niveles y continuidad hacia la educación superior o la formación posmedia. Se recomienda avanzar hacia sistemas de seguimiento que permitan analizar la trayectoria educativa completa del estudiante rural, integrando indicadores diferenciales que reconozcan las particularidades territoriales, la dispersión poblacional y las condiciones socioeconómicas que inciden en la permanencia educativa.

Asimismo, la caída reciente en la cobertura bruta en educación secundaria y media evidencia la vulnerabilidad de los avances alcanzados y la necesidad de fortalecer estrategias que garanticen continuidad educativa dentro del territorio. Resulta prioritario consolidar modelos flexibles y pertinentes, ampliar la oferta de educación media rural y fortalecer mecanismos de permanencia como residencias escolares, transporte y alimentación, acompañados de una expansión sostenida de la educación media técnica y agropecuaria articulada con economías locales. Esto permitiría reducir el abandono asociado al desplazamiento hacia centros urbanos y favorecer proyectos de vida vinculados al desarrollo rural sostenible.

Finalmente, aunque se observan señales positivas de convergencia en los años promedio de escolaridad, la persistencia de una brecha cercana a dos años frente a las zonas urbanas evidencia la necesidad de profundizar acciones orientadas a la equidad territorial. Se recomienda fortalecer la formación y permanencia docente en zonas rurales, garantizar condiciones laborales diferenciadas que reconozcan la ruralidad dispersa y consolidar estrategias intersectoriales que articulen educación, conectividad digital, desarrollo productivo y construcción de paz. La sostenibilidad de los avances dependerá de la capacidad institucional

para pasar de intervenciones focalizadas a una política estructural de desarrollo educativo rural basada en evidencia y con financiación estable.

4.9. Desafío 9: La importancia otorgada por el Estado a la educación se medirá por la participación del gasto educativo en el PIB y en el gasto del Gobierno

4.9.1. Revisión y alcance

La educación es un derecho humano fundamental que impone obligaciones legales y políticas a los Estados para garantizar el desarrollo pleno de la personalidad y la integración social de todos los individuos. Este desafío constituye un eje fundamental que tiene como propósito visibilizar el compromiso del Estado para garantizar el derecho a la educación, a través de la asignación de recursos y el presupuesto asignado en el país. Sin embargo, al revisar el lineamiento estratégico propuesto en el III PNDE, se observa que este desafío se centró más hacia la creación de una instancia de observatorio y seguimiento sobre los recursos públicos destinados a la educación, orientada a la veeduría desde la academia y con participación ciudadana, que a la definición de lineamientos de política para la inversión pública en educación con el fin de garantizar la gratuidad y fomentar el cierre de desigualdades sociales y económicas.

Con el fin de evaluar los avances en la inversión en educación se utilizarán los indicadores disponibles: el porcentaje del PIB destinado a educación, la proporción en el Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones destinada a educación, el gasto por estudiante discriminado por regiones, y el presupuesto total en educación superior.

Los indicadores considerados permiten observar el esfuerzo financiero y presupuestario del Estado en materia educativa. Permiten evaluar el grado de priorización del derecho a la educación dentro de la política fiscal del país, así como observar la distribución territorial. Sin embargo, resultan insuficientes para captar la totalidad de los lineamientos, ya que no abarcan aspectos relacionados con la calidad, la transparencia en la ejecución, la descentralización de los recursos, la articulación entre niveles de gobierno y actores sociales, y la participación y veeduría ciudadana. La información fue obtenida de diversas fuentes: el Presupuesto General de la Nación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda), el SICODIS del Departamento Nacional de Planeación y Cuentas Nacionales del DANE. También se usó el SGP para calcular la participación del sistema en el gasto educativo y el gasto por estudiante discriminado por regiones, con base en la distribución territorial de los recursos.

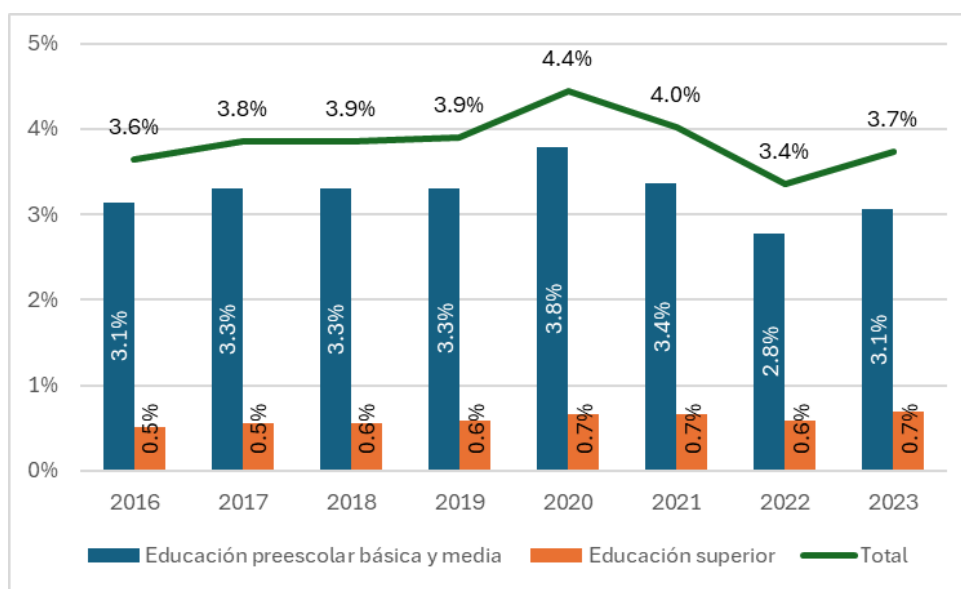
4.9.2. Avances y resultados

Para comenzar el análisis de este desafío, se destaca que entre 2022 y 2025 uno de los principales avances fue una mayor asignación del presupuesto destinado a la educación. Este crecimiento sostenido ha buscado consolidar la educación como un derecho fundamental

y motor de transformación social. El presupuesto del sector pasó de aproximadamente \$50 billones en 2022 a \$79 billones de pesos en 2025, lo que representa un aumento del 59,26%, con un valor total de \$29,5 billones en pesos corrientes durante el periodo de gobierno 2022-2025. Además, en la vigencia 2025, se asignaron \$46,1 billones de pesos a través del Sistema General de Participaciones (SGP) para garantizar la prestación del servicio y fortalecer la gratuidad.

Con el fin de profundizar en los avances y resultados, a continuación se analizarán los siguientes indicadores: el gasto público en educación como porcentaje del PIB, la participación del gasto educativo dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN) y la estructura del gasto público según su destino, destacando el porcentaje orientado a inversión y el porcentaje destinado a funcionamiento. Finalmente, se incorpora la participación del Sistema General de Participaciones (SGP) en el gasto en educación, con el fin de contextualizar el papel del financiamiento territorial y su evolución reciente.

Gráfico 26. Gasto público en educación como porcentaje del PIB

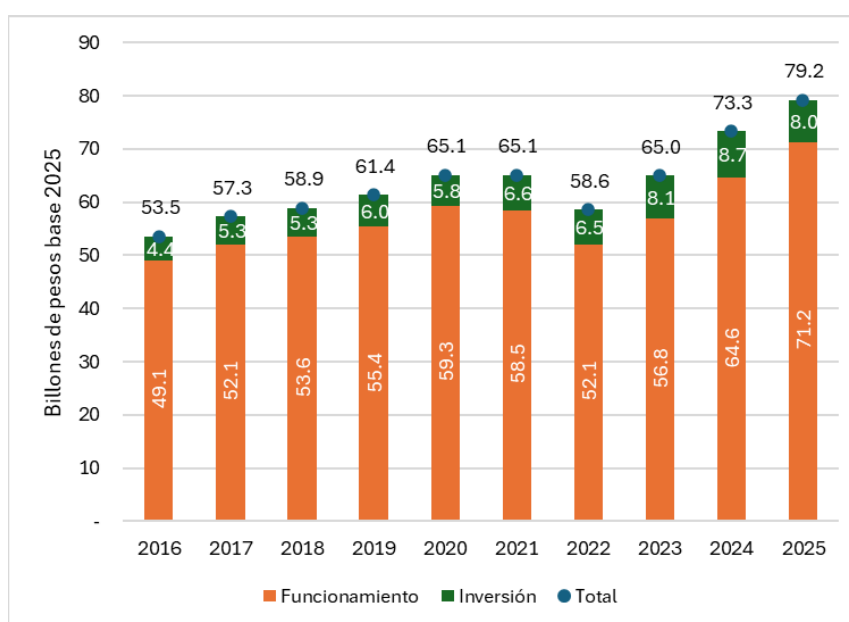


Fuente: DANE (2024).

En primer lugar, se presenta el indicador de gasto público en educación como porcentaje del PIB. Este es un indicador estandarizado de evaluación a nivel internacional, el cual permite ver cuánta prioridad le da el Estado a educar a sus ciudadanos frente a otros sectores o carteras como defensa, infraestructura o inclusive el pago de la deuda. Se observa que entre 2016 y 2023 el gasto público en educación presentó una marcada disparidad en la asignación de recursos, donde la educación preescolar, básica y media obtuvieron un mayor porcentaje de la inversión, oscilando entre el 2,8% y el 3,8%. En contraste, la inversión en educación superior se mantuvo rezagada con un porcentaje entre el 0,5% y el 0,7% del PIB.

Además, se destaca que en 2020 la inversión total experimentó un pico histórico del 4,4% del PIB, impulsado casi en su totalidad por el aumento en el rubro de educación básica, como resultado de las dinámicas de la pandemia por COVID-19. Sin embargo, durante los dos años siguientes se presentó una caída de la inversión total, llegando en 2022 al porcentaje de inversión más bajo, con un valor de 3,4% del PIB. Finalmente, desde 2023 el gobierno nacional ha aumentado el presupuesto en educación con inversiones históricas, que buscan garantizar el derecho a la educación al fortalecer instituciones públicas, consolidar la gratuidad, mejorar la infraestructura educativa y dignificar la labor docente.

Gráfico 27. Presupuesto del sector educativo



Fuente: MHCP y MEN (2025).

En segundo lugar, se analiza el indicador relacionado con el porcentaje de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) que se destina a educación en el periodo 2016-2025. Este indicador muestra qué proporción de los recursos con los que cuenta el gobierno se destinan a la educación, permitiendo observar el compromiso del Estado con la equidad y la consolidación de la paz a largo plazo. Por otra parte, este indicador permite comparar el gasto en educación en relación con otros sectores o carteras más predominantes, como defensa, infraestructura o inclusive el pago de la deuda.

Como se observa en el Gráfico 27, durante el periodo 2016-2025 se evidencia una tendencia general de crecimiento a lo largo de la década, pasando de un total de \$53,5 billones de pesos en 2016 a un valor de \$79,2 billones de pesos para 2025. De manera desagregada se tiene que los gastos de funcionamiento son los que mayor distribución de recursos presentan durante el

periodo; para 2025 el rubro de funcionamiento tuvo un presupuesto de \$71,2 billones de pesos, que representó el 89,9% del presupuesto total, mientras que el rubro de inversión alcanzó cerca de \$8 billones de pesos (10,1%). Entre 2020 y 2021, y como resultado de la pandemia, se presentó un incremento en el presupuesto asignado a educación. Durante el gobierno de 2022 a 2026 se ha buscado aumentar el presupuesto asignado a la educación, lo cual se evidencia en la tendencia creciente del PGN en educación; como resultado de estos esfuerzos, el presupuesto total alcanzó su pico histórico en 2025 con un total de \$79,2 billones de pesos.

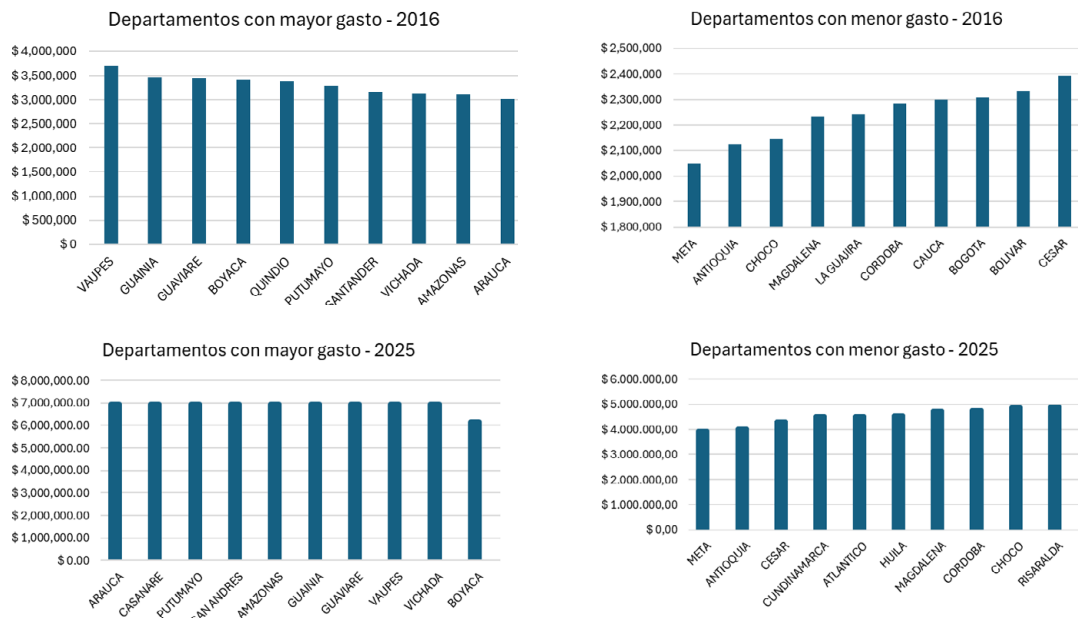
Gasto por estudiante

En tercer lugar, se analiza el gasto por estudiante por departamento, haciendo distinción entre zonas urbanas y zonas rurales. Este indicador permite observar la asignación territorial de los recursos. Además, permite visibilizar las brechas de inversión entre distintas regiones y entre el campo y la ciudad, lo que le permite al Estado focalizar estratégicamente sus políticas, planes o programas.

Para este análisis se compara el gasto por estudiante entre 2016 y 2025. En este periodo, el gasto público por estudiante experimentó un crecimiento generalizado y logró duplicarse tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Al comparar la inversión asignada en zonas urbanas y rurales, se destaca que el gasto es mayor para los estudiantes en zonas rurales, debido a los sobrecostos logísticos que implica garantizar el derecho a la educación en territorios dispersos y de difícil acceso.



Gráfico 28. Gasto por estudiante en territorio rural



Fuente: Cuentas Nacionales - DANE

Gráfico 29. Gasto por estudiante en territorio urbano



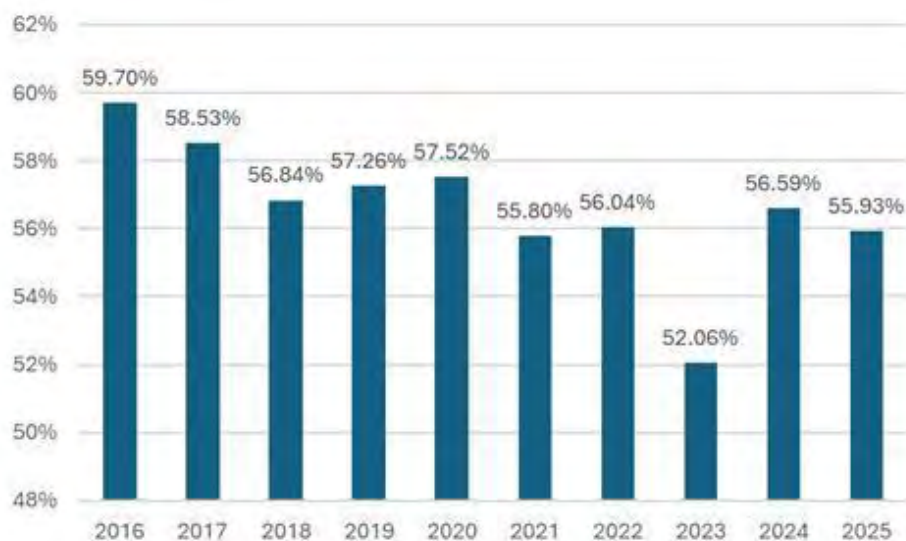
Fuente: Cuentas Nacionales, DANE (2025).

Sistema General de Participaciones para el sector educación

Por otra parte, se analiza el porcentaje del Sistema General de Participaciones destinado a educación. Es importante mencionar que el Sistema General de Participaciones (SGP) se estableció en la Constitución de 1991, en los artículos 356 y 357, y es el mecanismo mediante el cual el Gobierno Nacional transfiere una parte de su presupuesto, correspondiente a los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), a los departamentos, distritos y municipios para que puedan financiar servicios básicos como la salud, el agua, el saneamiento y la educación.

En el sector educativo, los recursos asignados del SGP son fundamentales para sostener y garantizar el funcionamiento de las instituciones educativas públicas a nivel territorial. La distribución de estos recursos se realiza considerando variables como el número de habitantes, los niveles de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas. El SGP busca descentralizar el gasto estatal y dotar a las administraciones locales de la capacidad financiera necesaria para garantizar el derecho a la educación, priorizando a las zonas más vulnerables para que puedan atender a sus estudiantes.

Gráfico 30. Porcentaje del SGP en el gasto de educación



Fuente: SICODIS (DNP, 2025).

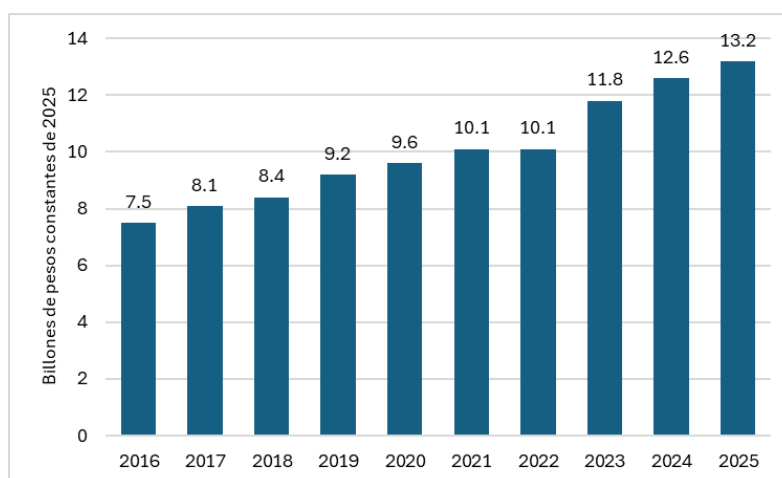
Como se observa en el Gráfico 30, el porcentaje del SGP que se destinó a educación tuvo una tendencia general a la baja durante la última década. Mientras que en 2016 este rubro representaba el 59,70% de los recursos, para 2025 descendió a 55,93%. Esta disminución entre 2016 y 2023 coincide con los factores estructurales descritos en el informe de la Mesa Sectorial, donde se destaca que el fin del período transitorio de la Ley 1176 en 2016 eliminó los incrementos adicionales para educación y activó la regla de crecimiento basada en el promedio móvil de los Ingresos Corrientes de la Nación, lo que redujo el dinamismo del SGP-Educación. Los esfuerzos

del gobierno nacional 2022-2026 por garantizar el derecho a la educación se tradujeron en un aumento del 29% en la apropiación para educación del SGP.

Con el objetivo de garantizar los recursos en educación para las próximas vigencias, el gobierno nacional logró la reforma que busca un incremento de la participación de los departamentos y municipios en los ingresos corrientes de la Nación hasta llegar al 39,5%. Esta reforma quedó en firme a través del Acto Legislativo 03 de 2024 y marcó un hito en la financiación del SGP. Actualmente, dicha participación se sitúa en el 23%. Esto transforma una tendencia dominada por ajustes transitorios y limitaciones fiscales en una trayectoria de crecimiento gradual, respaldada por mandato constitucional.

Sin embargo, la consolidación de esta mejora dependerá de la aprobación de la Ley de Competencias, del cumplimiento de reglas fiscales estructurales y de una gestión efectiva de los recursos. A su vez, la reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 busca corregir el desajuste entre la forma como se actualizan los aportes a la educación superior pública y los costos reales de operación de las instituciones, para darles mayor sostenibilidad financiera y, con ello, habilitar expansión de cobertura, fortalecimiento de calidad y regionalización. Estos elementos son clave para que el repunte observado en 2024-2025 no sea un fenómeno coyuntural, sino el inicio de un fortalecimiento sostenido del financiamiento educativo territorial. La reforma a la Ley 30 busca garantizar el financiamiento en educación, fortalecer los presupuestos de las instituciones, ampliar la cobertura y garantizar el acceso y la calidad para los estudiantes en los territorios

Gráfico 31. Presupuesto total educación superior



Finalmente, se presenta el presupuesto total en educación superior en el periodo 2016-2025. Se evidencia que el presupuesto total destinado a la educación superior en Colombia ha mantenido un crecimiento sostenido y muy significativo, ascendiendo de 7,5 a 13,2 billones de pesos constantes. Este robustecimiento financiero ha sido la piedra angular para materializar

logros históricos en el sistema: ha permitido financiar la política de gratuidad “Puedo Estudiar”, que ya cobija al 96% de los estudiantes de pregrado en instituciones públicas, y dirigir recursos para inversiones en nueva infraestructura a nivel regional. Como resultado de la gestión del gobierno nacional en el periodo 2022-2025, en 2023 el país alcanzó la tasa de cobertura bruta más alta de la última década: 55,38%. Este esfuerzo presupuestal busca el cierre de brechas territoriales y la consolidación de la educación superior como un derecho fundamental al alcance de todos.

4.9.3. Retos y recomendaciones

Uno de los principales retos de la inversión pública en educación radica en garantizar la sostenibilidad financiera de la gratuidad universal y la infraestructura a largo plazo, superando las presiones macroeconómicas y la dependencia de la voluntad política de turno. Para afrontar esto, se debe impulsar la reforma a la Ley 30 de 1992, de forma que se convierta el incremento de recursos en una obligación legal y reemplace el modelo de indexación basado únicamente en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el cual ya no refleja los costos reales de las instituciones.

Otro reto central es el Proyecto de Ley de Competencias. En primer lugar, su aprobación exige avanzar en la discusión garantizando que se proteja y mantenga el porcentaje de destinación específica para el sector educativo dentro de la redistribución del Sistema General de Participaciones (SGP). Superada esta etapa legislativa, el desafío central radica en diseñar los instrumentos reglamentarios que operativicen la nueva distribución con los criterios de cierre de brechas. Esto requerirá fortalecer las capacidades técnicas, fiscales y administrativas de las Entidades Territoriales (ET), que son indispensables para ejecutar de manera equitativa y eficiente el presupuesto basado en el costo real de las canastas educativas territorializadas. Finalmente, el país asume el reto ineludible de modernizar los sistemas de información y fomentar la asociatividad territorial para mitigar los riesgos históricos relacionados con la transparencia de gestión de los recursos, asegurando una rendición de cuentas rigurosa y permitiendo la veeduría comunitaria y social.

4.10. Desafío 10: Fomentar la investigación que lleve a la generación de conocimiento en todos los niveles de la educación

4.10.1. Revisión y alcance

Estelineamiento estratégico busca consolidar la investigación como eje estructurante del sistema educativo colombiano, fortaleciendo la formación doctoral, la producción de conocimiento y su articulación con el desarrollo científico, tecnológico y social del país. Se buscaba impulsar programas nacionales de doctorado de alta calidad, con financiamiento adecuado, grupos de investigación consolidados y redes internacionales sólidas, garantizando la formación de investigadores con dedicación plena y capacidad de liderazgo académico. Además, se planteó aumentar el número de profesores de tiempo completo, adecuar los sistemas administrativos

a las necesidades de la investigación de frontera y fomentar programas de emprendimiento tecnológico articulados con el sector productivo.

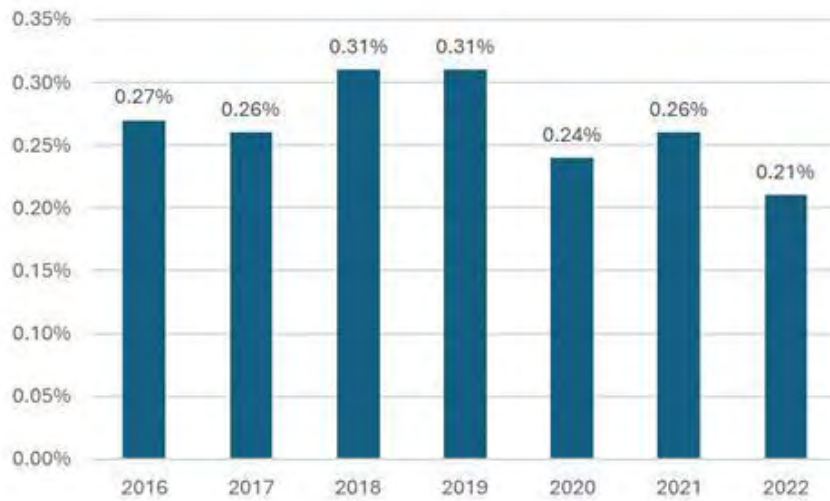
Para evaluar el alcance de este desafío se revisaron los cambios normativos e institucionales relacionados con la Ciencia, la Tecnología y la Investigación (CTel) y se analizaron indicadores como la evolución de la inversión total, pública y privada en I+D como porcentaje del PIB, así como el grado de incorporación de la investigación educativa en las políticas de formación docente por parte de las entidades territoriales. Sin embargo, es importante mencionar que estos indicadores no capturan elementos clave de la I+D como la calidad de la investigación, la consolidación de programas doctorales, la transferencia de conocimiento al sector productivo, la articulación con redes internacionales, ni el impacto de los programas de emprendimiento.

Estos datos permitirán identificar brechas, priorizar acciones y establecer metas concretas para incrementar la inversión, mejorar la articulación institucional y garantizar que la investigación tenga un impacto real en la calidad educativa y en la competitividad del país.

4.10.2. Avances y resultados

En primer lugar, se destaca el cambio institucional a través de la Ley 2162 de 2021, la cual fusionó a Colciencias con el nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Este cambio permitió que Colciencias pasó de ser un organismo administrativo a ser un ente rector de la política de ciencia, tecnología e innovación en el país. El reconocimiento como ministerio permitió elevar los temas de investigación y desarrollo (I+D), convirtiéndolos en ejes transversales para el desarrollo del país. Además, esta transición impulsó la descentralización de la I+D hacia las regiones y su internacionalización, vinculando activamente a la diáspora científica colombiana. También priorizó la transferencia de tecnología entre las universidades y las empresas para impulsar la competitividad y el empleo. Para asegurar la estabilidad de este nuevo ecosistema, el marco normativo garantiza la continuidad ininterrumpida de todos los contratos previos de Colciencias y entregó al MinCiencias la administración del Fondo Francisco José de Caldas y de los recursos de regalías, asegurando el músculo financiero necesario para consolidar una economía basada en el conocimiento. Por otra parte, con el Decreto 1666 de 2021 se modificó el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), como respuesta a las recomendaciones de la Misión Internacional de Sabios sobre el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. De esta manera, se fortaleció la gobernanza al reestructurar el SNCTI y crear el Consejo Científico Nacional, integrando en la toma de decisiones a la sociedad civil, las comunidades étnicas y el sector productivo. En segundo lugar, se analiza la información disponible sobre inversión en investigación y desarrollo (I+D). Es importante considerar que los datos sobre inversión en I+D como porcentaje del PIB abarcan todos los sectores de la economía y no exclusivamente la inversión relacionada con el sector educativo. Aunque estos indicadores son útiles para evaluar el esfuerzo nacional en ciencia y tecnología, deberían complementarse con métricas específicas del ámbito educativo.

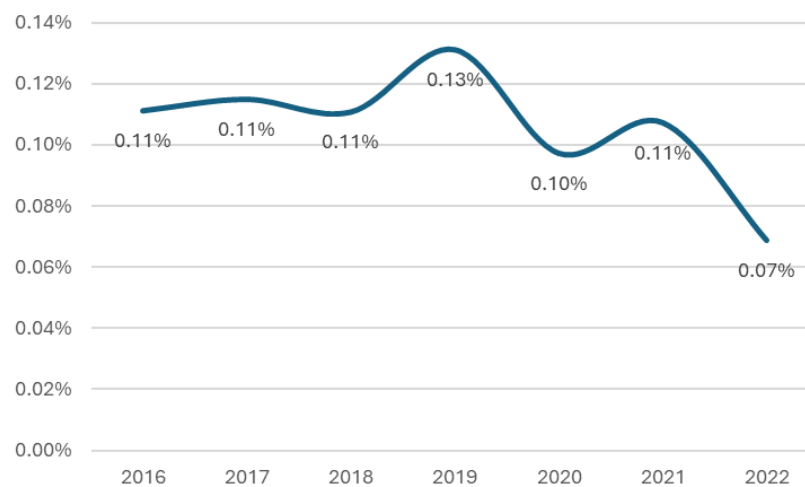
Gráfico 32. Inversión total I+D como porcentaje del PIB



Fuente: Encuesta de Inversión en Investigación y Desarrollo I+D- DANE

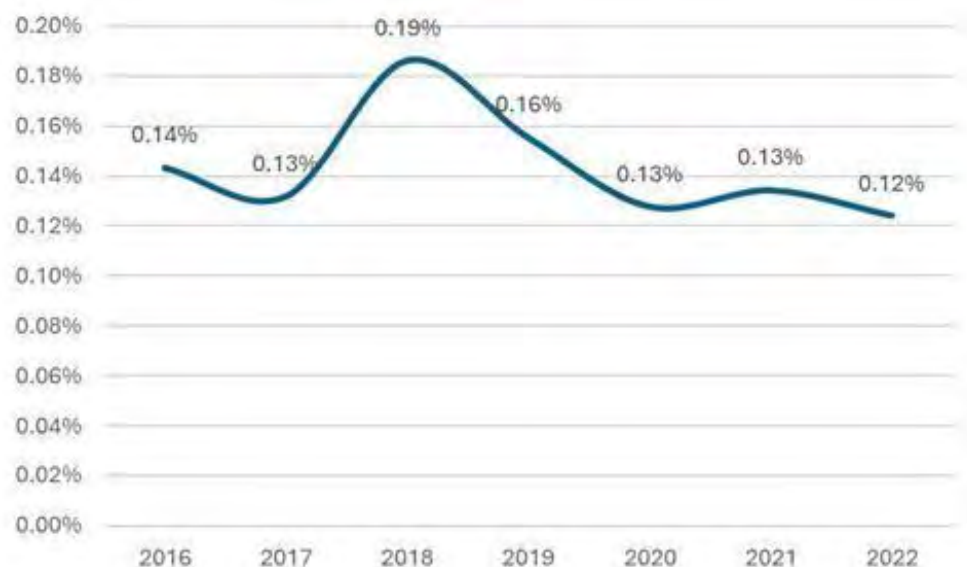
Entre el periodo 2016-2025, el comportamiento general de la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) en Colombia se ha caracterizado por niveles históricamente bajos frente a los estándares internacionales. A nivel general, la inversión representó el 0,24% del PIB en 2020 y descendió al 0,21% en 2022, manteniéndose muy por debajo del promedio de la OCDE del 2,71%. Con el fin de revertir esta tendencia, se estableció como meta en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 duplicar a 2026 la inversión nacional en I+D hasta alcanzar el 0,5% del PIB.

Gráfico 33. Inversión pública I+D como porcentaje del PIB



Fuente: Encuesta de Inversión en Investigación y Desarrollo I+D- DANE.

Gráfico 34. Inversión privada I+D como porcentaje del PIB



Fuente: Encuesta de Inversión en Investigación y Desarrollo I+D- DANE.

De manera desagregada se observa que la inversión pública alcanzó un pico del 0,13% del PIB en 2019, pero cayó drásticamente hasta el 0,07% en 2022. En contraste, la inversión privada tuvo su mejor desempeño en 2018 con un 0,19% del PIB, experimentando luego una tendencia a la baja hasta cerrar en 0,12% en 2022. Se puede afirmar que el sector privado y la academia jalonaron la inversión en I+D en el país durante el periodo de análisis.

De acuerdo con la información del DANE (2022), las empresas fueron las mayores ejecutoras del gasto con cerca de 1,86 billones de pesos, seguidas por las Instituciones de Educación Superior (IES) con 1,33 billones. En el caso del sector empresarial, estas inversiones se enfocaron en áreas como la ingeniería y tecnología (37,1%) y las ciencias naturales (24,3%). En el caso de las IES, estas centraron sus inversiones en las ciencias sociales (36,4%), la ingeniería y tecnología (19,4%) y las ciencias médicas y de la salud (12,0%). Ambos actores financiaron sus actividades mayoritariamente con recursos propios y se enfocaron en la investigación aplicada. Desde el ámbito público, la inversión se dirigió principalmente al sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural (36,4%), la ciencia, tecnología e innovación (30,1%) y el sector de minas y energía (14,4%).

Por otra parte, en cuanto a las políticas, planes y programas liderados por el sector público, se destaca que entre 2016 y 2018, bajo la dirección de Colciencias, la estrategia de investigación y desarrollo se concentró primordialmente en la formación de capital humano de alto nivel, destinando en un mayor porcentaje el presupuesto a becas doctorales. A nivel de investigación científica y exploración, el principal programa fue Colombia BIO, enfocado en el conocimiento y

aprovechamiento de la biodiversidad nacional. Simultáneamente, se buscó acercar la ciencia al sector productivo mediante los Pactos por la Innovación y un esquema de beneficios tributarios.

Posteriormente, en el periodo 2019-2022 se destaca el proceso de tránsito de Colciencias al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Además, en este periodo la pandemia de COVID-19 representó retos para la inversión en materia de I+D. Aunque se mantuvo la financiación histórica para becarios a través de Colfuturo y se siguió fomentando la vocación científica en niños y jóvenes con el Programa Ondas, la crisis sanitaria obligó a redirigir los esfuerzos e inversiones. Mediante la convocatoria de emergencia denominada MinCientatón, se buscó impulsar la I+D en diagnósticos y dispositivos médicos, además de fortalecer con recursos al Fondo de Investigación en Salud (FIS) para garantizar la soberanía sanitaria del país.

Entre 2023 y 2025, la política pública en materia de ciencia, tecnología y desarrollo dio un giro hacia las Políticas de Investigación e Innovación Orientadas por Misiones (PIIOM), estructurando el presupuesto en cinco grandes retos nacionales: Bioeconomía, Alimentación, Transición Energética, Soberanía Sanitaria y Ciencia para la Paz. En esta etapa destacan iniciativas mucho más focalizadas, como el programa Orquídeas para apoyar a mujeres en la ciencia, proyectos de vanguardia tecnológica como Colombia Robótica e Inteligencia Artificial, y el proyecto COLOMBIAVAC para el desarrollo de vacunas. Todos estos programas se proyectan hacia el futuro con un presupuesto histórico aprobado de 2,55 billones de pesos provenientes del Sistema General de Regalías para el bienio 2025-2026.

Finalmente, es importante mencionar los avances en lineamiento de política pública. Los documentos CONPES recientes han trazado una hoja de ruta para fortalecer la inversión en ciencia, tecnología e innovación en Colombia. El CONPES 4069³ de 2021 estableció siete ejes estratégicos orientados a incrementar la generación de conocimiento, la transferencia tecnológica y la apropiación social, reconociendo la baja inversión nacional en I+D frente a estándares internacionales. Por otra parte, el CONPES 4145⁴ de 2025 busca optimizar la asignación y transparencia del gasto público en I+D, priorizando sectores estratégicos como inteligencia artificial y automatización.

En conjunto, estas políticas pretenden revertir la tendencia decreciente de la inversión privada y consolidar un sistema nacional de innovación más competitivo y sostenible. El Gobierno impulsa que MinCiencias lidere las Políticas de Investigación e Innovación Orientadas por Misiones (PIIOM) para convertir a Colombia en una Potencia Mundial de la Vida mediante ciencia, tecnología e innovación. Estas políticas buscan orientar el ecosistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) a resolver retos sociales alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mediante cinco misiones: Bioeconomía y Territorio, Derecho Humano a la Alimentación, Transición Energética, Soberanía Sanitaria y Bienestar Social, y Ciencia para la Paz.

3 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4069.pdf>

4 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4145.pdf>

4.10.3. Retos y recomendaciones

Uno de los principales retos en este desafío es la inconsistencia y falta de calidad en los datos sobre inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) en el país. Actualmente, existe una notable disparidad entre las cifras reportadas por las principales fuentes de monitoreo, como el Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) del DNP y la Clasificación de las Funciones del Gobierno (COFOG) del Ministerio de Hacienda. Por ejemplo, en 2023 el COFOG registró 336.392 millones de pesos, mientras que el SPI apenas reportó 93.067 millones, evidenciando serias fallas de trazabilidad (DNP, 2025).

A estos problemas técnicos se suma el reto estructural de una inversión históricamente baja y altamente concentrada. Colombia destina apenas un 0,21% de su PIB a I+D, una cifra muy lejana al promedio del 2,71% de los países de la OCDE. Además, esta modesta inversión está fuertemente centralizada: entre 2017 y 2023, más del 80% de los recursos públicos se concentró en tan solo tres sectores: el sector agropecuario, seguido por ciencia, tecnología e innovación, y minas y energía. Esta asimetría dificulta enormemente generar un impacto transversal en el resto de la administración pública.

Además, se presenta una concentración regional en materia de I+D. De acuerdo con el DANE (2022), en Bogotá se concentran las mayores inversiones y el 90,2% del personal gubernamental dedicado a la I+D. Para cerrar la brecha internacional, el país enfrenta el desafío de ejecutar efectivamente el marco establecido en el CONPES 4145 de 2025, el cual proyecta recursos por 6,5 billones de pesos para el periodo 2024-2028. Finalmente, el ecosistema tiene el reto de orientar esta nueva inyección de capital hacia prioridades emergentes como la sostenibilidad ambiental y la economía circular.

Finalmente, hay un desafío de alineación operativa entre el sistema educativo y las prioridades nacionales de CTI. Para abordarlo, se requieren lineamientos concretos (proyectos, convocatorias, pilotos, escalamiento) para lograr que la investigación sea un eje desde la educación básica y media hasta posgrado. En esta línea, las Políticas de Investigación e Innovación Orientadas por Misiones (PIIOM) ya ofrecen un marco de prioridades y articulación que demanda traducción a instrumentos educativos y territoriales para que la ciencia se conecte con retos sociales.

5. Mecanismos de gobernanza del III Plan Nacional Decenal de Educación 2016–2026: balance y aprendizajes

El III Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) 2016–2026 fue concebido como un instrumento de política pública construido mediante un proceso de participación ciudadana y concertación con actores del sector educativo. Para garantizar que este ejercicio trascendiera la etapa de formulación, el Plan definió una estructura de gobernanza integrada por diferentes cuerpos colegiados con responsabilidades específicas. Entre ellos se encontraban la Comisión Gestora, encargada de acompañar la formulación, promover el desarrollo del Plan y realizar acciones

de monitoreo, seguimiento y evaluación; la Comisión Académica, responsable de orientar la construcción conceptual, la visión y los desafíos estratégicos; y la Comisión de Apoyo Regional, creada para fortalecer la articulación territorial y canalizar la participación de las entidades territoriales y demás actores regionales. En conjunto, estas instancias buscaban consolidar un modelo de gobernanza participativa que favoreciera la continuidad del Plan durante toda su vigencia y promoviera la corresponsabilidad entre el Estado, la academia, las organizaciones sociales y la ciudadanía. Esta estructura de gobernanza fue analizada en la evaluación de término medio del III PNDE elaborada por Proyectamos Colombia SAS, revelando una realidad compleja donde coexisten fortalezas de articulación con un marcado debilitamiento institucional. Aunque se define como una instancia de organizaciones que suman esfuerzos de forma voluntaria para el mejoramiento educativo, el informe constató que la Comisión ha operado de manera precaria, bajo condiciones de abandono e indiferencia institucional y sin respaldo técnico y presupuestal sostenido por parte del Ministerio de Educación Nacional (MEN) durante los primeros cuatro años del plan. A pesar de estas limitaciones operativas, la Comisión Gestora logró avances significativos mediante sus tres mesas de gestión: Académica, de Regionalización y de Coordinación y Comunicaciones. Entre sus mayores éxitos se destaca una presencia activa en el ámbito legislativo, con la incidencia en la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Asimismo, la Comisión impulsó talleres de sensibilización con secretarías de educación y elaboró publicaciones que sirven como instrumentos de gestión y conocimiento, demostrando una alta capacidad de incidencia y compromiso a pesar de la ausencia de una estructura institucional permanente. Con el propósito de complementar estos hallazgos, para esta evaluación final se incorporaron algunas entrevistas semiestructuradas con representantes de la Comisión Gestora. Más que reconstruir nuevamente aspectos relacionados con su conformación o funcionamiento, ampliamente documentados tanto en el III PNDE como en la evaluación intermedia, las entrevistas buscaron comprender la evolución de esta instancia durante toda la vigencia del Plan, identificar los principales retos enfrentados y recoger las lecciones derivadas de esta experiencia para futuros ejercicios de planeación educativa.

En relación con lo anterior, los testimonios obtenidos confirman que la Comisión Gestora se consolidó como un espacio de articulación entre organizaciones académicas, sociales, organismos internacionales y otros actores comprometidos con el seguimiento del III PNDE. Durante la vigencia del Plan promovió actividades de monitoreo, divulgación, organización de espacios académicos, acompañamiento territorial y producción de insumos técnicos, contribuyendo a mantener vigente la discusión sobre los desafíos estratégicos de la educación colombiana. Desde la perspectiva de los entrevistados, este trabajo permitió que la Comisión trascendiera el papel inicialmente previsto durante la formulación y asumiera una función permanente de acompañamiento, seguimiento e incidencia en torno a la política educativa de largo plazo. No obstante, las entrevistas también permiten profundizar en algunos aspectos identificados por la evaluación intermedia. En particular, evidencian el progresivo desgaste institucional experimentado por la Comisión Gestora durante la segunda mitad de la vigencia del Plan. La disminución gradual de organizaciones activas, la pérdida de dinamismo de

algunas mesas de trabajo y la ausencia de una estructura permanente de apoyo limitaron la continuidad de las acciones desarrolladas en los primeros años. A ello se sumó la inexistencia de mecanismos institucionales estables que garantizaran el seguimiento del Plan y respaldaran de manera sostenida el funcionamiento de la Comisión. De manera consistente, los entrevistados coinciden en señalar que la principal limitación para el desarrollo del III PNDE no estuvo relacionada con la capacidad técnica o el compromiso de la Comisión Gestora, sino con las dificultades para consolidar el Plan como una política de Estado con continuidad institucional. Desde su perspectiva, la apropiación del PNDE por parte de los diferentes gobiernos nacionales fue limitada, lo que restringió su capacidad para orientar de manera sistemática la formulación de políticas y los procesos de planeación educativa. En consecuencia, buena parte de las acciones impulsadas por la Comisión dependieron del liderazgo de las organizaciones participantes y de alianzas construidas con universidades, organismos internacionales y otros actores interesados en mantener vigente la agenda educativa de largo plazo.

También destacan que uno de los principales legados del III PNDE fue la consolidación de un proceso de construcción colectiva que trascendió el documento de política. Resaltan que el valor del Plan radicó, además de sus contenidos estratégicos, en la capacidad de convocar actores diversos, generar espacios de deliberación y promover consensos alrededor de los desafíos de la educación colombiana. Desde esta perspectiva, consideran que la evaluación de un plan decenal debe incorporar no solo el análisis del cumplimiento de metas e indicadores, sino también la valoración de los procesos de participación, gobernanza y articulación institucional desarrollados durante su implementación.

En conjunto, los hallazgos derivados de las entrevistas complementan la evidencia documental y los resultados de la evaluación intermedia, permitiendo comprender la evolución de los mecanismos de gobernanza previstos en el III PNDE durante toda su vigencia. La información recopilada evidencia que la sostenibilidad de una política educativa de largo plazo depende no solo de la calidad técnica de su formulación, sino también de la existencia de instancias de participación, coordinación y seguimiento con capacidad institucional para mantenerse activas a lo largo del tiempo. En este sentido, las lecciones identificadas constituyen un insumo relevante para fortalecer la arquitectura de gobernanza de los futuros planes nacionales decenales de educación y favorecer una mayor apropiación institucional de sus objetivos estratégicos.

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

A

ABP: Aprendizaje Basado en Proyectos

APA: American Psychological Association (normas de citación)

B

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

C

CDI: Centro de Desarrollo Infantil

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CILE: Centro de Inmersión en Lengua Extranjera

CLEI: Ciclo Lectivo Especial Integrado (programas para jóvenes y adultos)

COFOG: Clasificación de las Funciones del Gobierno (Ministerio de Hacienda)

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

CRESE: Evaluaciones de Competencias Socioemocionales del MEN

CTel: Ciencia, Tecnología e Investigación

CTI: Ciencia, Tecnología e Innovación

D

DAE: Dirección de Asesorías y Extensión (UPN)

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DBA: Derechos Básicos de Aprendizaje

DNP: Departamento Nacional de Planeación

DUA: Diseño Universal para el Aprendizaje

E

EDS: Educación para el Desarrollo Sostenible

ENS: Escuela Normal Superior

ET: Entidad Territorial

ETC: Entidad Territorial Certificada

F

FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo

FECODE: Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación

FIS: Fondo de Investigación en Salud

G

GEIH: Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE)

I

I+D: Investigación y Desarrollo

ICETEX: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior

ICFES: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación

ICN: Ingresos Corrientes de la Nación

IES: Institución de Educación Superior

IPC: Índice de Precios al Consumidor

IPG: Índice de Paridad de Género

J

JEC: Jornada Escolar Complementaria

M

MADS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MEN: Ministerio de Educación Nacional

MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

MinCiencias: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

MinTIC: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

O

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OTSI: Oficina de Tecnología y Sistemas de Información (MEN)

P

PAE: Programa de Alimentación Escolar

PDET: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

PDT: Plan de Desarrollo Territorial

PEC: Proyecto Educativo Comunitario

PEER: Plan Especial de Educación Rural

PEI: Proyecto Educativo Institucional

PER: Política de Educación Rural

PGN: Presupuesto General de la Nación

PIB: Producto Interno Bruto

PIIOM: Políticas de Investigación e Innovación Orientadas por Misiones

PISA: Programme for International Student Assessment (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes)

PMI: Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNDE: Plan Nacional Decenal de Educación

PNLE: Plan Nacional de Lectura y Escritura

PTA: Programa Todos a Aprender

PTAFI: Programa de Tutorías para el Aprendizaje y la Formación Integral

PTIES: Programa de Tránsito Inmediato a la Educación Superior

S

SAE: Sistema de Aseguramiento de la Educación

SEIP: Sistema Educativo Indígena Propio

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

SGP: Sistema General de Participaciones

SICODIS: Sistema de Información para la Gestión Financiera Territorial (DNP)

SIEE: Sistema Institucional de Evaluación de Estudiantes

SIMAT: Sistema Integrado de Matrícula

SIMES: Sistema Integrado de Educación Media y Superior

SNCTI: Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

SNIES: Sistema Nacional de Información de Educación Superior

SPI: Seguimiento a Proyectos de Inversión (DNP)

STEAM: Ciencia, Tecnología, Ingeniería, Arte y Matemáticas (por sus siglas en inglés)

T

TA: Tasa de Analfabetismo

TCB: Tasa de Cobertura Bruta

TIC: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

U

UIS: Universidad Industrial de Santander / UNESCO Institute for Statistics

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UPN: Universidad Pedagógica Nacional

USD: Dólar estadounidense

V

VAC: Vicerrectoría Académica (UPN)

VAF: Vicerrectoría Administrativa y Financiera (UPN)

VIEPS: Vicerrectoría de Investigación, Extensión y Proyección Social (UPN)

GLOSARIO

A

Acuerdo de Paz

El acuerdo firmado en 2016 entre el Gobierno y las FARC-EP. Incluyó compromisos para mejorar la educación en los territorios más afectados por el conflicto.

Adaptabilidad

La capacidad de la escuela para ajustarse a cada estudiante y a cada territorio, respetando diferencias y contextos.

Analfabetismo

Cuando una persona no sabe leer ni escribir. Afecta más a las zonas rurales y a las personas mayores.

Asequibilidad

Que haya suficientes escuelas, maestros y materiales para que todos puedan estudiar.

B

Brecha digital

La diferencia entre quienes tienen acceso a internet y tecnología, y quienes no. Se hizo muy visible durante la pandemia.

Brecha urbano-rural

La diferencia en oportunidades educativas entre quienes viven en ciudades y quienes viven en el campo.

C

Cátedra de la Paz

Una materia obligatoria en todos los colegios para enseñar a convivir y resolver conflictos sin violencia.

Cobertura educativa

El porcentaje de personas que están estudiando respecto a las que deberían estarlo según su edad.

Computadores para Educar

El programa del gobierno nacional que entrega computadores y tabletas a sedes educativas oficiales, con énfasis en zonas rurales y de difícil acceso, para reducir la brecha digital en las escuelas.

CONPES

Los documentos de política pública que aprueba el Consejo Nacional de Política Económica y Social. Son la hoja de ruta del Gobierno para sectores estratégicos como educación, ciencia y tecnología.

Crédito educativo condonable

Un préstamo para estudiar que se perdona total o parcialmente si el beneficiario cumple ciertas condiciones, como trabajar en zonas rurales o terminar sus estudios. Es uno de los mecanismos usados para apoyar la formación posgradual de los docentes.

CRESE

La estrategia de formación integral implementada en 5.000 colegios oficiales del país. Incorpora en el currículo enfoques artísticos, socioemocionales, antirracistas y de adaptación al cambio climático.

Currículo

Todo lo que una escuela enseña y cómo lo enseña: materias, contenidos, metodologías y valores.

Currículo flexible

Un currículo que se adapta a los ritmos y culturas de cada estudiante, sin imponer un molde único para todos.

D

De Cero a Siempre

La estrategia nacional de atención integral a la primera infancia, creada en Colombia para garantizar el desarrollo de los niños desde antes de nacer hasta los seis años, articulando salud, nutrición, educación y protección.

Deserción escolar

Cuando un estudiante abandona la escuela antes de terminar sus estudios, por razones económicas, familiares o porque la escuela no responde a sus necesidades.

Desafío estratégico

Cada uno de los diez grandes propósitos que Colombia se comprometió a impulsar en educación durante la vigencia del Plan Decenal.

Doble Titulación

El programa que permite a los estudiantes de los grados 10.º y 11.º graduarse simultáneamente como bachilleres y como técnicos del SENA, facilitando su ingreso al mundo laboral o a la educación superior.

E

Educación inicial

La educación que reciben los niños desde que nacen hasta los cinco o seis años. Es la etapa más importante para el desarrollo del cerebro.

Educación inclusiva

Una educación en la que todos tienen lugar: personas con discapacidad, comunidades étnicas, víctimas del conflicto. El sistema se transforma para que nadie quede por fuera.

Educación media

Los grados 10.º y 11.º del colegio. Es el paso previo a la universidad o al trabajo.

Educación rural

La educación en el campo. En Colombia enfrenta retos particulares: falta de maestros, escuelas distantes y poca conectividad.

Escalafón docente

El sistema que clasifica a los maestros según su formación, experiencia y evaluación, y determina su salario y condiciones laborales. Subir en el escalafón significa reconocimiento y mejor remuneración.

Escuela multigrado

Una escuela donde un solo maestro atiende al mismo tiempo a estudiantes de varios grados. Es común en zonas rurales dispersas donde no hay suficientes niños para tener un maestro por grado.

Estallido Social

El nombre popular del Paro Nacional de 2021, en el que miles de jóvenes exigieron, entre otras cosas, educación superior gratuita y más cupos universitarios.

Etnoeducación

La educación pensada con y para las comunidades étnicas del país: respeta sus lenguas, sus formas de aprender y sus saberes propios.

Extraedad

Cuando un estudiante está en un grado que no corresponde a su edad, señal de interrupciones o repeticiones en su camino escolar.

F

Formación continua docente

La capacitación que reciben los maestros mientras trabaja, para actualizar sus conocimientos y mejorar cómo enseñan.

Formación posgradual

Los estudios después de la carrera universitaria: especializaciones, maestrías y doctorados.

G

Generación E

El programa de gratuidad en educación superior que reemplazó a Ser Pilo Paga en 2018. A diferencia de su antecesor, no exige puntajes altísimos en las pruebas: prioriza a estudiantes de bajos recursos de instituciones públicas acreditadas.

Gobernanza educativa

La forma en que se toman las decisiones sobre educación y cómo se coordinan el gobierno, los maestros, las familias y las comunidades.

Gratuidad educativa

El derecho a estudiar sin pagar matrícula. En educación superior pública se logró en Colombia a partir de 2021.

I

Indicador educativo

Una medida concreta para saber si el sistema avanza. Por ejemplo, el porcentaje de estudiantes que terminan el bachillerato.

Inversión en educación

El dinero que el Estado destina al sector educativo para pagar maestros, mantener escuelas y crear programas nuevos.

M

Matrícula Cero

La política que desde 2021 exime del pago de matrícula a los estudiantes de estratos 1, 2 y 3 en universidades públicas.

Modelo educativo flexible

Una forma de enseñar adaptada a quienes no pueden seguir el horario normal: campesinos, jóvenes que trabajan, personas en zonas apartadas.

Municipios PDET

Los 170 municipios priorizados por el Acuerdo de Paz para la transformación rural. Son los territorios más afectados por el conflicto armado y con mayores índices de pobreza, donde se focalizan los programas de educación rural.

P

Pandemia por COVID-19

La crisis sanitaria de 2020-2022 que obligó a cerrar los colegios en Colombia casi 60 semanas y afectó gravemente el aprendizaje de millones de estudiantes.

Paradigma educativo

La manera de entender qué es la educación y cómo debe enseñarse. Los paradigmas cambian: antes el maestro lo sabía todo; hoy se habla de aprendizaje activo y participación.

Permanencia escolar

Que los estudiantes no solo entren al sistema educativo, sino que se queden hasta terminar. Depende del transporte, la alimentación, la seguridad y la pertinencia de lo que se enseña.

Plan Decenal de Educación

Un acuerdo colectivo sobre hacia dónde debe ir la educación en Colombia durante diez años. Lo construyen el gobierno, los maestros, las familias y la sociedad civil, y trasciende los cambios de gobierno.

Planta docente

El total de cargos de maestros y directivos docentes autorizados en el sistema educativo oficial. Define cuántos maestros puede contratar cada municipio o departamento.

Posconflicto

El periodo después de firmar un acuerdo de paz, en el que se reconstruyen los territorios y se garantiza que el conflicto no se repita. La educación es uno de sus pilares.

Pruebas Saber

Las evaluaciones estandarizadas que aplica el ICFES para medir los aprendizajes de los estudiantes colombianos en diferentes grados. Sus resultados son uno de los principales indicadores de calidad del sistema educativo.

R

Rezago educativo

El atraso acumulado en aprendizaje o en años de escolaridad, tanto de una persona como de una región completa.

S

Ser Pilo Paga

El programa de becas para educación superior del gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018), que financió los estudios de estudiantes con altos puntajes en las pruebas Saber y bajos ingresos en universidades privadas de alta calidad.

Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP)

El sistema de educación construido por los pueblos indígenas, basado en sus propias formas de enseñar y aprender. Fue reconocido oficialmente por el Estado en 2025.

Sistema General de Participaciones (SGP)

El mecanismo por el que el Gobierno transfiere dinero a los municipios y departamentos para pagar los servicios básicos, incluida la educación.

T

Tasa de cobertura

El porcentaje de personas que están estudiando en un nivel educativo respecto a las que deberían estarlo.

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)

Internet, computadores, tabletas y plataformas digitales usadas para aprender y comunicarse. Son una herramienta poderosa cuando los maestros saben usarlas.

Todos a Aprender (PTA)

El programa del Ministerio de Educación Nacional que envía tutores a las escuelas para acompañar a los maestros en sus prácticas pedagógicas, con énfasis en matemáticas y lenguaje en los primeros grados.

Trayectoria educativa

El camino completo de una persona como estudiante: desde el jardín infantil hasta la universidad. Una trayectoria sin interrupciones es señal de que el sistema funciona.

U

Universidad en tu Territorio

El programa que lleva la educación superior a municipios y regiones donde antes no había oferta universitaria, acercando la universidad a los jóvenes en lugar de obligarlos a desplazarse a las grandes ciudades.

V

Viabilización de cargos docentes

El trámite administrativo por el que el Ministerio autoriza la creación de nuevas plazas de maestros. Sin ese paso, un alcalde no puede nombrar un maestro aunque tenga el dinero para pagarlo.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Forero, N., & Velásquez, A. M. (2018). Educación para la ciudadanía mundial en Colombia: oportunidades y desafíos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 23(78), 937-961.

Álvarez-Rodríguez, A. A. (2021). El Paro nacional del 2021 en Colombia: estallido social entre dinámicas estructurales y de coyuntura. La relevancia de la acción política y del diálogo en su desarrollo y transformación. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (33), 1-12. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i33.11864>

Baxter, J., & Franco, J. (2022). ¿Una oportunidad para reconstruir mejor o de forma diferente? Repensando el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (Educación de calidad) en tiempos de la pandemia. *Documentos de trabajo, Facultad de Educación*, 1-34.

Cepeda Másmela, C. (2024). Del movimiento estudiantil al Paro Nacional: oportunidades, bases y marcos para la movilización social en Colombia. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 29(2), 1-20. <https://doi.org/10.6035/recerca.7712>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025). Brecha de conectividad entre hogares de los quintiles de mayores (Q5) y menores ingresos (Q1), países seleccionados de América Latina y el Caribe. CEPALSTAT. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>

De la Cruz-Veliz, M. P., Quevedo-Álava, J. R., Bravo-Acosta, A. E., & Loo-Álvarez, M. P. (2025). Análisis de la brecha digital y su influencia en el acceso a la información educativa. *Innova Science Journal*, 3(2), 52-64. <https://doi.org/10.63618/omd/isj/v3/n2/53>

Díaz Galán, E. C. (2021). El Acuerdo de Paz para Colombia: Un singular mecanismo de consolidación de la paz. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XXI, 933-961.

Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Jacho Guanoluiza, N. del P., Ovilla Bueno, S., Jiménez Encarnación, D. A., & Franjul Sánchez, A. (2024). La aplicación de las TIC en la educación: avances, desafíos y perspectivas futuras. *Pedagogical Constellations*, 3(2), 60-76. <https://doi.org/10.69821/constellations.v3i2.54>

Kuhn, T. (1962). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.

Lince Bohórquez, W. (2022). Dialéctica del estallido social en Colombia 2021: ecosistema de la contienda política-económica inherente al capitalismo-imperialismo. *El Ágora USB*, 22(1), 464-485. <https://doi.org/10.21500/16578031.6090>

López Gómez, C., & Hernández Bello, Á. (2017). Pedagogía y paz: Reflexiones acerca de la participación ciudadana en el posconflicto colombiano. *Revista Filosofía UIS*, 16(2), 241-256. <https://doi.org/10.18273/revfil.v16n2-2017011>

Marriner Castro, K. V., & Menjura Roldán, T. (2022). Implementación del Acuerdo Final y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: ¿una reforma rural integral para los territorios? *Opera*, (30), 33-54. <https://doi.org/10.18601/16578651.n30.04>

Martínez García, J. S. (2025). *Educación para la paz y régimen visual de la protesta social en Colombia: El Paro Cívico de 1977 (S. XX) y el Estallido social del 2019-2021 (S. XXI)* [Tesis de Maestría, Universidad Distrital Francisco José de Caldas].

Mejía, M. R. (2011). Los movimientos educativos y pedagógicos del siglo XXI. Planeta Paz, Programa Ondas, Expedición Pedagógica Nacional. [DOI pendiente de verificación]

Melo-Becerra, L., Ramos-Forero, J., Rodríguez Arenas, J., & Zárate-Solano, H. (2021). Efecto de la pandemia sobre el sistema educativo: El caso de Colombia. *Borradores de Economía*, 1-58.

Millán-Torres, M. Á., & Montoya-Jiménez, J. A. (2020). Educación rural para la paz en Colombia: algunas reflexiones. *Investigación y Postgrado*, 35(2), 107-127.

Ministerio de Educación Nacional. (2017). *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026: El camino hacia la calidad y la equidad*.

ONU. (2010). *The Right to Education in Emergency Situations*. United Nations.

Proyectamos Colombia SAS. (2022). *Evaluación de medio término del Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026: Informe final*. Bogotá, Colombia.

Quinga-Villa, C. A., Zambrano-Cuenca, A. M., Mendoza-Suárez, Y. L., & Lara-Imbaquingo, F. A. (2023). Brecha digital en la educación: causas y soluciones. *Space Scientific Journal of Multidisciplinary*, 1(4), 1-19. <https://doi.org/10.63618/omd/ssjm/v1/n4/21>

Ramírez, E., & Vargas, L. M. (2023). Crisis y estallido social en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 53(1), 1-18. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol53n1.9>

Suárez Espejo, A. N., & González Rodríguez, S. (2021). *Enfoque de educación para la paz en Colombia: Aproximaciones, limitaciones y potencialidades* [Trabajo de grado de Especialización no publicado]. Universidad Pedagógica Nacional.

Tomasevski, K. (2004). *Indicadores del derecho a la educación*. UNESCO Bangkok.

Trujillo Campo, A. N., & Gómez Ruiz, L. C. (2015/2016). Educación popular y educación propia: ¿alternativas pedagógicas para la construcción de paz en Colombia? *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, (8/9), 53-74.

Vargas, S. L. (2017). Lineamientos para la educación rural en el posconflicto: Marco del acuerdo de paz Colombia 2016. *Revista Hojas y Hablas*, (14), 123-130. <https://doi.org/10.29151/hojasyhablas.n14a9>

Velasco Sánchez, M. (2024). Transformando la educación en Colombia: políticas de innovación con TIC en la era digital. *Discimus. Revista Digital de Educación*, 3(1), 121-150. <https://doi.org/10.61447/20240601/art05>

Zuleta, H., Penhá, A., Sánchez, F., Maldonado, D., Baxter, J., & Cortés, C. (2025). Cambio demográfico y educación básica y media en Colombia. *Nota Macro*, 1-15.

Zuleta, H., Penhá, A., Sánchez, F., Maldonado, D., Baxter, J., & Cortés, C. (2025). Cambio demográfico y educación superior y posmedia en Colombia. *Nota Macro*, 1-13.

Vargas, S. L. (2017). *Lineamientos para la educación rural en el posconflicto: Marco del acuerdo de paz Colombia 2016*. Revista Hojas y Hablas, (14), 123-130. <https://doi.org/10.29151/hojasyhablas.n14a9>

Velasco Sánchez, M. (2024). *Transformando la educación en Colombia: políticas de innovación con TIC en la era digital*. Discimus. Revista Digital de Educación, 3(1), 121-150. <https://doi.org/10.61447/20240601/art05>

Zuleta, H., Penhá, A., Sánchez, F., Maldonado, D., Baxter, J., & Cortés, C. (2025). Cambio demográfico y educación básica y media en Colombia. *Nota Macro*, 1-15.

Zuleta, H., Penhá, A., Sánchez, F., Maldonado, D., Baxter, J., & Cortés, C. (2025). Cambio demográfico y educación superior y posmedia en Colombia. *Nota Macro*, 1-13.

**POR EL DERECHO A LA
EDUCACIÓN**