

CAPÍTULO 1

ANEXOS

Anexo 1.

Diagnóstico de la educación inicial en Colombia

En las últimas tres décadas, el marco normativo de la educación inicial en Colombia ha pasado de concebir este nivel como una antesala a la escuela a reconocerlo como el punto de partida del derecho a la educación y del desarrollo integral en la primera infancia. La Ley 115 de 1994, o Ley General de Educación, fue el primer paso que incorporó la educación preescolar como parte del servicio educativo formal, con un grado obligatorio, aunque aún bajo la idea de «preparación para la primaria». Dos décadas después, la Ley 1804 de 2016, que adoptó la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, transformó esa mirada al establecer que la educación inicial es un derecho en sí misma, no un simple prerrequisito. Con ella se consolidó un enfoque intersectorial que vincula educación, salud, protección y cultura, y que exige al Estado garantizar condiciones de desarrollo integral desde los primeros años.

Esa visión se materializó en normas complementarias como el Decreto 1075 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Educación) y el Decreto 2105 de 2017, los cuales precisaron los estándares de calidad, los lineamientos pedagógicos y las condiciones para el talento humano en educación inicial. A esto se suman los documentos CONPES 109 de 2007 y CONPES 3918 de 2018, que definieron las bases de coordinación y financiación entre sectores, mientras que la Resolución 1730 de 2021 del MEN reglamentó los criterios de calidad y operación para las instituciones que prestan este servicio. En conjunto, este entramado normativo sienta una base robusta, en la educación inicial es un com-

ponente estructural de las trayectorias educativas, con responsabilidad compartida entre el Estado, las familias y la sociedad.

Pese a este robusto marco, los datos muestran que el reconocimiento legal no ha bastado para asegurar equidad desde el inicio. Según el Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2024) y el Observatorio de Gestión Educativa (ExE, 2025), Colombia ha ampliado su red de atención y educación inicial, pero el acceso continúa siendo desigual. En 2025, el país registra 4,46 millones de niños y niñas entre 0 y 5 años, de los cuales el 70,5 % vive en zonas urbanas y el 29,5 % en áreas rurales. Esa distribución revela el primer punto de inequidad, ya que en el ciclo 1 (0 a 2 años) la cobertura apenas alcanza el 44 %, mientras el 56 % restante no accede a servicios institucionales o identificados. En el ciclo 2 (3 a 5 años), la situación mejora —63 % de cobertura—, pero aún más de un tercio de los niños en edad preescolar queda por fuera de cualquier modalidad educativa o de desarrollo integral.

Esta desigualdad inicial se refleja también en la infraestructura y en la forma como se prestan los servicios. En 2023, Colombia contaba con 75 623 unidades de atención, distribuidas casi por igual entre zonas urbanas (52,3 %) y rurales (47,7 %). La aparente paridad, sin embargo, encubre realidades muy distintas. En las ciudades, la oferta suele estar integrada a jardines escolares o a programas del MEN, mientras que en el campo depende en gran parte del ICBF, que concentra el 72,3 % de las unidades frente al 27,7 % del sector educativo formal. Este desequilibrio implica que los niños rurales reciben una atención más social que pedagógica, lo que limita el desarrollo de aprendizajes tempranos y debilita la continuidad hacia la educación formal.

Las brechas no terminan allí, porque las desigualdades también se expresan en la condición y el origen. En 2023, los niños pertenecientes a grupos étnicos, población desplazada o con discapacidad representaban apenas el 4,9 % de la matrícula total en preescolar y transición, una señal de inclusión más nominal que efectiva. A esto se suma la brecha en la formación docente, ya que, de los 54 018 maestros vinculados a estos niveles, solo el 47,6 % tiene licenciatura y una cuarta parte cuenta con posgrado pedagógico, cifras reducidas frente al papel decisivo que cumple este ciclo en el desarrollo cognitivo y socioemocional infantil.

Con este panorama, se vuelve evidente que los avances normativos y de cobertura conviven con desigualdades que persisten y se profundizan. La educación inicial avanza, pero lo hace por rutas distintas, una más consolidada y con mayor acompañamiento pedagógico en las ciudades, y otra más frágil y discontinua en los territorios rurales y vulnerables. En términos de trayectorias, las brechas no se abren dentro del sistema, sino antes de entrar en él.

Las evaluaciones más recientes refuerzan esta lectura y muestran que el desafío central ya no está en el acceso, sino en la calidad. La evaluación de impacto de Econometría S. A. (2022) sobre los servicios del ICBF identificó avances en el desarrollo socioemocional y del lenguaje de los niños que asisten a programas institucionales, pero también una marcada heterogeneidad en los resultados, asociada al tipo de modalidad, la región y el nivel de formación del personal a cargo. En la misma dirección, la Medición Nacional de la Calidad de la Educación Inicial, desarrollada por la Universidad de los Andes y el MEN, mostró que, aunque la mayoría de los entornos cumple con estándares básicos de cuidado y bienestar, son escasas las experiencias pedagógicas que realmente estimulan el pensamiento, la exploración o el juego con propósito. En conjunto, ambas mediciones coinciden en un mensaje claro: Colombia ha logrado ampliar su cobertura en la primera infancia, pero no ha podido garantizar que esa expansión se traduzca en oportunidades educativas equivalentes. La educación inicial crece, pero lo hace sobre bases desiguales, y mientras la calidad dependa del territorio, del prestador o del nivel de formación docente, las trayectorias educativas seguirán fragmentándose desde su origen.

Referencias

- Decreto 1075 de 2015. (2015). *Decreto Único Reglamentario del Sector Educativo*. Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
- Decreto 2105 de 2017. (2017). *Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 en lo relacionado con educación inicial*. Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Política pública de primera infancia* (CONPES Social 109).
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia* (CONPES 3918).
- Econometría S.A. (2022). *Evaluación de impacto de los servicios de atención a la primera infancia del ICBF*. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Fundación Empresarios por la Educación. (2025). *Tablero de Control del Observatorio de Gestión Educativa*. ExE.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2023). *Informe estadístico anual 2023 sobre unidades de servicio de primera infancia*. ICBF.
- Ley 115 de 1994. (1994). *Por la cual se expide la Ley General de Educación*. Congreso de la República de Colombia.
- Ley 1804 de 2016. (2016). *Por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre*. Congreso de la República de Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional. (2021). *Por la cual se establecen criterios de calidad y operación para la educación inicial*. Resolución 1730 de 2021: MEN.
- Ministerio de Educación Nacional. (2024). *Estadísticas de educación inicial y preescolar 2024* (Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media - SINEB). MEN.
- Ministerio de Educación Nacional & Universidad de los Andes. (2022). *Medición Nacional de la Calidad de la Educación Inicial en Colombia*. MEN.

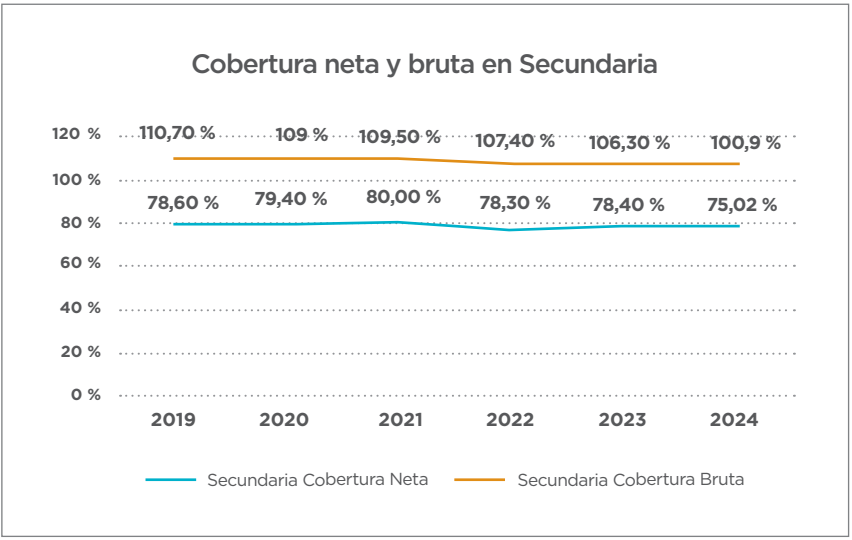
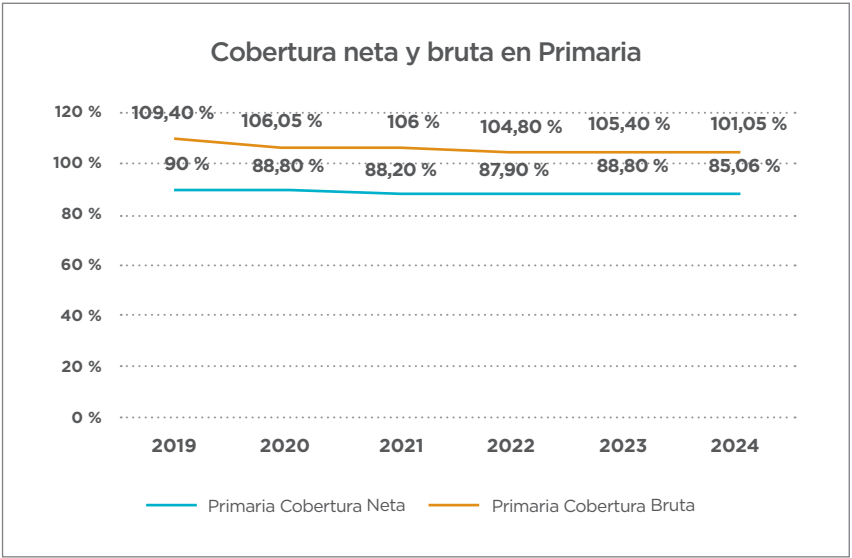
Anexo 2.

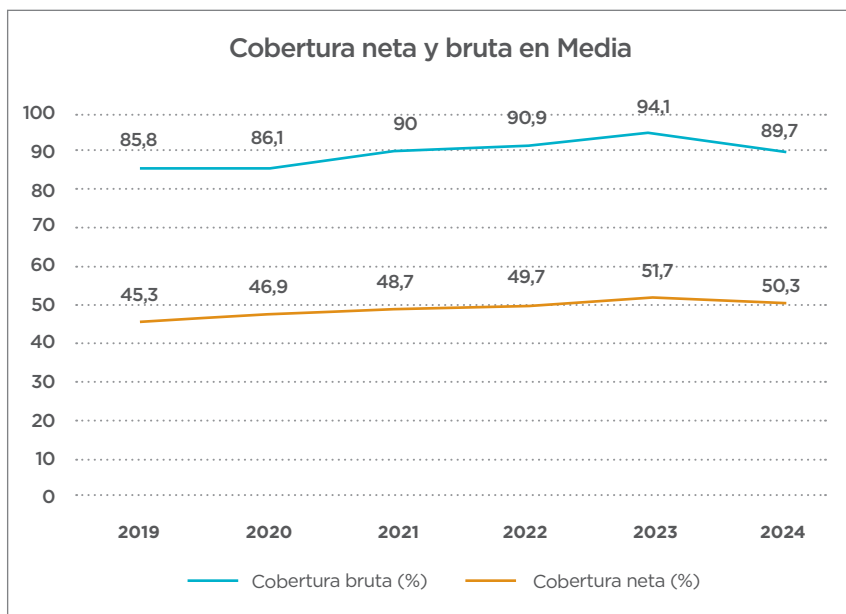
Panorama de las trayectorias educativas en básica y media

La educación básica y media debería funcionar como el tramo más estable de cualquier trayectoria educativa, el espacio donde niñas, niños y jóvenes consolidan aprendizajes esenciales y desarrollan las habilidades que les permitirán avanzar sin tropiezos hacia niveles posteriores. Cuando ese tramo falla, todo el recorrido se debilita, porque cualquier rezago temprano se convierte en un obstáculo mayor unos años después. Entender cómo se comportan los indicadores en estos niveles no es un ejercicio técnico, es una forma de leer la salud del sistema educativo y de anticipar dónde y por qué se están rompiendo las trayectorias.

El comportamiento reciente de los indicadores de básica y media revela un patrón incómodo: el sistema logra atraer a casi todos, pero no consigue que avancen con la misma fuerza. En primaria, la cobertura neta alcanza el 85,06 % en 2024, pero ese impulso se frena en seco al llegar a secundaria, donde cae al 75,02 % (ver gráfica 1) y se combinan señales claras de fragilidad. La deserción sube al 4,16 %, la repitencia llega al 11,6 % y la reprobación al 9,28 %, cifras que no solo hablan de pérdida de estudiantes, sino de pérdida de ritmo escolar y acumulación de rezagos desde edades tempranas. Estas tendencias no son nuevas, los registros muestran quiebres similares desde antes de la pandemia, lo que confirma que no son un efecto coyuntural, sino un problema estructural que se ha venido profundizando con el tiempo.

Gráfica 1. Tendencias de cobertura neta en la educación básica primaria, secundaria y media, 2019-2023





Fuente: Observatorio a la Gestión Educativa, Fundación Empresarios por la Educación (2024).

El deterioro tampoco se limita a lo que ocurre dentro de cada ciclo, porque las trayectorias se debilitan justamente en los momentos de avance entre niveles. Aunque el tránsito inmediato de primaria a secundaria alcanza el 86,1 %, al finalizar la secundaria esa continuidad se reduce y solo el 85,3 % logra pasar a la educación media, una señal de que el sistema pierde fuerza justo cuando debería consolidarse. Esa pérdida acumulada desemboca en un embudo claro en los grados 10.º y 11.º, donde la cobertura neta en 2024 es de apenas 51,7 %, lo que significa que casi la mitad de los jóvenes en edad teórica no está cursando el nivel o lo hace con rezagos que terminan comprometiendo la transición hacia la educación posmedia.

Una parte importante de la discontinuidad en las trayectorias puede estar relacionada con las condiciones reales de la oferta educativa. No siempre es una decisión individual de los estudiantes, sino la consecuencia de un sistema que se va estrechando a medida que avanza el ciclo escolar. En 2023, solo 11 376 sedes ofrecían educación media, frente a 47 899 en primaria y 24 086 en secundaria, una reducción que hace que

el acceso a décimo y once dependa de cuántas puertas están efectivamente abiertas en cada territorio. Esta disponibilidad desigual se acentúa en zonas rurales y dispersas, donde predominan sedes incompletas, plantas docentes fragmentadas y una conectividad que apenas alcanza el 59,3 % de los establecimientos. Para muchas familias, continuar en la media implica recorrer distancias largas, asumir costos adicionales o, simplemente, no contar con una institución cercana que ofrezca los grados finales.

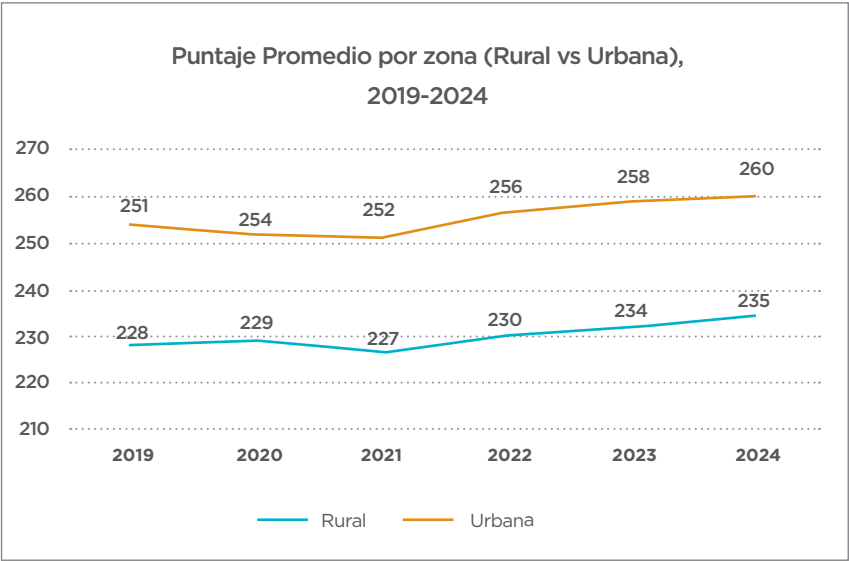
Las brechas territoriales confirman esta realidad. Según el MEN, departamentos como Guaviare, Guainía o Vaupés registran coberturas netas muy por debajo del promedio desde la primaria, y al llegar a secundaria la situación se vuelve aún más crítica. En ocho departamentos, solo seis de cada diez jóvenes están matriculados, y en Vichada, Guainía y Vaupés las tasas caen incluso por debajo del 40 %. En estos contextos, la continuidad educativa depende tanto del lugar donde se nace como de las oportunidades reales para permanecer en el sistema. Aun así, existen señales de que las trayectorias pueden fortalecerse cuando hay políticas sostenidas: Bolívar logró incrementar su cobertura neta en 15,7 puntos entre 2011 y 2023 y alcanzó el 83 %, un avance que muestra que el rezago territorial no es un destino inevitable.

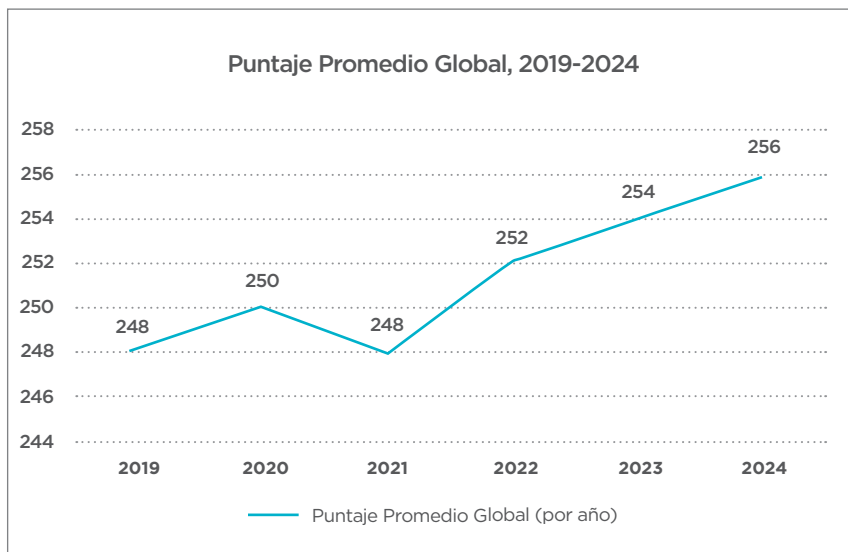
Estas brechas no solo se expresan en el territorio, también atraviesan las condiciones de vida y las experiencias escolares de los estudiantes. La combinación de pobreza, rezagos que se arrastran desde la básica y una oferta que muchas veces no dialoga con las expectativas ni con la realidad de los adolescentes termina erosionando el sentido de la escuela. En ese contexto, sostener la trayectoria se vuelve una tarea cuesta arriba. El Banco Mundial (2023) estima que los estudiantes rurales pueden acumular hasta dos años de rezago en escolaridad efectiva frente a sus pares urbanos, una distancia que no se cierra fácilmente ni siquiera con programas de apoyo como el PAE o el transporte escolar rural. Esta brecha acumulada funciona como una barrera silenciosa que empuja a muchos jóvenes fuera del sistema antes de llegar a la media o en pleno tránsito hacia la posmedia.

A ese rezago acumulado se suma lo que muestran las evaluaciones de aprendizaje, porque las brechas no solo están en la permanencia o en el acceso a la media: también aparecen en lo que los estudiantes logran

aprender a lo largo del camino. Las pruebas Saber 11 revelan diferencias amplias entre jóvenes de niveles socioeconómicos altos y bajos, así como entre estudiantes urbanos y rurales, lo que confirma que las desigualdades materiales y territoriales se traducen en desigualdades pedagógicas. En áreas como lectura crítica y matemáticas, los puntajes de los grupos más favorecidos pueden superar en más de 30 puntos a los de estudiantes que crecen y estudian en condiciones vulnerables, una distancia que habla menos de capacidades individuales y más de oportunidades educativas profundamente desiguales. La geografía repite el mismo patrón, porque mientras Bogotá, Santander o Antioquia concentran los mejores resultados del país, departamentos como Chocó, La Guajira o Vichada se mantienen rezagados de forma persistente, reflejando trayectorias escolares que se diferencian mucho más por el contexto donde se nace que por el esfuerzo de cada estudiante.

Gráfica 2. Resultados del puntaje promedio global en pruebas Saber 11





Fuente: Observatorio a la Gestión Educativa, Fundación Empresarios por la Educación (2024).

En este panorama, las experiencias de intervención temprana ayudan a dimensionar que estas brechas no son inevitables. El programa Enseñar al Nivel Adecuado (ENAd), implementado por la Fundación Aprender a Quererte, muestra con claridad cómo los rezagos pueden identificarse y abordarse antes de que se vuelvan irreversibles. Sus diagnósticos iniciales indican que en Colombia 2 de cada 3 niños de 10 años no logran leer con suficiencia o presentan dificultades críticas de comprensión, una señal temprana de las desigualdades que después reaparecen en la secundaria y la media. El modelo agrupa a los estudiantes según su nivel real de desempeño y desarrolla tutorías intensivas de 30 a 40 horas en lectura y matemáticas, estrategia que permitió, en su piloto, evaluar a 562 niños, identificar a 266 rezagados y organizarlos en 11 grupos de aprendizaje para acelerar su progreso. Este tipo de iniciativas confirma que, cuando existen apoyos estructurados y continuos, los estudiantes pueden recuperar ritmo y sostener su trayectoria educativa. En Colombia, sin embargo, estos mecanismos aún no alcanzan la escala necesaria o dependen del territorio, lo que deja a muchos estudiantes sin las herramientas para cerrar las brechas que arrastran desde los primeros años.

Lo que muestran estos indicadores es que las trayectorias educativas no se quiebran de un momento a otro. Se erosionan lentamente cuando la escuela no logra sostener el ritmo, cuando la oferta disminuye justo donde debería ampliarse y cuando los aprendizajes se vuelven un reflejo directo de la cuna y el territorio. Colombia ha logrado que la mayoría de los estudiantes entren al sistema, pero aún no garantiza que puedan avanzar con la misma fuerza, ni que encuentren en la media un espacio real para proyectarse hacia el posgrado, la educación técnica o el trabajo. Reconocer esta fractura es el primer paso para corregirla, porque, mientras las oportunidades dependan del lugar donde se vive, del tipo de sede disponible o del nivel socioeconómico, las trayectorias seguirán divergiendo. Fortalecer la educación básica y media no es una tarea sectorial, es una apuesta estructural para que llegar a la educación posmedia no sea un privilegio, sino la continuidad natural de un sistema que acompaña, nivela y sostiene a cada estudiante en el momento en que más lo necesita.

Referencias

- Banco Mundial. (2023). *Informe sobre rezago escolar y brechas territoriales en Colombia*. Banco Mundial.
- Fundación Aprender a Quererte. (2023). *Enseñar al Nivel Adecuado* (ENAd). <https://www.fundacionaprenderaquererte.org/enad>
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). (2024). *Resultados de las pruebas Saber 11: Reportes institucionales 2024*. ICFES.
- Ministerio de Educación Nacional. (2024). *Cobertura y matrícula oficial en educación básica y media: Sistema de Información de Matrícula (SIMAT) 2024*. MEN.

Anexo 3.

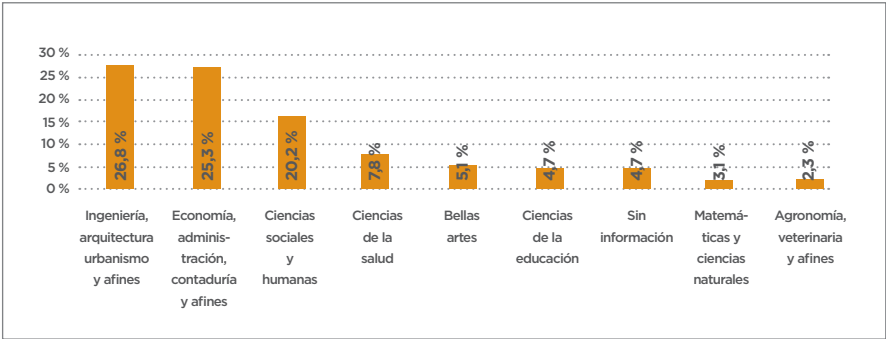
Trayectorias posmedia en clave de acceso, permanencia y aprendizajes

La educación posmedia se ha convertido en un tramo decisivo para asegurar trayectorias educativas continuas, pertinentes y conectadas con las oportunidades económicas de los territorios. Analizar quiénes acceden, en qué tipo de programas se matriculan, cuántos logran permanecer y qué aprendizajes alcanzan permite entender no solo el desempeño del sistema, sino también los puntos donde se abren o se consolidan brechas sociales. En este nivel confluyen modalidades diversas —educación superior, formación técnica y tecnológica, Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH) y programas del SENA— que amplían las rutas disponibles para los jóvenes, especialmente para quienes buscan alternativas más flexibles y vinculadas al empleo. La ETDH cumple un papel central en este ecosistema, ya que ofrece trayectorias más cortas y ajustadas a contextos productivos locales, lo que la convierte en una opción estratégica para estudiantes cuyas condiciones económicas o familiares dificultan ingresos o permanencias prolongadas en la educación universitaria tradicional.

En 2023, de los más de 4,8 millones de estudiantes matriculados en educación posmedia, la mayoría se encontraba en 365 Instituciones de Educación Superior, el 45,6 % privadas y el 54,4 % públicas (MEN, 2024a). Del total, el 66,0 % cursaba programas universitarios, frente al 22,4 % en tecnológicos y apenas el 3,7 % en técnicos profesionales (MEN, 2024a). Esta distribución confirma que el sistema continúa privilegiando la educación universitaria tradicional, mientras relega trayec-

torias más cortas y flexibles que podrían responder con mayor rapidez a las necesidades de los jóvenes y de los territorios. La concentración por áreas de formación (ver gráfica 1) refuerza este panorama, pues limita la diversificación del talento humano y restringe el potencial de la educación posmedia como motor de desarrollo territorial e inclusión social. No es casual que la OCDE (2022a) advierta que, sin una oferta más diversa y alineada con los desafíos locales, los sistemas de educación terciaria tienden a reproducir desigualdades y a perder relevancia frente a las expectativas de los jóvenes.

Gráfica 1. Matrícula de Educación Superior por área de conocimiento



Fuente: Observatorio a la Gestión Educativa ExE, 2024.

En la ETDH, los retos de calidad son aún más evidentes. En 2023 había 4385 instituciones activas, de las cuales solo 445 contaban con certificado de calidad vigente (10,15 %). De los 25 022 programas ofrecidos, únicamente 2231 estaban certificados (8,92 %). La matrícula total llegó a 647 778 estudiantes, concentrada principalmente en Ventas y Servicios (121 395), Salud (74 897), Finanzas y Administración (70 338) y Oficios, Operación de Equipo y Transporte (25 528) (MEN, 2024b). Aunque esta oferta amplía las posibilidades de trayectorias diversas y pertinentes, la baja proporción de programas certificados limita su capacidad para consolidarse como una alternativa sólida frente a la educación universitaria tradicional.

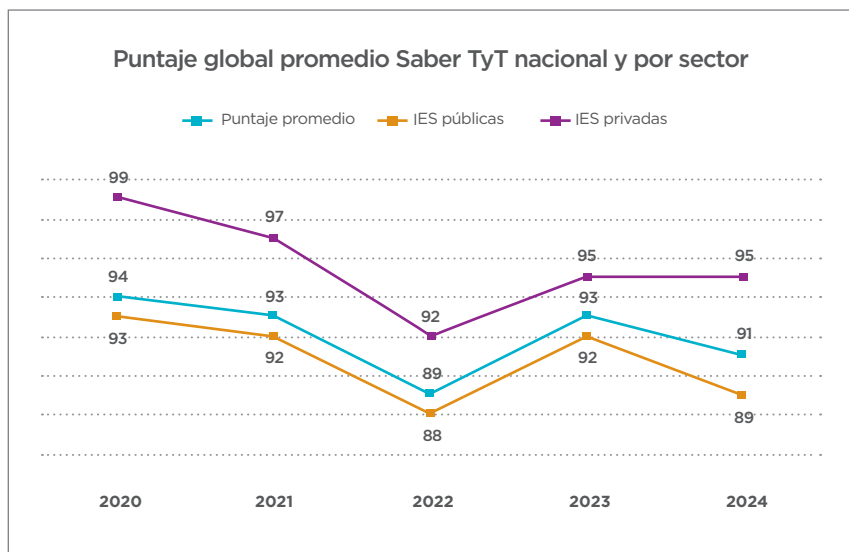
El SENA continúa siendo el actor más masivo del sistema posmedia. En 2023 atendió a 1 487 303 aprendices, distribuidos en niveles como Curso Especial (719 128), Técnico (439 782), Tecnólogo (269 099), Operario (9069), Evento (6926), Auxiliar (2919) y Profundización Técnica (281) (SENA, 2024). Sin embargo, solo se otorgaron 61 420 certificaciones, lo que revela una brecha considerable entre la matrícula y los resultados efectivos. Esto evidencia que no basta con expandir la cobertura; es imprescindible asegurar trayectorias que culminen en certificaciones pertinentes, reconocidas y valiosas en el mercado laboral, si se espera que la educación posmedia cumpla con su promesa de movilidad social y desarrollo económico.

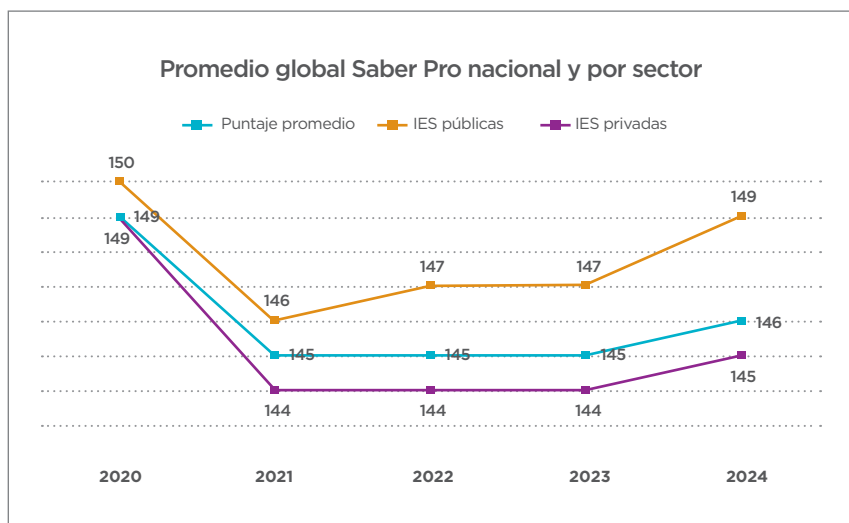
La permanencia en la educación posmedia también enfrenta tensiones profundas. Los datos del SPADIES muestran que la deserción en la educación superior continúa siendo uno de los cuellos de botella más persistentes del nivel terciario. En 2023, la tasa de deserción anual alcanzó el 23,15 % en programas universitarios, subió al 32,01 % en programas tecnológicos y llegó al 33,52 % en programas técnicos, lo que confirma que las trayectorias más cortas, diseñadas justamente para ampliar alternativas de acceso, son también las más frágiles en términos de continuidad. La comparación con años anteriores evidencia que este no es un fenómeno coyuntural, pues incluso en 2020 —un año atípico por la pandemia— las tasas ya mostraban diferencias significativas según nivel: 8,02 % en universitarios y 13,26 % en tecnológicos. La persistencia de estos patrones sugiere que la deserción en la posmedia no responde únicamente a factores individuales o académicos, sino a condiciones estructurales como la falta de apoyos económicos, la débil articulación entre programas, la escasa orientación socioocupacional y la limitada flexibilidad para compatibilizar estudio, trabajo y cuidado. Sin intervenciones sostenidas, estas dinámicas seguirán erosionando la capacidad del sistema para consolidar trayectorias que realmente permitan movilidad social.

A estas dificultades de permanencia se suma un desafío igual de estructural que tiene que ver con los aprendizajes que logran los jóvenes que sí acceden y permanecen en la educación posmedia. La evidencia disponible muestra que las brechas que se originan en la educación bási-

ca y media no se corrigen en este nivel y, en muchos casos, incluso se profundizan. Los resultados de las pruebas Saber TyT y Saber Pro reflejan que una parte importante de los estudiantes llega con vacíos significativos en lectura crítica, razonamiento cuantitativo, comunicación escrita e inglés, y que los programas posmedios no están logrando cerrar esas distancias. En los niveles técnico y tecnológico, los puntajes promedio apenas alcanzan cerca de la mitad del total posible y más de la mitad de los evaluados se ubica en los niveles más bajos de desempeño (ver gráfica 2). En la educación universitaria las cifras son ligeramente superiores, pero la tendencia se mantiene, con dificultades persistentes para interpretar información compleja y con un dominio del inglés que, para la mayoría, no supera un uso elemental (ver gráfica 2). Esta evidencia deja claro que acceder y mantenerse no equivale a avanzar con aprendizajes sólidos, y que la posmedia sigue operando con una brecha acumulada que limita tanto la empleabilidad como las posibilidades de continuidad formativa.

Gráfica 2. Promedio global nacional y por sector en Saber Pro y Saber TyT (2020-2024)





Fuente: Observatorio a la Gestión Educativa de la Fundación Empresarios por la Educación con datos del ICFES 2024.

En Colombia también existen experiencias que buscan responder a los retos de acceso, permanencia y pertinencia en la educación pos-media. Los Centros Regionales de Educación Superior (CERES) han intentado acercar la oferta formativa a territorios con baja disponibilidad de programas, especialmente rurales, mediante esquemas de articulación entre Instituciones de Educación Superior (IES), gobiernos locales y sectores productivos. Matrícula Cero ha reducido una de las barreras más persistentes para el ingreso y la permanencia, permitiendo que miles de jóvenes de hogares vulnerables accedan a la educación superior sin que el costo directo sea un factor excluyente. AvanzaTEC, por su parte, ha apostado por fortalecer la formación técnica y tecnológica con foco en sectores estratégicos, promoviendo articulaciones más claras entre los programas, las necesidades de talento regional y la transición efectiva hacia el empleo. Aunque estas iniciativas representan avances importantes, su alcance sigue siendo desigual y su impacto depende en gran medida de la capacidad territorial para implementarlas y sostenerlas.

La revisión del nivel posmedia muestra un sistema que ha ampliado sus rutas formativas, pero aún no garantiza que esas rutas conduzcan a oportunidades equivalentes para todos. La cobertura ha crecido y existen esfuerzos relevantes como CERES, Matrícula Cero y AvanzaTEC, aunque las brechas de calidad, certificación, permanencia y aprendizajes siguen limitando su impacto real. La combinación de deserción elevada, vacíos persistentes en competencias clave y una oferta que no siempre se ajusta a las necesidades productivas de los territorios revela que la posmedia continúa funcionando con restricciones estructurales que frenan la movilidad social. En este escenario, el fortalecimiento de los aprendizajes fundamentales se convierte en un punto de apoyo ineludible, porque sin bases sólidas en lectura crítica, razonamiento cuantitativo, comunicación escrita e inglés, ninguna trayectoria puede sostenerse ni convertirse en una opción efectiva para transformar las oportunidades de los jóvenes.