

MA EDUCATIVO COLOMBIANO
- ENTRADA PRIMARIA -

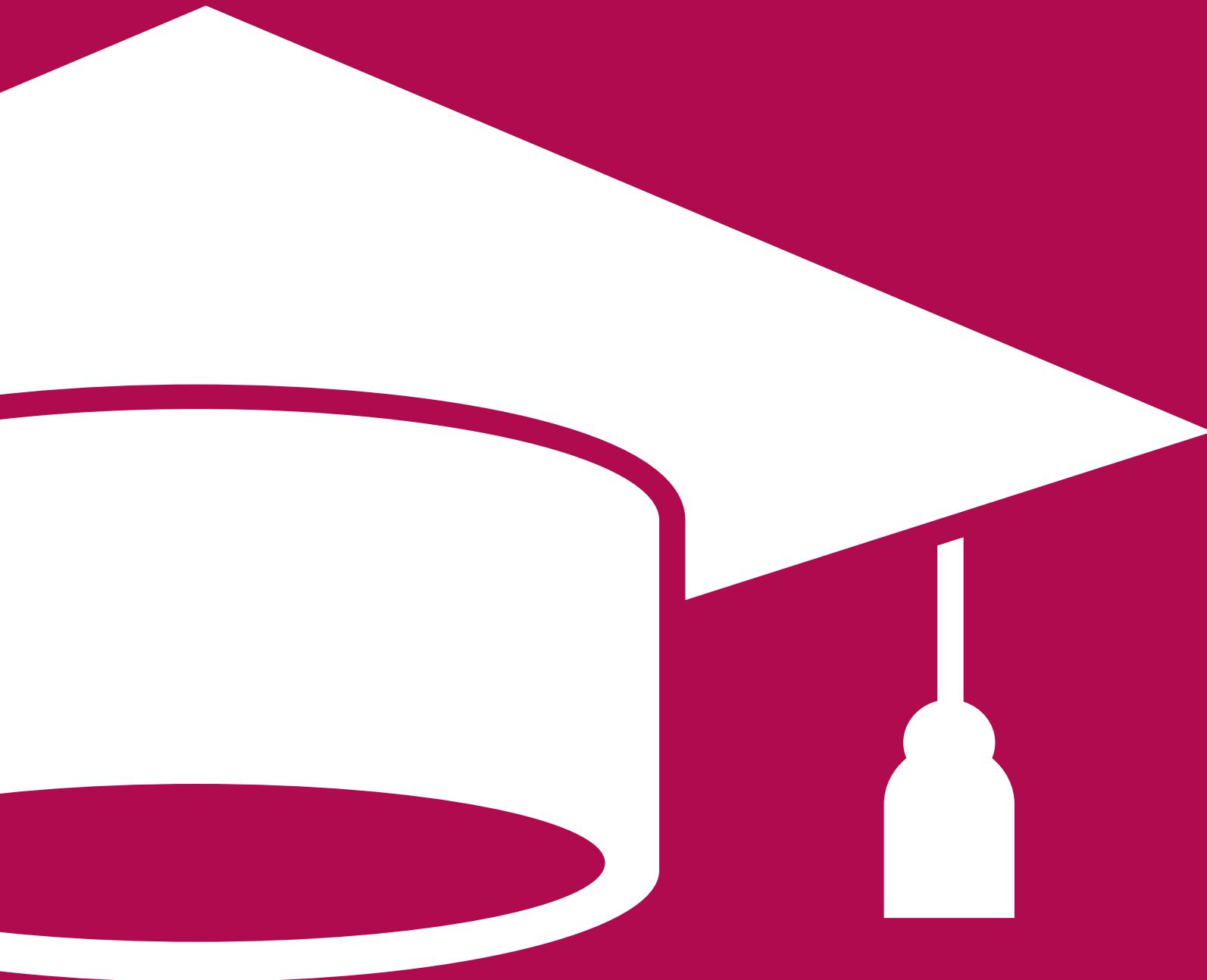
EL ROMPECABEZAS DEL ECOSISTEMA:
ARTICULACIÓN Y DESARROLLO COLOMBIANO

SALIDA A LA
PRODUCTIVIDAD



EDUCACIÓN

EDUCACIÓN



Introducción

1

Tres grandes éxitos del sistema educativo colombiano: avances que transformaron la base institucional del país

2

La gran deuda de la educación colombiana: construir un sistema de trayectorias para la movilidad social y la productividad

3

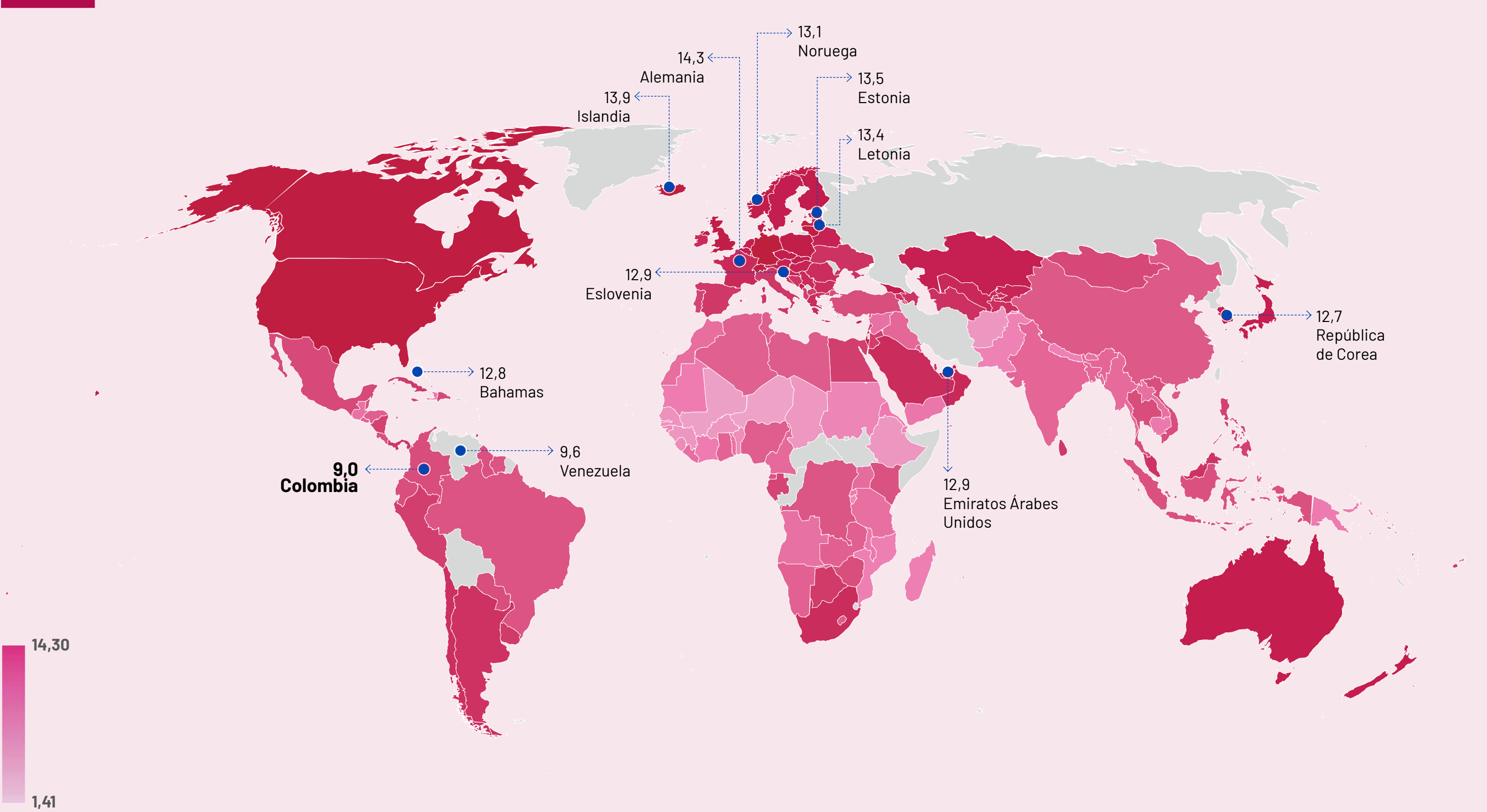
Hoja de Ruta 2026-2030: tres transformaciones para conectar la educación con las oportunidades del siglo XXI

4

Referencias

5

AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD PARA MAYORES DE 25 AÑOS



Fuente: PNUD (2025), Human Development Report 2025, Statistical Annex, Table 1.



Perfil de Colombia en materia de educación

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Valor OCDE (Cepal 2023)	Fuente	Descripción
Acceso, cobertura y permanencia	Cobertura neta preescolar (%)	77,7 %	6 de 16 (datos entre 2022-2024)	Costa Rica (99,2 %)	86,5 %	Unesco (2024)	Mide el porcentaje de niños en edad oficial de asistir a educación preescolar que efectivamente están matriculados en este nivel.
	Cobertura neta primaria (%)	92,7 %	10 de 16 (datos entre 2022-2024)	Uruguay (100 %)	98,6 %	Unesco (2024)	Mide el porcentaje de niños en edad oficial de cursar la educación primaria que efectivamente están matriculados en este nivel.
	Cobertura neta secundaria (%)	95,6 %	6 de 16 (datos entre 2022-2023)	Perú (99,8 %)	98,3 %	Unesco (2024)	Mide el porcentaje de adolescentes en edad oficial de cursar la educación secundaria básica que efectivamente están matriculados en este nivel.
	Cobertura neta media (%)	86,9 %	8 de 16 (datos entre 2022-2024)	Chile (98,9 %)	93,5 %	Unesco (2024)	Mide el porcentaje de jóvenes en edad oficial de cursar la educación secundaria superior (10 y 11) que efectivamente están matriculados en este nivel.
	Cobertura bruta educación superior (%)	59,3 %	10 de 16 (datos entre 2022-2024)	Chile (110,1 %)	81,4 %	Unesco (2024)	Mide el número total de estudiantes matriculados en educación terciaria, sin importar su edad, como porcentaje de la población en la edad oficial de cursar este nivel.
	Años promedio de educación escolar (población entre 25 y 59 años)	9,5	10 de 15 (datos entre 2022-2024)	Chile (11,9)	12,15	Unesco (2024)	Mide la cantidad promedio de años de escolaridad completados por la población adulta en edad laboral.
Calidad	Puntaje promedio en matemáticas PISA	382,7	6 de 11	Chile (411,7)	472,36	OCDE (2022)	Refleja el desempeño promedio de los estudiantes en pruebas internacionales de matemáticas.
	Puntaje promedio en lectura PISA	408,7	5 de 11	Chile (447,98)	475,6	OCDE (2022)	Indica el nivel promedio de comprensión lectora de los estudiantes según las evaluaciones PISA.
	Puntaje promedio en ciencias PISA	411,12	2 de 11	Chile (443,54)	484,7	OCDE (2022)	Evalúa el rendimiento promedio de los estudiantes en ciencias en pruebas comparables internacionalmente.



Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Valor OCDE (Cepal 2023)	Fuente	Descripción
Calidad	Número de universidades entre las 500 primeras del mundo	3	2 de 6	Brasil (4)	9,7	QS University Rankings (2025)	Señala la cantidad de instituciones de educación superior del país que se ubican en los principales rankings globales.
	Proporción de docentes con las calificaciones mínimas requeridas en el nivel de secundaria superior	98,0 %	1 de 10 (datos entre 2021-2024)	Colombia 97,9 %	88,5 %	Unesco (2024)	Mide el porcentaje de profesores de secundaria que cumplen con los estándares mínimos de formación exigidos.
	Proporción de jóvenes entre 15 a 24 años con competencias en TIC-software	33,5 %	6 de 8 (datos entre 2023-2024)	Uruguay (98,6 %)	70,3 %	UNSTATS (2025)	Indica el porcentaje de jóvenes que poseen habilidades técnicas básicas para la búsqueda, la descarga, la instalación y la configuración de software.
	Proporción de jóvenes entre 15 a 24 años con competencias en TIC-hojas de cálculo	41,8 %	4 de 7 (datos de 2024)	Chile (56,9 %)	50,4 %	UNSTATS (2025)	Refleja el porcentaje de jóvenes con capacidades para usar fórmulas aritméticas básicas en una hoja de cálculo.
	Proporción de jóvenes entre 15 a 24 años con competencias en TIC-presentaciones	14,1 %	7 de 7 (datos de 2024)	Uruguay (88,80 %)	62,1 %	UNSTATS (2025)	Mide el porcentaje de jóvenes que saben crear presentaciones electrónicas con software de presentación
	Investigadores por 1 millón de habitantes	90,3	10 de 13 (datos entre 2017-2024)	Argentina (1.312,75)	4.831,9	Unesco (2024)	Representa la densidad de personal dedicado a investigación y desarrollo en relación con la población total.
	Proporción de niños y niñas en primaria que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en matemática	16,6 %	7 de 14 (datos entre 2019-2023)	Perú (38,9 %)	67,3 %	UNSTATS (2024)	Indica el porcentaje de estudiantes de primaria con conocimientos fundamentales en matemáticas.
Pertinencia	Proporción de niños y niñas en primaria que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en lectura	37,5 %	6 de 14 (datos entre 2019-2023)	Costa Rica (54,0 %)	88,7 %	UNSTATS (2024)	Indica el porcentaje de estudiantes de primaria con competencias básicas de comprensión lectora.
	Porcentaje de empleadores que manifiestan tener dificultades para llenar sus vacantes	61 %	1 de 9	Colombia (61 %)	73 %	ManpowerGroup (2026)	Mide la proporción de empresas que reportan problemas para cubrir sus puestos de trabajo con candidatos calificados.



1

Introducción

Durante las últimas décadas Colombia ha realizado avances significativos en materia educativa. La expansión de la cobertura permitió que millones de niños y jóvenes accedieran a niveles de formación que históricamente estaban reservados para una minoría de la población. Paralelamente, el país fortaleció sus sistemas de evaluación y aseguramiento de la calidad, desarrolló capacidades institucionales para generar evidencia sobre el desempeño educativo y consolidó la primera infancia como una prioridad estratégica de política pública. **Estos logros transformaron la capacidad del Estado para ampliar oportunidades educativas y construir una base más sólida para el desarrollo del capital humano.**

Sin embargo, **los avances en acceso e institucionalidad no se han traducido plenamente en mayores niveles de movilidad social, productividad y bienestar.** Aunque la población colombiana alcanza hoy niveles de escolaridad superiores a los observados décadas atrás, persisten importantes desafíos asociados con el aprendizaje, la permanencia, la transición entre niveles educativos y la inserción laboral. De manera simultánea, las empresas continúan reportando crecientes dificultades para encontrar el talento que requieren, mientras una proporción importante de jóvenes enfrenta obstáculos para acceder a oportunidades de empleo de calidad.

Esta aparente contradicción revela una realidad más profunda. Colombia ha logrado construir un sistema educativo más amplio y con mayores capacidades institucionales, pero no necesariamente un sistema capaz de acompañar a las personas a lo largo de toda su vida formativa y laboral. Las mejoras en cobertura conviven con rezagos educativos persistentes; las transiciones entre la educación media y la educación supe-

rior continúan siendo limitadas; y la velocidad de transformación tecnológica comienza a superar la capacidad de adaptación de buena parte de las instituciones de formación. Como resultado, los avances educativos no siempre logran convertirse en trayectorias efectivas de desarrollo personal, movilidad social y crecimiento económico.

La principal deuda de la educación colombiana consiste precisamente en la dificultad para articular de manera efectiva los distintos componentes del sistema educativo con las necesidades cambiantes de las personas, la sociedad y el aparato productivo. Más allá de ampliar el acceso, **el reto consiste en construir rutas de aprendizaje que permitan acumular competencias a lo largo de la vida, facilitar la movilidad entre distintos niveles y modalidades de formación, responder con mayor rapidez a las transformaciones tecnológicas y conectar la educación con oportunidades reales de empleo y progreso.**

A partir de esta perspectiva, el presente capítulo examina tres de los avances más importantes de la educación colombiana durante las últimas décadas: la expansión de la cobertura educativa, el fortalecimiento de los sistemas de evaluación y calidad, y la consolidación de la primera infancia como prioridad de política pública. Posteriormente, analiza la principal deuda estructural del sector: la ausencia de un sistema integrado de trayectorias educativas y laborales capaz de conectar formación, empleabilidad y productividad. Finalmente, propone una hoja de ruta para el periodo 2026-2030, orientada a fortalecer la articulación entre educación y trabajo, modernizar la regulación educativa y evolucionar hacia un sistema de calidad centrado en resultados de aprendizaje, empleabilidad y desarrollo de talento.



2 Tres grandes éxitos del sistema educativo colombiano: avances que transformaron la base institucional del país

Durante las últimas dos décadas el sistema educativo colombiano ha experimentado transformaciones profundas que, pese a las múltiples deudas estructurales que aún persisten en materia de calidad, pertinencia y cierre de brechas territoriales, constituyen avances institucionales relevantes para el desarrollo social y económico del país. En medio de un contexto caracterizado históricamente por desigualdades territoriales, limitaciones fiscales y baja capacidad estatal en algunas regiones, Colombia logró consolidar tres avances particularmente significativos: (1) **la expansión de la cobertura educativa en distintos niveles de formación**, (2) **la construcción de sistemas de evaluación y medición de calidad**

educativa que hoy permiten evaluar estudiantes e instituciones de manera comparable, y (3) **el posicionamiento de la primera infancia como prioridad de política pública a través de la estrategia “De Cero a Siempre”**.

Estos avances no solo ampliaron el acceso a la educación, sino que también fortalecieron la capacidad del Estado para generar información, orientar decisiones de política pública y comprender que la formación del capital humano comienza desde los primeros años de vida. En conjunto, estos logros constituyen una base institucional sobre la cual Colombia puede construir una agenda de transformación educativa más ambiciosa hacia 2030 y 2050.

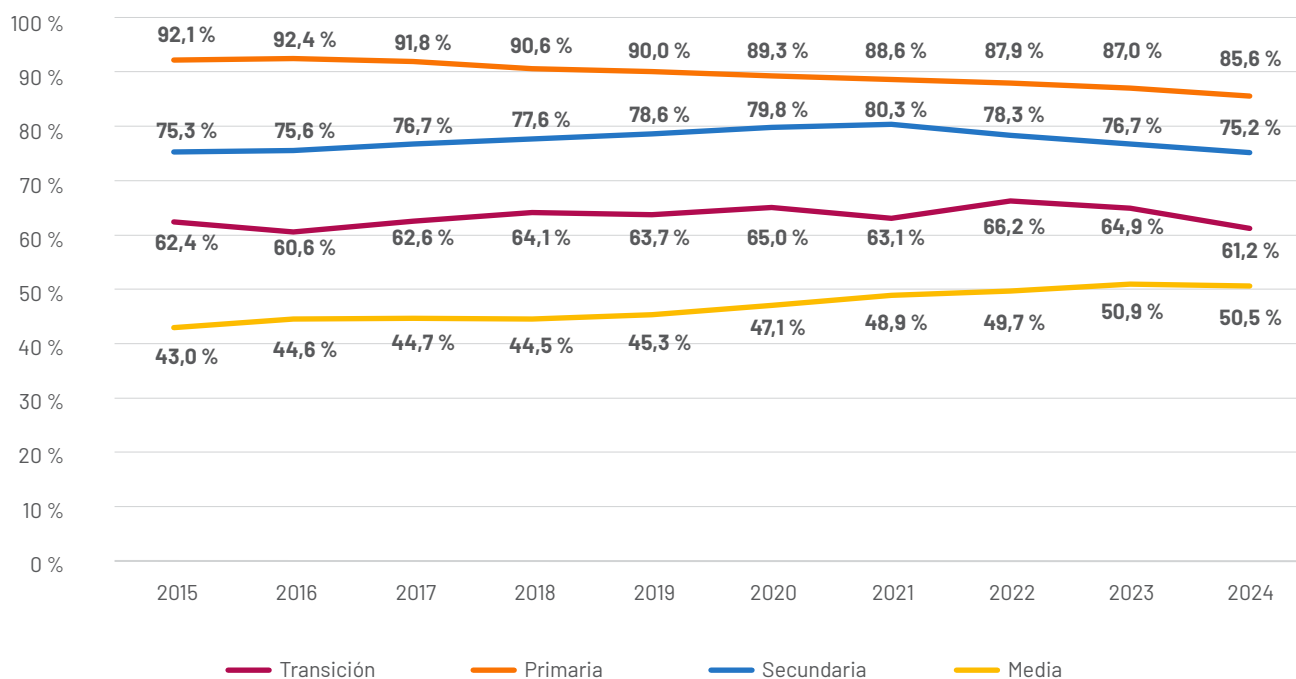
La expansión de la cobertura educativa: de un sistema excluyente a uno de mayor acceso

Uno de los avances más importantes de la educación colombiana durante las últimas décadas ha sido la ampliación de la cobertura educativa. A comienzos de los años noventa, el acceso a la educación básica, media y superior estaba limitado para una proporción significativa de la población, especialmente en zonas rurales y hogares de menores ingresos. A través de reformas institucionales, mayores niveles de inversión pública y esfuerzos sostenidos de expansión de la oferta educativa, Colombia logró incorporar progresivamente a millones de niños, jóvenes y adultos al sistema educativo.

Los resultados son evidentes. La cobertura neta en educación media aumentó de 30,4 % en 2000 a 48,9 % en 2024, mientras que la cobertura bruta en educación superior pasó de 24,4 % a 57,5 % durante el mismo periodo. Estos avances permitieron que **un número cada vez mayor de jóvenes accediera a niveles educativos que históricamente estaban reservados para una minoría de la población**. La expansión de la educación media y superior constituye, sin duda, uno de los principales logros del sistema educativo colombiano en las últimas dos décadas.

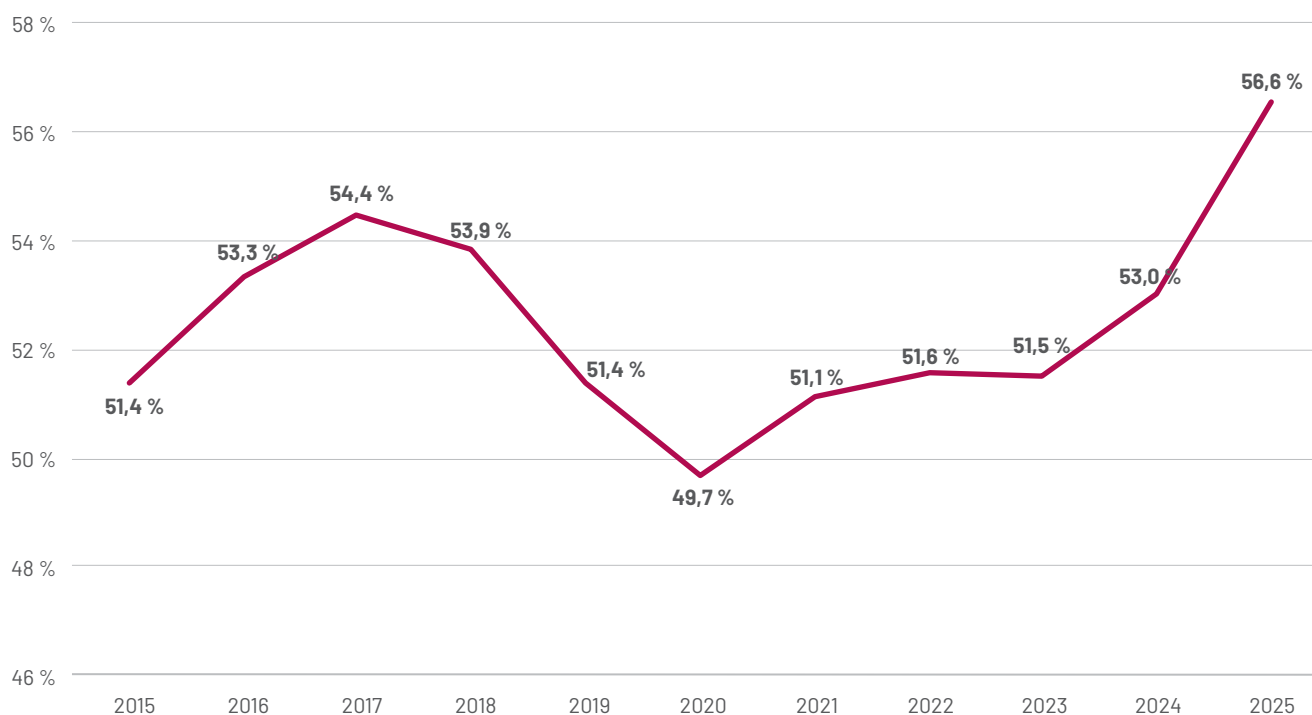


Gráfica 1. Avance de la cobertura neta educativa



Fuente: Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media (Sineb) del Ministerio de Educación Nacional (Mineducación).

Gráfica 2. Avance de cobertura bruta en educación superior



Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), de Mineducación.



Sin embargo, una lectura más detallada de las cifras muestra que los desafíos de acceso aún no han sido completamente superados. Aunque la cobertura neta en educación media presenta una tendencia creciente, **los resultados en primaria y secundaria evidencian señales de estancamiento e incluso retroceso durante la última década:** entre 2010 y 2024, la cobertura neta en primaria pasó de 92,1 % a 85,6 %, mientras que en secundaria se mantuvo prácticamente estable al pasar de 75,3 % a 75,2 %. Estos resultados sugieren que, si bien Colombia logró expandir significativamente su sistema educativo, todavía enfrenta dificultades para garantizar que todos los estudiantes ingresen oportunamente, permanezcan y culminen con éxito cada uno de los ciclos educativos.

Esta situación resulta particularmente relevante porque la cobertura neta constituye uno de los indicadores más exigentes para medir el acceso efectivo al sistema educativo. A diferencia de la cobertura bruta, que contabiliza a todos los estudiantes matriculados independientemente de su edad, la cobertura neta refleja la proporción de personas que cursan el

nivel educativo correspondiente para su grupo etario.

En contraste con la evolución de la educación básica, la educación superior muestra un proceso sostenido de expansión. Como se observa en la **gráfica 2**, la cobertura bruta pasó de 51,4 % en 2015 a 56,6 % en 2025, aunque con retrocesos entre 2017 y 2020 y una recuperación posterior. Esta trayectoria confirma la ampliación del acceso a la educación superior durante la última década, en línea con la tendencia de largo plazo descrita anteriormente.

En conjunto, los resultados muestran que la expansión de la cobertura educativa ha sido significativa, pero desigual entre niveles. Mientras la **gráfica 1** evidencia avances en educación media, junto con retrocesos en primaria y un estancamiento de la secundaria, la **gráfica 2** muestra una expansión de la cobertura bruta en educación superior. **El desafío para los próximos años consiste, por tanto, no solo en ampliar el acceso, sino en evitar retrocesos en los niveles básicos y garantizar que los estudiantes ingresen oportunamente, permanezcan y transiten entre niveles hasta completar sus trayectorias educativas.**

Colombia aprendió a evaluarse: el fortalecimiento de los sistemas de medición y calidad educativa

Uno de los cambios más importantes de la educación colombiana durante las últimas dos décadas ha sido **la consolidación de una cultura de evaluación y generación de evidencia para la toma de decisiones.** A comienzos de los años 2000, el país contaba con mecanismos limitados para monitorear los resultados educativos y realizar comparaciones sistemáticas entre territorios, instituciones y niveles de formación. En contraste, hoy Colombia dispone de uno de los sistemas de evaluación más amplios y consolidados de América Latina, capaz de generar información sobre el desempeño de los estudiantes a lo largo de prácticamente toda su trayectoria educativa (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación [Icfes], 2024; Ley 1324 de 2009).

Este avance institucional en materia de medición y monitoreo de la calidad educativa transformó la forma en que se diseñan y evalúan las políticas educativas. **La discusión dejó de centrarse exclusivamente en variables asociadas con cobertura, infraestructura o recursos disponibles para incorporar información sistemática sobre aprendizajes, desempeño institucional y resultados educativos.** Como consecuencia, Colombia pasó de tener información parcial sobre el funcionamiento del sistema a contar con herramientas que permiten identificar brechas, monitorear avances y orientar decisiones con base en evidencia.



Ilustración 1. Evolución del sistema nacional de evaluación educativa en Colombia: hitos principales, 1968-2024



La Ilustración 1 muestra la expansión progresiva de los instrumentos de evaluación durante las últimas décadas. A partir de las pruebas Saber para educación básica, los exámenes de calidad de la educación superior (Ecaes, posteriormente transformados en Saber Pro), las pruebas Saber TyT y la participación en evaluaciones internacionales, Colombia construyó un sistema capaz de generar información sobre aprendizajes en distintos niveles de formación. Gracias a este desarrollo, se superó una de las principales limitaciones históricas del sector: la ausencia de evidencia sistemática para evaluar el desempeño de estudiantes, instituciones y políticas públicas.

La consolidación de este sistema tuvo efectos significativos sobre la gestión educativa: por primera vez **fue posible comparar resultados entre territorios, identificar brechas asociadas al nivel socioeconómico de los estudiantes, monitorear la evolución de los aprendizajes y evaluar el impacto de distintas intervenciones públicas**. En este sentido, la evaluación dejó de ser un mecanismo orientado exclusivamente a certificar estudiantes para convertirse en una herramienta de gestión y mejoramiento del sistema educativo.

Ilustración 2. Participación de Colombia en evaluaciones nacionales e internacionales de aprendizaje, 1997-2024





Uno de los mejores ejemplos de esta transformación institucional es la participación permanente de Colombia en el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA). Desde 2006, el país ha sido parte de todos los ciclos de aplicación de esta prueba, consolidando una de las trayectorias más estables de evaluación internacional en América Latina. Esta continuidad ha permitido comparar el desempeño de los estudiantes colombianos frente a referentes internacionales y monitorear la evolución de competencias fundamentales como lectura, matemáticas y ciencias.

Más allá de los resultados de cada aplicación de la prueba PISA, el principal valor de esta participación ha sido la institucionalización de una cultura de evaluación y rendición de cuentas. Gracias a estos instrumentos, **Colombia dispone hoy de**

información más robusta que nunca sobre el desempeño de su sistema educativo y cuenta con mayores capacidades para identificar desafíos y orientar reformas.

No obstante, este logro también revela uno de los principales retos pendientes. **Colombia aprendió a medir la calidad educativa antes de aprender a mejorarla de manera sistemática.** El país cuenta hoy con mejores herramientas para diagnosticar problemas de aprendizaje y equidad, pero persisten brechas significativas en desempeño académico, calidad y pertinencia. Precisamente por ello, la construcción de un sistema sólido de evaluación debe entenderse como uno de los principales éxitos institucionales de las últimas décadas y, al mismo tiempo, como la base sobre la cual deben construirse las transformaciones futuras del sector educativo.

De Cero a Siempre: entender que el desarrollo comienza en la primera infancia

Otro de los avances más significativos de la educación y la política social colombiana durante las últimas décadas fue el reconocimiento de la primera infancia como una etapa estratégica para el desarrollo humano. Aunque la evidencia sobre la importancia de los primeros años de vida era ampliamente conocida en la literatura internacional, durante mucho tiempo las intervenciones dirigidas a niños menores de cinco años permanecieron dispersas entre distintos sectores e instituciones, con niveles limitados de articulación y cobertura.

Esta situación comenzó a cambiar con la creación de la estrategia **De Cero a Siempre**, que permitió consolidar un marco institucional orientado a **coordinar las acciones de educación, salud, nutrición, protección y cuidado bajo una visión integral del desarrollo infantil**. Más allá de ampliar la oferta de servicios, la principal contribución de esta política consistió en reconocer que las oportunidades educativas comienzan mucho antes del ingreso a la educación formal y que las brechas de aprendizaje se construyen desde los primeros años de vida.

La evidencia internacional ha mostrado que las inversiones realizadas durante la primera infancia generan retornos sociales y económicos superiores a los obtenidos en etapas posteriores del ciclo de vida debido a su impacto sobre el desarrollo cognitivo, socioemocional y físico de los niños (Heckman y Mosso, 2014; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2017). En este contexto, la importancia de De Cero a Siempre no radica únicamente en la expansión de

servicios de atención, sino en haber incorporado esta visión al diseño de la política pública colombiana.

Los resultados muestran avances importantes. Entre 2010 y 2025, la proporción de hogares con privaciones asociadas al acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia se redujo de 11,1 % a 5,3 %, lo que representa una disminución superior al 50 %. Esta tendencia evidencia una expansión progresiva de la atención integral y una mejora en las oportunidades de desarrollo durante los primeros años de vida.

Sin embargo, **el principal legado de De Cero a Siempre trasciende los indicadores de cobertura. La estrategia contribuyó a posicionar la primera infancia como una prioridad permanente de la agenda pública, fortaleció los mecanismos de coordinación interinstitucional y consolidó un enfoque de atención integral que continúa orientando las intervenciones dirigidas a la niñez.** En un contexto donde muchas políticas sociales tienden a fragmentarse o modificarse con los cambios de gobierno, la capacidad de construir consensos duraderos alrededor de la primera infancia constituye uno de los logros institucionales más relevantes del país.

Por lo tanto, De Cero a Siempre debe entenderse no solo como una política exitosa de atención a la niñez, sino como una de las reformas más importantes para la acumulación de capital humano en Colombia. Su principal aporte fue demostrar que la construcción de trayectorias educativas exitosas comienza antes de la escuela y que las oportunidades de aprendizaje dependen de condiciones que se desarrollan desde los primeros años de vida.



3 La gran deuda de la educación colombiana: construir un sistema de trayectorias para la movilidad social y la productividad

A pesar de los avances alcanzados en cobertura educativa, fortalecimiento institucional y atención integral a la primera infancia, Colombia continúa enfrentando una deuda estructural que limita la capacidad de la educación para convertirse en un verdadero mecanismo de movilidad social y desarrollo productivo. El desafío ya no consiste únicamente en ampliar el acceso al sistema educativo, sino en garantizar que las personas puedan avanzar de manera continua entre los distintos niveles de formación, acumular competencias relevantes a lo largo de la vida y convertir los aprendizajes adquiridos en mejores oportunidades de empleo, ingresos y bienestar.

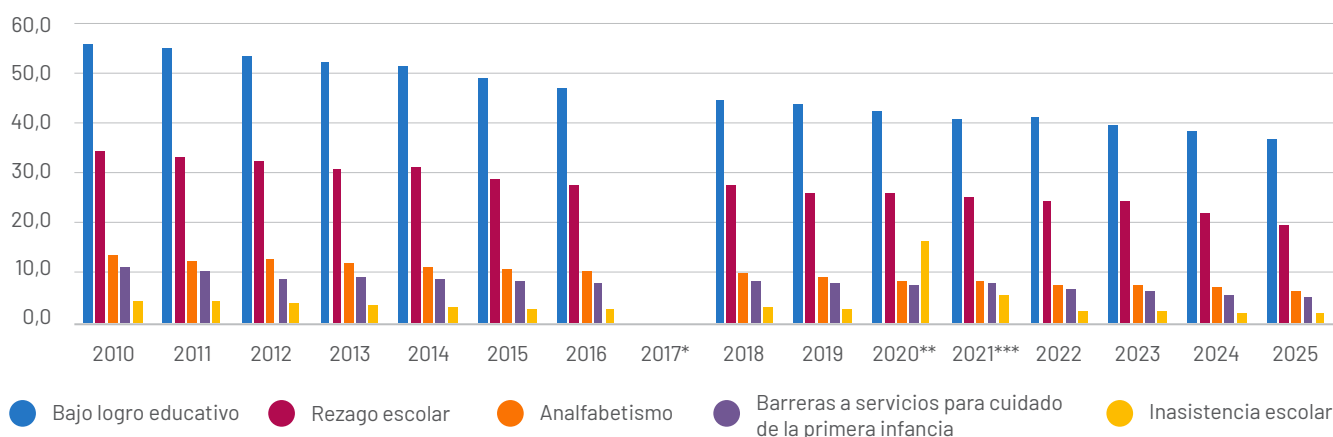
Esta discusión exige introducir un concepto central: la trayectoria educativa, que corresponde a la secuencia continua de aprendizajes, certificaciones y experiencias formativas que permiten a una persona progresar desde la educación inicial hasta el aprendizaje permanente a lo largo de la vida. En los sistemas educativos más exitosos, estas trayectorias funcionan como rutas articuladas donde cada etapa de formación se conecta con la siguiente, facilitando la acumulación progresiva de conocimientos, habilidades y credenciales. En contraste,

cuando estas conexiones son débiles o inexistentes, los estudiantes enfrentan mayores riesgos de rezago, abandono y desvinculación del sistema educativo.

La principal debilidad de la educación colombiana es precisamente la ausencia de un sistema integrado de trayectorias. Aunque el país cuenta con educación básica y media, educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH), y formación técnica profesional, tecnológica y universitaria, estos componentes continúan operando bajo marcos regulatorios, sistemas de información y mecanismos de certificación relativamente independientes. Como resultado, las transiciones entre niveles educativos suelen ser complejas, los aprendizajes previos no siempre son reconocidos y las oportunidades de formación continúan fragmentadas.

Las consecuencias de esta situación comienzan a observarse desde etapas tempranas de la vida. Aunque Colombia ha logrado avances significativos en materia de acceso y permanencia educativa, persisten privaciones estructurales que continúan limitando las oportunidades de aprendizaje de una proporción importante de la población.

Gráfica 3. Privaciones de hogares frente a la dimensión de condiciones educativas



* Para el año 2017 los datos son representativos únicamente para el dominio cabeceras.

** Para el año 2020 el indicador de inasistencia escolar integra información del Sistema Integrado de Matricula (Simat - C600 - ECV).

*** Para el año 2021 el cálculo total nacional, total cabeceras y centros poblados y rural disperso no consideró la ruralidad de la Amazonia ni de la Orinoquia. Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)¹.

1. Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del CNPV 2018.

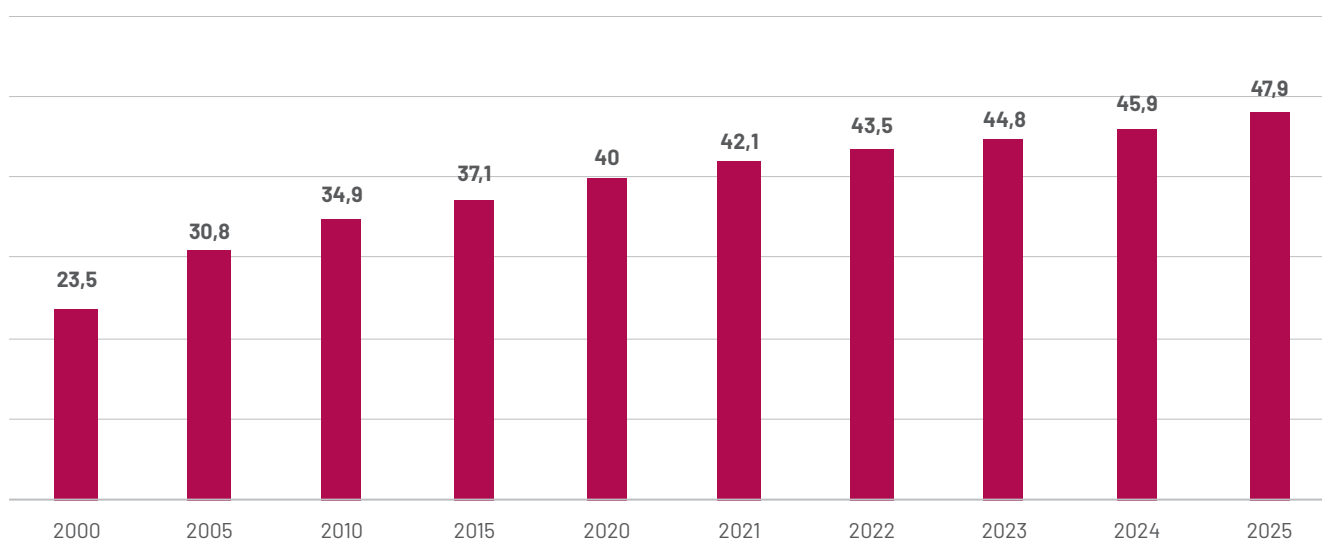


La evolución de las privaciones educativas muestra avances importantes durante los últimos 15 años. El indicador de bajo logro educativo, que identifica los hogares donde el promedio de escolaridad de las personas mayores de 15 años es inferior a nueve años, se redujo de 55,7 % en 2010 a 36,8 % en 2025. Asimismo, el rezago escolar disminuyó de 34,2 % a 19,7 %, el analfabetismo pasó de 13,6 % a 6,4 %, las barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia se redujeron de 11,1 % a 5,3 %, y la inasistencia escolar descendió de 4,3 % a 1,8 %.

Estos resultados evidencian avances sustanciales en las condiciones educativas de los hogares colombianos. Sin embargo, la lectura más relevante no está únicamente en la reduc-

ción de las privaciones, sino en su persistencia. En 2025 más de un tercio de los hogares continuó registrando privaciones asociadas al bajo logro educativo, cerca de 1 de cada 5 enfrentaba situaciones de rezago escolar, y no se había erradicado ninguna de las privaciones educativas observadas. Estos datos indican que las desventajas continúan acumulándose desde etapas tempranas de la vida y acompañan a los estudiantes durante buena parte de su trayectoria educativa, afectando sus posibilidades de permanencia, progresión y éxito académico. Estas dificultades señaladas se hacen especialmente visibles en uno de los momentos más críticos de cualquier trayectoria educativa: la transición entre la educación media y la educación superior.

Gráfica 4. Tasa de tránsito inmediata



Fuente: SNIES.

La tasa de tránsito inmediato pasó de 23,5 % en 2000 a 47,9 % en 2025, lo que refleja avances importantes en el acceso a la educación superior. Asimismo, el hecho de que la proporción de bachilleres que continúa inmediatamente hacia programas técnicos, tecnológicos o universitarios prácticamente se haya duplicado durante las últimas dos décadas evidencia una expansión significativa de las oportunidades educativas. No obstante, el mismo indicador muestra la magnitud de la deuda pendiente.

A pesar de los avances observados, más de la mitad de los graduados de educación media continúa sin transitar inmediatamente hacia niveles superiores de formación. Esto significa que una parte importante de los jóvenes interrumpe su proceso de acumulación de capital humano precisamente

en una etapa determinante para sus oportunidades futuras de empleo, ingresos y movilidad social. El principal desafío del sistema educativo colombiano ya no es únicamente lograr que los estudiantes culminen la educación media, sino garantizar que puedan continuar avanzando a través de rutas formativas flexibles y articuladas.

Las consecuencias de estas interrupciones trascienden el ámbito educativo y terminan manifestándose en el mercado laboral. Cuando las trayectorias educativas se fragmentan y los mecanismos de movilidad entre niveles formativos son insuficientes, el resultado es un mercado laboral donde coexisten jóvenes con dificultades para acceder a empleos de calidad y empresas que enfrentan crecientes dificultades para encontrar el talento que necesitan.



Gráfica 5. Porcentaje de empleadores que reportan dificultades para encontrar talento adecuado. Colombia y promedio mundial



Fuente: ManpowerGroup Talent Shortage Survey y ManpowerGroup Colombia.

La evidencia muestra que la dificultad para encontrar talento se ha convertido en un fenómeno creciente tanto en Colombia como a nivel mundial. En el caso colombiano, la proporción de empleadores que reporta dificultades para encontrar trabajadores con las competencias requeridas pasó de 30 % en 2013 a niveles cercanos al 60 % durante los últimos años. Aunque esta tendencia también se observa en otros países, su persistencia en Colombia resulta particularmente preocupante porque ocurre en un contexto de expansión educativa y aumento sostenido de los niveles de escolaridad.

La coexistencia entre empresas que no encuentran trabajadores con las competencias requeridas y personas que enfrentan dificultades para acceder a empleos formales constituye una señal clara de desarticulación entre los sistemas de formación y las necesidades productivas. Las brechas más reportadas por los empleadores se concentran precisamente en áreas asociadas con tecnologías digitales, automatización, análisis de datos, logística y competencias técnicas especializadas, es decir, en sectores donde la velocidad de transformación tecnológica exige mecanismos permanentes de actualización y reconversión de habilidades.

Analizadas en conjunto, las gráficas 3, 4 y 5—sobre privaciones educativas de los hogares, tránsito inmediato a la educación superior y dificultades de los empleadores para encontrar talento adecuado, respectivamente— revelan un mismo patrón: Colombia logró reducir privaciones educativas, ampliar el acceso y aumentar el tránsito hacia la educación superior, pero aún se presentan rezagos que continúan afectando las trayectorias educativas de una parte importante de la población; las transiciones entre niveles formativos siguen siendo insuficientes; y las empresas continúan enfrentando dificultades para encontrar las competencias que demanda la economía.

Por esta razón, la principal deuda de la educación colombiana no es la ausencia de instituciones, programas o mecanismos de financiación. El país construyó un sistema educativo más grande, pero no necesariamente un sistema educativo más conectado. La verdadera deuda consiste en no haber logrado transformar los avances en cobertura en trayectorias continuas de aprendizaje, movilidad social y productividad. Mientras el país no logre construir puentes efectivos entre las distintas etapas de formación y el mundo del trabajo, la educación seguirá enfrentando dificultades para cumplir plenamente su papel como motor de desarrollo económico y cohesión social.



4 Hoja de Ruta 2026-2030: tres transformaciones para conectar la educación con las oportunidades del siglo XXI

Convertir las cualificaciones en oportunidades reales para las personas

Durante los últimos 15 años Colombia ha realizado uno de los esfuerzos institucionales más ambiciosos de su historia reciente para conectar educación y trabajo. La creación del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), los catálogos sectoriales de cualificaciones, los mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos y los sistemas de certificación de competencias buscaban resolver un problema estructural: permitir que las personas construyeran trayectorias educativas y laborales más flexibles, pertinentes y conectadas con las necesidades del aparato productivo (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2021; Mineducación, 2023).

Sin embargo, la pregunta que debe orientar la agenda educativa de la próxima década no es cuántos instrumentos ha construido el país, sino cuánto han cambiado las oportunidades reales de los ciudadanos gracias a ellos. Como ya se señaló, a pesar de los avances normativos e institucionales, las empresas continúan reportando crecientes dificultades para encontrar talento con las competencias requeridas. Además, la transición entre educación media y educación superior sigue siendo insuficiente y la articulación entre educación y mercado laboral aún es una de las principales debilidades del sistema.

La experiencia de los últimos años deja una lección importante: construir instrumentos no es lo mismo que transformar trayectorias. El éxito no puede medirse por el número de catálogos publicados, cualificaciones diseñadas o decretos expedidos. De hecho, la rápida transformación tecnológica hace que muchas ocupaciones y competencias evolucionen más rápido que los propios instrumentos diseñados para describirlas. El verdadero indicador de éxito consiste en determinar si un joven puede encontrar una ruta clara entre educación y empleo, si un trabajador puede actualizar sus competencias cuando cambia la tecnología y si una empresa puede acceder al talento que necesita para crecer y competir.

Esta discusión adquiere una relevancia aún mayor en un contexto marcado por el envejecimiento poblacional y la ace-

lerada transformación tecnológica. Las nuevas generaciones probablemente desarrollarán múltiples ocupaciones a lo largo de su vida laboral y necesitarán actualizar sus conocimientos de manera permanente. La lógica tradicional según la cual una persona obtiene un título al inicio de su vida adulta y ejerce la misma profesión durante 40 años es cada vez menos compatible con la realidad económica contemporánea. Las trayectorias del futuro estarán definidas por la capacidad de acumular competencias, certificaciones y experiencias a lo largo de la vida, más que por la posesión de una única credencial académica.

Por esta razón, la prioridad para el periodo 2026-2030 debe ser convertir los instrumentos existentes en mecanismos efectivos de movilidad educativa y laboral. Para lograrlo, el próximo Gobierno deberá fortalecer la articulación entre el Mineducación y el Ministerio del Trabajo (Mintrabajo) mediante modificaciones al Decreto 1075 de 2015 que faciliten la homologación basada en competencias, amplíen el reconocimiento de aprendizajes previos y permitan la acumulación progresiva de credenciales entre educación media, ETDH y formación técnica profesional, tecnológica y universitaria.

Asimismo, será necesario modernizar el Servicio Público de Empleo para transformarlo en una verdadera plataforma de inteligencia de talento capaz de identificar oportunamente las necesidades del aparato productivo, orientar las decisiones de formación y conectar a los ciudadanos con oportunidades laborales y de reconversión laboral. De igual manera, el país deberá fortalecer significativamente los modelos de formación dual y aprendizaje basado en el trabajo, donde empresas e instituciones educativas participen conjuntamente en el diseño y el desarrollo de programas formativos. La evidencia internacional muestra que estos esquemas son algunos de los mecanismos más efectivos para reducir la distancia entre las competencias enseñadas y las competencias demandadas por el mercado laboral (OCDE, 2023b).

En últimas, el éxito de esta transformación no deberá medirse por el número de instrumentos creados, sino por la capa-



ciudad efectiva de las personas para acceder a oportunidades de formación pertinentes, encontrar empleo, actualizar sus

competencias y construir trayectorias laborales sostenibles a lo largo de toda su vida.

Modernizar la regulación para responder a la velocidad de la transformación tecnológica

La segunda transformación necesaria consiste en modernizar la regulación educativa para aumentar la capacidad de adaptación del sistema frente a los cambios tecnológicos, productivos y demográficos que caracterizarán las próximas décadas.

Durante buena parte del siglo XX los sistemas educativos fueron diseñados para preparar a las personas para ocupaciones relativamente estables. Los cambios tecnológicos eran graduales y los conocimientos adquiridos durante la educación formal podían mantenerse vigentes durante buena parte de la vida laboral. Hoy, sin embargo, esa realidad ha desaparecido: la inteligencia artificial, la automatización, la digitalización, la transición energética y los avances en biotecnología están transformando ocupaciones enteras en periodos cada vez más cortos. Según el Foro Económico Mundial (2025), cerca del 40 % de las competencias actualmente demandadas por los empleadores podrían cambiar durante los próximos cinco años.

No obstante, buena parte del marco regulatorio de la educación superior continúa respondiendo a una lógica diseñada para contextos de cambio lento. Aunque el Decreto 1330 de 2019 introdujo avances importantes en materia de aseguramiento de la calidad, las instituciones siguen enfrentando procesos complejos para actualizar programas académicos, incorporar nuevas competencias o desarrollar ofertas formativas innovadoras. Como consecuencia, la velocidad de transformación de la economía comienza a superar la velocidad de adaptación de los sistemas educativos.

Este problema tiene implicaciones profundas para la competitividad del país. Si las instituciones educativas no logran actualizar oportunamente sus programas, los estudiantes terminarán formándose para ocupaciones y tecnologías que ya están cambiando antes de culminar su proceso educativo. El resultado es una creciente brecha entre las competencias enseñadas y las competencias requeridas por el mercado laboral.

Por lo tanto, el próximo Gobierno deberá actualizar el marco regulatorio contenido en el Decreto 1330 de 2019 para facilitar la innovación curricular y fortalecer la capacidad de respuesta del sistema educativo. Esta reforma deberá simplificar los procesos de modificación de programas académicos, promover esquemas regulatorios diferenciados para instituciones con resultados demostrados de calidad, facilitar la creación de programas interdisciplinarios y fortalecer mecanismos que permitan incorporar con mayor rapidez nuevas competencias y tecnologías emergentes.

Asimismo, Colombia deberá avanzar hacia modelos regulatorios más centrados en resultados y menos enfocados en procedimientos. La experiencia internacional demuestra que los sistemas educativos más innovadores son aquellos capaces de combinar altos estándares de calidad con capacidad de adaptación institucional (Comisión Europea, 2023; OCDE, 2021a). El objetivo no debe ser reducir exigencias regulatorias, sino construir una regulación más inteligente que facilite la innovación sin comprometer la calidad.

Evolucionar hacia un sistema de aseguramiento de la calidad basado en riesgos, resultados y productividad

Ya se destacó que uno de los mayores avances de la educación colombiana en las últimas décadas fue la consolidación de una capacidad institucional para medir la calidad. Las pruebas Saber, Saber TyT, Saber Pro y la participación permanente en PISA permitieron construir información robusta sobre el desempeño de estudiantes e instituciones. En otras palabras, Colombia aprendió a medir la calidad educativa. Ahora bien, el desafío de la próxima década consiste en utilizar esa capacidad

para transformar el modelo de aseguramiento de la calidad, pasando de un enfoque centrado en el cumplimiento de requisitos a uno orientado a gestionar riesgos y garantizar resultados.

Actualmente, una parte importante de los procesos de aseguramiento continúa concentrándose en verificar condiciones de operación, infraestructura, disponibilidad de recursos y cumplimiento de requisitos administrativos. Estos elementos, aunque siguen siendo necesarios, resultan insuficientes para



responder a los desafíos de una economía basada en el conocimiento, caracterizada por rápidos cambios tecnológicos y por la necesidad de actualizar competencias durante toda la vida. El sistema debe evolucionar desde una lógica de verificación de insumos hacia una gestión que identifique oportunamente los riesgos que pueden comprometer la calidad de la formación y la trayectoria de los estudiantes.

La expansión de la educación virtual evidencia esta necesidad. Durante la última década, las modalidades virtuales e híbridas han ampliado significativamente las oportunidades de acceso para trabajadores, habitantes de zonas rurales y personas con responsabilidades de cuidado. Sin embargo, buena parte del debate regulatorio continúa concentrándose en las características de la modalidad y no en la evidencia sobre los aprendizajes, la permanencia, la graduación o la inserción laboral de quienes estudian bajo estos esquemas. El aseguramiento de la calidad debe evaluar si los estudiantes desarrollan las competencias esperadas, independientemente de la modalidad en la que cursen su formación.

La pregunta central del aseguramiento de la calidad no debería ser cuántos recursos posee una institución, sino qué tan efectivamente desarrolla competencias, logra que sus estudiantes culminen sus programas, mejora su empleabilidad, incrementa sus ingresos y contribuye al aumento de la productividad del país. En una economía donde las personas deberán aprender durante toda la vida, la calidad estará determinada por el valor agregado que genera la formación y no únicamente por el cumplimiento de requisitos formales.

Para lograr esta transformación, el próximo Gobierno deberá reformar el modelo de aseguramiento de la calidad mediante un esquema de supervisión basado en riesgos y resultados. Para ello, deberá actualizar el marco normativo del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Saces), incluyendo la reglamentación del registro calificado y la acreditación, de manera que la intensidad de la supervisión sea proporcional al riesgo que representa cada institución o programa para los resultados de aprendizaje de sus estudiantes.

En este orden de ideas, las instituciones con evidencia consistente de buenos resultados, adecuados sistemas internos de aseguramiento y mejoras sostenidas en los indicadores de desempeño deberían acceder a procesos regulatorios más ági-

les y mayores niveles de autonomía. En contraste, aquellas con mayores riesgos o resultados deficientes deberían estar sujetas a planes de mejoramiento obligatorios, seguimiento periódico, visitas focalizadas e intervenciones tempranas antes de que los problemas afecten a los estudiantes.

Asimismo, el Gobierno deberá redefinir los criterios con los que se evalúa la calidad. Es preciso que la renovación del registro calificado, los procesos de acreditación y las actividades de inspección y vigilancia incorporen de manera progresiva indicadores de valor agregado asociados con resultados de aprendizaje, permanencia, graduación oportuna, inserción laboral, empleabilidad, ingresos de los egresados y pertinencia de la formación frente a las necesidades del aparato productivo. El objetivo es que las decisiones regulatorias se fundamenten cada vez más en evidencia sobre el desempeño de las instituciones y menos en la simple verificación de requisitos administrativos o de infraestructura.

Como complemento, el próximo Gobierno deberá desarrollar un sistema nacional de analítica de riesgos para el aseguramiento de la calidad, integrando las bases de datos de Mineducación, el Icfes, el SNIES, el Observatorio Laboral para la Educación (OLE), Mintrabajo y demás sistemas de información relevantes. Esta integración permitirá realizar seguimiento longitudinal a las trayectorias de los estudiantes desde su ingreso hasta su inserción laboral, construir indicadores de alerta temprana sobre deserción, bajo desempeño o dificultades de empleabilidad, y focalizar la supervisión donde exista un mayor riesgo de afectar la calidad educativa. Asimismo, Mineducación debería publicar un índice de riesgo institucional y por programa académico que fortalezca la transparencia, oriente las decisiones de política pública y permita asignar la capacidad de inspección y vigilancia de manera más eficiente.

En síntesis, el país debe transitar hacia un **sistema de aseguramiento de la calidad que deje de concentrarse en verificar el cumplimiento de requisitos y pase a gestionar riesgos, promover la mejora continua y garantizar resultados.** Un sistema de calidad del siglo XXI debe identificar oportunamente las instituciones y los programas que requieren intervención, otorgar mayor autonomía a quienes demuestran altos niveles de desempeño y asegurar que la educación contribuya efectivamente al desarrollo de competencias, la movilidad social y el crecimiento de la productividad nacional.



5 Referencias

- 1 Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Los primeros años: El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*.
- 2 Banco Mundial. (2023a). *Colombia: Habilidades para el crecimiento y la productividad*.
- 3 Banco Mundial. (2023b). *World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies*.
- 4 Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2013). *Estrategia de atención integral a la primera infancia: Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. Gobierno de Colombia.
- 5 Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1324 de 2009*. Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36838>
- 6 Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre*. Diario Oficial N.º 49.953.
- 7 Consejo Privado de Competitividad. (2025). *Informe nacional de competitividad 2025-2026*.
- 8 DANE. (2025). *Mercado laboral e informalidad laboral en Colombia*.
- 9 DNP. (2021). *Documento CONPES 4011. Política Nacional del Sistema Nacional de Cualificaciones*.
- 10 European Commission. (2023). *European Qualifications Framework: Supporting lifelong learning and employability*. Publications Office of the European Union.
- 11 Foro Económico Mundial. (2025). *The Future of Jobs Report 2025*.
- 12 Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2020). *The Economic Impacts of Learning Losses*. OCDE Publishing.
- 13 Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902. <https://doi.org/10.1126/science.1128898>
- 14 Heckman, J. J. y Mosso, S. (2014). The economics of human development and social mobility. *Annual Review of Economics*, 6, 689-733. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080213-040753>
- 15 Icfes. (2024). *Informe de rendición de cuentas: Agosto 2023-agosto 2024*. <https://www.icfes.gov.co/wp-content/uploads/2024/12/informe-rendicion-cuentas.pdf>
- 16 Mineducación. (2023). *Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia*.
- 17 Mineducación. (2024a). *Estadísticas de cobertura educativa en Colombia*.
- 18 Mineducación. (2024b). *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES)*.
- 19 Mineducación. (2025). *Compendio Estadístico de la Educación en Colombia*.
- 20 OCDE. (2016). *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*.
- 21 OCDE (2017). *Starting strong 2017: Key OECD indicators on early childhood education and care*. <https://doi.org/10.1787/9789264276116-en>
- 22 OCDE. (2019). *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*.
- 23 OCDE. (2021a). *Higher Education Resourcing for the Future*.
- 24 OCDE. (2021b). *Strengthening the Governance of Skills Systems: Lessons from OECD Countries*.
- 25 OCDE. (2023a). *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*.
- 26 OCDE. (2023b). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*.
- 27 OCDE. (2024). *Economic Surveys: Colombia 2024*.
- 28 OLE. (2025). *Graduados, empleabilidad e ingresos laborales en Colombia*. Mineducación.
- 29 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2024). *Global Education Monitoring Report 2024: Leadership in Education*.
- 30 Quality Assurance Agency for Higher Education. (2023). *Quality Code for Higher Education*.
- 31 Quality Matters. (2024). *Higher Education Rubric (7.a ed.)*.
- 32 Unesco Institute for Lifelong Learning. (2022). *Making Lifelong Learning a Reality*.