

CONSULTORÍA PARA ANALIZAR EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA EN SUS DIFERENTES NIVELES

FEDESARROLLO

FUNDACIÓN EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN

Entregable 1. Educación Superior y Educación Inicial

Director del proyecto:

David Fernando Forero

Investigadores Principales:

Nicole Puente
Laura Rivas

20 de agosto de 2024



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

CAPÍTULO 1. EDUCACIÓN SUPERIOR

1. Introducción y contexto

En Colombia la educación se define como “un proceso de formación permanente, personal cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes” (MEN, 2024a). La educación superior hace referencia al nivel educativo que puede acceder un estudiante luego de haber culminado la educación media y pasar la prueba de Estado que realiza el ICFES, además de cumplir los requisitos que señale cada institución de educación superior (MEN, 2024a). Este nivel educativo es crucial para que cualquier ciudadano pueda acceder al mercado laboral y mejorar las condiciones socioeconómicas de su núcleo familiar. La UNESCO (2024) resalta la importancia de la educación superior, dado que prevalece en la constitución de un bien cultural y científico que favorece al desarrollo personal y las transformaciones económicas, tecnológicas y sociales. Además, fomenta el intercambio de conocimientos, promueve la investigación, la innovación y proporciona a los estudiantes las habilidades necesarias para adaptarse a los cambios continuos en el mercado laboral. La educación superior es clave para el crecimiento personal, el avance socioeconómico de la nación, la ampliación de conocimientos y habilidades para el desarrollo profesional (Saavedra, et al. 2024).

La educación superior colombiana se rige por la Ley 30 de 1992 y se imparte en dos grandes niveles: Pregrado y Posgrado. El nivel de pregrado cuenta a su vez con tres niveles de formación, nivel técnico profesional, nivel tecnológico y nivel profesional (programas universitarios). Por su parte, el nivel de posgrado cuenta con especializaciones, maestrías y doctorados (MEN, 2024a). Las Instituciones de Educación Superior (IES) según el MEN (2024a) son las que tienen el reconocimiento oficial como prestadoras del servicio público de la educación superior en el territorio colombiano y se pueden clasificar por su carácter académico, que a la vez se divide en Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas o Instituciones Universitarias (ITTU) y Universidades; o según su sector o naturaleza jurídica (privadas u oficiales).

Además de las Instituciones de Educación Superior (IES) que proporcionan el servicio público de educación superior, y en el contexto de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) es un establecimiento público de ámbito nacional adscrito al Ministerio de Trabajo que ofrece formación gratuita a través de programas técnicos, tecnológicos y complementarios, centrados en el desarrollo económico, tecnológico y social del país (SITEAL, 2022).

Para obtener una comprensión detallada de las dinámicas de la educación superior oficial en Colombia, el presente capítulo inicia con una contextualización histórica, actual e internacional de la educación superior en el país; la segunda sección aborda el tema de la estructura de financiamiento de las IES oficiales en Colombia, a partir de cálculos propios sobre los ingresos detallados a nivel de rubro y la estimación del costo promedio semestral de matrícula; la tercera sección evalúa el tema de cobertura educativa actual a nivel nacional, departamental y por cada IES, analizando las metas del actual gobierno y comparándolas con la cobertura promedio de

la OCDE; la cuarta sección aborda los registros más recientes sobre la calidad educativa de la educación superior en Colombia; por último, en la quinta sección se hace la correlación entre el costo promedio semestral por estudiante calculado con otras variables como Saber Pro, número de matriculados, tasa de deserción y tasa de vinculación laboral.

1.1. Análisis Histórico

La educación superior en Colombia generó sus raíces desde la época colonial, cuando las instituciones españolas se establecieron con el propósito de atender las demandas del Estado español y el poder eclesiástico. Estas instituciones estaban principalmente orientadas hacia la formación de abogados y sacerdotes, en línea con los códigos legales promulgados por el Rey. Además, estaban bajo el control directo de la corona española y su acceso estaba restringido, no siendo accesibles para todos los habitantes; esta situación de acceso restringido ha persistido hasta la actualidad, resaltando la desigualdad histórica en cobertura y acceso al sistema educativo colombiano (Ojeda et al., 2022).

Durante el período republicano hasta 1846, la universidad, aunque bajo control estatal, adoptó un enfoque de formación ciudadana basado en principios éticos y cívicos influenciados por el modelo Napoleónico promovido por Bolívar y Santander. A medida que las universidades se expandían por el territorio, se fue ampliando el enfoque hacia disciplinas como la filosofía, jurisprudencia, medicina, teología y ciencias naturales. Es preciso enfatizar que había un mayor control estatal y eclesiástico, encaminado por una disciplina rigurosa, alta influencia religiosa y la aplicación práctica del conocimiento, especialmente en ciencias exactas, lo que en gran medida explica las limitaciones en avances sociales y económicos del país. Cabe resaltar que instituciones educativas establecidas durante este periodo, como el Colegio Mayor del Rosario, la Universidad Nacional y la Universidad Tomasina, continuaron influyendo bajo estos ideales (Ojeda et al., 2022).

El siglo XX marcó un cambio en las características de la educación superior en Colombia. La expansión, diversificación y fragmentación fueron predominantes a lo largo del siglo, impulsadas por políticas que buscaban modernizar la educación y consolidar un sistema educativo en línea con un proyecto político que fortaleciera el Estado-nación. Un aspecto crucial es que se dio prioridad al concepto de universidad estatal y laica, liderado por la Universidad Nacional, lo que fortaleció el sistema educativo y condujo a la creación de nuevas instituciones. Cabe resaltar que para el año 1948 se creó la Universidad de los Andes, una institución privada dirigida a la formación de élites con orientación laica y tecnocrática, convirtiéndose en un referente importante para el sistema educativo nacional (Herrera, 2022)

Para el cambio de milenio, políticas estatales como la Ley 749 de 2022 redefinieron los niveles de educación superior, separando el pregrado en formación técnica profesional, formación tecnológica y universitaria, y el posgrado en especialización, maestría y doctorado. Para el año 2000, entonces, la educación superior se ofrecía en un total de 291 establecimientos, con un 32.6 % de ellos siendo públicos y el 67.4 % restante privados; la matrícula ya venía experimentando una expansión sustancial, presentando un crecimiento del 282 % entre 1981 y 2000, alcanzando un total de 491.793 estudiantes para el cambio de siglo.

1.2. Contexto Actual

De acuerdo con la información más reciente del SNIES (2024), para el año 2023 el sistema de educación superior colombiano contó con 2.280.847 (3.790 menos que en el 2022) matriculados a programas de pregrado de IES oficiales y privadas. Cabe resaltar, que la cifra incrementa cuando se incluyen los programas de posgrado, por ejemplo, para el caso especializaciones y maestrías hay 186.974 estudiantes adicionales y en los programas de doctorado se encuentran 8.012 matriculados.

Sumando pregrado y posgrados, el 53,8% (1'333.971 estudiantes) pertenecen a IES con naturaleza jurídica oficial, mientras el restante 46,1% (1'141.862 estudiantes) pertenecen a instituciones privadas. Teniendo en cuenta que la población de 17 a 21 años que debería acceder al sistema de educación superior es de aproximadamente de 4'160.000 jóvenes, se tiene que la cobertura del sistema alcanza al 55,38% de la población objetivo (SNIES, 2024). Por ende, si bien Colombia viene de un aumento significativo en el acceso a educación superior, es claro que aún se necesita un gran esfuerzo para aumentar la accesibilidad y garantizar que más jóvenes, sobre todo provenientes de hogares vulnerables y de bajos ingresos, puedan acceder a la educación superior, la cual es fundamental para el desarrollo individual, el progreso socioeconómico del país y la expansión de conocimientos y habilidades para mejorar la comprensión sobre las distintas perspectivas globales (Saavedra, et al. 2024).

De acuerdo con un ejercicio realizado por el Ministerio de Educación, del total de egresados de bachiller de estrato 1, solo el 22% acceden a educación superior. En cambio, a medida que aumenta el nivel socioeconómico hay mayor probabilidad de acceso, por ejemplo, para el estrato 3, el 48% acceden al nivel de educación superior (MEN, 2016).

Además, como se ampliará en este capítulo, la cobertura educativa es muy desigual en las diferentes regiones de Colombia. Mientras que en Bogotá la tasa de cobertura bruta supera el 100%, departamentos como La Guajira, Amazonas o San Andrés y Providencia cuentan con tasas inferiores al 10% (SNIES, 2023). Esta disparidad regional refleja profundas inequidades en el acceso a la educación superior, lo que impide una promoción y ubicación óptima del capital humano cualificado en el país y termina exacerbando las ya significativas diferencias sociales y económicas entre las regiones.

Según Rodríguez (2023) es claro que ha habido un aumento considerable de cobertura durante las últimas dos décadas, pero, además de ser insuficiente, esta expansión terminó afectando la calidad de algunas IES, en particular las oficiales (Saavedra *et al.*, 2024). Para 2015, un análisis del Ministerio de Educación mostraba que había una diferencia muy grande entre las IES acreditadas y las no acreditadas, lo que podría representar una amenaza de estancamiento del sistema de acreditación de alta calidad. La solución fue relajar las condiciones para permitir una mayor entrada de IES al sistema de acreditación, con lo cual se ha expandido la oferta acreditada, pero concentrada mayormente en las universidades, que contribuyen con el 82% del total de matrícula acreditada, mientras que la contribución de instituciones tecnológicas o técnicas acreditadas es marginal o inexistente (SNIES, 2023).

En 2023 funcionan 304 IES en Colombia, de las cuales el 72 % son jurídica privada, el 22 % oficiales y el 6 % de régimen especial (SNIES, 2024). Estos datos reflejan la alta cantidad de instituciones privadas en comparación con las públicas y de régimen especial. Si se tiene en cuenta el número de matriculados, se obtiene que las instituciones públicas en promedio cuentan con 17.870 estudiantes, tres veces más que el promedio de las privadas, de 5.500 estudiantes, reflejo de la heterogeneidad latente entre las Instituciones de Educación Superior (Saavedra, et al. 2024).

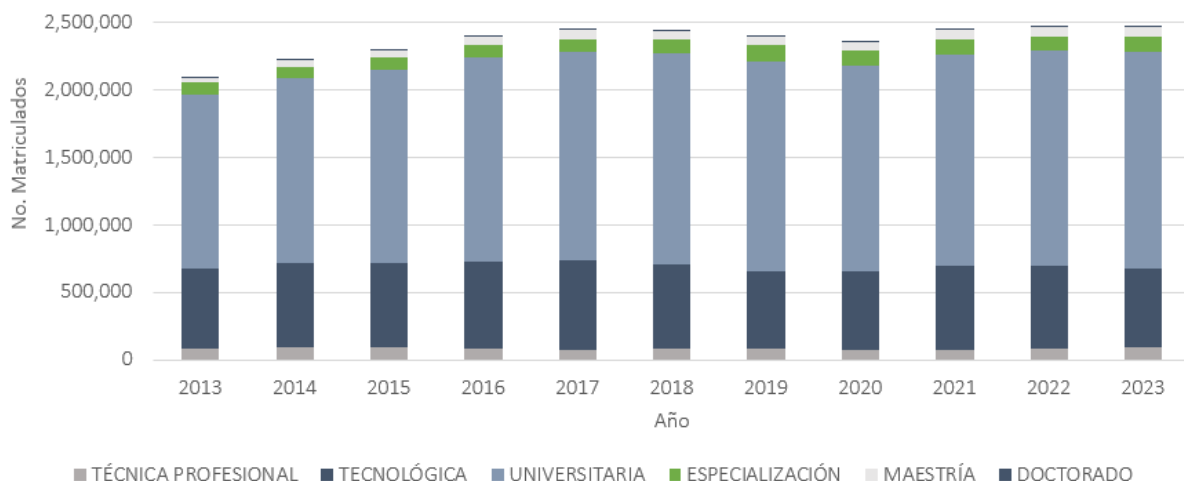
Tabla 1. Instituciones de educación superior para el año 2023

Tipología	Oficial	Régimen Especial	No Oficial	Total
Universidad	33	1	55	89
Institución Universitaria / escuela tecnológica	21	13	106	140
Institución Tecnológica	5	5	36	46
Institución Técnica Profesional	8		21	29
TOTAL	65	19	216	304

Fuente: (SNIES, 2024)

Como se presenta en el siguiente Gráfico, el nivel de formación con mayor número de estudiantes matriculados es la universitaria: para el año 2023 se reportaron 1.606.093 (65%) matriculados en el nivel, seguido del nivel tecnológico con 583.917 (24%) y especialización con 115.065 (4%) estudiantes. Respecto a los estudios de posgrados como los doctorados, son el nivel con menor contribución al número de estudiantes matriculados, representando en promedio el 0,2% respecto al total.

Gráfico 1. Cantidades de estudiantes matriculados por nivel de formación en IES Oficiales (2012-2023)

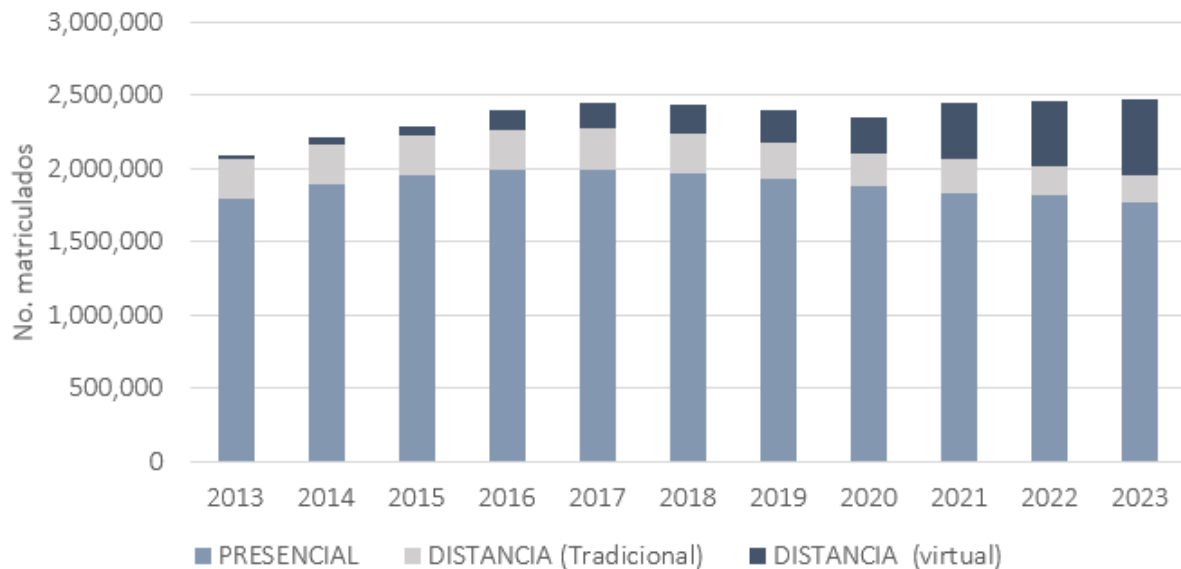


Fuente: (SNIES, 2024)

Una distinción importante de la matrícula total de educación superior en Colombia es la metodología de los programas. En Colombia se diferencian tres grandes metodologías: la presencial, a distancia, y la totalmente virtual. Como se muestra en el Gráfico 2, mientras la

matrícula presencial ha venido disminuyendo desde 2 millones de estudiantes en 2017 a menos de 1,7 millones en 2023, la expansión de la modalidad virtual es la que ha permitido mantener el número total de matriculados. De esta forma, se tiene que para el año 2023 el 72% de los estudiantes asistían a programas en modalidad presencial, el 20% a virtual y el restante en modalidad tradicional (SNIES, 2024).

Gráfico 2. Cantidades de estudiantes matriculados por metodología en IES Oficiales (2012-2023)



Fuente: (SNIES, 2024)

Estas cifras muestran que, desde 2019, la oferta educativa de la modalidad virtual y tradicional se ha duplicado, lo que plantea una oportunidad considerable para ampliar la cobertura y mejorar el acceso a la educación para diversos grupos de población, aunque también viene asociada a ciertos riesgos en términos de calidad educativa de los programas. La universidad pionera en materia de virtualidad es la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) que ofrece flexibilidad y acceso a recursos educativos desde cualquier lugar con conexión a internet. Tras la pandemia de COVID-19, se evidenció que la educación a distancia en modalidad virtual ofrece costos significativamente más bajos en comparación con la educación presencial. Por ejemplo, según cálculos propios se encontró que el costo de matrícula de la UNAD, que se concentra en la virtualidad, es de \$ 3.1 millones anuales, en contraste con universidades que manejan presencialidad como la Universidad de Antioquia, la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad del Valle, cuyo costo promedio es de \$ 16 millones (SNIES, 2024).

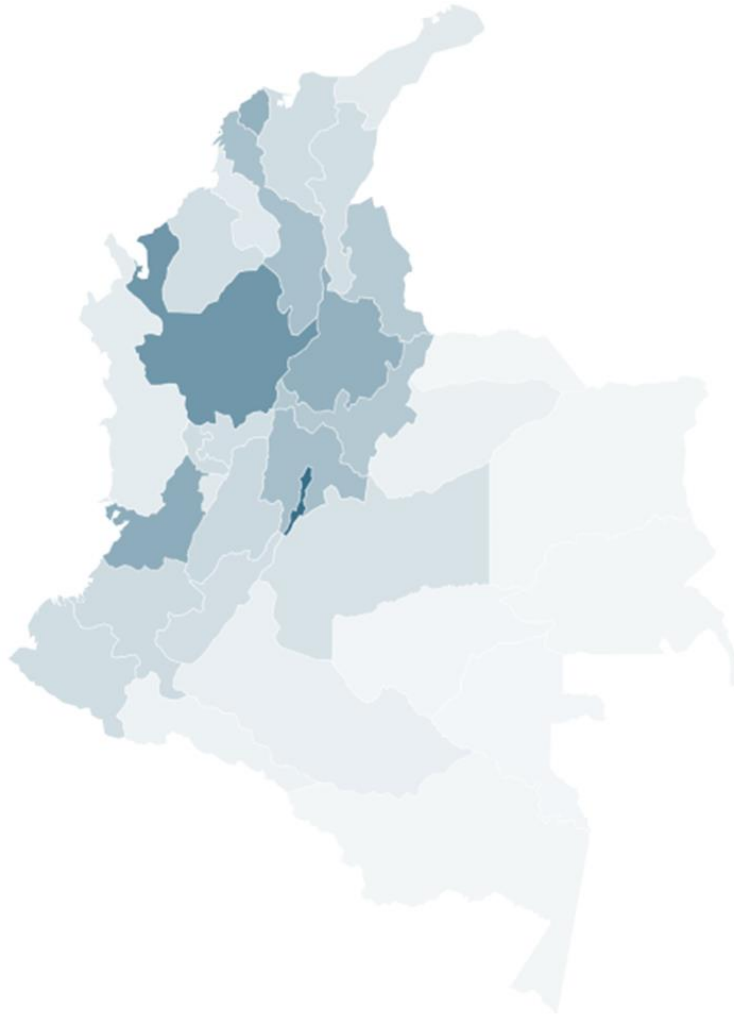
Sin embargo, es crucial considerar que la modalidad virtual suele estar asociada a un aumento en las tasas de deserción por la falta de acompañamiento real y sincrónico con el estudiantado (Heredia, 2023), lo cual requeriría políticas de mejora de conectividad en las regiones, así como un mayor acceso a herramientas y plataformas asociadas. Otro factor crucial a tener en cuenta es la resistencia al cambio y adaptación a las nuevas tecnologías por parte de docentes y estudiantes, además la educación virtual es posible gracias al avance tecnológico,

disponibilidad a internet y otros factores económicos, por lo que una expansión de la matrícula por esta modalidad depende de eliminar las restricciones en el acceso a estos recursos.

Por otro lado, sí se considera la concentración de matriculados a nivel departamental para el año 2023 como se presenta en el Gráfico 3, se destaca que Bogotá es la ciudad con el mayor número de estudiantes, con un total de 850.000. Le siguen los departamentos de Antioquia con 304.000 y Valle del Cauca con 178.000 matriculados. Del otro lado, se encuentra que los departamentos con menor número de matriculados son Vichada con 865, Guainía con 804, Amazonía con 720, y por último Vaupés con 243 estudiantes matriculados para el año 2023 (SNIES, 2023). Vale la pena relacionar estas cifras con los niveles de transición demográfica, que permiten indicar cuál será el crecimiento futuro de la población joven entre los diferentes departamentos. Las proyecciones de población del DANE muestran que los departamentos con una transición demográfica más acelerada, y donde por ende la cantidad de jóvenes comenzará a reducirse más rápidamente, son aquellos en la Zona Andina, precisamente donde está concentrada la oferta. En contraste, las regiones con transición demográfica más incipiente, y donde seguirá creciendo la población joven, son los departamentos periféricos, donde menos oferta de cupos de educación superior existe en la actualidad.

Gráfico 3. Mapa de Colombia con el número de matriculados por departamentos para el año 2023

243 150 000 900 000



Fuente: (SNIES, 2024)

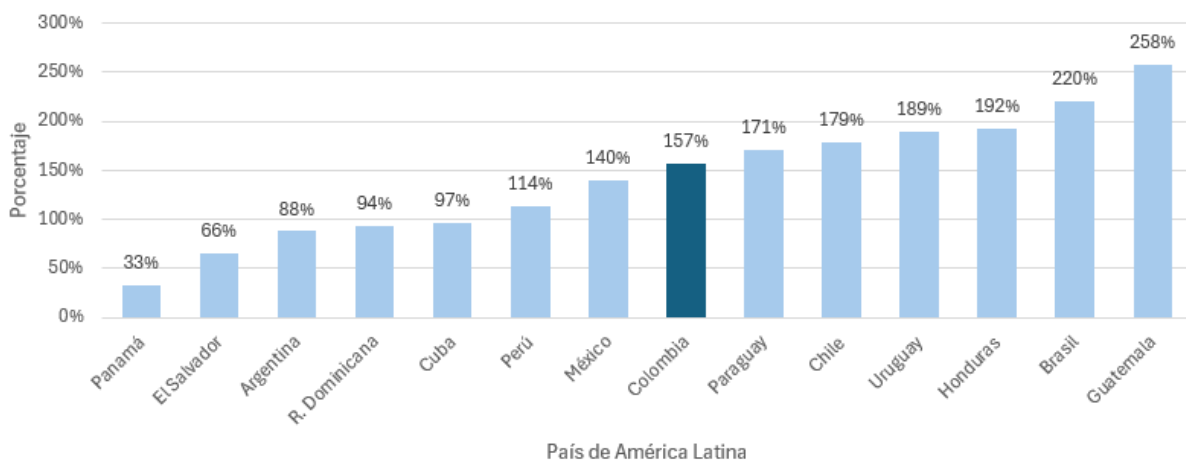
1.3. Contexto Internacional

A partir del reporte de la UNESCO (2024), se tiene que a nivel global hay alrededor de 254 millones de estudiantes en educación superior, una cifra que se ha duplicado en los últimos 20 años. Aunque cabe señalar que la tasa de cobertura a escala mundial es del 42%, esta cifra encierra grandes desigualdades entre países y regiones. En países de ingresos altos, como Estados Unidos o Reino Unido, la cobertura en la educación superior tiende a ser mayor al 80%, lo que puede estar explicado no sólo por la población internacional que contribuye a la matrícula, sino a la oferta de calidad del sistema educativo y el acceso a oportunidades para egresados en el mercado laboral. En contraste, en algunos países de ingresos bajos y medios de África y Asia la tasa de matriculación en educación superior es inferior al 20% (HPI International, 2023). Por ejemplo, entre los 82 millones de refugiados del mundo, solo el 7% puede acceder a algún programa de educación superior.

Estos datos reflejan una significativa desigualdad en el acceso educativo, influenciada por diferencias económicas, sociales y culturales. Esta brecha termina impidiendo la convergencia económica y el desarrollo social y productivo de las regiones más pobres, que no cuentan con el capital humano apropiado, perpetuando ciclos de pobreza y subrayando la necesidad de políticas inclusivas que promuevan un acceso equitativo a la educación superior.

En el contexto latinoamericano, la expansión de la educación superior a nivel de América Latina ha sido notable y persistente. Según datos de SITEAL (2022), el sistema ha pasado de 11 millones de estudiantes en las instituciones de educación superior (IES) de la región en 2000 a casi 29 millones en 2020. El Gráfico 4, que muestra el crecimiento porcentual de matrículas en las IES desde los años 2000 a 2019, queda en evidencia que los países con mayor expansión fueron Guatemala, Brasil, Honduras y Uruguay, siendo Panamá, El Salvador y Argentina los países latinoamericanos con menor crecimiento porcentual. Se contrasta que el crecimiento acumulado de la matrícula de estudiantes de educación superior a nivel global fue de 131%, y en América Latina ese porcentaje fue aún mayor, alcanzando el 152% (SITEAL, 2023). Colombia se encuentra ligeramente por encima del promedio de la región, con un crecimiento de 157% de los estudiantes en las dos primeras décadas del siglo.

Gráfico 4. Crecimiento porcentual de la matrícula en las IES de América Latina para los años 2000-2019



Fuente: SITEAL – UNESCO (2023)

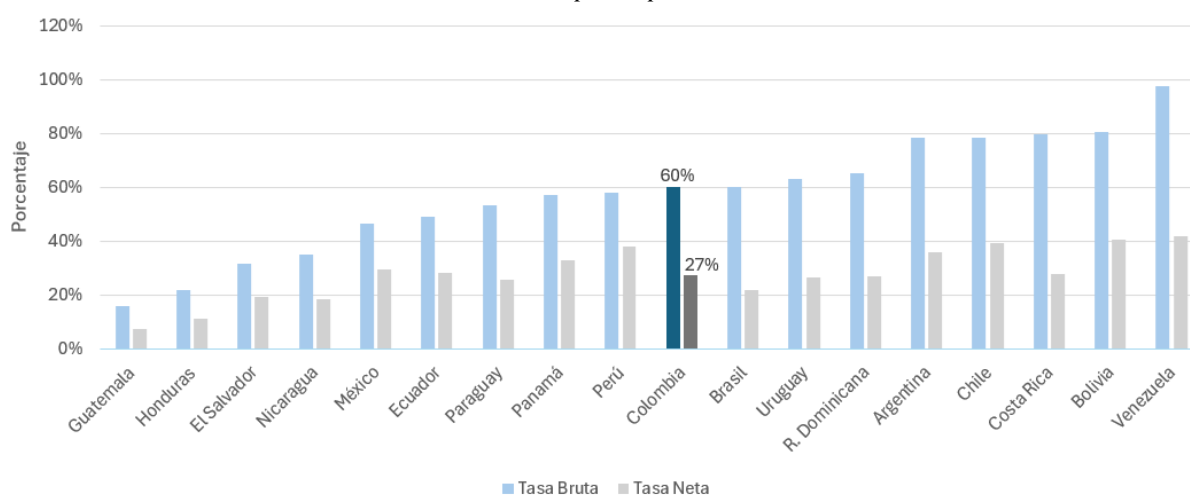
A este crecimiento aún le falta considerar nuevos desafíos como el acceso a grupos históricamente excluidos; acceso a territorios periféricos; redefinición de espacios de aprendizaje tecnológicos; internacionalización de los procesos de aprendizaje; y aseguramiento de la calidad y pertinencia de los programas.

Después de la Asamblea General no. 70 de las Naciones Unidas, realizada en el año 2015, donde se definieron los 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) y se estableció como el cuarto objetivo el acceso a formación superior de calidad, muchos países de la región han comenzado a revisar y reformular sus sistemas de educación superior, considerando la relevancia e importancia que tiene la educación superior para generar una sociedad del conocimiento. Los desafíos emergentes abarcan discusiones sobre la relevancia de la educación, la responsabilidad social, el papel crucial de las instituciones educativas en

promover un desarrollo equitativo, el incremento en la calidad educativa, y la adaptación de perfiles académicos y profesionales a las demandas cambiantes de un mundo globalizado (SITEAL, 2022).

El informe del SITEAL (2023) presenta una serie de indicadores con el objetivo de profundizar la descripción de los principales aspectos de los sistemas de educación superior de la región. Entre estos indicadores se encuentra la cobertura, tanto en términos de la tasa bruta de escolarización (porcentaje de la población que asiste a instituciones de educación superior en relación con el total de la población de 18 a 24 años), como de tasa neta (número de estudiantes del grupo de edad teórica correspondiente a 18-24 a la educación superior, expresado en porcentaje de la población total de ese grupo de edad). Los datos, reflejan que las tasas brutas de escolarización en la educación superior superan el 50% en la mayoría de los países de la región, para Venezuela la tasa bruta es del 98%, seguido de Bolivia con 80% y Costa Rica con 80%, en el caso colombiano se encuentra que es de aproximadamente el 60%. Por otro lado, respecto a las tasas netas se encuentra que varían entre el 7,4% y 40,5%. Estas diferencias subrayan la necesidad de políticas educativas que promuevan una mayor equidad y acceso en la región.

Gráfico 5. Relación entre tasa bruta y tasa neta de estudiantes en la educación superior para el año 2018



Fuente: SITEAL – UNESCO (2023)

Otro indicador clave para comprender los aspectos generales del sistema de educación superior a nivel internacional es el costo asociado a la educación. En muchos países, los altos costos de la educación superior representan un obstáculo significativo para aquellos que desean continuar sus estudios o que se quieren incorporar al sistema. Por ejemplo, en Estados Unidos, el costo promedio anual de una universidad pública es de USD \$9,687, mientras que en una universidad privada esta cifra puede superar los USD \$35,000, situación que puede restringir el acceso y permanencia en la educación superior para una parte importante de la población y exacerbar las desigualdades sociales y económicas. En contraste, países europeos como Alemania, Francia y Noruega ofrecen educación superior gratuita o a un costo muy bajo, lo que facilita un acceso más equitativo y amplio, promoviendo una mayor igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos independientemente de su situación económica (HPI International, 2023).

El acceso subsidiado a educación superior también genera incentivos para la movilidad internacional de estudiantes en busca de una educación más asequible que su país de residencia no puede brindar.

Por último, considerando los países de la OCDE se encuentra que la tasa de cobertura bruta en educación superior es del 75,1%, cerca de veinte puntos porcentuales más que Colombia. Esto se refleja en la proporción de personas entre 25 y 34 años que cuentan con educación superior, que mientras en Colombia es del 30% para el promedio de la OCDE es del 46%. El número de universidades colombianas entre las 500 primeras del mundo son tres, mientras que el promedio de la organización es diez. Estos datos sugieren que Colombia siempre tiene un importante camino por recorrer para alcanzar los estándares de educación superior de los países de la OCDE en materia de acceso, calidad y reconocimiento internacional de las instituciones (CPC, 2023).

2. Financiamiento de las IES oficiales en Colombia

Desde la promulgación de la Constitución de 1991, la educación en Colombia ha sido un tema de constante debate y búsqueda de mejoras. De manera general, adicional al ingreso por pago de matrículas de los hogares, las fuentes de financiamiento de las universidades públicas en Colombia se pueden clasificar en dos grandes tipos: los mecanismos de subsidio a la oferta y los subsidios a la demanda. Entre los mecanismos de oferta se encuentran las transferencias o aportes directos que realiza la nación o las entidades territoriales certificadas (ETC) y los ingresos propios que reciben las instituciones por la venta de productos y servicios u otras asignaciones. Sobre los subsidios a la demanda, se encuentran los créditos educativos ofrecidos por ICETEX, así como el otorgamiento de subsidios de sostenimiento para la permanencia de estudiantes en el sistema (MEN, 2024a).

Los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 estipulan explícitamente los aportes que reciben las IES y refieren que:

Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto. (p. 18)

Es importante precisar que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 establece un crecimiento de las transferencias inercial en pesos constantes (crecimiento por IPC), lo que indica que el aumento de las transferencias de los recursos no está atado a la dinámica de los costos de prestación del servicio. Por ende, mientras el crecimiento de la población atendida por las IES públicas desde el año 2000-2022 fue del 169%, la base presupuestal conformada por los aportes de la Nación para funcionamiento sólo creció en un 52% (MEN, 2024c).

Mientras el artículo 86 define las transferencias que generan base presupuestal, el artículo 87 asigna recursos adicionales tomando en cuenta los indicadores de desempeño (índice de calidad

medio por pruebas Saber Pro, educación posgradual docente y programas acreditados; índice de logros por características de población graduada y grupos de investigación; y el índice de acceso según matrícula, retención y aportes a municipios con baja cobertura) estimados por el Ministerio de Educación, para poder hacer una distribución que atienda los criterios de eficiencia y desempeño de las instituciones (MEN, 2024a).

A partir de lo anterior, se estableció que los aportes de la Nación a las IES oficiales dependían del presupuesto asignado en el año 1993, indexándolos con el crecimiento anual de la inflación. En realidad, la congelación fue voluntaria ante la imposibilidad de ligar las transferencias a los resultados de las universidades, ya que todo lo transferido pasaba a ser parte de la base. Esto llevó a una caída en términos reales del presupuesto como proporción del PIB y de los recursos por estudiante, dado que el sistema seguía expandiéndose con unos recursos relativamente constantes. Como consecuencia, el Sistema de Universidades Estatales (SUE) calcula, considerando solo recursos que generan base presupuestal, una deuda histórica acumulada de más de 18.2 billones de pesos, enfatizando la necesidad de las Universidades Públicas en conseguir (con recursos propios de las instituciones) cerca del 48% de los recursos que necesitan para su funcionamiento, cuestión que no pasaba antes de la sanción de la Ley 30, dado que el 77% de los recursos provenían de transferencias de la nación y la asignación tenía una tendencia creciente¹ (OCE, 2023).

Esta visión pesimista del financiamiento de la oferta oficial se ha revertido parcialmente en el último quinquenio, a partir de asignaciones extraordinarias del presupuesto como consecuencia de las protestas estudiantiles de finales de 2018. El crecimiento del presupuesto para el sector educativo también ha sido significativo: para el año 2024 se ha marcado un hito histórico con la asignación de \$70 billones de pesos al Ministerio de Educación. Este presupuesto récord hace que el sistema educativo se convierta por sexto año consecutivo en el sector con mayor participación del Presupuesto General de la Nación (MEN, 2023). El análisis histórico del crecimiento del presupuesto para el sector educativo a precios reales 2023, juntándolos con nuestra estimación del presupuesto a IES oficiales, se plasma en el Gráfico 6.

Gráfico 6. Crecimiento histórico del presupuesto para el sector educativo en billones de pesos constantes del 2023 (2010-2023)



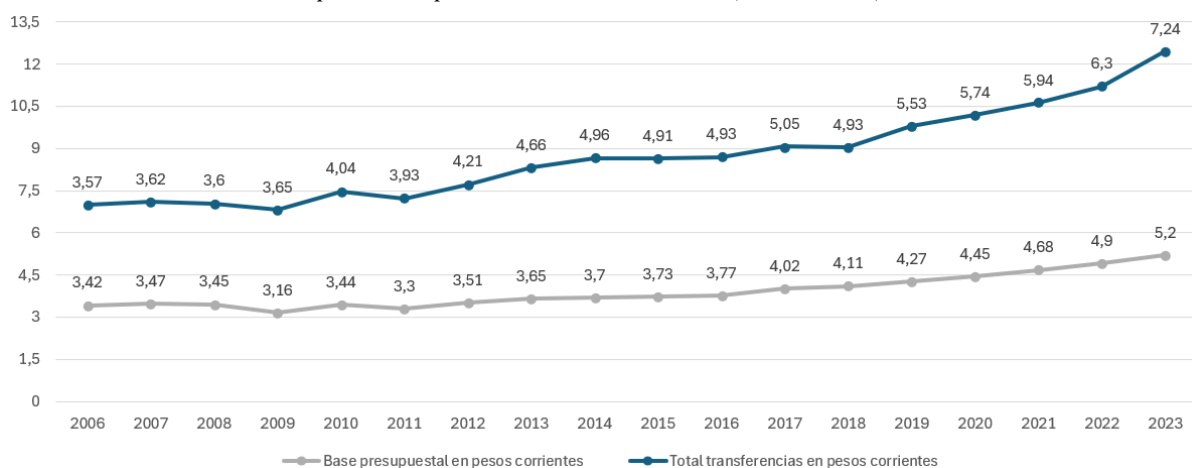
¹ Igual hay que resaltar que esta estimación de la deuda histórica se basa en unos supuestos generales sobre la necesidad del espacio necesario por estudiante y de mayor infraestructura, uno de los rubros principales de la deuda histórica estimada.

Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (MEN, 2023)

Respecto al presupuesto asignado, como proporción del PIB el de mayor valor fue el del año 2015 con 5.5% del PIB, y el de menor valor sería el del año 2023 con 57 mil millones (3.6% del PIB). Se concluye que, aunque los recursos a precios constantes presentan tendencia creciente del presupuesto para el sector educativo, como proporción del PIB se encuentra que desde el año 2017 hasta 2023 el crecimiento no ha aumentado de una franja del 6%.

El Gráfico 7 retrata las transferencias de la base presupuestal y el total de recursos dispuestos de IES públicas a precios constantes del año 2023 entre 2006 y 2023. La base presupuestal son los aportes anuales que realiza la Nación para el funcionamiento de las IES, que representan aproximadamente el 80% del total de las transferencias. Se observa que, aunque los recursos de base presupuestal han venido aumentando en términos reales, lo han hecho de manera menos acelerada y más sí se compara con los aportes totales designados en el Presupuesto General de la Nación. Además, este esquema actual de financiación resalta la inequidad en la distribución de recursos, considerando que responden al comportamiento histórico y no reflejan el crecimiento diferencial entre regiones e instituciones (MEN, 2024c).

Gráfico 7. Evolución de la base presupuestal y de los aportes totales del PGN a las IES públicas a precios constantes de 2023 (2006 – 2023)



Fuente: (MEN, 2024c)

Las IES oficiales se clasifican según orden nacional y orden territorial. Las universidades del orden nacional financian sus presupuestos con las transferencias que realiza la Nación y con recursos o ingresos de venta de productos y servicios, ingresos de matrícula, recursos de capital u otro tipo de aportes propios. Por su parte, las de orden territorial se financian con aportes de transferencias de la Nación, aportes de las entidades territoriales a las que están adscritas, impuestos locales y recaudos propios. Las de orden nacional reciben transferencias directamente desde el presupuesto general, y las descentralizadas de orden territorial reciben transferencias de la Nación a través del Ministerio de Educación (MEN, 2024c).

Para el caso de las ITTU, cabe resaltar que en la normatividad mencionada no se encuentran incluidas, ya que sólo se tiene previsto el financiamiento de las universidades oficiales, dejando de lado las otras instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias, que terminan siendo financiadas únicamente por recursos propios, entre los que se incluyen el cobro de matrículas

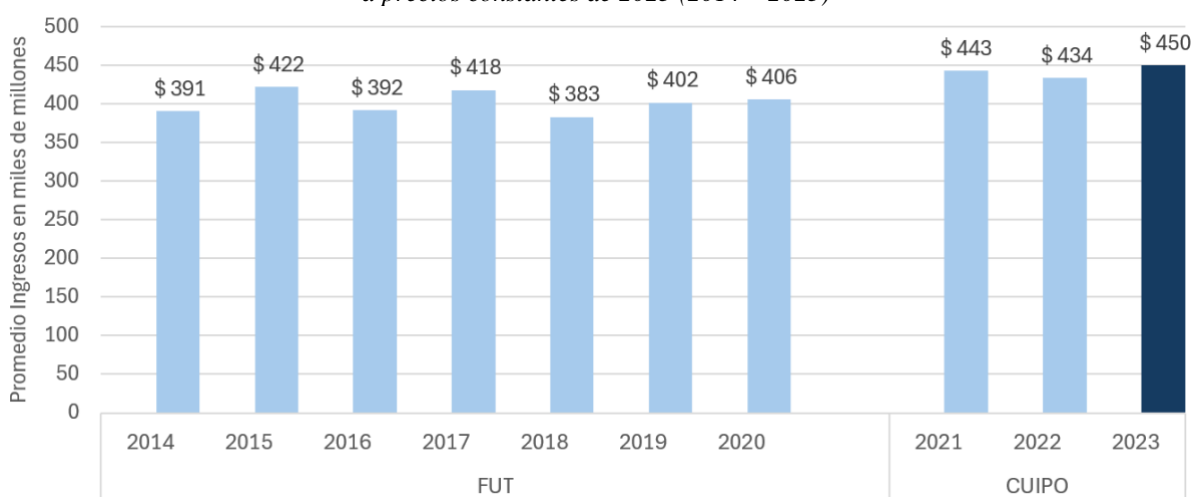
y la financiación de entidades territoriales a las que están adscritas. Por ende, no cuentan con partidas que constituyan base presupuesta.

2.1. Cálculo de Ingresos

A partir de la obtención y el tratamiento de los datos de los registros de información pública, en esta sección se mostrarán las estimaciones realizadas para caracterizar los ingresos de las IES oficiales (universidades e ITTU), tanto a nivel agregado como clasificados por rubro, y el resultante costo promedio por estudiante. Los datos fueron descargados de manera secuencial del Consolidador de Hacienda e Información Pública, que es una herramienta a través de la cual se genera, transmite y difunde información financiera producida por las entidades públicas (CHIP, 2024). Cabe resaltar el cambio estructural que presentan los datos en el año 2021, debido a la modificación en el registro del Formulario Único Territorial (FUT) que fue utilizado hasta 2020, y que luego se convierte en el Formulario de Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO) para los años posteriores.²

En primer lugar, agregando todas las cuentas y sumando los ingresos de todas las universidades, se puede mostrar un aproximado del financiamiento promedio de una institución oficial de educación superior en Colombia. El Gráfico 8, muestra la evolución de los ingresos que han registrado en promedio las universidades oficiales, desde el año 2014 a la actualidad, en precios constantes de 2023. El promedio aproximado de ingresos que recibieron para el año 2023 fue de \$450 mil millones, lo que implica una variación de 3.66% con respecto a los ingresos del año 2022, de \$434 mil millones, teniendo en cuenta las 32 universidades oficiales analizadas³.

Gráfico 8. Evolución del promedio de ingresos de universidades oficiales a precios constantes de 2023 (2014 – 2023)



² Esta modificación provoca una variación importante en los datos. Como las cuentas que son reportadas por las entidades cambian de nombre, la clasificación de los ingresos no es la misma, por lo que se tuvo que hacer un esfuerzo por buscar empalmar las series lo mejor posible.

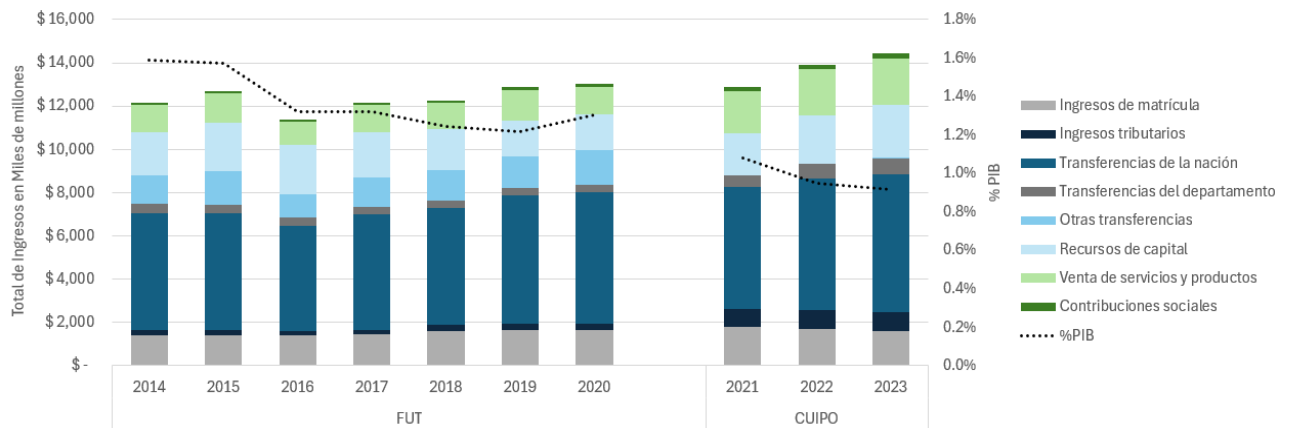
³ El número de IES que registran sus ingresos anualmente en el CHIP (2024) puede fluctuar a lo largo de los años..

Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024).

Si bien el comportamiento agregado de los ingresos muestra la tendencia en términos financieros del sistema, es más útil conocer la composición de esos ingresos para caracterizar las fuentes de financiamiento. Para esto, se agregaron las cerca de 23 cuentas diferentes registradas tanto en FUT como en CUIPO, en ocho grandes rubros que dan cuenta de diferentes fuentes de recursos, a saber: a) Ingresos de matrícula (Matrículas, certificaciones, derechos complementarios); b) Ingresos tributarios (Impuestos, tasas, multas, intereses); c) Transferencias de la nación (Aportes); d) Transferencias del departamento (Recaudo de estampillas); e) Otras transferencias (Sistema General de Regalías, fondos especiales, otras participaciones o convenios); f) Recursos de capital (Depósitos, superávit fiscal, reintegros); g) Venta de servicios y productos; h) Contribuciones sociales (Aportes de empleados e ingresos por pensiones).

La clasificación anterior permite visualizar qué categorías son predominantes para el financiamiento de los ingresos recibidos por las universidades. Como se puede observar en el Gráfico 9, la mayor cantidad de ingresos de las IES oficiales para el año 2023 provienen de transferencias de la nación con \$6.3 billones (44% del total), seguido de recursos de capital con \$2.4 billones (17% del total) y venta de servicios y productos con \$2.1 billones (15% del total) (CHIP, 2024). Esto muestra la fuerte dependencia financiera del sector público para financiar sus operaciones y programas educativos, dado que los recursos generados por las mismas universidades públicas (ingresos de matrícula, recursos de capital y venta de servicios y de productos) juntos representan el 43% de los ingresos totales. Si se tiene en cuenta la relación de ingresos con la proporción del PIB, se encuentra que para el año 2023 el total de ingresos fue de 14 billones (0.92% del total del PIB) y para el año 2022 fue de 13.9 billones de pesos (0.95% del total del PIB), por ende, aunque se observa que en términos reales hay un aumento de los ingresos, al realizar el análisis en términos de proporción del PIB hay una tendencia decreciente en la proporción desde el año 2014 hasta la actualidad. Esto puede tener implicaciones importantes en términos de la autonomía financiera y la capacidad de las instituciones para responder a cambios en las políticas de financiamiento público. Además, resalta la importancia de políticas públicas que incentiven el surgimiento de fuentes de financiación estables de la educación superior, para asegurar su sostenibilidad y calidad en el largo plazo. En la última sección se plantearán algunas recomendaciones sobre la distribución de recursos en el sistema de educación superior.

Gráfico 9. Clasificación del total de ingresos de las universidades oficiales a precios constantes de 2023 (2014 – 2023)



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024).

Ahora bien, el mismo ejercicio de clasificación de los ingresos puede hacerse a nivel de las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias (ITTU) de carácter oficial. El Gráfico 10 muestra la evolución de los recursos promedio por institución desde el año 2014 hasta la actualidad, a precios constantes del 2023. Es de considerar, que, aunque no todos los años se tienen el mismo número de ITTU, en promedio se tienen datos de 22 instituciones, del total de 29 en el país. Del Gráfico 10 se observa cierta tendencia al crecimiento en los recursos totales asignados por institución, aunque los ingresos son considerablemente menores a los observados en las universidades: mientras una ITTU obtuvo en promedio en 2023 \$79,8 miles de millones, esta misma cifra para las universidades fue casi seis veces mayor (\$450 mil millones), lo que muestra las disparidades en términos de recursos disponibles en Colombia dependiendo el tipo de IES (CHIP, 2024).

Gráfico 10. Evolución del promedio de ingresos de ITTU oficiales a precios constantes de 2023 (2014 - 2023)

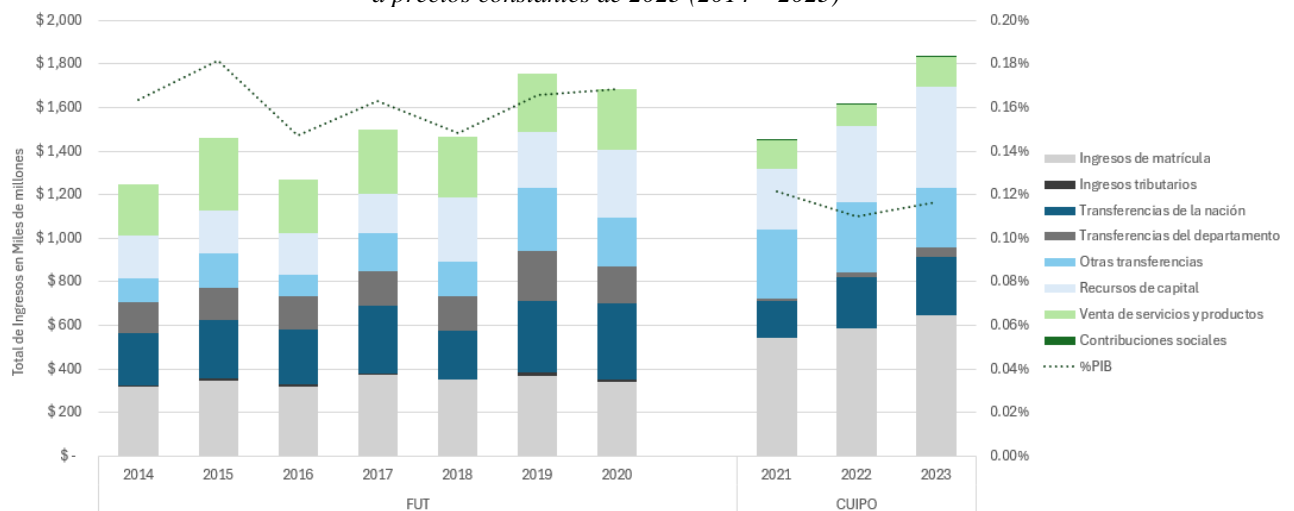


Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024).

En el Gráfico 11 se muestra la clasificación por rubros, similar a la realizada para las universidades. En contraste con éstas, se destaca que la mayor fuente de ingresos para el año 2023 no son las transferencias de la nación, sino los ingresos de matrículas con \$646 miles de millones (35.2% del total), seguido de recursos de capital \$463 miles de millones (25.2% del

total). Por último, resalta el peso que tienen en el presupuesto de estas instituciones el rubro de otras transferencias, provenientes del Sistema General de Regalías, fondos especiales, otras participaciones o convenios, con \$274 miles de millones (14.9% del total) (CHIP, 2024). De esta forma, los recursos de las ITTU son considerablemente menores al de las universidades, y a diferencia de éstas sus ingresos están constituidos en su mayoría por recursos propios de las instituciones y no por las transferencias del gobierno (que representan sólo el 14% del total), por lo que las ITTU muestran mayor autonomía financiera al depender menos de transferencias y de otras fuentes externas. Esto podría ofrecerles cierta flexibilidad en sus operaciones y enfoque educativo, aunque es verdad que cuentan con recursos considerablemente menores a los que reciben las universidades (CHIP, 2024).

Gráfico 11. Clasificación del total de ingresos de las ITTU oficiales a precios constantes de 2023 (2014 – 2023)



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024).

Del mismo modo sí se tiene en cuenta la relación de ingresos con la proporción del PIB, se encuentra que para el año 2023 el total de ingresos fue de 1.8 billones (0.12% del total del PIB) y para el año 2022 fue de 1.6 billones de pesos (0.11% del total del PIB). Por ende, aunque se observa que en términos reales hay un aumento de los ingresos, el análisis en términos de proporción del PIB arroja una tendencia a la baja desde el año 2015 hasta la actualidad, además de que el presupuesto de las ITTU a comparación de las universidades es relativamente más bajo.

2.2. Costo Promedio de Matrícula por Estudiante

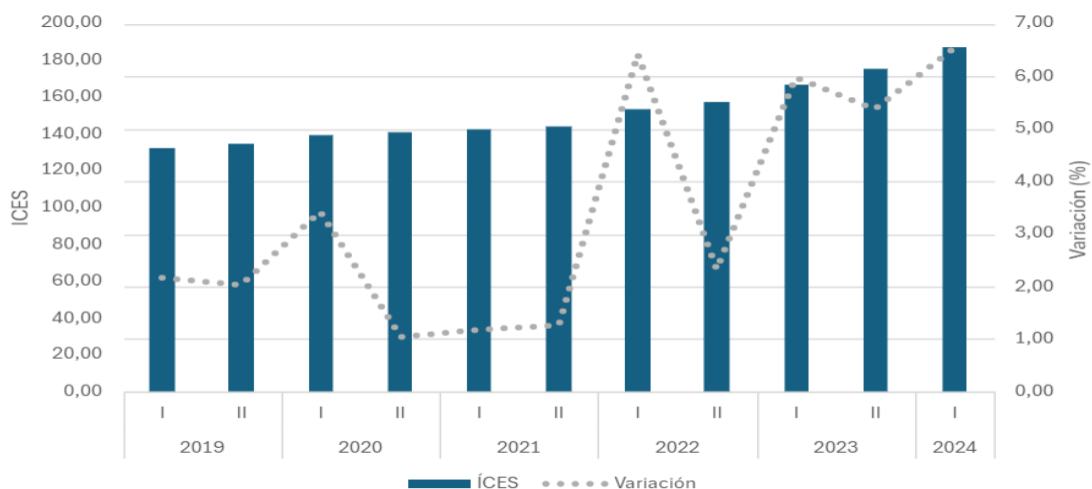
El segundo paso, después de analizar los rubros de financiación de las IES oficiales, es examinar el valor de la matrícula por estudiante. La matrícula para cursar un programa académico es el precio que cada institución de educación superior determina por el servicio educativo ofrecido en cada período académico, en ejercicio de la autonomía que le confiere la Constitución Política y la Ley 30 de 1992 (MEN, s. f).

Para una primera aproximación al costo de la matrícula que ofrecen las instituciones es útil tener en consideración el Índice de Costos de la Educación Superior (ICES), que es un indicador que rastrea la evolución de los costos en los que incurren tanto las instituciones de

educación superior públicas como las privadas en el ejercicio de sus funciones. Para su estructura tiene en cuenta dos categorías de costos: los gastos de personal (relacionados con el personal empleado en las IES) y la compra de bienes y servicios (gastos vinculados a su adquisición para el funcionamiento de las instituciones) (LEE, 2024).

El Gráfico 12 presenta el ICES y su variación semestral desde el año 2019 hasta el 2024. De la gráfica se extrae que el índice de costos ha estado aumentando de forma progresiva. Se subraya además la tendencia ascendente en el cambio semestral del ICES destacando que en el primer semestre de 2024 la variación semestral ICES fue 6,55% comparado con el segundo semestre de 2023. Se anota que el grupo de costos con la mayor variación semestral fue el de gasto de personal (7,17%) y el grupo de compra de bienes y servicios registró una variación semestral de 5,07%. Vale la pena resaltar que el ICES no es tomado en cuenta para la asignación o distribución de los recursos de la Nación para las IES oficiales, dado que el indicador indexado a las transferencias ordinarias es el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Aunque el ICES sigue una tendencia similar a la inflación general, presenta aumentos más moderados en comparación con la inflación del sector educativo (LEE, 2024), que está muy relacionado con el crecimiento de la masa salarial, la cual desde la expedición del estatuto docente (Decreto 1279 de 2002) asigna puntos salariales permanentes a ciertas publicaciones académicas, poniendo cierta presión sobre el gasto de las universidades⁴.

Gráfico 12. Índice de costo de la educación superior (2019-2024): 2013=100



Fuente: (DANE, 2024)

Para asegurar un futuro sostenible y de alta calidad en la educación superior colombiana, es esencial desarrollar una planificación financiera sólida que tenga en cuenta el aumento continuo de los costos y sus variaciones. Esta planificación al menos debe asegurar la

⁴ En este tema, Saavedra et al. (2024) encuentran que, a pesar de haber aumentado el número de publicaciones y coautorías internacionales, hay una caída abrupta en la calidad y visibilidad de las investigaciones. Esto resalta la complejidad de diseñar incentivos docentes que impulsen cantidad sin descuidar calidad, demostrando ciertas fallas en el diseño respecto a los incentivos.

disponibilidad mínima de recursos para cubrir las necesidades básicas y protegerlas frente a las fluctuaciones de la demanda y del mercado (LEE, 2024).

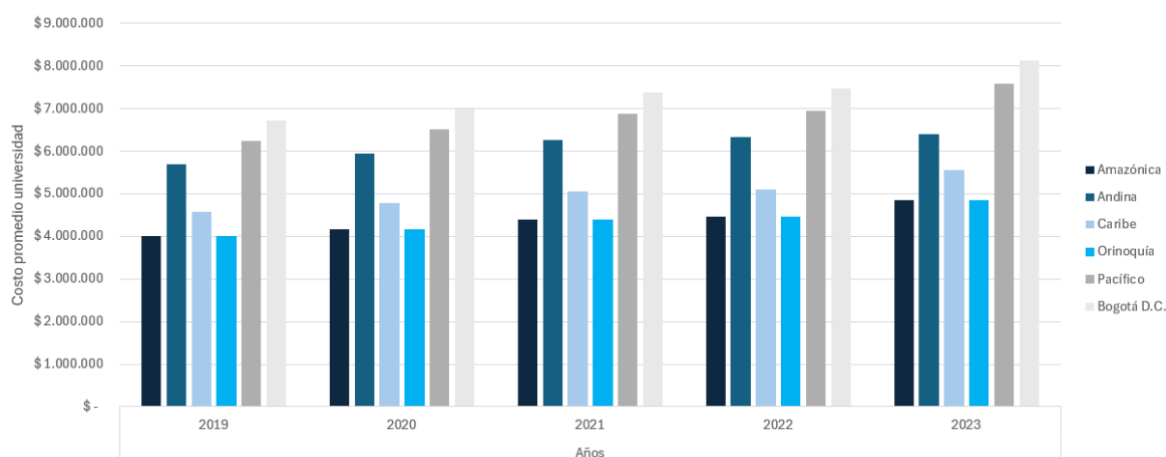
Una vez analizado el ICES como un acercamiento más teórico de la canasta de educación superior, se buscó aterrizar estos costos a los observados en el sistema, para lo cual se compiló información del Ministerio de Educación Nacional sobre el costo del promedio de matrícula de un estudiante de pregrado, estimado anualmente para actualizar el Reglamento Operativo que rige los programas Ser Pilo Paga y Generación E para los años 2019-2023. Para su análisis se diferenciaron estos costos por IES, clasificándolos entre universidades e ITTU. Los datos disponibles en el Anexo 1 muestran que el costo promedio por cupo semestral para el año 2022, tomando como referencia todas las universidades oficiales de Colombia, fue de \$6.133.000 pesos colombianos, cifra que se reduce para el caso de las ITTU a \$ 3.470.000 (Reglamento Operativo, 2024).

El Gráfico 13 muestra de forma resumida el promedio del valor por cupo de IES oficiales para programas académicos de pregrado, agregado por región desde el año 2019 a 2022 (Reglamento Operativo, 2024). Los datos muestran una significativa variabilidad en los costos por cupo semestral entre las universidades oficiales del país, dependiendo de la región en que se encuentren. Por ejemplo, la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá tuvo el valor por cupo más alto en 2023, ascendiendo a \$13.2 millones semestrales. Asimismo, la Universidad Industrial de Santander y la Universidad de Antioquia, ambas ubicadas en la región Andina, registraron un costo por cupo superior a los \$10 millones semestrales. Estos altos valores en el costo total de matrícula contrastan con los de otras universidades, como la Universidad de Sucre y la Universidad del Atlántico ubicadas en la región Caribe, junto con la Universidad Francisco de Paula Santander de la región Andina, que tienen un costo semestral aproximado de \$4.8 millones.

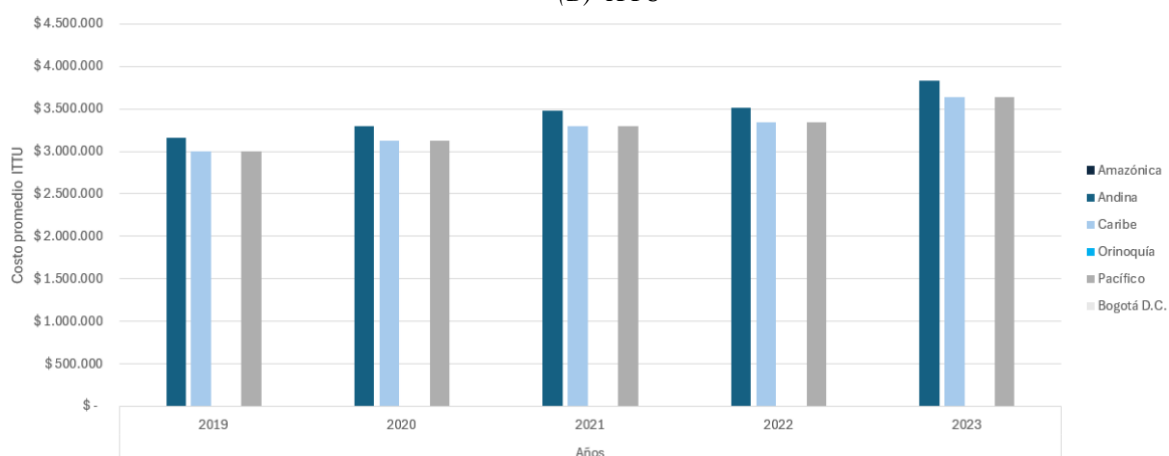
Para el caso de las ITTU, se encuentra que las instituciones como el Instituto Tecnológico Metropolitano y el Tecnológico de Antioquia ubicadas en la región Andina, pueden estar incrementando el promedio, dado que su costo semestral aproximado es de \$4 millones. En cambio, el Colegio Mayor de Antioquia, el Conservatorio del Tolima y el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid de la región Andina, tienen un valor por cupo de \$3 millones (Reglamento Operativo, 2024). Por otro lado, las regiones Caribe y Amazónica muestran los costos más bajos teniendo en cuenta que tienen menos IES en comparación con otras regiones del país y la región de la Orinoquía es la que menos datos disponibles tiene, sólo se encontró el promedio de la Universidad de los Llanos que se sitúa en \$4.5 millones.

Gráfico 13. Valor promedio del costo por estudiante de IES oficiales agregado por región (2019-2023)

(A) Universidades



(B) ITTU



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (Reglamento Operativo, 2024).

Esta variación en costos no solo sugiere una diferencia en las estructuras financieras y operativas de las universidades, sino que también plantea interrogantes sobre la accesibilidad y equidad en el sistema educativo colombiano. Este escenario plantea dudas respecto a la igualdad de oportunidades para los estudiantes, ya que el costo elevado de algunas instituciones puede excluir a jóvenes de familias de ingresos medios y bajos, limitando su acceso a programas de alta calidad académica. Por otro lado, la comparación del costo de las matrículas debe hacerse comparándola con los retornos que puede conseguir el estudiante en el mercado laboral una vez termina la carrera (para IES oficiales no se debería considerar solo el costo de la matrícula, por lo general subsidiada, sino con el costo total de un cupo teniendo en cuenta las transferencias del gobierno central). Este ejercicio fue realizado en Saavedra et al. (2024), que encontraron que tres áreas de conocimiento ofrecen las tasas más altas (mayores al 10%), salud, TICs e ingenierías, mientras que las áreas de servicios y de educación (solo en IES no oficiales) presentan tasas de retorno negativas.

Para comparar la información estimada por el MEN con los datos financieros, se realizaron cálculos propios que permiten conocer el valor promedio del costo semestral por estudiantes

de IES oficiales en el país, tomando como referencia la suma total de ingresos de cada universidad descargado del CHIP (2024) y el número de matriculados para el año 2022 según datos del SNIES (2023)⁵.

Para el caso de las universidades oficiales el promedio de costo por estudiante es de \$8 millones para el año 2022, es decir, 23% más (\$1.800.000) que lo calculado por (Reglamento Operativo, 2024).⁶ Por ende, los datos encontrados para las universidades pueden ser superiores a los que las entidades gubernamentales han reportado a lo largo de los años. Realizando un análisis exhaustivo y sin sesgos de información, se procedió a dividir en tres grupos las universidades según el valor del costo promedio, las categorías fueron costos altos (A), costos medios (B) y costos bajos (C) para el año 2022 como se presenta en los siguientes Gráficos.

Respecto al panel A (Costos altos) del Gráfico, el costo promedio de estas universidades es de \$ 12.6 millones, liderado por la Universidad Nacional de Colombia (UNAL), la Universidad de Antioquia y la Universidad Militar Nueva granada (UMNG). La razón por las que estas universidades tienen los mayores costos se relaciona a su oferta respecto a la calidad, infraestructura, cuerpo docente, compromiso investigativo y el desarrollo constante que deben implementar. Cabe aclarar que la principal diferencia entre la UNAL y UMNG es el número de estudiantes de cada institución, mientras la UNAL acobia a 56.375, la UMNG para el año 2022 tenía una capacidad de 18.559 estudiantes, lo que refleja también capacidades institucionales para acomodar la demanda educativa.

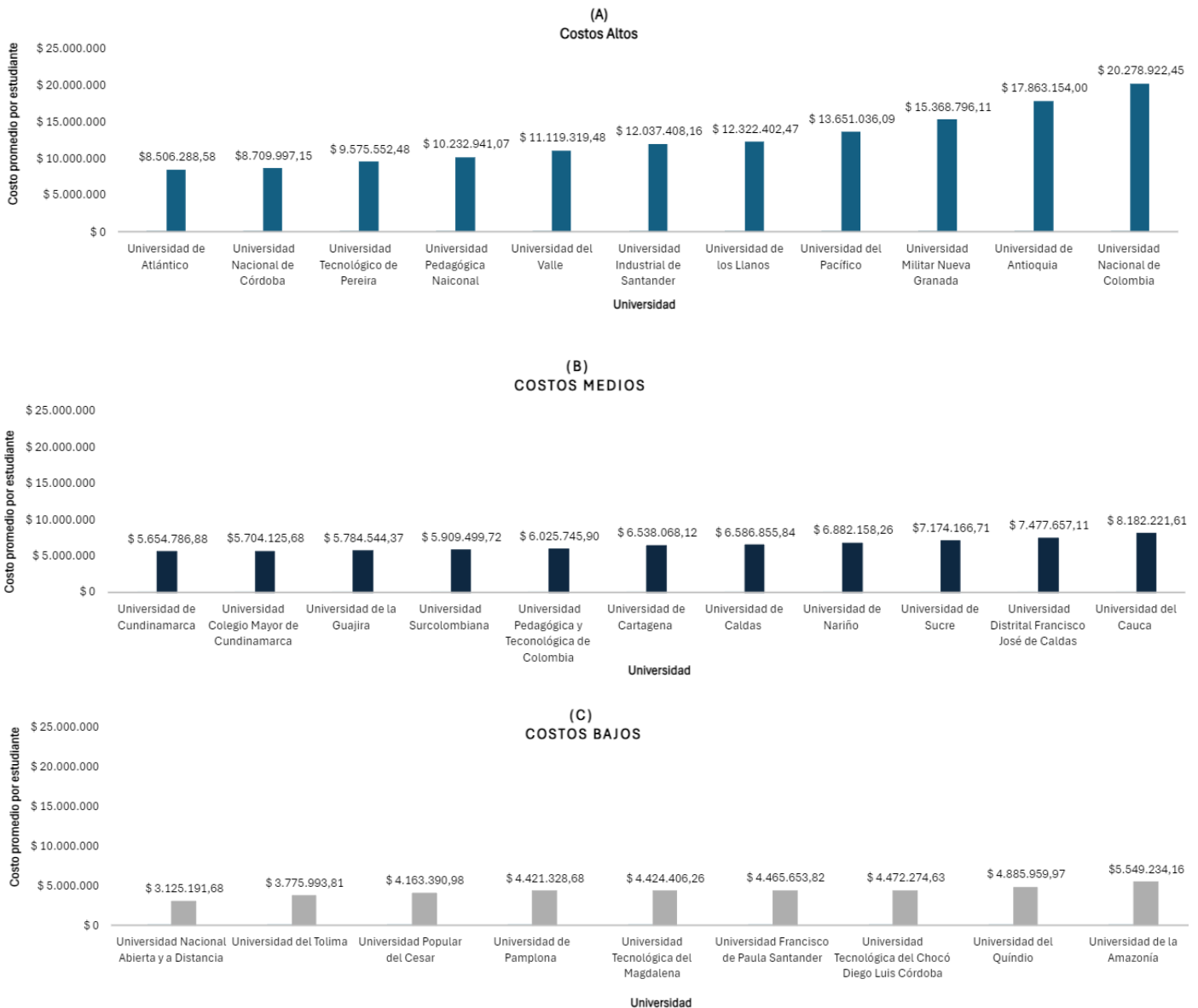
Del panel B (Costos medios), el costo promedio de esta categoría es de \$6.5 millones, siendo la Universidad del Cauca y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas las que tiene un costo superior en comparación a las demás. En esta categoría las universidades tienen un promedio de 17.473 estudiantes, siendo la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia con sede en Tunja la que mayor cantidad de estudiantes tienen con 30.668 estudiantes.

Por último, el panel C (Costos bajos), las universidades tienen un promedio de costos de \$ 4.3 millones, siendo muy similares a los costos reportados por Reglamento Operativo (2024). Entre estas universidades, llama la atención la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) dado que tiene el costo promedio más bajo de todas las universidades, pero a la vez cuenta con el mayor número de estudiantes, siendo para el año 2022 de 125.593. Este bajo costo se puede asociar a la metodología predominante en la UNAD, de educación virtual, que viene asociada a costos menores a la metodología presencial.

Gráfico 14. Valor promedio del costo semestral por estudiante en universidades oficiales agregado por costos altos, medios y bajos (2022)

⁵ El resumen de indicadores para cada IES. dónde se percibe el número de sus matriculados, se encuentra actualizado hasta el año 2022, mientras que los perfiles nacionales, información general agregada de la educación superior en Colombia se encuentran hasta el año 2023.

⁶ Este comportamiento puede producirse porque al descargar los datos de ingresos del CHIP se pueden estar tomando rubros adicionales que, aunque las instituciones detallan que hacen parte de sus ingresos, no definen si pertenecen o no a destinación específica. Intentando llegar a una mejor aproximación no se tuvieron en cuenta la totalidad de ingresos, sino sólo cinco categorías (Ingresos de matrículas, Ingresos tributarios, Transferencias de la nación, Transferencias del departamento y Venta de servicios y Productos) del total de 8, eliminando los rubros de inversión y sólo conservando los ingresos recurrentes tanto para las IES.



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024) (SNIES, 2023)

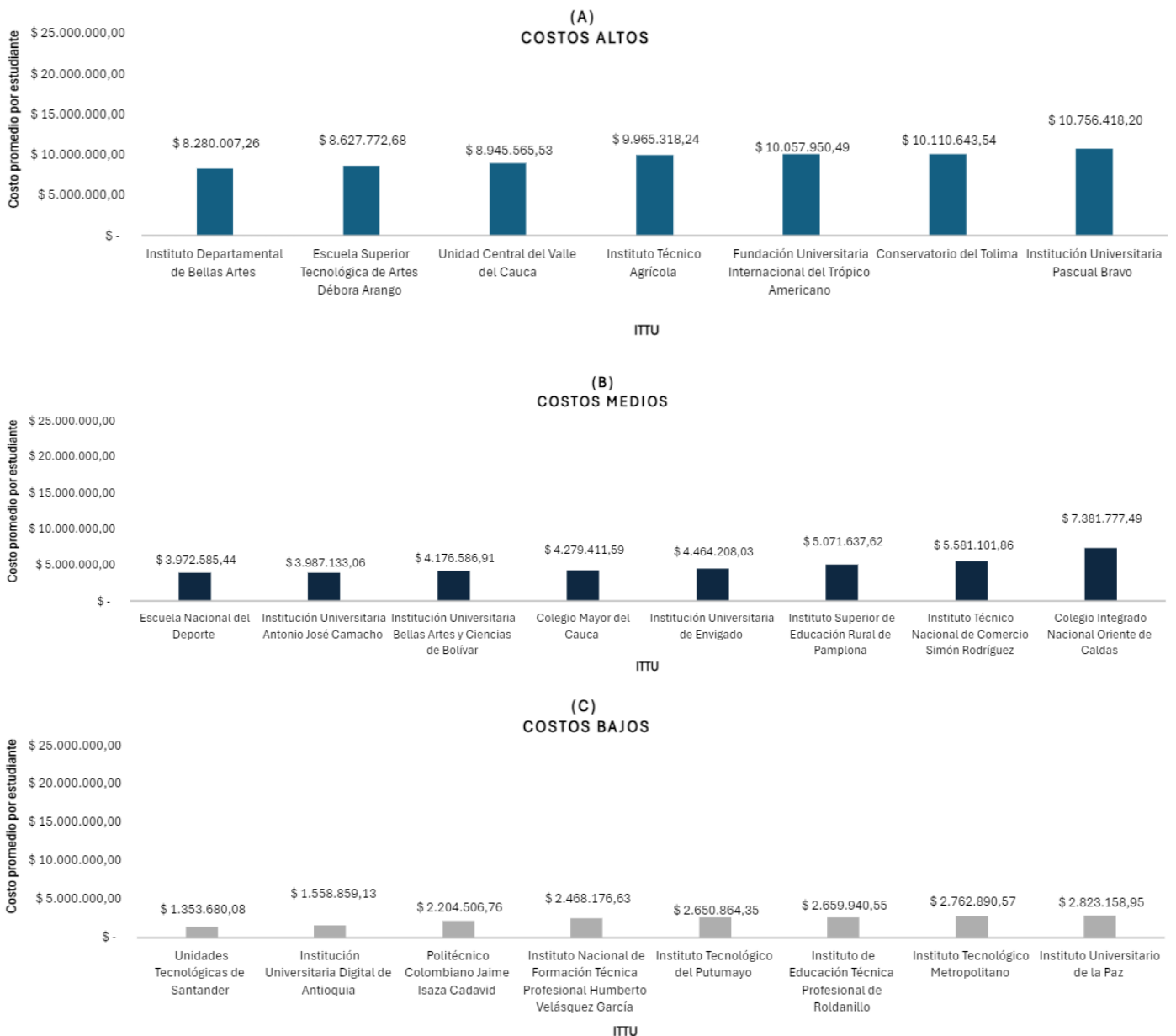
Para el caso de las ITTU oficiales del país, el promedio de costo por estudiante es de \$5.300.000, 35% superior al promedio reportado por (Reglamento Operativo, 2024). La diferencia de los cálculos propios con la reportada por entidades gubernamentales se atribuye a la misma razón expuesta para el caso de las universidades, al incluir el total de ingresos y no discriminar por fuentes de ingresos con destinación específica. Se hizo la misma clasificación por nivel de costos por estudiante en las ITTU oficiales, clasificándolas en tres categorías.

Respecto al panel A (Costos altos) del Gráfico 15, el costo promedio por estudiante de estas ITTU es de \$9.5 millones, liderado por la Institución Universitaria Pascual Bravo y el Conservatorio del Tolima. Al revisar el número de estudiantes, mientras que el promedio de las universidades es de 20.834, el de las ITTU es sólo de 1.917. El costo promedio por estudiantes de algunas instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias es superior y se asemeja al de algunas universidades, considerando que, aunque sus ingresos agregados son menores, también lo es su cantidad de estudiantes.

Del panel B (Costos medios), el costo promedio de esta categoría es de \$4.8 millones, siendo el Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas y el Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez los de mayores costos. En esta categoría sucede lo anteriormente descrito sobre el bajo número de estudiantes, dado que en promedio las ITTU de esta categoría tienen 7.072 estudiantes.

Finalmente, el panel C (Costos bajos), las ITTU tienen un promedio de costos por estudiante de \$ 2.3 millones. En esta categoría el promedio de estudiantes recibido por estas instituciones es muy parecido (6.997), llamando la atención el Instituto Tecnológico Metropolitano la institución con mayor número de estudiantes de todas las ITTU del país, cobijando una matrícula de 25.744 estudiantes.

Gráfico 15. Valor promedio del costo semestral por estudiante en ITTU oficiales agregado por costos altos, medios y bajos (2022)

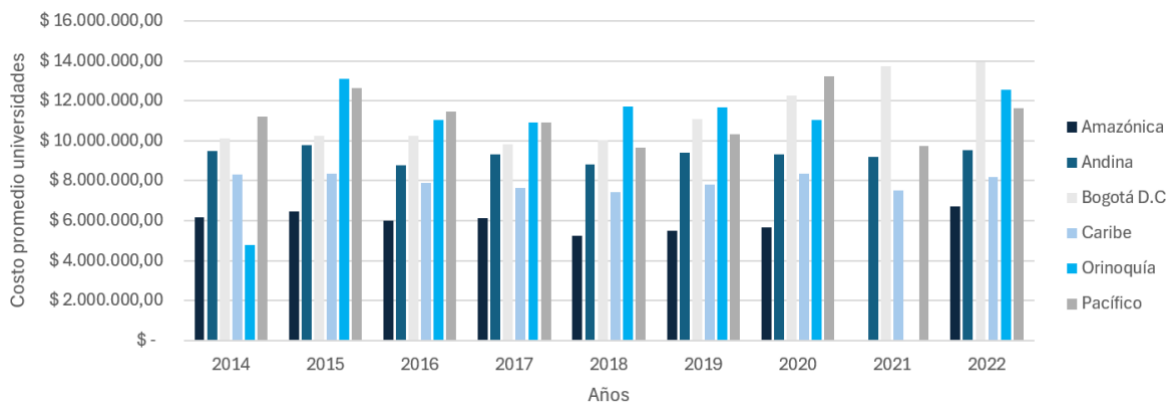


Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024) (SNIES, 2023)

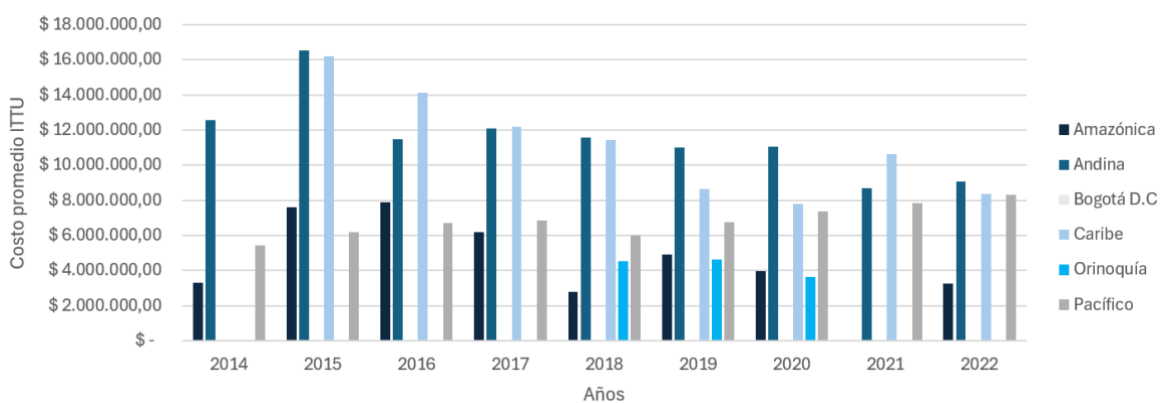
Con el fin de contrastar los datos obtenidos del Reglamento Operativo (2024), el Gráfico 16 agrega los datos a nivel regional desde el año 2014 hasta 2022 para cada IES. En el caso de las universidades, Bogotá sigue liderando el valor promedio del cupo, con un promedio de \$10 millones, siendo elevado debido a la presencia de la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Militar Nueva Granada. Para las regiones Pacífico y Orinoquía también se destacan por sus altos costos (\$9 millones) explicado por universidades como la Universidad del Pacífico y la Universidad de los Llanos que hacen parte del grupo de costos más altos (A). La Amazonía por su parte sigue manteniendo la tendencia de ser la región con los costos más bajos. Para el caso de las ITTU, sobresalen regiones como la Andina y Caribe con los costos más altos en promedio de \$7 y \$9 millones respectivamente, mientras que la Orinoquía y sobre todo Amazonía presentan los costos por estudiante más bajos (\$4 millones).

Gráfico 16. Valor promedio del costo por estudiante de IES oficiales agregado por región con cálculos propios (2014-2022)

1. Universidades



2. ITTU



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024) (SNIES, 2023)

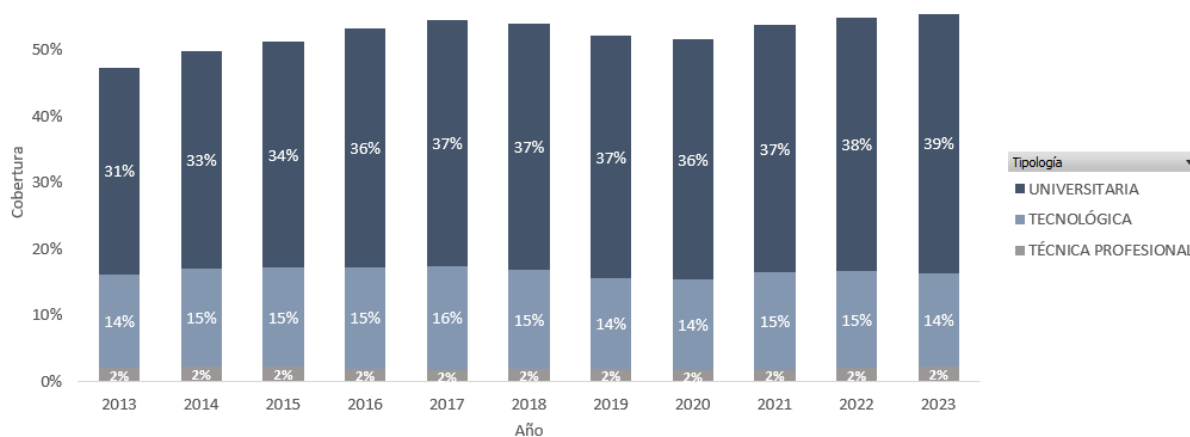
3. Cobertura educativa

3.1. Acceso Nacional a Educación Superior

La cobertura educativa hace referencia a la capacidad de atención que puede dar el sistema con relación a la demanda del servicio. Por lo general, los indicadores de cobertura educativa se pueden clasificar en dos tipos: por un lado, la cobertura neta es la relación entre estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad adecuada para cursarlo y el total de la población en el rango de edad apropiado para dicho nivel; por el otro, la cobertura bruta hace referencia a la relación porcentual entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza específico, independiente de la edad que tengan, y la población escolar que tiene la edad apropiada para cursar dicho nivel (por ende, podría potencialmente ser mayor al 100% en ciudades que concentren población matriculada de otras regiones).

A continuación, se presenta la tasa de cobertura bruta en Educación Superior para el nivel de pregrado nacional por tipología desde 2013 hasta 2023. Tomando el total de las matrículas de pregrado, se obtiene que la cobertura para el año 2023 es del 55 %, como se aprecia el nivel de educación superior que acoge a la mayor cantidad de estudiantes es la universitaria (39% de cobertura), seguida de la tecnológica (14% de cobertura). Por último, se encuentra el nivel técnico profesional (2% de cobertura) (SNIES, 2024). Aunque se evidencia un avance significativo de los últimos 10 años se resalta que la cobertura promedio de la OCDE es de 75.1%, lo que quiere decir que Colombia se encuentra 20 p.p por debajo de la media (CPC, 2023).

Gráfico 17. Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior por tipología (2012-2023)



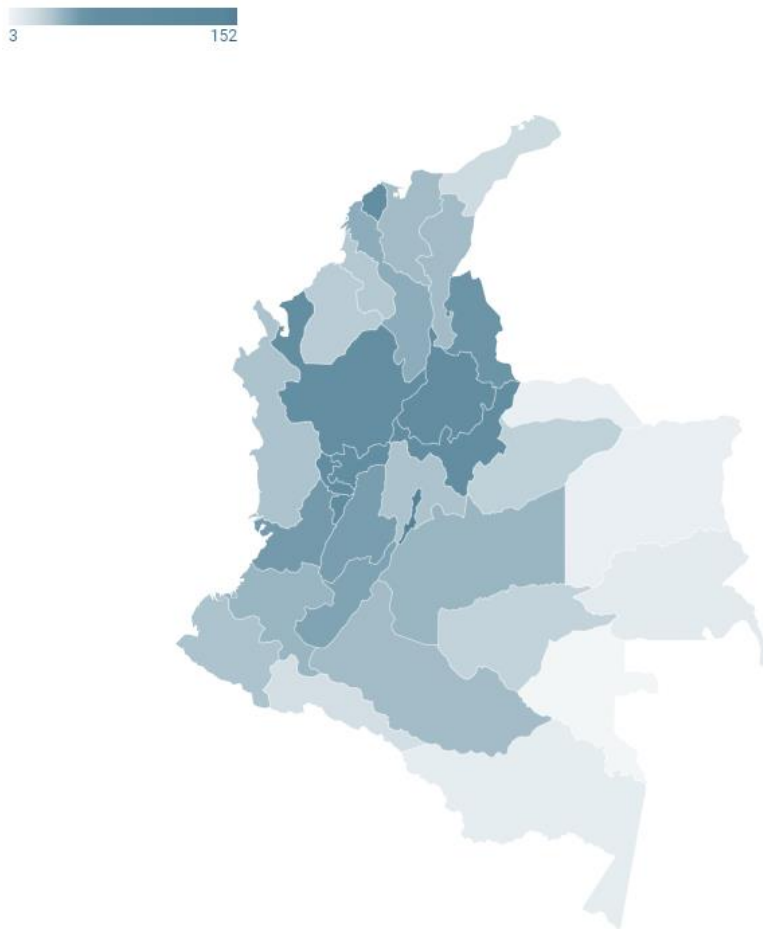
Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (SNIES, 2024)

Después de 2017 se acentúa un estancamiento, a diferencia de la tendencia creciente que se observa desde 2012 (donde venía creciendo un promedio de 4 puntos porcentuales anuales). Entre los factores que explican el comportamiento de los datos se encuentran el costo creciente de las matrículas en relación con el PIB per cápita; cambio en las preferencias de los consumidores respecto al tipo y duración de los programas académicos, con una mayor tendencia a escoger programas de ciclo corto; y cambios en la estructura demográfica de la población. Por ejemplo, la baja tasa de transición y escasa matrícula en el primer semestre de

2017 puede explicarse por el hecho de que en 1996 se alcanzó un máximo en el número de recién nacidos, el cual disminuyó en las cohortes nacidas en años posteriores. Este fenómeno es más fuerte en las ciudades capitales, en la zona Andina y en las familias con mayores recursos, lo que sugiere que la oferta educativa privada se verá más afectada en cuanto a menor demanda en el corto y mediano plazo (Meisel & Granger, 2021). Por último, los datos de 2020 son consecuencia de la crisis por el COVID-19, donde para universidades privadas la matrícula disminuyó 23.3% y en oficiales 5.1%, aunque después se observa una recuperación a los niveles pre-pandemia (CPC, 2023).

Como se mencionaba, el sistema de educación superior presenta una disparidad regional que exagera las diferencias sociales y económicas de las regiones. El siguiente Gráfico muestra cómo las ciudades que se han consolidado como nodos de educación superior cuentan con tasas más altas de cobertura bruta, es el ejemplo de Bogotá que supera la cifra de 150%, seguida de Boyacá (70.5%) y Santander (68%). En contraste, en departamentos como Arauca (6%), Vichada (6%) y Vaupés (4%) no se supera el umbral del 10% de cobertura, lo que refleja y perpetúa las brechas regionales y poblacionales de las regiones (SNIES, 2023).

Gráfico 18. Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior por departamento para el año 2023

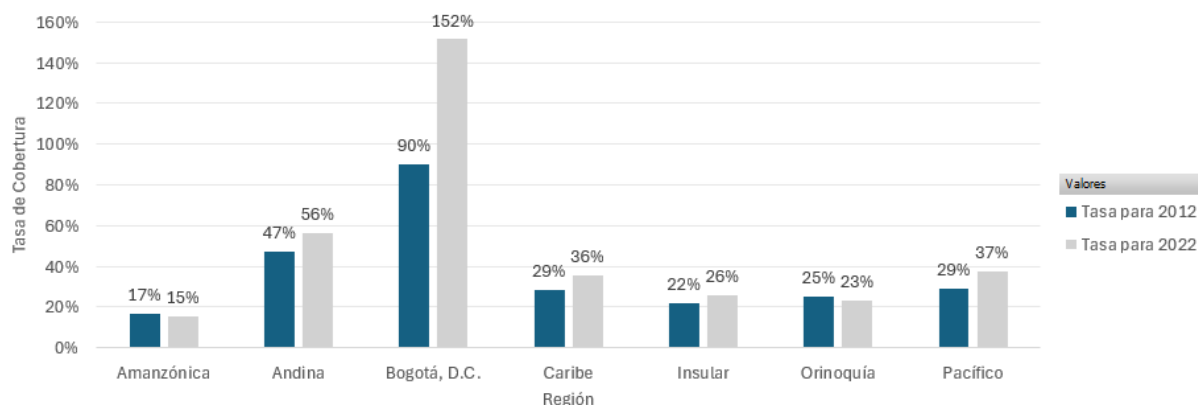


Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (SNIES, 2024) (DANE, 2023)

El Gráfico 19 compara el promedio de la tasa de cobertura bruta por regiones entre los años 2012 y 2022. Se observa que Bogotá aumentó significativamente su cobertura bruta del 90%

al 152%. De igual forma, las regiones Andina, Pacífico, Caribe e Insular también experimentaron aumentos en el promedio de su tasa. En contraste, las regiones Orinoquía y Amazónica mostraron una disminución en su promedio de 2 p.p desde el año 2012 hasta 2022.

Gráfico 19. Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior por regiones comparando el año 2012 con 2022

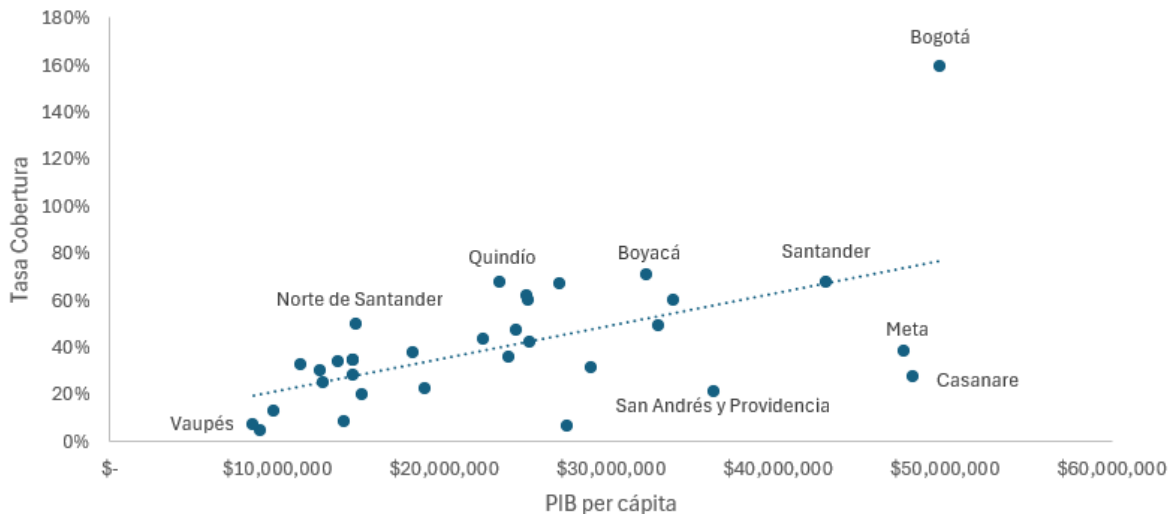


Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (SNIES, 2023) (DANE, 2023)

La información anterior evidencia el patrón histórico de alta concentración de instituciones, programas y matrículas en las principales cuatro áreas urbanas del país, y escasez y precariedad de oportunidades en la mayoría de los 1.104 municipios, lo que deja a más de 2 millones de jóvenes sin oportunidades de formación en educación superior. Es decir, el país cuenta con alta concentración de oferta en pocas áreas urbanas y con mínima presencia en la mayoría de los municipios y regiones rurales y apartadas del país, lo cual implica que más de las mismas instituciones y programas no modifican en nada el patrón de desarrollo desigual de la oferta de formación ni la exclusión de la mayoría de los jóvenes (Gómez, 2023). Un agravante es la tendencia a la divergencia regional que presenta Colombia, con esfuerzos que se han concentrado en los nodos naturales de educación superior, y bajos avances en regiones periféricas donde históricamente se ha presentado menor oferta, y donde se requieren políticas educativas adaptadas a las realidades específicas y particulares de cada región para mejorar la equidad y el acceso a la educación en todo el país.

Por último, en el siguiente Gráfico se muestra la relación entre el PIB per cápita departamental y la tasa de cobertura para el año 2023. De los datos se resalta la tendencia positiva entre ambas variables, lo que permite concluir que entre mayor es el PIB per cápita en las regiones, mayor es el nivel de cobertura. En promedio se observa que la tasa de cobertura del país supera el 50% y el PIB per cápita es de \$22 millones. Entre las regiones con mejor acceso resalta Bogotá, con los mayores niveles de PIB per cápita y cobertura, pero también departamentos como Boyacá, Quindío y Risaralda, con una cobertura considerable sin necesariamente contar con el ingreso más alto. En contraparte, departamentos como Vaupés y Vichada cuentan con las tasas de cobertura más bajas y a la vez su PIB per cápita no supera los \$9 millones, mientras que departamentos como Meta, Casanare, o San Andrés y Providencia presentan coberturas muy bajas, con un ingreso promedio relativamente alto.

Gráfico 20. Relación entre PIB per cápita departamental y Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior para 2023



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (SNIES, 2024) (DANE, 2023)

3.2. Permanencia y Deserción

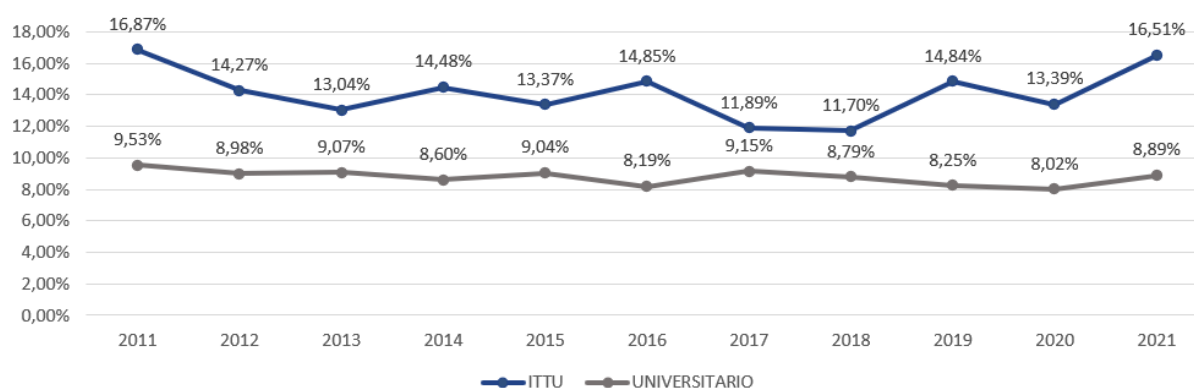
Un tema relacionado con la cobertura es el de permanencia, en donde se replican las mismas brechas educativas que en el acceso. La deserción es un fenómeno altamente prevalente en la educación superior, lo que representa altos costos en términos de eficiencia y de equidad⁷. A partir del estudio realizado por Forero et al. (2021) se encontró que de 100 estudiantes que comienzan primaria 56 logran graduarse a tiempo del bachillerato, y de estos sólo 22 de ellos logran acceder a educación superior un año después de graduarse, además tienen una alta posibilidad de deserción en los primeros ocho semestres educativos.

En Colombia la deserción termina profundizando la inequidad, dado que los estudiantes con menores ingresos tienen probabilidades más altas de abandonar el sistema (CPC, 2023). Se encontró que la tasa de deserción anual (TDA) disminuye a medida que aumenta el estrato socioeconómico: por ejemplo, para el año 2021 la tasa fue de 13.3% en el estrato 1 y de 7.1% para el estrato 6 (LEE, 2023). Forero et al. (2021) muestran que esta relación con el estrato socioeconómico se ha venido ampliando en los últimos años, con la deserción siendo notoriamente más alta en los estratos bajos, lo que deja en evidencia la necesidad de inversión en programas de bienestar focalizada en la población estudiantil de bajos recursos.

El Gráfico 20 representa la tasa de deserción anual (TDA) por tipología de IES desde el año 2011 hasta 2021. La información refleja que las ITTU cuentan con una tasa de deserción superior a la de las universidades, con 16.51%, mientras que en promedio las universidades cuentan con una TDA de 8,77% (SNIES, 2023). Esto sugiere que las ITTU enfrentan desafíos particulares en la retención de estudiantes, posiblemente relacionados con diferencias en recursos, programas de apoyo estudiantil, enfoques pedagógicos y necesidades tempranas de los estudiantes por generar ingresos en el mercado laboral.

⁷ Un estudiante se clasifica como desertor del sistema de educación superior colombiano cuando no se ha matriculado por 2 o más periodos de forma consecutiva.

Gráfico 21. Tasa de deserción anual por tipología (2011-2021)



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (SNIES, 2023)

Al evaluar las tasas de deserción por cohorte acumuladas se obtiene que para el caso del nivel universitario en el año 2021 el indicador se ubica en 25.4%, para las instituciones técnico profesional 36.5% y las instituciones tecnológicas en 34%⁸, es decir, que la tasa de deserción promedio cohorte acumulada es superior en los programas técnicos y tecnológicos que, en los universitarios, aunque con cierta tendencia decreciente en el tiempo. Los datos sugieren que aproximadamente uno de cada tres estudiantes que ingresan al sistema de educación superior en Colombia no culminan sus estudios (SPADIES, 2023).

Según datos de LEE (2023) la tasa de deserción es más alta en las IES oficiales que privadas. Las IES ubicadas en La Guajira, Bogotá y Putumayo cuentan con las TDA más altas, a diferencia de zonas como Cundinamarca y Norte de Santander, que registran una deserción más baja. De forma complementaria, los programas con mayor TDA son aquellos en áreas del conocimiento relacionadas con bellas artes, economía, administración, contaduría, agronomía y afines. Se encontró que el factor económico es una de las principales razones por las que una persona decide no culminar sus estudios de educación superior.

Otro factor crucial para determinar las diferencias en las tasas de deserción es el desempeño que tienen los estudiantes en el examen Saber 11. Un estudio del Laboratorio de Economía de la Educación de la Universidad Javeriana - LEE (2023) arrojó que la deserción es mayor entre los estudiantes con bajo desempeño en el examen. Transcurridos 10 semestres, la tasa de deserción es de aproximadamente el 43% para los estudiantes con bajos desempeños en el SABER 11, y se reduce a 23,5% para los estudiantes con alto desempeño. Esto indica que aquellos estudiantes que cuentan con una preparación insuficiente desde la educación básica y media, muchas veces porque provienen de contextos más vulnerables, tendrán más dificultades para mantenerse en el sistema una vez hacen el paso a educación superior.

A manera de conclusión del diagnóstico sobre cobertura, se puede decir que sí hay evidencia de un esfuerzo explícito del sistema por ampliar significativamente el acceso a educación superior, lo que ha permitido ir incluyendo a población que previamente no estaba cubierta por

⁸ Los datos son por cohorte, para el nivel universitario, se calcula hasta el décimo semestre, y para los niveles técnico profesional y tecnológico, hasta el sexto semestre.

el sistema. Sin embargo, esta rápida expansión no ha logrado cerrar completamente las brechas de acceso. Además, fenómenos como la deserción y las bajas tasas de graduación profundizan estas brechas, afectando de manera desigual a la población colombiana y en especial a la proveniente de hogares vulnerables.

4. Calidad educativa

La calidad educativa es definida como el esfuerzo en conjunto de los actores involucrados para proporcionar insumos efectivos que orienten al desarrollo de políticas para mejorar la educación que es brindada dentro del sistema. El objetivo es que los recursos tangibles e intangibles que se suministran cuenten con altos estándares acreditados y tengan un seguimiento de administración para que el resultado final sea lo más cercano al óptimo (Puentes & Rugeles, 2023). La calidad educativa dentro del nivel superior se conceptualiza en las tres funciones de la educación superior: la investigación, que administra el pensamiento lógico y crítico y genera la construcción de conocimiento; la extensión o proyección social, que mejora la calidad humana e incentiva los estándares; y la docencia, que genera la formación y disciplina de conocimientos estudiantiles (Puentes & Rugeles, 2023).

Ojeda et al. (2022) encuentran que el momento histórico de inflexión en la calidad de la educación fue la declaración de la UNESCO en la Conferencia Internacional sobre la Educación Superior organizada de 1998 en París, donde se acordaron las bases para una educación de calidad del siglo XXI, donde se incluye un currículo para la enseñanza y programas académicos, investigación para el bienestar social, modo de ingreso con oportunidades para todos, preparación del personal docente, estudiantes, infraestructura, instalaciones, equipamientos y servicios sociales a la comunidad.

Adicionalmente, la Constitución Política de Colombia de 1991 ha generado profundos cambios en el ámbito educativo universitario al reconocer la diversidad y pluralidad de la sociedad e invitar a todos a la educación como un derecho social. Este marco legal ha promovido una visión educativa progresista que enfatiza la admisión y la cobertura mediante la expansión, contribuyendo a una democratización más amplia del acceso. También ha impulsado el desarrollo de competencias que orientan a las instituciones hacia la mejora continua de la calidad y la organización de los sistemas educativos (Ojeda, et al. 2022).

El Consejo Nacional de Acreditación (CNA) es el órgano encargado de acreditación de instituciones universitarias. Para ello, utiliza como soporte un conjunto de políticas, estrategias y procesos insertos en un Sistema Nacional de Acreditación (SNA), que consolidan y verifican que las instituciones de educación superior cumplan y establezcan los procesos tendientes a alcanzar altos estándares de calidad (Ojeda, et al. 2022). El SNA cuenta con dos metodologías de reconocimiento. La primera es el registro calificado, que es de carácter obligatorio y puede ser comprendido como la licencia que otorga el ministerio a un programa de educación superior cuando demuestra que reúne las condiciones de calidad que la ley exige, cuya evaluación y otorgamiento corresponden a las salas CONACES (Consejo Intersectorial de Aseguramiento

de la Calidad en la Educación Superior). El segundo es la acreditación de alta calidad, que es un proceso voluntario presentado ante el CNA, que certifica ante el Estado y la sociedad su capacidad de ofrecer una educación cuyas características superan ampliamente los mínimos exigidos (SITEAL, 2023).

El número total de Instituciones de Educación Superior (IES) en el país, se estima en 304 para el año 2023. Este conjunto incluye instituciones privadas, oficiales y de régimen especial. En contraste, el número de IES acreditadas en promedio representa el 30% del total de instituciones (SNIES, 2024). Para el año 2023 el Ministerio de Educación Nacional ha acreditado en Alta Calidad, un total de 92 Instituciones de Educación Superior en el país de las cuales 25 son oficiales y 47 privadas, concentradas en particular en las universidades, que aportan el 82% del total de la matrícula con acreditación de alta calidad (MEN, 2024b). Estos datos sugieren que, aunque las universidades privadas tienen mayores probabilidades (o mayor intención) de obtener acreditación institucional, un gran número de instituciones en el país aún no han alcanzado los estándares de calidad establecidos por el Ministerio de Educación Nacional y del Sistema Nacional de Acreditación, en particular entre las instituciones técnicas y tecnológicas.

Además de las metodologías de reconocimiento del SNA, otro posible indicador sobre la calidad educativa dentro de las IES son los rankings elaborados por distintas compañías encargadas de medir la calidad. Por ejemplo, CWUR (2024) - Center for World University Rankings, es una organización de consultoría líder que brinda asesoramiento sobre políticas, conocimientos estratégicos y servicios de consultoría a gobiernos y universidades para mejorar los resultados educativos y de investigación. Desde el año 2012 publica un ranking académico de universidades globales que evalúa la calidad de la educación (25%) medida en número de egresados con premios internacionales y medallas; la empleabilidad (25%) que es el número promedio ponderado por año de egresados de la universidad que han ocupado puestos de CEO; calidad del profesorado (10%) definida en número de docentes con Premios Nobel y medallas de las principales disciplinas académicas; y la investigación (40%) en publicaciones de alta calidad, influencia y citas.

La información sobre la ubicación de las IES en Colombia se encuentra consolidada en la Tabla 2, organizadas desde la posición 1 hasta la 7 según el puesto que obtuvieron a nivel internacional. Las cuatro primeras instituciones (UNAL, Andes, UdeA y Javeriana) lograron ser clasificadas dentro de las mejores universidades del mundo gracias a sus esfuerzos en materia de empleabilidad e investigación. La presencia de universidades tanto oficiales como privadas en el ranking demuestra que se puede lograr ser una institución de élite independientemente del sector al que se pertenezca, lo que no oculta el hecho que solo 7 de las 300 IES del país lograron aparecer en este ranking a nivel global.

Tabla 2. Ranking CWUR de IES colombianas

Universidad	Naturaleza Jurídica	Puntaje	Puesto nivel mundial
--------------------	--------------------------------	----------------	---------------------------------

Fuente:

Universidad Nacional de Colombia	Oficial	71.9	788
Universidad de los Andes	Privada	71.4	864
Universidad de Antioquia	Oficial	70.4	1012
Pontificia Universidad Javeriana	Privada	67.4	1638
Universidad Antonio Nariño	Privada	67.3	1681
Universidad Industrial de Santander	Oficial	66.9	1777
Universidad del Valle	Oficial	66.2	1961

Elaboración propia. Adaptado de: CWUR (2024).

Al analizar otros rankings a nivel internacional como Shanghai Ranking, QS Universities Rankings y Times Higher Education, se encuentra que la única universidad del país que se encuentra presente en todos ellos es la Universidad Nacional de Colombia. Otras instituciones de élite, como la Universidad de los Andes, la Universidad de Antioquia y la Universidad Tecnológica de Pereira se encuentran en dos de los rankings. Conviene señalar que las universidades colombianas se encuentran en puestos alejados a comparación de las mejores del mundo (Saavedra, et al. 2024).

Por último, otra herramienta para evaluar la calidad educativa de la educación superior en Colombia es el Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior (SABER PRO) y SABER TyT para los programas técnicos, profesionales y tecnológicos, los cuales son una medida estandarizada y obligatoria, aplicable a quienes finalizan programas de pregrado. Por ende, la aplicación de los exámenes, establecida por la Ley 1324 de 2009, es un requisito legal para la obtención de títulos técnicos, tecnológicos y profesionales respectivamente. La implementación del SABER PRO como medida obligatoria refleja su importancia como indicador de calidad educativa, proporcionando un estándar nacional para asegurar y mejorar la excelencia académica en las instituciones de educación superior (MEN, s.f).

La siguiente tabla evidencia las cinco primeras universidades e ITTU, tanto oficiales como privadas, que en el año 2023 presentaron una alta participación de estudiantes con resultados en el más alto nivel de resultados en el Examen de Estado Saber Pro y Saber TyT realizado en el 2022, según nivel formativo.

Tabla 3. Instituciones de Educación Superior (IES) con Mejores Resultados Saber Pro y TyT

Universidades	Naturaleza Jurídica	# Estudiantes
Universidad de los Andes	Privada	159

Universidad Nacional de Colombia	Oficial	130
Pontificia Universidad Javeriana	Privada	106
Universidad de la Sabana	Privada	65
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario	Oficial	53
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	Oficial	34
ITTU		
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Oficial	281
Corporación Unificada Nacional de Educación Superior (CUN)	Privada	26
Fundación Universitaria Compensar	Privada	23
Politécnico Grancolombiano	Privada	15

Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (MEN, 2023a).

La tabla anterior resalta la diversidad educativa en Colombia, considerando que entre las mejores universidades según los exámenes se encuentran instituciones de naturaleza oficial y privada. En Colombia, las universidades oficiales para el año 2023 son 33, es decir sólo el 9% alcanza los mejores resultados, indicador que para el caso de las universidades se reduce al 5%. En el caso de las ITTU, sólo el 3% de las 34 IES oficiales alcanza estos resultados, mientras que el 2% de las privadas lo logran. Adicionalmente, el reporte resalta que las IES con mayor tradición y reconocimiento de calidad (y costo, en el caso de las privadas), son las que obtienen los mejores resultados y los promedios bajan según la tipología, es decir, los mejores promedios son los de las Universidades, luego las Instituciones Universitarias, Tecnológicas y, finalmente, las Instituciones Técnicas (OUC, 2023).

Acá también vale la pena traer a colación una medición que es posible realizar en Colombia (y no es tan común en otros países), que es la de valor agregado. Este indicador busca comparar el proceso y no solo el resultado, al no tomar los resultados del Saber Pro en nivel, sino en relación con los resultados del Saber 11 que obtuvieron los estudiantes de cada IES. Con esto, se busca evaluar cuánto añadieron las IES en el proceso de formación, controlando por las condiciones previas del estudiante. Si bien es un indicador útil y novedoso, no es usado ni en el sistema de aseguramiento y acreditación de calidad, ni es de amplia difusión por parte del ICFES.

Aun así, es posible identificar las brechas observables en calidad a partir de las pruebas Saber Pro y TyT, que cuentan con información sobre las características socioeconómicas de los estudiantes. Así, por ejemplo, en el informe de Saavedra et al. (2024) se encontraron los siguientes resultados. Los hombres obtuvieron mayor puntaje en todas las competencias con relación a las mujeres, excepto en la comunicación escrita; los estudiantes de los estratos 1 cuentan con menores resultados en las pruebas a comparación de los residentes de estrato 6, en especial para el área de inglés; los estudiantes que residen en cabecera municipal obtienen mayores resultados que los residentes de zonas urbanas; las universidades obtienen mayor puntaje en comparación a las ITTU, mientras que las IES con alta acreditación obtienen mejores resultados en todas las competencias a diferencia de las que no lo están. En contraste,

al comparar IES privadas con IES oficiales hay algunas áreas en donde ganan las primeras (competencias ciudadanas, inglés, comunicación escrita) y otras en donde ganan las segundas (razonamiento cuantitativo, lectura crítica), por lo que las brechas son ambiguas.

Por lo anterior, se puede concluir que las universidades que cuentan con reconocimiento de acreditación en alta calidad obtienen mejores resultados en los exámenes de Saber Pro y TyT, lo que refleja una mayor eficacia en los procesos formativos y una preparación académica más robusta para sus estudiantes. Esto, a su vez, se extrapola a mejores salarios, mayores tasas de vinculación laboral y un mayor impulso en el desarrollo de investigaciones, fortaleciendo el impacto de dichas instituciones en el ámbito académico y profesional. Ahora bien, aunque la acreditación de alta calidad sí está correlacionada con mejores resultados de desempeño, esto no implica que el modelo de acreditación esté exento de fallas. En Forero *et al.* (2023), se resaltan al menos cuatro fallas en el modelo actual de acreditación: i) presenta dificultades para reconocer la alta calidad en niveles diferentes al universitario (mientras 82% de la matrícula acreditada es universitaria, solo 4 instituciones tecnológicas lo son, y no hay ninguna institución técnica profesional); ii) otorga un único reconocimiento, diferenciado solo por los años de vigencia (ahora de 6 a 10 años), lo que no solo aumenta la presión administrativa en las IES para la renovación, sino que no permite diferenciar distintos tipos de modelos institucionales (por ejemplo, aquellas IES dedicadas a la investigación vs. IES concentradas en facilitar acceso en las regiones vs. IES dedicadas a la relación con el sector productivo); iii) el relativo estancamiento que se observaba en el modelo en 2016 fue reemplazado por una acelerada expansión entre 2018 y 2022, llevando a una duplicación de las IES acreditadas (pasando de 42 a 89), en su inmensa mayoría universidades, lo que ha llevado a una pérdida de reputación del modelo entre la comunidad, y iv) la necesidad de renovación continua, junto con la expansión del sistema, ha aumentado la carga operativa y administrativa del modelo de acreditación, que no cuenta con la misma capacidad de respuesta que el registro calificado, al contar con una sola sala de Consejeros que debe atender todas las solicitudes. Estos problemas, junto con las dificultades operativas del registro calificado, que se ha vuelto un trámite más procedimental que de evaluación de calidad, resaltan la necesidad de una serie de reformas de segunda generación al sistema de aseguramiento y acreditación de calidad de la educación superior en Colombia.

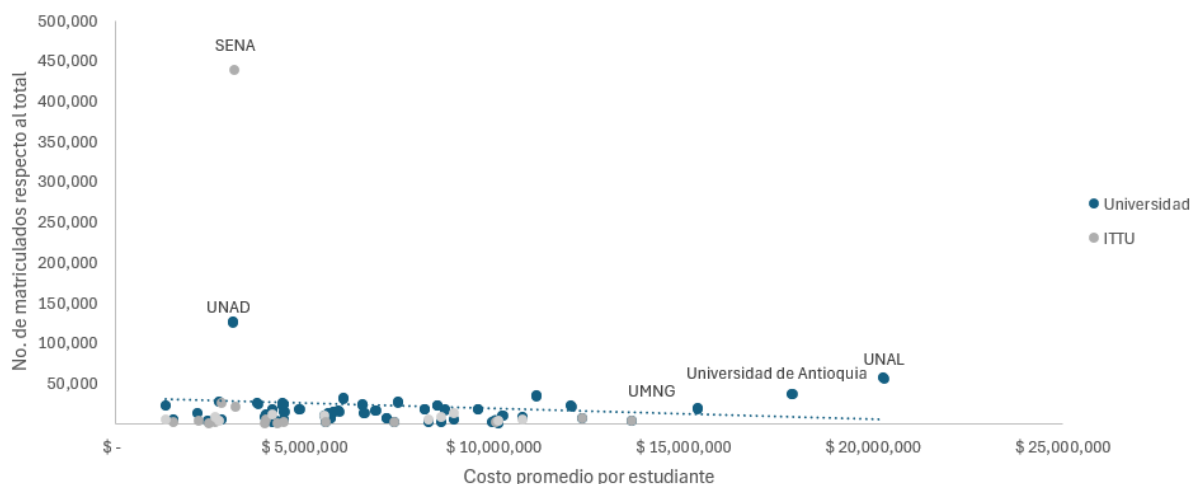
5. Relación costo semestral por estudiante con otros indicadores

Para profundizar el análisis del costo semestral por estudiante, se mostrará su relación con varios indicadores clave, como número de matriculados, tasa de deserción estudiantil, resultados del examen Saber Pro y tasa de vinculación laboral del año 2022⁹. El análisis se basa en la premisa de que un mayor costo promedio por estudiante debería correlacionarse positivamente con una mayor tasa de vinculación laboral y mejores resultados en las pruebas Saber Pro y Saber TyT. Esto se debe a que un mayor gasto por estudiante generalmente indica una mayor inversión en recursos educativos y apoyo académico, lo cual potencialmente mejora el desempeño de los estudiantes y sus oportunidades de empleo. Además, un mayor costo, debería significar mayor calidad educativa y podría contribuir a una menor tasa de deserción, ya que los estudiantes recibirán un mejor apoyo para completar sus estudios. Por otro lado, un alto costo por estudiante puede estar asociado a mayores costos de matrícula, lo que puede dificultar el sostenimiento y permanencia de jóvenes provenientes de hogares vulnerables.

La primera relación es el número de matriculados de cada IES y su costo promedio por estudiante para el año 2022. El Gráfico 24 muestra que existe cierta relación inversa entre ambas variables, lo que implica que IES con un costo de estudiante menor tienen mayor capacidad de aumentar su matrícula. Éste es el caso de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que cuentan con costos promedio por estudiante bajos, pero tienen las mayores tasas de matriculados, entre ambas instituciones suman 563.000 estudiantes (44.5% del total); una de las razones estaría relacionada con un mayor peso de la virtualidad en la oferta de estas instituciones, dado que les permite alcanzar a una mayor cantidad de estudiantes sin necesidad de infraestructura física costosa. Claramente, también se presentan casos donde esta relación no se mantiene, entre los que resaltan la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Militar Nueva Granada y la Universidad de Antioquia, que cuentan con los costos promedio por estudiantes más altos (categoría A) y cuentan con una alta cantidad de matriculados. Respecto a las ITTU, los datos muestran que tienen menos matriculados a comparación de las universidades, en promedio tienen 5.000 estudiantes (18% del total de IES) y se observa su concentración cercana al eje horizontal del Gráfico. En realidad, la relación final combina dos efectos contrapuestos: por una parte, instituciones más grandes pueden beneficiarse de economías de escala, donde se reduce la proporción de los costos totales correspondientes a costos fijos, generando mayor eficiencia en la prestación del servicio; por la otra, instituciones más grandes pueden verse presionadas en términos de la gestión de sus recursos físicos y humanos para mantener el mismo nivel de calidad en todos los programas que ofrecen, requiriendo una alta eficiencia institucional para lograr mantener la calidad.

Gráfico 25. Gráfico de dispersión entre la No. de Matriculados respecto al total y el costo promedio por estudiante para cada IES (2022)

⁹ Una variable que valdría la pena verificar en este análisis sería la del valor agregado por IES, que evalúa no solo el resultado final de los egresados (Saber Pro), sino su relación con el resultado de entrada (Saber 11). Sin embargo, las estimaciones de valor agregado por parte del ICFES se presentan a nivel de área de conocimiento-IES, comparándola solamente con un grupo de referencia acotado, por lo que no es posible obtener un resultado agregado por IES para estimar su relación con el costo por estudiante.



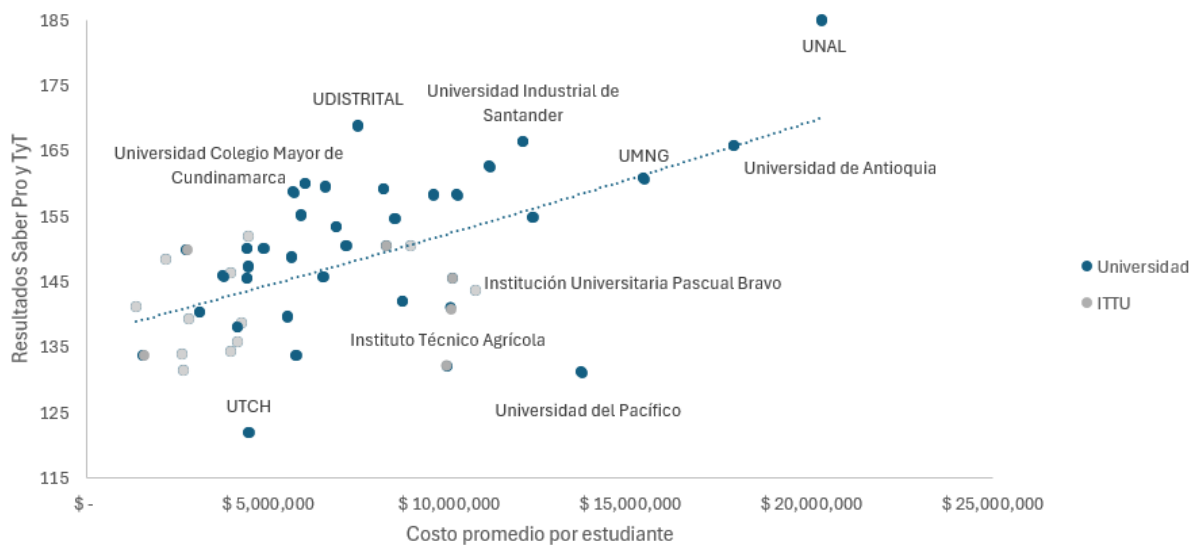
Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024) (SNIES, 2023)

El Gráfico 25 combina la información sobre costo por estudiante de cada IES y sus resultados del Saber Pro para el año 2022. Se resalta que hay una correlación positiva entre el costo por estudiante y los niveles de calidad educativa alcanzados por las instituciones de educación superior, es decir, entre mayor es el costo por cupo, mayores son los resultados en las pruebas estatales.

En el caso de las universidades, el promedio de resultados en el examen es de 151.9 puntos. Se observa que instituciones como la Universidad de Antioquia, la Universidad Militar Nueva Granada y la Universidad Nacional de Colombia tienen los costos por estudiante más altos y los mejores resultados en las pruebas Saber Pro. Además, se destaca que la Universidad Tecnológica del Chocó (UTCH) tiene uno de los costos por estudiante más bajos y, al mismo tiempo, obtiene un puntaje bajo en el examen, con 121.9 puntos.

Para el caso del examen Saber TyT, el promedio de los resultados de la prueba es de 141.5, (10.4 puntos por debajo de las universidades). De estas, destacan la Institución Universitaria Pascual Bravo y el Instituto Técnico Agrícola, que tienen los costos por estudiantes más altos de las ITTU (\$10 millones) y cuenta con un promedio de 140 puntos en el examen. Por tanto, se resalta que, aunque sí hay una correlación positiva entre el costo por estudiante y los resultados en calidad, es de esperar que la calidad responda a una variedad de determinantes, y que es posible alcanzar altos niveles de calidad sin que forzosamente esto implique aumentar significativamente el costo invertido por estudiante.

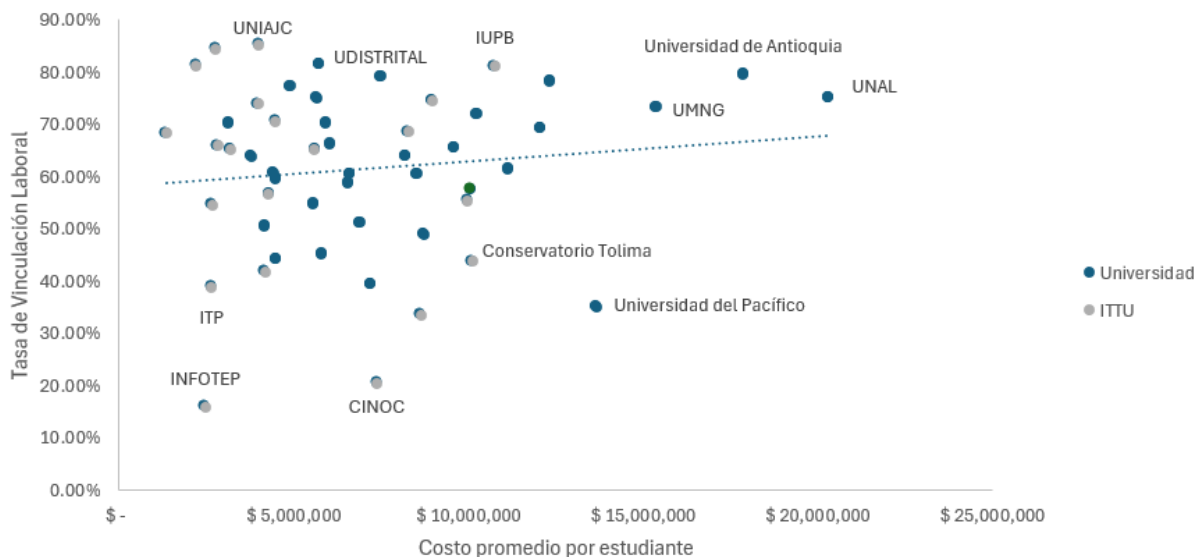
Gráfico 262. Gráfico de dispersión entre el costo promedio por estudiante y los resultados del Saber Pro y Saber TyT (públicas) para cada IES (2022)



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024) (SNIES, 2023) (OUC, 2023)

La tercera relación se hace entre la Tasa de Vinculación Laboral de recién graduados con el costo promedio por estudiante para cada IES en el año 2022. El Gráfico 26 muestra que sí existe cierta correlación positiva entre las dos variables, aunque con un nivel importante de dispersión, dado que las universidades con costos más elevados no siempre presentan las tasas de vinculación más altas, mientras que hay IES con costos más bajos con una absorción laboral más exitosa de sus egresados. Un ejemplo claro es la Institución Universitaria Antonio José Camacho (UNIAJC), de la ciudad de Cali, la Institución Universitaria Pascual Bravo (IUPB) de Medellín y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Udistrital), que lideran en cuanto a tasa de vinculación laboral y tienen los costos por cupos más bajos. La relación se mantiene en otros casos, como el del Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional - Humberto Velásquez García (INFOTEP), de Ciénaga Magdalena, Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas (CINOC) de Caldas, evidencian que tienen costos por cupo bajo y a la vez ofrecen bajas tasas de vinculación laboral. Hay que tener en cuenta que la vinculación laboral depende de aspectos específicos como la relación de la IES con el sector productivo, la integración con empresas durante el proceso de formación, la reputación de las IES en términos de niveles de calidad y resultados del Saber Pro, y la calidad de los procesos de acompañamiento y seguimiento a egresados después del grado, y de algunos que se encuentran por fuera del control de las IES, como el nivel de absorción de la carrera o las condiciones productivas de la región en donde se encuentra ubicada.

Gráfico 27. Relación entre la Tasa de Vinculación Laboral de enganche y el costo promedio por estudiante para cada IES (2022)



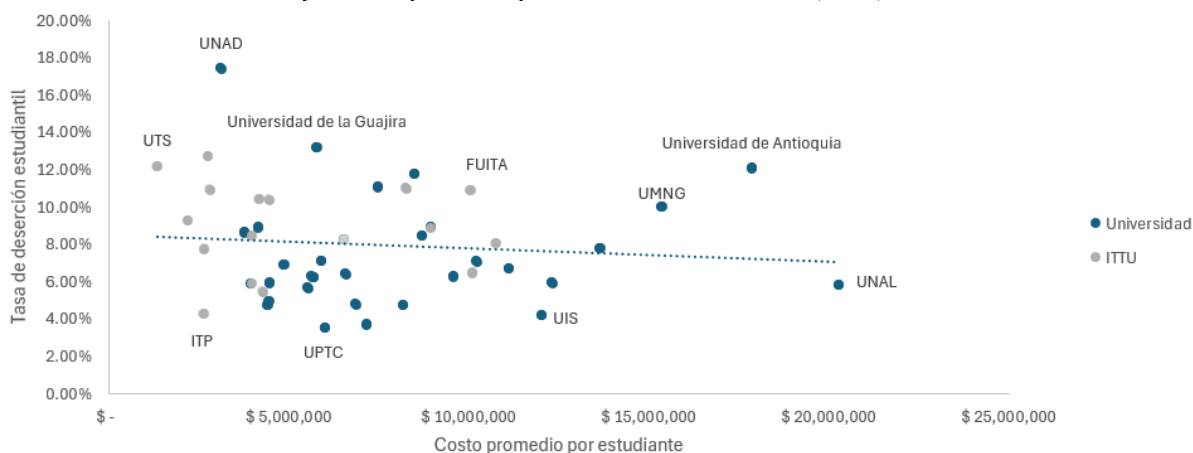
Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024) (SNIES, 2023)

Relacionando el análisis de costos por estudiante con las tasas de deserción, el Gráfico 27 hace un análisis de correlación entre las tasas de deserción estudiantil con el costo promedio por estudiante de cada IES para el año 2022. El gráfico deja en evidencia que la TDA se encuentra en un rango comprendido entre [4% - 18%]. La Universidad Nacional de Colombia, la Universidad del Pacífico y la Universidad de Antioquia tienen los costos estudiantiles más altos, con una tasa de deserción cercana al promedio. Por otro lado, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) y el Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP) tienen las tasas de deserción más bajas, de 4%, donde resalta el hecho de que hacen parte del grupo (C de costos bajos). Es decir, se puede concluir que no hay relación sistemática entre los costos por estudiante altos y las tasas de deserción de una institución.

De acuerdo con CPC (2023) la falta de orientación en el momento de elegir la trayectoria profesional, la escasa información respecto a las alternativas de formación superior y la poca articulación entre la educación media y la educación superior aumentan las probabilidades de deserción y permanencia en el sistema. Heredia (2023) señala que algunos factores de la deserción son las situaciones socioeconómicas, educativas, antecedentes familiares, falta de adaptación al sistema educativo o incumplimiento de expectativas. Así, por ejemplo, entre todas las instituciones sobresale la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) y las Unidades Tecnológicas de Santander (UTS), son las que tienen el porcentaje más alto de deserción. En el caso puntual de la UNAD el autor encuentra que teniendo en cuenta que la universidad se especializa en la educación a distancia, la virtualidad puede ser un índice que acentúa la deserción por falta de acompañamiento presencial, dificultades para gestionar el tiempo de estudio o la falta de interacción directa con profesores y compañeros. Por lo anterior, se propone que, para reducir la deserción en la modalidad virtual, se requiere una intercomunicación sincrónica constante en tiempo real para acompañar al estudiante e implementar un mecanismo de monitoreo efectivo.

Gráfico 28. Gráfico de dispersión entre la tasa de deserción estudiantil

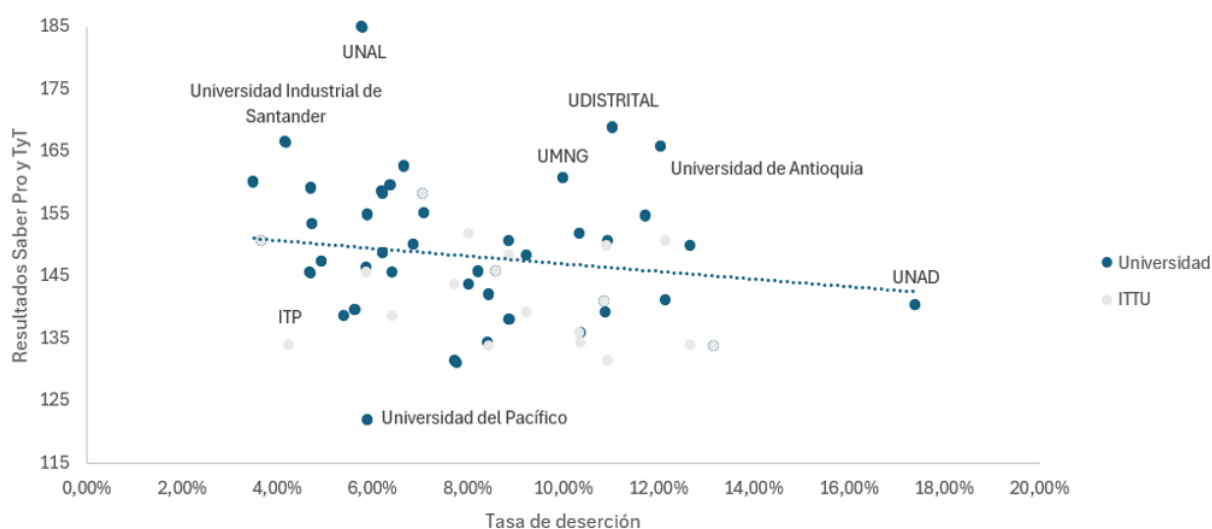
y el costo promedio por estudiante de cada IES (2022)



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024) (SNIES, 2023)

Por último, profundizado en los hallazgos de las tasas de deserción estudiantil, se procede a compararlos con los resultados de las Pruebas Saber y TyT. Como se muestra en el siguiente Gráfico, los datos arrojan una relación negativa, es decir, entre mayores son las tasas de deserción menores resultados se obtienen en las Pruebas Saber y TyT. Como se mencionaba, la UNAD cuenta con las tasas de deserción más altas y además sus resultados en las pruebas corresponden al promedio de más bajos. Por otro lado, la UNAL cuenta con los resultados en las pruebas más altos y su tasa de deserción se encuentra en el promedio, de aproximadamente 6%. Comparando las universidades de las ITTU, se aprecia que en promedio las universidades cuentan con tasas de deserción más bajas y resultados de pruebas más altos a diferencia de las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias.

Gráfico 29. Gráfico de dispersión entre la tasa de deserción estudiantil y resultados Saber Pro y TyT de cada IES (2022)



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024) (SNIES, 2023)

A manera de conclusión, la correlación entre estos factores subraya la complejidad del sector educativo y la variedad de estrategias que las instituciones adoptan para mantener su competitividad y cumplir con sus objetivos académicos y financieros. Teniendo en cuenta la hipótesis planteada al principio del capítulo, se obtuvo que entre menor el costo promedio por estudiante, mayor será el número de matriculados (caso del SENA y la UNAD). Además, un mayor costo, debería significar mayor calidad educativa medida en altos puntajes del Saber Pro y Saber TyT, mayor vinculación laboral y menores tasas de deserción. Por último, respecto a la virtualidad, se obtuvo que permite aumentar el número de matriculados en el sistema, aunque como se observó, incrementa las tasas de deserción.

6. Metas del cuatrienio (2024-2026) y con países de referencia

A partir de lo anterior, es posible evaluar la política educativa del actual gobierno (2022-2026), cuyos principales fundamentos han sido buscar el fortalecimiento de estrategias de regionalización para desarrollar programas educativos pertinentes, haciendo un fuerte énfasis en la oferta oficial. Esto se ha aterrizado en el objetivo de alcanzar una meta de expansión de la cobertura del 54% al 62% durante el cuatrienio, traducida en un incremento de 500.000 nuevos estudiantes que podrían acceder a la educación superior (MEN, 2024b).

Según descrito por Saavedra et al. (2024), las metas del gobierno para la distribución de los 500.000 cupos se desglosan en 360.000 nuevos cupos en IES Oficiales (Universidades e ITTU) y el restante 140.000 para IES privadas. Las metas anuales, que no se están cumpliendo, determinaban una ampliación de 80.000 cupos para el año 2023, para finalizar en el año 2026 con 143.000 nuevos cupos anuales y una tasa de cobertura del 62%, como se muestra en el siguiente Gráfico.

Gráfico 22. Distribución 500.000 cupos y metas anuales

AÑO	META	Δ
2023	80.000	-
2024	137.000	(+) 57.000
2025	140.000	(+) 3.000
2026	143.000	(+) 3.000
Total	500.000	

Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (Saavedra, et al. 2024)

Algunas de las estrategias para incrementar el número de cupos se basan en crear más programas de educación nocturna; aumentar de 40 a 60 el número de estudiantes por salón; crear nuevas universidades regionales, como la del Catatumbo; revivir el programa que busca expandir los programas del SENA de educación superior, y aumentar cupos en las IES oficiales técnicas y tecnológicas. Algunas de estas propuestas, van a perpetuar efectos negativos en la

calidad y pertinencia de la educación ofrecida, además de que seguiría la alta concentración en las principales áreas urbanas y carencia de ofertas y oportunidades en la mayoría de los municipios pequeños e intermedios (Gómez, 2023). Por otra parte, al focalizar el esfuerzo del Estado en el apoyo financiero y la facilitación del acceso a la oferta oficial, restringiendo los mecanismos de sostenimiento de las IES no oficiales, estas últimas podrían verse afectadas en dos sentidos: i) por una reducción de la demanda por parte de los jóvenes, debido tanto a los cambios en las preferencias (dirigidas más hacia ciclos cortos) como a un efecto de *crowding out* de la oferta pública sobre la privada, y ii) financieramente, por una reducción de los recursos que entran por matrícula y la ausencia de mecanismos de fomento complementarios.

Para la ambiciosa propuesta de los 500 mil cupos, se crearon los Planes Integrales de Cobertura (PIC), que según el MEN (2024d) serían esenciales para ampliar el acceso a la educación superior en Colombia. Si bien el PIC 2024 está mostrando algunos avances en las 30 instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas, así como en las 34 universidades estatales, estos no se compadecen con la meta planteada por el gobierno, y ni siquiera han llegado a cubrir para 2024 la meta planteada para 2023. Además, la asignación de recursos para la implementación de los PIC se limita a una expansión de las transferencias asociadas a el planteamiento de metas por parte de las IES oficiales asignada una vez se planteen las metas, supuestamente enfocada en fortalecer la infraestructura, aumentar la capacidad instalada, mejorar el bienestar estudiantil y flexibilizar los criterios de ingreso, pero no vienen acompañadas de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las metas propuestas.

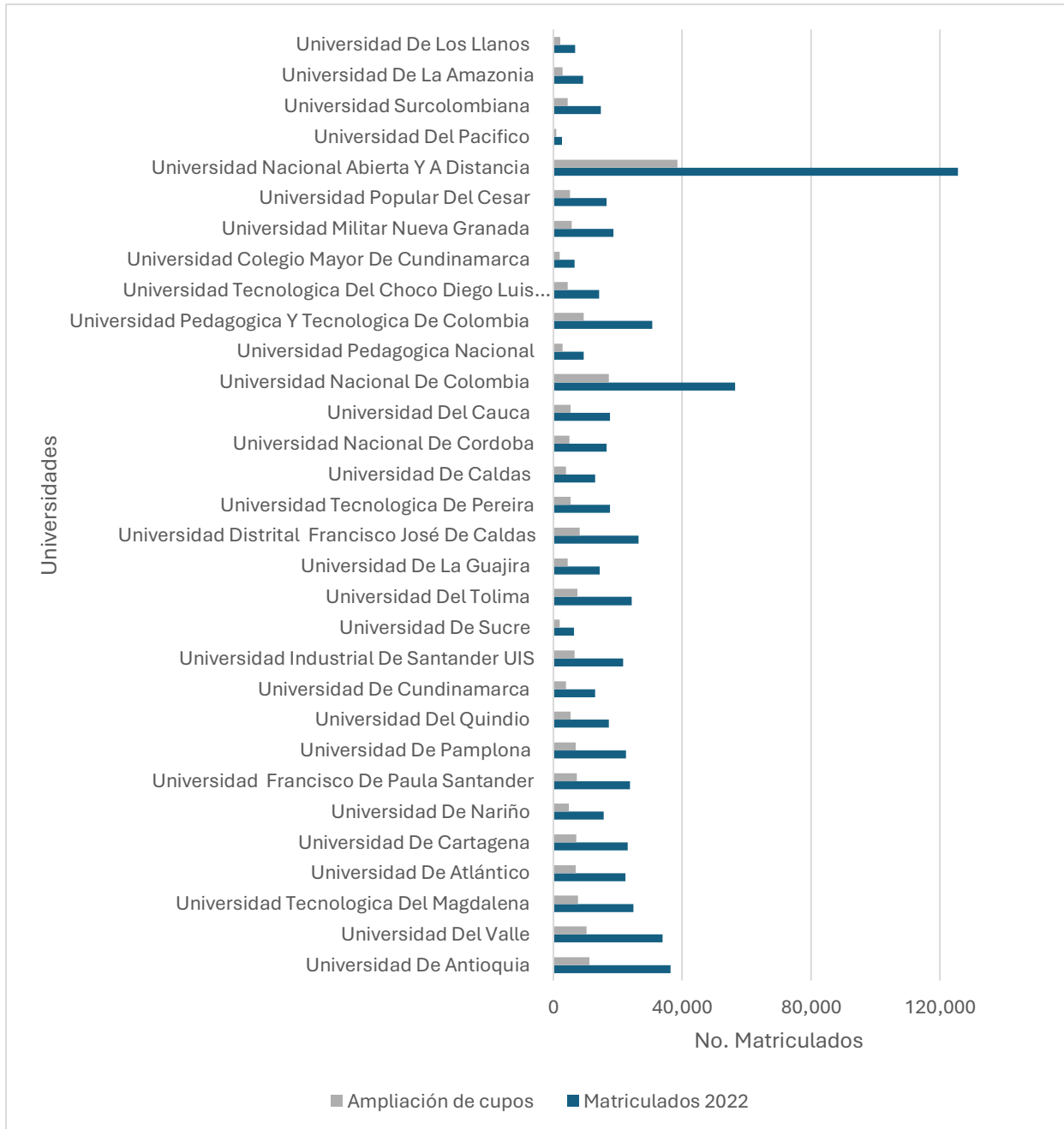
De esta forma, se espera que cada institución educativa incremente los cupos según sus condiciones particulares y las transferencias del gobierno que se realizarán de forma anual. Para poder realizar una estimación del aumento necesario que cada institución debe realizar para cumplir con la meta, otorgamos a cada una un porcentaje de participación en el aumento de cupos según el número de matriculados que tuvieron en el año 2022. A partir de lo anterior se obtiene, por ejemplo, que la Universidad Nacional Abierta y a Distancia es la IES oficial con mayor porcentaje de participación en el aumento de la oferta, con 18% (una expansión de 38.354 cupos) de los nuevos cupos, concentrados en la modalidad virtual, seguida de la Universidad Nacional de Colombia con 8% (expandirá 17.217 cupos); en contraste, la Universidad del Pacífico es la universidad con menor número de matriculados y un porcentaje de participación 0.3% (807 nuevos matriculados).

En términos de las ITTU el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)¹⁰ es la institución que requerirá mayor expansión de sus cupos, teniendo en cuenta que su participación es del 75.2% (deberá expandir 108.999 cupos), seguido del Instituto Tecnológico Metropolitano, la ITTU con mayor participación, con 4.4% (expandirá 6.404 nuevos cupos). En contraste se encuentran IES como el Conservatorio del Tolima, el Instituto Técnico Agrícola y el Colegio Integrado

¹⁰ Los datos del SENA son tomados externos al análisis de financiamiento y de costo por cupo de las secciones anteriores. El número de matriculados es descargado del (SNIES, 2023) y el costo por cupo de Economía Urbana (2023).

Nacional Oriente de Caldas son las ITTU con menor participación y su expansión no supera los 200 cupos.¹¹

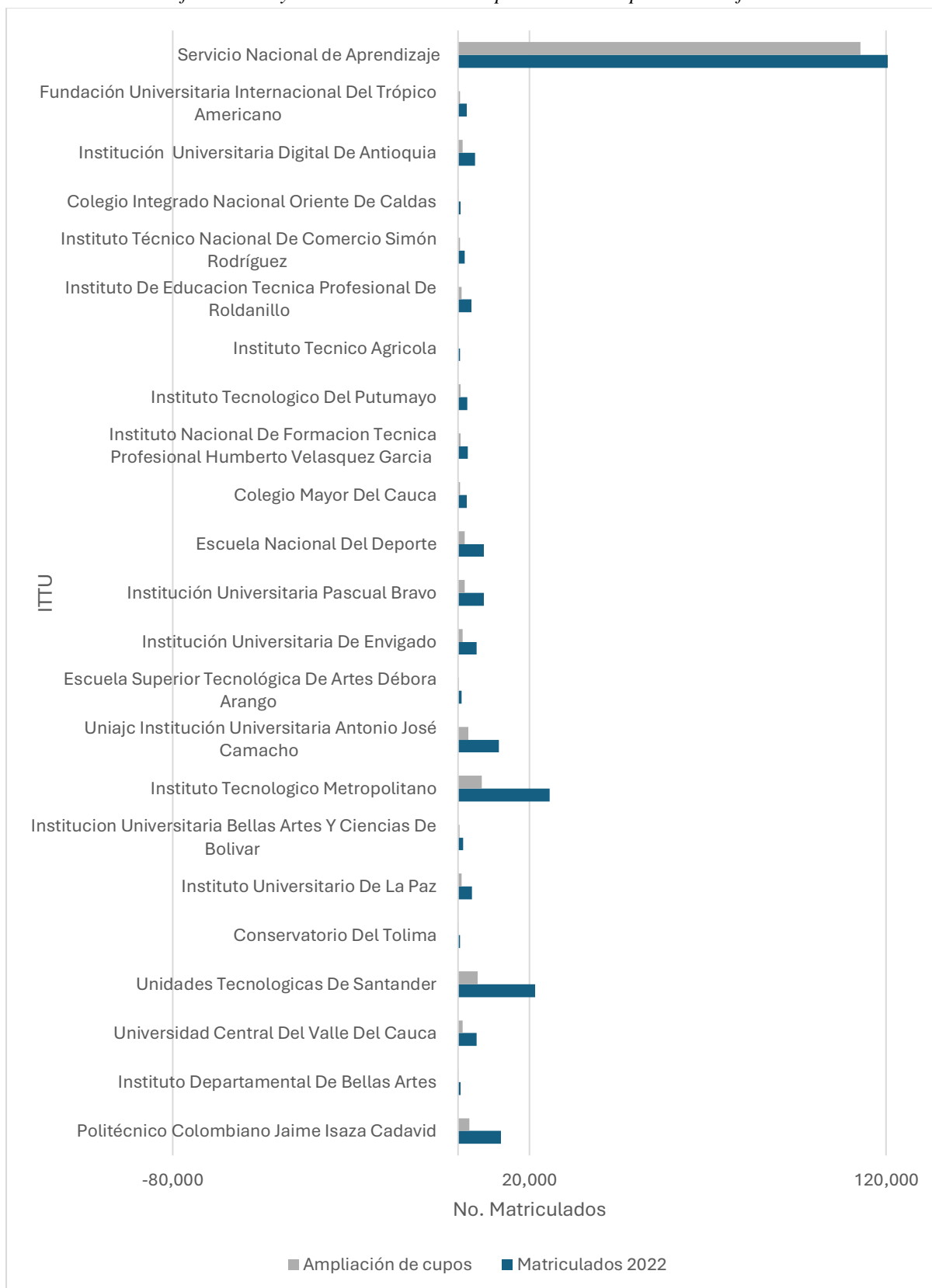
Gráfico 23. Proyección de los 215.000 cupos adicionales para Universidades Oficiales



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (SNIES, 2023)

¹¹ Es importante resaltar que la proyección de cupos no tomó en cuenta todas las IES oficiales, sino sólo las que tenían los datos disponibles en la plataforma del (SNIES, 2023) y (CHIP, 2024).

Gráfico 24. Proyección de los 145.000 cupos adicionales para ITTU Oficiales



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (SNIES, 2023)

En total, la ampliación correspondería aproximadamente al 30% respecto a los matriculados en las universidades estatales en 2022. Para el caso de las ITTU, la ampliación debe ser del 24%, explicado por la ampliación de cupos principal del SENA. Por lo anterior, la meta de 500.000 nuevos cupos es indudablemente ambiciosa para un país como Colombia, además que considerando el diagnóstico actual es importante asegurar la permanencia en el sistema, la disminución de las tasas de deserción, el cierre de la brecha entre matriculados y graduados, y la garantía que la nueva oferta educativa cumpla con estándares de calidad adecuados para no perjudicar a los nuevos estudiantes. Adicionalmente, como ya se mencionó, esta expansión de cobertura oficial puede llegar a generar efectos no deseados sobre la oferta privada, lo que puede degenerar en un debilitamiento progresivo de estas instituciones en su capacidad para impartir educación de alta calidad y generar conocimiento a través de la investigación, capacidad que no será fácil recuperar.

En los Anexos 2 y 3, se encuentra el costo de inversión que tienen la expansión de los cupos para cada una de las universidades e ITTU analizadas. En el caso de las universidades, teniendo en cuenta que el promedio del costo por cupo es de \$ 8 millones y que se requiere una expansión de 215.000 cupos, se necesitaría una inversión de \$ 1.7 billones. Nuestra estimación concluye que la Universidad de Antioquia (\$ 199 mil millones) y la Universidad Nacional de Colombia (\$ 350 mil millones) son las que deberían hacer la mayor inversión. Para el caso de las ITTU, el promedio de costos se sitúa en \$ 5 millones y para la ampliación de los 145.000 cupos, se necesitará una inversión de \$ 770 mil millones, teniendo en cuenta que el Servicio Nacional de Aprendizaje es la institución que más estudiantes tiene y debe realizar un aporte de \$357 mil millones.

Ahora bien, más allá de las metas establecidas por el presente gobierno, es pertinente realizar comparaciones alternativas de lo que llegaría a costar alcanzar la cobertura registrada por el promedio de la OCDE y de otros países de América Latina, que permitan ubicar la situación actual de Colombia con referente a los países vecinos en materia de cobertura, y pueden llegar a definirse como metas o estrategias próximas alcanzar en el año 2030.

Sí se tiene en cuenta que el promedio de cobertura bruta para el 2022 de la OCDE fue de 75.1% a Colombia todavía le faltan cerca de 20 puntos porcentuales para alcanzarla (CPC, 2023). Con esta proyección se obtiene que el país debería incrementar 839.217 cupos, y pasar a tener 3'123.854 de matriculados. En los Anexos 4 y 5 se muestran los resultados de la distribución de cupos que debería hacerse entre las universidades y las ITTU para alcanzar esta meta en términos de cupo y el costo de la inversión, bajo el supuesto de que el 53,8% del total corresponde a la matrícula oficial (SNIES, 2024), es decir de los 839.217 cupos 450.000 corresponden a IES oficiales. Respecto a la distribución en universidades e ITTU, se sigue con el planteamiento del gobierno, dónde el 60% es para las universidades es decir 270.000 cupos y el 40% para ITTU lo que corresponde a 180.000 cupos.

En general, los datos arrojan que para el caso de las universidades como el costo promedio del cupo es de \$ 8 millones y se requiere una expansión de 270.000 cupos, se necesitaría una inversión de \$ 2.1 billones. Nuestra estimación concluye que la Universidad de Antioquia (\$ 255 mil millones) y la Universidad Nacional de Colombia (\$ 439 mil millones) son las que

deberían hacer la mayor inversión. Para el caso de las ITTU, el promedio de costos se sitúa en \$ 5 millones y para la ampliación de los 180.000 cupos, se necesitará una inversión de \$ 956 mil millones, teniendo en cuenta que el Servicio Nacional de Aprendizaje es la institución que más estudiantes tiene y debe realizar un aporte de \$444 mil millones.

Teniendo en cuenta similitudes en el PIB anual regional, se encuentra que países como Perú y Chile siguen teniendo tasas de cobertura más altas que Colombia. Por ejemplo, Perú cuenta con una tasa de cobertura bruta en educación superior promedio del 89% (CPC, 2024), lo que implicaría aumentar 1'417.000 nuevos cupos, y en el caso de Chile, la tasa bruta se ubica en 93% (UNESCO, 2022) por lo que el país debe ampliar 1'583.000 nuevos cupos. Comparando con Argentina, que fue el país en América Latina con mayor tasa de cobertura bruta en educación superior en 2022 obteniendo 91.6% (CPC, 2023) y el 76% de su matrícula es ofertada por instituciones públicas (UNESCO, 2022), se obtendría que el país debe ampliar 1'525.549 nuevos cupos, y pasar a un total de 3'810.186 de matriculados. Por otro lado, Colombia cuenta con cifras superiores de cobertura a diferencia de países latinoamericanos como Ecuador (47%), México (42%), Cuba (46%), El Salvador (29%) y Honduras (25%), que a excepción de Cuba cuentan con un sistema mixto (privado y público) de educación superior.

7. Conclusiones y Recomendaciones

A lo largo de este capítulo se ha estudiado en detalle las características del sistema de educación superior en Colombia, detallando aspectos como cobertura, calidad y costos, aterrizando escenarios para la expansión de cobertura en el país, ya sean las metas del actual gobierno o con respecto a países de referencia. Así, si el sistema colombiano fuera 100% público y se promediaran los costos por cupo de las universidades e ITTU (\$ 6.6 millones costo por cupo semestral), se requeriría una inversión anual de entre \$5 y \$10 billones para una expansión de cobertura de esta magnitud, según la tasa de cobertura de referencia que se esperaría alcanzar.

Sin embargo, hay que resaltar que el enfoque de este documento ha estado más concentrado en el componente oficial de la oferta de educación superior en Colombia, teniendo en cuenta las políticas del actual gobierno, pero la educación superior en Colombia se caracteriza, a diferencia de otros países latinoamericanos, por ser un sistema en esencia mixto, en donde la matrícula se divide casi en partes iguales entre los sectores oficial y privado. Es decir, las ofertas pública y privada terminan actuando como complementarias. Esto es muy importante tenerlo en cuenta, dado que la oferta de carácter no oficial cumple unas funciones esenciales dentro del sistema. Así, por ejemplo, aunque en la matrícula de pregrado el aporte del sector privado es menor a la mitad (43%), esta situación cambia en la matrícula de posgrado, donde aporta casi tres cuartas partes del total (72%). Lo mismo sucede entre ciertos grupos poblacionales: en contraste con lo que comúnmente se piensa, que la oferta oficial cierra brechas de acceso, si se acota la población a la proveniente de los estratos 1 y 2, el 69% de esta población se encuentra cubierta por la oferta privada, debido principalmente a los bajos índices de absorción (admitidos/ inscritos) de la oferta pública (39% vs. 59% de la privada), donde es más difícil acceder para los jóvenes de hogares vulnerables. En este contexto, es muy importante mantener como un principio de las políticas de expansión de cobertura un balance

entre el fortalecimiento de los subsidios de oferta a las IES oficiales, y los mecanismos de subsidios a la demanda que pueden facilitar el acceso a IES privadas. En últimas, el debilitamiento de un sector no solo tiene un impacto puntual, sino externalidades negativas que afectan la capacidad del sistema como un todo. Por ende, a pesar de que el presente análisis se ha enfocado más en la oferta pública, al tomar en consideración la participación significativa de las instituciones privadas, se vuelve necesario estudiar su impacto, accesibilidad, calidad y costo, así como su relación con la expansión de la educación pública, para que en conjunto permitan garantizar una educación equitativa y de calidad para todos los sectores de la población.

Otro factor crucial a la hora de plantearse aumentos en la tasa de cobertura es el rol que ha venido asumiendo la oferta de educación virtual. La virtualidad no sólo ofrece costos bajos, flexibilidad y mayores posibilidades de acceso a la población, sino otras características como su relación positiva con la autonomía, que permite estimular el propio desarrollo, aumentar niveles de autoconfianza a pesar de tener menos acompañamiento docente, y participar conjuntamente en la construcción de los objetivos y métodos del curso (Manosalva & Villamil, 2023). En esta misma línea, Cetina & López (2023) subrayan la necesidad de abordar la brecha digital y proporcionar apoyo adecuado a la educación colombiana, teniendo en cuenta que la limitación en el acceso a internet, la escasez de recursos tecnológicos y la falta de capacitación son barreras claves para el crecimiento global de la virtualidad en zonas urbanas y en especial, rurales. Los autores resaltan que superar estos obstáculos no solo conducen a la igualdad de oportunidades educativas, sino de manera indirecta contribuyen al desarrollo sostenible de las comunidades y permiten fortalecer el sistema educativo después de crisis mundiales como la pandemia del COVID-19. No obstante, su efectividad dependerá de la propia capacidad de los estudiantes para gestionar procesos metacognitivos. Adicionalmente, requeriría un mayor esfuerzo por parte de las IES para ofrecer acompañamiento, tanto en términos de bienestar de los estudiantes como de vinculación laboral de los egresados. En general, la flexibilización curricular puede hacerse, pero siempre buscando garantizar un nivel básico de calidad educativa.

Por otra parte, vale la pena resaltar que las estimaciones contenidas en el presente capítulo pueden presentar un cierto sesgo hacia arriba. Dado que el análisis de cada IES se hizo a partir de los rubros de ingreso y no de los rubros de gasto, no fue posible diferenciar lo que serían costos fijos de la prestación del servicio de los costos variables, que son los que guiarían la expansión del gasto a la hora de expandir la cobertura. Este análisis requeriría concentrarse en los balances del gasto de las IES oficiales, identificando qué rubros dependen del número de matriculados y cuáles se quedarían en esencia fijos ante un mayor número de cupos, y representa una línea de investigación interesante que puede precisar aún más nuestras estimaciones para el costo por estudiante.

Por último, aunque se encuentra fuera del alcance de este capítulo, es posible recapitular sobre algunas de las políticas que se han usado en el pasado en búsqueda de la expansión de cobertura, con foco en regiones periféricas y con baja presencia de oferta *in situ*. Éste es el caso por ejemplo de los CERES, que prestaban infraestructura lista en las regiones para la prestación del servicio de educación superior; aunque sí tuvo un impacto en reducir los costos de expandir

geográficamente la cobertura, en últimas la calidad de la educación impartida dependía de la capacidad de las IES para llevar el capital humano pertinente de forma oportuna a las regiones, aunque ahora esto podría hacerse de manera más efectiva con metodologías virtuales o mixtas.

Del otro lado también se encuentran los mecanismos de subsidios a la demanda, entre los que destacan el rol del ICETEX y programas gubernamentales como Ser Pilo Paga y Generación E. En el caso del primero, en Forero y Saavedra (2021) se destaca cómo, aunque los márgenes de intermediación del ICETEX se encuentran entre los más bajos de las bancas de segundo nivel en Colombia, al tener una de las tasas de captación más altas (por financiarse con la banca internacional), termina teniendo una tasa de colocación relativamente alta, afectando su capacidad de brindar oportunidades de acceso de manera asequible a la población de bajos ingresos. Por ende, para seguir siendo una opción pertinente de acceso, debería buscar cambiar tanto su mecanismo de financiamiento, como la forma de los créditos, que al ser estructurados financieramente dejan todo el riesgo asignado al estudiante, mientras que mecanismos como los préstamos contingentes al ingreso reparten de mejor manera los riesgos entre las IES, el ICETEX y los estudiantes.

Con respecto a los programas gubernamentales de acceso, fueron muy efectivos en incrementar la cobertura en la población objetivo, si bien han generado dudas en su relación costo-beneficio. Por ejemplo, Ser Pilo Paga ofrecía una de las mejores condiciones de acceso a estudiantes de contextos vulnerables y alto desempeño académico, brindándoles la matrícula completa y subsidio de sostenimiento tanto si accedían a IES oficiales como a privadas; estas últimas en particular se vieron beneficiadas de una mayor diversidad en su población estudiantil. Sin embargo, su alto costo y nula contrapartida por parte de la IES y del estudiante generaron algunas externalidades negativas sobre el sistema, reduciendo recursos para otros mecanismos y garantizando una demanda segura de IES privadas, muchas de las cuales subieron de manera significativa sus costos de matrícula. Generación E, un intento por hacer una política más balanceada hacia el sector oficial, implicó de facto la gratuidad de la matrícula en el sector oficial, pero tuvo un impacto limitado sobre la expansión de la cobertura del sistema.

La política de acceso del presente gobierno, de hecho, se ha concentrado en buscar la gratuidad universal en el sistema de educación superior oficial. En Saavedra et al. (2024) se analizan los efectos de esta política, resaltando cómo, aunque sí genera una reducción en el gasto de bolsillo de los hogares, para las IES oficiales no representa ningún ingreso adicional, reduciendo la capacidad del Estado para inyectar recursos frescos al sistema en la forma de proyectos de investigación y de extensión en las regiones. Además, al no plantearse como una política focalizada sino universal, se genera el debate si los hogares con suficientes recursos no deberían pagar por un servicio que no solo genera retornos sociales sino privados, y si estos recursos deberían canalizarse a un acceso más equitativo y a mecanismos de impulso a la capacidad del sistema en su totalidad por generar conocimiento aplicado a las necesidades del sector productivo, en particular con un enfoque regional.

En conclusión, Colombia se enfrenta a desafíos importantes en términos de la expansión de cobertura, ya sea para la meta propuesta por el gobierno de 500.000 cupos o para alcanzar los niveles de cobertura de países que pueden servir como referencia. Se ha demostrado a lo largo

de este capítulo cómo alcanzar estas metas solo a través de la oferta oficial puede no solo ser poco realista, sino generar efectos no deseados sobre un sistema que es mixto por naturaleza y donde las capacidades de absorción de jóvenes y de generación de conocimiento se encuentran distribuidas entre una miríada de instituciones de diferente tipo y alcance. Entre las herramientas que pueden ser usadas para alcanzar estas metas resaltan los mecanismos de apoyo al acceso a educación privada, así como la focalización en la modalidad virtual. Aun así, es esencial garantizar que estos modelos mantengan altos estándares de calidad y equidad, y se establezcan mecanismos de regulación y apoyo financiero que aseguren que todos los estudiantes, independientemente de su nivel socioeconómico, puedan acceder a una educación de calidad. En el último capítulo se presentarán una serie de recomendaciones de política que recogen lo encontrado en este capítulo para plantear políticas accionables para mejorar la cobertura y calidad de la educación superior en Colombia.

ANEXOS

Anexo 1. Costo promedio semestral por estudiante en IES oficiales (2019-2023)

UNIVERSIDAD	2019	2020	2021	2022	2023
Universidad De Antioquia	\$ 8.331.200	\$ 8.684.400	\$ 9.164.647	\$ 9.272.790	\$ 10.098.068
Universidad De Caldas	\$ 5.207.000	\$ 5.427.700	\$ 5.727.852	\$ 5.795.440	\$ 6.311.235
Universidad De Cartagena	\$ 6.248.400	\$ 6.513.300	\$ 6.873.485	\$ 6.954.593	\$ 7.573.551
Universidad Del Cauca	\$ 5.207.000	\$ 5.427.700	\$ 5.727.852	\$ 5.795.440	\$ 6.311.235
Universidad Del Magdalena	\$ 4.686.300	\$ 4.885.000	\$ 5.155.141	\$ 5.215.971	\$ 5.680.193
Universidad Del Valle	\$ 8.331.200	\$ 8.684.400	\$ 9.164.647	\$ 9.272.790	\$ 10.098.068
Universidad Distrital - Francisco José De Caldas	\$ 6.248.400	\$ 6.513.300	\$ 6.873.485	\$ 6.954.593	\$ 7.573.551
Universidad Industrial De Santander	\$ 8.331.200	\$ 8.684.400	\$ 9.164.647	\$ 9.272.790	\$ 10.098.068
Universidad Nacional De Colombia	\$ 10.934.700	\$ 11.398.300	\$ 12.028.626	\$ 12.170.564	\$ 13.253.744
Universidad Pedagógica Nacional	\$ 5.207.000	\$ 5.427.700	\$ 5.727.852	\$ 5.795.440	\$ 6.311.235
Universidad Pedagógica Y Tecnológica De Colombia	\$ 5.207.000	\$ 5.427.700	\$ 5.727.852	\$ 5.795.440	\$ 6.311.235
Universidad Tecnológica De Pereira	\$ 5.207.000	\$ 5.427.700	\$ 5.727.852	\$ 5.795.440	\$ 6.311.235
Universidad Surcolombia	\$ 5.207.000	\$ 5.427.700	\$ 5.727.852	\$ 5.795.440	\$ 6.311.235
Universidad De Nariño	\$ 5.207.000	\$ 5.427.700	\$ 5.727.852	\$ 5.795.440	\$ 6.311.235
Universidad Del Quindío	\$ 4.686.300	\$ 4.885.000	\$ 5.155.141	\$ 5.215.971	\$ 5.680.193
Universidad Del Tolima	\$ 4.500.000	\$ 4.690.800	\$ 4.950.201	\$ 5.008.614	\$ 545.380
Universidad-Colegio Mayor De Cundinamarca	\$ 4.000.000	\$ 4.169.600	\$ 4.400.179	\$ 4.452.101	\$ 4.848.338
Universidad De Córdoba	\$ 4.000.000	\$ 4.169.600	\$ 4.400.179	\$ 4.452.101	\$ 4.848.338
Universidad De La Amazonía	\$ 4.000.000	\$ 4.169.600	\$ 4.400.179	\$ 4.452.101	\$ 4.848.338
Universidad De Los Llanos	\$ 4.000.000	\$ 4.169.600	\$ 4.400.179	\$ 4.452.101	\$ 4.848.338

Universidad De Sucre	\$ 4.000.000	\$ 4.169.600	\$ 4.400.179	\$ 4.452.101	\$ 4.848.338
Universidad Del Atlántico	\$ 4.000.000	\$ 4.169.600	\$ 4.400.179	\$ 4.452.101	\$ 4.848.338
Universidad Francisco De Paula Santander	\$ 4.000.000	\$ 4.169.600	\$ 4.400.179	\$ 4.452.101	\$ 4.848.338
ITTU	2019	2020	2021	2022	2023
Instituto Tecnológico Metropolitano	\$ 3.644.900	\$ 3.799.400	\$ 4.009.507	\$ 4.056.819	\$ 4.417.876
Tecnológico De Antioquia	\$ 3.644.900	\$ 3.799.400	\$ 4.009.507	\$ 4.056.819	\$ 4.417.876
Colegio Mayor De Antioquia	\$ 3.000.000	\$ 3.127.200	\$ 3.300.134	\$ 3.339.076	\$ 3.636.253
Conservatorio Del Tolima	\$ 3.000.000	\$ 3.127.200	\$ 3.300.134	\$ 3.339.076	\$ 3.636.253
Instituto Departamental De Bellas Artes	\$ 3.000.000	\$ 3.127.200	\$ 3.300.134	\$ 3.339.076	\$ 3.636.253
Instituto Tecnológico De Soledad Atlántico	\$ 3.000.000	\$ 3.127.200	\$ 3.300.134	\$ 3.339.076	\$ 3.636.253
Institución Universitaria ITSA	\$ 3.000.000	\$ 3.127.200	\$ 3.300.134	\$ 3.339.076	\$ 3.636.253
Institución Universitaria Pascual Bravo	\$ 3.000.000	\$ 3.127.200	\$ 3.300.134	\$ 3.339.076	\$ 3.636.253
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	\$ 3.000.000	\$ 3.127.200	\$ 3.300.134	\$ 3.339.076	\$ 3.636.253
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	\$ 3.000.000	\$ 3.127.200	\$ 3.300.134	\$ 3.339.076	\$ 3.636.253
Institución Universitaria De Envigado	\$ 3.000.000	\$ 3.127.200	\$ 3.300.134	\$ 3.339.076	\$ 3.636.253

Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (Reglamento Operativo, 2024).

Anexo 2. Costo promedio semestral de la ampliación de cupos (215.000) para universidades oficiales (2019-2023)

Universidad	Ampliación de cupos	Costo por cupo	Costo de la inversión
Universidad De Antioquia	11,107	\$ 17,863,154	\$ 198,412,449,107
Universidad Del Valle	10,342	\$ 11,119,319	\$ 114,993,391,182
Universidad Tecnológica Del Magdalena	7,563	\$ 4,424,406	\$ 33,460,846,463
Universidad De Atlántico	6,815	\$ 8,506,289	\$ 57,966,969,542
Universidad De Cartagena	7,070	\$ 6,538,068	\$ 46,225,492,651
Universidad De Nariño	4,743	\$ 6,882,158	\$ 32,639,214,947

Universidad Francisco De Paula Santander	7,245	\$ 4,465,654	\$ 32,353,149,323
Universidad De Pamplona	6,893	\$ 4,421,329	\$ 30,475,244,295
Universidad Del Quindío	5,233	\$ 4,885,960	\$ 25,566,872,549
Universidad De Cundinamarca	3,971	\$ 5,654,787	\$ 22,452,773,580
Universidad Industrial De Santander UIS	6,609	\$ 12,037,408	\$ 79,559,865,300
Universidad De Sucre	1,943	\$ 7,174,167	\$ 13,936,074,303
Universidad Del Tolima	7,430	\$ 3,775,994	\$ 28,054,279,837
Universidad De La Guajira	4,384	\$ 5,784,544	\$ 25,359,821,927
Fundación Universitaria Internacional Del Trópico Americano	744	\$ 10,057,950	\$ 7,485,289,745
Universidad Distrital Francisco José De Caldas	8,064	\$ 7,477,657	\$ 60,296,945,370
Universidad Tecnológica De Pereira	5,388	\$ 9,575,552	\$ 51,594,627,719
Universidad De Caldas	3,948	\$ 6,586,856	\$ 26,004,774,669
Universidad Nacional De Cordoba	5,020	\$ 8,709,997	\$ 43,728,383,081
Universidad Del Cauca	5,391	\$ 8,182,222	\$ 44,109,623,644
Universidad Nacional De Colombia	17,217	\$ 20,278,922	\$ 349,138,814,449
Universidad Pedagógica Nacional	2,854	\$ 10,232,941	\$ 29,205,849,497
Universidad Pedagógica Y Tecnológica De Colombia	9,365	\$ 6,025,746	\$ 56,433,873,634
Universidad Tecnológica Del Choco Diego Luis Cordoba	4,357	\$ 4,472,275	\$ 19,486,559,056
Universidad Colegio Mayor De Cundinamarca	2,021	\$ 5,704,126	\$ 11,526,403,370
Universidad Militar Nueva Granada	5,668	\$ 15,368,796	\$ 87,103,982,908
Universidad Popular Del Cesar	5,066	\$ 4,163,391	\$ 21,092,942,842
Universidad Nacional Abierta Y A Distancia	38,354	\$ 3,125,192	\$ 119,863,149,885
Universidad Del Pacifico	807	\$ 13,651,036	\$ 11,013,922,628
Universidad Surcolombiana	4,514	\$ 5,909,500	\$ 26,672,808,276
Universidad De La Amazonia	2,821	\$ 5,549,234	\$ 15,656,749,797
Universidad De Los Llanos	2,055	\$ 12,322,402	\$ 25,321,504,787

Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024 (SNIES 2023).

*Anexo 3. Costo promedio semestral de la ampliación de cupos (145.000)
para ITTU oficiales (2019-2023)*

ITTU	Ampliación de cupos	Costo por cupo	Costo de la inversión
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	3.110	\$ 2.204.507	\$ 6.855.642.492
Instituto Departamental De Bellas Artes	196	\$ 8.280.007	\$ 1.625.987.517
Universidad Central Del Valle Del Cauca	1.322	\$ 8.945.566	\$ 11.829.430.933
Unidades Tecnológicas De Santander	5.570	\$ 1.353.680	\$ 7.540.418.480
Conservatorio Del Tolima	131	\$ 10.110.644	\$ 1.324.520.039
Instituto Universitario De La Paz	996	\$ 2.823.159	\$ 2.811.954.228
Institución Universitaria Bellas Artes Y Ciencias De Bolívar	363	\$ 4.176.587	\$ 1.514.587.847
Instituto Tecnológico Metropolitano	6.626	\$ 2.762.891	\$ 18.306.345.829
Institución Universitaria Antonio José Camacho	2.938	\$ 3.987.133	\$ 11.713.821.363
Escuela Superior Tecnológica De Artes Débora Arango	255	\$ 8.627.773	\$ 2.198.344.950
Institución Universitaria De Envigado	1.330	\$ 4.464.208	\$ 5.938.994.294
Institución Universitaria Pascual Bravo	1.872	\$ 10.756.418	\$ 20.137.378.224
Escuela Nacional Del Deporte	1.872	\$ 3.972.585	\$ 7.437.183.461
Colegio Mayor Del Cauca	625	\$ 4.279.412	\$ 2.675.306.378
Instituto Nacional De Formación Técnica Profesional Humberto Velasquez Garcia	715	\$ 2.468.177	\$ 1.765.968.625
Instituto Tecnológico Del Putumayo	680	\$ 2.650.864	\$ 1.801.846.777
Instituto Técnico Agrícola	143	\$ 9.965.318	\$ 1.428.592.346
Instituto De Educación Técnica Profesional De Roldanillo	971	\$ 2.659.941	\$ 2.582.293.285
Instituto Técnico Nacional De Comercio Simón Rodríguez	492	\$ 5.581.102	\$ 2.747.874.352
Colegio Integrado Nacional Oriente De Caldas	169	\$ 7.381.777	\$ 1.250.111.629

Institución Universitaria Digital De Antioquia	1.230	\$ 1.558.859	\$ 1.917.369.669
Fundación Universitaria Internacional Del Trópico Americano	627	\$ 10.057.950	\$ 56.629.896.363
Servicio Nacional de Aprendizaje	112.765	\$ 3.172.171	\$ 357.709.483.936

Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024 (SNIES 2023).

Anexo 4. Costo promedio semestral de la ampliación de cupos OCDE (270.000) para universidades oficiales

Universidad	Ampliación de cupos	Costo por cupo semestral	Costo de la inversión
Universidad De Antioquia	13.997	\$ 17,863,154	\$ 250.034.609.614
Universidad Del Valle	13.032	\$ 11,119,319	\$ 144.911.913.551
Universidad Tecnológica Del Magdalena	9.530	\$ 4,424,406	\$ 42.166.556.183
Universidad De Atlántico	8.588	\$ 8,506,289	\$ 73.048.584.729
Universidad De Cartagena	8.910	\$ 6,538,068	\$ 58.252.257.161
Universidad De Nariño	5.976	\$ 6,882,158	\$ 41.131.155.853
Universidad Francisco De Paula Santander	9.130	\$ 4,465,654	\$ 40.770.662.815
Universidad De Pamplona	8.686	\$ 4,421,329	\$ 38.404.171.938
Universidad Del Quindío	6.594	\$ 4,885,960	\$ 32.218.759.587
Universidad De Cundinamarca	5.004	\$ 5,654,787	\$ 28.294.446.755
Universidad Industrial De Santander UIS	8.329	\$ 12,037,408	\$ 100.259.434.077
Universidad De Sucre	2.448	\$ 7,174,167	\$ 17.561.906.592
Universidad Del Tolima	9.363	\$ 3,775,994	\$ 35.353.330.593
Universidad De La Guajira	5.525	\$ 5,784,544	\$ 31.957.839.359
Universidad Distrital Francisco José De Caldas	10.162	\$ 7,477,657	\$ 75.984.764.386
Universidad Tecnológica De Pereira	6.790	\$ 9,575,552	\$ 65.018.312.399
Universidad De Caldas	4.975	\$ 6,586,856	\$ 32.770.593.336
Universidad Nacional De Cordoba	6.327	\$ 8,709,997	\$ 55.105.459.571
Universidad Del Cauca	6.793	\$ 8,182,222	\$ 55.585.889.785
Universidad Nacional De Colombia	21.696	\$ 20,278,922	\$ 439.976.360.178
Universidad Pedagógica Nacional	3.597	\$ 10,232,941	\$ 36.804.511.059
Universidad Pedagógica Y Tecnológica De Colombia	11.802	\$ 6,025,746	\$ 71.116.614.037
Universidad Tecnológica Del Choco Diego Luis Cordoba	5.491	\$ 4,472,275	\$ 24.556.494.355
Universidad Colegio Mayor De Cundinamarca	2.546	\$ 5,704,126	\$ 14.525.297.076

Universidad Militar Nueva Granada	7.142	\$ 15,368,796	\$ 109.766.350.148
Universidad Popular Del Cesar	6.384	\$ 4,163,391	\$ 26.580.820.674
Universidad Nacional Abierta Y A Distancia	48.333	\$ 3,125,192	\$ 151.048.666.672
Universidad Del Pacifico	1.017	\$ 13,651,036	\$ 13.879.481.137
Universidad Surcolombiana	5.688	\$ 5,909,500	\$ 33.612.433.265
Universidad De La Amazonia	3.555	\$ 5,549,234	\$ 19.730.260.581
Universidad De Los Llanos	2.590	\$ 12,322,402	\$ 31.909.553.019

Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024 (SNIES 2023).

Anexo 5. Costo promedio semestral de la ampliación de cupos OCDE (180.000)

para ITTU oficiales

ITTU	Ampliación de cupos	Costo por cupo semestral	Costo de la inversión
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	3.860	\$ 2,204,506	\$ 8.510.452.749
Instituto Departamental De Bellas Artes	244	\$ 8,280,007	\$ 2.018.467.262
Universidad Central Del Valle Del Cauca	1.642	\$ 8,945,565	\$ 14.684.810.813
Unidades Tecnológicas De Santander	6.915	\$ 1,353,680	\$ 9.360.519.493
Conservatorio Del Tolima	163	\$ 10,110,643	\$ 1.644.231.772
Instituto Universitario De La Paz	1.236	\$ 2,823,158	\$ 3.490.701.800
Institución Universitaria Bellas Artes Y Ciencias De Bolívar	450	\$ 4,176,586	\$ 1.880.178.017
Instituto Tecnológico Metropolitano	8.225	\$ 2,762,890	\$ 22.725.118.960
Institución Universitaria Antonio José Camacho	3.647	\$ 3,987,133	\$ 14.541.295.485
Escuela Superior Tecnológica De Artes Débora Arango	316	\$ 8,627,772	\$ 2.728.979.938
Institución Universitaria De Envigado	1.651	\$ 4,464,208	\$ 7.372.544.641
Institución Universitaria Pascual Bravo	2.324	\$ 10,756,418	\$ 24.998.124.692
Escuela Nacional Del Deporte	2.324	\$ 3,972,585	\$ 9.232.365.675
Colegio Mayor Del Cauca	776	\$ 4,279,411	\$ 3.321.069.986
Instituto Nacional De Formación Técnica	888	\$ 2,468,176	\$ 2.192.236.913

Profesional Humberto Velasquez Garcia			
Instituto Tecnológico Del Putumayo	844	\$ 2,650,864	\$ 2.236.775.310
Instituto Técnico Agrícola	178	\$ 9,965,318	\$ 1.773.424.982
Instituto De Educación Técnica Profesional De Roldanillo	1.205	\$ 2,659,940	\$ 3.205.605.457
Instituto Técnico Nacional De Comercio Simón Rodríguez	611	\$ 5,581,101	\$ 3.411.154.367
Colegio Integrado Nacional Oriente De Caldas	210	\$ 7,381,777	\$ 1.551.862.712
Institución Universitaria Digital De Antioquia	1.527	\$ 1,558,859	\$ 2.380.183.038
Fundación Universitaria Internacional Del Trópico Americano	779	\$ 10.057.950	\$ 71.116.614.037
Servicio Nacional de Aprendizaje	438.139	\$ 3.172.171	\$ 444.053.152.472

Fuente: Elaboración propia. Adaptado de (CHIP, 2024 (SNIES 2023).

REFERENCIAS

- Cetina & López. (2023). Educación Virtual en Comunidades Rurales de Colombia: desafíos de acceso a internet y recursos tecnológicos. MEMORIAS SIFORED-ENCUENTROS EDUCACIÓN UAN, (7).
- CHIP. (2024). Consolidador de Hacienda e Información Pública. Obtenido de la Contaduría General de la Nación: https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf
- CPC. (2023). Informe nacional de competitividad (2021-2022). Obtenido de Consejo Privado de Competitividad: <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2021-2022/>
- CPC. (2024). Informe nacional de competitividad (2023-2024). Obtenido de Consejo Privado de Competitividad: <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2023-2024/>
- CWUR. (2024). GLOBAL 2000 LIST BY THE CENTER FOR WORLD UNIVERSITY RANKINGS. Obtenido de: <https://cwur.org/2024.php>
- DANE (2022). Análisis de accesibilidad a centros educativos. DANE nota estadística. Colombia.
- DANE. (2023). Proyecciones de población. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- DANE. (2024). Índice de Costos de la Educación Superior (ICES). Boletín Técnico - DANE, 1-14.
- Economía Urbana. (2023). Evaluación del impacto de la Formación Profesional Integral del SENA.
- Forero, Saavedra & Fernández. (2021). El futuro de la educación en Colombia. En Fedesarrollo. Bogotá: Penguin Colombia.
- Gómez, V. (2023). Aumento de la cobertura en educación superior, una tarea imposible de realizar con “más de lo mismo”. Obtenido de Periódico UNAL: <https://periodico.unal.edu.co/articulos/aumento-de-la-cobertura-en-educacion-superior-una-tarea-imposible-de-realizar-con-mas-de-lo-mismo>
- Heredia, M. A. (2024). Una aproximación al fenómeno de la deserción estudiantil en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia: Retos para la construcción de un modelo de permanencia. Hallazgos, 21(41), 311-342.
- Herrera, M. (2022). La educación superior en el siglo XX. BanrepCultural.
- HPI International. (2023). Estadísticas globales actuales sobre acceso a la educación superior: desigualdades en la tasa de matriculación, brecha de género y costos. Obtenido de

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/pulse/estad%C3%ADsticas-globales-actuales-sobre-acceso-la-educaci%C3%B3n-superior/>

- LEE. (2023). Deserción en la educación superior en Colombia. Informe análisis estadístico LEE. No. 74. Obtenido de Laboratorio de Economía de la educación.
- LEE. (2024). Índice de Costos de la Educación Superior (ICES) en Colombia y su rol en el financiamiento de la educación superior. Informe de análisis estadístico LEE. Obtenido de: <https://www.javeriana.edu.co/recursosdb/5581483/11594517/INF90-ICES-Indice-de-Costos-de-la-Educacion-Superior-Colombia.pdf>
- Ley 30 de 1992. Por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. 28 de diciembre de 1992. Congreso de Colombia.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0030_1992.html
- Manosalva & Villamil. (2023). Revisión sistemática sobre el desarrollo del aprendizaje autónomo con la educación virtual. *Revista latinoamericana de ciencias sociales y humanidades*, Vol. 4, (20).
- Meisel & Granger. (2021). Transición demográfica y sus consecuencias en la matrícula universitaria en Colombia. *Economía & Región*, 14(1), 1–34.
<https://doi.org/10.32397/er.vol14.n1.1>
- MEN. (2016). Política para el mejoramiento de la Educación Superior.
- MEN. (2023). Presupuesto histórico para la educación en 2024. Obtenido de Ministerio de Educación Nacional:
<https://www.mineduccion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/417124:Presupuesto-historico-para-la-educacion-en-2024>
- MEN. (2023a). Resolución No. 024530. Por medio de la cual se otorga el reconocimiento a las instituciones de educación superior que obtuvieron los mejores resultados en el Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior en competencias genéricas y específicas, aplicados en el año 2022. 14 de diciembre de 2023.
- MEN. (2024). Ley Estatutaria 2023. Obtenido de Ministerio de Educación Nacional:
<https://www.mineduccion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Ley-Estatutaria-2023/>
- MEN. (2024a). Portal de Educación superior. Obtenido de Ministerio de Educación Nacional:
<https://www.mineduccion.gov.co/portal/Educacion-superior/>
- MEN. (2024b). 92 instituciones de Educación Superior en Colombia cuentan con Acreditación en Alta Calidad. Obtenido de Ministerio de Educación Nacional:
<https://www.mineduccion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/415695:92-Instituciones-de-Educacion-Superior-en-Colombia-cuentan-con-Acreditacion-en-Alta-Calidad>

- MEN. (2024c). Seguimos avanzando: Acuerdo Nacional por la educación superior – Financiación de la educación superior. Documento de contexto. Disponible en: Ministerio de Educación Nacional.
- MEN. (2024d). El Ministerio de Educación Nacional avanza en la implementación de Planes Integrales de Cobertura para fortalecer la educación superior en Colombia. Documento de contexto. Disponible en: Ministerio de Educación Nacional.
- MEN. (s.f). ¿Qué conceptos básicos debe tener presentes? Obtenido de Ministerio de Educación Nacional: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-printer-236683.html>
- OCE. (2023). Reforma a la Ley 30 en el gobierno del «cambio»: los puntos sobre las IES. Obtenido de: <https://ocecolombia.co/reforma-a-la-ley-30-en-el-gobierno-del-cambio-los-puntos-sobre-las-ies/>
- Ojeda, D., Figueroa, L., & Varela, R. (2022). Calidad de la educación superior en Colombia. Revista de Filosofía.
- OUC. (2023). Resultados institucionales Saber Pro-2022 de cada una de las IES, y su comparación con 2021. Obtenido de El Observatorio de la Universidad Colombiana: <https://www.universidad.edu.co/resultados-institucionales-saber-pro-2022-de-cada-una-de-las-ies-y-su-comparacion-con-2021/>
- Puentes, D., & Rugeles, Y. (2023). Análisis de la Eficiencia del gasto público en la calidad de la educación superior en Colombia para el periodo 2017-2022. Facultad de administración y economía - Programa de economía.
- Rodríguez, J. (2023). Académicos analizan el presente y futuro de la educación superior en Colombia. Obtenido de la Universidad del Norte.
- Reglamento Operativo. (2024). Compilación desde el año 2019-2023 del Reglamento Operativo del Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior: Generación E – Componente excelencia. Obtenido de Ministerio de Educación Nacional
- Saavedra, V., Bodmer, J., Forero, D. (2024). Una ventana de oportunidad para la educación en Colombia: Balance de la política de educación y recomendaciones. Bogotá: Fedesarrollo. 226 p.
- Secretaría de Educación de Veracruz. (2020). Cobertura Educativa 2019-2020. México. 10-45.
- SITEAL. (2023). Educación Superior. Obtenido la Oficina para América Latina y el Caribe del IIEP UNESCO. Obtenido de: https://siteal.iiep.unesco.org/eje/educacion_superior
- SITEAL. (2022). Perfil del país: Colombia. Obtenido de la Oficina para América Latina y el Caribe del IIEP UNESCO. Obtenido de: <https://siteal.iiep.unesco.org/pais/colombia>
- SNIES. (2024). Resumen indicadores Educación Superior. Obtenido del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. Obtenido de:

<https://snies.mineduacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Resumen-indicadores-Educacion-Superior/>

SPADIES. (2023). ESTADÍSTICAS DE DESERCIÓN Y PERMANENCIA EN EDUCACIÓN SUPERIOR SPADIES 3.0 - Indicadores 2021. Obtenido de:
<https://www.mineduacion.gov.co/sistemasinfo/spadies/secciones/Estadisticas-de-desercion/>

UNESCO. (2022). La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2023.

UNESCO. (2024). Qué debe saber acerca de la educación superior. Obtenido de la UNESCO:
<https://www.unesco.org/es/higher-education/need-know>

CAPÍTULO 2. EDUCACIÓN INICIAL

La inversión social en primera infancia ha demostrado tener una importancia significativa debido al impacto que los primeros años de vida tienen en el desarrollo y trayectoria de los seres humanos. Entre los 0 y los 6 años se generan más del 85% de las conexiones neuronales de una persona (Council for Early Childhood Development, 2010), y en este periodo hay una etapa crítica entre los 0 y los 3 años que permite potenciar el desarrollo con los estímulos y contextos adecuados (Shonkoff & Phillips, 2000; Shaklee & Fletcher, 2002). Así, existe una amplia evidencia sobre el impacto individual y social en el largo plazo que tienen las experiencias y circunstancias de vida en la primera infancia, entre ellos efectos en la productividad, la salud, el alcance educativo, la empleabilidad y la cohesión social (Almond et al., 2018; Black et al., 2017; Elango, Heckman et al., 2015; Gertler et al., 2014; OMS, 2020).

De la misma manera, se ha identificado que la atención recibida durante la primera infancia puede ser un determinante frente a los resultados de aprendizaje o habilidades socioemocionales después de los 14 años (Currie & Thomas, 2001; Bernal & Keane, 2011). Desde otra perspectiva, es posible afirmar que las brechas que se comienzan a generar en educación inicial son las que el sistema educativo no logra cerrar y por tanto se sostienen a lo largo de la vida, no solo en los aprendizajes a medida que los niños y niñas avanzan en la educación básica, media y superior, sino que tienen consecuencias en la inequidad de ingresos en la adultez (Bernal, 2014). Además, a partir de la evidencia se ha generado un consenso general de que las tasas de retorno de inversión en el desarrollo o modificación de habilidades disminuyen conforme aumenta la edad de las personas, por lo que un cierre de brechas en educación inicial puede significar una disminución o eliminación de otras brechas sociales que requieren de mayores esfuerzos para su cierre en etapas futuras (Heckman, 2012).

En las últimas décadas, conforme ha aumentado la información disponible y la demanda social de las familias de contar con oferta para el cuidado y educación de los menores hasta los 5 años, los países han avanzado en la generación de políticas que promueven la atención integral en primera infancia. Para Colombia, si bien desde los años 70 se encuentran experiencias específicas relacionadas con su atención, el reconocimiento de la necesidad de contar con estrategias de educación inicial empezó con la Constitución Política de 1991, pasando por la Ley General de Educación (1994) y el Código de Infancia y Adolescencia (2006). Sin embargo, a pesar del reconocimiento de esta necesidad, sólo se presentaron avances significativos hasta el año 2009, cuando el Ministerio de Educación asumió la implementación directa del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia, que fue suspendido en 2012. Posteriormente, la estrategia de Cero a Siempre se convirtió en política de Estado con la Ley 1804 de 2016. Esta nueva política establece en su articulado que la educación inicial es un derecho de las niñas y los niños menores de seis años y otorga funciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y al Ministerio de Educación Nacional (MEN) para su orientación e implementación.

En esta medida, el país cuenta con una trayectoria en la que se ha trabajado para garantizar la atención integral en primera infancia. Además, desde la política pública se ha generado una apuesta a mediano plazo con miras que el acceso universal a la educación inicial sea una realidad (PND 2022-2026). Sin embargo, en un panorama donde se calcula que actualmente la población de 0 a 5 años en Colombia supera la cifra de 4 millones y que 1,3 millones de niñas y niños de este grupo se encuentran en la ruralidad (de acuerdo con las proyecciones del DANE), la educación inicial continúa presentando retos en su cobertura y asignación de recursos. Mientras Colombia cuenta con una tasa de cobertura bruta cercana al 63%, en la mayoría de los países de la OCDE esta tasa supera el 90% (OCDE, 2016). Este es un elemento que no se debe perder de vista, dado que será muy difícil alcanzar mejoras en los aprendizajes en la educación básica, media y superior, si no hay una ampliación en términos de cobertura y calidad en la educación inicial (Forero y Saavedra, 2019).

Para contar con una mejor comprensión de estos retos, que permita posteriormente situar y generar recomendaciones de política para una expansión estratégica de la cobertura en un marco de mediano plazo, este capítulo busca presentar un diagnóstico del alcance y los costos en educación inicial en Colombia, considerando tanto la educación preescolar como la atención integral en todas sus modalidades.

En la primera parte de este documento se hace una revisión del concepto de educación inicial y se presenta una aproximación teórica a los componentes que conforman una canasta de atención integral. A continuación, se describe la arquitectura institucional y operativa, así como los cálculos de los costos por niño asociados al gasto público en educación inicial en la actualidad, en sus diversas modalidades y servicios diferenciados, así como algunos retos identificados. Luego, se analiza la situación de cobertura por modalidades, zonas y territorios, presentando sus principales brechas en educación inicial. Finalmente, se expone una proyección de la inversión pública requerida para alcanzar en 2030 la cobertura universal en educación inicial.

2.1. Aproximación teórica a la atención integral en la primera infancia

La atención inicial integral en primera infancia está organizada de acuerdo con las etapas del desarrollo infantil y se puede caracterizar en dos ciclos; uno que abarca la población desde su nacimiento hasta los 3 años de edad y el segundo que acoge a las niñas y niños desde los 3 años hasta antes de cumplir los 6 años (UNESCO, 2019; Bernal y Camacho, 2012).

De acuerdo con las etapas establecidas, los servicios, programas o procesos de atención a la primera infancia deben idealmente promover de manera multidimensional el desarrollo en cuatro dimensiones de los seres humanos: i) el desarrollo físico, que abarca el crecimiento corporal, habilidades motrices finas y gruesas, y capacidades de autocuidado; ii) el desarrollo cognitivo, que hace referencia a las habilidades analíticas, matemáticas, la memoria y la capacidad de resolución de problemas; iii) el desarrollo del lenguaje, que recoge el proceso desde el balbuceo hasta la producción y comprensión de palabras, posibilidad de contar historias, identificar letras y tener familiaridad y comodidad con los libros, y iv) el desarrollo

socioemocional, que inicia por la construcción de confianza con los cuidadores y se amplía a las competencias sociales, el manejo comportamental, la percepción social y las habilidades de autorregulación (Naciones Unidas, 2006; Naudeau et Al, 2011).

Es así como en la literatura internacional se ha planteado una canasta que recoge las características de las intervenciones que han mostrado ser más relevantes para cada etapa y componente del desarrollo en la primera infancia, del cual se ha diseñado una adaptación para el caso colombiano (Tabla 4).

Tabla 4. Esquema de atención en primera infancia por dimensión del desarrollo

		MOMENTO DE LA ATENCIÓN			
		GESTACIÓN	0-6 MESES	7 MESES- 2 AÑOS	3-5 AÑOS
COMPONENTE DEL DESARROLLO	FÍSICO	1. 8 controles prenatales. 2. Una ecografía de control. 3. Vitaminas prenatales. 4. Parto y atención del recién nacido.	Inmunización y 7 chequeos médicos.	Inmunización y 6 visitas médicas	
			Promoción de lactancia materna, suplementación micronutrientes	Promoción de la alimentación saludable, suplemento nutricional para niños en riesgo nutricional	
	COGNITIVO	Programa de formación de padres para mujer gestante y padres de niños entre los 0 y 2 años de edad.	1. Programa de formación de padres para familias con niños 0 a 2 años. 2. Educación inicial en centros de desarrollo (zona urbana y semi-urbana), cobertura principal. 3. Atención integral en programas comunitarios (zona rural dispersa), cobertura parcial.		1. Educación inicial en centros de desarrollo infantil (urbana y semi-urbana), ampliación de cobertura. 2. Atención integral en programas comunitarios (zona rural dispersa), ampliación de cobertura.
	LENGUAJE				
	SOCIO-EMOCIONAL				
DERECHOS		1. Registro civil de nacimiento. 2. Prevención y atención en caso de vulneración de derechos. 3. Bono parental	1. Prevención y atención en caso de vulneración de derechos.		

Fuente: Naudeau et al (2011); Bernal y Camacho (2014); Bernal (2019)

Esta canasta también cuenta con los cálculos de asignación presupuestal requerida para la atención integral para la primera infancia en Colombia. El valor oscila, de acuerdo con la zona, la edad y las necesidades de garantía de derechos entre los \$444 USD, que correspondería a la atención anual de un niño o niña de 5 años en un hogar comunitario rural y los \$3.894 USD al año, por la atención a un niño a niña entre 1 y 2 años de edad, que cuente con proceso de atención a vulneración de derechos adicional a la atención integral regular establecida para su

edad. Los rubros desagregados para cada componente de la atención se presentan en la Tabla 5 e incluyen la sugerencia de servicios específicos de educación inicial que se encuentran dentro de la oferta existente en el país, como lo son los Centros de Desarrollo Infantil y los Hogares Comunitarios. La selección de servicios de educación inicial y el cálculo de sus costos busca cumplir con las variables de viabilidad operativa y presupuestal, en equilibrio con unos niveles mínimos de calidad que permitan generar impactos significativos para los beneficiarios.

Tabla 5. Costo del paquete de atención integral en primera infancia calculado para el año 2019

GRUPO	OFERTA DE SERVICIOS	COSTO UNITARIO USD/AÑO	VALOR UNITARIO PROMEDIO COP/AÑO ¹²
PRENATAL MADRE	1. 8 controles prenatales	\$ 44	\$ 173,669
	2. 1 ecografía de control	\$ 20	\$ 78,940
	3. Vitaminas prenatales	\$ 49	\$ 193,404
0-2 AÑOS	1. Registro civil de nacimiento.	\$ 10	\$ 39,470
	2.1. Visitas médicas primer año x 7.	\$ 46	\$ 181,563
	2.2. 6 visitas médicas entre 1 y 5 años.	\$ 37	\$ 146,040
	3. Vacunación completa (costo niño)	\$ 53	\$ 209,192
	4.1. Suplemento nutricional 0 a 1 años.	\$ 28	\$ 110,517
	4.2. Suplemento nutricional >1 año	\$ 12	\$ 47,364
	5. Formación de padres cualificado cada 15 días	\$ 293	\$ 1,156,477
	6.1. Atención integral tipo hogar comunitario en zona rural	\$ 444	\$ 1,752,477
	6.2. Atención integral en entorno institucional tipo Centros de Desarrollo Infantil zona urbana y zona rural.	\$ 1,151	\$ 4,543,020
	7. Atención vulneración derechos.	\$ 1,831	\$ 7,226,994
8. Bono parental (monetario o especie).	\$ 507	\$ 2,001,139	
3-5 AÑOS	1.1 Atención integral en entorno comunitario tipo hogar comunitario de zona rural.	\$ 444	\$ 1,752,477
	1.2. Atención integral en entorno institucional tipo Centros de Desarrollo Infantil en zona urbana y zona rural.	\$ 1,151	\$ 4,543,020
	2. Atención vulneración derechos.	\$ 1,831	\$ 7,226,994

Fuente: Bernal (2019)

¹² Este valor se calcula con la TRM promedio para enero-julio 2024, correspondiente a \$3,947.02 COP.

Estos cálculos permiten tener una noción de los recursos requeridos para la atención a la primera infancia en el país, sin embargo, es necesario mencionar que además de la prestación de los servicios en una perspectiva integral, llega a ser necesaria la destinación presupuestal para cubrir costos de infraestructura y formación de talento humano, así como sistemas de información para el monitoreo y seguimiento. En los apartados 2 y 3 se presenta información detallada de la política pública de atención integral a primera infancia en Colombia y la oferta de educación inicial vigente en este marco, sus modalidades, alcances y costos, con el fin de contar con información que permita contrastar los costos ideales propuestos en la literatura con el contexto de política pública del país.

2.2. Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre

Este análisis conceptual de lo que debe tener la atención integral a la primera infancia puede compararse con la apuesta de política pública vigente para la primera infancia en Colombia, establecida en la Ley 1804 de 2016, denominada De Cero a Siempre, que sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral de las niñas y niños de cero a cinco años, en diálogo y con similitudes observables con los planteamientos teóricos presentados.

Esta política de Estado tiene establecida la Ruta Integral de Atenciones (RIA) como herramienta para que cada territorio establezca en coordinación intersectorial las acciones de atención, de acuerdo con los siguientes ordenadores: momento o grupo de edad del niño o niña a atender; si el destinatario de la atención es el niño o niña, o sus cuidadores; si el entorno de la atención es el hogar, el sistema de salud, el sistema educativo o el espacio público (Comisión Intersectorial para la Primera infancia, 2013).

En el marco de la RIA, la Comisión Intersectorial para la Primera infancia (ente coordinador de la política) ha priorizado algunas atenciones que se consideran primordiales para el desarrollo de las niñas y los niños, y la garantía de sus derechos antes de los seis años de edad (ICBF, 2022e).

- **Documento de identidad:** Acceso al derecho al reconocimiento jurídico de cada persona mediante la expedición del registro civil de nacimiento para menores de seis años.
- **Afiliación efectiva al Sistema General de Seguridad Social:** Aseguramiento en salud mediante el régimen subsidiado o contributivo de los niños, las niñas y las madres gestantes.
- **Esquema de vacunación completo para la edad:** Aplicación gratuita del esquema de vacunación para reducir los riesgos de afectación y muerte por enfermedades inmunoprevenibles en la primera infancia.
- **Controles médicos:** Atención de controles prenatales en madres gestantes y controles de crecimiento y desarrollo en niñas y niños.

- **Valoración y seguimiento del estado nutricional:** Recopilación de datos para determinar acciones de prevención y promoción en temas alimentarios para mantener o mejorar el estado nutricional adecuado en la primera infancia.
- **Formación en cuidado y crianza para familias y cuidadores:** Acompañamiento y formación permanente a las familias para afianzar vínculos y generar entornos seguros como eje fundamental del desarrollo integral en niñas y niños.
- **Acceso a libros y contenidos culturales especializados:** Promoción de acciones para el disfrute de la literatura y contenidos culturales para la primera infancia.
- **Educación inicial:** Proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso (Ley 1804 de 2016).

Al analizar los elementos priorizados en Colombia para la atención integral, es posible identificar vínculos con las dimensiones del esquema planteado por Bernal (2019), en donde se encuentra la garantía de derechos; los componentes de lenguaje, socioemocional y cognitivo; y la dimensión física en lo que respecta al seguimiento médico. Esta oferta de servicios implica acciones intersectoriales y multisectoriales que presentan ventajas y desventajas para su seguimiento e implementación. La misma situación también se presenta en la arquitectura de la educación inicial, que se expone en el siguiente apartado.

2.3. La arquitectura y costos de la educación inicial en el marco de la atención integral en Colombia

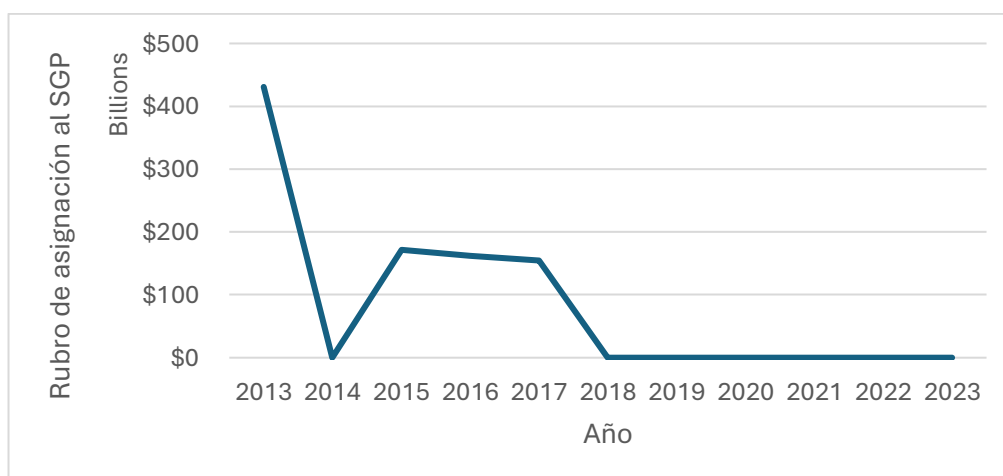
En Colombia, la educación inicial en el marco de la atención integral es un derecho impostergable. Su regulación y reconocimiento como derecho representan avances importantes en su definición, sin embargo, su operativización e implementación presentan retos significativos que responden a la dependencia de múltiples visiones institucionales y fuentes de recursos.

Por un lado, existen vacíos en la arquitectura institucional porque no se tiene una entidad definida como rectora de la educación inicial en el marco de la atención integral. Así, aunque el Ministerio de Educación Nacional tiene la responsabilidad de definir la línea técnica para la prestación de los servicios e implementar una porción de estos, es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) quien atiende a la mayoría de la población vulnerable en primera infancia, lo cual complejiza la relación de seguimiento debido a la autonomía con la que cuenta el ICBF al no estar adscrito al sector educativo. Esto ha generado dificultades en la práctica para contar con una visión integral de la educación inicial: si bien existen desde el MEN una serie de orientaciones para favorecer la calidad de la educación inicial en el marco de la atención integral, históricamente la atención del ICBF ha tenido un enfoque que prioriza el cuidado, en contraste con el MEN que cuenta con una oferta preescolar con un enfoque educativo. Esta misma falta de visión integrada se puede ver materializada en que cada entidad cuenta con sistemas de información distintos y hace un seguimiento y planeación diferenciada de las metas, a pesar de que ambas atienden a la educación inicial (Forero y Saavedra, 2019).

En la práctica, esto ha impedido la construcción de un sistema unificado de información sobre la atención a primera infancia, a pesar de esfuerzos institucionales como el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral del Ministerio de Educación, cuyos resultados consolidados aún no son de acceso público. A lo expuesto se añade la oferta privada existente, que atiende a niños y niñas donde por ausencia de oferta estatal o preferencia de los padres, se accede a servicios pagos en su totalidad por las familias. La oferta de estos servicios, cuando no corresponden a instituciones educativas formales, no se encuentra vigilada por el Ministerio de Educación Nacional, y más allá del registro de oferta de educación preescolar, no se encuentra con información detallada de la atención integral en primera infancia prestada por oferentes no oficiales.

Otro aspecto fundamental de los vacíos que persisten en la organización institucional es el financiamiento, dado que la educación inicial no cuenta con una asignación específica y permanente de recursos. Mientras el presupuesto de primera infancia del ICBF que se asigna a la educación inicial es financiado con recursos del impuesto de renta con destinación específica, excedentes presupuestales, asignaciones del Presupuesto de la Nación y los recaudos parafiscales, la educación preescolar en entidades educativas se financia con recursos asignados a través del componente sectorial de educación del Sistema General de Participaciones (SGP), a lo que se une un recurso variable de asignación especial del SGP para programas de atención integral de la primera infancia (Becker, 2021). Además, se cuenta con recursos propios de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) que complementan los servicios prestados por el MEN y el ICBF, aunque en la actualidad no hay claridad normativa en cuanto al rol de las ETCs en la oferta de educación inicial. Finalmente, existen recursos complementarios de orden privado o de otras entidades que se asignan para modalidades y servicios específicos. Un ejemplo de la variabilidad en la cantidad y la permanencia de los recursos disponibles para primera infancia se puede observar en la asignación a través del SGP para el rubro especial de primera infancia, que puede ser observada en el Gráfico 28, donde los valores en los últimos 10 años no han sido constantes e incluso han tenido a partir de 2018 un valor de cero.

Gráfico 28. Asignación especial para la educación inicial en el SGP 2013-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de SICODIS (2024)

En este contexto, los avances generados por el marco normativo de la Ley 1804 de 2016 y los lineamientos construidos, así como los retos que representan las múltiples visiones institucionales y fuentes de recursos, tienen como resultado un sistema con diversas modalidades, servicios y capacidades. La diversidad en los servicios de atención en primera infancia que es financiada por recursos oficiales se describe a continuación.

2.3.1 Atención integral a la primera infancia proporcionada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

De acuerdo con la Ley 1804 de 2016, el ICBF tiene dentro de sus funciones “organizar la implementación de los servicios de educación inicial con enfoque de atención integral de acuerdo con los referentes técnicos para tal fin”. Por lo tanto, desde el ICBF en articulación con prestadores privados y las ETC se ofrecen cuatro modalidades de educación inicial, que transversalmente cuentan con los siguientes componentes para garantizar su calidad: i) familia, comunidad y redes sociales; ii) salud y nutrición; iii) proceso pedagógico; iv) talento humano; v) ambientes educativos y protectores, y vi) administrativo y de gestión (MEN, 2014). Cada una de las modalidades cuenta con aspectos diferenciadores en su estructura operativa, financiamiento y alcances poblacionales y territoriales, como se observa a continuación.

2.3.1.1 Modalidad institucional

La modalidad institucional recoge la evolución de los procesos y servicios institucionales que desde la década de 1970 se han diseñado para atender necesidades que inicialmente correspondían exclusivamente a tareas de cuidado y actualmente hacen parte de la estrategia de atención integral para la primera infancia. Su objetivo general es el de ofrecer estrategias pertinentes, oportunas y de calidad que potencien el desarrollo integral de niñas y niños, y les permitan el goce efectivo de los derechos (ICBF, 2022a).

Esta modalidad cuenta con seis servicios que se ofertan de acuerdo con la demanda de cupos, el lugar del servicio y las posibilidades de cofinanciación, estos son los **centros de desarrollo infantil, hogares infantiles, jardines sociales, hogares comunitarios de bienestar múltiples, hogares empresariales, y desarrollo infantil en establecimientos de reclusión.**

Como parte de la estructura operativa de los servicios en la modalidad institucional, se tiene contemplada la contratación de 8 perfiles diferentes de talento humano que incluyen la coordinación, administración, orientación pedagógica, acompañamiento psicosocial y en salud, servicios generales y alimentación. En la tabla 6 se puede observar información detallada sobre los focos, fuentes y servicios de esta modalidad. Como resultado, el costo promedio anual por niña o niño en esta modalidad es de \$ 4.120.571¹³ a precios de 2023.

¹³ El valor unitario promedio para cada modalidad se calcula a partir del promedio ponderado con pesos asignados a partir de la cobertura del año 2023.

Tabla 6. Modalidad Institucional

Foco poblacional	Niñas y niños de 2 años hasta los 4 años, 11 meses y 29 días. Podrán ser atendidos niñas y niños entre los 6 meses y 2 años, cuando sea requerido y hasta los 5 años, 11 meses y 29 días de edad, siempre y cuando no haya oferta de educación preescolar en su entorno cercano.					
Recursos de financiación	<p>1. Recursos de la nación asignados anualmente al ICBF</p> <p>2. Contrapartida o valores técnicos agregados aportados por las Entidades Administradoras del Servicio según los términos establecidos en el Banco Nacional de Oferentes.</p> <p>3. Recursos de cofinanciación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entidades territoriales. - Entidades públicas y privadas de origen nacional e internacional - Recursos de la comunidad, entendidos como aquellos aportes voluntarios de padres, madres, cuidadores u otras personas naturales y jurídicas - Recursos aportados por la Entidades Administradoras del Servicio que no hacen parte de la contrapartida - Aportes del INPEC (Solo aplica para el servicio Desarrollo Infantil en Establecimientos de Reclusión) - Recursos por cuotas de participación y/o tasas compensatorias establecidos en asamblea con los padres y/o cuidadores para mejora de la calidad del servicio. 					
Servicio	Cobertura	Jornada	Servicios de salud y nutrición	Calendario	Valor unitario por cupo	
Centros de Desarrollo Infantil	Mínimo 100 y máximo 200 niñas y niños por unidad de servicio	Jornada Completa (8 horas) durante 5 días hábiles a la semana	El seguimiento y gestión en salud y nutrición cuenta con cinco líneas de acción desarrolladas por parte de los profesionales en salud y nutrición contratados para cada servicio:	Servicio durante 210 días hábiles al año	\$4.107.408	
Hogares Infantiles	90 niñas y niños por unidad de servicio				\$4.181.139	
Jardines Sociales	Máximo 200 niñas y niños por unidad de servicio Agrupan hasta 32 Hogares Comunitarios de Bienestar			1. Gestión para la atención en salud a través de las articulaciones con entidades territoriales prestadoras de los servicios de salud y nutrición.	Servicio durante 200 días hábiles al año.	\$2.751.169
Hogares Comunitarios de Bienestar Múltiples	Los cupos dependen de la infraestructura y garantía de cofinanciación del talento humano Agrupan mínimo 6					\$3.516.715

	Hogares Comunitarios de Bienestar			
Hogares Empresariales	Los cupos dependen de la infraestructura y garantía de cofinanciación del talento humano		2. Educación alimentaria y nutricional para las familias y cuidadores. 3. Identificación de riesgos para la prevención de enfermedades. 4. Provisión de alimentación complementaria. 5. Evaluación y seguimiento del estado nutricional	\$2.682.606
Desarrollo Infantil en Establecimientos de Reclusión	Mínimo 7 niñas y niños			Atención continua a lo largo del año calendario \$7.908.627

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual Operativo Modalidad Institucional para la Atención a la Primera Infancia (ICBF, 2022a); Cálculos propios a partir del Informe de gestión ICBF (2023)

2.3.1.2. Modalidad familiar

La modalidad familiar se centra en la comprensión de las familias como protagonistas del acompañamiento al desarrollo infantil, reconociendo el hogar y la comunidad como escenarios válidos para la educación inicial. También se presenta como una solución oportuna con enfoque diferencial y poblacional para las comunidades que habitan en zonas rurales y rurales dispersas. Su objetivo es el de promover el desarrollo integral de las niñas y los niños a través de la vivencia de prácticas y acciones que favorezcan el disfrute de experiencias con sus familias y comunidades (ICBF, 2022b). Esta modalidad cuenta con tres servicios que se concentran en el acompañamiento a las familias y se diferencian por la demanda de cupos y posibilidades de encuentro geográfico: **desarrollo Infantil en medio familiar, hogares comunitarios de bienestar familiar, educación inicial rural.**

Su estructura operativa funciona a través de grupos territoriales, grupos de atención y unidades de atención conformados por grupos de familias con cercanía geográfica y características culturales comunes. Estas unidades trabajan bajo la metodología de encuentros en el hogar y encuentros grupales. Para su funcionamiento de los servicios se tienen establecidos hasta 6 perfiles de talento humano para la coordinación, acompañamiento psicosocial, en salud y pedagógico. En la tabla 7 se puede observar información detallada sobre los focos, fuentes y servicios de esta modalidad. El costo promedio anual por niña o niño en esta modalidad es de \$2,746,992.

Tabla 7. Modalidad Familiar

Foco poblacional	Población desde la gestación hasta los 4 años, 11 meses y 29 días que habitan zonas rurales y rurales dispersas. Se atenderán niñas y niños hasta los 5 años, 11 meses y 29 días de edad, siempre y cuando no haya oferta de educación preescolar en su entorno cercano. En
-------------------------	---

	zonas urbanas vulnerables el servicio de atiende exclusivamente a niñas y niños menores de 2 años.			
Recursos de financiación	<p>1. Recursos de la nación asignados anualmente al ICBF</p> <p>2. Contrapartida o valores técnicos agregados aportados por las Entidades Administradoras del Servicio según los términos establecidos en el Banco Nacional de Oferentes.</p> <p>3. Recursos de cofinanciación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entidades territoriales. - Entidades públicas y privadas de origen nacional e internacional - Recursos de la comunidad, entendidos como aquellos aportes voluntarios de padres, madres, cuidadores u otras personas naturales y jurídicas - Recursos por cuotas de participación y/o tasas compensatorias establecidos en asamblea con los padres y/o cuidadores para mejora de la calidad del servicio. 			
Servicio	Cobertura	Calendario	Servicios de salud y nutrición	Valor unitario por cupo
Desarrollo Infantil en Medio Familiar	<p>Grupos Territoriales conformados por 300 usuarios que se subdividen en 6 Grupos de Atención.</p> <p>Cada Grupo de Atención está conformado por 50 usuarios que se subdividen en 3 Unidades de Atención.</p> <p>Cada Unidad de Atención está conformada por 16 a 20 usuarios.</p>	Funciona a través de la modalidad de encuentros grupales que se realizan 1 vez por semana.	<p>El seguimiento y gestión en salud y nutrición cuenta con cinco líneas de acción desarrolladas por parte de los profesionales en salud y nutrición contratados para unidad de atención:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión para la atención en salud a través de las articulaciones con entidades territoriales prestadoras de los servicios de salud y nutrición. 2. Educación alimentaria y nutricional para las familias y cuidadores. 3. Identificación de riesgos para la prevención de enfermedades. 4. Provisión de alimentación complementaria que cuenta con 	\$2.753.773
Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar	10 a 15 usuarios por unidad de atención			\$2.463.310
Educación Inicial Rural	<p>Zonas rurales</p> <p>Grupos Territoriales conformados por 160 usuarios que se subdividen en 8 Unidades de Atención.</p> <p>Cada Unidad de Atención está conformada por 16 a 20 usuarios.</p>	Funciona a través de la modalidad de encuentros grupales que se realizan 1 vez por semana con una duración mínima de 3 horas	<ol style="list-style-type: none"> 3. Identificación de riesgos para la prevención de enfermedades. 4. Provisión de alimentación complementaria que cuenta con 	\$3.569.254

	<p>Zonas rurales dispersas</p> <p>Grupos Territoriales conformados por 80 usuarios que se subdividen en 5 Unidades de Atención.</p> <p>Cada Unidad de Atención está conformada por 5 a 16 usuarios.</p>	<p>Funciona a través de la modalidad de encuentros grupales que se realizan 2 veces al mes en la ruralidad y 1 vez a mes en la ruralidad dispersa.</p>	<p>aportes de olla comunitaria e insumos de autoabastecimiento, y se proporciona de forma variable en cada uno de los encuentros.</p> <p>5. Evaluación y seguimiento del estado nutricional</p>	<p>\$4.658.585</p>
--	---	--	---	--------------------

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual Operativo Modalidad Familiar para la Atención a la Primera Infancia (ICBF, 2022b); Cálculos propios a partir del Informe de gestión ICBF (2023)

2.3.1.3. Modalidad comunitaria

Al igual que la modalidad familiar, la modalidad comunitaria reconoce los enfoques de diversidad y diferenciales, tanto de contextos urbanos como rurales. Su objetivo es promover el desarrollo integral de niñas y niños, a través de acciones pedagógicas para el goce efectivo de sus derechos, la protección integral, y la participación organizada de la familia, la comunidad y las entidades territoriales (ICBF, 2022c). Esta modalidad cuenta con tres servicios que se agrupan de acuerdo con la demanda por territorio: **hogares comunitarios de bienestar, hogares comunitarios de bienestar agrupados, hogares comunitarios**

Su esquema operativo se centra en la figura de padres o madres comunitarios que prestan el servicio en su vivienda. Adicionalmente, para los formatos de Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados e Integrales se cuenta con 5 perfiles de talento humano que garantizan la operación administrativa y/o el acompañamiento pedagógico, de salud y psicosocial. En la tabla 8 se puede observar información detallada sobre los focos, fuentes y servicios de esta modalidad. El costo promedio anual por niña o niño en esta modalidad es de \$3,078,818.

Tabla 8. Modalidad Comunitaria

<p>Foco poblacional</p>	<p>Niñas y niños desde los 18 meses hasta los 4 años, 11 meses y 29 días, que habitan en zonas urbanas o rurales. Podrán ser atendidos niñas y niños entre los 6 meses y 2 años, cuando sea requerido y hasta los 5 años, 11 meses y 29 días de edad, siempre y cuando no haya oferta de educación preescolar en su entorno cercano.</p>
<p>Recursos de financiación</p>	<p>1. Recursos de la nación asignados anualmente al ICBF</p> <p>2. Contrapartida o valores técnicos agregados aportados por las Entidades Administradoras del Servicio según los términos establecidos en el Banco Nacional de Oferentes.</p> <p>3. Recursos de cofinanciación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entidades territoriales. - Entidades públicas y privadas de origen nacional e internacional <p>- Recursos de la comunidad, entendidos como aquellos aportes voluntarios de padres, madres, cuidadores u otras personas naturales y jurídicas</p> <p>- Recursos aportados por la Entidades Administradoras del Servicio que no hacen parte de la contrapartida</p>

	- Recursos por cuotas de participación y/o tasas compensatorias establecidos en asamblea con los padres y/o cuidadores para mejora de la calidad del servicio.			
Servicio	Cobertura	Jornada y calendario	Servicios de salud y nutrición	Valor unitario por cupo
Hogares Comunitarios de Bienestar	10 a 14 niñas y niños por cada unidad de servicio, según la demanda o necesidad de cada territorio.	Jornada Completa (8 horas) durante 5 días hábiles a la semana Servicio durante 200 días hábiles al año	El seguimiento y gestión en salud y nutrición cuenta con cinco líneas de acción desarrolladas por parte de los profesionales en salud y nutrición contratados para unidad de servicio: 1. Gestión para la atención en salud a través de las articulaciones con entidades territoriales prestadoras de los servicios de salud y nutrición. 2. Educación alimentaria y nutricional para las familias y cuidadores. 3. Identificación de riesgos para la prevención de enfermedades. 4. Provisión de alimentación complementaria por parte del padre o la madre comunitaria, quienes reciben capacitación para la preparación de alimentos que contengan los aportes	\$3.065.116

			nutricionales necesarios para cada edad. 5. Evaluación y seguimiento del estado nutricional	
Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados	Agrupación de 2 a 7 Hogares Comunitarios de Bienestar			\$2.948.943
Hogares Comunitarios de Bienestar Integral	Agrupación hasta 200 Hogares Comunitarios de Bienestar			\$3.262.773

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual Operativo Modalidad Comunitaria para la Atención a la Primera Infancia (ICBF, 2022c); Cálculos propios a partir del Informe de gestión ICBF (2023)

2.3.1.4. Modalidad propia e intercultural

La modalidad propia e intercultural busca proteger y garantizar la diversidad cultural y los derechos de los sujetos colectivos e individuales que habitan el territorio, donde se busca reconocer “lo propio, lo tradicional y las particularidades de las pautas y prácticas de cuidado y crianza de las comunidades étnicas”, con la participación de las autoridades tradicionales, las familias y la comunidad (ICBF, 2022d). Esta modalidad tiene como objetivo potenciar el desarrollo integral de niñas y niños con base en el fortalecimiento cultural, la comprensión particular del territorio y la estructura social y política propia de cada comunidad.

Para su implementación se han establecido tres formas de operación diferenciadas por su capacidad de atención de usuarios, las condiciones del territorio y las prácticas de las comunidades. En su esquema de funcionamiento se encuentran 7 perfiles de talento humano para la coordinación, administración, orientación pedagógica, acompañamiento psicosocial, en salud y alimentación, con la particularidad de que el personal debe cumplir con características interculturales de residencia en el territorio, reconocimiento de la comunidad y manejo de los saberes tradicionales, lenguas y cultura de cada comunidad atendida. En la tabla 9 se puede observar información detallada sobre los focos, fuentes y servicios de esta modalidad. El costo promedio anual por niña o niño en esta modalidad es de \$3.623.324.

Tabla 9. Modalidad Propia e Intercultural

Foco poblacional		Población desde la gestación hasta los 4 años, 11 meses y 29 días. Podrán ser atendidos niñas y niños hasta los 5 años, 11 meses y 29 días de edad, siempre y cuando no haya oferta de educación preescolar en su entorno cercano.
Recursos de financiación		1. Recursos de la nación asignados anualmente al ICBF 2. Contrapartida o valores técnicos agregados aportados por las Entidades

		<p>Administradoras del Servicio según los términos establecidos en el Banco Nacional de Oferentes.</p> <p>3. Recursos de cofinanciación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entidades territoriales. - Entidades públicas y privadas de origen nacional e internacional - Recursos de la comunidad, entendidos como aquellos aportes voluntarios de padres, madres, cuidadores u otras personas naturales y jurídicas - Recursos aportados por la Entidades Administradoras del Servicio que no hacen parte de la contrapartida - Aportes del INPEC (Solo aplica para el servicio Desarrollo Infantil en Establecimientos de Reclusión) - Recursos por cuotas de participación y/o tasas compensatorias establecidos en asamblea con los padres y/o cuidadores para mejora de la calidad del servicio. 			
Servicio	Cobertura	Calendario	Jornada	Servicios de salud y nutrición	Valor unitario por cupo
Forma de operación 1	La población asiste a Unidades Comunitarias de Atención con cobertura mínima de 120 usuarios. La atención se da mediante grupos que atienden en simultáneo un máximo de 40 usuarios.	Encuentros a través de 3 metodologías concertadas con la comunidad: 1. Encuentros tradicionales con el entorno y prácticas tradicionales para niños y niñas que suceden 2 veces al mes.	Las comunidades no demandan atención de tiempo completo debido a su cotidianidad y prácticas de crianza	El seguimiento y gestión en salud y nutrición cuenta con cinco líneas de acción desarrolladas por parte de los profesionales en salud y nutrición contratados para cada unidad comunitaria de atención:	\$3.623.324
Forma de operación 2	La población asiste a Unidades Comunitarias de Atención con cobertura mínima de 140 usuarios. La atención se da mediante grupos que atienden en simultáneo un máximo de 20 usuarios.	2. Encuentros en el hogar 1 vez al mes; en los territorios dispersos 1 vez cada trimestre. 3. Encuentros comunitarios 1 vez al mes. Servicio durante 10.5 meses al año.	Las comunidades pueden reunirse de manera periódica y concertada.	1. Gestión para la atención en salud a través de las articulaciones con entidades territoriales prestadoras de los servicios de salud y nutrición. 2. Educación alimentaria y nutricional para las familias y cuidadores.	

<p>Forma de operación 3</p>	<p>La población asiste a Unidades Comunitarias de Atención con cobertura mínima de 120 usuarios. La atención se da mediante grupos que atienden en simultáneo un máximo de 15 usuarios.</p>	<p>Encuentros a través de 3 metodologías concertadas con la comunidad:</p> <p>1. Encuentros tradicionales con el entorno y prácticas tradicionales para niños y niñas que suceden al menos 1 vez al mes.</p> <p>2. Encuentros en el hogar 1 vez al mes; en los territorios dispersos 1 vez cada trimestre.</p> <p>3. Encuentros comunitarios 1 vez al mes.</p> <p>Servicio durante 10.5 meses al año</p>	<p>La dispersión geográfica dificulta que los usuarios se reúnan de manera frecuente.</p>	<p>3. Identificación de riesgos para la prevención de enfermedades.</p> <p>4. Provisión de alimentación complementaria que garantice los aportes nutricionales necesarios para cada edad y adecuada a lo establecido en los procesos de concertación con las comunidades y las autoridades tradicionales.</p> <p>5. Evaluación y seguimiento del estado nutricional</p>	
------------------------------------	---	--	---	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual Operativo Modalidad Propia e Intercultural para la Atención a la Primera Infancia (ICBF, 2022d); Cálculos propios a partir del Informe de gestión ICBF (2023)

2.3.2. Educación inicial proporcionada por el Ministerio de Educación Nacional

Por su parte, la Ley 1804 de 2016 otorga al MEN la función de “formular e implementar políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia”. En este escenario, y de acuerdo con lo planteado en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), las instituciones educativas garantizan el derecho a la educación para la primera infancia mediante el servicio de educación preescolar.

El nivel de educación preescolar corresponde a los grados de pre-jardín, jardín y transición, para niñas y niños de 3 a 5 años, donde únicamente el grado de transición es obligatorio en los establecimientos educativos. La oferta de educación preescolar se estructura a través de cuatro actividades rectoras definidas por el Ministerio de Educación Nacional: el juego, el arte, la

literatura y la exploración del medio. Se estableció que los establecimientos educativos deben contar con la estructura administrativa, planta física, medios educativos y propuesta pedagógica para garantizar como mínimo la oferta del grado obligatorio de transición, que favorezca los aprendizajes y la formación integral de las niñas y los niños (Ley 115 de 1994; Decreto 1411 de 2022).

Este servicio educativo se financia a través de las mismas fuentes de recursos de la educación básica y media, provenientes del componente sectorial de educación y la asignación especial de alimentación escolar del Sistema General de Participaciones. Por otra parte, para los grados de preescolar, especialmente para el grado mandatorio de transición, no se cuenta con una canasta básica definida por el Ministerio de Educación. Sin embargo, en un ejercicio ilustrativo a partir de consultas al MEN y fuentes secundarias, se calculó para el año 2021 un valor per cápita anual de \$3.450.000¹⁴ pesos colombianos en el caso de la población atendida por instituciones educativas oficiales; al indexar este rubro a valores del 2023 se estima que se debería mantener un valor anual de \$4,264,805 por niño atendido en un grado de educación inicial preescolar en Colombia. El valor unitario de la educación preescolar es cerca de 30% mayor al de los servicios prestados por el ICBF, cuyo valor promedio es de \$3,248,567.

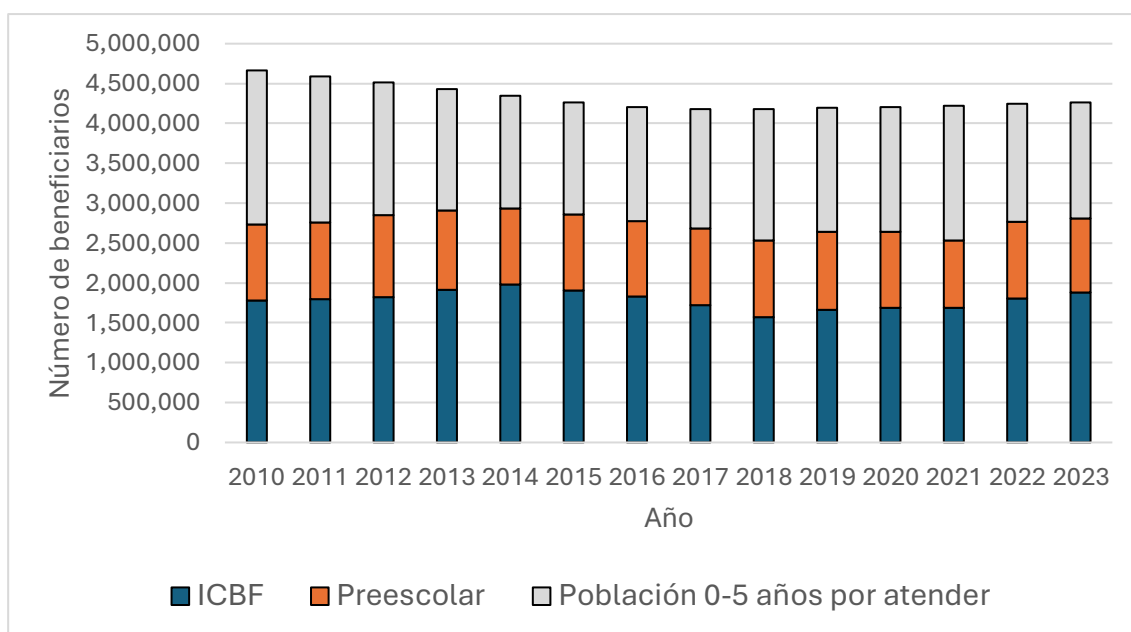
En resumen, para la atención a la primera infancia en Colombia existen cinco modalidades con 16 servicios diferenciados en el marco de la atención integral de la población entre 0 y 5 años, cada uno con alcances e impactos presupuestales diferenciados. De este modo, para analizar los impactos, alcances, brechas y restricciones de la oferta actual, la situación actual de cobertura de la educación inicial se presenta en el siguiente apartado.

2.4. Situación de cobertura de la educación inicial en Colombia

La educación inicial en Colombia en el marco de la atención integral ha demostrado avances de política pública significativos a partir del año 2010, llegando en el 2023 a tener una tasa de cobertura bruta del 62,7%. Sin embargo, en la última década no se han presentado crecimientos observables en la cantidad de beneficiarios. Ante este contexto de estabilidad en las cifras de beneficiarios es relevante retomar el escenario de dispersión de visiones y fuentes de recursos de financiación que pueden tener un impacto en la posibilidad de planear e implementar apuestas conjuntas de crecimiento en la calidad y cobertura de este servicio. El Gráfico 29 muestra la atención a primera infancia otorgada por el ICBF, y la atención en preescolar gestionada por el Ministerio de Educación. En este sentido, este cálculo no incluye la atención integral a primera infancia proveída por oferentes privados, ni los esfuerzos en este campo llevados a cabo por las entidades territoriales, de los cuales no se cuenta con información consolidada a nivel nacional para llevar a cabo un análisis consolidado.

¹⁴ Cálculos propios basados en información proporcionada por la Subdirección de Desarrollo Sectorial de la Educación del Ministerio de Educación Nacional (2021). Se estableció el valor per cápita a partir del dato del costo total 2021 para preescolar y la cifra de matrícula en preescolar para el mismo año.

Gráfico 29. Alcance de cobertura oficial en primera infancia 2010-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL(2024); MEN (2022); DANE (2024); ICBF (2024)¹⁵

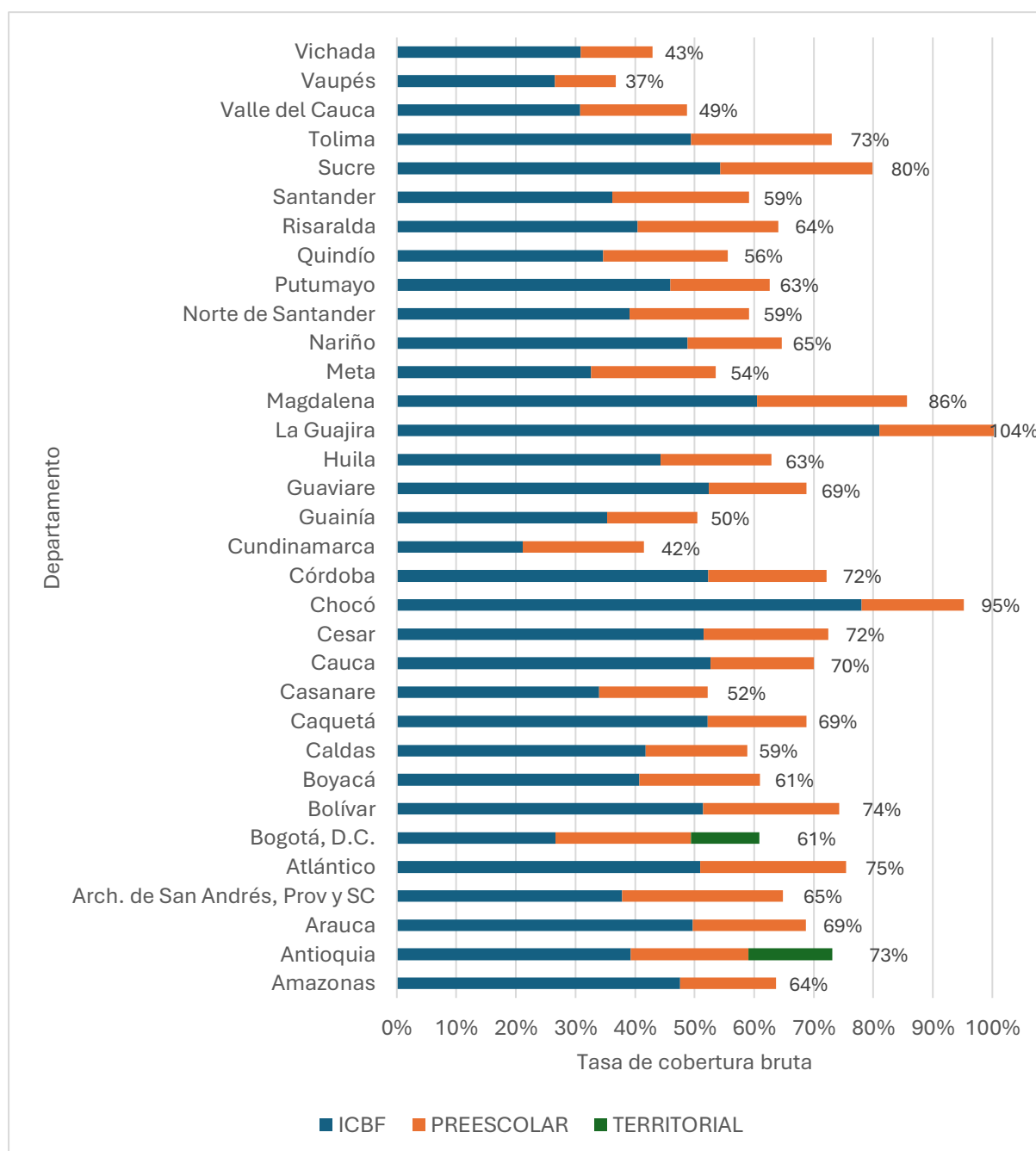
Los datos expuestos en el gráfico anterior también indican que la capacidad de atención en cuanto a cobertura se ha sostenido en el tiempo, dando un rol predominante al ICBF y con una participación inferior de la oferta de preescolar. En efecto, el análisis de la distribución de la cobertura total entre los dos tipos arroja que el 67% de la población atendida a nivel nacional accede a los distintos servicios del ICBF y el 33% se encuentran matriculados en los establecimientos públicos, privados y contratados que cuentan con alguno de los 3 grados de preescolar. Esta misma situación se presenta en todos los departamentos del país, donde a pesar de que las tasas de cobertura bruta varían, la proporción de estudiantes matriculados en preescolar en establecimientos educativos mantiene proporciones similares.

A nivel regional, la tasa mínima de cobertura bruta en educación inicial se encuentra en los departamentos de Vichada y Vaupés con 43% y 37% respectivamente. Por otra parte, llama la atención que las mayores tasas de cobertura bruta se encuentran en La Guajira (104%) y el Chocó (95%), donde alrededor del 80% de la oferta se tiene por parte del ICBF. Respecto a este mismo fenómeno es importante mencionar que los datos de cobertura bruta presentados no contemplan los servicios ofertados a través de las ETC y esto tiene incidencia en las cifras compradas. Por ejemplo, se pueden observar el caso de Medellín, donde se atendieron a 74.000 niños y niñas en 2023, o el caso de Bogotá que en ese mismo año llegó a 65.400 beneficiarios, si bien no existe una fuente de información consolidada sobre la atención prestada a través de esfuerzos propios de los territorios. La oferta cubierta por las ETC no está contemplada en los datos de los sistemas de monitoreo disponibles, lo que representa en su inclusión una

¹⁵ Datos calculados a partir de las estadísticas de cobertura y población escolarizada generadas por el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Estas cifras incluyen datos de oferta oficial y contratada para el ICBF, y la oferta oficial, privada y contratada para el MEN.

oportunidad de mejora para poder contar con un análisis más robusto y preciso de la calidad y la cobertura de la educación inicial a nivel nacional. Adicionalmente, no se puede perder de vista que la oferta que es cubierta por jardines infantiles de orden privado, por fuera del ámbito de los establecimientos educativos, tampoco se incluye en estos cálculos. En la sección de proyecciones se hace una estimación de lo que podría llegar a significar esta atención, tomando como supuesto el peso que tienen los privados en la oferta de educación inicial.

Gráfico 30. Tasa de cobertura bruta por departamento 2023¹⁶

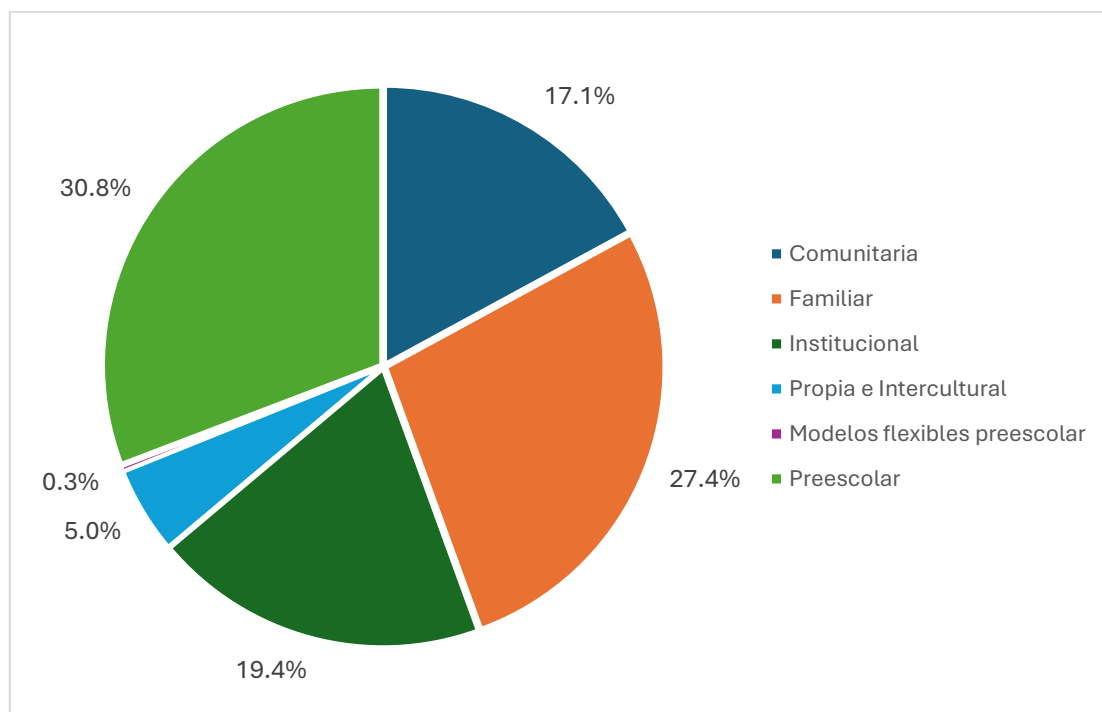


Fuente: Elaboración propia a partir de DANE(2024); ICBF (2024)

¹⁶ Para Bogotá D.C. y el departamento de Antioquia se incluyen datos adicionales correspondientes a información sobre oferta y cobertura territorial disponibles para las ciudades de Bogotá y Medellín respectivamente.

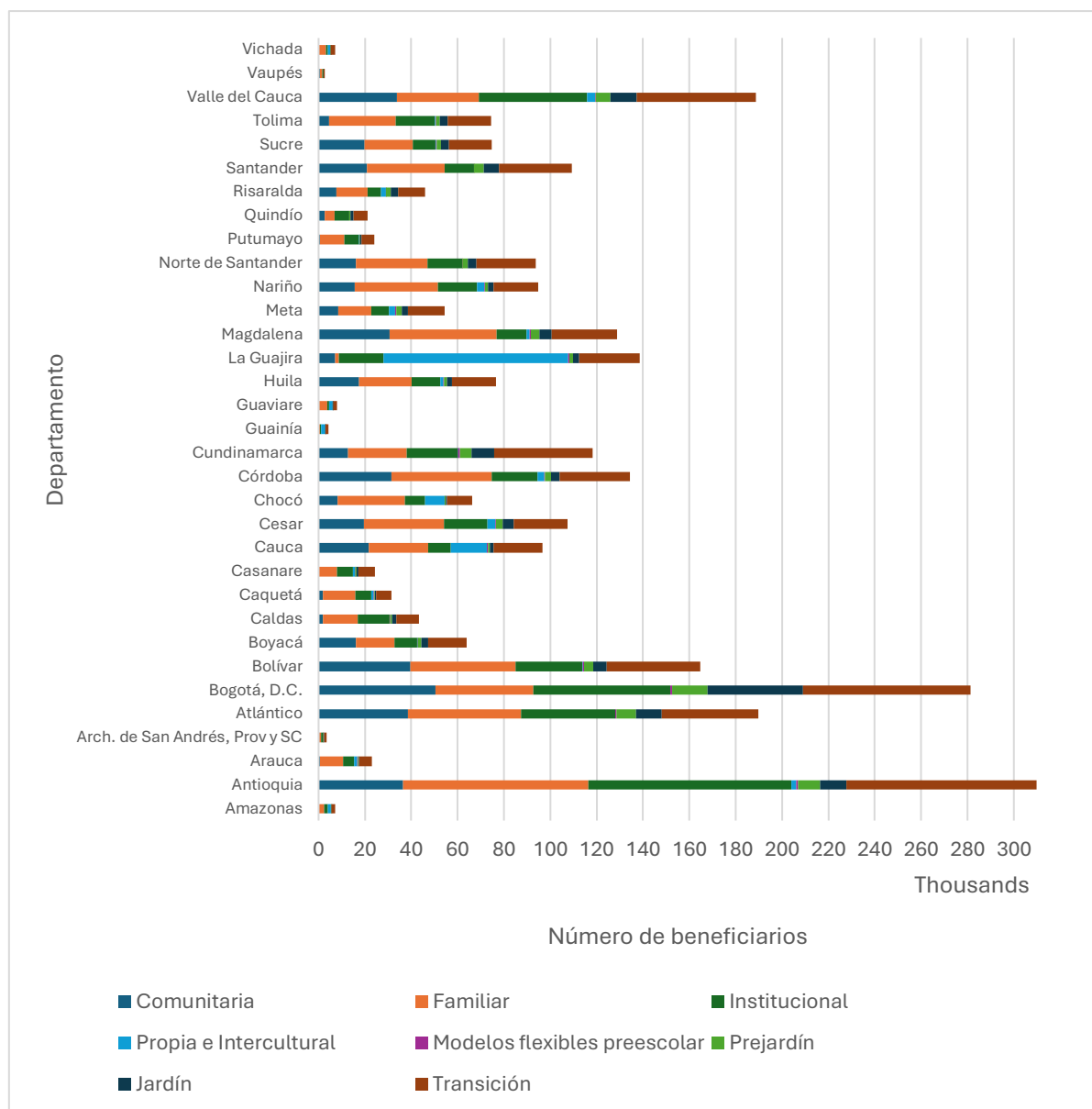
Por otra parte, al observar la distribución desagregada entre las modalidades de la oferta de educación inicial, se identifica que si bien prima la atención del ICBF, sobresale en la cobertura el alcance de los servicios de la modalidad institucional y la modalidad familiar. Dentro de esta tendencia se presentan casos especiales como el del departamento de la Guajira, donde la mayoría de las niñas y los niños atendidos se encuentran en la modalidad propia e intercultural. En contraste, departamentos como Quindío y Santander no registran oferta en la modalidad anteriormente mencionada, con una mayor incidencia de las modalidades familiar e institucional. La distribución de la atención según modalidades, tanto para el agregado a nivel nacional como para los departamentos, se encuentra en los Gráficos 31 y 32.

Gráfico 31. Distribución de la oferta de educación inicial según modalidad en el 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de DANE(2024); ICBF (2024)

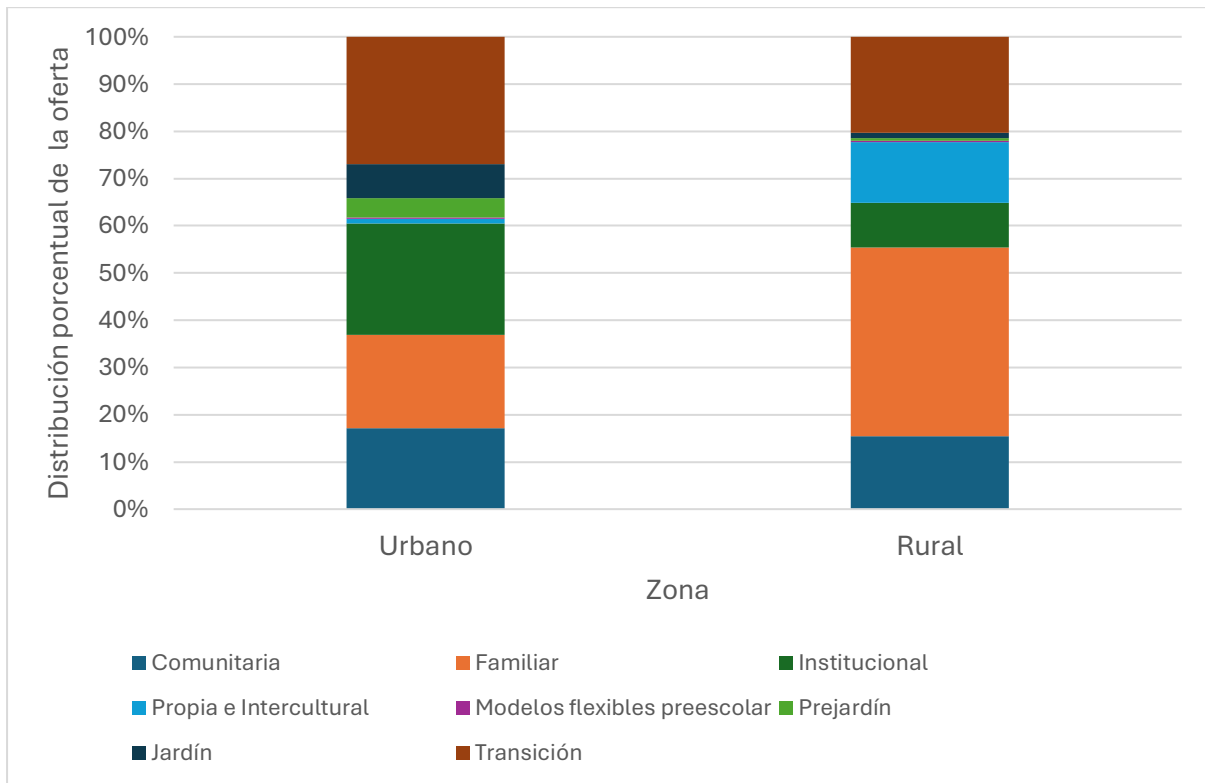
Gráfico 32. Distribución de la oferta de educación inicial según modalidad y departamento en el 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de DANE(2024); ICBF (2024)

Para contar con una mirada complementaria que permita la comprensión integral de la distribución de los servicios de educación inicial, se presenta en la Gráfico 31 la oferta comparada según modalidad para zonas urbanas y rurales. Sobre el 100% de la población atendida en cada zona, en ambas tiene una presencia importante la oferta familiar, bajo la figura de madres y padres comunitarios. No obstante, es importante resaltar la brecha en el acceso a preescolar entre una zona y otra, contribuyendo al 38,3% de la población urbana y al 22% de la población rural atendida. En este mismo eje, llama la atención la reducida oferta de los niveles de prejardín y jardín en las zonas rurales (1.8%), lo que implica un largo camino por recorrer si se quiere que la universalidad en el acceso a preescolar no solo recoja el grado de transición como obligatorio, sino los tres grados existentes. Como parte del camino a analizar, llega a ser prioritario observar los costos que implica el acceso a preescolar en las zonas rurales por variables como el transporte.

Gráfico 33. Distribución de la oferta de educación inicial según modalidad y zona en el 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de DANE(2024); MEN (2022); ICBF (2024)

Como parte del análisis de datos para la elaboración de este documento también se revisó la existencia de brechas en el acceso entre niñas y niños a la educación inicial. Sin embargo, a nivel nacional no se identificaron diferencias sustanciales, la tasa de cobertura bruta para niñas es de 62,9% y para los niños es de 62,5%. Este escenario se repite en todos los departamentos de Colombia con no más de 2 puntos porcentuales de diferencia entre la cobertura bruta para hombres y mujeres.

En otro aspecto, se requiere tener en cuenta que adicional a las cifras presentadas, se tiene un porcentaje de la población que accede a la oferta privada de jardines infantiles¹⁷ que no se encuentra registrada en los sistemas de información que permiten el seguimiento la educación inicial. Es posible contar con una aproximación a este dato al analizar los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). En promedio la quinta parte de los niños entre 3 y 5 años que asisten a una institución educativa en Colombia, acuden a una de carácter privado.

Finalmente, puede ser importante contemplar que dentro de las variables que afectan la cobertura en educación inicial, además de la disponibilidad de oferta pública y privada también se presenta un fenómeno de resistencia familiar que afecta la participación de niñas y niños en el sistema. De acuerdo con la Encuesta de Opinión en Educación aplicada en hogares por la

¹⁷ Para efectos de este documento, el término de jardines infantiles privados hace referencia a aquellos lugares que prestan servicios de educación inicial diferentes a la educación preescolar aprobada y vigilada por el Ministerio de Educación Nacional.

Fundación Empresarios por la Educación en 2023, el 40% de las niñas y niños entre 3 a 5 años no asisten al colegio. Al indagar las razones por las que no se accede a la educación preescolar, para el 45,6% de las niñas y niños de la población que no es atendida prima el argumento de que se cuenta con un cuidador y la preferencia de los padres de que el niño o la niña esté en el entorno del hogar, sobre la ausencia de disponibilidad de cupos o la distancia de la oferta. Esto indica que, por decisión familiar, el 22,4% de las niñas y niños que no se matriculan en educación preescolar, lo hacen de manera voluntaria.

A partir de esta visión desagregada de la distribución de los cupos y valores de la oferta de educación inicial en el país, en el último apartado de este documento se presenta la proyección de costos y metas por modalidad que implicaría el acceso universal para la población entre los 0-5 años en 2030.

2.5. Proyecciones para la cobertura universal en educación inicial

Para el año 2030, se proyecta que la población entre 0-5 años será de aproximadamente 4.1 millones de niñas y niños. El acceso universal a la educación inicial en ese año representaría una expansión del 45,8% de la cobertura respecto a la del año 2023. Con el fin de proyectar las condiciones requeridas para el cumplimiento de esta meta, se proponen cuatro escenarios de distribución de cupos y asignación presupuestal que deberían ser alcanzados en el 2030 y sirven como horizonte de política pública para los próximos seis años. En los escenarios 1 y 2 se asume que la expansión adicional de cupos seguiría la distribución actual, la cual se rige por un mayor peso de las modalidades de atención dispuestas por el ICBF y una menor contribución de la educación preescolar, sin distinción precisa de edades; en contraste, en los escenarios 3 y 4 se asume que la atención a niños de tres a cinco años la asume por completo la educación preescolar, mientras que la de los niños entre 0 y 2 años la cubren las otras modalidades de educación inicial ofrecidas por el ICBF y por privados. La diferencia entre los escenarios impares y pares es que, mientras en los primeros se asume una expansión de cobertura basada completamente en la oferta oficial, en los segundos se le asigna parte del esfuerzo a la oferta privada, con base en supuestos obtenidos de las encuestas de hogares del DANE. Finalmente, es relevante tener presente que los cuatro escenarios buscan alcanzar la máxima de ofrecer cupos para el 100% de la población entre 0 y 5 años; sin embargo, estas cifras podrían ser menores en un contexto de política en el que se restringiera el cálculo de los cupos a ofertar a aquella población para las que las familias prefieren que la educación entre los 0 y 5 años de edad sea provista fuera del hogar (es decir, una meta del 77,6% del total, lo que reduciría proporcionalmente las metas previstas en cada escenario).

2.5.1. Escenario 1

El primer escenario replica las proporciones de la distribución actual de cupos entre modalidades, donde la educación preescolar encabeza la cobertura con el 30,8% de los cupos, seguida por la modalidad Familiar de Atención Integral del ICBF con el 28,7%, bajo el

supuesto de que ésta distribución ha atendido a análisis previos de política pública y responde a las restricciones locales en términos de disponibilidad de recurso humano apropiado, capacidad institucional, características socioculturales de las familias y posibilidades geográficas, como se presenta en la Tabla 10. Adicionalmente, este escenario asume que el 100% de la oferta será de carácter oficial en un escenario en el que la existencia de la oferta motivaría a las familias a favorecer en todos los casos la educación inicial pública sobre la privada.

Tabla 10. Proyección de metas e inversión en educación inicial 2030

Escenario 1

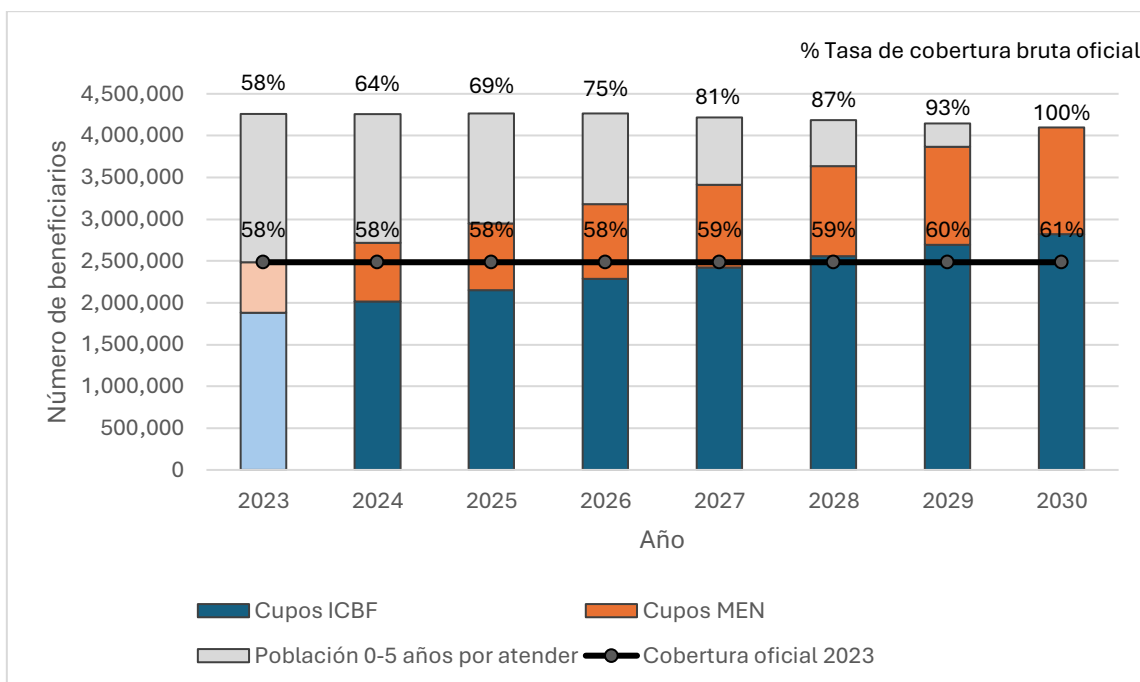
Modalidad	Cupos	Valor
Comunitaria	700.059	\$ 2.155.354.761.506
Familiar	1.122.332	\$ 3.083.036.173.988
Institucional	795.976	\$ 3.279.87.850.096
Propia e Intercultural	206.113	\$ 746.813.980.993
Preescolar	1.274.904	\$ 5.437.217.565.311
Total	4.099.384	\$ 14.702.298.331.894

Fuente: Cálculos propios a partir de DANE (2024); ICBF (2024); MEN (2022)

Presupuestalmente, el alcance de esta meta significa que en el año 2030 el Estado disponga de más de 14.7 billones de pesos colombianos en total para educación inicial¹⁸. Del valor total, 5.3 billones corresponderían a instituciones educativas oficiales adscritas al MEN y 9.3 billones a servicios operados o contratados por el ICBF. Lograr esta ampliación para 2030 significaría un crecimiento de 231.000 cupos adicionales por año, así como un aumento presupuestal de \$837 mil millones de pesos anuales para la educación inicial, teniendo como base los valores de ejecución y cobertura del año 2023. El crecimiento anual para el periodo 2024-2030 se presenta en los Gráficos 34 y 35.

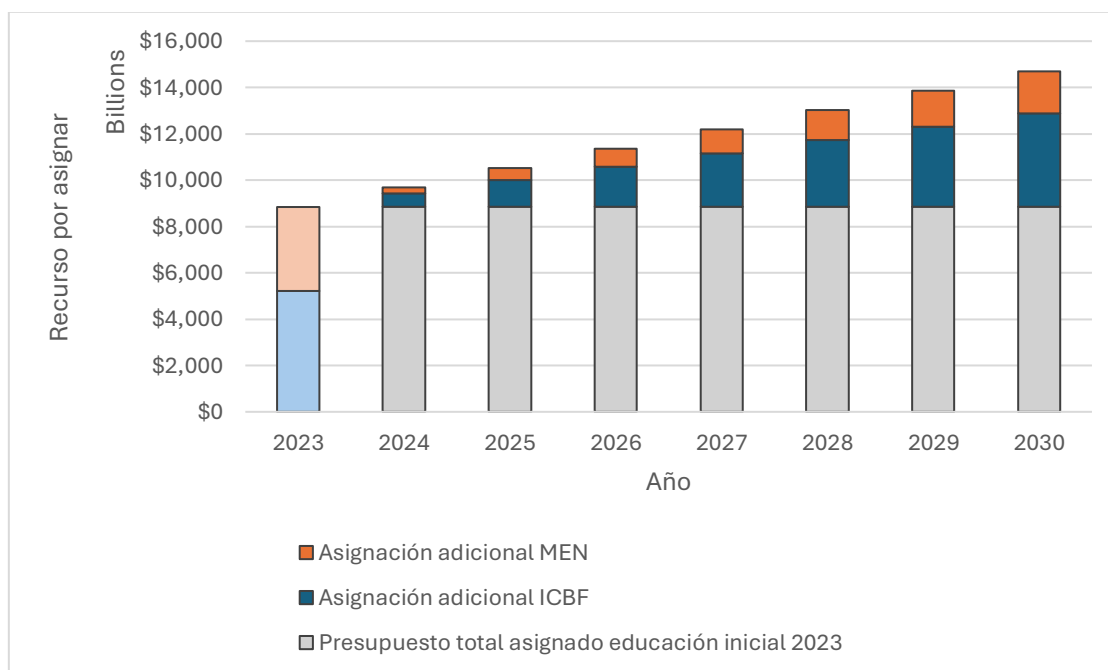
¹⁸ Valores en moneda corriente del año 2023.

Gráfico 34. Proyección de crecimiento anualizado de la cobertura escenario 1



Fuente: Cálculos propios a partir de CEPAL (2024); DANE (2024); ICBF (2023, 2024)

Gráfico 35. Proyección de aumento presupuestal anualizado escenario 1



Fuente: Cálculos propios a partir de DANE (2024); ICBF (2023); MEN (2022)

2.5.2. Escenario 2

Un segundo escenario replica la proporción de la distribución de cupos entre modalidades presentada para el escenario 1, pero añade el supuesto de que el 20% de los cupos de la modalidad institucional del ICBF y de la educación preescolar serán atendidos por la oferta privada por preferencia de las familias. Este último supuesto responde a la situación reportada en la GEIH 2023, donde se indica que el 20% de la población que se encuentra estudiando, lo hace en instituciones de carácter privado. La meta de cobertura a alcanzar en 2030 por la oferta oficial sería de 3.685.208 niñas y niños, a partir de la distribución presentada en la tabla 11.

Tabla 11. Proyección de metas e inversión en educación inicial 2030

Escenario 2.

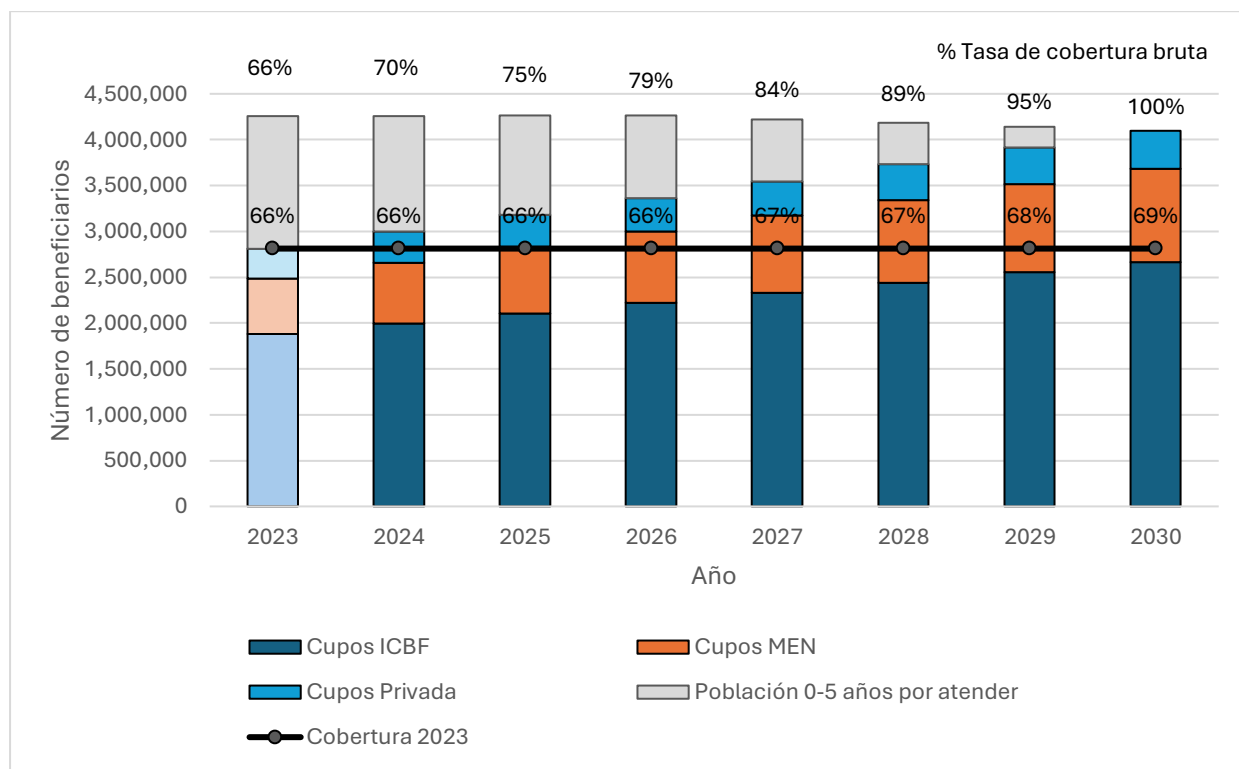
Modalidad	Cupos	Valor
Comunitaria	700059	\$ 2,155,354,761,506
Familiar	1122332	\$ 3,083,036,173,988
Institucional	636781	\$ 2,623,900,680,076
Propia e Intercultural	206113	\$ 746,813,980,993
Preescolar	1019923	\$ 4,349,774,052,248
Total	3685208	\$ 12,958,879,648,812

Fuente: Cálculos propios a partir de DANE(2024); ICBF (2024); MEN (2022)

Presupuestalmente, el alcance de esta meta significa que en el año 2030 el Estado disponga de cerca de 13 billones de pesos colombianos en total para educación inicial¹⁹. Del valor total, 4.3 billones corresponderían a instituciones educativas oficiales adscritas al MEN y 8.6 billones a servicios operados o contratados por el ICBF. Lograr esta ampliación para 2030 significaría un crecimiento de 171.461 cupos oficiales adicionales por año, así como un aumento presupuestal anual de \$588 mil millones de pesos para la educación inicial, teniendo como base los valores de ejecución y cobertura del año 2023. El crecimiento anual en el escenario 2 para el periodo 2024-2030 se presenta en los Gráficos 36 y 37.

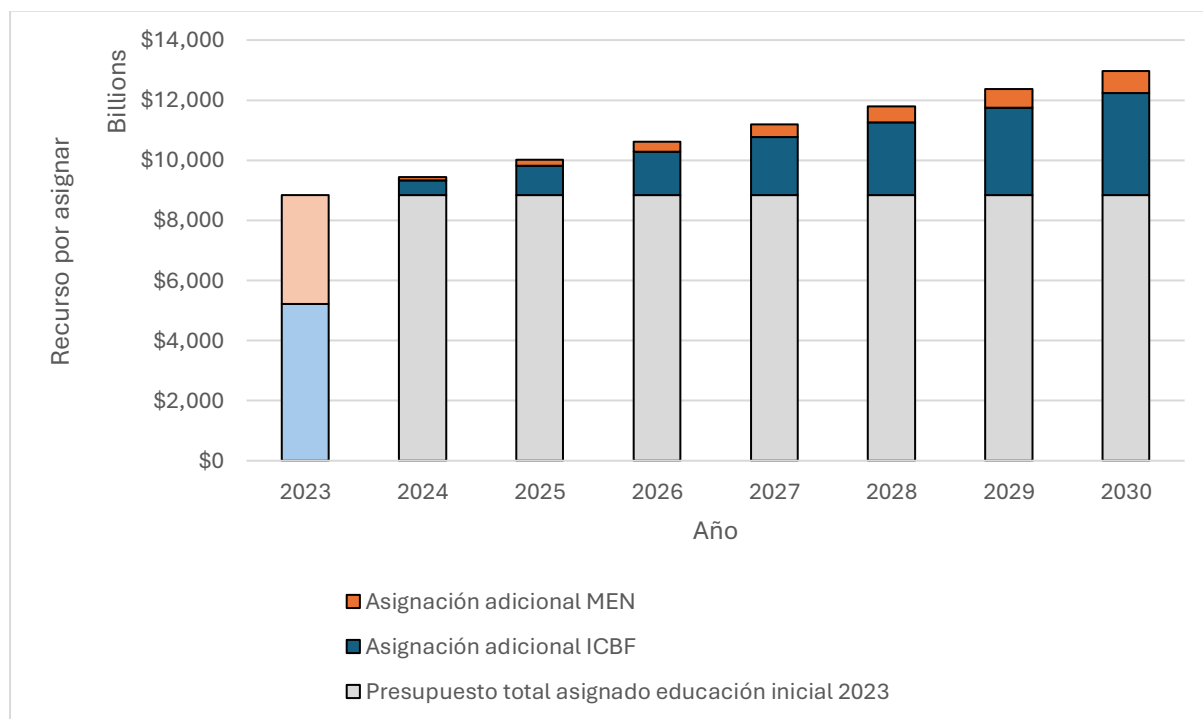
¹⁹ Valores en moneda corriente del año 2023.

Gráfico 36. Proyección de crecimiento anualizado de la cobertura escenario 2



Fuente: Cálculos propios a partir de CEPAL(2024); DANE (2024); ICBF (2023, 2024)

Gráfico 37. Proyección de aumento presupuestal anualizado escenario 2



Fuente: Cálculos propios a partir de DANE (2024); ICBF (2023); MEN (2022)

2.5.3. Escenario 3

El escenario 3 se enfoca en atender en el año 2030 a los niños y niñas de 0 a 2 años mediante los servicios del ICBF y a los de 3 a 5 años a través de la oferta de tres grados de preescolar, tomando como premisa lo establecido en el Artículo 18 de la Ley 115 de 1994, que hace un llamado a la ampliación de la atención en preescolar del grado único obligatorio a tres grados y la necesidad de separar la oferta de acuerdo a las dos etapas del desarrollo en primera infancia, como lo propone la literatura relacionada en los apartados 2.1. y 2.2. de este documento. Además, para las modalidades del ICBF se replica la distribución entre modalidades en las mismas proporciones de la actualidad, donde está a la cabeza la atención mediante la modalidad familiar. Finalmente, este escenario asume que el 100% de la oferta será de carácter oficial bajo la premisa de que la existencia de la oferta pública motivaría a las familias a favorecer en todos los casos la educación inicial pública sobre la privada. Con base en las proyecciones poblacionales, la totalidad de niños y niñas entre 3 y 5 años a atender sería de 2 millones de personas matriculadas en los grados de preescolar, lo que representa el 50% de la población de primera infancia. De esta forma, la proyección de metas y costos se presenta en la Tabla 12.

Tabla 12. Proyección de metas e inversión en educación inicial 2030

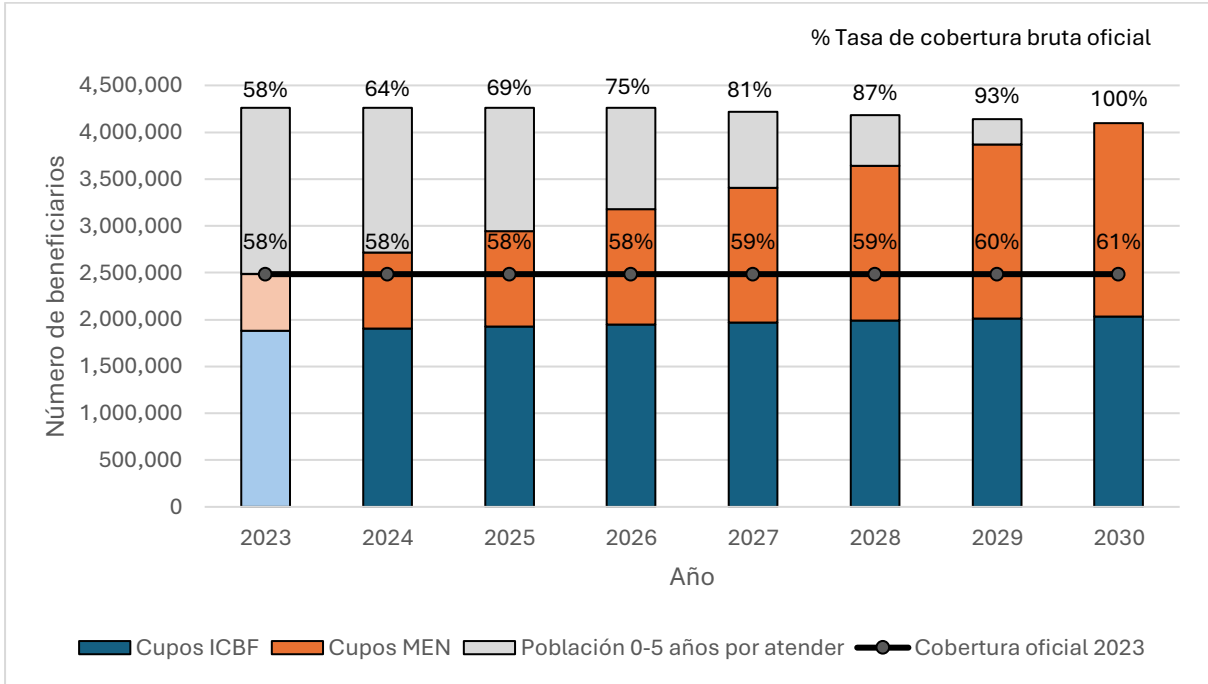
Escenario 3.

Modalidad	Cupos	Valor
Comunitaria	508.255	\$ 1.564.824.642.590
Familiar	813.208	\$ 2.233.875.870.336
Institucional	569.246	\$ 2.345.616.911.238
Propia e Intercultural	142.311	\$ 515.640.311.094
Preescolar	2.066.364	\$ 8.812.639.519.020
Total	4.099.384	\$ 15.472.597.254.277

Fuente: Cálculos propios a partir de DANE(2024); ICBF (2024); MEN (2022)

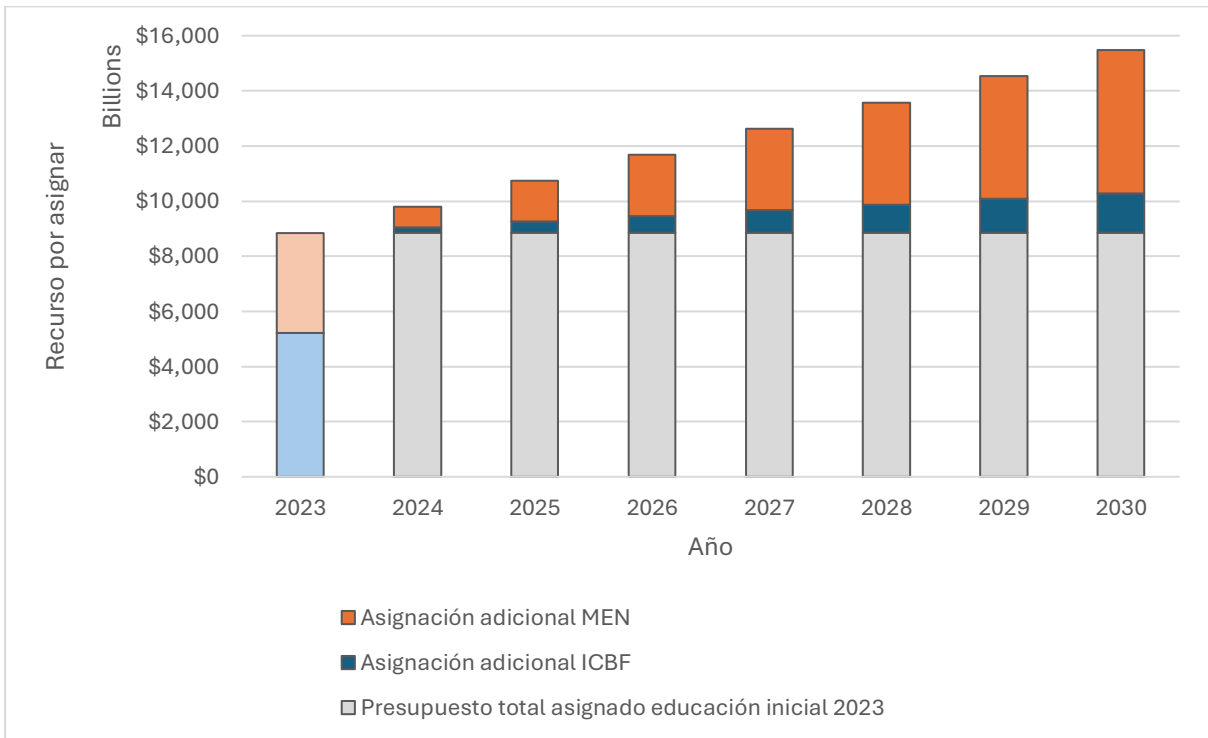
El tercer escenario requeriría una inversión cerca de los \$15.5 billones de pesos colombianos en moneda corriente del año 2023, donde el 60% sería asignado a las instituciones educativas con oferta de preescolar del Estado. Lograr esta ampliación para 2030 significaría un crecimiento de 21.785 cupos adicionales por año de parte del ICBF y 208.844 desde el MEN, así como un aumento presupuestal anual de \$947 mil millones de pesos para la educación inicial, teniendo como base los valores de ejecución y cobertura del año 2023. El crecimiento anual en el escenario 3 para el periodo 2024-2030 se presenta en los Gráficos 38 y 39.

Gráfico 38. Proyección de crecimiento anualizado de la cobertura escenario 3



Fuente: Cálculos propios a partir de CEPAL(2024); DANE (2024); ICBF (2023, 2024)

Gráfico 39. Proyección de aumento presupuestal anualizado escenario 3



Fuente: Cálculos propios a partir de DANE (2024); ICBF (2023); MEN (2022)

2.5.4. Escenario 4

El escenario 4 también se enfoca en atender para el año 2030 a los niños y niñas de 0 a 2 años mediante los servicios del ICBF y a los de 3 a 5 años a través de la oferta de tres grados de preescolar por los mismos motivos presentados en el escenario 3. A esto se suma el supuesto adicional de que el 20% de esta población accedería a los servicios de la oferta privada como complemento a la modalidad institucional del ICBF y preescolar. Este último supuesto responde a la situación reportada en la GEIH 2023, donde se indica que el 20% de la población que se encuentra estudiando, lo hace en instituciones de carácter privado. La meta de cobertura a alcanzar en 2030 por la oferta oficial sería de 3.572.262 niñas y niños, a partir de la distribución presentada en la tabla 13.

Tabla 13. Proyección de metas e inversión en educación inicial 2030

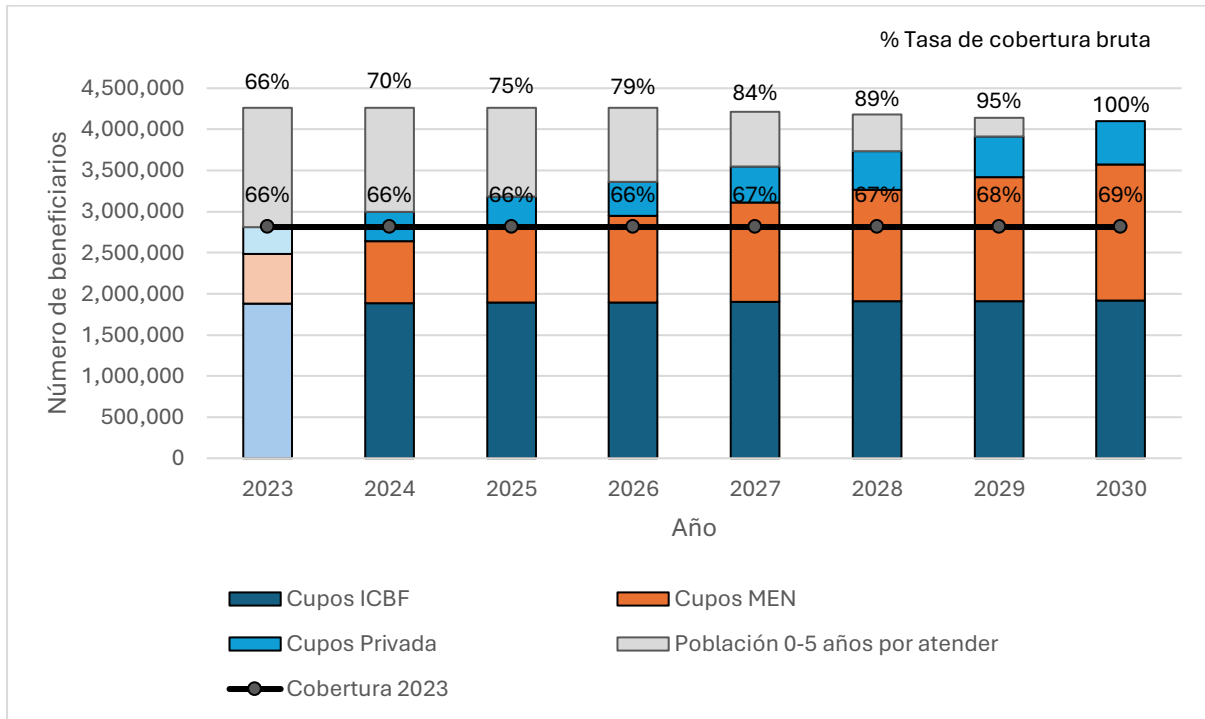
Escenario 4.

Modalidad	Cupos	Valor
Comunitaria	508.255	\$ 1.564.824.642.590
Familiar	813.208	\$ 2.233.875.870.336
Institucional	455.396	\$ 1.876.493.528.990
Propia e Intercultural	142.311	\$ 515.640.311.094
Preescolar	1.653.091	\$ 7.050.111.615.216
Total	3.572.262	\$ 13.240.945.968.226

Fuente: Cálculos propios a partir de DANE (2024); ICBF (2024); MEN (2022)

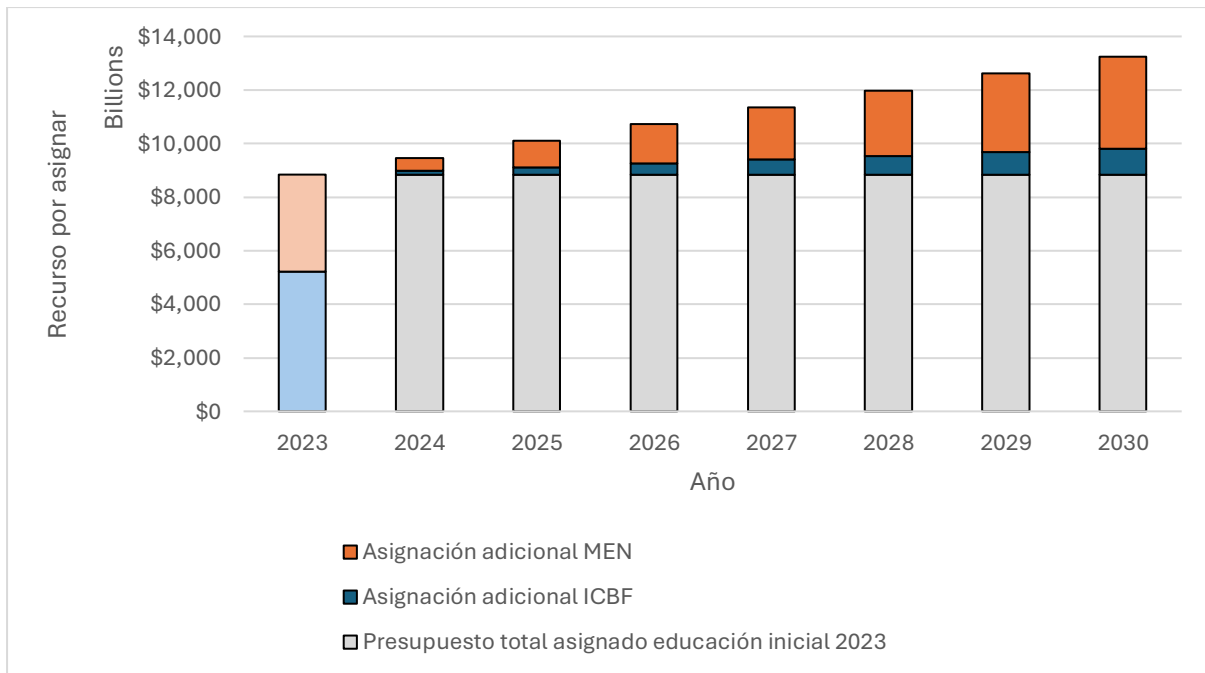
Este escenario requeriría una inversión de \$13.2 billones de pesos colombianos en moneda corriente del año 2023, donde el 53% sería asignado a las instituciones educativas del Estado. Lograr esta ampliación para 2030 significaría un crecimiento de 5.521 cupos adicionales por año de parte del ICBF y 149.805 desde el MEN, así como un aumento presupuestal anual de \$628 mil millones de pesos para la educación inicial, teniendo como base los valores de ejecución y cobertura del año 2023. El crecimiento anual en el escenario 4 para el periodo 2024-2030 se presenta en los Gráficos 40 y 41.

Gráfico 40. Proyección de crecimiento anualizado de la cobertura escenario 4



Fuente: Cálculos propios a partir de CEPAL(2024); DANE (2024); ICBF (2023, 2024)

Gráfico 41. Proyección de aumento presupuestal anualizado escenario 4

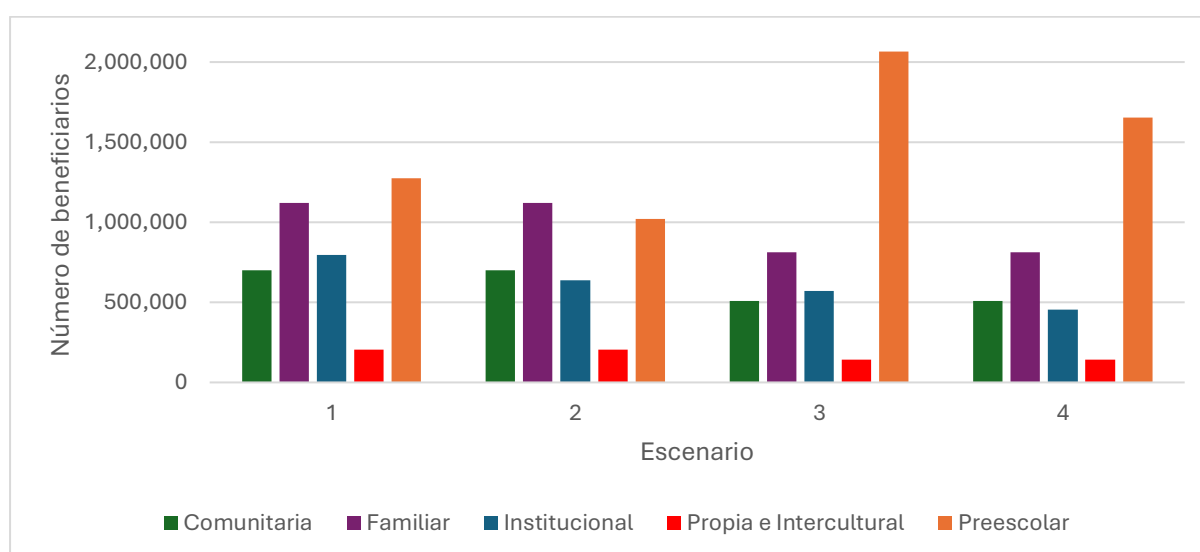


Fuente: Cálculos propios a partir de DANE (2024); ICBF (2023); MEN (2022)

2.6. Conclusiones

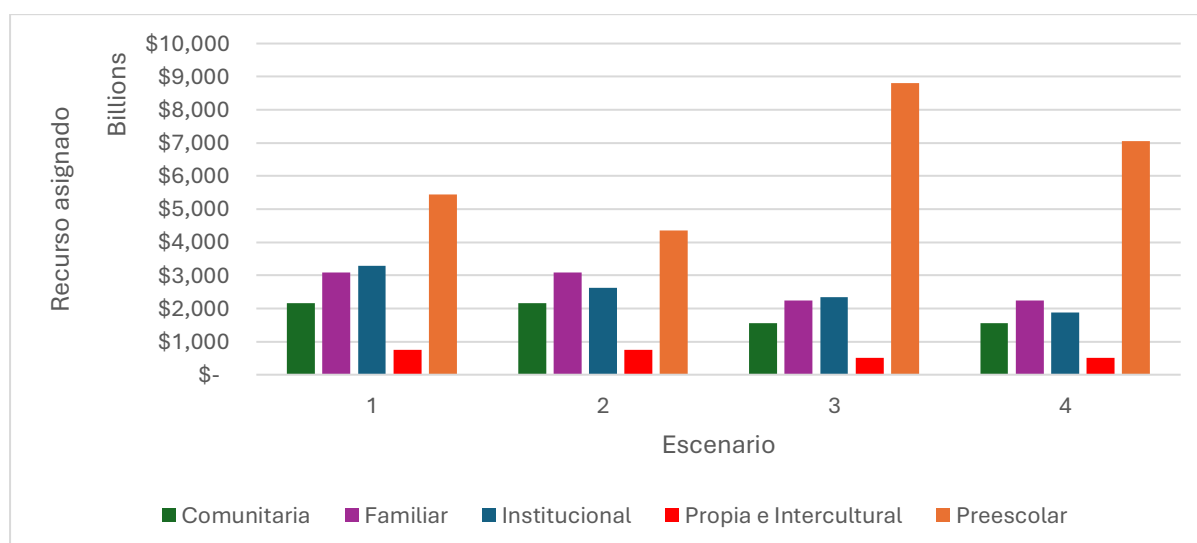
Los cuatro escenarios proyectados parten de supuestos de la literatura y de datos públicos recolectados sobre la oferta educativa en el país, y son funcionales para dimensionar las necesidades del sistema y el esfuerzo de política pública que se tendría que llevar a cabo para alcanzar la cobertura universal en primera infancia, lo que implicaría efectos sustanciales en el cierre de brechas y la trayectoria de vida de la población más vulnerable. Con el fin de hacer un comparativo resumido entre los cuatro escenarios presentados, en los Gráficos 42 y 43 se presenta la comparación en costos y distribución de la cobertura por modalidad para cada escenario en el año 2030.

Gráfico 42. Comparativo de distribución de cupos por modalidad y escenario



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 43. Comparativo de costos por modalidad y escenario



Fuente: Elaboración propia.

La pertinencia de cada uno de los escenarios puede ser analizada de acuerdo con las orientaciones de política pública que se definan por parte del gobierno nacional. Inicialmente, los escenarios 2 y 4 son los de mayor costo efectividad, siempre y cuando se permita una oferta de carácter mixto donde las familias tengan la posibilidad de elegir acceder a educación inicial privada y participen de su financiación. Dentro de estos dos escenarios, el cuarto propone una asignación de recursos y cupos cercana a la paridad para el ICBF y el MEN. Por otra parte, si se quisiera examinar la idoneidad de una sola entidad para la prestación de los servicios de educación inicial, el escenario 1 otorga el mayor peso de cupos y recursos al ICBF, mientras el escenario 3 lo hace para el MEN.

Además, si se quisiera priorizar tener una única oferta de educación inicial para la etapa de desarrollo entre los tres y cinco años para promover un tránsito adecuado a la primaria, como lo plantea la literatura, sería necesario evaluar los escenarios 3 y 4. Sin embargo, al momento de la asignación de recursos es necesario contemplar los servicios adicionales que se requerirían para garantizar el acceso a preescolar en zonas rurales y rurales dispersas; por ejemplo, alimentación reforzada y transporte. Lo anterior, sin dejar de lado la pertinencia de los servicios de educación inicial prestados por el ICBF que se ajustan a las características sociales y territoriales para la población recién nacida hasta los dos años.

Para cualquiera de los escenarios es importante reconocer y abordar la resistencia familiar que existe para la asistencia de las niñas y los niños a la educación inicial, que puede representar hasta el 20% de la población focalizada (Empresarios por la Educación, 2023). Además, en este contexto es relevante plantear la necesidad de acompañar esta información con un análisis que recoja variables relacionadas con una cobertura integral y mejoras en la calidad, como lo son inversiones en infraestructura, materiales y formación docente. Es prioritario que para la toma de decisiones informada existan de manera intersectorial sistemas de seguimiento activos y actualizados, que no solo recojan las variables mencionadas, sino que cuenten con datos confiables de las trayectorias de las niñas y los niños de cero a cinco años en el país.

REFERENCIAS

Alcaldía de Medellín. (2023). Informe de gestión 2023: Buen Comienzo.

Almond, D., Currie, J. & Duque, V. (2018) 'Childhood circumstances and adult outcomes: Act II', *Journal of Economic Literature*, 56(4), pp. 1360–1446.

Becker, J.P. (2021) Financiamiento educativo en Colombia. Disponible en: <https://pazatuidea.org/wordpress/wp-content/uploads/2020/04/orientacionesedupaz.pdf>

Bernal, R., & Keane, M. P. (2011). Childcare Choices and Children's Cognitive Achievement: The Case of Single Mothers. *Journal of Labor Economics*, 29(3), 459–512.

Bernal, R. & Camacho, A. (2012) La política de Primera Infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.

Bernal, R. (2014) Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la Primera Infancia en Colombia. Colombia: Fedesarrollo.

Bernal, R. (2019) Diseño y Costeo de un paquete de servicios de atención a la Primera Infancia: El Caso de Colombia, *Diálogo Interamericano*.

Black, M.M. et al. (2017) 'Early childhood development coming of age: Science through the life course', *The Lancet*, 389(10064), pp. 77–90.

CEPAL. (2024). Estimaciones y proyecciones de la población: Revisión 2024. [Conjunto de datos]. Colombia.

Comisión Intersectorial para la Primera infancia. (2013). Estrategia de atención integral a la primera infancia: fundamentos políticos, técnicos y de gestión.

Council for Early Childhood Development. (2010). The Science of Early Child Development. Disponible en: https://developingchild.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/05/Science_Early_Childhood_Development.pdf

Currie, J. & Thomas, D. (2001), "Early test scores, school quality and SES: Longrun effects on wage and employment outcomes", Polachek, S. (Ed.) *Worker Wellbeing in a Changing Labor Market (Research in Labor Economics, Vol. 20)*, Emerald Group Publishing Limited, Leeds, pp. 103-132.

Decreto 1411 de 2022. Por medio del cual se subroga el Capítulo 2 del Título 3, Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 y se adiciona la Subsección 4 a este Capítulo, con lo cual se reglamenta la prestación del servicio de educación inicial en Colombia y se dictan otras disposiciones. 29 de julio de 2022.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023). Proyecciones de población con la actualización post COVID-19 calculadas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV- 2018. [Conjunto de datos]. Proyecciones y retroproyecciones de población departamental para el periodo 1985-2019 y 2020-2050 con base en el CNPV 2018.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2024). Educación formal. [Conjunto de datos] Matrícula según nivel educativo, sector, zona y grados por sexo.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2024). Gran Encuesta Integrada de Hogares. [Conjunto de datos] Años 2021 a 2023.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2024). Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales. [Conjunto de datos] Presupuesto Sistema General de Participaciones documentos y anexos.

Elango, S., García, J.L., Heckman, J. & Hojman, A. (2015). “Early Childhood Education”. NBER Working Paper 21766. National Bureau of Economic Research.

Forero, D. & Saavedra, V. (2019). Los 10 pasos para hacer de Colombia la mejor educada de América Latina. Fedesarrollo.

Fundación Empresarios por la Educación. (2023). Encuesta de opinión en educación.

Gertler, P. et al. (2014) ‘Labor Market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica’, *Science*, 344(6187), pp. 998–1001.

Heckman, J. (2012) Invest in early childhood development: Reduce deficits, strengthen the economy, *The Heckman Equation*. Disponible en: <https://heckmanequation.org/resource/invest-in-early-childhood-development-reduce-deficits-strengthen-the-economy/> (Accessed: 14 August 2024).

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2022a). Manual operativo modalidad institucional para la atención a la primera infancia.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2022b). Manual operativo modalidad familiar para la atención a la primera infancia.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2022c). Manual operativo modalidad comunitaria para la atención a la primera infancia.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2022d). Manual operativo modalidad propia e intercultural para la atención a la primera infancia.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2022e). Lineamiento técnico para la atención a la primera infancia.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2023). Informe de gestión.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2024). Beneficiarios prevención. [Conjunto de datos] Caracterización de beneficiarios primera infancia.

Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la ley general de educación. 02 de febrero de 1994.

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 y se dictan otras disposiciones. 02 de agosto de 2016.

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. 19 de mayo de 2023.

Ministerio de Educación Nacional (2014). Guía No.50 Serie de orientaciones para favorecer la calidad de la educación inicial en el marco de la atención integral. Modalidades y condiciones de calidad para la educación inicial.

Ministerio de Educación Nacional (2022) La Educación inicial en el Marco de la Atención Integral: Etapa esencial para promover trayectorias educativas completas.

Naciones Unidas (2006, 20 de septiembre). Comentario General No.7. Convención sobre los derechos del niño. Ginebra, Suiza.

Naudeau, S. et al. (2011) Investing in young children: An Early Childhood Development Guide for Policy Dialogue and Project Preparation. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/691411468153855017/pdf/578760REPLACE M053783B09780821385265.pdf> (Accessed: 15 August 2024).

Shaklee, H., & Fletcher, J. (2002). Key studies that rocked the cradle: How research changed the way we care for infants and toddlers. In B. Stewart, R. Lovingood, & R. Purcell (Eds.), Research Applications in Family and Consumer Sciences. Alexandria, VA: American Association of Family and Consumer Sciences.

Shonkoff, J. P., & Phillips, D. A. (Eds.). (2000). From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development. National Academy Press.

OCDE. (2016). Education in Colombia. Reviews on National Policies for Education. Disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264250604-en.pdf?expires=1721393494&id=id&accname=guest&checksum=AD45696944AEB18A205CC18F3D7D8A1F>

Organización Mundial de la Salud. (2020). IMPROVING EARLY CHILDHOOD DEVELOPMENT: WHO Guideline. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331306/9789240002098-eng.pdf>

Secretaría Distrital de Integración Social. (2024). Apuestas para la atención de la primera infancia, en el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Camina segura”.

UNESCO. (2019) Atención y Educación de la Primera Infancia. Disponible en: https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/siteal_atencion_y_educacion_20190521.pdf.