



# Revista Venezolana de Gerencia



Como citar: Jaraba, M., Gómez, A., y Contreras, J. R. Alexander (2025). Gestión educativa en Colombia: análisis desde las desigualdades regionales. *Revista Venezolana De Gerencia*, 30(Especial 14), 1566-1581. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.30.especial14.44>

Universidad del Zulia (LUZ)  
Revista Venezolana de Gerencia (RVG)  
Año 30 No. Especial 14, 2025, 1566-1581  
Julio-Diciembre  
ISSN 1315-9984 / e-ISSN 2477-9423



# Gestión educativa en Colombia: análisis desde las desigualdades regionales

**Jaraba Vergara, Mauricio\***  
**Gómez Chavarría, Andrés\*\***  
**Contreras Bustamante, José Ramiro Alexander\*\*\***

## Resumen

Este artículo investiga las arraigadas desigualdades regionales en la gestión educativa de Colombia, un país con una alta inequidad. La problemática se manifiesta en brechas socioeconómicas y geográficas persistentes, exacerbadas por factores estructurales como las contradicciones de la descentralización, la brecha digital, la distribución inequitativa de capital humano docente e infraestructura y la corrupción. El objetivo es analizar el impacto de estos factores en el acceso, permanencia y resultados académicos, y proponer estrategias de gerencia transformadoras que promuevan activamente la equidad y la inclusión. La metodología es cualitativa, con un diseño documental y analítico, fundamentada en una revisión sistemática de literatura académica y normativas de los últimos ocho años. Los resultados revelan que estos factores actúan de forma interdependiente, amplificando las brechas. En conclusión, para transitar hacia un sistema equitativo, es fundamental reformar el Sistema General de Participaciones, fortalecer la capacidad de gestión territorial y combatir la corrupción.

**Palabras clave:** Desigualdades regionales; gestión educativa; brecha digital; corrupción.

---

Recibido: 05.08.25

Aceptado: 22.10.25

\* Doctor en Ciencias Sociales y Política; Magíster en Estudios Políticos y Licenciado en Filosofía. Miembro del grupo de investigación Senderos y docente de la Licenciatura en Literatura y Lengua Castellana, Tecnológico de Antioquia – Institución Universitaria. Email: [mauricio.jaraba@tdea.edu.co](mailto:mauricio.jaraba@tdea.edu.co), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6385-3428>

\*\* Magíster en Educación, Licenciado en Humanidades con Énfasis en Lengua Castellana. Miembro del grupo de investigación Senderos y docente de la Licenciatura en Literatura y Lengua Castellana, Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria. Email: [rgomezc@tdea.edu.co](mailto:rgomezc@tdea.edu.co), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3757-0827>

\*\*\* Doctor en Educación, Docente, Universidad Francisco De Paula Santander, Email: [alexandercb@ufps.edu.co](mailto:alexandercb@ufps.edu.co), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1739-7898>

# *Educational management in Colombia: an analysis of Regional inequalities*

## **Abstract**

This article investigates deep-rooted regional inequalities in educational management in Colombia, a country with high levels of inequality. The problem manifests itself in persistent socioeconomic and geographic gaps, exacerbated by structural factors such as the contradictions of decentralization, the digital divide, the unequal distribution of human capital among teachers and infrastructure, and corruption. The objective is to analyze the impact of these factors on access, retention, and academic outcomes, and to propose transformative management strategies that actively promote equity and inclusion. The methodology is qualitative, with a documentary and analytical design, based on a systematic review of academic literature and regulations from the last eight years. The results reveal that these factors act interdependently, amplifying the gaps. In conclusion, in order to move toward an equitable system, it is essential to reform the General Participation System, strengthen territorial management capacity, and combat corruption.

**Keywords:** regional inequalities; educational management; digital divide; corruption.

## **1. Introducción**

Colombia, “siendo golpeado por la brecha de desigualdad, enfrenta una problemática educativa compleja y arraigada” (Burgos & Rodríguez, 2021, p. 59). A pesar de la implementación de diversas políticas educativas a lo largo de los años, “la desigualdad en el acceso, la calidad y los resultados del aprendizaje persiste, lo que plantea serios interrogantes sobre la efectividad de las intervenciones actuales” (Burgos & Rodríguez, 2021, p. 60). Esta inequidad educativa no es un fenómeno aislado; por el contrario, actúa como un potente mecanismo que reproduce y profundiza otras desigualdades estructurales en la sociedad, como “la pobreza, la desnutrición, el embarazo adolescente y la violencia, afectando directamente el bienestar y las oportunidades de vida

de los individuos y las comunidades” (Burgos & Rodríguez, 2021, p. 63).

La educación es universalmente reconocida como un derecho fundamental y un pilar esencial para la movilidad social intergeneracional, la superación de la pobreza y la mitigación de la inequidad (UNESCO, 2021). Sin embargo, en el contexto colombiano, la literatura académica sugiere que el sistema educativo, en su configuración actual, puede, paradójicamente, agudizar las disparidades existentes en lugar de reducirlas. Esto se observa en cómo el acceso a empleos bien remunerados “no siempre se correlaciona directamente con la calidad académica, sino que a menudo está ligado a las “conexiones” o al capital social adquirido en ciertas instituciones educativas que proporcionan estas redes” (Artamonova et al., 2024, p. 2; Mejía-Cubillos, 2022;

Universidad de Los Andes, 2022).

La gestión educativa es un componente crítico para el mejoramiento continuo del sistema educativo (Ministerio de Educación Nacional, 2007). Implica un conjunto de acciones directivas que coordinan de manera dinámica “los procesos de planificación, organización, dirección, evaluación y retroalimentación, siempre con un enfoque centrado en el ser humano y en un marco consensual, democrático y ético” (Pita Torres, 2020, p. 143). En Colombia, la gestión educativa se ha conceptualizado como un “dispositivo” implementado a través de la política educativa, que incluye procedimientos e instancias de control social dentro de las instituciones (Universidad Pedagógica Nacional, 2016). “Este enfoque se alinea con el paradigma de la Nueva Gestión Pública, que busca la eficiencia y la delegación de funciones a niveles subnacionales” (Edwards et al., 2023, p. 11).

No obstante, la implementación de la gestión educativa en un país tan diverso y desigual como Colombia revela una tensión inherente entre la búsqueda de eficiencia y el logro de la equidad. La descentralización, por ejemplo, “se ha promovido con el objetivo de mejorar la eficiencia y la calidad, y de acercar las decisiones a las realidades locales” (Edwards et al., 2023, p. 11; Calvo Pontón, 2005, p. 285). Sin embargo, “la evidencia en Colombia sugiere que, en un contexto de profundas desigualdades territoriales, esta misma descentralización puede, paradójicamente, amplificar las brechas existentes” (Edwards et al., 2023, p. 11; Universidad del Rosario, 2012, p. 2).

El presente artículo focaliza su análisis en los últimos ocho años (2017-2025), examinando cómo cuatro

factores estructurales interconectados han perpetuado las desigualdades regionales en la gestión educativa: la descentralización y sus contradicciones, la brecha digital, la calidad y distribución del capital humano docente e infraestructura, y la corrupción. El objetivo de este estudio es analizar el impacto de estos factores en el acceso, permanencia y resultados académicos, y proponer estrategias de gerencia transformadoras que promuevan activamente la equidad y la inclusión, contribuyendo a un desarrollo social y económico más equitativo.

Diversos estudios han documentado las múltiples manifestaciones de la desigualdad educativa en Colombia, así como los factores que la perpetúan. Burgos y Rodríguez (2021) destacan cómo esta desigualdad se expresa en el acceso, la calidad y los resultados del aprendizaje, y cómo opera como un mecanismo que reproduce desigualdades estructurales más amplias, como la pobreza, la violencia o la desnutrición. Por su parte, Artamonova et al. (2024) muestran que el acceso a empleos de calidad no se relaciona exclusivamente con el desempeño académico, sino con el capital social adquirido en ciertas instituciones, lo que evidencia la dimensión relacional y estructural de la desigualdad.

Estos estudios han contribuido a visibilizar los efectos sistémicos de la inequidad educativa, pero tienden a presentar los factores asociados de forma fragmentada o sin una articulación estructural entre ellos. En cuanto a la gestión educativa, se ha analizado su papel dentro de los procesos de mejora del sistema escolar desde un enfoque técnico-administrativo, centrado en la planificación, dirección y evaluación (Pita

Torres, 2020). No obstante, otras fuentes —como la Universidad Pedagógica Nacional (2016)— han planteado que la gestión debe entenderse como un dispositivo político implementado a través de políticas públicas, cuya lógica está permeada por instancias de control social, distribución de poder y estructuras institucionales.

A pesar de esta ampliación del marco, gran parte de la literatura sigue abordando la gestión como una variable operativa, sin profundizar en cómo sus mecanismos concretos —por ejemplo, la descentralización, el financiamiento o la profesionalización docente— interactúan entre sí para reproducir o mitigar las brechas territoriales. Por su parte, Edwards et al. (2023) han realizado aportes relevantes al señalar que la descentralización educativa en Colombia ha tenido efectos ambivalentes: si bien puede aumentar la eficiencia administrativa, también ha generado una distribución desigual de recursos y capacidades, exacerbando las brechas regionales.

En síntesis, el estado del arte ofrece un acervo robusto de diagnósticos sobre la desigualdad educativa en Colombia, pero presenta tres limitaciones fundamentales: (1) la fragmentación de los factores analizados; (2) una conceptualización acotada de la gestión como variable administrativa más que estructurante; y (3) la falta de una articulación empírico-conceptual que permita observar cómo diversos dispositivos y condiciones sistémicas actúan conjuntamente en la producción de desigualdad territorial. Este artículo busca contribuir a este campo mediante un enfoque estructural que integre los principales factores analizados por la literatura —descentralización, brecha digital, distribución del capital docente/

infraestructura y corrupción— como partes de un engranaje común que opera sobre el territorio y que configura un círculo vicioso de desigualdad educativa. En esa medida, se propone no solo sistematizar críticamente estos elementos, sino mostrar sus relaciones mutuas y su funcionamiento como parte de un sistema de gestión que perpetúa la exclusión educativa en las regiones más vulnerables.

## 2. Panorama de la desigualdad educativa en Colombia

Las desigualdades educativas en Colombia se manifiestan en múltiples dimensiones, interconectadas y mutuamente reforzantes. “La desigualdad socioeconómica se erige como la causa fundamental de la inequidad educativa en el país” (Artamonova et al., 2024, p. 3; Burgos & Rodríguez, 2021, p. 61). Los niños y jóvenes provenientes de familias con menores ingresos enfrentan “un acceso limitado a una educación de calidad y presentan tasas de abandono escolar significativamente más elevadas” (Artamonova et al., 2024, p. 3). Esta disparidad se corrobora con los resultados de las pruebas estandarizadas: “Los estudiantes de estrato 4 obtuvieron un promedio de 273 puntos en Saber 11, mientras que los de estrato 1 promediaron 237 puntos y aquellos sin estrato, una cifra aún más baja de 210 puntos” (Artamonova et al., 2024, p. 3).

La desigualdad entre zonas urbanas y rurales es otra manifestación crítica. “Las áreas rurales de Colombia se caracterizan por una escasez crónica de recursos y un acceso deficiente a una educación de calidad” (Artamonova et al., 2024, p. 3). “Los habitantes de estas zonas enfrentan una acumulación de

desventajas, incluyendo mayores índices de pobreza (43% en zonas rurales frente al 27% en urbanas), desnutrición, embarazos adolescentes, violencia y una infraestructura educativa notoriamente insuficiente" (Burgos & Rodríguez, 2021, p. 63). Como resultado, el desempeño académico de los estudiantes rurales es sistemáticamente inferior al de sus pares urbanos en las pruebas Saber (Universidad del Rosario, 2012, p. 10).

La desigualdad entre el sector público y el privado es una característica distintiva del sistema educativo colombiano. Los estudiantes de instituciones privadas tienden a obtener mejores resultados en las pruebas Saber 11 en comparación con los del sector público, siendo las instituciones privadas de alto costo las que exhiben los desempeños más sobresalientes (Artamonova et al., 2024, p. 3). "Los colegios oficiales registraron un promedio global 8 puntos por debajo del promedio nacional y más de 30 puntos por debajo de los colegios no oficiales" (Artamonova et al., 2024, p. 3).

La interconexión de estas

desventajas crea lo que podría denominarse una "trampa de la desigualdad". Un estudiante de estrato 1, residente en una zona rural, que asiste a un colegio público, cuyos padres tienen "un bajo nivel educativo y no cuenta con acceso a internet en casa, acumula múltiples capas de desventaja" (Artamonova et al., 2024, p. 3; Universidad del Rosario, 2012, p. 10). Esta combinación de factores socioeconómicos, geográficos, institucionales y tecnológicos se refuerza mutuamente, haciendo que el camino educativo sea exponencialmente más difícil. "La escasez de recursos en el sistema impide brindar una educación adecuada a todos los estudiantes, especialmente a los de familias de bajos ingresos" (Artamonova et al., 2024, p. 2).

El siguiente cuadro 1 sintetiza los indicadores clave que ilustran las profundas desigualdades educativas en Colombia, desagregados por región, estrato socioeconómico, sector y zona, proporcionando una base empírica para la comprensión de la problemática en el periodo reciente.

**Cuadro 1**  
**Indicadores clave de desigualdad educativa por región/zona**  
**(Últimos 8 años)**

Indicador	Descripción	Datos Relevantes (2017-2025)	Fuente(s)
<b>Puntaje Promedio Saber 11 por Departamento/ Región</b>	Promedio de los puntajes globales en las pruebas Saber 11, evidenciando las disparidades geográficas.	Entre 2016 y 2022, los puntajes más bajos se observaron en Chocó, Vaupés, Amazonas, Vichada, La Guajira, Guainía, Magdalena, Guaviare y Cauca, con una diferencia de hasta 65 puntos entre los peores y mejores departamentos. El puntaje promedio global mejoró ligeramente entre 2019 (238.33) y 2023 (245.13), pero la dispersión persiste.	(Artamonova et al., 2024, p. 4; Romero-Bolívar & Rincón-Chaparro, 2025, p. 259)
<b>Puntaje Promedio Saber 11 por Estrato Socioeconómico</b>	Comparación del desempeño académico según el nivel socioeconómico de los estudiantes.	Estudiantes de estrato 4: 273 puntos. Estudiantes de estrato 1: 237 puntos. Estudiantes "sin estrato": 210 puntos. Correlación positiva con la educación de los padres.	(Artamonova et al., 2024, p. 3)

## Cont... Cuadro 1

<b>Puntaje Promedio Saber 11 por Sector (Oficial vs. No Oficial)</b>	Diferencia en el desempeño académico entre colegios públicos y privados.	Colegios oficiales: 8 puntos por debajo del promedio nacional. Colegios no oficiales: más de 30 puntos por encima del promedio de los oficiales.	(Artamonova et al., 2024, p. 3)
<b>Tasa de Cobertura Neta por Nivel Educativo</b>	Porcentaje de la población en edad escolar matriculada en el nivel educativo correspondiente.	En 2023, la matrícula nacional fue de 9.547.160 alumnos, una reducción del 1.9% respecto a 2022. Cobertura en grado cero (preescolar): 62%, secundaria: 70%, educación media: 40%.	(DANE, 2023, p. 10; Universidad del Rosario, 2012, p. 10)
<b>Porcentaje de Jóvenes (15-19 años) que No Estudian</b>	Proporción de adolescentes y jóvenes fuera del sistema educativo.	36% del total, más del doble del promedio de la OCDE.	(Burgos & Rodríguez, 2021, p. 64)
<b>Porcentaje de Sedes Educativas con Acceso a Internet por Zona</b>	Disponibilidad de conectividad en instituciones educativas según su ubicación geográfica.	En 2023, zonas urbanas: 94.4%. Zonas rurales: 48.2%.	(DANE, 2023, p. 23; Colombia Aprende, 2022)
<b>Distribución de Docentes por Zona y Nivel de Posgrado</b>	Ubicación geográfica y cualificación académica del personal docente.	En 2023, docentes en zonas urbanas: 71.6%. Docentes en zonas rurales: 28.4%. Docentes con posgrado en sector oficial: 49.5%. Docentes con posgrado en sector no oficial: 60.6%.	(DANE, 2023, p. 16, 18)

### 3. Consideraciones metodológicas

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo con un diseño de investigación documental y analítica, “basado en la revisión sistemática de literatura académica, normativas y políticas públicas sobre la calidad educativa en Colombia” (Muñoz et al., 2025, p. 7). La investigación se inscribe dentro de un tipo descriptivo-explicativo, ya que no solo identifica “las características del fenómeno analizado, sino que también busca interpretar sus implicaciones en el acceso equitativo y la efectividad del sistema educativo” (Muñoz et al., 2025, p. 7). El diseño metodológico utilizado es observacional y transversal, “ya que examina documentos, estudios previos y normativas sin manipular variables ni realizar intervenciones experimentales”

(Muñoz et al., 2025, p. 7).

Se realizó una exploración profunda de fuentes secundarias con el propósito de analizar cómo las políticas públicas han impactado la calidad educativa en diferentes contextos socioculturales, con especial énfasis en el enfoque diferencial y “los desafíos asociados a la equidad educativa en comunidades vulnerables” (Muñoz et al., 2025, p. 7). La “población de estudio” comprende una selección de textos normativos, artículos de organismos internacionales, “estudios académicos y documentos gubernamentales relacionados con la educación en Colombia” (Muñoz et al., 2025, p. 7).

Los criterios de inclusión para la selección de fuentes fueron:

- Publicaciones académicas y científicas indexadas en bases de datos como Scopus, SciELO, Redalyc y Google Scholar (Muñoz

- et al., 2025, p. 7).
- Documentos oficiales del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, la OCDE, la CEPAL y organismos internacionales vinculados a la educación (Muñoz et al., 2025, p. 7).
- Estudios que aborden la calidad educativa desde una perspectiva de equidad y políticas públicas (Muñoz et al., 2025, p. 7).
- Investigaciones recientes (últimos diez años) que permitan comprender la evolución de la calidad educativa en el país, con un enfoque particular en los últimos ocho años (Muñoz et al., 2025, p. 7).

“La estrategia de análisis de datos se basó en la triangulación de información obtenida de la revisión de literatura y el análisis de fuentes documentales” (Edwards et al., 2023, p. 13). Este proceso permitió una comprensión profunda de “la dinámica de producción de políticas educativas en Colombia, incluyendo factores estructurales y contextuales, relaciones entre actores y transformaciones del sistema” (Edwards et al., 2023, p. 17).

El análisis se desarrolló a partir de una lógica deductivo-inductiva, que combinó categorías teóricas previamente identificadas (descentralización, brecha digital, capital docente e infraestructura y corrupción) con una exploración abierta de las fuentes. La información documental fue organizada en cinco bloques temáticos, definidos a partir de la recurrencia de patrones y tensiones en las evidencias revisadas. Se utilizó una estrategia de codificación temática, centrada en sistematizar cómo cada factor contribuye a la desigualdad educativa regional. Esta estrategia permitió articular el marco conceptual con los hallazgos empíricos, visibilizando cómo los distintos dispositivos de gestión

actúan de forma interdependiente y contribuyen a configurar un patrón persistente de inequidad territorial.

#### **4. Impacto de factores determinantes en la educación, acceso, permanencia y rendimiento: hallazgos y debate crítico**

A partir de la estrategia de análisis descrita en la sección anterior, los hallazgos se organizan en torno a cinco bloques estructurales que reflejan los principales mecanismos identificados en la producción de desigualdad educativa regional: (1) la descentralización educativa y sus efectos asimétricos, (2) la brecha digital como factor amplificador de disparidades, (3) la distribución desigual del capital docente y la infraestructura escolar, (4) las manifestaciones de corrupción en la gestión educativa, y (5) las estrategias y modelos de gestión implementados en el periodo reciente. Estos bloques no son comportamientos aislados, sino dimensiones interrelacionadas que, en conjunto, configuran un patrón estructural de inequidad territorial en el sistema educativo colombiano. La exposición de resultados combina evidencia empírica sistematizada con elementos de interpretación crítica, en línea con el marco conceptual que entiende la gestión educativa como un dispositivo estructurante.

##### **4.1. Impacto de la descentralización educativa en la desigualdad regional (2017-2025)**

La descentralización educativa en Colombia, aunque concebida para

la eficiencia, ha continuado generando contradicciones que profundizan las desigualdades existentes en los últimos ocho años. “Si bien históricamente tuvo un impacto positivo en la ampliación de las tasas de cobertura educativa” (Banco de la República, 2009, p. 2), “la evidencia reciente sugiere que ha llevado a una distribución inequitativa de recursos y calidad educativa” (Edwards et al., 2023, p. 26).

La fórmula de financiación del Sistema General de Participaciones (SGP), diseñada para redistribuir, ha generado *incentivos perversos* “al penalizar a las entidades con menor capacidad de gestión y generación de recursos propios, favoreciendo a las más ricas” (Edwards et al., 2023, p. 27; Banco Mundial, 2023, p. 11; DNP, 2023, p. 10). La mayoría de las Entidades Territoriales Certificadas (ETCs) dependen en un 90% de los fondos del gobierno central, “lo que restringe significativamente su capacidad para realizar inversiones sustanciales en infraestructura o mejoras de calidad” (Edwards et al., 2023, p. 28). Solo unas pocas grandes ciudades pueden complementar “la inversión educativa con recursos propios, lo que les otorga una mayor independencia del MEN” (Edwards et al., 2023, p. 28). La fórmula del SGP, que expiró en 2018 y está en revisión por el gobierno actual (2022), sigue “favoreciendo a las ETCs con mayores capacidades económicas y de gestión” (Edwards et al., 2023, p. 27).

Además, la capacidad institucional de las autoridades subnacionales es *significativamente pobre*, “a menudo ligada a una burocracia extensa y a una estructura política propensa a la corrupción” (Castro, Sánchez &

Bracho, 2022, p. 5). “Esta situación conduce a la ineficiencia en la adopción e implementación de políticas y planes” (Castro et al., 2022, p. 5). Paradójicamente, mientras la descentralización amplió la cobertura, tuvo un “impacto negativo en el logro académico de los estudiantes” (Banco de la República, 2009, p. 2).

El análisis de esta dinámica revela que la descentralización, en el contexto colombiano, ha actuado como un mecanismo de recentralización de poder y amplificación de la desigualdad. “Aunque se concibió para empoderar lo local, ha funcionado más como una ‘deconcentración’ de tareas sin una verdadera delegación de poder” (Edwards et al., 2023, p. 28). Las ETCs más débiles, al carecer de recursos propios y capacidades técnicas estables, permanecen *atrapadas* en la dependencia del MEN para “la financiación y la aprobación de decisiones” (Edwards et al., 2023, p. 28; Flores et al., 2021, p. 65). Esta dinámica crea un ciclo de retroalimentación positiva para las regiones ricas (mayor capacidad, más recursos propios, más autonomía) y negativa para las pobres (menor capacidad, dependencia, menor autonomía), amplificando las desigualdades regionales en lugar de reducirlas.

El siguiente cuadro 2 ilustra la dinámica de la inversión educativa en Colombia en los últimos años, destacando cómo la distribución de recursos a través del SGP y la capacidad de generación de recursos propios de las entidades territoriales contribuyen a las desigualdades regionales.

## Cuadro 2

### Evolución y distribución de la inversión educativa por región (SGP y Recursos Propios)

Indicador	Descripción	Datos Relevantes (2017-2025)	Fuente(s)
Gasto Público en Educación como % del PIB	Proporción del Producto Interno Bruto destinada a la educación a nivel nacional.	En 2019, alcanzó el 4.51% del PIB.	(Artamonova et al., 2024, p. 2)
Proporción del Gasto Educativo Nacional vs. Recursos Propios de ETCs	Desglose de la fuente de financiación de la educación preescolar, básica y media.	La proporción del gasto educativo nacional disminuyó del 80% en 2002 al 65% en 2016, con aumentos centralizados en la ejecución directa del MEN y los recursos propios de las ETCs. Esta tendencia ha persistido.	(Banco Mundial, 2023, p. 11)
Dependencia Financiera de ETCs	Porcentaje de dependencia de los fondos del gobierno central para las Secretarías de Educación.	La mayoría de las ETCs dependen en un 90% de los fondos del gobierno central. Solo ETCs como Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali tienen capacidad significativa de generar recursos propios.	(Edwards et al., 2023, p. 28; Bancolombia, n.d.)
Inversión en Infraestructura Educativa (Urbana vs. Rural)	Distribución de los proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PENI) por zona.	A diciembre de 2023, el 74.5% de los proyectos PENI ejecutados y en ejecución corresponden a zonas urbanas, frente al 25.5% en zonas rurales.	(Contraloría General de la República, 2023)
Avance en Metas de Infraestructura Educativa	Cumplimiento de las proyecciones de aulas nuevas del PENI.	A diciembre de 2023, solo se había entregado el 24% de las aulas proyectadas para 2018 y el 14% de las proyectadas para 2030.	(Contraloría General de la República, 2023)
Hallazgos Fiscales en Infraestructura por Región	Identificación de irregularidades en la gestión de recursos para infraestructura educativa.	La región centro oriente concentra la mayor cantidad de hallazgos fiscales, con cerca de 26,396 millones.	(Contraloría General de la República, 2023)

## 4.2. Brecha digital como amplificador de disparidades (2017-2025)

La pandemia de COVID-19 expuso de manera contundente la “brecha digital” existente en Colombia, revelando las enormes dificultades que enfrentaron los estudiantes de bajos ingresos debido a “la falta de conectividad y acceso a equipos tecnológicos” (Artamonova et al., 2024, p. 4; Rhenals-Ramos, 2021, p. 5; Carreño, 2023). Esta situación no solo interrumpió el aprendizaje, sino que

también amplificó las desigualdades preexistentes.

Las estadísticas de 2023 ilustran una marcada disparidad en “el acceso a internet en las sedes educativas: mientras que el 94.4% de las escuelas urbanas tienen conexión, solo el 48.2% de las rurales la poseen” (DANE, 2023, p. 23; Colombia Aprende, 2022). Esta diferencia se traduce directamente en desventaja académica, como lo demostró “el hecho de que la falta de internet en casa se asoció con una diferencia de 24 puntos en el promedio

de Saber 11 para un 14.6% de los estudiantes" (Artamonova et al., 2024, p. 4).

A pesar de que la Ley 1978 de 2019 establece como prioridad que el 70% de los hogares colombianos tengan conexión a internet y que el Senado ha planteado internet como un derecho fundamental (Ministerio de Educación Nacional, 2021), la implementación de estas políticas aún enfrenta desafíos en su materialización equitativa a nivel regional. La conectividad se ha convertido en un derecho educativo emergente y un factor crítico de equidad en la era digital. La educación moderna, especialmente postpandemia, depende cada vez más de las tecnologías digitales y la conectividad (OEI, 2023). El proyecto de Centros Digitales ha sido una iniciativa exitosa en conectividad rural, mejorando el acceso a la educación en 7.000 escuelas (The Smart City Journal, 2021).

### 4.3. Calidad y distribución del capital humano docente e infraestructura (2017-2025)

La calidad y la distribución equitativa del capital humano docente y la infraestructura educativa son pilares fundamentales para la equidad en el sistema educativo colombiano. Sin embargo, en ambos aspectos, se observan profundas disparidades que perpetúan las desigualdades regionales.

En cuanto al **capital humano docente**, la concentración de profesores con mayor preparación académica (medida por estudios de posgrado) se localiza en regiones más desarrolladas como Bogotá y la Andina, "mientras que, en la periferia, específicamente en la Costa Caribe y el Pacífico, se encuentran

docentes con menor nivel de capital humano (Banco de la República, 2011, p. 1). "Las estadísticas de 2023 revelan que el 71.6% de los docentes con asignación académica impartían clases en zonas urbanas, frente a solo el 28.4% en zonas rurales" (DANE, 2023, p. 16). Además, la proporción de docentes con posgrado es mayor en el sector no oficial (60.6%) que en "el oficial (49.5%), lo que sugiere una brecha en la cualificación del personal entre los dos sectores" (DANE, 2023, p. 18). Existe una gran necesidad de desarrollo profesional para los docentes, especialmente en la enseñanza de estudiantes con necesidades especiales (UNESCO, 2021).

Respecto a la **infraestructura educativa**, "la escasez crónica de fondos ha impedido que el sistema educativo colombiano brinde una educación adecuada a todos los estudiantes, en particular a los de familias de bajos ingresos" (Artamonova et al., 2024, p. 2). El Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PENI), que ambiciosamente proyectaba construir el 60% de las aulas requeridas para 2018 y el total para 2030, a diciembre de 2023 solo había entregado el 24% de las aulas proyectadas para 2018 y un escaso 14% de las de 2030 (Contraloría General de la República, 2023). Este bajo nivel de avance ha tenido un impacto negativo en la equidad territorial, favoreciendo desproporcionadamente a las Entidades Territoriales Certificadas (ETCs) con mayor capacidad administrativa y técnica, en detrimento de las zonas rurales que enfrentan mayores carencias (Contraloría General de la República, 2023). De hecho, el 74.5% de los proyectos PENI ejecutados y en ejecución corresponden a zonas urbanas, frente a solo el 25.5% en zonas rurales (Contraloría General de la

República, 2023).

La implementación de la **Jornada Única**, una política diseñada para mejorar la calidad educativa y reducir factores de riesgo, también se ha visto limitada por las deficiencias en infraestructura. Solo el 9.6% de los establecimientos educativos oficiales que adoptaron esta modalidad han visto finalizados sus proyectos de infraestructura (Contraloría General de la República, 2023).

#### 4.4. Corrupción en la Gestión Educativa (2017-2025)

“La corrupción en Colombia representa un obstáculo significativo para el desarrollo y la calidad de la educación” (Tarrillo et al., 2024, p. 200). Sus manifestaciones socavan directamente los procesos de gestión educativa y perpetúan las desigualdades regionales en el periodo reciente:

- **Desviación de recursos:** Fondos vitales destinados al sector educativo son desviados para fines privados, “lo que resulta en una asignación ineficiente y la pérdida de recursos esenciales para mejorar la infraestructura, adquirir equipos y materiales educativos” (Tarrillo et al., 2024, p. 202). “Esta práctica compromete la transparencia y la igualdad en el sistema, afectando directamente la capacidad de las instituciones para proporcionar una educación de calidad” (Tarrillo et al., 2024, p. 202).
- **Contratación irregular de personal:** El reclutamiento de personal, especialmente de docentes, a menudo no se basa en criterios objetivos, sino en “ayudas o palancas” (conexiones personales) (Tarrillo et al., 2024, p. 202). Esto conduce a la contratación de

individuos que carecen de la cualificación pedagógica necesaria o del compromiso genuino con “la enseñanza, lo que degrada la calidad de la instrucción y el ambiente de aprendizaje” (Tarrillo et al., 2024, p. 202).

- **Admisiones fraudulentas:** Los procesos de admisión de estudiantes también son susceptibles de fraude. Padres con mayores recursos económicos pueden ofrecer sobornos para asegurar cupos en escuelas de prestigio, “lo que perpetúa la desigualdad y niega oportunidades a niños de bajos ingresos que, sin otra alternativa, se ven forzados a trabajar para subsistir” (Tarrillo et al., 2024, p. 203).

Estas prácticas corruptas se ven agravadas por las deficiencias en la **capacidad institucional y la burocracia**. La *significativamente pobre capacidad institucional* de las autoridades subnacionales, “paradójicamente ligada a una burocracia a gran escala, obstaculiza la implementación efectiva de reformas” (Castro et al., 2022, p. 5). Esta burocracia, a menudo “*patrocinada de manera legal por una estructura política corrupta*”, hace que muchos procesos de adopción e implementación de políticas resulten ineficientes y erróneos” (Castro et al., 2022, p. 5).

#### 4.5. Estrategias y modelos de gestión implementados y propuestos (2017-2025)

En los últimos ocho años, diversas políticas y programas han buscado abordar las desigualdades educativas en Colombia, con resultados variados. El Plan Nacional de Desarrollo (PND)

2022-2026, *Colombia, Potencia Mundial de la Vida*, “establece prioridades como la educación inicial, el fortalecimiento de la educación media y superior (con gratuidad) y la mejora de la infraestructura” (Ministerio de Educación Nacional, 2023b, p. 5). El PND 2018-2022 también buscó reducir el coeficiente de GINI e incluyó la inclusión de personas con discapacidad (DNP, 2018).

La “Política Integral de Educación Rural”, cuyo proyecto de ley fue radicado en 2021 y 2024, busca reducir las brechas entre zonas rurales y urbanas, mejorar el acceso, la permanencia y la calidad, y avanzar en la alfabetización de adultos (Ministerio de Educación Nacional, 2022b; Ministerio de Educación Nacional, 2025). Propone modelos flexibles, formación técnica y vocacional adaptada, y apoyos financieros (Ministerio de Educación Nacional, 2022b).

Entre las iniciativas y programas exitosos, se destacan:

- **Colegios en Administración (CeA)** en Bogotá: Un modelo de colaboración público-privada que, según una evaluación de diciembre de 2023, ha mostrado que los estudiantes matriculados en CeA obtienen mayores puntajes en habilidades cognitivas y socioemocionales, y una mayor satisfacción parental (IPA Colombia, 2023).
- **Jornada Única**: Implementada con el objetivo de mejorar “la calidad educativa y reducir factores de riesgo, ha mostrado impactos positivos en el área de lenguaje en las pruebas Saber 5 en 2017” (DNP, 2017, p. 1; Ministerio de Educación Nacional, 2017, p. 5). Sin embargo, su implementación se

ha visto limitada por deficiencias en infraestructura (Contraloría General de la República, 2023).

- **Programa Todos a Aprender (PTA)**: Implementado desde 2011, busca mejorar los aprendizajes en la básica primaria focalizando la formación docente. Las evaluaciones más recientes (2015-2017) han mostrado mejores resultados en lenguaje, aunque persisten deficiencias en matemáticas (Díaz, 2023).
- **Centros Digitales**: Ha sido una iniciativa exitosa en conectividad rural, mejorando el acceso a la educación en 7.000 escuelas (The Smart City Journal, 2021).

Para la inversión en infraestructura, conectividad y tecnología educativa, la evidencia reciente (Contraloría General de la República, 2023) muestra deficiencias en la ejecución del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PENI), que ha favorecido desproporcionadamente a las zonas urbanas. La conectividad es considerada la columna vertebral de la evolución educativa, y la colaboración público-privada es clave para garantizar las mismas oportunidades (Cirion Technologies, 2025).

En cuanto a la profesionalización docente y la pertinencia curricular, la calidad de los maestros es fundamental (Universidad de Los Andes, 2022). Programas como “*Todos a Aprender* buscan la excelencia docente y la profesionalización” (Ministerio de Educación Nacional, 2016, p. 9). Es crucial que el currículo sea pertinente a “las necesidades de cada región, adoptando un *enfoque diferencial* para una educación inclusiva, equitativa y contextualizada” (Burgos & Rodríguez, 2021, p. 64; Muñoz et al., 2025, p. 7).

## 5. Repensar la gestión: síntesis y proyecciones finales

La problemática de las desigualdades regionales en la gestión educativa en Colombia es multifacética y profundamente arraigada, con una persistencia notable en los últimos ocho años. La inequidad educativa no es un fenómeno singular, sino una compleja intersección de factores socioeconómicos, geográficos y sectoriales que se manifiestan en brechas significativas en acceso, permanencia y resultados académicos. Los factores estructurales analizados –la descentralización asimétrica, la brecha digital, la distribución inequitativa del capital humano docente e infraestructura y la corrupción– actúan como amplificadores de estas disparidades. El sistema actual, a pesar de sus políticas bien intencionadas, se encuentra en una “trampa de la desigualdad”, donde las intervenciones fragmentadas corren el riesgo de perpetuar o incluso ampliar las brechas existentes.

Se requiere una gestión que trascienda lo administrativo para convertirse en una fuerza transformadora. Para ello, es imperativo modificar la fórmula de distribución de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para que los fondos lleguen a las escuelas más apartadas y vulnerables. Se debe acelerar el cierre de la brecha digital, asegurando el acceso universal a internet y equipos tecnológicos en zonas rurales y escuelas oficiales, y desarrollando programas de alfabetización digital para docentes. Es crucial profesionalizar la carrera docente y fomentar la pertinencia curricular con un “enfoque diferencial”. La lucha frontal

contra la corrupción y el fortalecimiento de la capacidad de gestión territorial son también esenciales, mediante la inversión en formación continua para directivos y personal técnico, y la promoción de una gobernanza adaptativa.

La inversión equitativa en infraestructura educativa debe priorizar las regiones con mayores déficits, asegurando que los proyectos contribuyan a la equidad territorial en lugar de replicar las disparidades existentes. Finalmente, la investigación futura debe enfocarse en estudios longitudinales y análisis profundos sobre la relación entre capacidad institucional, corrupción y resultados educativos, así como la efectividad de modelos de gestión innovadores y las políticas de incentivos para docentes en zonas remotas.

## Referencias

Artamonova, I., Mosquera-Mosquera, J. C., & Mosquera-Artamonov, J. D. (2024). Desigualdad en el sistema educativo colombiano durante la pandemia de covid-19 vista desde análisis de la prueba Saber 11. *Revista Digital Educación en Ingeniería*, 19(38), 1–11. <https://doi.org/10.26507/rei.v19n38.1309>

Banco de la República. (2009). *Impacto de la descentralización fiscal en la provisión de la educación pública en Colombia*. <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra350.pdf>

Banco de la República. (2011). *Educación y desarrollo regional en Colombia*. [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/lbr\\_educa\\_desarrollo Regional 1.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/lbr_educa_desarrollo Regional 1.pdf)

Banco Mundial. (2023). *Educación*. <https://documents1.worldbank.org/cu-rated/en/099045208112217335/pdf/>

[P1778690e0bd810180aa9e00bd0d-9869da9.pdf](https://1778690e0bd810180aa9e00bd0d-9869da9.pdf)

Bancolombia. (n.d.). *Reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) y sus*. Recuperado de <https://www.bancolombia.com/empresas/capital-inteligente/actualidad-economica-sectorial/ingresos-tributarios-entidades-territoriales>

Burgos, A., & Rodríguez, A. G. (2021). Expresiones de desigualdad educativa en Colombia: una reflexión desde los indicadores de contexto, acceso y resultado. *Cultura Científica*, (19), 59-78. <https://doi.org/10.38017/1657463X.735>

Calvo Pontón, B. (2005). La descentralización de los sistemas educativos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 10(28), 285-289. <https://www.redalyc.org/pdf/140/14001802.pdf>

Carreño, C. I. (2023). Desigualdad en educación superior: rostros y cifras en contextos de pandemia por COVID-19 (énfasis en Colombia). *Revista Colombiana de Educación*, (86). [https://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0123-84182023000300005](https://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-84182023000300005)

Castro, E., Sánchez, A., & Bracho, K. (2022). Descentralización educativa en Colombia: logros y limitaciones. *Dialnet*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8740399.pdf>

Cirion Technologies. (2025, 17 de febrero). *Conectividad: columna vertebral de la evolución educativa en Colombia*. <https://press.ciriontechnologies.com/2025/02/17/conectividad-evolucion-educativa-colombia/>

Colombia Aprende. (2022, 21 de septiembre). *La educación rural, un gran desafío para Colombia*. <https://www.colombiaaprende.edu>.

<https://www.contraloria.gov.co/agenda/tips-y-orientaciones/la-educacion-rural-un-gran-desafio-para-colombia>

Contraloría General de la República. (2023, 13 de diciembre). *Contraloría General de la República advierte sobre deficiencias en el Plan Nacional de Infraestructura Educativa* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=DHHRy0lcs8M>

DANE. (2023, 28 de junio). *Educación Formal (EDUC) Año 2023 - Boletín técnico*. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EDUC/bol-EDUC-2023.pdf>

Díaz, A. (2023). Evaluación del Programa Todos a Aprender: Resultados Preliminares de la Evaluación de Contexto. *Redalyc*. <https://www.redalyc.org/pdf/3439/343976488005.pdf>

DNP. (2017). *Evaluación de Impacto Jornada Única*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion\\_Jornada\\_Unica\\_Documento.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Jornada_Unica_Documento.pdf)

DNP. (2018). *Reducción de las desigualdades*. Recuperado de <https://ods.dnp.gov.co/es/objetivos/reduccion-de-las-desigualdades>

DNP. (2023, 21 de diciembre). *Estudio de eficiencia del Sistema General de Participaciones (SGP) con perspectiva territorial*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Estudio\\_de\\_eficiencia\\_SGP\\_perspectiva\\_territorial\\_Informe\\_resultados.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Estudio_de_eficiencia_SGP_perspectiva_territorial_Informe_resultados.pdf)

Edwards, D. B., Moschetti, M. C., Grillet, P., Caravaca, A., & Quilabert, E. (2023). *Descentralización y privatización educativa en Colombia: facilitadores y tensiones*. *Education International*. [https://www.ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/2023\\_EI\\_Research\\_EIAL-Colombia\\_final.pdf](https://www.ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/2023_EI_Research_EIAL-Colombia_final.pdf)

Flores, K., Montoya, A., Vasquez, C., & Cánez, R. (2021). Gestión educativa descentralizada con enfoque territorial. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(Special Issue 5), 65–76. <https://doi.org/10.52080/RVGLUZ.26.E5.5>

IPA Colombia. (2023, diciembre). *Colegios en Administración (CeA) en Bogotá: Un modelo prometedor para la educación pública*. [https://poverty-action.org/sites/default/files/2024-02/CeAColombia\\_brief.pdf](https://poverty-action.org/sites/default/files/2024-02/CeAColombia_brief.pdf)

Mejía-Cubillos, J. (2022, 19 de julio). *La educación como fuente de desigualdad en Colombia*. Forbes. <https://forbes.co/2022/07/19/red-forbes/la-educacion-como-fuente-de-desigualdad-en-colombia>

Ministerio de Educación Nacional. (2007, septiembre). La gestión educativa es la vía al mejoramiento de la educación. *Alfablero No. 42*. <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-137440.html>

Ministerio de Educación Nacional. (2016). *Programa para la Excelencia Docente y Académica Todos a Aprender 2.0*. [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356137\\_foto\\_portada.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356137_foto_portada.pdf)

Ministerio de Educación Nacional. (2017). *Evaluación de Impacto Jornada Única*. [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-368590\\_recurso\\_6.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-368590_recurso_6.pdf)

Ministerio de Educación Nacional. (2021). *Enfoques de política educativa para la reducción de brechas en Colombia*. Recuperado de <https://repositorio.unbosque.edu.co/bitstreams/c21245a0-d37d-4721-88a2-5c435a9b7951/download>

Ministerio de Educación Nacional. (2022b). *Más y mejor educación rural*. [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-368590\\_recurso\\_6.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-368590_recurso_6.pdf)

[gov.co/1780/articles-363488\\_recurso\\_28.pdf](https://gov.co/1780/articles-363488_recurso_28.pdf)

Ministerio de Educación Nacional. (2023b). *Informe de gestión 2024*. [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-385377\\_recurso\\_29.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-385377_recurso_29.pdf)

Ministerio de Educación Nacional. (2024, 24 de octubre). *En el Gobierno del Cambio, los colegios tendrán infraestructura sostenible*. <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/422272:En-el-Gobierno-del-Cambio-los-colegios-tendran-infraestructura-sostenible>

Ministerio de Educación Nacional. (2025). *Política Integral de Educación Rural*. Recuperado de <https://educacionrindecuentas.mineducacion.gov.co/pilar-1-educacion-de-calidad/politica-integral-de-educacion-rural/>

Muñoz, J., Iguain, L., Mavisoy, L., Muñoz, L., & Ordoñez, M. (2025). Enfoques de política educativa para la reducción de brechas en Colombia. *Revista Vitalia*. <https://revistavitalia.org/index.php/vitalia/article/download/519/1079/2693>

OEI. (2023). *Programa Iberoamericano de Transformación Digital en Educación*. Recuperado de <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/programas/programa-regional-de-transformacion-digital-en-educacion-2/>

Pita, B. A. (2020). Políticas públicas y gestión educativa, entre la formulación y la implementación de las políticas educativas. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales y Humanas*, 1(2), 139–156. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-89532020000200139](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89532020000200139)

Rhenals-Ramos, J. C. (2021).

Desigualdades Socioeducativas en el Contexto Colombiano: Perspectivas de Transformación Pedagógica en Tiempo de Crisis. *Revista Tecnológica-Educativa Docentes 2.0*, 10(1), 5–11. <https://doi.org/10.37843/rtd.v10i1.186>

Romero-Bolívar, F. L., & Rincón-Chaparro, V. A. (2025). Desigualdad regional y distribución espacial en educación media en Colombia 2019 y 2023. *Apuntes del Cenes*, 44(79), 259–283. <https://doi.org/10.19053/upc.01203053.v44.n79.2025.18505>

Tarrillo, O., Botero, C. A., Vélez, S. B., & Villagrán, M. C. (2024). Impactos de la corrupción en el sector educativo: Estrategias educativas para prevenir prácticas corruptas. *Revista De La Universidad Del Zulia*, 15(44), 200–221. <https://doi.org/10.5281/zenodo.13684325>

The Smart City Journal. (2021). *El proyecto de conectividad rural “Centros Digitales” de Colombia mejora la educación en 7.000 escuelas*. Recuperado de <https://www.thesmartcityjournal.com/es/ciudades/el-proyecto-de-conectividad-rural-centros-digitales-de-colombia-mejora-la-educacion-en-7-000-escuelas>

[de-colombia-mejora-la-educacion-en-7-000-escuelas](https://de-colombia-mejora-la-educacion-en-7-000-escuelas)

UNESCO. (2021, 10 de marzo). *Un nuevo informe de la UNESCO resalta la magnitud de las desigualdades mundiales en la educación y*. <https://www.unesco.org/es/articles/un-nuevo-informe-de-la-unesco-resalta-la-magnitud-de-las-desigualdades-mundiales-en-la-educacion-y>

Universidad de Los Andes. (2022). *El camino hacia el acceso equitativo en la educación*. Recuperado de <https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/economia-y-negocios/el-camino-hacia-el-acceso-equitativo-en-la-educacion>

Universidad del Rosario. (2012, octubre). *Diagnóstico de la calidad de la educación básica y media en Colombia*. <https://repository.urosario.edu.co/bitstreams/c68f5125-9d15-4b6b-8ef4-3a9fa803ec47/download>

Universidad Pedagógica Nacional. (2016). La gestión educativa en Colombia: Un dispositivo de control social. *Pedagogía y Saberes*, (44), 55-66. <https://revistas.upn.edu.co/index.php/PYS/article/view/20050>