



Boletín **Sectorial**

Ed. 04
30/dic/2023

Panorama de la infraestructura educativa en Colombia

Dirección de Estudios Económicos
Vicepresidencia de Planeación



Megacolegio en La Madrid - Villavicencio

Introducción

El Plan Plurianual de Inversiones 2022–2026 del Gobierno nacional define el “fortalecimiento y construcción de infraestructura física y tecnológica de la educación superior, media, básica y preescolar, urbana y rural” como una de sus líneas estratégicas nacionales de inversión¹.

Por este motivo, el Gobierno nacional viene movilizando importantes recursos financieros con el propósito de reducir las desigualdades educativas, particularmente en los territorios. Aunque la asignación presupuestal da una señal clara sobre las prioridades de gasto del actual Gobierno, existen varios retos asociados con la pertinencia y eficiencia en la ejecución.

Este documento sectorial, en su primera parte, realiza un balance general de la situación de la infraestructura educativa en el que se evidencia el déficit cualitativo y cuantitativo existente en el país. La segunda, presenta las iniciativas del Gobierno nacional alrededor del plan de infraestructura educativa, haciendo una mención especial sobre el papel que ha desempeñado Findeter en el propósito de mejorar las condiciones físicas para la educación en Colombia. Finalmente, se presentan los retos y perspectivas del sector de la construcción de infraestructura educativa como potenciador de oportunidades y dinamizador de la economía local.

¹ Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. 19 de mayo de 2023. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf.

Diagnóstico general

Según el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE)² del Ministerio de Educación Nacional (MEN), hay rezagos en infraestructura educativa para los niveles inicial, preescolar, educación básica y media en Colombia. Así lo muestra el informe sobre infraestructura educativa oficial publicado en 2022 (MEN, 2022)³.



Para intervenir infraestructura física educativa es requisito que las instituciones educativas puedan demostrar la titularidad (derechos de propiedad) sobre los predios. En 2017, el MEN realizó una encuesta, con 9.556 sedes educativas, sobre el estado de normalización y titularidad. Según el estudio, el 31,8 % de la muestra, equivalente a 3.039 sedes, cumple con los requisitos de titularidad. Por su parte, 694 sedes poseen títulos de propiedad privada (7 %) y 289 sedes (3 %) corresponden a donaciones o terrenos baldíos. Para las restantes 5.534 sedes (57 %) no existe claridad sobre la propiedad de los predios. En otros términos, más de la mitad de las instituciones de educación inicial, preescolar, educación básica y media, en zonas urbanas y rurales del país, no podrían ser intervenidas en infraestructura física con recursos públicos por cuanto no se puede demostrar la titularidad de propiedad del predio donde funciona la institución educativa.

² El Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - FFIE, es una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional, sin personería jurídica, creada con fundamento en el documento Conpes 3831 de 2015, a través del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, con el propósito de viabilizar y financiar proyectos para la construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura educativa física y digital de carácter público en educación inicial, preescolar, educación básica y media, en zonas urbanas y rurales, incluyendo residencias escolares en zonas rurales dispersas, así como los contratos de interventoría asociados con esos proyectos.

³ Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FIEF). Ministerio de Educación Nacional. (2022). Retos y avances de la infraestructura educativa oficial en Colombia. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_30.pdf



CDI Ciudad Rodeo - Cúcuta

En cuanto a las condiciones físicas de la infraestructura en educación existente, el FFIE en su informe indica que en 2018 se identificaron 102.515 edificaciones de las cuales el 42,6 % (43.674 edificaciones) no contaba con registros de antigüedad. Esta situación dificulta la intervención pública en infraestructura ya que podría requerir de diagnósticos de detalle para la ejecución de obras. Lo anterior puede elevar los costos de la intervención. Con respecto a las edificaciones que tienen registro (58.841 edificaciones), el informe FFIE señala que el 34,5 % se construyó antes de 1986; el 34,01 % entre 1986 y 1998; el 30,9 % entre 1999 y 2010 y 0,57 % corresponde a edificaciones construidas entre 2011 y 2019.

El MEN procedió igualmente a realizar un diagnóstico sobre las condiciones de sismo resistencia de las estructuras de las instituciones educativas. Dentro del universo estudiado, se estableció que el 5 % de las sedes (638 establecimientos) cumplía con las normas de sismo resistencia NSR 10⁴. Por su parte, 1.132 sedes (9 %) contaban con un cumplimiento parcial de la norma y 175 sedes (1 %) habían efectuado estudios de vulnerabilidad y consultorías de cara a futuras intervenciones. Finalmente, el Ministerio encuentra que 10.773 sedes (84 %) no cumplían con la norma ni contaban con estudios o proyectos de obra.

Con respecto a la prestación de servicios públicos, el Ministerio evidenció que en 2018 y dentro de la muestra total (33.881 predios), el 11,7 % (3.959 sedes) no tenía acueducto. Así mismo, el 17,8 % de los predios (6.017) no contaba con el servicio de energía eléctrica. Según un estudio realizado por la Procuraduría General de la Nación, a partir de información suministrada por el FFIE, la situación de acceso a servicios públicos sería más crítica en 2022 ya que según el informe publicado por el ente de control solo el 12,8 % de las sedes educativas encuestadas cumple

4 Reglamento colombiano encargado de regular las condiciones con las que deben contar las construcciones con el fin de que la respuesta estructural a un sismo sea favorable. Fue promulgada por el Decreto 926 del 19 de marzo de 2010. Recuperado de: <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/uploads/city/attachments/3871-10684.pdf>.

con las condiciones de acceso a servicios públicos⁵ (acceso permanente a los servicios de agua potable, energía eléctrica, recolección de basuras e internet).

Adicionalmente, en 7.942 sedes de instituciones educativas (24 % de la muestra) se identificaron riesgos de origen natural (deslizamientos, derrumbes, incendios, sequía y fallas). Esta situación de vulnerabilidad expone a cerca 1.021.579 personas.

Además de evidenciar las problemáticas de la infraestructura educativa en términos de titulación, actualización del inventario físico, adecuaciones de sismo resistencia y frente a amenazas naturales, acceso a servicios básicos y mantenimiento de la planta física, el FFIE realizó un ejercicio prospectivo para definir las necesidades futuras en materia de infraestructura. Con base en la actual capacidad instalada y nivel de matrículas, el informe indica que para 2035 será necesario habilitar 32.924 aulas nuevas.

Al igual que para la educación primaria, básica y media, la educación superior en Colombia requiere de importantes esfuerzos para hacer efectivo el derecho a una educación de calidad para las y los jóvenes del país. El presidente del Sistema Universitario Estatal, Jairo Torres, menciona que el 46 % de los jóvenes en Colombia no tiene acceso a educación superior, lo cual equivale a aproximadamente 2 millones de jóvenes⁶. Para atender esta población se requiere una infraestructura que permita aumentar el número de cupos y ofrecer espacios dignos para el aprendizaje.



5 Procuraduría General de la Nación. (2023). Boletín 178-2023. "Falta de mantenimiento a edificios y deficiente acceso a servicios públicos en infraestructura escolar advierte la procuraduría". Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/falta-de-mantenimiento-edificios-deficiente-acceso-servicios-publicos-en-infraestructura-escolar-advier-te-procuraduria.aspx>.

6 Presidencia de la República de Colombia (11/07/2023). "Rectores de Instituciones de Educación Superior públicas respaldan programa 'Universidad en tu Territorio' y reforma a la Ley 30 de 1992." Disponible en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Rectores-de-Instituciones-de-Educacion-Superior-publicas-respaldan-programa-Universidad-en-tu-Territorio-230711.aspx>.

En la actualidad hay universidades, como la Universidad Pedagógica Nacional, que denuncian déficit en inversión para mantenimiento e infraestructura⁷. El diagnóstico de infraestructura de esta institución, para noviembre de 2022, indicaba un estado crítico de las edificaciones en las que funciona, las cuales se encuentran en un progresivo deterioro⁸. La precariedad en la que se encontrarían las redes de servicios públicos, la antigüedad de las instalaciones y el posible incumplimiento de las condiciones estructurales de seguridad necesarias para garantizar el desarrollo de las actividades académicas y de la vida universitaria⁹ evidencia la urgencia con la que se deben atender las necesidades en infraestructura educativa en el país.

Analistas coinciden en que una reforma de fondo del sector de la educación se apalanca en la inversión en infraestructura de centros educativos tanto para la educación inicial como para la superior. Para 2024, el sector de la educación cuenta con una asignación del Presupuesto General de la Nación (PGN) de cerca de COP 70 billones (17 % del PGN)¹⁰. Este es el sector de la administración pública nacional con mayor asignación presupuestal, el reto fundamental consiste entonces en priorizar y ejecutar las obras de tal forma para que puedan llegar a las comunidades que más lo requieren.



7 Rodríguez, S. (19/04/2023). "Universidad Pedagógica está en riesgo de colapsar: hay déficit de inversión en mantenimiento." En Infobae.com. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2023/04/19/universidad-pedagogica-esta-en-riesgo-de-colapsar-hay-deficit-de-inversion-en-mantenimiento/>.

8 Vicerrectoría Administrativa y Financiera. Universidad Pedagógica Nacional. (2022). Diagnóstico provisional de infraestructura (Estado crítico). Disponible en: http://rectoria.pedagogica.edu.co/wp-content/uploads/2022/12/anexo_01_infraestructura_UPN_8noviembre2022.pdf.

9 Ibid. p. 9.

10 Trujillo, J. (19/10/2024). "Educación lidera sectores con mayores recursos aprobados para el Presupuesto 2024" En La República. Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/la-asignacion-que-hace-el-pgn-2024-por-sectores-3731392>.



Universidad Eafit - Medellín

Nuevo Plan de Infraestructura Educativa

La línea estratégica de convergencia regional del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 plantea la necesidad de promover la equidad territorial y superar brechas en el acceso a la educación desde el nivel preescolar hasta la educación superior.

Teniendo en cuenta el diagnóstico presentado en el capítulo anterior, el MEN ha dispuesto recursos cercanos a los COP 840.000 millones con el propósito de avanzar en el fortalecimiento de la infraestructura física y tecnológica en instituciones de educación preescolar, básica, media y superior del país. La iniciativa se denomina “Plan de Espacios Educativos como centros de la vida comunitaria y la paz” y los recursos movilizados serán ejecutados a través de Findeter.

Este nuevo plan de infraestructura orientará los recursos para la reducción de rezagos de la infraestructura física y tecnológica en la educación especialmente en zonas rurales y con un enfoque territorial. Esta apuesta del sector educativo contará, según el MEN, con un enfoque poblacional, de género, territorial y étnico, priorizando la atención a la ruralidad.

Una de las estrategias de este plan es “Universidad en tu Territorio”¹¹ que busca aumentar la inscripción de estudiantes en programas de pregrado a través de la gratuidad en la matrícula, los recursos del plan de

11 Ministerio de Educación Nacional. (11/07/2023). “Mineducación lanza ‘Universidad en tu territorio’, estrategia nacional para impulsar la educación superior como motor del cambio.” Disponible en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/415914:Mineducacion-lanza-Universidad-en-tu-territorio-estrategia-nacional-para-impulsar-la-educacion-superior-como-motor-del-cambio>.

infraestructura financiarán 25 proyectos de obra y dotación de Instituciones de Educación Superior (IES) públicas. La inversión estimada es de COP 552.000 millones.

Así mismo, el MEN asignó adicionalmente recursos por COP 70.000 millones (vigencia 2023) para financiar el proyecto Integral de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional - Sede Bogotá¹². “Esta inversión permitirá ampliar la capacidad de la Facultad en donde se ubicará la Escuela de Arquitectura y Urbanismo. Estos nuevos espacios beneficiarán a cerca de 1.058 estudiantes de pregrado y posgrado”¹³.



En cuanto a la infraestructura de la educación preescolar, básica y media, el “Plan de Espacios Educativos como centros de la vida comunitaria y la paz” contempla la intervención en “616 sedes educativas, además de 390 mejoramientos y 79 proyectos estratégicos, que tendrán una inversión superior a COP 200.000 millones”¹⁴.

12 Ministerio de Educación Nacional. (23/05/2023). “Gobierno Nacional destina \$ 70 mil millones para infraestructura física en la Universidad Nacional de Colombia”. Disponible en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/415407:Gobierno-Nacional-destina-70-mil-millones-para-infraestructura-fisica-en-la-Universidad-Nacional-de-Colombia>.

13 Ibid.

14 Aguilera, C. (03/11/2023). “Gobierno avanza en su Plan de Infraestructura Educativa”. En Radio Nacional de Colombia. Disponible en: <https://www.radionacional.co/actualidad/educacion/plan-de-infraestructura-educativa-2023-gobierno-nacional>.

Por otro lado, a noviembre de 2023 y en el marco de su oferta en asistencia técnica, Findeter ha ejecutado en el sector educación recursos por más de COP 770.000 millones, a través de 156 de proyectos de infraestructura.

Además de apoyar la eficiente ejecución de los recursos del actual plan de infraestructura del Gobierno nacional, Findeter ha venido desarrollando ofertas de crédito adaptadas para el sector educación. En ese sentido, implementó la línea de crédito de redescuento con tasa compensada “Compromiso Educación Superior”, destinada a universidades en todo el territorio nacional para capital de trabajo. Durante la vigencia de la línea ¹⁵, se desembolsaron recursos, a través de los intermediarios financieros, por COP 86.304 millones a 21 instituciones de educación superior ubicadas en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Bogotá, Magdalena, Risaralda, Santander y Valle del Cauca.



Con el propósito de mejorar y ampliar las capacidades instaladas en el sector educación, Findeter ha realizado desde 2018 desembolsos al sector por COP 2,36 billones ¹⁶. Esto corresponde al 13,3 % del total de desembolsos de la entidad para este periodo de tiempo.

¹⁵ Esta línea de crédito de redescuento estuvo habilitada hasta el año 2021.

¹⁶ Corte del 15 de noviembre de 2023.



Retos y perspectivas del sector de la infraestructura educativa

Teniendo en cuenta la importancia estratégica del sector educación para el desarrollo del país, así como el monto presupuestal que le fue asignado durante el actual gobierno, es necesario consolidar y avanzar en los procesos de contratación y ejecución de obras de infraestructura, particularmente en las zonas rurales, observando los criterios de priorización y eficiencia.

Como primera medida, es necesario desarrollar los procesos de saneamiento y legalización de los predios de las instituciones educativas, en particular de colegios de preescolar, básica y media. Como se ha dicho, la titularidad de los predios es condición para hacer intervenciones en infraestructura con recursos públicos. En línea con este reto, existe la necesidad de actualizar periódicamente el censo de edificaciones para conocer el estado y antigüedad de la infraestructura existente. En ese sentido, el MEN deberá avanzar en la actualización del Censo de Infraestructura Educativa Regional (CIER)¹⁷ para centralizar, organizar y poner a disposición de los actores interesados información actualizada sobre infraestructura educativa para identificar y priorizar las inversiones en territorio.

17 Ministerio de Educación Nacional. (2021). Censo de Infraestructura Educativa Regional. Disponible en: <https://educacionrindocuentas.mineducacion.gov.co/pilar-1-educacion-de-calidad/censo-de-infraestructura-educativa-regional/#:~:text=2021,32.105%20sedes%20y%2035.497%20predios.>

Así mismo, el MEN deberá avanzar en los procesos de articulación y asistencia técnica con las Secretarías de Educación con el fin de acompañar la evaluación y viabilización de los proyectos de infraestructura en instituciones educativas oficiales ¹⁸. El objetivo es superar los rezagos de infraestructura asociados con las condiciones de sismo resistencia de las instalaciones, el acceso a servicios públicos y mitigar la vulnerabilidad de las sedes ante los riesgos naturales.

Con base en el informe presentado por la FFIE, para cubrir las necesidades de matrícula para 2035 (educación preescolar, básica y media) se requerirán cerca de 33.000 aulas de clase adicionales. Frente a esta situación y en contexto de la aplicación de medidas de mitigación del cambio climático, es factible desarrollar en Colombia modelos de construcción de infraestructura educativa que acaten los estándares de conservación y promoción del medio ambiente. Estos estándares se deberán incorporar desde la estructuración de los términos de contratación pasando por el diseño, construcción y operación de las obras.



El confinamiento por cuenta de la pandemia por Covid-19 demostró que la educación virtual es una alternativa a los modelos clásicos de enseñanza presencial. La ampliación de la cobertura educativa deseada por el Gobierno nacional pasa necesariamente por la ampliación de las capacidades de conectividad. Consistente con esta realidad, el Plan Plurianual de Inversiones define como línea estratégica a nivel nacional la “conectividad y transformación digital como motor de oportunidades, riqueza e igualdad”.

¹⁸ Ministerio de Educación Nacional. (2023). Informe de gestión 2022. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-385377_recurso_23.pdf.



En este contexto, el reto consiste en mejorar el acceso a internet de la población y promover el uso de tecnologías digitales. Con este propósito, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) lanzó las iniciativas “Comunidades de Conectividad” y “Zonas Comunitarias para la Paz- ZCP”, programas que darán acceso a internet en condiciones asequibles a poblaciones vulnerables de las zonas más apartadas del país. Findeter apoyará la implementación del programa “Comunidades de Conectividad” haciendo la administración de recursos y la capacitación a comunidades como empresas de conectividad con el fin de desplegar redes locales de internet.

Adicionalmente, Findeter hará la instalación, puesta en servicio y operación de 1.176 soluciones de acceso comunitario a internet en municipios PDET, comunidades indígenas, comunidades NARP y población vulnerable ubicada en territorios afectados por el conflicto. De esta manera, se esperan disminuir los costos de conexión para promover la educación y el trabajo en línea.

Finalmente, las instituciones educativas son de facto el segundo hogar de millones de niños y jóvenes. En esa medida, la decisión de construcción y mantenimiento de obras de infraestructura deberán ser consultadas en el marco de los procedimientos definidos para tal fin. El reto del sector educativo es entonces fomentar el diálogo y la promover la participación efectiva de los distintos miembros de las comunidades educativas.