

CONGRESO Y REGIÓN
EN ACCIÓN
Antioquia 2026 - 2030

LOS GRANDES TEMAS DE ANTIOQUIA 2026-2030

Diagnósticos y recomendaciones para apoyar la gestión legislativa

CAMARA DE COMERCIO DE MEDELLIN PARA ANTIOQUIA
PROANTIOQUIA
INTERGREMIAL ANTIOQUIA
ANDI SECCIONAL ANTIOQUIA
MÁS PAÍS
Fenalco
CÁMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA
POR UNA COLOMBIA UNIDA
comfama
CÁMARA DE COMERCIO ABURRÁ SUR
Cámara de Comercio del Magdalena Medio y Nordeste Antioqueño
Cámara de Comercio Oriente Antioqueño
¡Credencial de confianza!
CCU
CÁMARA DE COMERCIO DE URABÁ
augura
Defencarga
Juntos por el país
SAT

Contenido

Presentación. Definamos juntos la agenda estratégica de Antioquia 2026–2030 ... 4

INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICA Y CONECTIVIDAD REGIONAL 6

1. Los pendientes de los corredores 4G que pasan por Antioquia 8
1.1. Diagnóstico 8
1.2. Cuellos de botella 10
2. Infraestructura aeroportuaria 13
2.1. Diagnóstico 13
2.2. Cuellos de botella 14
2.3. Recomendaciones y rutas de acción ... 15
3. Infraestructura portuaria 17
3.1. Diagnóstico 17
3.2. Cuellos de botella 18
3.3. Recomendaciones y rutas de acción ... 19

SALUD Y BIENESTAR 24

Salud y bienestar: avanzar hacia un sistema sostenible en Antioquia y Colombia, centrado en las personas 26
1.1. Diagnóstico 26
1.2. Cuellos de botella 28
1.3. Recomendaciones y rutas de acción ... 29

EDUCACIÓN 33

1. Currículo nacional unificado para la educación básica en Colombia 35
1.1. Diagnóstico 35
1.2. Cuellos de botella 36
1.3. Recomendaciones y rutas de acción ... 36
2. Creación de un nuevo estatuto docente 38
2.1. Diagnóstico 38
2.2. Cuellos de botella 39
2.3. Recomendaciones y rutas de acción ... 40
3. Transición del modelo de las facultades de educación 43
3.1. Diagnóstico 43
3.2. Cuellos de botella 44
3.3. Recomendaciones y rutas de acción ... 44
4. Educación rural: cerrar brechas educativas para garantizar trayectorias completas, pertinentes, de calidad, y fortalecer el desarrollo territorial 47
4.1. Diagnóstico 47
4.1. Cuellos de botella 48
4.2. Recomendaciones y rutas de acción ... 50
5. Hacia la reglamentación del uso de pantallas en los colegios y del acceso a redes sociales por parte de menores de edad en Colombia ... 53
5.1. Diagnóstico 53
5.2. Cuellos de botella 58
5.3. Recomendaciones y rutas de acción ... 58
6. Cobertura universal para la primera infancia 60
6.1. Diagnóstico 60
6.2. Cuellos de botella 61
6.3. Recomendaciones 61

ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL 63

1. Preservación de la institucionalidad y la autonomía técnica 65
1.1. Diagnóstico 65
1.2. Cuellos de botella 65
1.3. Recomendaciones y rutas de acción ... 65
2. Seguridad y soberanía energética 66
2.1. Diagnóstico 66
2.2. Cuellos de botella 66
2.3. Recomendaciones y rutas de acción ... 67
3. Transición ordenada 68
3.1. Diagnóstico 68
3.2. Cuellos de botella 69
3.3. Recomendaciones y rutas de acción ... 69
4. Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el suroeste antioqueño 71
4.1. Diagnóstico 71
4.2. Cuellos de botella 71
4.3. Recomendaciones y rutas de acción ... 72

HÁBITAT Y VIVIENDA SEGURIDAD ALIMENTARIA 75

1. Hábitat y vivienda: cerrar el déficit habitacional de Antioquia y Colombia para promover el bienestar y la movilidad social 77
1.1. Diagnóstico 77
1.2. Cuellos de botella 79
1.3. Recomendaciones y rutas de acción ... 80
2. Alimentación: avanzar hacia un sistema de seguridad alimentaria sostenible 82
2.1. Diagnóstico 82
2.2. Cuellos de botella 84
2.3. Recomendaciones y rutas de acción ... 86

OBRAS POR IMPUESTOS 91

1. Obras por impuestos 93
1.1. Diagnóstico 93
1.2. Cuellos de botella 94
1.3. Recomendaciones y rutas de acción ... 94

CONGRESO Y REGIÓN EN ACCIÓN

Los contenidos de este documento son el resultado de un trabajo interinstitucional e interdisciplinario en el que participaron los equipos técnicos de las entidades que hacen parte de la alianza Congreso y Región en Acción, así las como las recomendaciones y observaciones de quienes las lideran.

Los temas y subtemas responden a las oportunas recomendaciones de los Senadores y Representantes a la Cámara que hacen parte de la bancada antioqueña para el periodo 2026- 2030, y son fruto del análisis de los temas que son transversales a todo Antioquia.

Agradecemos el esfuerzo, la dedicación y el interés de las diferentes entidades, sus directivos y equipos técnicos.

Coordinación general:
Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia

Comité técnico:
Proantioquia, Comfama, Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia

Instituciones y gremios Congreso y Región en Acción:
Andi
Augura
Cámara de Comercio Aburrá Sur
Cámara de Comercio Magdalena Medio y Nordeste Antioqueño
Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia
Cámara de Comercio Oriente Antioqueño
Cámara de Comercio de Urabá
CCI
Comfama
Comité Intergremial de Antioquia
Defencarga
Proantioquia
Sociedad Antioqueña de Ingenieros y Arquitectos

Octubre de 2026

Edición: Marcela Hernández Sanzón
Diagramación: Melissa Gaviria Henao

Todos los derechos reservados ©

CONGRESO Y REGIÓN EN ACCIÓN

Definamos juntos la agenda estratégica de Antioquia 2026–2030

Antioquia ha sido, históricamente, uno de los principales motores del desarrollo económico, social y empresarial de Colombia. Con una participación cercana al **15% del Producto Interno Bruto nacional,** el liderazgo en sectores como industria, comercio, servicios y energía, y una capacidad empresarial e institucional ampliamente reconocida, el departamento no solo impulsa su propio crecimiento, sino que aporta de manera decisiva a la dinámica económica del país.

La región, además, desempeña un papel estratégico en la seguridad energética nacional —con una participación significativa en la generación de energía eléctrica—, en la conexión logística hacia mercados internacionales a través de Urabá, y en la consolidación de capacidades productivas que fortalecen la competitividad de Colombia en diversos sectores. Este peso relativo convierte los desafíos de Antioquia en asuntos de interés nacional.

Adicionalmente, la región y el país enfrentan desafíos críticos en sectores esenciales para el desarrollo social, que demandan acciones decididas y la adopción inmediata de políticas públicas eficaces para atender necesidades urgentes que no dan margen de espera.

Conscientes de este contexto, un grupo amplio de instituciones y gremios del departamento hemos construido la iniciativa **“Congreso y Región en Acción”,** un esfuerzo colectivo orientado a fortalecer el diálogo y la articulación con la bancada antioqueña en el Congreso de la República, de cara al periodo legislativo 2026–2030.

El presente documento recoge un análisis técnico de los principales retos estructurales del departamento, en torno a seis grandes temas que condicionan su desarrollo futuro:

- **Infraestructura estratégica y conectividad regional:** proyectos como el aeropuerto, las vías 4G y el puerto de Urabá no solo son fundamentales para Antioquia, sino activos estratégicos para el país. Conectar eficazmente la región con los mercados globales es una condición básica de competitividad que requiere decisiones oportunas del nivel central para destrabar su ejecución.
- **Salud:** la sostenibilidad del sistema de salud regional —especialmente en términos de liquidez de los operadores, la estabilidad de Savia Salud y el fortalecimiento de instituciones como el Hospital General de Medellín— es una condición indispensable para el bienestar de la población y para la productividad del territorio.
- **Educación:** el talento humano es el único recurso que ninguna región puede importar. Cerrar las brechas educativas —entre zonas urbanas y rurales, entre generaciones, y entre la formación ofrecida y las demandas del mercado laboral— constituye la inversión de mayor retorno para el desarrollo de Antioquia y del país.
- **Energía y sostenibilidad ambiental y ordenamiento productivo:** la transición energética ordenada y la soberanía energética son requisitos para la competitividad de largo plazo. Antioquia tiene la vocación y la capacidad para liderar este proceso; sin embargo,

requiere un marco normativo estable y liderazgo desde el Congreso. De manera complementaria, es fundamental avanzar en un ordenamiento productivo del territorio que armonice la sostenibilidad ambiental con el desarrollo económico, mediante instrumentos como las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y la consolidación de un distrito minero, que permitan potenciar sectores estratégicos, garantizar la seguridad alimentaria y dar claridad sobre el uso productivo del suelo.

- **Temas sociales (vivienda y seguridad alimentaria):** el desarrollo no se mide únicamente en indicadores macroeconómicos. La dignidad de los hogares, el acceso a vivienda adecuada y la garantía de alimentación son condiciones esenciales para la cohesión social y para el funcionamiento de una economía productiva.
- **Plan Nacional de Desarrollo / Obras por Impuestos:** este mecanismo ha demostrado ser eficaz para canalizar inversión privada hacia territorios con mayores rezagos. Su fortalecimiento, mediante ajustes normativos y estabilidad jurídica, resulta clave para continuar cerrando brechas regionales.

Más allá de un diagnóstico, este documento se presenta como un insumo estratégico para la acción legislativa, orientado a facilitar la identificación de prioridades, promover decisiones informadas y contribuir a la construcción de una agenda que responda a los desafíos y oportunidades de Antioquia. La alianza pone a disposición de los congresistas y sus Unidades de Trabajo Legislativo información técnica rigurosa, diagnósticos actualizados y equipos expertos en cada tema. La invitación es a construir juntos: que esta agenda inspire proyectos de ley, gestiones presupuestales, debates de control político, respaldo a CONPES y declaraciones de proyectos de interés nacional estratégico que desaten el potencial de Antioquia y Colombia.

No se trata de posiciones partidistas ni de compromisos incondicionales. Se trata de atención técnica a los temas, diálogo abierto con quienes los conocen, y voluntad de tramitar una agenda que genera competitividad, equidad territorial y empleo para millones de colombianos.

Estamos convencidos de que el liderazgo de la bancada antioqueña será determinante para convertir estos retos en oportunidades. La articulación entre el Congreso de la República, el sector productivo y los actores territoriales permitirá avanzar en soluciones concretas que no solo fortalezcan el desarrollo del departamento, sino que contribuyan de manera decisiva al crecimiento y bienestar de Colombia.

Grupo
Congreso y Región en Acción

Recomendaciones para leer este documento

Este documento ofrece un análisis de los sectores anteriormente mencionados desde diferentes dimensiones y perspectivas, entregando al lector una visión estructurada en tres momentos:

En la introducción, el lector encontrará un recuento histórico conciso que permite comprender la evolución del sector y el contexto en el que se encuentra hoy.

En los **cuellos de botella,** se identifican y analizan los principales obstáculos, brechas y restricciones que limitan el desarrollo del sector. Esta sección busca señalar con claridad los nudos críticos que deben ser atendidos de manera prioritaria para avanzar hacia soluciones sostenibles y de impacto real.

En las **recomendaciones y hojas de ruta,** se presentan propuestas concretas, orientadas a la acción, con el propósito de ofrecer a los tomadores de decisiones y a los actores del sector, herramientas útiles para transformar los diagnósticos en políticas.

CONGRESO Y REGIÓN **EN ACCIÓN**

Antioquia 2026 - 2030

INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICA Y CONECTIVIDAD REGIONAL

Documento preparado por **equipo técnico de Proantioquia, Cámara Colombiana de la Infraestructura y Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.**

PROANTIOQUIA

CÁMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA
POR UNA COLOMBIA UNIDA

CAMARA DE COMERCIO DE MEDELLIN PARA ANTIOQUIA



1 Los pendientes de los corredores 4G que pasan por Antioquia

1.1. Diagnóstico

Un aumento de $1 en la demanda de obras civiles genera, al considerar los efectos hacia atrás (directos, indirectos e inducidos), un impacto de $2,72 en la producción de la economía, debido a la demanda de insumos de otros sectores. En este sentido, dado el efecto que las obras civiles tienen sobre el resto de la economía, una menor demanda de insumos y mano de obra frente a lo estimado inicialmente implica que los retrasos afectan la producción de otros sectores, como resultado de los encadenamientos hacia atrás que generan las obras.

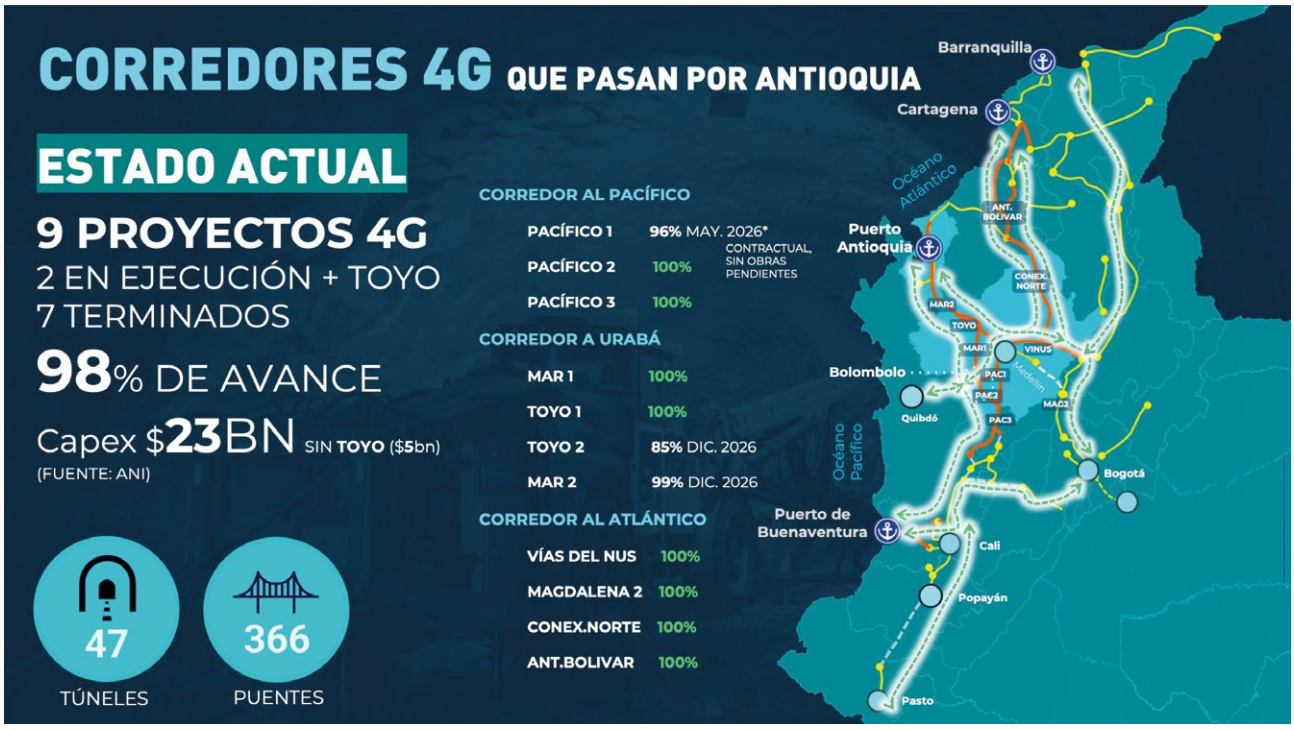
Asimismo, un aumento de $1 billón en la demanda de obras civiles genera, tras considerar todos sus efectos (directos, indirectos e inducidos), aproximadamente 28.000 empleos en la economía colombiana.

En este contexto, los retrasos que se presentan actualmente en la puesta en funcionamiento pleno de los corredores 4G implican que las expectativas de impacto positivo proyectadas en estudios realizados por la Gobernación de Antioquia, la Universidad de Antioquia (UdeA) y la Universidad Pontificia Bolivariana (UPB) no se están cumpliendo y la población está dejando de percibir, en todo su potencial, beneficios como los siguientes:

- Aumento de los ingresos de las familias en la zona de influencia, asociado a la demanda de mano de obra y a su vinculación con otros sectores que tienen relación económica con el desarrollo de las obras (encadenamiento).
- Aumento de las ventas locales y creación de mipymes que ofrecen nuevos servicios producto de una mayor demanda en rubros como turismo y gastronomía.
- Ingresos por $141.000 millones en 2026 para los municipios del área de influencia.
- Aumento del 9 % de la tasa anual de los impuestos de industria y comercio, equivalente a $700.000 millones en 2026 para los municipios de Antioquia.

Los proyectos 4G que atraviesan Antioquia y que constituyen piezas fundamentales de los corredores nacionales de competitividad presentan un avance del 98 % a mayo de 2026, con una inversión de $24 billones (a precios de 2026). De los nueve proyectos, siete se encuentran en etapa de operación, con sus obras totalmente ejecutadas, y dos continúan en fase de obra: la autopista al Mar 2 y la concesión Pacífico 1.

Estos corredores se complementan con el proyecto de obra pública Túnel del Toyo y Accesos, de 37,7 km y $5,3 billones de inversión, cuyas obras civiles, a cargo de la Gobernación de Antioquia, terminan en diciembre de 2026. La entrada en operación está prevista para octubre de 2027, con la instalación, a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías), de los equipos electromecánicos en los túneles. Este proyecto, que cuenta con 18 túneles y 30 puentes, es el eslabón fundamental del corredor que conecta el centro y el suroccidente del país con el sistema portuario de Urabá.



Adaptación de información de la Cámara Colombiana de la Infraestructura – Seccional Antioquia, con datos de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

Tras la cesión, por parte de Invías, de los sectores 1 y 2 del tramo 2, todo el proyecto está actualmente a cargo de la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín. Para terminar las obras del tramo 2 se están destinando $840.000 millones. El tramo 1, con una inversión de $3 billones, presenta un avance del 100 %; mientras que el avance del tramo 2 ($2 billones) es del 85 %. El contrato de los equipos electromecánicos presenta un avance del 50 %.

La concesión Pacífico 1 es una de las piezas clave de este corredor estratégico entre Urabá y el suroccidente del país. Su influencia abarca ámbitos como el empleo, la competitividad y el acceso a educación y salud en Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda, Córdoba, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. El área de este territorio es de unos 160.000 km2, equivalentes a cerca del 14 % del territorio nacional. En él habitan 15 millones de personas, alrededor del 30 % de la población colombiana, incluidos importantes asentamientos indígenas y comunidades afrocolombianas.

El impacto no se concentra solo en las 388.000 personas del suroeste antioqueño ni en los 4,3 millones de habitantes del Valle de Aburrá, sino que se extiende a una red de influencia que cubre cerca de 19 departamentos, donde reside aproximadamente el 70 % de la población del país (37 millones de personas). Asimismo, los beneficios se amplían a trayectos hacia y desde territorios como Tumaco, Quibdó, Florencia o el sur de Bolívar.

La terminación del proyecto representaría una reducción del 52 % en los tiempos de desplazamiento, además de ahorros en costos operativos, disminución de riesgos en materia de seguridad vial e impulso al turismo y al desarrollo de los municipios de la zona de influencia, derivados de su mayor

cercanía al corredor. Actualmente, el trayecto entre Ancón Sur y Bolombolo se recorre a una velocidad promedio de 42 km/h, es decir, en aproximadamente una hora y veinte minutos en condiciones normales de un día hábil. Con el corredor terminado y con especificaciones que permiten velocidades de hasta 80 km/h, el tiempo de viaje se reduciría a cerca de 38 minutos.

1.2. Cuellos de botella

Los cuellos de botella son las obras que están pendientes y que se describen a continuación:

1.2.1. Pacífico 1

La falta de decisiones y acuerdos del Gobierno nacional (Agencia Nacional de Infraestructura [ANI] y el Invías) respecto a los tramos a cargo del Invías dentro del corredor Pacífico 1, desde 2014 hasta la fecha, se traduce en más de una década de ineficiente operación del corredor, inseguridad vial, incomodidad para los usuarios, mayores costos operacionales y mayores emisiones de gases de efecto invernadero por usar vías de menores especificaciones frente a las exigidas en los proyectos 4G.

- **Intercambiador Primavera y 3,4 km de doble calzada no entregados por el Invías**

  El Invías debería haber entregado estos tramos en 2018 con la firma del acta de inicio del contrato de la concesión Pacífico 1 (estas obras no hacen parte del contrato de esta concesión). A mayo de 2026, la valoración de las obras de estos 3,4 km y del intercambiador Primavera, con rubros adicionales de trámites ambientales, riesgos, pólizas y predios, asciende a $845.000 millones (2026). El plazo estimado de ejecución es de 2,5 años.

  - **Tramo 1:** 1 km en el sector Primavera, incluyendo el intercambiador vial Primavera.
  - **Tramo 2:** 2,4 km entre Rancherito 2 y Cuatro Palos. En este tramo se encuentra proyectado el nuevo peaje de la concesión. El contrato establece que este peaje definitivo, ubicado a 500 metros del peaje actual (sentido Amagá-Caldas), no se construirá mientras no se ejecuten las obras de doble calzada a cargo del Invías en este tramo. Por ello, se estima que su materialización pueda darse entre 2028 y 2030.

  El concesionario ofreció financiar y ejecutar estas obras, pero la ANI y el Invías no aceptaron. Estas entidades dicen no contar con los recursos necesarios para su ejecución. Según el concesionario, el inicio de las obras podría darse solo entre 2028 y 2030, debido a la demora en la toma de decisiones y a la falta de voluntad de la ANI.

  Recomendación/prioridad: se debe activar la conversación técnica entre las entidades competentes para buscar soluciones urgentes y dar viabilidad a estas obras. La decisión está en manos de la ANI y el Invías.

- **Reconexión en Sinifaná**

  Este es el tramo de 2 km que genera incertidumbre respecto a la terminación del proyecto Pacífico 1 y, por lo tanto, del corredor al suroccidente del país. El trazado actual atraviesa, por medio de una vía de bajas especificaciones, el talud donde ocurrió el derrumbe de mayo de 2019, que afectó la vía existente y la vía en construcción.

  Según el concesionario, las obras de la reconexión en Sinifaná tienen un valor estimado cercano a $1.31 billones ($1 billón

de capex y $0.3 billones de opex, 2026). Estas intervenciones están parcialmente financiadas con recursos previstos para el diseño original de este sector, del cual solo se ejecutó un pequeño porcentaje. El resto de los recursos los debe aportar la nación a través del Fondo de Contingencias, como consecuencia de la declaratoria del evento eximente de responsabilidad (EER).

Estas obras, diseñadas en 2022, en 2030 podrían costar cerca de $1 billón (con un índice de precios al consumidor [IPC] promedio del 4 %). Los diseños ya están aprobados por la interventoría e incluyen dos túneles de 835 metros y sus accesos. La ejecución de estas obras de reconexión en Sinifaná podría tardar 2,5 años.

Recomendación/prioridad: se debe activar la conversación técnica entre la ANI y el concesionario para buscar soluciones urgentes y dar viabilidad a las obras. Las decisiones son competencia de la ANI, que debe desembolsar los recursos necesarios para ejecutarlas.

1.2.2. Puente en Bolombolo sobre el río Cauca

La intervención consiste en la construcción de un nuevo intercambio vial en Bolombolo que conectaría las concesiones Mar 1, Pacífico 1 y Pacífico 2. La obra reemplazaría la conexión actual a través del antiguo puente sobre el río Cauca, una estructura que presenta importantes limitaciones de carga y obliga a los vehículos a pasar por las estrechas vías de Bolombolo. Se requiere una inversión aproximada de $280.000 millones y un plazo estimado de ejecución de dos años. Sin embargo, actualmente no cuenta con diseños.

Recomendación/prioridad: se debe activar la conversación técnica entre la ANI, el Invías, la Gobernación de Antioquia y los concesionarios Mar 1, Pacífico 2 y Pacífico 1 para buscar soluciones urgentes y darle viabilidad a las obras. Las decisiones son competencia de la ANI.

1.2.3. Puentes en la vía Bolombolo - Santa Fe de Antioquia

El concesionario Mar 1 (Devimar) ha alertado sobre la necesidad de repotenciar 37 puentes existentes en esta vía. Esto no hace parte de su contrato de concesión, dado que su alcance se limita a la operación y mantenimiento, por lo que se trata de un tema relevante que requiere revisión.

Recomendación/prioridad: se debe activar la conversación técnica entre la ANI y el concesionario Mar 1 para buscar soluciones urgentes a estas intervenciones dentro del marco contractual de la concesión y darles viabilidad. Las decisiones son competencia de la ANI.

1.2.4. Intercambios viales del sur del Valle de Aburrá (autopista Sur)

- **Fábricas Unidas:** contrato de obra caducado en octubre 2025 por incumplimientos del contratista. Se adjudicó un nuevo contrato a finales de 2025 y se encuentra en ejecución.

- **Calle 50:** contrato interadministrativo entre el Invías y la Alcaldía de Itagüí, sin recursos de Invías. Aún no se han iniciado procesos de contratación.

- **Acceso variante Caldas y terminación vía distribuidora:** sin diseños ni recursos asignados.

Recomendación/prioridad: se requiere la asignación de recursos por parte del Invías y de los gobiernos locales con jurisdicción

en las vías objeto de intervención. Las obras deben contratarse en el marco de la Ley 80 de 1993 y no mediante contratos interadministrativos con Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE), que tienen su propio régimen de contratación.

1.2.5. Proyecto Túnel del Toyo

Las obras del tramo 2 terminarían en diciembre de 2026. Sin embargo, el Invías sigue a cargo del contrato para la adquisición e instalación de todos los equipos electromecánicos del proyecto, que presenta retrasos tanto en el cronograma como en los desembolsos. A la fecha, no se ha iniciado la instalación, pese a que el tramo 1 está disponible y concentrará el 75 % de los equipos requeridos. La instalación concluiría en octubre de 2027, fecha en la que podría entrar en operación la totalidad del proyecto.

Recomendación/prioridad: se requiere garantizar la asignación oportuna de los recursos y acelerar la ejecución del contrato a cargo del Invías.



Cámara Colombiana de la Infraestructura – Seccional Antioquia. (2024).
Corredores 4G que pasan por Antioquia y sus pendientes.

Basado en información de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)

En verde: obras pendientes en corredores nacionales.

Nota: los corredores Necoclí-Arboletes y Santuario-Caño Alegre no hacen parte de los corredores 4G ni están enmarcados dentro del componente de Pendientes 4G. Sin embargo, son tramos de especial atención para la competitividad que están a cargo del Invías y presentan un deterioro avanzado y progresivo.

2 Infraestructura aeroportuaria

2.1. Diagnóstico

Una región aeroportuaria conectada globalmente es una apuesta estratégica para Antioquia y Colombia. En Colombia, la aviación aporta cerca del 4,3 % del PIB y sostiene alrededor de 920.000 empleos directos, indirectos e inducidos, incluido el turismo (IATA, 2024). Entre 2019 y 2025, el tráfico nacional de pasajeros creció 1,3 veces más rápido que el PIB, y el internacional, 4,6 veces (Aerocivil, 2026; DANE, 2026). En países como Brasil, Indonesia y Suecia, un aumento del 10 % en la conectividad aérea se asocia a un 4,7 % más de inversión extranjera directa, hasta un 0,5 % en el PIB, un 0,7 % en los salarios locales y hasta un 0,9 % en el empleo (Air Transport Action Group, 2024).

Sin embargo, el país depende de un solo nodo: en 2025, El Dorado concentró el 41,9 % del tráfico aéreo nacional y el 74 % de la carga, frente al 12 % de la carga movilizada por el José María Córdova (Analdex, 2026). Además, Colombia obtuvo 3,7 sobre 7 en el componente de infraestructura de transporte aéreo del Índice de Desarrollo de Viajes y Turismo (World Economic Forum, 2024). **Fortalecer el segundo nodo aéreo del país es una decisión de competitividad nacional que no admite aplazamientos.**

Antioquia cuenta con tres aeropuertos concesionados —el Internacional José María Córdova (MDE) de Rionegro, el Enrique Olaya Herrera (EOH) de Medellín y el Antonio Roldán Betancur (APO) de Carepa— y 28 aeródromos registrados, seis de ellos operativos (Gobernación de Antioquia, 2023). Los tres aeropuertos integran la concesión de seis terminales a cargo de Airplan, cuyos concedentes son la ANI y el Establecimiento Público Aeropuerto Olaya Herrera (EPAOH), con plazo mínimo a mayo de 2032 y máximo a 2048. En 2025 transitaron por ellos más de 16 millones de pasajeros, el 90 % por el MDE (14,5 millones, de ellos 4,2 millones internacionales), que además movilizó 132.159 toneladas de carga (Airplan, 2026).

El MDE, segundo aeropuerto de Colombia, opera al 140 % de su capacidad: desde 2022 alcanzó la demanda que su Plan Maestro de 2016 proyectaba para 2036, y la espera en control migratorio es de 40 a 60 minutos en hora valle y de 2,5 a 4 horas en hora pico. La pista, en cambio, aún tiene margen: su capacidad es de 180.000 operaciones al año, unas 30 por hora (Airplan, 2024), frente a 102.400 operaciones en 2024 y 108.300 en 2025 (Airplan, 2025; Airplan, 2026). Con adecuaciones de infraestructura y de procedimientos de aproximación podría llegar a 44 operaciones por hora.

En marzo de 2026, tras tres años de gestión, se firmó el Otrosí 27 al contrato de concesión, que financia con recursos propios obras de optimización por cerca de COP 164.000 millones para llevar la terminal a 17,5 millones de pasajeros en abril de 2027. Esa capacidad se agotaría hacia finales de 2028. Paralelamente, la Aerocivil adoptó el Plan Maestro Aeroportuario (PMA) actualizado (Aerocivil, 2026, Resolución 01699 del 26 de mayo), con horizonte a 2055, una nueva terminal y una segunda pista, y un costo estimado de COP 22,4 billones, 553 predios (574 hectáreas) y cerca de 67 millones de m^3 de movimiento de tierras. Este PMA requiere profundizarse por su falta de gradualidad y sus retos de financiación.

Frente a este panorama, la consolidación de la **región aeroportuaria conectada globalmente** podría generar más de 60.000 empleos directos e indirectos (según proyecciones del plan maestro del MDE y casos como Schiphol, Querétaro y Lima) e impulsar inversiones privadas estimadas en USD 2.000 millones en la próxima década (ACI Medellín, 2025; Invest in Oriente, 2025), a partir de actividades conexas como el mantenimiento mayor de aeronaves, la carga, la logística, la manufactura y los servicios empresariales. Bajo un modelo de ciudad-región aeroportuaria, además, incrementaría el flujo de visitantes, integraría a Antioquia y a Colombia a cadenas globales de valor y posicionaría al departamento como puerta de entrada a Suramérica.

2.2. Cuellos de botella

El sistema aeroportuario de Antioquia, en especial el MDE, evidencia tensiones entre capacidad y demanda, disponibilidad de suelo y planeación territorial de largo plazo. Los principales retos son:

a. **Déficit de capacidad en el corto plazo y ausencia de una estrategia de transición.** La demanda crece más rápido de lo que prevé el PMA (en 2025 superó su proyección en más de 500.000 pasajeros), que sitúa la nueva terminal hacia 2035-2036 y no plantea una solución escalonada para el periodo intermedio. Se requiere una nueva terminal en el corto plazo, sin esperar a 2035 y manteniendo en operación la terminal actual.

b. **Gestión predial y viabilidad financiera.** El PMA supone que la Aerocivil adquiera los predios entre 2026 y 2028, escenario poco viable ante el déficit fiscal. La zona tuvo una declaratoria de utilidad pública previa y alta presión inmobiliaria: utilizar exclusivamente los mecanismos forzosos tradicionales podría elevar la conflictividad social, los litigios y el costo del suelo. **Además, la Ley 1682 de 2013 no permite activar la gestión predial desde la fase de planeación.**

c. **Retos técnicos y financieros del PMA.** Su costo, la magnitud del movimiento de tierras en suelos arcillosos y la concentración temporal de las inversiones exigen profundizar el PMA hacia una ejecución realista y gradual en el corto, mediano y largo plazo.

d. **Procesos migratorios insuficientes para la demanda.** Las esperas en hora pico afectan la experiencia de los viajeros y la percepción internacional del país. El Otrosí 27 amplía equipos Biomig y módulos de atención, pero persiste la brecha de personal, presupuesto y tecnología de Migración Colombia.

e. **Conectividad intermodal insuficiente del MDE con los valles de Aburrá y San Nicolás,** al servicio de viajeros, residentes y carga de comercio exterior, sin afectar la movilidad de quienes no son usuarios del aeropuerto.

f. **Limitaciones del Olaya Herrera.** Se requiere un estudio técnico y riguroso de la vocación y posible traslado o redefinición del Enrique Olaya Herrera, en concordancia con las necesidades de la población de la región. Este análisis deberá considerar los avances tecnológicos de la industria aeronáutica, incluida la operación de aeronaves de despegue y aterrizaje vertical para el transporte comercial de pasajeros y carga, con costos competitivos frente a las aeronaves tradicionales de ala fija.

g. **Urabá: polo de desarrollo con capacidad aeroportuaria limitada.** Es necesario definir las capacidades aeroportuarias que requiere Urabá en conexión con Puerto Antioquia y el Caribe.

2.3. Recomendaciones y rutas de acción

- **Condiciones habilitantes desde el nivel nacional**

  El avance de estos proyectos requiere decisiones, marcos normativos y recursos del nivel nacional, en particular en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2026-2030 y el Presupuesto General de la Nación (PGN):

  a. **Declarar como Proyecto de Interés Nacional Estratégico (PINE)** la ampliación del MDE y la conversión del EOH, e incluir en el PND un artículo que habilite programas estratégicos con concurrencia de fuentes, articulados por una Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIIPE), para agilizar la adquisición de predios, la consulta previa, los trámites ambientales y los asuntos jurídicos.

  b. **Crear un modelo especial de gestión predial aeroportuaria** mediante un artículo del PND que autorice fiducias, patrimonios autónomos y fondos especializados, y **reformar la Ley 1682 de 2013** para activar la gestión predial desde la planeación, permitir la compra anticipada de suelo, habilitar bancos de tierras y operadores urbanos, y revisar los cupos de vigencias futuras.

  c. **Garantizar recursos plurianuales** para la compra de predios, los estudios y la infraestructura conexa, vía PGN, vigencias futuras o un esquema fiduciario que destine a este propósito los ingresos regulados de la concesión una vez dejen de ser percibidos por el concesionario.

  d. **Fortalecer a Migración Colombia** con ampliación de planta, recursos de funcionamiento e inversión para la automatización del control migratorio, y convenios con la Cancillería y las entidades territoriales para el registro biométrico en Biomig.

  e. **Financiar la profundización del PMA** considerando la gradualidad, la urgencia de la nueva terminal, la compra de predios, la segunda pista a largo plazo y el movimiento de tierras, y revisar el marco regulatorio de las APP para facilitar intervenciones parciales que aumenten la capacidad.

  f. **Hacer seguimiento a las obras del Otrosí 27** y a la definición de la nueva terminal por parte de la ANI, el EPAOH y la Aerocivil, para reducir al mínimo la brecha de capacidad que se abriría desde finales de 2028.

  g. **Definir una estrategia nacional de integración intermodal en las Bases del PND,** con prioridad en la conexión entre los valles de Aburrá y San Nicolás.

  h. **Habilitar la contratación de un plan maestro aeroportuario para Urabá.**

- **Compromisos políticos requeridos para el proyecto**

  La región aeroportuaria trasciende la infraestructura: es un polo de desarrollo que genera empleo y conecta al país con el mundo. Se propone a la bancada antioqueña:

  a. **Presentar y respaldar en el PND** los artículos sobre la declaratoria PINE, la gestión predial especial y la integración intermodal, así como la reforma a la Ley 1682 de 2013.

b. **Asegurar en el PGN** las partidas para el fortalecimiento de Migración Colombia, la compra de predios y la profundización del PMA del MDE.
c. **Respaldar el consenso regional sobre las decisiones que no admiten espera:** la nueva terminal como prioridad, la continuidad operativa de la terminal existente, la protección de predios estratégicos, la reserva y compra del suelo para la segunda pista y la optimización de la pista actual.
d. **Garantizar la articulación interinstitucional** entre la Presidencia, el Ministerio de Transporte, la Aerocivil, la ANI, el EPAOH, Migración Colombia, la Gobernación, los municipios y las comunidades, mediante una comisión permanente para el desarrollo del PMA.
e. **Promover la atracción de inversión extranjera** para estos proyectos y para industrias exportadoras como la reparación de aeronaves, los productos perecederos y los bienes de alto valor susceptibles de transporte aéreo.

Referencias

Aeronáutica Civil. (2026). Estadísticas de las actividades aeronáuticas: movimiento de pasajeros 2019–2025. https://www.aerocivil.gov.co/atencion/estadisticas-de-las-actividades-aeronauticas

Aeronáutica Civil. (26 de mayo de 2026). Resolución 01699: actualización del Plan Maestro Aeroportuario del Aeropuerto Internacional José María Córdova.

Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI Medellín]. (2 de diciembre de 2025). En 2025 Medellín creció cerca de un 266 % en inversión y cooperación internacional. https://acimedellin.org/in-2025-medellin-grew-nearly-266-in-investment-and-international-cooperation/

Air Transport Action Group [ATAG]. (5 de diciembre de 2024). Aviation: Benefits Beyond Borders 2024. https://aviationbenefits.org/downloads/aviation-benefits-beyond-borders-2024/

Airplan. (2024). Estado actual y las acciones requeridas en una línea de tiempo para el desarrollo óptimo del Aeropuerto Internacional José María Córdova. Documento interno de trabajo.

Airplan. (7 de enero de 2025). Así nos fue en 2024. https://www.airplan.aero/noticias/asi-nos-fue-en-2024-airplan

Airplan. (14 de enero de 2026). Nuestro 2025, ¡en cifras! Aeropuerto Internacional José María Córdova. https://www.aeropuertorionegro.co/noticias/nuestro-2025-en-cifras-mde

Asociación Nacional de Comercio Exterior [Analdex]. (18 de marzo de 2026). Informe tráfico aéreo en Colombia, enero a diciembre 2025. https://analdex.org/2026/03/18/informe-trafico-aereo-en-colombia-enero-a-diciembre-2025/

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026). Producto Interno Bruto (PIB): series encadenadas de volumen. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales

Gobernación de Antioquia. (2023). Plan Maestro de Transporte y Logística de Antioquia. Medellín.

IATA. (2024). The Value of Air Transport to Colombia. https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/the-value-of-air-transport-to-colombia

Invest in Oriente. (2025). Históricos de inversión en el Oriente antioqueño. Agencia de Promoción de Inversión del Oriente Antioqueño. https://investinoriente.org/

World Economic Forum. (2024). Travel & Tourism Development Index 2024. Insight report. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Travel_and_Tourism_Development_Index_2024.pdf

3 Infraestructura portuaria

3.1. Diagnóstico

Urabá reúne condiciones excepcionales para consolidarse como una de las principales plataformas logísticas y portuarias del país. Su ubicación estratégica sobre el litoral colombiano, donde Antioquia cuenta con más de 500 km de costa, lo convierte en un punto natural de conexión entre las regiones caribe, andina y pacífica, con acceso directo a los mercados de Centroamérica, Norteamérica y las principales rutas marítimas internacionales. Su principal ventaja competitiva es logística. Gracias a la infraestructura portuaria que se desarrolla en la región, Urabá se configura como la salida marítima más cercana al Caribe para los principales centros productivos del país.

Medellín se encuentra a aproximadamente 309 km de Urabá, mientras que la distancia a Cartagena es de 740 km. En el caso de Bogotá, Urabá se ubica a 724 km, frente a los 1074 km que la separan de Cartagena. Las ciudades del Eje Cafetero presentan reducciones similares en distancia. Estas diferencias se traducen en menores tiempos de transporte y en reducciones significativas de los costos logísticos para el comercio exterior colombiano.

Sobre estas ventajas se desarrolla actualmente la terminal marítima Puerto Antioquia, el proyecto portuario más importante de la región. La obra contempla una inversión cercana a los USD 800 millones, una capacidad de movilización estimada de siete millones de toneladas anuales y la generación de aproximadamente 2800 empleos directos durante su construcción y operación. Adicionalmente, se estima que su puesta en marcha impulse la llegada de cerca de 800 nuevas empresas vinculadas a actividades logísticas, industriales y de comercio exterior.

A Puerto Antioquia se suman otros proyectos estratégicos como Puerto Pisisí, Puerto Cirilo y Puerto Progreso, que fortalecen la capacidad portuaria del golfo de Urabá y consolidan una visión de largo plazo para la región como nodo logístico nacional.

El desarrollo portuario está acompañado por inversiones en infraestructura vial que resultan fundamentales para garantizar la competitividad de la región. Entre ellas se destacan la variante Nueva Colonia; la vía Riogrande-Nueva Colonia; la ruta entre Necoclí, San Juan de Urabá y Arboletes, y la conexión con los corredores Mar 1, Mar 2 y el Túnel del Toyo. Estas obras permitirán acercar el Caribe al centro productivo del país, mejorar la movilidad de carga y fortalecer la integración territorial.

Complementariamente, Urabá cuenta con activos estratégicos para potenciar el impacto de la infraestructura portuaria. La Zona Franca Permanente de Urabá dispone

de 25 hectáreas (ha) habilitadas hasta 2053 y más de 155 ha proyectadas para expansión, mientras que la región avanza en la estructuración de iniciativas logísticas, industriales y de transporte regional que buscan aprovechar las oportunidades derivadas del crecimiento portuario. A estos activos se suman el Régimen Aduanero Especial de Urabá (Decreto 1165 de 2019), la condición de Puerto Antioquia como Zona Franca Permanente Especial, la inclusión de varios municipios de la subregión en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) y la categoría de Distrito Especial Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Biodiverso otorgada a Turbo (Acto Legislativo 02 de 2021).

En conjunto, estas inversiones posicionan a Urabá como una de las principales apuestas de infraestructura para Colombia durante las próximas décadas, con capacidad para reducir costos logísticos, fortalecer las exportaciones, atraer inversión privada y consolidar una nueva puerta de entrada y salida para el comercio exterior del país.

3.2. Cuellos de botella

A pesar de las inversiones en curso y del potencial estratégico de Urabá para la competitividad nacional, persisten restricciones estructurales que limitan la consolidación de la región como una plataforma logística, industrial y exportadora de escala internacional:

- **Rezago en infraestructura de acceso y conectividad para el sistema portuario:** la infraestructura portuaria avanza a una velocidad superior a la de las obras complementarias requeridas para garantizar su operación eficiente. Aunque proyectos como Puerto Antioquia ya se encuentran en funcionamiento, corredores estratégicos como la vía Riogrande-Nueva Colonia; la ruta entre Necoclí, San Juan de Urabá y Arboletes, y la variante Nueva Colonia presentan rezagos en estructuración, financiación o ejecución.

  Esta situación genera riesgos significativos para la competitividad de los proyectos portuarios, pues limita la capacidad de movilización de carga, aumenta los costos logísticos y puede trasladar externalidades negativas a los centros poblados de la región. La ausencia de redes viales secundarias y terciarias fortalecidas también dificulta la integración de los pequeños productores rurales y de los municipios periféricos a las dinámicas económicas que generará el desarrollo portuario.

- **Debilidades institucionales y de gobernanza territorial:** el crecimiento económico proyectado para Urabá exige una institucionalidad robusta y mecanismos de gobernanza acordes con la magnitud de las transformaciones que se avecinan. Persisten desafíos relacionados con la actualización de los planes de ordenamiento territorial (POT); la coordinación entre el municipio y las instancias de planeación supramunicipal; la gestión del suelo para proyectos estratégicos; la seguridad jurídica de la tierra, y la articulación entre entidades nacionales, departamentales y locales.

  La ausencia de estos instrumentos puede generar conflictos de uso del suelo, dificultades para la expansión urbana e industrial, incremento en los costos de los proyectos y pérdida de oportunidades de inversión.

- **Instrumentos dispersos y sin un régimen integral para la inversión:** Urabá cuenta con varios tratamientos diferenciales, pero

cada uno responde a un objetivo parcial (comercial, tributario, portuario o administrativo) y ninguno opera como un régimen integral de atracción de inversión y desarrollo productivo. El ordenamiento jurídico colombiano no contempla una figura equivalente a una Zona Económica Especial, y las Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE), el régimen territorial de incentivos más cercano, no incluyen a Urabá y excluyen la actividad portuaria. A esto se suma la ausencia de mecanismos de estabilidad jurídica para grandes inversiones desde la derogación de los contratos de estabilidad jurídica (Ley 963 de 2005).

Esta dispersión eleva los tiempos y costos de instalación para los inversionistas y resta competitividad a Urabá frente a territorios que ofrecen esquemas integrales de incentivos, facilitación y gobernanza.

- **Déficit de infraestructura habilitante para el crecimiento económico:** el desarrollo portuario y logístico demandará incrementos sustanciales en la capacidad de prestación de servicios públicos domiciliarios, energía, conectividad digital, gestión de residuos y equipamientos urbanos. Actualmente, varios municipios de la región presentan brechas en la cobertura y la calidad de estos servicios, situación que podría convertirse en una limitante para la llegada de nuevas industrias, el crecimiento poblacional y el establecimiento de empresas de logística y manufactura. La experiencia internacional demuestra que el éxito de los grandes nodos logísticos depende no solo de la infraestructura de transporte, sino también de la disponibilidad de servicios públicos confiables y competitivos.

- **Riesgo de pérdida de competitividad frente a otros corredores logísticos del país y la región:** la ventana de oportunidad que hoy tiene Urabá no es permanente. Diversos territorios de América Latina están realizando inversiones aceleradas para atraer cadenas logísticas, industriales y de exportación asociadas a fenómenos como el *nearshoring* y la relocalización de actividades productivas. Los retrasos en infraestructura, institucionalidad y servicios pueden traducirse en pérdida de inversión privada, reducción de oportunidades de empleo y menor participación de Colombia en las nuevas dinámicas del comercio internacional.

3.3. Recomendaciones y rutas de acción

- **Condiciones habilitantes desde el nivel nacional**

  - **Convertir a Urabá en la primera Zona Económica Especial integral de Colombia, con epicentro en el Distrito de Turbo:** la propuesta busca articular en una sola figura los instrumentos hoy dispersos y ofrecer al inversionista lo que más valoran las experiencias exitosas del mundo, como Jebel Ali, Panamá Pacífico o las zonas francas de Costa Rica, y lo que más ha escaseado en la región: seguridad jurídica y reglas estables de largo plazo. Se plantean dos rutas complementarias:

    1. **Corto plazo (12 a 18 meses):** reformar el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, que crea las ZESE, para incluir expresamente al Distrito de Turbo y a los municipios del eje portuario, y levantar la exclusión que hoy impide

aplicar el régimen a la actividad portuaria, logística y agroindustrial. Es una vía de bajo riesgo legislativo: el régimen ya fue ampliado por ley ordinaria a Buenaventura y Barrancabermeja (Leyes 2238 y 2240 de 2022), y la DIAN ya lo opera.

2. **Mediano plazo (2 a 4 años):** tramitar una ley propia de Zona Económica Especial de Urabá que integre en un solo régimen los componentes tributario, aduanero, de gobernanza y de facilitación.

En ambas rutas, el régimen debería incluir un paquete de incentivos a la medida de la vocación de Urabá. En renta, un esquema escalonado tipo ZESE extendido a las actividades portuaria, logística y agroindustrial, con tarifa y duración definidas a partir de la modelación fiscal. Además, exención de IVA a la importación de bienes de capital, articulación con los beneficios aduaneros vigentes e incentivos atados a la generación de empleo formal local, para atacar deliberadamente la alta informalidad de la subregión. De manera transversal: contratos de estabilidad jurídica de largo plazo, arbitraje internacional, una ventanilla única que simplifique los trámites de instalación y operación, y una autoridad de gobernanza especializada, de carácter mixto, que coordine la promoción de inversión y el desarrollo del territorio. Las dos rutas requieren el aval fiscal del Ministerio de Hacienda y el respaldo del Congreso, del Gobierno nacional y de los aliados regionales.

- **Priorizar recursos plurianuales para las obras de conectividad asociadas al sistema portuario:** garantizar recursos del PGN para:
  - Ruta Necoclí - San Juan de Urabá - Arboletes.
  - Vía Riogrande - Nueva Colonia.
  - Accesos a Puerto Antioquia.
  - Variantes de Chigorodó y Mutatá.
  - Infraestructura vial secundaria y terciaria complementaria.

  Estas inversiones deben entenderse como obras habilitantes para el comercio exterior colombiano, no únicamente como proyectos regionales.

- **Crear un programa especial para el desarrollo logístico e industrial de Urabá:** diseñar un instrumento nacional que articule infraestructura portuaria, zonas francas, parques industriales, agroindustria, logística y comercio exterior bajo una visión de desarrollo económico territorial. Este programa podría estructurarse mediante un Conpes o una estrategia interinstitucional liderada por el Gobierno nacional, y servir como hoja de ruta de transición mientras se consolida el régimen de Zona Económica Especial.

- **Impulsar una zona logística e industrial de escala regional:** promover la estructuración de una zona libre portuaria o una plataforma logística regional, que haría parte del ámbito territorial de la Zona Económica Especial y que integre puertos, la Zona Franca Permanente de Urabá, actividades agroindustriales, servicios logísticos, centros de distribución y procesos de transformación productiva. La experiencia internacional demuestra que los mayores impactos económicos de los puertos se generan cuando estos se articulan con ecosistemas industriales y logísticos.

- **Fortalecer la infraestructura habilitante:** priorizar inversiones nacionales y regionales en energía, acueducto y saneamiento, conectividad digital, gestión de residuos, equipamientos urbanos, entre otros. Estas inversiones deben anticiparse al crecimiento económico esperado y no responder únicamente a déficits existentes.

- **Diseñar instrumentos financieros para proyectos estratégicos:** promover esquemas de financiación que faciliten el cierre financiero de proyectos de infraestructura portuaria y logística mediante asociaciones público-privadas (APP), garantías públicas, financiamiento multilateral, fondos de infraestructura e incentivos para la inversión privada.

- **Compromisos requeridos**

  - **Preparar el sustento técnico y la coalición para la Zona Económica Especial:** elaborar el estudio de factibilidad y la modelación fiscal con la Gobernación de Antioquia, el DNP, la DIAN y el Ministerio de Hacienda; conformar una mesa jurídica que redacte el articulado, y construir una coalición entre el Gobierno nacional, el Congreso, la Gobernación, el sector empresarial y la banca multilateral.

  - **Impulsar la actualización de los POT municipales con enfoque logístico-portuario:** garantizar que los municipios del eje bananero, empezando por el Distrito de Turbo, incorporen en sus instrumentos de planificación territorial las necesidades derivadas del crecimiento portuario, industrial y urbano proyectado, incluida la destinación de suelo industrial.

  - **Avanzar en la consolidación de un esquema de gobernanza regional:** respaldar la estructuración del área metropolitana del eje de Urabá o mecanismos equivalentes de coordinación territorial que permitan gestionar de manera conjunta la movilidad, los servicios públicos, la planificación urbana y el desarrollo económico.

  - **Fortalecer la seguridad jurídica sobre la tierra:** impulsar procesos de formalización, clarificación de la propiedad y gestión del suelo que faciliten la ejecución de proyectos estratégicos y reduzcan riesgos para los inversionistas, incluido el saneamiento predial del área de influencia portuaria con la Agencia Nacional de Tierras.

  - **Promover una agenda de atracción de inversión nacional e internacional:** desarrollar incentivos y estrategias de promoción para atraer empresas vinculadas a logística, manufactura, agroindustria, comercio exterior y servicios especializados.

  - **Impulsar una visión multimodal de largo plazo para Urabá:** garantizar la articulación entre infraestructura portuaria, vial, aeroportuaria, logística y de transporte regional bajo una estrategia integral que convierta a Urabá en el principal nodo logístico del Caribe colombiano y una de las principales plataformas de comercio exterior del país.

- **Otras prioridades a tener en cuenta**

Prioridad	Propuesta	¿Por qué es importante?
Conectividad estratégica para Urabá	Priorizar el desarrollo del **corredor Casa Verde - Zungo,** acceso al **aeropuerto de Apartadó,** garantizando su carácter de vía pública y las especificaciones técnicas requeridas para atender el crecimiento de la región.	El desarrollo del sistema portuario de Urabá y la consolidación de los corredores 4G han convertido a la región en uno de los **principales polos logísticos del país.** Fortalecer la conectividad del aeropuerto con la red vial es clave para potenciar la competitividad, facilitar el transporte de pasajeros y carga, y consolidar el desarrollo económico de la subregión.
Modernización del régimen de APP	Actualizar la **Ley 1508 de 2012,** incorporando las lecciones aprendidas de las concesiones 4G y 5G para fortalecer el esquema de Asociaciones Público-Privadas.	Esta reforma permitiría habilitar mecanismos más ágiles para **culminar corredores estratégicos,** incorporar obras complementarias a concesiones existentes y estructurar una **nueva generación de proyectos APP** con mayor flexibilidad, eficiencia y seguridad jurídica, respondiendo a las necesidades actuales de infraestructura del país.
Gestión del riesgo y adaptación del cambio climático	Incorporar de manera transversal criterios de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático en la planeación, diseño, construcción y operación de la infraestructura.	Es fundamental desarrollar **obras más resilientes** frente a eventos climáticos extremos, especialmente en territorios que han sufrido afectaciones por temporadas de lluvias, inundaciones y movimientos en masa. La coordinación entre la UNGRD, las autoridades ambientales y las entidades territoriales permitirá **reducir la vulnerabilidad,** proteger las inversiones y garantizar la continuidad de la infraestructura y los servicios que presta.

Referencias

Agencia Nacional de Infraestructura. *Puerto Antioquia: avances constructivos y especificaciones técnicas.*

Augura. *Coyuntura Bananera 2023 y reportes sectoriales 2024.*

Banco Interamericano de Desarrollo. *Proyecto Puerto Antioquia.*

Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022* (art. 268, Zonas Económicas y Sociales Especiales).

Farole, T., & Akinci, G. (Eds.). (2011). *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions.* Banco Mundial.

Gobernación de Antioquia. *Infraestructura de Urabá.* Presentación institucional.

Ministerio de Transporte. *Plan Maestro de Transporte Intermodal de Colombia*.

Proantioquia. *Urabá como motor industrial, agroindustrial y portuario de Colombia*.

Proantioquia. (2026). *Nota técnica: Zona Económica Especial para el Urabá antioqueño. Elementos para una ruta jurídica*. Documento de trabajo.

United Nations Conference on Trade and Development. (2019). *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*. Naciones Unidas.

Zona Franca Permanente de Urabá. *Información institucional y portafolio de expansión*.

CONGRESO Y REGIÓN **EN ACCIÓN**

Antioquia 2026 - 2030

SALUD Y BIENESTAR

Documento preparado por
equipo técnico de Comfama y Andi.

comfama

ANDI SECCIONAL ANTIOQUIA | MÁS PAÍS


FARMACIA
HOSPITAL CLÍNICO
UNIDAD SE FARMACIA
RUKREE -
UNIDAD DE FARMACIA
- ELENA G.
AMOXICILINA 500mg

1 Salud y bienestar: avanzar hacia un sistema sostenible en Antioquia y Colombia, centrado en las personas

1.1. Diagnóstico

El sistema de salud colombiano enfrenta una transición estructural caracterizada por cambios en su perfil epidemiológico, el aumento de las enfermedades crónicas y de los trastornos de salud mental, el envejecimiento de la población y el incremento de las expectativas ciudadanas en relación con el acceso y la calidad de los servicios. Esto ha evidenciado las limitaciones de un modelo históricamente orientado a la atención de eventos agudos, en detrimento de la gestión integral del riesgo y la prevención de la enfermedad.

En paralelo, el sistema enfrenta una **crisis de sostenibilidad financiera** asociada al incremento del gasto en salud, la insuficiencia de recursos frente a las crecientes necesidades y el deterioro de los flujos financieros entre aseguradores y prestadores. Según información de la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC), **la deuda reportada por hospitales y clínicas superó los $25,7 billones al cierre de 2025,** con altos niveles de mora y concentración en las Entidades Promotoras de Salud (EPS), lo que afecta la liquidez, la operación y la capacidad de expansión de la red prestadora.

Adicionalmente, distintos análisis técnicos y gremiales advierten una **brecha estructural entre los ingresos y recursos disponibles y el costo real de la atención en salud, en el contexto señalado anteriormente.** Se estima un déficit operativo cercano a los $10 billones anuales y la necesidad de un ajuste de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) de al menos el 16 % para empezar a estabilizar su operación. Esta brecha se refleja en una siniestralidad cercana al 107,8 %, lo que significa que por cada $100 que ingresan al sistema se destinan aproximadamente $108 solo a la atención en salud. Esta situación tiene un impacto directo sobre:

- El acceso oportuno a servicios y medicamentos.
- La estabilidad financiera de hospitales y clínicas.
- La inversión en infraestructura y tecnología.
- La capacidad de respuesta del sistema frente a nuevas demandas.

Dado que el debate de sostenibilidad del sistema está ligado al Presupuesto General de la Nación (PGN), es necesario dimensionar su magnitud fiscal. Para 2026, el PGN asciende a **$557 billones.** En paralelo, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres) informó un presupuesto de financiación del sistema para ese mismo año de **$114,8 billones**. A nivel sectorial, el Ministerio de Salud del Gobierno anterior reportó una apropiación de **$78,17 billones para 2026,** lo que evidencia la necesidad de previsibilidad presupuestal y una ejecución efectiva de los recursos.

En Antioquia, estos desafíos se reflejan en **tensiones de liquidez y sostenibilidad de actores clave del sistema,** incluidas las EPS públicas y la red hospitalaria. En particular, entidades como **Savia Salud EPS** afrontan presiones financieras asociadas a la alta concentración de población con mayor necesidad de atención.

Tras la finalización de la intervención administrativa, la entidad retornó a la administración de sus accionistas e inició una nueva etapa enfocada en su recuperación financiera y sostenibilidad de largo plazo, en un contexto que exige avanzar en soluciones relacionadas con la suficiencia de recursos y la continuidad de la atención.

Al mismo tiempo, instituciones de referencia como el Hospital General de Medellín continúan expuestas a las tensiones financieras que enfrenta el sistema, con impactos sobre su capacidad operativa y la sostenibilidad de la prestación de los servicios.

En el ámbito territorial, **Antioquia también permite anticipar algunos desafíos del país.** El departamento combina experiencias valiosas, como la telemedicina y los esquemas extramurales, con brechas persistentes de acceso efectivo en zonas rurales y dispersas. Esta realidad evidencia que la cobertura formal no equivale necesariamente a acceso real (oportunidad, continuidad y resolución).

Asimismo, Antioquia cuenta con capacidades instaladas relevantes en el régimen contributivo que conviene preservar. **Experiencias como las desarrolladas alrededor de EPS Sura han permitido consolidar modelos de atención** con cobertura significativa, redes organizadas y gestión del riesgo a escala. En un contexto de tensiones sobre el aseguramiento, estas capacidades deben reconocerse como un activo estratégico del sistema y protegerse para garantizar la continuidad de la atención en el territorio.

Adicionalmente, el sistema continúa operando de manera fragmentada entre los distintos actores (EPS, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud [IPS], entidades territoriales y demás instituciones), lo que genera barreras en la atención, duplicidades, ineficiencias y dificultades en la coordinación del cuidado, especialmente de las enfermedades crónicas y los problemas de salud mental. En este escenario existe una capacidad institucional relevante que no se articula suficientemente: **las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), que cuentan con competencias y recursos de promoción y prevención que deberían integrarse a la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS).**

Finalmente, la articulación entre el sistema de salud y los determinantes sociales del bienestar, como la educación, el empleo, la actividad física, la cultura, la salud mental, la comunidad y los entornos en los que las personas viven y se relacionan, sigue siendo limitada. Esta situación reduce la capacidad para prevenir enfermedades y mejorar los resultados en salud.

En este contexto, resulta necesario ampliar la conversación más allá del sistema de salud hacia una visión integral de bienestar y desarrollo humano. Desafíos como el envejecimiento poblacional, la salud mental, el sedentarismo, la soledad, la multimorbilidad y la baja cohesión social difícilmente podrán resolverse solo desde los centros de salud, hospitales o clínicas. Esta realidad exige reconocer que la sostenibilidad dependerá no solo de financiar la atención de la enfermedad, sino también de la construcción de condiciones que permitan a las personas vivir más años con autonomía, funcionalidad, vínculos sociales sanos y bienestar emocional.

Desde esta perspectiva, la longevidad saludable y la salud mental adquieren un carácter estructural para Antioquia y Colombia. Actores como las cajas de compensación familiar pueden desempeñar un papel más protagónico como plataformas de bienestar y prevención, al articular servicios de salud con educación, cultura, recreación y actividad física.

1.2. Cuellos de botella

La situación actual del sistema de salud evidencia una serie de restricciones estructurales que limitan su sostenibilidad y capacidad de respuesta. En primer lugar, persiste una **insuficiencia y rigidez financiera derivada de la desalineación entre el valor de la UPC y el costo real de la atención,** en un contexto de crecimiento sostenido del gasto asociado al envejecimiento poblacional, la incorporación de nuevas tecnologías y la inflación médica. Esta situación se ve agravada por la limitada flexibilidad del sistema para ajustar sus fuentes y usos de financiación frente a nuevas demandas.

El sistema enfrenta también una **alta fragilidad en términos de liquidez, reflejada en los niveles de cartera y mora** de aseguradores y prestadores. Esta situación afecta directamente el flujo de caja de hospitales y clínicas, comprometiendo su operación, la estabilidad del talento humano y su capacidad de inversión. Asimismo, genera riesgos de deterioro de la red prestadora, infraestructura crítica para garantizar el acceso a los servicios de salud.

A estas tensiones se suma la ya mencionada **fragmentación del sistema, caracterizada por una débil articulación entre EPS, ARL, IPS, entidades territoriales y demás actores.** Esto se traduce en trayectorias de atención descoordinadas, especialmente en el manejo de enfermedades crónicas y problemas de salud mental; debilidades en los procesos de referencia y contrarreferencia, y limitada trazabilidad clínica y administrativa del paciente, con impactos en la calidad, la oportunidad y la eficiencia.

De igual forma, persiste un **modelo de atención centrado en la enfermedad,** con incentivos que privilegian la atención curativa sobre la prevención, la promoción y la gestión del riesgo. Esto ha limitado el desarrollo de intervenciones tempranas y la incorporación estructural de la salud mental, en un contexto donde estas condiciones representan una creciente carga para el sistema. Además, esta lógica restringe la capacidad de articular el sistema de salud con una visión más amplia de bienestar, que incorpore actividad física, envejecimiento saludable, vínculos comunitarios y entornos protectores como parte de la respuesta a los desafíos actuales de salud.

Otro cuello de botella es la **falta de integración efectiva entre las capacidades institucionales que deberían operar de manera complementaria** para generar mejores resultados en salud y reducir la carga futura: las ARL, las EPS y las cajas de compensación familiar. Aunque existe potencial para articular acciones de prevención, salud laboral, salud mental y promoción del bienestar en entornos comunitarios y empresariales, en la práctica persisten reglas, incentivos y esquemas operativos que funcionan de manera aislada, limitando la coordinación de acciones preventivas, la gestión del riesgo y la continuidad del cuidado.

En el ámbito territorial se mantienen **brechas significativas entre regiones en temas de acceso y capacidad instalada.** Estas desigualdades se reflejan en mayores presiones sobre sistemas locales como el de Antioquia, que enfrenta una elevada demanda de servicios y desafíos para garantizar la sostenibilidad de EPS públicas y hospitales y clínicas de referencia, particularmente en zonas rurales y dispersas, donde la cobertura formal no siempre se traduce en acceso efectivo.

En Antioquia, estas tensiones territoriales se intensifican ante los riesgos de continuidad y

flujo de recursos asociados a actores clave del aseguramiento y la red pública. Por ejemplo, la situación de **Savia Salud EPS concentra un riesgo crítico:** si no se garantizan el pago corriente y reglas claras de transición y gobernanza operativa, se incrementa la presión sobre la red pública y privada del departamento, afectando la oportunidad, la capacidad resolutiva y la estabilidad de servicios esenciales. La evidencia institucional relacionada con sus niveles de pasivo y siniestralidad pone de manifiesto la necesidad de implementar correctivos verificables y esquemas de gestión modernos que preserven la continuidad de la atención mientras se resuelven discusiones estructurales del sistema.

Por su parte, aunque hay una oportunidad significativa para mejorar el acceso y la eficiencia mediante la **telemedicina, la interoperabilidad y la inteligencia artificial (IA),** existen barreras regulatorias, técnicas y de incentivos para su adopción a escala. La expansión efectiva de estas herramientas requiere reglas claras para su habilitación, incentivos alineados para su uso clínico y mecanismos robustos de interoperabilidad y protección de datos, de modo que contribuyan a la continuidad asistencial y no profundicen la fragmentación actual.

Adicionalmente, persiste una **subvaloración de la infraestructura de bienestar como componente de la infraestructura que contribuye a la salud.** Parques, espacios deportivos, equipamientos culturales y entornos comunitarios siguen siendo vistos, principalmente, como oferta social complementaria y no como activos estratégicos para prevenir enfermedades, promover la salud mental, fortalecer vínculos sociales y contribuir a la calidad de vida. Esta desconexión limita la posibilidad de construir una política de largo plazo que articule sistema de salud, territorio y bienestar.

Finalmente, se evidencian **debilidades en la gobernanza y la estabilidad institucional del sistema,** asociadas a la incertidumbre regulatoria, la falta de claridad en las reglas de intervención sobre los actores y la pérdida de confianza entre los distintos agentes, lo que limita la capacidad de coordinación y respuesta del sistema en su conjunto.

1.3. Recomendaciones y rutas de acción

La situación actual del sistema de salud exige una agenda de emergencia responsable, cuya sostenibilidad futura no dependa únicamente de mayores recursos financieros, sino también de la capacidad de modernizar los incentivos, integrar actores y alinear el sistema hacia la prevención, el bienestar y los resultados en salud poblacional.

En este contexto, resulta necesario avanzar en una agenda integral que combine ajustes normativos (ley, decreto y resolución), definiciones estratégicas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y decisiones concretas de asignación de recursos en el PGN, a través de acciones en los siguientes frentes:

1.3.1. Estabilizar la liquidez del sistema: la deuda acumulada con hospitales y clínicas supera los $25 billones y amenaza la sostenibilidad operativa de múltiples instituciones. Por lo tanto, se requiere:

- Incorporar una línea específica en el PGN para saneamiento de cartera, con priorización de las IPS críticas y de prestadores en riesgo financiero y operativo.
- Definir, con seguimiento y control político desde el Congreso, un plan extraordinario de saneamiento de cartera con metas verificables, cronograma y reglas claras de asignación de

recursos, en coherencia con las decisiones adoptadas en el marco del seguimiento que realiza la Corte Constitucional a la suficiencia financiera del sistema de salud.
- Definir desde el Congreso, mediante actos regulatorios y control político, un plan extraordinario de saneamiento con metas verificables, cronograma y reglas de asignación de recursos.
- Establecer obligaciones de giro oportuno y trazabilidad financiera, fortaleciendo mecanismos de seguimiento al flujo de recursos.
- Definir reglas claras para la operación y transición de las EPS intervenidas, garantizando continuidad en la atención.

1.3.2. Ajustar la financiación del sistema y garantizar la discusión presupuestal: el país necesita conocer el costo real del sistema. En el debate del PGN, es clave asegurar asignaciones suficientes y predecibles para los componentes críticos (aseguramiento [UPC], saneamiento de cartera, fortalecimiento del primer nivel, talento humano e infraestructura). En este sentido, se requiere:
- Incorporar en el PND una directriz específica sobre la sostenibilidad financiera del sistema de salud, que ordene revisar periódicamente la suficiencia de la UPC con base en criterios técnicos como envejecimiento, inflación médica, tecnologías y carga de enfermedad.
- Asegurar en el PGN asignaciones suficientes y predecibles para componentes críticos: aseguramiento (UPC), saneamiento de cartera, fortalecimiento del primer nivel, talento humano e infraestructura.
- Establecer mecanismos normativos de ajuste dinámico del financiamiento que eviten rezagos estructurales en los recursos del sistema.
- Fortalecer el seguimiento al gasto y la eficiencia en el uso de recursos mediante herramientas de control fiscal y evaluación.

1.3.3. Proteger y fortalecer la red prestadora pública y privada: el deterioro de hospitales, clínicas, proveedores y talento humano compromete la capacidad real de atención del sistema. Por lo tanto, es necesario:
- Crear, a través de instrumentos normativos y financieros respaldados por el PGN, mecanismos de apoyo a la red prestadora, especialmente en territorios con alta presión asistencial.
- Priorizar inversiones en capacidad instalada, talento humano y tecnología.
- Impulsar, en el marco del PND, estrategias de modernización de la red pública (Empresa Social del Estado [E. S. E.]), incluyendo reorganización funcional, articulación en red y mejoras en eficiencia operativa.

1.3.4. Avanzar hacia un modelo de salud poblacional: la gran transformación será entender que el verdadero éxito del sistema no es únicamente curar enfermos, sino lograr que los ciudadanos tengan el mejor estado de salud físico y mental posible. El futuro de la sostenibilidad financiera dependerá cada vez más de reducir la enfermedad prevenible que de expandir la infraestructura hospitalaria. Por tanto, es necesario:
- Incorporar en el PND metas específicas de prevención, gestión del riesgo y resultados en salud, con incentivos alineados a dichos resultados.
- Establecer lineamientos regulatorios que orienten la transición hacia un modelo preventivo, con énfasis en enfermedades crónicas y salud mental.
- Incluir un enfoque explícito de longevidad y envejecimiento saludable en la

política pública, con metas de autonomía y funcionalidad.

1.3.5. Mejorar la articulación del sistema y habilitar la telemedicina y la IA: la fragmentación entre actores limita la continuidad y eficiencia del cuidado. Por lo tanto, es necesario:

- Impulsar la consolidación de redes integradas de atención con responsabilidades claras entre aseguradores y prestadores, a través de ajustes regulatorios del sistema y de su incorporación como línea estratégica en el PND.
- Establecer, mediante regulación, estándares obligatorios de interoperabilidad de la historia clínica electrónica (IHCE) y el resumen digital de atención (RDA), con garantías de seguridad y trazabilidad.
- Fortalecer la coordinación entre EPS, IPS, ARL y cajas de compensación familiar mediante esquemas de gestión integrada.
- Ajustar el marco regulatorio para eliminar barreras y crear incentivos para el uso de la telemedicina y la IA, garantizando seguridad y calidad.

1.3.6. Integrar salud con bienestar y determinantes sociales: la sostenibilidad depende también de actuar sobre las causas estructurales del bienestar. Por lo tanto, es necesario:

- Incorporar en el PND estrategias intersectoriales obligatorias que articulen salud con educación, empleo, actividad física, cultura y comunidad, reconociendo que el bienestar se construye de manera intersectorial.
- Reconocer, desde la política pública, el rol de las cajas de compensación familiar como actores clave en la promoción y la prevención. Estas, junto con empresas, territorios y redes de salud, pueden evolucionar hacia plataformas integradas de bienestar preventivo y cuidado continuo, no como reemplazo del sistema de salud tradicional, sino como complemento estratégico para reducir las enfermedades prevenibles, fortalecer la salud mental, promover la longevidad saludable y construir comunidades más activas, saludables y conectadas.
- Habilitar esquemas de financiación desde el PGN para fortalecer la infraestructura de bienestar (parques y espacios deportivos, culturales y comunitarios), reconociéndola como infraestructura que contribuye a la salud y el bienestar, e incorporarla en las estrategias territoriales de prevención y promoción.
- Promover, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los instrumentos de financiación pública, el fortalecimiento del rol de entidades como Findeter para la estructuración y financiación de proyectos de infraestructura de bienestar, reconociéndolos como inversiones estratégicas para la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y la calidad de vida.

1.3.7. Construir una visión de largo plazo de bienestar y desarrollo humano: los desafíos del sistema de salud no pueden abordarse únicamente desde una lógica de estabilización financiera y de prestación de los servicios. Colombia requiere una visión de largo plazo orientada a convertirse en una sociedad más saludable, activa, conectada y con mayor calidad de vida. Por lo tanto, es necesario:

- Formular, en el marco del PND, una agenda territorial de bienestar y desarrollo humano que complemente la agenda sectorial de salud, articulando políticas de envejecimiento saludable, salud mental, actividad física, cultura,

cohesión social y cuidado. Esta agenda debería reconocer el bienestar como una plataforma para impulsar la productividad, la movilidad social, el desarrollo territorial y la calidad de vida.
- Integrar esta agenda como complemento estructural de la política de salud.

1.3.8. Fortalecer la capacidad territorial: las brechas territoriales exigen respuestas diferenciadas y mayor capacidad local de gestión. Por lo tanto, es necesario:
- Diseñar esquemas diferenciales de financiamiento territorial en el PGN, priorizando departamentos con alta presión sobre el sistema, como Antioquia.
- Garantizar la sostenibilidad de las EPS y de los prestadores estratégicos mediante instrumentos financieros.
- Fortalecer las capacidades de gestión en los gobiernos locales.
- Apostarle a la continuidad de Savia Salud EPS con una gestión moderna y eficiente que asegure el pago oportuno de las obligaciones y el cumplimiento de metas verificables. Esta estrategia debe mantenerse mientras se resuelven las definiciones estructurales relacionadas con la suficiencia de la UPC, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, liderado por la Corte Constitucional y la Sala Especial de Seguimiento (creada para verificar sus órdenes).

1.3.9. Fortalecer la estabilidad institucional: la incertidumbre regulatoria y la pérdida de confianza limitan la capacidad de respuesta del sistema. Por lo tanto, es necesario:
- Definir reglas claras del sistema mediante ajustes normativos y control político, incluyendo criterios y transiciones en procesos de intervención.
- Establecer marcos regulatorios estables que garanticen la continuidad de las políticas públicas para reconstruir la confianza entre actores del sistema.
- Proteger las capacidades territoriales de alto desempeño del régimen contributivo (EPS Sura, como activo regional), preservando la continuidad asistencial y los modelos de atención que han mostrado resultados positivos en cobertura y capacidad resolutiva.

Más allá de las medidas de estabilización del sistema, que son prioritarias y urgentes, el país tiene la oportunidad de avanzar hacia una visión de largo plazo en la que la salud se entienda como una plataforma de bienestar y desarrollo humano. Esto implica no solo garantizar la sostenibilidad del sistema de salud, sino también construir una sociedad más saludable, activa, conectada y con mayor calidad de vida, en la que la prevención, la salud mental, la longevidad y el bienestar comunitario sean componentes centrales de la política pública.

CONGRESO Y REGIÓN **EN ACCIÓN**

Antioquia 2026 - 2030

EDUCACIÓN

Documento preparado por **equipo técnico de Proantioquia y Comfama.**

PROANTioquia

comfama


TECNOLOGÍA RURAL
INFORMÁTICA - GRADO 9º
PROYECTO: TECNOLOGÍA EN EL CA
Tecnologia

1 Currículo nacional unificado para la educación básica en Colombia

1.1. Diagnóstico

Colombia tiene una larga trayectoria en materia curricular. Desde mediados del siglo XX, la política educativa ha oscilado entre modelos desarrollados para otros contextos1 y esfuerzos propios de autonomía pedagógica, como el Movimiento Pedagógico Colombiano (1982) y la Ley General de Educación 115 de 1994. Esta tensión histórica entre homogenización y autonomía sigue vigente en la actualidad.

La comparación internacional es categórica. Los sistemas con mejor desempeño (Finlandia, Singapur, Estonia, Corea del Sur) no tienen currículos más exigentes en contenidos, sino mejores mecanismos de implementación, mayor inversión en el cuerpo docente y ciclos sistemáticos de mejora basados en evidencia.

El principal documento curricular vigente en Colombia es los Estándares Básicos de Competencias (EBC), de 2006, del Ministerio de Educación Nacional, que son complementados por los Derechos Básicos de Aprendizaje (DBA) (2016). Sin embargo, estos instrumentos coexisten con una multiplicidad de interpretaciones institucionales, lo que genera brechas significativas entre el currículo prescrito y el currículo implementado en el aula.

A continuación, se presentan algunos datos que evidencian cómo está la educación en Colombia:

- Los resultados de las pruebas PISA (*Programme for International Student Assessment*) 2022 ubican a Colombia en el puesto 62 de 81 países en lectura (409 puntos frente a un promedio de 476 en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]); y en el puesto 63 en matemáticas (391 frente a 472). Además, la brecha de desempeño entre estudiantes rurales y urbanos equivale a más de tres años de escolaridad (OCDE, 2023).

- Los resultados de las pruebas Saber 11 de 2025 muestran que el 66 % de los estudiantes de grado once alcanza un nivel satisfactorio o avanzado en lenguaje y el 59 % en matemáticas.

- Colombia cuenta con más de 12.000 instituciones educativas, cada una con un currículo propio. La falta de un referente curricular común con metas medibles genera desigualdades sistémicas (Barrera-Osorio et al., 2012).

- Países como Singapur, Estonia, Finlandia y Japón, que lideran los resultados de PISA, tienen currículos nacionales con metas claras, mientras mantienen la autonomía pedagógica institucional (OCDE, 2020; Sahlberg, 2021).

- El Banco Mundial (Bruns & Luque, 2015) demuestra que los sistemas con marcos curriculares nacionales sólidos registran niveles de aprendizaje equivalentes a 0,4 desviaciones estándar más que los que carecen de ellos.

- La Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2023) identifica que el 67 % de los niños

colombianos en edad escolar no alcanza niveles mínimos de comprensión lectora, la tasa más alta de Sudamérica después de Venezuela.

1.2. Cuellos de botella

- **Fragmentación y ambigüedad del marco curricular:** coexisten varios instrumentos (lineamientos curriculares [1998-1999]; EBC [2006]; DBA [2016]) sin jerarquía clara ni articulación explícita. Esto genera confusión entre docentes y directivos y propicia que cada institución interprete libremente el currículo según sus capacidades y sesgos, profundizando las desigualdades territoriales.

- **Baja capacidad de implementación docente:** las sucesivas reformas curriculares (objetivos, logros, indicadores, competencias, estándares) han sobrecargado al magisterio sin un acompañamiento pedagógico sostenido. Asimismo, persiste el histórico rol del docente como "ejecutor" de un currículo diseñado por expertos externos (herencia de la tecnología educativa), lo que limita su apropiación crítica y contextualizada.

- **Desconexión entre currículo, evaluación y formación docente:** las pruebas estandarizadas no siempre están alineadas con los referentes curriculares vigentes. Los programas de formación inicial y continua de docentes operan con lógicas propias, frecuentemente desconectadas del currículo nacional. Esto crea un sistema sin retroalimentación efectiva.

- **Currículo desconectado de las agendas globales y de los contextos locales:** aunque existe una alineación parcial con la Agenda 2030 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, temas críticos como cambio climático, economía circular y ciudadanía digital no tienen desarrollo curricular operativo. Al mismo tiempo, la diversidad cultural, étnica y regional de Colombia (especialmente en zonas rurales y territorios con presencia de comunidades indígenas y afrodescendientes) no se refleja adecuadamente en los materiales y orientaciones curriculares. El currículo suele diseñarse para un estudiante promedio y luego se protegen los currículos étnicos como excepciones. En contraste, los sistemas exitosos integran la diversidad como principio arquitectónico del currículo, mediante marcos intencionalmente flexibles para adaptarse a distintos contextos sin perder los aprendizajes fundamentales comunes.

- **Riesgos sistémicos:**
  - Profundización de las brechas de aprendizaje entre zonas urbanas y rurales, así como entre establecimientos públicos y privados.
  - Pérdida de pertinencia del currículo frente a los desafíos del siglo XXI: transformación digital, crisis climática, competencias socioemocionales.
  - Desincentivo a la innovación pedagógica por exceso de prescripción o, paradójicamente, por ausencia de orientaciones claras.
  - Riesgo de regresión ante la presión de organismos internacionales por adoptar modelos estandarizados descontextualizados.

1.3. Recomendaciones y rutas de acción

Objetivo: definir un currículo nacional con metas de aprendizaje claras y medibles para cada ciclo educativo (preescolar,

básica primaria, básica secundaria y educación media), respetando la autonomía pedagógica institucional y reconociendo la autonomía educativa de los pueblos étnicos, conforme a sus derechos constitucionales. Para lograrlo, se requiere:

a. Reformar el Decreto 1075 de 2015 (decreto único reglamentario del sector educativo) para establecer una jerarquía curricular clara que unifique sin homogeneizar: marco curricular nacional → planes de área territoriales → proyectos educativos institucionales (PEI).

b. Actualizar los EBC de 2006 mediante un proceso participativo que involucre a maestros, academia, comunidades étnicas y territoriales y organismos internacionales. El nuevo marco debe incluir explícitamente competencias para el siglo XXI: pensamiento crítico, ciudadanía digital y educación ambiental.

c. Establecer por ley la obligatoriedad de la alineación curricular entre los referentes nacionales, las pruebas estandarizadas del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) y los programas de formación inicial docente de las escuelas normales superiores y en las facultades de educación.

d. Garantizar protección jurídica y asignación presupuestal para los currículos propios de las comunidades indígenas, afrodescendientes y rom, articulándolos al marco nacional mediante acuerdos pedagógicos interculturales.

e. Priorizar en la educación básica primaria el desarrollo de los aprendizajes fundamentales de competencia lectora y el razonamiento lógico-matemático.

f. Crear la Comisión Nacional de Revisión y Actualización Curricular, con carácter permanente, presidida por el Ministerio de Educación Nacional e integrada por el ICFES, la academia, los gremios docentes (Fecode), el sector productivo y por representantes territoriales. Esta comisión revisará el currículo cada cuatro años.

g. Fortalecer el rol de las secretarías de educación como articuladoras territoriales del currículo, dotándolas de equipos técnicos especializados y capacidad de adaptación contextual dentro del marco nacional.

h. Reconocer explícitamente el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), instituido por el Decreto 1953 de 2014 en desarrollo del artículo transitorio 56 de la Constitución, como componente estructural, y no excepcional, del sistema educativo colombiano.

La adopción de un marco curricular nacional unificado no puede interpretarse como subordinación de los procesos etnoeducativos, dado que el SEIP responde a una autonomía constitucionalmente protegida y a una pedagogía fundamentada en la cosmovisión, la lengua y el territorio de los pueblos indígenas.

En consecuencia, se propone establecer mesas permanentes de coherencia curricular entre el Ministerio de Educación Nacional, la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas (Contcepi) y las autoridades tradicionales, con el propósito de identificar aprendizajes fundamentales comunes (lectura, escritura, razonamiento lógico-matemático y formación ciudadana) y traducirlos a las lógicas propias del SEIP, sin imponer contenidos ni desconocer los proyectos educativos comunitarios.

Referencias

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. Resultados pruebas Saber 11. https://resultados.icfes.edu.co/resultados-saber2016-web/pages/publicacionResultados/agregados/saber11/resultadosSecretarias.jsf#No-back-button

Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación. Febrero 8 de 1994. DO. N.° 41214.

Martínez Boom, A., Noguera Ramírez, C. E. y Castro V., J. O. (1994). *Currículo y Modernización. Cuatro décadas de educación en Colombia*. Corporación Tercer Milenio y Foro Nacional por Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (2006). *Estándares Básicos de Competencias en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Ciudadanas*. http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-340021_recurso_1.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2016). *Derechos Básicos de Aprendizaje*. Versión 2.

Pineda Rodríguez, Y. L. y Loaiza Zuluaga, Y. E. (2017). Un análisis del trayecto histórico del currículo en Colombia. Segunda mitad del siglo XX. *Revista de Investigaciones de la Universidad Católica de Manizales,* 17(29).

Ramírez G., M. T. y Téllez C., J. P. (2006). *La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX*. Banco de la República. http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra379.pdf

Tadeu da Silva, T. (1999). Documentos de identidad. *Una introducción a las teorías del currículo*. Autêntica Editorial.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. (2016). *Informe de resultados TERCE. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Logros de aprendizaje*.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. (2020). Análisis curricular. *Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019) Colombia: documento nacional de resultados*.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. (2020). *¿Qué se espera que aprendan los estudiantes de América Latina y el Caribe? Análisis Curricular del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)*.

2 Creación de un nuevo estatuto docente

2.1. Diagnóstico

Los estudiantes de educación básica y media aprenden más y mejor cuando sus docentes dominan profundamente la disciplina que enseñan. Los sistemas educativos líderes del mundo han resuelto este problema de forma diferente a como lo ha hecho Colombia: en lugar de formar licenciados en educación, seleccionan primero

a los mejores especialistas en cada campo del conocimiento y luego los forman en pedagogía. Colombia ha seguido el camino inverso: la formación pedagógica ha sido el eje central, mientras que la profundidad disciplinar ha ocupado un lugar secundario.

El país mantiene vigentes dos estatutos docentes: el Decreto 2277 de 1979 y el Decreto 1278 de 2002. Ambos coexisten de manera disfuncional, generando inequidades estructurales en la carrera docente y obstaculizando la mejora sostenida de los aprendizajes. Mientras el Decreto 2277 de 1979 garantiza estabilidad prácticamente vitalicia sin evaluación de desempeño, el Decreto 1278 de 2002 introdujo la meritocracia, pero con una limitación estructural: la evaluación de competencias, el único mecanismo de ascenso real, es voluntaria, lo que permite que los docentes permanezcan indefinidamente en el mismo nivel sin incentivos efectivos para la mejora continua ni para la actualización disciplinar. Ninguno de los dos regímenes responde a la evidencia internacional sobre los factores que determinan la calidad docente:

- El informe McKinsey *How the World's Best-Performing Schools Come Out on Top* (de 2007, actualizado 2010) concluye que **la calidad del sistema educativo no puede superar la calidad de sus docentes.** Los sistemas con mejores resultados en las pruebas PISA seleccionan a sus docentes entre el tercio superior de graduados universitarios.

- Los aspirantes a programas de licenciatura en Colombia presentan, en promedio, puntajes en Saber 11 significativamente inferiores a los de carreras como medicina, ingeniería y derecho, lo que indica que la docencia no logra atraer a los mejores bachilleres del país.

- En las pruebas Saber Pro de 2025, la media del puntaje de los licenciados fue de 146 puntos, frente a 176 en física, 170 en lingüística, 169 en matemáticas, lo que revela que la profesión docente no está captando a los graduados con los mejores desempeños.

- Colombia ocupó los puestos 62 de 81 países en lectura (409 puntos frente a un promedio de 476 en la OCDE) y 63 de 81 en matemáticas (391 vs. 472) en las pruebas PISA 2022. Adicionalmente, persiste una brecha de más de tres años de escolaridad entre zonas rurales y urbanas (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2023b).

- El Decreto Ley 1278 de 2002 introdujo la evaluación de desempeño y la meritocracia como fundamentos de la carrera docente. Sin embargo, el 37 % de los docentes del sector oficial (aproximadamente 121.900 [Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, s. f.]) continúa rigiéndose por el Decreto 2277 de 1979, que no contempla la evaluación obligatoria de desempeño ni incentivos vinculados a resultados.

- La tasa de abandono de la profesión docente en los primeros cinco años de carrera alcanza el 22 % (OECD, 2023b), lo que refleja dificultades para retener el talento.

- La brecha salarial entre un docente colombiano y un profesional equivalente en el mercado privado es del 35 %, la más alta entre los países comparados de América Latina y la OCDE (OECD, 2023b).

2.2. Cuellos de botella

- Dualidad normativa: coexisten dos estatutos (Decreto 2277 de 1979 y el Decreto

1278 de 2002) con regímenes salariales, de evaluación y de carrera completamente distintos.

- Acceso al cuerpo docente por título general (licenciatura), no por dominio disciplinar profundo.
- Evaluación de competencias voluntaria (Decreto 1278 de 2002, artículo 35): el docente decide si se somete o no al proceso de evaluación para ascender en su escalafón.
- Formación continua desarticulada: cursos de capacitación sin conexión con la práctica del aula y la evaluación de impacto.
- Salarios no competitivos frente a alternativas laborales para profesionales con un alto perfil disciplinar.
- Falta de una carrera directiva docente: los rectores suelen provenir de la carrera docente sin formación directiva especializada en liderazgo educativo.

2.3. Recomendaciones y rutas de acción

Objetivo: transformar el perfil de ingreso a la carrera docente de educación básica, priorizando el dominio disciplinar como condición de entrada y la formación pedagógica como competencia complementaria obligatoria. El propósito es mejorar el aprendizaje de los estudiantes y alinear el sistema educativo colombiano con las prácticas de los sistemas de mayor desempeño en el mundo. Para lograrlo, se requiere:

- Establecer que el título habilitante para ejercer la docencia en básica secundaria y media es, en primer lugar, un título universitario en la disciplina que se enseñará (matemáticas, física, biología, historia, literatura, etcétera). A este conocimiento se le debe sumar un programa de pedagogía complementaria de sesenta créditos, con formación pedagógica práctica (equivalente a un año académico intensivo o dos años a tiempo parcial), certificado por una institución de educación superior (IES) acreditada.
- Para básica primaria y preescolar se mantiene la licenciatura en educación infantil o pedagogía, que sí requiere una comprensión integral del desarrollo de las niñas y los niños. Esta recomendación implica realizar reformas regulatorias adicionales:
  - Modificar la Resolución 18583 de 2017 (condiciones de calidad de programas de licenciatura) para crear la certificación pedagógica para especialistas (CPE), que permita a profesionales con título universitario disciplinar acceder a la carrera docente tras cumplir el programa de pedagogía y superar la evaluación de idoneidad.
  - Crear el examen nacional de idoneidad docente (ENID), diseñado y aplicado por el ICFES y requisito obligatorio de ingreso para todas las modalidades. El examen tendrá un componente de conocimiento disciplinar avanzado (50 %), competencias pedagógicas y didácticas (30 %) y competencias socioemocionales y de liderazgo (20 %).
  - Establecer que las IES que forman docentes deben acreditar que sus egresados ocupan, en promedio, el tercil superior del ENID. Las IES que no logren este indicador en cuatro años consecutivos pierden la autorización para ofrecer programas de formación docente.
  - Establecer un concurso por disciplina especializada más prueba pedagógica

y entrevista estructurada. Ingreso solo en los tres primeros cuartiles de las pruebas nacionales.
- Crear un registro nacional docente unificado, en el que también deberán inscribirse los docentes del sector privado, con requisitos mínimos de titulación disciplinar y evaluación externa de competencias pedagógicas para todos los docentes (públicos y privados).
- Establecer una evaluación de desempeño obligatoria y multidimensional con esta ponderación: resultados de aprendizaje de los estudiantes (ajustados por índice socioeconómico), el 30 %; evaluación de pares y superior inmediato, el 25 %; el portafolio pedagógico docente, un 25 %, y la encuesta de percepción de los estudiantes y las familias, un 20 %.

- Con base en la evidencia de Bruns y Luque (2015, Great Teachers: How to Raise Student Achievement) y en el modelo chileno de asignación de desempeño individual (ADE), se propone un sistema de incentivos económicos y no económicos (formación, acceso a recursos, reconocimiento público) vinculados a la evaluación de desempeño, a los resultados de aprendizaje de sus estudiantes (con ajuste por contexto socioeconómico) y al liderazgo en comunidades de práctica. El esquema de progresión sería el siguiente:
  - **Nivel 1 – Aspirante:** título disciplinar + curso de pedagogía (240 horas) + superar período de prueba. Complemento desempeño, hasta un 5 %. Complemento por contexto, hasta un 10 %.
  - **Nivel 2 – Asociado:** tres años en nivel 1 + evaluación satisfactoria + 80 horas de formación. Complemento de desempeño, hasta un 10 %. Complemento por contexto, hasta un 15 %.
  - **Nivel 3 – Pleno:** tres años en nivel 2 + evaluación sobresaliente + especialización o 120 créditos de formación. Complemento de desempeño, hasta un 15 %. Complemento de contexto, hasta un 20 %.
  - **Nivel 4 – Sénior:** cuatro años en nivel 3 + maestría pertinente + evaluación sobresaliente. Complemento de desempeño, hasta un 20 %. Complemento de contexto, hasta un 25 %.
  - **Nivel 5 – Maestro líder:** doctorado o investigación con impacto + tres años en nivel 4 + evaluación destacada. Complemento por desempeño, hasta un 25 %. Complemento por contexto, hasta un 30 %.

- El complemento salarial por contexto (hasta un 30 % adicional) para docentes en zonas rurales dispersas, municipios con alto índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), comunidades étnicas e instituciones en contextos de posconflicto es el mecanismo más potente para reducir la brecha de calidad docente entre territorios. El modelo del Departamento de Educación de Australia de 2022, *Remote Teaching Incentive,* y el modelo chileno de Asignación de Desempeño en Establecimientos de Alta Vulnerabilidad han demostrado efectividad para atraer docentes de alto perfil a zonas de mayor necesidad.

- Crear un programa nacional de bienestar docente con los siguientes componentes:
  - **a.** Protocolo de salud mental escolar para docentes (tomando como referente el modelo de Australia, *beyondblue*, de 2017).
  - **b.** Reducción gradual de tareas administrativas mediante digitalización.
  - **c.** Comunidades de aprendizaje profesional que garanticen cuarenta horas

anuales de formación en servicio dentro de la jornada laboral, articuladas con el PEI y las necesidades del currículo unificado.

d. Crear becas-crédito condonables para docentes que, durante al menos cinco años, se desempeñen en zonas de mayor necesidad.

e. Plan de retiro voluntario con dignidad que permita a docentes con veinticinco o más años de servicio efectivo acceder a jubilación anticipada entre los 55 y 60 años de edad.

f. Complemento salarial por contexto (hasta un 30 % adicional en zonas de alta ruralidad o conflicto) por desempeño sobresaliente (hasta un 25 % anual), liderazgo pedagógico y titulación de posgrado pertinente.

- Garantía mínima de ochenta horas anuales de formación dentro de la jornada laboral, distribuidas en 40 horas de comunidades de aprendizaje profesional (CAP) (espacios de revisión de evidencias de aprendizaje estudiantil, codiseño de estrategias y reflexión sobre la práctica, facilitados por docentes de nivel 4 o 5 [par líder], no por un funcionario externo) por área y ciclo; 24 horas de formación certificada pertinente al currículo unificado[1], y 16 horas de actualización disciplinar.

- Selección en el tercio superior de graduados universitarios (con énfasis en la disciplina), remuneración desde la formación inicial igual a la de otras profesiones competitivas y evaluación permanente de desempeño vinculada a carrera y salario.

- Crear la carrera directiva docente como un subsistema independiente dentro del nuevo estatuto, con concurso específico, perfil de competencias de liderazgo y requisito de certificación en liderazgo educativo (programa de 60 créditos, mínimo 18 meses, ofrecido por IES acreditadas).

- Vincular el 40 % de la remuneración del rector a los resultados del establecimiento (resultados pruebas Saber 11, reducción de deserción, mejora del clima escolar), no solo a la gestión administrativa.

- Establecer un período máximo de ocho años en el mismo cargo directivo, con posibilidad de concursar nuevamente. Esta movilidad evita la burocratización y estimula la renovación del liderazgo escolar.

1. Las universidades que ofrezcan formación para docentes en servicio deberán acreditar que sus programas generan cambios medibles en práctica de aula, mediante evaluaciones de impacto a doce meses, como condición para la renovación de su autorización.

Referencias

Barber, M. & Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top.* McKinsey & Company.

Decreto 2277 de 1979. Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente. Septiembre 14 de 1979. DO. N.° 35374.

Decreto 1278 de 2002. Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. Junio 19 de 2002. DO. N.° 53497.

ICFES. (2025). *Saber Pro: informe de resultados agregados por programa académico. Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación.* https://www.icfes.gov.co/evaluaciones-icfes/acerca-del-examen-saber-pro/resultados-del-examen-saber-pro/

Ministerio de Educación Nacional. (2022). Caracterización de aspirantes a programas de licenciatura: análisis Saber 11.

Ministerio de Educación Nacional. (2023). *Registro Único de Docentes – SINEB: estadísticas del sector educativo oficial.*

Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. (s. f.). *Ministerio de Educación Nacional _DOCENTES_OFICIALES_EPBM.* https://www.datos.gov.co/Educaci-n/ Ministerio de Educación Nacional _DOCENTES_OFICIALES_EPBM/pgrh-8um9/data_preview

Mourshed, M., Chijioke, C. & Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better.* McKinsey & Company.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *TALIS 2018 Results (Volume I). Teachers and School Leaders as Lifelong Learners.* https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023a). *Education at a Glance 2023.* OECD Indicators. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e13bef63-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023b). *PISA 2022 Results (Volume I). The State of Learning and Equity in Education.* https://doi.org/10.1787/53f23881-en

Sahlberg, P. (2021). *Finnish Lessons 3.0: What Can the World Learn from Educational Change in Finland? (3rd ed.). Teacher's College Press. 3.* Transición del modelo de las facultades de educación

3 Transición del modelo de las facultades de educación

3.1. Diagnóstico

Las facultades de educación en Colombia enfrentan una tensión estructural que compromete la calidad del sistema educativo: forman docentes para aulas que ya no existen, en contextos que desconocen, con metodologías que ellas mismas no practican.

En Antioquia, departamento con más de un millón de estudiantes en el sistema oficial, la calidad de los maestros que egresan de las instituciones de formación docente es determinante para el logro de los aprendizajes y la reducción de las brechas territoriales.

La evidencia nacional e internacional muestra, de manera consistente, que la formación docente inicial presenta vacíos críticos en al menos tres dimensiones:

- **La brecha teoría-práctica:** los programas de formación docente privilegian contenidos teóricos sobre la práctica pedagógica en aulas. Los docentes reportan que su preparación universitaria no los prepara adecuadamente para los desafíos reales del aula (Gökmenoğlu, 2013; Rodríguez Torres *et al.*, 2020).

- **La desconexión territorial:** los currículos de formación docente no responden a las realidades regionales. Un maestro formado en Medellín recibe el mismo programa que uno de Turbo o Urabá, ignorando diferencias contextuales profundas en cultura, economía y condiciones

de vulnerabilidad. Por ejemplo: no se enseña Escuela Nueva, cuando Antioquia cuenta con 2000 sedes monodocentes.

- **La débil identidad docente en los estudiantes de licenciatura:** estudios muestran que una proporción significativa de quienes ingresan a las facultades de educación no tiene vocación docente como motivación principal. Muchos eligen la carrera por razones de seguridad laboral o accesibilidad al sistema universitario (Gökmenoğlu, 2013).

3.2. Cuellos de botella

- Los programas de licenciatura en Colombia son regulados de manera centralizada por el Ministerio de Educación Nacional mediante estándares de calidad que, paradójicamente, tienden a homogeneizar la formación e impedir la adaptación regional. Los currículos priorizan la teoría pedagógica en detrimento de las prácticas situadas. La práctica docente, eje articulador de la formación, suele reducirse a pocas semanas al final de la carrera, cuando el estudiante ya ha consolidado creencias y esquemas sobre la enseñanza difíciles de modificar.

- Los egresados reproducen modelos de enseñanza memorística y transmisiva porque eso fue lo que vivieron como estudiantes y lo que vieron practicar a sus propios formadores, perpetuando un ciclo que afecta la calidad del aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes antioqueños.

- Colombia carece de una política nacional robusta y sostenida de inducción docente. El Decreto 1278 de 2002 contempla el período de prueba, pero en la práctica este período no se acompaña de procesos pedagógicos de mentoría, sino que se convierte en una evaluación sumativa. Los docentes nuevos asumen las mismas responsabilidades que los docentes experimentados, sin apoyo diferenciado, lo que genera agotamiento temprano y abandono de la profesión.

- La pérdida de docentes jóvenes con alta formación y potencial innovador representa un costo enorme para el sistema, tanto económico como en términos de capital humano, y afecta desproporcionalmente a las escuelas de zonas rurales y municipios alejados, que son también las más vulnerables.

- En el contexto colombiano, donde las brechas entre lo urbano y lo rural son profundas, esta desarticulación es especialmente grave. Los docentes formados en ciudades llegan a contextos de alta complejidad sin herramientas para comprender y transformar esas realidades, contribuyendo a mantener las desigualdades educativas territoriales.

- La docencia no logra atraer consistentemente a los mejores talentos académicos del país. En múltiples contextos, los estudiantes que ingresan a licenciaturas lo hacen no por vocación, sino por accesibilidad económica o seguridad laboral, lo que compromete el nivel de compromiso con la profesión desde el inicio. Adicionalmente, los bajos salarios relativos, la percepción social devaluada de la docencia y la ausencia de una carrera profesional atractiva desincentivan la permanencia de docentes con alto potencial.

3.3. Recomendaciones y rutas de acción

Objetivo: impulsar la transformación del modelo de formación de las facultades de

educación en Colombia para fortalecer la calidad, la pertinencia territorial y la práctica pedagógica de los futuros docentes, mejorando los aprendizajes y reduciendo las brechas educativas del país. Para lograrlo, se requiere:

- Reformar integralmente la resolución de acreditación de programas de licenciatura (Resolución Ministerio de Educación Nacional 18583 de 2017 y sus modificatorias), con énfasis en:
  - Aumentar el porcentaje obligatorio de la práctica pedagógica progresiva a lo largo de toda la carrera con, mínimo, el 30 % de los créditos orientados a experiencias situadas en contextos escolares reales y diversos.
  - Establecer la obligatoriedad de convenios activos entre las facultades de educación y, al menos, el 20 % de las instituciones educativas del área de influencia, garantizando una retroalimentación sistemática del sistema escolar hacia los programas de formación.
  - Crear la figura legal del "maestro mentor certificado" como profesión reconocida y remunerada dentro del sistema educativo, con incentivos para docentes experimentados que acompañen a docentes noveles durante los dos primeros años de ejercicio.
  - Establecer por ley un sistema nacional de inducción docente para los primeros dos años de ejercicio, articulado con las secretarías de educación departamentales y municipales, con metodologías de mentoría, comunidades de práctica y acompañamiento pedagógico.

- Fortalecer el rol de las secretarías de educación departamentales como articuladoras entre las facultades de educación y el sistema escolar:
  - Establecer mesas permanentes de articulación entre la Secretaría de Educación de Antioquia, las facultades de educación del departamento y las instituciones educativas, con agenda concreta para retroalimentar el diseño curricular de las licenciaturas.
  - Implementar un sistema de información que rastree la trayectoria de los egresados de las facultades de educación durante los primeros cinco años de ejercicio, con indicadores de permanencia, satisfacción y desarrollo profesional.
  - Exigir que los procesos de acreditación de alta calidad de los programas de licenciatura incluyan indicadores de impacto en los aprendizajes de los egresados, no solo indicadores de proceso interno.
  - Promover la formación pedagógica y didáctica obligatoria para los docentes universitarios de las facultades de educación, como condición para el ejercicio de la docencia en dichos programas.

- Dirigir esfuerzos presupuestales hacia las siguientes prioridades:
  - Ofrecer becas de excelencia docente vinculadas a desempeño: ampliar y fortalecer el programa de becas para los mejores bachilleres del departamento que opten por la docencia, con condición de permanencia en el sistema educativo público de Antioquia por al menos cinco años, con énfasis en municipios con mayor déficit de docentes calificados.
  - Financiar programas de inducción y mentoría docente: que las secretarías de educación asignen presupuestos específicos para cubrir el costo de los programas de acompañamiento a docentes principiantes, incluyendo la remuneración de maestros mentores,

materiales de formación y herramientas digitales de seguimiento.
- Invertir en infraestructura y recursos pedagógicos para las prácticas docentes: las facultades de educación deben contar con aulas laboratorio que simulen condiciones escolares reales diversas (rurales, multigrado, alumnos con necesidades especiales), como entornos de formación previos al ingreso al sistema escolar.
- Ruta de formación continua certificada: módulos sobre inteligencia artificial (IA) educativa, aprendizaje basado en datos, gamificación y diseño de ambientes híbridos, diferenciados por nivel y área disciplinar, accesible desde municipios alejados.

Referencias

Gökmenoğlu, T. (2013). Preparing Teachers: Expectations and Existing Situation at Faculties of Education. *Turkish Online Journal of Qualitative Inquiry,* 4(4), 39-54.

Goras, M. (2025). The professional adaptation of novice teachers during the transition from university to the school environment. *Journal of Social Sciences,* 8(3), 110-125. https://doi.org/10.52326/jss.utm.2025.8(3).09

McCulloch, M. (2009). *From school to faculty: Stories of transition into teacher education. [Doctoral thesis, University of Glasgow].* Faculty of Education, Department of Educational Studies.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2017). Resolución 18583. Por la cual se ajustan las características específicas de calidad de los programas de licenciatura. Ministerio de Educación Nacional. Septiembre 15 de 2017. DO. N.° 50357.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2009). *Política de educación y formación. Los docentes son importantes. Atraer, formar y conservar a los docentes eficientes.* OCDE Publishing.

Rodríguez Torres, Á. F., Rodríguez Alvear, J. C., y Arias Moreno, E. R. (2020). El profesorado universitario novel en shock: propuestas de mejora. Revisión sistemática. Revista Educare, 24(1), 245-269.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2015). *Próximamente. Replantear la educación. ¿Hacia un bien común mundial?* Ediciones UNESCO.

Vaillant, D. y Marcelo, C. (2015). El ABC y D de la formación docente. Narcea.

Vezub, L. y Alliaud, A. (2012). *El acompañamiento pedagógico como estrategia de apoyo y desarrollo profesional de los docentes noveles. Aportes conceptuales y operativos para un programa de apoyo a los docentes principiantes de Uruguay.* Ministerio de Educación y Cultura, Gobierno de España, Consejo de Formación en Educación y Organización de los Estados Americanos.

4 Educación rural: cerrar brechas educativas para garantizar trayectorias completas, pertinentes, de calidad, y fortalecer el desarrollo territorial

4.1. Diagnóstico

En Antioquia, de los cerca de **1,1 millones de estudiantes matriculados**, el **22,4 % asiste a instituciones educativas rurales**, lo que evidencia el papel estratégico de la educación rural para el desarrollo territorial y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad.

Durante las últimas décadas, el departamento ha impulsado experiencias como Escuela Nueva y Posprimaria, así como metodologías flexibles, proyectos pedagógicos productivos y el Programa Todos a Aprender (PTA), que han contribuido a ampliar la cobertura, fortalecer la permanencia y mejorar las oportunidades educativas en contextos rurales.

Estas experiencias, junto con otras iniciativas desarrolladas en distintas regiones del país, demuestran que Colombia no solo enfrenta desafíos en materia de educación rural, sino que cuenta con modelos probados y aprendizajes acumulados que pueden escalarse mediante instrumentos de política pública, financiación sostenible y alianzas entre el sector público, el sector privado y las comunidades educativas.

Un ejemplo de ello son la Alianza Educación para la Competitividad de Caldas, que durante más de cuarenta años ha contribuido al fortalecimiento de la educación rural, y la Alianza ERA (Educación Rural de Antioquia), que ha desarrollado esta labor durante los últimos nueve años en el departamento.

Ambas iniciativas han fortalecido la implementación de Escuela Nueva; promovido programas de acceso a la educación superior en la ruralidad, como la Universidad en el Campo, y desarrollado estrategias orientadas a mejorar la calidad educativa mediante la formación docente, el acompañamiento pedagógico, la dotación de recursos educativos y la ampliación de oportunidades para niños, niñas y jóvenes rurales.

Estas experiencias han demostrado que es posible mejorar los aprendizajes, fortalecer las trayectorias educativas y ampliar las oportunidades para los jóvenes rurales a través de modelos sostenidos de articulación entre el sector público, el sector privado y las comunidades educativas. Por ello, constituyen referentes valiosos para el diseño, fortalecimiento y escalamiento de políticas y programas de educación rural en el país y en Antioquia.

Sin embargo, persisten **brechas significativas en acceso, permanencia y calidad educativa**. En educación inicial, los niños y niñas rurales tienen menores niveles de acceso a atención integral, lo que afecta su desarrollo cognitivo, emocional y nutricional. En 2025 en Colombia, solo el 52,9 % de los niños y niñas entre tres y cinco años asistía a un establecimiento educativo. En las áreas urbanas esta cifra alcanzaba el 75 %.

En términos de calidad, los resultados en pruebas Saber muestran rezagos persistentes en municipios rurales y dispersos.

Asimismo, muchas zonas rurales no cuentan con oferta completa de grados de 6.° a 11.°; y en 2024, el **57,4 % de los establecimientos educativos del país presentaba limitaciones para implementar opciones pedagógicas alternativas**.

Estas brechas se reflejan en las trayectorias educativas. Un joven rural antioqueño entre 15 y 25 años de edad alcanza, en promedio, **9,3 años de educación**. En las **zonas urbanas**, el promedio es de **10,3 años**. Los mayores rezagos se presentan en la ruralidad dispersa. El lugar de residencia se convierte en un factor determinante de las oportunidades educativas, que incrementa el riesgo de abandono escolar.

A esto se suman brechas estructurales en condiciones de oferta. Antioquia cuenta con cerca de **4251 sedes educativas rurales**, de las cuales aproximadamente **3000 operan con el modelo Escuela Nueva**. Estas sedes enfrentan déficits importantes de infraestructura, conectividad y acceso a bienes públicos. En 2021, **424 sedes no contaban con agua potable** y solo el **43,27 % tenía acceso a internet**.

En este contexto, la educación rural se ha consolidado como una prioridad estratégica en la agenda pública. Esto se refleja en la institucionalización de modelos pedagógicos flexibles, como Escuela Nueva, diseñados para responder a las particularidades del multigrado rural y a la heterogeneidad de edades de los estudiantes, reconocidos desde el Decreto 1490 de 1990 y compilados posteriormente en el Decreto 1075 de 2015.

Esta prioridad se evidencia también en la adopción de la Política Pública de Educación Rural de Antioquia (Ordenanza 17 de 2023) y en la promoción de iniciativas legislativas orientadas a establecer estrategias diferenciales que garanticen condiciones dignas, pertinentes y de calidad para la educación rural.

Estas iniciativas buscan promover el cierre de brechas mediante el reconocimiento de los contextos rurales, el fortalecimiento de las trayectorias educativas y la definición de planes de mejoramiento integral de la infraestructura educativa, incluyendo como prioridades inversión, fuentes de financiación y metas de corto, mediano y largo plazo, articuladas con los instrumentos de la hacienda pública.

No obstante, los tiempos legislativos han limitado su consolidación como una política estructural, lo que evidencia la necesidad de retomar y fortalecer esta agenda en el nuevo periodo legislativo. En este sentido, **el reto actual es normativo, pero también de implementación efectiva, articulación institucional y sostenibilidad de la inversión.**

4.1. Cuellos de botella

La educación rural en Antioquia enfrenta un conjunto de restricciones estructurales que limitan la consolidación de trayectorias educativas completas, continuas y de calidad. En primer lugar, persiste una marcada **fragmentación institucional entre la educación inicial, la básica, la media y la posmedia**. Esta situación dificulta la continuidad de las trayectorias. El problema es especialmente crítico en territorios donde no existe una oferta completa de educación posprimaria y media, o donde las condiciones de acceso hacen inviable la permanencia de los estudiantes en el sistema. A ello se suma que experiencias exitosas de educación rural, como la **Alianza Educación por la Competitividad** y **la Alianza ERA, no cuentan con mecanismos**

estructurales de financiación a nivel nacional ni con esquemas de escalamiento, lo que limita la posibilidad de replicar su impacto en otros territorios.

En términos de **acceso y permanencia**, factores como la pobreza, las largas distancias, las responsabilidades familiares, la vinculación temprana a actividades productivas y las limitaciones en transporte escolar afectan la continuidad de las trayectorias educativas. Esta situación se agrava en aquellos territorios donde no existe continuidad educativa después de la primaria, obligando a los estudiantes a desplazarse y aumentando los riesgos de deserción, exclusión, exposición a violencias y pérdida de oportunidades educativas y laborales.

En paralelo, una proporción importante de los **estudiantes rurales presenta rezagos en aprendizajes básicos, especialmente en lenguaje y matemáticas**, desde los primeros años de escolaridad. Estas dificultades tienden a acumularse en el tiempo, generando situaciones de extraedad escolar que afectan el desempeño académico, la permanencia en el sistema educativo y las posibilidades de continuar trayectorias educativas completas.

A esta situación se suma una **débil conexión entre la educación y los proyectos de vida de los jóvenes rurales**. En muchos casos, la oferta educativa no se articula con las dinámicas productivas del territorio ni con oportunidades reales de empleo o emprendimiento, lo que reduce el sentido práctico de la educación y aumenta el riesgo de abandono, especialmente en contextos de vulnerabilidad económica y social. En este sentido, persisten brechas en la articulación entre educación media, educación superior y sector productivo, que limitan las oportunidades laborales de los jóvenes rurales.

Asimismo, se evidencian **desafíos importantes en las condiciones de formación, atracción y permanencia del talento docente en la ruralidad**. Persisten vacíos en la formación pedagógica para contextos rurales, particularmente en modelos de monodocencia y aulas multigrado, y una alta rotación docente, limitadas oportunidades de cualificación contextualizada y restricciones en condiciones laborales que dificultan la permanencia en los territorios.

Adicionalmente, se mantienen **brechas significativas en infraestructura, conectividad y acceso a bienes públicos en las sedes rurales**, incluyendo limitaciones en agua potable, energía, conectividad digital y dotación pedagógica, condiciones que afectan directamente la calidad educativa y las posibilidades de implementación efectiva de metodologías flexibles.

A esto se suma una **debilidad en los sistemas de medición y seguimiento de aprendizajes**, dado que la evaluación educativa se concentra principalmente en las pruebas Saber 11, sin contar con mediciones censales periódicas en grados clave como 3.°, 5.° y 9.°, que permitan identificar oportunamente rezagos, riesgos de deserción y brechas territoriales, especialmente en contextos rurales. Además, los resultados de Saber 11 pueden presentar una visión parcial de la calidad educativa rural al excluir a muchos estudiantes que abandonan el sistema antes de llegar a este grado.

Finalmente, estas condiciones generan un **riesgo creciente de escasez de talento en las zonas rurales**, ya que la baja permanencia educativa limita el desarrollo de habilidades básicas, capacidades digitales y formación técnica, reduciendo la disponibilidad de talento para las economías regionales y profundizando la desconexión entre educación, empleo y desarrollo territorial.

4.2. Recomendaciones y rutas de acción

Las recomendaciones se orientan a cerrar las brechas de acceso, permanencia y calidad educativa en la ruralidad, mediante acciones concretas de política pública, financiamiento y gestión, alineadas con los enfoques de metodologías flexibles, fortalecimiento docente, conectividad y articulación territorial:

- **Escalar modelos pedagógicos flexibles de alta calidad:** la evidencia muestra que Colombia cuenta con modelos pedagógicos flexibles, como la Alianza ERA y la Alianza Educación por la Competitividad de Caldas, que han demostrado que es posible mejorar aprendizajes y trayectorias en zonas rurales, sin desvincular a los estudiantes de sus territorios. Sin embargo, estos modelos no se han escalado de manera estructural ni cuentan con un marco normativo que garantice su financiación, sostenibilidad y expansión. Para ello se necesita:
  - Impulsar una ley de educación rural que reconozca los modelos pedagógicos flexibles como parte de la estrategia nacional de cierre de brechas educativas; que establezca lineamientos técnicos y criterios de calidad para su implementación, seguimiento y evaluación, y que habilite al Ministerio de Educación Nacional para cofinanciar programas regionales de alta calidad.
  - Incorporar un capítulo específico de educación rural en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2026-2030 que contemple el fortalecimiento y escalamiento de modelos pedagógicos flexibles como estrategia estructural de política pública.
  - Asegurar, a través del Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal de 2027 y siguientes, la asignación de recursos suficientes y estables para la cofinanciación de estos programas, con priorización en territorios como Antioquia, donde ya existen capacidades instaladas y experiencias consolidadas.
  - Diseñar esquemas de cofinanciación entre la nación y las entidades territoriales que permitan ampliar la cobertura de estos modelos de educación, articulando al Ministerio de Educación Nacional, los gobiernos locales, las cajas de compensación familiar y el sector privado.

- **Garantizar trayectorias educativas completas desde la primera infancia:** fortalecer la educación inicial rural como estrategia para reducir brechas de aprendizaje, permanencia y desarrollo integral desde los primeros años de vida, asegurando la continuidad de las trayectorias educativas en contextos rurales. Para ello, es necesario:
  - Impulsar una reforma legal que desarrolle el artículo 55 de la Ley 1753 de 2015 y que establezca plazos para que, de forma progresiva, el Gobierno haga obligatoria la educación media. Asimismo, exigir un diagnóstico de capacidad instalada y un plan de inversión que garantice su viabilidad en territorios rurales.
  - Asegurar, a través del PGN, una línea presupuestal específica para Centros de Desarrollo Infantil (CDI) rurales y unidades móviles de atención integral para población entre 0 y 5 años, en desarrollo de la Ley 1804 de 2016, con énfasis en zonas rurales dispersas.
  - Promover, a través del Plan Nacional de Desarrollo y de la política nacional de primera infancia, una estrategia orientada a alcanzar cobertura universal de atención integral a la primera infancia en zonas rurales, tomando como referencia experiencias territoriales exitosas como Buen Comienzo, y fortaleciendo la articulación entre educación inicial, nutrición, salud, acompañamiento familiar y desarrollo infantil temprano.

- Incluir en la ley de educación rural (propuesta en el numeral 1) un lineamiento específico para que el Ministerio de Educación Nacional formalice y fortalezca el Modelo de Postprimaria Rural, incluyendo lineamientos técnicos, criterios de implementación y un esquema de reglamentación con plazos definidos que garantice la continuidad efectiva de las trayectorias educativas entre 6.° y 9.° grado en territorios rurales.
- Implementar procesos de formación y acompañamiento para madres comunitarias, docentes de transición y agentes educativos rurales, enfocados en Bases Curriculares de Educación Inicial y Preescolar en la Ruta Integral de Atenciones (RIA), con el fin de mejorar la calidad y pertinencia de la atención en primera infancia.

- **Fortalecer la formación y permanencia docente en ruralidad:** consolidar una política diferencial para docentes rurales que fortalezca las capacidades pedagógicas, la permanencia territorial y la estabilidad institucional. Para ello es necesario:

  - Fortalecer la formación docente inicial en licenciaturas y escuelas normales, así como la actualización continua de docentes y directivos en educación rural, Escuela Nueva, metodologías flexibles, dinámicas territoriales, proyectos pedagógicos productivos y estrategias pedagógicas diferenciales mediante programas estructurados de formación y acompañamiento.
  - Incorporar en la ley de educación rural (propuesta al inicio de este apartado) un lineamiento específico que establezca la obligación del Ministerio de Educación Nacional de diagnosticar, en un plazo definido, el déficit docente rural por municipio y convocar concursos con perfiles diferenciales, incluyendo monodocencia, aulas multigrado y metodologías flexibles, acordes con las características de los territorios rurales.
  - Asegurar, a través del PGN, una línea presupuestal específica destinada a financiar incentivos para la atracción y permanencia de docentes en zonas rurales dispersas, incluyendo bonificaciones salariales, subsidios de vivienda y transporte, puntajes diferenciales en el escalafón y acceso preferente a becas y programas de posgrado.

- **Implementar un sistema de seguimiento de trayectorias y evaluación temprana:** fortalecer la capacidad institucional para identificar riesgos de deserción, rezagos en el aprendizaje y vulnerabilidades sociales desde etapas tempranas mediante sistemas de información interoperables, evaluaciones oportunas y mecanismos de seguimiento que permitan intervenciones preventivas y focalizadas. Para ello, es necesario:
  - Desarrollar interoperabilidad entre el Sistema Integrado de Matrícula (Simat), el Sistema de Información para el Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar (Simpade), el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) y el Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (Spadies) con el fin de hacer un seguimiento integral de trayectorias educativas. Para lograrlo, se deben consolidar variables asociadas a la pobreza, el conflicto armado, el trabajo infantil, la movilidad y el acceso a servicios básicos, lo que permitirá focalizar apoyos de manera más precisa.
  - Incorporar en la ley de educación rural propuesta un lineamiento específico

para el Ministerio de Educación Nacional y el ICFES para restablecer la evaluación censal en los grados 3.°, 5.° y 9.°, con criterios de adaptación a contextos rurales y dispersos, de manera que se puedan identificar oportunamente rezagos en aprendizajes, riesgos de extraedad y factores de abandono escolar.
  - Hacer seguimiento legislativo a la reglamentación e implementación de la Ley 2420 de 2024 (Estrategia Nacional de Remediación), para asegurar que la nivelación de aprendizajes se integre como un componente curricular permanente.

- **Fortalecer la pertinencia de la educación rural y su articulación con el desarrollo territorial:** conectar la educación rural con las dinámicas económicas, sociales y productivas de los territorios. Para ello, es necesario establecer en la ley de educación rural propuesta:
  - La creación de mesas técnicas territoriales, con la participación de docentes, instituciones de educación superior y el sector productivo, como requisito para la actualización de los PEI rurales, garantizando su pertinencia territorial.
  - Fortalecer la articulación entre la educación media, la educación superior, la formación para el trabajo y el sector productivo mediante la definición e implementación, por parte del Ministerio de Educación Nacional, de lineamientos de calidad para el reconocimiento e incorporación de modalidades híbridas y virtuales de educación superior con enfoque rural. Asimismo, impulsar estrategias que acerquen la oferta de educación superior a las instituciones educativas rurales, promoviendo el acceso, la permanencia, la flexibilidad de las trayectorias educativas y las oportunidades de transición de los jóvenes rurales hacia la educación superior y el empleo.

- **Cerrar brechas de infraestructura y conectividad rural:** garantizar condiciones básicas de infraestructura, servicios públicos, acceso y conectividad para asegurar la calidad y la permanencia educativa. Para ello, es necesario:
  - Establecer en el PGN una línea presupuestal específica para infraestructura, agua y conectividad educativa rural que integre la intervención de sedes educativas en condición crítica y la dotación de material pedagógico, tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y bibliotecas. Su implementación se deberá realizar en articulación con el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE), el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.
  - Expedir una ley que ordene al Gobierno ejecutar un programa nacional de saneamiento de títulos de predios de sedes rurales, como requisito habilitante para inversión pública.

- **Consolidar gobernanza y financiación para la educación rural:** fortalecer la capacidad institucional y la coordinación intersectorial para implementar sosteniblemente la política pública de educación rural. Para ello, es necesario:
  - Expedir la ley de educación rural propuesta, estableciendo con claridad, entre otros aspectos, las competencias entre la nación y las entidades territoriales, esquemas de financiación diferencial y mecanismos vinculantes de seguimiento, con control político periódico sobre su cumplimiento.
  - Incorporar en el PND 2026-2030 un capítulo específico de educación rural que defina metas, instrumentos y esquemas de financiación diferenciada, y asegurar su implementación mediante una línea explícita de inversión en el PGN.

- Fortalecer mecanismos de participación comunitaria y gobernanza territorial, garantizando la vinculación efectiva de comunidades, instituciones educativas y actores locales en la planeación, implementación y el seguimiento de políticas educativas rurales.

Referencias

Agudelo Henao, L. F., y Aristizábal Saldarriaga, C. (2023). *Documento Técnico de Soporte Política Pública de Educación Rural de Antioquia*. ERA- Secretos para Contar.

Asamblea Departamental de Antioquia. (Agosto 15 de 2023). Ordenanza No. 17 de 2023. Por medio de la cual se adopta la política pública de educación rural de Antioquia.

Fundación Empresarios por la Educación. (2006). *Decisiones que cambian la educación. De la preocupación a la acción*. Ariel.

Proantioquia. (s. f.). *LEA: Lupa para la Educación de Antioquia*. https://proantioquia.org.co/lea/

Proantioquia. (s. f.). *Es la ERA para la educación rural*.https://proantioquia.org.co/es-la-era-para-la-educacion-rural/

Proantioquia. (2025). *El estado de la educación 2025. Brechas educativas en la permanencia y el aprendizaje en Antioquia*. https://proantioquia.org.co/download/estado-de-la-educacion2025/?wpdmdl=7323&refresh=6a0b3aa6264f61779120806

5 Hacia la reglamentación del uso de pantallas en los colegios y del acceso a redes sociales por parte de menores de edad en Colombia

5.1. Diagnóstico

La acelerada expansión de la digitalización está transformando la manera en que niños, niñas y adolescentes aprenden, se relacionan y construyen su identidad. En ese contexto, el uso no regulado de teléfonos móviles, pantallas y el acceso a las redes sociales durante la jornada escolar se ha convertido en uno de los debates educativos y de salud pública más relevantes en Colombia. Aunque la discusión ya está abierta en el Congreso, en el Gobierno y en el sector privado, persiste un vacío de reglamentación uniforme que deja la decisión a la discrecionalidad de cada institución educativa.

Paralelamente, distintos países han comenzado a debatir e implementar medidas orientadas a regular el acceso de menores de edad a redes sociales, reconociendo los riesgos que estas pueden generar sobre la salud mental, el bienestar emocional, la seguridad digital y el desarrollo socioemocional.

Este documento sustenta una solicitud concreta: **reglamentar la restricción del uso personal y recreativo de pantallas, celulares y redes sociales durante la jornada escolar,** manteniendo expresamente habilitado el uso pedagógico mediado por el docente y las excepciones por situaciones de discapacidad, necesidades educativas especiales y condiciones de salud.

Esta delimitación (regular el uso personal, no la tecnología educativa) es la que cuenta con mayor respaldo de la evidencia internacional y la que reduce la principal objeción frente a este

tipo de iniciativas. La discusión, por tanto, no se plantea en términos de restricción tecnológica general, sino de regulación del entorno educativo para proteger los procesos de aprendizaje, el bienestar y el desarrollo integral de los estudiantes, y garantizar un uso intencional, pedagógico y seguro de las tecnologías digitales. La base de esta propuesta es robusta:

- **Soporte legal:** la Ley 2170 de 2021 ya faculta a las instituciones a limitar el uso de dispositivos y la Ley 2489 de 2025 introduce los entornos digitales sanos y seguros. Sin embargo, aún falta dotar de obligatoriedad y uniformidad a una facultad que hoy es de carácter opcional.

- **Consenso internacional creciente:** cerca de uno de cada cuatro países ya restringe el uso de teléfonos inteligentes en las aulas, y la UNESCO recomienda hacerlo.

- **Evidencia de la neurociencia:** la sola presencia del dispositivo fragmenta la atención. Además, los procesos de aprendizaje profundo, como la escritura a mano, activan redes cerebrales que las pantallas no replican.

- **Enfoque de equidad:** la evidencia muestra que los estudiantes con menor desempeño académico y menores ingresos son quienes más se benefician de la restricción del uso personal del teléfono móvil en los entornos educativos. En este sentido, se trata de una medida de bajo costo con potencial para reducir brechas educativas.

Por lo tanto, la propuesta de reglamentación no parte de cero. Se apoya en instrumentos que ya existen y a los que aporta obligatoriedad y uniformidad. Se enmarca, además, en el deber del Estado de garantizar el derecho fundamental a la educación (artículo 67 de la Constitución Política), así como de proteger integralmente a niñas, niños y adolescentes, lo que incluye la generación de condiciones adecuadas para el aprendizaje, el desarrollo y el bienestar.

- **Desde el punto de vista normativo:**
  - **Ley 2170 de 2021:** encarga al Ministerio de Educación formular y evaluar lineamientos técnicos sobre el uso de las TIC en preescolar, básica y media, y dispone que cada colegio fije reglas en sus acuerdos de convivencia. De manera decisiva para esta iniciativa, la norma permite que, con el aval del comité escolar de convivencia y del consejo directivo, las instituciones limiten el uso de celulares en horarios o espacios específicos cuando exista un riesgo para los menores. **Es decir, la facultad de restringir ya está reconocida; lo que persiste es un vacío en términos de obligatoriedad, uniformidad y claridad de criterios a nivel nacional.**
  - **Ley 2489 de 2025:** complementa el marco al introducir el concepto de entornos digitales sanos y seguros, entendidos como aquellos espacios en los que niñas, niños y adolescentes no están expuestos a violencia digital, acoso, explotación, engaños o contenidos inapropiados. La norma reconoce el internet como una herramienta clave para el aprendizaje y la participación, al tiempo que advierte sobre los riesgos asociados a su uso. Actualmente, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha adelantado procesos orientados a reglamentar esta ley.
  - **Congreso de la República:** en el Congreso se han presentado iniciativas orientadas a regular el uso de dispositivos móviles en el entorno escolar. Aunque estos proyectos no han culminado su trámite legislativo, evidencian que el tema ya hace parte de la agenda pública y ha sido objeto de discusión técnica y política. Además, existen iniciativas locales

y propuestas que plantean restricciones específicas para menores de 16 años durante la jornada. La presente justificación dialoga con esos esfuerzos en lugar de duplicarlos.

En ese contexto, esta propuesta **no busca sustituir la autonomía institucional,** sino ofrecer un marco común que brinde seguridad jurídica y criterios mínimos sobre los cuales las instituciones puedan adaptar sus políticas según sus contextos educativos.

- **Referentes internacionales refuerzan esta propuesta:**

Según el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo de la UNESCO, cerca de uno de cada cuatro países ha restringido el uso de teléfonos inteligentes en las escuelas por su impacto en el bienestar y en la distracción del aprendizaje. Asimismo, el organismo recomienda hacerlo, subrayando que la tecnología debe apoyar y no sustituir la interacción humana en la enseñanza.

País u organismo	Año	Alcance de la medida
Francia	2018	Prohibición del uso de teléfonos en primaria y secundaria, ampliada en 2024, con pruebas de “pausa digital” en cientos de planteles educativos.
UNESCO (*Informe GEM [Global Education Monitoring Report*])	2023	Recomienda restringir el uso del teléfono inteligente en el aula. Documenta que su sola presencia distrae y reduce el aprendizaje.
Italia	2024	Prohibido del uso del celular en preescolar y secundaria, incluso para fines educativos, salvo casos de educación individualizada o en situaciones de discapacidad.
Hungría y Finlandia	2024	Restricciones de alcance nacional con matices por nivel educativo.
Países Bajos	2025	Prohibición del uso no educativo de tabletas y de teléfonos y relojes inteligentes, con excepciones por situaciones de discapacidad o necesidades educativas especiales.
Australia	2020 2025	Restricción del uso de teléfonos móviles en escuelas públicas en la mayoría de los estados, acompañada de lineamientos sobre bienestar digital y prevención de riesgos asociados al uso de redes sociales. Asimismo, exige que estas últimas impidan la creación de perfiles a menores de 16 años.
China	—	Limita, al 30 % del tiempo lectivo, el uso de dispositivos como herramienta de enseñanza y exige descansos visuales.

Un elemento central en el diseño de estas políticas es que no eliminan la tecnología educativa, sino que distinguen el uso personal del pedagógico. Asimismo, que contemplan excepciones para situaciones de discapacidad y necesidades educativas especiales. Ese es, precisamente, el modelo que se recomienda adoptar en Colombia.

- **La evidencia científica, desde la neurociencia, también es relevante y cada vez más contundente**

Tanto la infancia como la adolescencia constituyen etapas críticas para el desarrollo cerebral. Durante los primeros años de vida se consolidan funciones esenciales relacionadas con el lenguaje, la memoria, la regulación emocional, la atención y los vínculos afectivos. Posteriormente, entre los 10 y los 25 años, el cerebro atraviesa un proceso intenso de reorganización neuronal que lo hace especialmente sensible a los estímulos del entorno.

Diversas investigaciones han señalado que la exposición excesiva a pantallas y el acceso temprano a redes sociales pueden afectar procesos fundamentales asociados al aprendizaje, la toma de decisiones, el autocontrol y la salud emocional. Estudios del Instituto de Salud Global de Barcelona, la Academia Americana de Pediatría y la Universidad de Harvard coinciden en advertir sobre posibles impactos en estructuras cerebrales como la corteza prefrontal, el sistema límbico y el hipocampo, regiones estrechamente relacionadas con la regulación emocional, la memoria y las funciones ejecutivas.

Las plataformas digitales, además, operan mediante mecanismos de recompensa intermitente que activan los circuitos cerebrales asociados al placer y la gratificación inmediata, aumentando los niveles de dependencia y reduciendo la capacidad de concentración sostenida. Esta situación resulta particularmente sensible durante la adolescencia, etapa en la que se configura la identidad personal y se fortalecen las habilidades de autorregulación emocional.

Un hallazgo relevante es que **la atención es un recurso limitado.** La evidencia recopilada por la UNESCO en distintos sistemas educativos indica que la sola proximidad de un dispositivo móvil basta para distraer y afectar negativamente el aprendizaje. Esto se explica por el funcionamiento de la atención: cada notificación o impulso de revisar el teléfono activa un cambio de tarea (*task switching*) que consume recursos cognitivos y deja una "estela" de atención residual que reduce la concentración en la actividad principal.

Asimismo, uno de los hallazgos más robustos de la neurociencia educativa reciente compara **la escritura a mano con la digitación.** Estudios con electroencefalografía de alta densidad muestran que escribir a mano activa redes cerebrales más amplias e interconectadas que teclear, en particular en regiones parietales y centrales asociadas a la memoria y al procesamiento sensorial. Estos patrones de conectividad se consideran cruciales para la formación de la memoria y la codificación de información nueva.

En el caso de los niños, teclear obliga a dividir la atención entre la pantalla y el teclado, lo que aumenta la carga cognitiva y dificulta el procesamiento fonológico necesario para el aprendizaje de la lectoescritura. La implicación pedagógica es directa: sustituir de forma temprana y generalizada la escritura manual por dispositivos puede privar al cerebro en desarrollo de experiencias sensoriomotrices que sostienen el aprendizaje.

- **La evidencia empírica comparada refuerza esta discusión**

Reino Unido: la London School of Economics (LSE): el estudio de referencia en este campo es el de Beland y Murphy para el Centre for Economic Performance de la LSE. Tras encuestar a 91 colegios

de secundaria en cuatro ciudades inglesas (Birmingham, Leicester, Londres y Mánchester) y cruzar esa información con datos administrativos mediante un diseño de diferencias en diferencias, los autores encontraron que el rendimiento en los exámenes de alto impacto aumentó de forma significativa tras la prohibición del teléfono móvil. De acuerdo al estudio, se logró evidenciar incrementos cercanos al 14 % en el rendimiento académico tras la implementación de restricciones al uso de teléfonos móviles en las escuelas.

El hallazgo más relevante para la política pública es distributivo: la mejora estuvo impulsada por los estudiantes de menor desempeño previo, mientras que no hubo un efecto significativo en los de alto rendimiento. Los autores concluyen que restringir el teléfono puede ser una política de bajo costo para reducir las desigualdades educativas. Conviene presentar este dato con rigor: el efecto, aunque significativo, es moderado, y los autores mismos advierten que el resultado depende del cumplimiento efectivo de la prohibición y que un dispositivo bien integrado con fines pedagógicos puede ser una herramienta útil.

Europa continental: Francia mantiene la prohibición en primaria y secundaria desde 2018, y la ha reforzado con pruebas de “pausa digital” en cientos de planteles. Los Países Bajos prohibieron, desde enero de 2025, el uso no educativo de teléfonos, relojes inteligentes y tabletas, argumentando problemas de rendimiento y concentración, con excepciones por situaciones de discapacidad o necesidades especiales. Por su parte, Italia restringe el uso incluso con fines educativos, salvo para la educación individualizada o el apoyo a estudiantes en situación de discapacidad.

Australia: estudio longitudinal del Murdoch Children’s Research Institute (MCRI) sobre el uso de las redes sociales y la salud mental adolescente: se trata de uno de los estudios recientes más interesantes sobre el impacto de las redes sociales en los jóvenes. A diferencia de numerosas investigaciones que analizan una fotografía puntual de un momento específico, este estudio siguió durante varios años a cerca de 1200 niños, niñas y adolescentes, observando cómo evolucionaban sus hábitos de uso de redes sociales y su bienestar emocional a lo largo del tiempo.

Los resultados mostraron que los adolescentes que utilizaban redes sociales durante dos o más horas al día tenían una mayor probabilidad de presentar síntomas depresivos y menores niveles de bienestar en las mediciones posteriores. Los efectos fueron especialmente visibles en la adolescencia temprana, entre los 12 y 13 años, una etapa que el estudio identifica como particularmente sensible. En el caso de las mujeres de esa edad, el uso intensivo de redes sociales se asoció con aproximadamente once casos adicionales de depresión por cada cien adolescentes varones.

Más allá de los resultados específicos, el principal valor de esta investigación está en su metodología. Al seguir a los mismos jóvenes durante varios años, este estudio ofrece una evidencia más robusta que los estudios tradicionales para comprender cómo ciertos comportamientos pueden relacionarse con cambios posteriores en la salud mental. Aunque los investigadores aclaran que los hallazgos no permiten afirmar una relación causal definitiva, sí aportan evidencia consistente de que una exposición más intensa a las redes sociales está asociada con un mayor riesgo de afectaciones emocionales en etapas clave del desarrollo.

Para el sector educativo, este estudio deja una reflexión relevante: el desafío no parece estar únicamente en el acceso a la tecnología, sino en la intensidad de uso, la edad de exposición y la capacidad de acompañar a niños y adolescentes en la construcción de hábitos digitales saludables. En ese sentido, la adolescencia temprana emerge como una ventana crítica para desarrollar acciones preventivas, fortalecer competencias socioemocionales y promover un uso más consciente de los entornos digitales.

La **evidencia internacional** muestra, de forma consistente, beneficios en la atención, el clima del aula y, en diversos estudios, en los resultados de los estudiantes más vulnerables. Al mismo tiempo, una lectura honesta reconoce que parte de la literatura encuentra efectos pequeños o mixtos sobre el rendimiento promedio, y que los datos de algunos estudios provienen de contextos y años específicos. La conclusión más sólida no es que la prohibición "garantice" mejores notas, sino que **reduce un factor de distracción comprobado, protege el bienestar y favorece la equidad, con un costo de implementación bajo.**

5.2. Cuellos de botella

El sistema educativo enfrenta restricciones estructurales para gestionar de forma adecuada el uso de dispositivos digitales en el entorno escolar. En primer lugar, **el teléfono móvil y las plataformas digitales compiten directamente con los procesos de aprendizaje,** generando distracción y pérdida de tiempo lectivo efectivo. En el aula, estos dispositivos no solo funcionan como herramientas potenciales, sino también como objetos diseñados para capturar la atención a través de notificaciones, mensajería, redes sociales y contenidos de consumo inmediato, lo que debilita la concentración sostenida y la profundidad del aprendizaje.

A esta situación se suma el **impacto en el bienestar socioemocional, el neurodesarrollo y la salud mental.** La exposición a contenidos inapropiados, la presión de la interacción permanente, las dinámicas de dependencia y los riesgos de acoso digital introducen tensiones que exceden el plano académico. Además, la calidad de la interacción humana dentro de la escuela puede verse afectada justamente cuando el entorno escolar debería ser el espacio privilegiado para aprender a socializar cara a cara, construir vínculos y desarrollar habilidades relacionales.

Finalmente, **persiste un vacío de reglamentación.** Aunque existen facultades legales dispersas y algunas políticas institucionales, no hay un marco uniforme que ofrezca seguridad jurídica a directivos y docentes, ni criterios comunes sobre qué se restringe, con qué excepciones y bajo qué mecanismos de transición y seguimiento. Esta falta de uniformidad produce heterogeneidad institucional, inseguridad operativa y respuestas fragmentadas frente a un problema que ya es de política pública.

5.3. Recomendaciones y rutas de acción

La regulación del uso de pantallas en el entorno escolar y la definición de lineamientos para el acceso de menores de edad a redes sociales requieren una respuesta integral que articule al Estado, las instituciones educativas, las familias, los expertos en salud mental y el sector tecnológico con el fin de proteger el bienestar y el

desarrollo de niños, niñas y adolescentes sin restringir el uso pedagógico de la tecnología. En este sentido, se proponen los siguientes lineamientos para el desarrollo de una regulación:

- Definir con claridad su alcance: aplicarla en instituciones públicas y privadas de preescolar y educación básica y media. Asimismo, establecer como conducta restringida el uso personal, recreativo y no mediado pedagógicamente de teléfonos móviles y dispositivos similares durante la jornada escolar y en espacios de aprendizaje. De igual forma, debe mantenerse expresamente habilitado el uso pedagógico de la tecnología, siempre que se encuentre mediado por el docente y alineado con los objetivos de aprendizaje. De manera complementaria, se recomienda incorporar criterios de salud mental, neurodesarrollo y bienestar digital en las políticas educativas, de modo que la regulación no se limite a una restricción puntual, sino que contribuya a la construcción de entornos educativos más saludables y propicios para el aprendizaje.

- Incorporar excepciones claras y explícitas: para estudiantes en situación de discapacidad, necesidades educativas especiales y condiciones de salud que requieran monitoreo. De esta manera, la regulación no sería una barrera adicional para estudiantes que requieren apoyos específicos, sino un marco flexible, diferencial y garantista.

- Reforzar la corresponsabilidad familiar: promover hábitos digitales saludables en el hogar mediante el fortalecimiento de iniciativas como las escuelas de padres. La regulación será más efectiva si se construye como un esfuerzo compartido entre escuela, Estado, familias y expertos en salud mental y tecnología. De esta forma se puede alcanzar una restricción uniforme que favorezca el bienestar y el neurodesarrollo de niños, niñas y adolescentes.

- Establecer un régimen de transición y seguimiento: contemplar un plazo razonable para la implementación de las medidas y de los lineamientos definidos por el Ministerio de Educación, así como mecanismos de seguimiento por parte del Estado, para garantizar una aplicación progresiva, consistente y verificable en las instituciones educativas.

Referencias

Beland, L-P. & Murphy, R. (2016). Ill Communication: Technology, distraction & student performance. *Labour Economics,* 41, 61–76.

Chadwick, L. (2024). *Which countries in Europe have banned or want to restrict smartphones in schools?* Euronews.

Hu, C. (2024). Why Writing by Hand Is Better for Memory and Learning. *Scientific American*.

Ley 2170 de 2021. Por medio de la cual se dictan disposiciones frente al uso de herramientas tecnológicas en los establecimientos educativos. Diciembre 29 de 2021. DO. N.° 51902.

Ley 2489 de 2025. Por medio de la cual se establecen disposiciones para el desarrollo de entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del país. Julio 17 de 2025. DO. N.° 53185.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2023). *Technology in education: A tool on whose terms?* Global Education Monitoring Report.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2025). *To ban or not to ban? Smartphones in school: only when they clearly support learning*.

Van der Weel, F. R. & Van der Meer, A. L. H. (2023). Handwriting but not typewriting leads to widespread brain connectivity: a high-density EEG study with implications for the classroom. *Frontiers in Psychology,* 14.

Vijayakumar, N., Dashti, S. G., Canterford, L., Ellul, S., Parissi, A. J. A., Goddings, A-L., Viner, R. M., Moran, P., Borschmann, R., Mundy, L. K., Robson, E. M., & Sawyer, S. M. (2026). The Effects of Social Media on Adolescent Mental Health: Findings From a Population-based Cohort Study in Australia. *Medical Journal of Australia,* 224(6).

6 Cobertura universal para la primera infancia

6.1. Diagnóstico

En Colombia, la primera infancia se define como la etapa del ciclo vital que va desde los cero (0) hasta los seis (6) años, periodo en el cual se establecen las bases del desarrollo cognitivo, emocional y social. A través de la Ley 1804 de 2016 y el Decreto 1411 de 2022, el Estado colombiano ha reconocido la educación inicial como un derecho impostergable que debe prestarse bajo un enfoque de atención integral, articulando salud, nutrición y protección.

Cifras y contexto relevante

- El programa Buen Comienzo ha sido referente pionero en la región, logrando una atención a gran escala que pasó de 82.650 niños en 2018 a una proyección de 88.080 para 2025. Sin embargo, la cobertura no es universal, ya que se rige principalmente por criterios de focalización socioeconómica (Sisbén).

- En territorios periféricos y dispersos, la ausencia de oferta institucional es crítica. Se estima que, en municipios con alta ruralidad, hasta un 25% de los niños menores de 5 años no reciben ningún servicio de educación inicial, lo que vulnera el principio de equidad.

- A nivel latinoamericano, se observa una transición del modelo asistencial (enfocado en el cuidado básico) hacia el modelo de protección integral. Colombia se encuentra en una fase de consolidación donde el currículo busca reconocer al niño como sujeto activo de derechos, alejándose de la «sobreescolarización» prematura.

- La evidencia en Colombia demuestra que el preescolar público potencia sus beneficios cuando se combina con programas de alimentación escolar (PAE). Los estudiantes con esta doble exposición muestran una mayor probabilidad de completar la educación media y acceder a la educación superior.

El objetivo de este punto es fortalecer la transición de un modelo de atención focalizada hacia una garantía de cobertura universal y de calidad para la niñez en Colombia.

6.2. Cuellos de botella

A pesar de los avances normativos, persisten barreras estructurales que impiden alcanzar la cobertura universal:

- El uso del puntaje Sisbén como puerta de entrada exclusiva excluye a familias en condiciones de vulnerabilidad emergente que no cumplen con los cortes administrativos, transformando el derecho en un beneficio condicionado.

- Aunque la ley exige una «atención integral», en la práctica los sectores (salud, educación, bienestar) operan como una suma de acciones aisladas, con bases de datos que no siempre interoperan para realizar un seguimiento nominal del niño.

- La oferta se concentra en centros urbanos, dejando a la población rural dependiente de modalidades familiares que a menudo carecen de recursos didácticos suficientes y de personal con formación técnica certificada.

- El modelo de gestión basado en la tercerización con entidades privadas ha generado desequilibrios de poder donde el Estado actúa más como un interventor de contratos que como un aliado pedagógico, lo que limita la construcción colectiva de la política.

- La normativa reciente ha condicionado los presupuestos de primera infancia a análisis de impacto fiscal de corto plazo, poniendo en riesgo el principio de progresividad y no regresividad de los recursos.

6.3. Recomendaciones

Los esfuerzos legislativos y de control deben dirigirse a transformar la educación inicial en un servicio público esencial y universal.

- **Normativas**
  - Crear una ley que garantice que los recursos destinados a la primera infancia no puedan disminuir de un cuatrienio a otro, independientemente de la situación fiscal, asegurando el financiamiento de la expansión de cobertura.
  - Legislar para que la pertenencia al Sisbén sea un criterio de prioridad, pero no una barrera de acceso, permitiendo que cualquier niño menor de 6 años acceda a la oferta pública de educación inicial.

- **Regulatorias**
  - Reglamentar lineamientos técnicos específicos para zonas rurales dispersas que permitan adaptar la infraestructura y la pedagogía al contexto territorial (p. ej., modelos itinerantes o casas de cuidado comunitario fortalecidas).
  - Establecer protocolos obligatorios de sincronización de datos entre el sistema de matrículas (SIMAT) y los registros de salud y nutrición (PAE/ICBF) para garantizar que ningún niño quede fuera del sistema de alertas tempranas.

- **Presupuestales**
  - Inversión en los «Primeros Mil Días»: Priorizar recursos para la modalidad familiar y de gestantes, reconociendo que la intervención temprana en nutrición y afecto previene costos futuros en educación especial y salud.
  - Cualificación del Talento Humano: Destinar fondos específicos para la profesionalización de las madres comunitarias y agentes educativos, transformando el rol de cuidador en el de mediador pedagógico.

¿Hacia dónde deben dirigirse los esfuerzos?
Los esfuerzos deben centrarse en garantizar una trayectoria educativa completa, asegurando que la educación inicial no sea un

compartimento estanco, sino el primer eslabón de un sistema que conecte efectivamente con la primaria y se refuerce con apoyos nutricionales continuos (PAE) para sostener los beneficios cognitivos en el tiempo.

Referencias

Alcaldía de Medellín. (2026). Respuesta a solicitud de información – Beneficiarios Programa Buen Comienzo 2018–2025. Radicado: 202630168131.

Ceballos-Higuita, L., & Otálvaro-Castro, G. J. (2021). Tramas en la construcción de la intersectorialidad para atender la primera infancia. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 19(2).

Galindo, C., & Sánchez, F. (2025). Dynamic Complementarities between Preschool and School Feeding: Long-Term Evidence on Human Capital Formation. Documento de trabajo.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2022). Decreto 1411 de 2022: Reglamentación de la prestación del servicio de educación inicial.

Peralta Espinosa, M. V. (2023). Reseña del desarrollo de los currículos nacionales oficiales para la primera infancia en América Latina. Educación Temática Digital, 25.

Rico, M. C. (2024). Dignificar la educación inicial en un contexto de vulnerabilidad-Colombia. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 8(1).

Simbaña-Haro, M. P. (2024). Primera Infancia: Modalidades de Atención y Educación en Latinoamérica. 593 Digital Publisher CEIT, 8(6).

CONGRESO Y REGIÓN **EN ACCIÓN**

Antioquia 2026 - 2030

ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Documento preparado por **equipo técnico Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, *Cluster* Energía Sostenible y Andi.**

Cluster Energía Sostenible® Medellín y Antioquia

CAMARA DE COMERCIO® DE MEDELLIN PARA ANTIOQUIA

ANDI MÁS PAÍS SECCIONAL ANTIOQUIA



1 Preservación de la institucionalidad y la autonomía técnica

1.1. Diagnóstico

La estabilidad y el desarrollo del sector energético colombiano se han fundamentado históricamente en la solidez, predictibilidad y rigor técnico de sus instituciones. La UPME, la CREG y el operador del mercado eléctrico, XM, constituyen los pilares que garantizan la libre competencia, la confianza de la inversión y la continuidad del servicio. Actualmente, la percepción de riesgo institucional e intermitencia en las decisiones regulatorias ha incrementado la prima de riesgo sectorial, elevando el costo de capital para nuevos proyectos e introduciendo una incertidumbre jurídica que debilita la atracción de inversión extranjera directa de largo plazo.

1.2. Cuellos de botella

- **Intermitencia y desestabilización regulatoria en CREG:** falta de nombramientos en propiedad y quórum constante en la CREG, sumado a intentos de intervención directa en la fijación de precios de energía y gas, lo cual vulnera la confianza del mercado.

- **Congestión de aprobación trámites en UPME:** ante la proliferación de beneficios tributarios de eficiencia energética y movilidad sostenible, el equipo de la UPME no alcanza a evacuar los procesos a su cargo en tiempo y forma previstos.

- **Fortalecimiento institucional de XM:** la estructura societaria de XM hace pertinente avanzar en mecanismos que refuercen su independencia y autonomía técnica, la solidez de su gobernanza y la confianza en su neutralidad como operador del mercado, minimizando riesgos de injerencia política o privada y previniendo conflictos de interés.

- **Asimetrías y politización en las CAR:** las Corporaciones Autónomas Regionales presentan diferencias en tiempos, criterios y exigencias técnicas para el licenciamiento de proyectos, convirtiéndose en factor de dilación de trámites y aumento en costos.

- **Interconexiones internacionales complejas:** la ejecución y operación de proyectos de interconexión con países vecinos se ve limitada por la necesidad de gestionar complejas relaciones de gobierno a gobierno y la falta de una armonización regulatoria transfronteriza, restringiendo los mercados de oportunidad.

1.3. Recomendaciones y rutas de acción

- **Autonomía reforzada para la CREG [Prioridad Legislativa Alta - Comisión Quinta de Senado y Cámara]:** promover una iniciativa de ley ordinaria para dotar a la CREG de un régimen de autonomía especial y una gobernanza blindada, con un esquema de postulación y periodos institucionales fijos para sus comisionados, similar al modelo de la Junta Directiva del Banco de la República.

- **Prohibición legal de intervención arbitraria de precios [Prioridad Legislativa Alta - Comisión Primera y Quinta de Senado y Cámara]:** impulsar una ley estatutaria que restrinja la facultad presidencial de fijar unilateralmente los precios de energía y gas. Todo ajuste deberá responder estrictamente a criterios técnicos y regulatorios previos, preservando las señales de mercado necesarias para asegurar la inversión y la confiabilidad del sistema.

- **Blindaje institucional e independencia técnica de XM:** avanzar en una propuesta normativa que fortalezca la independencia y autonomía de XM E.S.P., preservando su neutralidad operativa frente a eventuales injerencias políticas o privadas. Como base de discusión, se propone evaluar mecanismos de gobernanza más robustos —como comités de nominación para conformación de la junta directiva y gerente general— y explorar su consagración en el PND que proteja su estructura, fortalezca la confianza de los agentes del mercado y contribuya a prevenir conflictos de interés.

- **Estímulo a *Sandboxes* Regulatorios [Prioridad Legislativa Media - Comisión Quinta]:** crear leyes sectoriales que flexibilicen y amplíen el uso de 'areneras regulatorias' (*sandboxes*) permitiendo el pilotaje de tecnologías disruptivas, almacenamiento descentralizado y nuevos modelos de negocio sin las rigideces de la tarifa general. Esta habilitación debe ir más allá de pruebas temporales y contemplar rutas regulatorias que permitan escalar, mantener y consolidar en el tiempo las soluciones que demuestren resultados, evitando que queden restringidas a ejercicios piloto sin continuidad.

- **Reforma a la Gobernanza de las CAR [Prioridad Legislativa Alta - Comisión Quinta y Primera]:** modificar la estructura de integración de las juntas directivas de las CAR (a través de reformas a la Ley 99 de 1993) para incrementar el perfil técnico de sus miembros, limitando la injerencia política local y garantizando un estándar unificado de licenciamiento ambiental para proyectos estratégicos de infraestructura.

2 Seguridad y soberanía energética

2.1. Diagnóstico

El balance energético en Colombia muestra alertas críticas para los años 2026 y 2027 debido al retraso sistémico en las líneas de transmisión nacional (ej. Colectora) y la falta de incorporación de nueva capacidad de firmeza. Antioquia sufre directamente los sobrecostos por restricciones debido a cuellos de botella en la red de transporte. Asimismo, el estrés financiero del sistema de distribución regional afecta la liquidez de toda la cadena, amenazando la continuidad del suministro en periodos de baja hidrología donde el respaldo térmico es indispensable.

2.2. Cuellos de botella

- **Desacoplamiento generación-transmisión:** impedimento normativo para construir líneas de transmisión de manera

proactiva o simultánea a los proyectos de generación, lo que retrasa la evacuación de energía limpia al Sistema Interconectado Nacional (SIN).

- **Riesgo de estrés financiero sistémico en la cadena:** la crisis de flujo de caja y la falta de pago oportuno de las obligaciones de las empresas intervenidas asfixia la liquidez de los generadores, arriesgando un apagón operativo para el 2027.

- **Rigidez de la demanda y falta de señales de mercado:** inexistencia de franjas horarias como marcos de flexibilización horaria y de programas masivos de respuesta de la demanda con incentivos reales que mitiguen picos de consumo en momentos de escasez.

- **Barreras en Eficiencia Energética:** baja utilización de los incentivos consagrados en el marco regulatorio existente (Ley 1715 de 2014 y 2099 de 2021) que masifiquen medidas de optimización del consumo en sectores industriales, comerciales y residenciales.

- **Vulnerabilidad de la Generación Hidroeléctrica:** alta dependencia climática del parque de generación frente a periodos de baja hidrología extrema, lo que compromete la firmeza y exige una gestión de embalses óptima y coordinada.

- **Desconocimiento y estigmatización de la energía nuclear:** acaba de aprobarse en el Congreso de la República la ley “átomos para la vida” en junio 2026.

2.3. Recomendaciones y rutas de acción

- **Mecanismo de anticipación de infraestructura de transporte [Prioridad Legislativa Alta - Comisión Quinta]:** adoptar un modelo legislativo de expansión anticipada de redes de transmisión y distribución, previo o simultáneo al desarrollo de los proyectos de generación, tomando como referencia el esquema exitoso de zonas CREZ en Texas, EE. UU.

- **Salvamento financiero y prioridad de pago a generadores [Prioridad Legislativa - Comisiones Tercera y Cuarta Económicas]:** tramitar mediante mecanismos presupuestales de emergencia del Congreso el respaldo estatal para el pago prioritario de las deudas acumuladas de comercializadoras intervenidas hacia los generadores energéticos, asegurando la sostenibilidad del parque de generación.

- **Subastas de almacenamiento a gran escala [Gestión Gremial y Regulatoria ante CREG y UPME]:** modificar los esquemas de subastas de expansión para incorporar y remunerar de forma explícita sistemas de almacenamiento de energía con baterías (BESS), estabilizando la red ante la intermitencia de las renovables.

- **Activación perentoria del programa de Respuesta de la Demanda (DDV) [Gestión Regulatoria Urgente ante la CREG]:** exigir a la CREG la expedición de la regulación definitiva para activar, a más tardar en agosto de 2026, el programa de respuesta de la demanda voluntaria con incentivos económicos directos para grandes consumidores.

- **Gerencia Exprés para proyectos de Generación y Transmisión [Gestión del Ejecutivo y Prioridad Legislativa - Comisión Quinta]:** crear una instancia regulatoria y de licenciamiento preferencial

de Proyectos de Interés Nacional Estratégico (PINES) que destrabe de manera inmediata los cuellos de botella ambientales y comunitarios en líneas críticas y plantas de generación.

- **Plan Estratégico de Infraestructura de Regasificación [Prioridad Legislativa - Comisión Quinta y Tercera]:** impulsar desde el legislativo incentivo presupuestales para acelerar la viabilidad y construcción de plantas de regasificación adicionales con el fin de fortalecer la seguridad del suministro de gas natural y mitigar el déficit estructural proyectado.

- **Habilitación reglamentaria de *Fracking* Sostenible [Prioridad Legislativa Alta - Comisión Quinta]:** desarrollar un marco legal robusto que incentive la técnica de fracturamiento hidráulico bajo rigurosos protocolos de protección hidrogeológica, sismológica y comunitaria.

- **Impulso a reglamentación e implementación de la Ley Nuclear aprobada en junio 2026:** se creó la agencia nacional de seguridad nuclear (ANSN); se propone apoyo en formación de capacidades técnicas y profesionales relacionadas con esta tecnología.

- **Fomentar líneas de redescuento para proyectos de eficiencia energética:** mecanismos financieros a 10-12 años de plazo con tasas competitivas con las bancas de "segundo piso" tales como Findeter, Bancoldex y/o Finagro para sortear el posible racionamiento que se avecina en 2027 como consecuencia de El Niño severo que anticipan agencias internacionales y la CREG.

- **Impulso decidido a la generación hidroeléctrica:** especialmente en lo referido al numeral 3.1 relacionado con Consultas Previas y Compensaciones a comunidades impactadas.

3 Transición ordenada

3.1. Diagnóstico

La demanda de energía eléctrica en el país crece a un ritmo promedio del 4.2% anual, superando la velocidad real de entrada de los proyectos de generación de energía. Antioquia lidera la penetración de movilidad eléctrica urbana con más del 25% del parque automotor eléctrico nacional concentrado en el Valle de Aburrá. Forzar una transición acelerada que prescinda de la base térmica y de la seguridad de los combustibles fósiles propios expone al departamento y al país a graves crisis de desabastecimiento, pérdida de soberanía fiscal y volatilidad tarifaria.

Asimismo, la crisis multidimensional en la Costa Caribe impacta la transición nacional. Esta región representa casi un tercio de la demanda nacional, por lo que su inestabilidad afecta la sostenibilidad del sistema eléctrico en su conjunto.

3.2. Cuellos de botella

- **Vulnerabilidad del autoabastecimiento:** la parálisis y contracción en las actividades de exploración y explotación de recursos y gas naturales reducen los horizontes de autosuficiencia, obligando a proyectar importaciones costosas que impactan directamente el bolsillo del usuario final.

- **Retos de predictibilidad en las consultas previas:** persisten oportunidades de mejora en la definición de un marco legal claro y predecible que contribuya a estandarizar tiempos, procedimientos y criterios de desarrollo de las consultas previas con comunidades, reduciendo la incertidumbre para la ejecución de proyectos estratégicos.

- **Evidencia complementaria para dimensionar el cuello de botella:** entre 2011 y 2026 se han adelantado más de 13.000 consultas previas; cerca de 1.350 corresponden a 2026. En los últimos cuatro años, solo 16% de los trámites llegó a protocolización de acuerdos, 77% continúa activo y 31% de los procesos activos lleva más de cuatro años detenido.

- **Implicación estratégica:** la reforma debe combinar seguridad jurídica, información territorial confiable, plazos para la actuación estatal y mecanismos de compensación temprana, sin debilitar la consulta previa como derecho fundamental.

- **Rezago regulatorio e infraestructura para Movilidad Eléctrica (EV):** los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales y los reglamentos de propiedad horizontal carecen de incentivos y obligaciones técnicas armonizadas para desplegar redes de carga urbana e inteligente que soporten la creciente demanda vehicular.

- **Crisis estructural de la Región Caribe:** alto nivel de pérdidas de energía y un severo desajuste financiero de los operadores locales con deudas multimillonarias en la cadena de valor, sumado a la falta de inversiones óptimas en infraestructura de transmisión y distribución regional y la necesidad de un modelo diferenciado de supervisión.

3.3. Recomendaciones y rutas de acción

- **Liderazgo institucional en consultas previas y compensaciones [Prioridad Legislativa Alta - Comisión Primera de Senado y Cámara]:** promover un marco legal que fortalezca el rol del Ministerio del Interior en la orientación y articulación de las consultas previas, así como la definición de metodologías y criterios claros y predecibles para la estructuración de compensaciones comunitarias.

  - **Reforma normativa para destrabar proyectos estratégicos sin eliminar la consulta previa:** impulsar una reforma que mantenga la consulta previa como derecho fundamental, pero que corrija su uso como factor de parálisis administrativa. La ruta debe ser establecer reglas claras sobre etapas, responsables, criterios de cierre y consecuencias frente a la inactividad, de manera que proyectos estratégicos de energía, infraestructura y seguridad energética —como líneas de transmisión, generación y gas— no queden indefinidamente detenidos por ausencia de decisiones estatales. La propuesta debe enfocarse en ordenar el

procedimiento, diferenciar la participación legítima de bloqueos sin decisión definitiva y asegurar que el diálogo con comunidades tenga resultados verificables, proporcionales y compatibles con el interés general.

- **Plazos obligatorios, ventanilla única y sistema nacional de información:** crear un sistema operativo que le imponga tiempos ciertos al Estado y no solo al privado. Esto implica definir plazos máximos para certificación de presencia de comunidades, convocatoria, desarrollo de reuniones, protocolización de acuerdos y cierre del trámite; consolidar una ventanilla o plataforma única que permita hacer seguimiento público al avance de cada consulta; y contar con información territorial actualizada sobre comunidades, acuerdos previos, compromisos pendientes y autoridades responsables. La acción prioritaria es reducir reprocesos, duplicidades y vacíos de información, para que los proyectos puedan planear costos, cronogramas y riesgos con mayor certeza jurídica.

- **Reforma estructural con Ley Estatutaria y gestión social previa del Estado:** adoptar una salida de fondo, como plantea Fedesarrollo, que no se limite a acortar tiempos, sino que defina por ley estatutaria el alcance, límites, etapas y efectos jurídicos de la consulta previa. La propuesta central es que el Estado asuma un rol más activo antes de adjudicar o licitar proyectos estratégicos: identificar con anticipación las comunidades llamadas a participar, adelantar procesos de relacionamiento temprano, resolver la oferta social básica en los territorios y llegar a los proyectos con un mapa claro de riesgos, obligaciones y acuerdos. Esto permitiría que la consulta previa deje de funcionar como trámite incierto al final del proceso y se convierta en una condición de estructuración temprana de proyectos, con mayor legitimidad social y menor riesgo de judicialización o suspensión.

- **Garantía de autoabastecimiento y exploración responsable [Prioridad Legislativa Alta - Comisión Quinta]:** crear políticas legislativas de seguridad energética que reactiven, normalicen y protejan la exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales, incentivando el desarrollo técnico de proyectos de fracturamiento hidráulico (*fracking*) responsable con un estricto monitoreo ambiental.

- **Ley marco para infraestructura de carga de vehículos eléctricos [Prioridad Legislativa Media - Comisión Quinta y Sexta]:** legislar la obligación de actualizar los POT locales bajo lineamientos del Ministerio de Minas y Energía, exigiendo que toda nueva unidad residencial, comercial y vía prioritaria incorpore la infraestructura básica y acometidas necesarias para la gestión de carga eléctrica inteligente.

- **Plan integral y modelo diferenciado para la solución de la crisis de la Costa Caribe [Prioridad Legislativa Alta]:** impulsar un paquete normativo y presupuestal especial para la región Caribe de común acuerdo con AFINIA, operador de ese mercado.

4 Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el suroeste antioqueño

4.1. Diagnóstico

Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), creadas mediante el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, tienen como finalidad priorizar la producción agropecuaria y, al ser incorporadas como determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2, constituyen normas de superior jerarquía de obligatorio cumplimiento para municipios y distritos. Esto implica que deben ser incorporadas en los POT, PBOT y EOT, condicionando decisiones futuras sobre usos del suelo y desarrollo territorial.

Aunque diferentes entidades del nivel central han señalado que estas figuras no modifican los usos del suelo ni limitan actividades económicas, los actos administrativos expedidos establecen lineamientos, restricciones y parámetros de uso que condicionan actividades distintas a la producción de alimentos a escala campesina y generan efectos directos sobre sectores económicos como infraestructura, energía, minería, vivienda y agroindustria.

En Antioquia, se han declarado APPAS en 19 municipios del Suroeste antioqueño: Hispania, Jardín, Tarso, Salgar, Caramanta, Jericó, Venecia, Fredonia, Concordia, Betania, Betulia, Pueblorrico, Támesis, Ciudad Bolívar, Andes, Valparaíso, La Pintada, Santa Bárbara y Montebello.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ha publicado la derogatoria de las resoluciones mediante las cuales se habían declarado las APPA del Suroeste Antioqueño y de otros departamentos del país, las cuales podrían ser susceptibles de demandas ante el Consejo de Estado. No obstante, el artículo 32 del Plan Nacional de Desarrollo mantiene vigente la figura de las APPA. En tanto esta continúe vigente como determinante de ordenamiento territorial de superior jerarquía, todos los municipios del país — no únicamente aquellos en los que ya se han declarado APPA— están obligados a incorporarla en sus instrumentos de ordenamiento territorial. Esta obligación tiene fundamento en la Ley y, por tanto, no depende de la vigencia de las resoluciones expedidas por el ejecutivo.

4.2. Cuellos de botella

- **Afectación a la autonomía territorial:** la declaratoria de APPA reduce la capacidad de municipios y departamentos para definir sus modelos de ocupación del territorio, al imponer determinantes de obligatorio cumplimiento desde el nivel central. En la práctica, se suplanta la facultad reglamentaria exclusiva de los Concejos Municipales, sin cumplir la planeación participativa exigida por la Ley 388/1997.

- **Inseguridad jurídica para la inversión:** la coexistencia de restricciones, procedimientos de modificación excepcionales y criterios amplios de interpretación genera incertidumbre para proyectos productivos y de infraestructura. La ANDI ha advertido riesgos para sectores como

energía, vivienda, turismo, agroindustria e infraestructura estratégica.

- **Impactos sobre competitividad y empleo:** las restricciones derivadas de las APPA pueden limitar procesos de diversificación económica rural, afectar proyectos generadores de empleo y reducir la capacidad de los municipios para atraer inversión y recaudar recursos para inversión social.

- **Falta de mecanismos de gobernanza y compensación:** a diferencia de experiencias internacionales exitosas de protección de suelos agrícolas, las APPA carecen de instrumentos robustos de incentivos, compensaciones, gobernanza territorial y mecanismos claros de excepción y evaluación.

4.3. Recomendaciones y rutas de acción

- **Apoyar el Proyecto de Ley 434/2025 (Cámara) que deroga el artículo 32 de la Ley 2294/2023:** la norma vulnera la reserva de ley orgánica (Art. 288 CP) y reproduce un artículo ya declarado inexequible por la Corte Constitucional (Sentencia C-795/2000).

  * Actualmente en Segundo debate Comisión Tercera en Cámara de Representantes. Desde la ANDI se envió proposición que ajusta el texto para revivir el artículo 10 de la Ley 388 de 1974 y derogar todas las normas expedidas y fundamentadas en este artículo. Con este ajuste se busca que le Ley consolide las derogatorias expedidas por el Ministerio de Agricultura, y sirva de soporte para la derogatoria que debe expedir el Ministerio de Vivienda sobre el Decreto 381 del 2026; así como a las entidades que han modificado los POT con fundamento en este artículo.

- **Proyectos normativos que deroguen:**
  - Actos Legislativos 01 de 2023 y 01 de 2025.
  - Ley 2294 de 2023 (PND).
  - Ley 160 de 1994 como por ejemplo los artículos 2-19, 31-33; 38-47; 48 y 52 (régimen parcelario y de reforma agraria) y demás normas que desarrollan o complementan la reforma rural integral.
  - Ley 388 de 1997 artículo 10: determinantes del ordenamiento territorial.
  - Ley 12 de 1982: reservas agropecuarias.
  - Decreto 2811 de 1974, artículo 47: regula las reservas de recursos naturales. Por conexidad, la derogatoria de este artículo dejaría sin efectos la Resolución 0855 de 2025, que declara la reserva de recursos naturales de carácter temporal en el Suroeste Antioqueño, prohibiendo la minería en 6 municipios y 37.365 hectáreas.

- **Fomentar proyectos normativos que promuevan:**
  - **Ordenamiento territorial concurrente:** establecer reglas claras de coordinación entre Nación y territorios mediante acuerdos vinculantes, una ventanilla única de ordenamiento y mecanismos ágiles de resolución de conflictos, garantizando seguridad jurídica para la inversión y respeto por la autonomía territorial.
  - **Propiedad privada para la competitividad:** fortalecer la formalización de

la propiedad rural, acelerar el catastro multipropósito y crear instrumentos que brinden seguridad jurídica sobre la tierra, facilitando el desarrollo de proyectos estratégicos y la atracción de inversión.

- **Coexistencia productiva y desarrollo territorial:** promover la coexistencia entre actividades productivas, conservación y desarrollo rural mediante incentivos territoriales, esquemas de desarrollo por impuestos y mecanismos de participación temprana que conviertan a las comunidades en aliadas del desarrollo.

- **Modernización de la consulta previa**: adoptar un procedimiento único, técnico y con plazos definidos que garantice los derechos de las comunidades étnicas, reduzca la incertidumbre jurídica y permita una gestión más eficiente de los proyectos estratégicos.

- **Fortalecimiento institucional:** consolidar una instancia permanente de coordinación entre Nación, departamentos, municipios y sector productivo para armonizar la planificación territorial, resolver conflictos de competencias y promover la competitividad regional.

Referencias

Asociación Colombiana de Geólogos y Geofísicos de la Energía (ACGGP). (2022). *Fracking. Fracturación Hidráulica con Perforación Horizontal de los Yacimientos No Convencionales: Oportunidades y retos para garantizar la seguridad energética y el desarrollo social en Colombia.* Bogotá D.C.: ACGGP.

Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). (2009). *Resolución CREG 063 de 2009: Por la cual se regulan los anillos de seguridad del Cargo por Confiabilidad (Demanda Desconectable Voluntaria - DDV).* Diario Oficial de la República de Colombia.

Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). (2019). *Resolución CREG 206 de 2019: Por la cual se modifica la regulación de la Demanda Desconectable Voluntaria (DDV) como mecanismo de respuesta de la demanda en el mercado mayorista.* Diario Oficial de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2026). *Seguimiento Legislativo: Proyecto de Ley No. 466 de 2024 Cámara - 323 de 2025 Senado "Por medio de la cual se crea la Agencia Nacional de Seguridad Nuclear (ANSN) 'Átomos para la Vida' y se dictan otras disposiciones".* Gaceta del Congreso N° 458/26 (Tránsito a Cuarto Debate).

Consejo de Estado. (2025). *Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Ref. Radicado Nacional 11001-03-15-000-2025-03462-00): Límites a la potestad de intervención administrativa, criterios de confianza legítima y estabilidad regulatoria en los servicios públicos domiciliarios.* Bogotá D.C.

El Colombiano. (2026, 7 de septiembre). *Más de 13.000 consultas previas en 15 años: así está el debate para reformar este trámite en Colombia.*

Foro Nacional Ambiental. (2021). *Análisis: Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia.*

Ministerio de Minas y Energía. (2024). *Costos escenarios nacionales Transición Energética Justa. Dirección de Energía.*

Ministerio de Minas y Energía & Banco Mundial. (2024). *Evaluación de la viabilidad técnica y económica del despliegue de infraestructuras de carga - Estrategia para la Transición Energética Justa (TEJ).* Bogotá D.C.: Minenergía.

Public Utility Commission of Texas (PUCT) & Baker Institute for Public Policy. (2020). *Texas CREZ Lines: How Stakeholders Shape Major Energy Infrastructure Projects.* Houston: Rice University.

Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME). (2023). *Plan de Expansión de Referencia Generación - Transmisión 2022-2036*. Adoptado mediante Resolución del Ministerio de Minas y Energía No. 40477 de 2023. Bogotá D.C.: UPME.

XM S.A. E.S.P. & Centro Nacional de Despacho (CND). (2026). *Informe Trimestral de Restricciones del Sistema Interconectado Nacional - SIN* (Reporte Técnico ITR IV - 2025). Medellín: XM.

CONGRESO Y REGIÓN **EN ACCIÓN**

Antioquia 2026 - 2030

HÁBITAT Y VIVIENDA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Documento preparado por
equipo técnico de Comfama.

comfama


CALLE 82 # 11-45

1 Hábitat y vivienda: cerrar el déficit habitacional de Antioquia y Colombia para promover el bienestar y la movilidad social

1.1. Diagnóstico

En Colombia, el acceso a una vivienda adecuada, entendida como aquella que cumple condiciones mínimas de calidad, servicios públicos, ubicación y seguridad jurídica, enfrenta actualmente restricciones tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Esta situación ha profundizado el déficit habitacional y desacelerado el sector de la construcción, uno de los principales motores de empleo, bienestar y movilidad social en el país.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el déficit habitacional afecta aproximadamente al 31 % de los hogares del país (más de cinco millones). De este total, cerca del 23,5 % corresponde a déficit cualitativo y el 7,5 % a déficit cuantitativo. Esto evidencia que millones de familias continúan viviendo en condiciones inadecuadas o sin posibilidad de acceder a una solución habitacional formal.

En Antioquia, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) del DANE (2025), el déficit habitacional afecta a cerca de 575.000 hogares. Aunque se registró una reducción del 25,7 % al 21,7 %, el reto sigue siendo significativo. En particular, el déficit cuantitativo refleja brechas persistentes de acceso a vivienda formal, especialmente en hogares de menores ingresos y en territorios con limitada oferta. Al mismo tiempo, el déficit cualitativo mantiene una alta incidencia, principalmente en zonas rurales donde persiste la necesidad de mejoramiento habitacional.

Desde la demanda, las familias enfrentan una pérdida progresiva de su capacidad adquisitiva por la inflación, las tasas de interés, el costo de vida y el valor de la vivienda, lo que limita su capacidad de ahorro y endeudamiento. A esto se suma la incertidumbre por la suspensión parcial del programa Mi Casa Ya y el agotamiento de coberturas a la tasa de interés, lo que ha afectado la confianza de las familias, especialmente de aquellas con ingresos medios y bajos, que dependen de estos instrumentos para poder adquirir una vivienda.

Además, en un país con profundas brechas en educación financiera, el acceso a la vivienda requiere no solo subsidios y créditos, sino también el fortalecimiento de las capacidades de las familias para planear, ahorrar y tomar decisiones financieras sostenibles. Desde el Sistema de Subsidio Familiar, que entrega cerca de 50.000 subsidios al año y cumple un rol natural como organizador de la demanda, se considera fundamental combinar oportunidades financieras con procesos de mentoría, acompañamiento y educación financiera.

En la misma línea, las transformaciones sociales de las últimas décadas plantean nuevos retos para la política de vivienda. La migración de las relaciones humanas hacia entornos digitales, los cambios en la estructura familiar, el envejecimiento poblacional y el aumento de los hogares unipersonales han contribuido al debilitamiento de los vínculos comunitarios y de las redes de apoyo tradicionales. Esta realidad cobra especial relevancia

si se considera que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha identificado la soledad y el aislamiento social como problemas crecientes de salud pública, asociados a mayores riesgos para la salud física y mental.

En este contexto, la vivienda no puede entenderse solo como una unidad física. La política de vivienda y hábitat debe contribuir también a la construcción de capital social, confianza, convivencia y redes de cuidado, promoviendo entornos que fortalezcan la cohesión comunitaria y el bienestar colectivo.

El éxito de una política habitacional debería medirse no solo por el número de viviendas entregadas, sino también por su capacidad para construir comunidades sostenibles y resilientes, como un vehículo de cohesión social, convivencia y bienestar colectivo. Esto implica promover programas de acompañamiento social y comunitario que trasciendan la entrega de la vivienda, contribuyan a la consolidación de tejido social y fortalezcan la convivencia en los entornos habitacionales.

Desde la oferta, el sector constructor continúa enfrentando una desaceleración crítica. Según Camacol (2025), durante 2024 los lanzamientos de vivienda nueva en el país cayeron un 16,7 % y las iniciaciones de obra disminuyeron cerca del 10 %, alcanzando los niveles más bajos desde 2008 y acumulando dos años consecutivos de deterioro sectorial. Aunque en 2025 comenzaron a evidenciarse señales parciales de recuperación comercial, los indicadores continuaron muy por debajo de los niveles prepandemia.

En Antioquia, de acuerdo con Camacol Antioquia (2025), las ventas de vivienda registraron un crecimiento aproximado del 7,5 % en 2025 frente a 2024. Sin embargo, los lanzamientos de nuevos proyectos disminuyeron cerca del 5 % y el inicio de obras continuó rezagado frente a los niveles históricos del departamento. Esta divergencia evidencia que persisten restricciones estructurales asociadas al incremento de los costos de construcción, las dificultades de comercialización, la incertidumbre económica y el aumento de los desistimientos.

Esta desaceleración también impacta el empleo y la economía nacional. De acuerdo con cifras del sector, en 2024 se perdieron cerca de 145.000 empleos asociados a la construcción, debilitando uno de los principales motores de dinamización económica y de inclusión social del país.

Adicionalmente, la estrategia habitacional continúa concentrada en la producción de vivienda nueva en nuevos suelos, dejando rezagadas alternativas con alto potencial de impacto, como la redensificación barrial, el reciclaje de edificaciones, la vivienda usada y el mejoramiento urbano y rural. Esto resulta especialmente relevante en un contexto donde el déficit cualitativo cuadruplica el cuantitativo, lo que exige priorizar intervenciones orientadas a mejorar las condiciones de habitabilidad, servicios, entorno, espacio público, la calidad de las viviendas existentes y la consolidación de comunidades sostenibles.

En este mismo sentido, el desarrollo de esquemas alternativos de acceso, como el arrendamiento asequible o la vivienda social en arriendo (entendida como un modelo de alquiler con condiciones reguladas, orientado a hogares de ingresos bajos y medios que no pueden acceder de manera inmediata a la propiedad), ha sido limitado pese a su potencial para facilitar el acceso a la vivienda de hogares sin capacidad de ahorro o endeudamiento suficiente. La ausencia de estos modelos reduce la flexibilidad del sistema habitacional y limita la posibilidad de atender de manera diferenciada las trayectorias y necesidades de los hogares.

Por otra parte, Colombia ha logrado avances importantes en construcción sostenible, con más de 363.000 viviendas certificadas bajo estándares EDGE (*Excellence in Design for Greater Efficiencies*). Sin embargo, estos avances aún no se han traducido en una política integral de sostenibilidad aplicable tanto a la vivienda nueva como a los procesos de mejoramiento habitacional (Camacol y EDGE Buildings Colombia).

La construcción tiene una participación relevante en las emisiones de CO2 del país, estimada en alrededor del 16 % de las emisiones de gases de efecto invernadero. Asimismo, cerca del 11 % de estas emisiones proviene de la fabricación, transporte y ensamblaje de materiales de construcción, como cemento, acero y aluminio. A ello se suma que la maquinaria pesada usada en las obras aporta entre el 67 % y el 75 % de las emisiones de material particulado de su respectiva flota, con efectos directos sobre la calidad del aire local (Consejo Colombiano de Construcción Sostenible).

Este contexto evidencia la necesidad de impulsar una política pública más decidida en materia de sostenibilidad, que promueva de manera sistemática prácticas de construcción verde tanto para la mitigación como para la adaptación al cambio climático. En particular, se requiere fortalecer instrumentos orientados a la reducción de emisiones, la eficiencia energética, el uso eficiente del agua y la preservación de la biodiversidad mediante esquemas de certificación, subsidios diferenciados y estímulos a constructores y hogares para que adopten soluciones sostenibles en vivienda nueva y mejoramiento habitacional.

Finalmente, persisten brechas territoriales asociadas a la alta concentración de la oferta en las principales áreas metropolitanas y a la baja capacidad de desarrollo formal de vivienda en municipios intermedios y pequeños. Esta situación restringe las oportunidades de acceso para miles de hogares en distintas regiones del país y evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades locales de gestión y promover esquemas diferenciales de desarrollo habitacional.

1.2. Cuellos de botella

Mantener las condiciones actuales implica riesgos significativos. Desde la demanda, millones de hogares podrían continuar excluidos del acceso a vivienda formal debido a la insuficiencia de ingresos, la baja capacidad de ahorro y las dificultades de acceso al crédito, lo que incrementaría la informalidad en el mercado de arrendamiento y limitaría las oportunidades de movilidad social. Desde la oferta, la reducción sostenida de nuevos proyectos puede generar pérdida estructural de empleo, debilitar el sector constructor y disminuir la capacidad de respuesta futura para cerrar el déficit habitacional. Además, la incertidumbre normativa y la inestabilidad en la entrega de subsidios afectan la confianza de los hogares, las constructoras y las entidades financieras.

Adicionalmente, persiste un enfoque predominantemente centrado en la vivienda en propiedad, que no reconoce plenamente la diversidad de necesidades y trayectorias de los hogares. Esto limita el desarrollo de esquemas más flexibles de acceso, como el arrendamiento asequible, la vivienda social en arriendo, el alquiler con opción de compra y modalidades de acceso progresivo. Asimismo, se evidencian limitaciones para incorporar de manera efectiva criterios de sostenibilidad en la política de vivienda. La ausencia de incentivos normativos y financieros diferenciados, así como de instrumentos que promuevan la construcción sostenible, dificulta la adopción de estándares ambientales en el sector, tanto en vivienda nueva como en mejoramiento.

Finalmente, se mantiene una visión del déficit habitacional centrada principalmente en metas cuantitativas de producción, sin incorporar de manera suficiente criterios de calidad del hábitat. En este sentido, el reto no es solo aumentar la oferta, sino garantizar soluciones habitacionales que integren calidad constructiva, entorno, sostenibilidad ambiental y condiciones que contribuyan efectivamente a la movilidad social y al bienestar de las comunidades.

1.3. Recomendaciones y rutas de acción

La reducción del déficit habitacional requiere una política integral, flexible y centrada en las necesidades reales de los hogares. El Congreso de la República y el Gobierno pueden impulsar ajustes normativos y de política pública que permitan diversificar las modalidades de acceso, fortalecer las capacidades financieras de las familias, impulsar mecanismos de financiación, fomentar la construcción sostenible y promover esquemas de articulación entre actores públicos, privados y sociales. En este sentido, se proponen las siguientes líneas de acción:

- **Consolidar una mesa permanente de diálogo y coordinación** entre actores públicos y privados, incluyendo cajas de compensación familiar, entidades financieras, constructores y el sector público, orientada a construir acuerdos, alinear incentivos y desarrollar políticas con visión compartida para el sector habitacional.

- **Reactivar y estabilizar el programa Mi Casa Ya,** garantizando seguridad jurídica para las familias y el sector, mediante un esquema que asegure eficiencia fiscal, cobertura y progresividad, así como una asignación presupuestal suficiente y predecible en el Presupuesto General de la Nación (PGN). Esta reactivación deberá alinearse con las propuestas formuladas entre la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas), la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria) y la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol). Dichas propuestas buscan recuperar la escala del programa mediante la asignación de, al menos, 200.000 subsidios y 200.000 coberturas a la tasa durante el próximo cuatrienio, fortaleciendo el cierre financiero de los hogares de vivienda de interés social (VIS) y los esquemas de concurrencia de subsidios.

- **Diversificar las modalidades de acceso a vivienda,** fortaleciendo programas enfocados a incentivar la vivienda usada, el acceso progresivo, el mejoramiento urbano y rural y el arrendamiento asequible, incluyendo el desarrollo de esquemas de vivienda social en arriendo mediante la articulación entre constructores, cajas de compensación familiar, el Fondo Nacional del Ahorro (FNA), el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y otros actores financieros.

- **Fortalecer el acompañamiento para el acceso a vivienda** como parte estructural de la política pública de vivienda, integrando educación financiera y procesos de mentoría como complemento de subsidios y créditos.

- **Impulsar la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental, resiliencia climática y protección de la biodiversidad en la vivienda nueva y el mejoramiento habitacional,** promoviendo la construcción sostenible, el uso eficiente de los recursos naturales y la integración de soluciones para la

mitigación y adaptación al cambio climático. Para ello, se recomienda fortalecer los marcos normativos, técnicos y financieros del sector, así como crear incentivos económicos, tributarios y de acceso a financiación que faciliten la adopción de materiales de baja huella de carbono, medidas de eficiencia energética, gestión sostenible del agua, soluciones basadas en la naturaleza y estrategias de preservación de los ecosistemas.

Asimismo, se propone incorporar principios de *Biodiversity Net Gain* (BNG), de manera que las intervenciones habitacionales no solo reduzcan sus impactos ambientales, sino que contribuyan a dejar el entorno natural en una condición mejor que la existente antes de su desarrollo. Cada vivienda construida o mejorada debe representar una ganancia para las personas y para el medioambiente, fortaleciendo la resiliencia de los territorios y contribuyendo al cumplimiento de los compromisos ambientales y climáticos del país.

- **Habilitar marcos regulatorios para nuevas formas de desarrollo habitacional,** que faciliten procesos de renovación urbana, redensificación, reciclaje de edificaciones y la construcción de vivienda en áreas con mejor acceso a empleo, transporte y servicios.

- **Impulsar el desarrollo de vivienda en ciudades intermedias, pequeñas y en la ruralidad** mediante instrumentos de financiación y asistencia técnica que permitan descentralizar la oferta y ampliar las oportunidades territoriales de acceso.

- **Promover esquemas de concurrencia de subsidios y alianzas** entre Gobierno, entidades territoriales, cajas de compensación familiar, sector financiero, constructores y organizaciones sociales bajo esquemas colaborativos que permitan compartir capacidades, reducir riesgos y ampliar impacto.

- **Adoptar una política integral de hábitat** que priorice no solo la cantidad de viviendas, sino la calidad del entorno, el acceso a servicios, la sostenibilidad ambiental, la conectividad y el bienestar comunitario.

- **Promover la vivienda como instrumento de construcción de comunidad,** entendiéndola no como una solución individual, sino como un espacio para la construcción de tejido social, convivencia y bienestar colectivo. En este sentido, se propone diseñar y apoyar programas de acompañamiento comunitario en proyectos que trasciendan la etapa de construcción y entrega, e incorporen estrategias de integración social, convivencia y apropiación del entorno. Asimismo, se sugiere fortalecer el rol de las cajas de compensación familiar como articuladoras de estos procesos, facilitando la implementación de iniciativas que promuevan la cohesión social y la consolidación de comunidades sostenibles en los desarrollos habitacionales.

La reducción del déficit habitacional requiere una visión sistémica e intersectorial. Solo mediante la articulación efectiva entre actores, la coordinación institucional y la implementación de estrategias complementarias será posible avanzar en soluciones más inclusivas, sostenibles y alineadas con las necesidades reales de los hogares. El reto consiste en mejorar de manera integral las condiciones de vida de las familias y comunidades del país.

2 Alimentación: avanzar hacia un sistema de seguridad alimentaria sostenible

2.1. Diagnóstico

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) establece que "**existe seguridad alimentaria** cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana". En contraste, la **inseguridad alimentaria** es la falta de acceso físico, social y económico permanente a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para llevar una vida activa y saludable. Por lo tanto, se usa **inseguridad alimentaria** para describir el problema medible, y **seguridad alimentaria** como el objetivo de política pública hacia el cual se busca avanzar.

La seguridad alimentaria se estructura en cuatro dimensiones: disponibilidad (existencia física de alimentos), **acceso** (capacidad económica, social o física para obtenerlos), **calidad y seguridad** (uso adecuado en términos de nutrición, preparación e higiene) y **sostenibilidad/adaptación** (garantía de acceso continuo sin interrupciones).

Su medición permite clasificar niveles de afectación (Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria [ELCSA], 2012): **leve** (preocupación e incertidumbre), **moderada** (restricciones que deterioran calidad y cantidad y activan estrategias de afrontamiento, como reducir el consumo o endeudarse) y **severa** (hambre y riesgo nutricional, con mayor impacto en la primera infancia, los adultos mayores y las personas en situación de discapacidad).

En 2022, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) estimó que Antioquia concentraba 1,7 millones de personas en inseguridad alimentaria, la cifra más alta del país. **Entre 2022 y 2024, la inseguridad alimentaria moderada o grave (IAMG) del departamento pasó del 19,9 % al 27,5 % de los hogares, lo que implica que en 2024 uno de cada cuatro hogares tuvo que reducir la calidad o la cantidad de alimentos por falta de recursos.**

En paralelo, la inseguridad alimentaria **grave** pasó del **3,2 % al 4,6 %**, registrando mayores episodios de hambre (saltarse comidas o pasar un día sin comer). No obstante, estas cifras experimentaron cambios significativos debido a los múltiples esfuerzos, los cuales se expondrán en este documento más adelante.

La inseguridad alimentaria es un fenómeno estructural y multifactorial que se relaciona directamente con condiciones de **pobreza, ruralidad, desigualdad de género, condiciones de cuidado y acceso a oportunidades.** En 2024, la IAMG **rural** alcanzó el 31,6 %, y las subregiones de Urabá, Bajo Cauca y Suroeste registraron los niveles más altos de afectación.

Este fenómeno es sistemáticamente más alto en hogares con **mujeres cabeza de hogar.** La brecha se acentúa en zonas rurales y se vuelve crítica cuando se combina con bajos niveles educativos: los hogares con mujeres cabeza de hogar sin escolaridad registran una **IAMG del 45,2 %.** Asimismo, los hogares con al menos una persona en situación de discapacidad presentan una **IAMG**

del 51,6 %, lo que evidencia la acumulación de barreras económicas y de cuidado simultáneas (Instituto para el Desarrollo de Antioquia [IDEA], 2025).

La evidencia ha permitido comprender la inseguridad alimentaria de forma sistémica y orientar soluciones de largo plazo, apoyadas en instrumentos como la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES, por sus siglas en inglés) del DANE, el Perfil Alimentario y Nutricional de Antioquia (2024), los reportes Antioquia Cómo Vamos y el Observatorio de Bancos de Alimentos, entre otros. Esta base de conocimiento es clave para diseñar intervenciones con focalización precisa y resultados verificables.

En su manifestación más crítica, la inseguridad alimentaria severa se relaciona directamente con la desnutrición infantil. En 2024, el Instituto Nacional de Salud (INS) reportó **47 casos confirmados de desnutrición aguda** en la primera infancia en Antioquia (cuarto departamento del país) y **14 muertes confirmadas** hasta finales de octubre, solo por debajo de La Guajira (31) y Chocó (28). Esta situación llevó a **declarar la desnutrición aguda como evento centinela en 2025,** es decir, como una señal de alerta sobre una falla sistémica que requería una respuesta inmediata del sistema de salud para la detección, el registro y el seguimiento oportuno de cada caso. En la práctica, esto implicó que cada evento activara de manera inmediata las rutas de atención del sistema, orientadas a prevenir riesgos y evitar la mortalidad.

Debido a esto, en **Antioquia se activaron esfuerzos públicos y privados de mayor escala y con resultados concretos:**

- **Arrullos Antioquia** (programa de la Gobernación, operado en alianza con Comfama y Comfenalco Antioquia): atiende a familias gestantes, lactantes y con niñas y niños menores de cinco años en municipios priorizados por pobreza multidimensional y vulnerabilidad materno-infantil. Con una inversión de **$213.000 millones desde 2024,** en 2026 cuenta con 25.611 participantes matriculados en 91 municipios y proyecta llegar a 35.000 personas en la vigencia (Gobernación de Antioquia, 2026a).

- **Buen Comienzo:** en 2025 este programa atendió a 88.080 niñas y niños en Medellín. Con estrategias como Nutrir para Sanar, Sanar para Crecer y Buen Comienzo 365 se redujo la desnutrición aguda infantil del 1,1 % al 0,4 % entre 2023 y 2025, manteniendo cero muertes por esta causa (Alcaldía de Medellín, 2026; Concejo de Medellín, 2026).

- **Alianza Medellín Cero Hambre:** programa lanzado en julio de 2024 y articulado entre el Distrito de Medellín, la Fundación Fraternidad Medellín, EatCloud, la Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia (ABACO) y la Corporación Presentes. En su primer semestre de operación entregó más de un millón de platos de comida y en 2025 llegó a 15.484 hogares con **$34.937 millones** de presupuesto participativo (Alcaldía de Medellín, 2025a; Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales [AFE], 2025). En 2026, Medellín fue reconocida por el Mayors Challenge, que le entregó un millón de dólares para fortalecer esta estrategia.

- **Programa de Alimentación Escolar (PAE):** atiende a 315.972 estudiantes en 116 municipios no certificados, con una inversión entre 2024 y 2026 cercana a los $500.000 millones y una ampliación de la cobertura de 139 a 182 días (Gobernación

de Antioquia, 2026b). La Alcaldía de Medellín, en su condición de entidad territorial certificada, gestiona el programa de manera autónoma en la ciudad: en 2025 atendió a **244.000 estudiantes** en 436 sedes educativas, con una inversión de **$306.948 millones,** asumiendo más del 78 % del costo del programa con recursos propios (Alcaldía de Medellín, 2025b). En conjunto, **más de 560.000 estudiantes** del departamento reciben alimentación escolar diaria con cargo a recursos territoriales. Este esfuerzo revela una condición estructural: la continuidad depende en buena medida de la capacidad fiscal territorial, lo que limita su replicabilidad en departamentos con menor autonomía financiera.

Por otra parte, Comfama, además de acompañar iniciativas públicas (como Arrullos Antioquia y articulaciones en torno a la Alianza Cero Hambre), consolidó programas dirigidos a sus afiliados en situación de mayor vulnerabilidad:

- **Comer es Primero:** un subsidio en alimentación, acompañamiento educativo digital y articulación con el sistema de compensación familiar. Está dirigido a hogares con ingresos per cápita entre $0 y $309.000, con cuatro o más integrantes y con presencia de personas en situación de discapacidad, primera infancia (0 a 5 años) o adultos mayores de 60 años. En 2025 benefició a 17.610 personas.

- **Bono nutricional:** subsidio en especie (alimento lácteo enriquecido) suministrado durante seis meses y dirigido a la población infantil y a madres gestantes o lactantes de las categorías de afiliación A y B. De este programa se beneficiaron 4444 familias y 24.537 personas.

En términos de resultados, los esfuerzos desarrollados en el departamento muestran efectos positivos y consistentes: en el primer semestre de 2025, las muertes por desnutrición aguda en menores de cinco años disminuyeron un 78 % frente al mismo periodo de 2024, al pasar de nueve a dos casos (Gobernación de Antioquia, 2025a).

El Informe de Calidad de Vida 2025 de Medellín Cómo Vamos (2025) confirma esta tendencia desde la percepción ciudadana: **la proporción de hogares que reportaron episodios de hambre en la ciudad se redujo del 28 % en 2024 al 19 % en 2025[1], acercándose a niveles previos a la pandemia,** y se registraron **cero muertes por desnutrición infantil** en el último año, frente a cinco casos acumulados entre 2022 y 2023.

Estos resultados, ampliamente reseñados como hitos en la lucha contra el hambre en Medellín y Antioquia, refuerzan la necesidad de sostener acciones consistentes, articuladas y focalizadas en el largo plazo, dado que la inseguridad alimentaria no solo implica la privación de alimentos, sino también impactos acumulativos sobre la salud física, mental y nutricional a lo largo del ciclo de vida.

2.2. Cuellos de botella

A pesar de los avances y de la evidencia de impacto, persisten restricciones estructurales que limitan la escala, la eficiencia y la sostenibilidad de las intervenciones.

1. Las cifras de Medellín Cómo Vamos provienen de la Encuesta de Percepción Ciudadana y miden la proporción de hogares que reportan episodios de hambre en el último año. Este es un indicador complementario, no equivalente, a la IAMG medida con la escala FIES por el DANE en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, que reporta para Antioquia un 27,5 % en 2024. Ambas mediciones se complementan. La FIES capta experiencias específicas de restricción alimentaria por limitaciones económicas, mientras que el indicador de Medellín Cómo Vamos recoge la percepción directa de los hogares sobre la ocurrencia de episodios de hambre.

En primer lugar, se evidencia una **ausencia de datos integrados para la focalización.** La falta de interoperabilidad entre bases de datos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el sistema de salud, las instituciones educativas y las cajas de compensación familiar, así como la inexistencia de mecanismos consistentes para identificar condiciones específicas de los hogares (como situaciones de discapacidad o presencia de adultos mayores), dificulta la focalización precisa, reduce la pertinencia y limita el uso eficiente de los recursos. La integración y cruce de información permitiría ampliar el alcance hacia quienes más lo necesitan y mejorar la gestión de los recursos destinados.

En segundo lugar, existe una **fragilidad financiera en los programas robustos.** Iniciativas como Buen Comienzo, Arrullos Antioquia, Medellín Cero Hambre y Comer es Primero muestran que la articulación entre Estado, sector privado, cajas de compensación y redes de redistribución puede generar impactos significativos en los indicadores sociales. Sin embargo, los recursos son finitos y dependen de fuentes variables (presupuesto participativo, impuesto vehicular, donaciones empresariales, fondos de compensación, entre otros), por lo que su sostenibilidad y escalabilidad no están aseguradas.

En tercer lugar, persiste la **detección tardía de la desnutrición en la ruralidad dispersa.** Aunque desde 2023 se han fortalecido estrategias de búsqueda activa, la oferta de servicios de salud opera de forma intermitente en municipios alejados, lo que retrasa la identificación de casos moderados y severos. La declaratoria de evento centinela es un avance, pero requiere recursos sostenidos y capacidad operativa para su implementación consistente y su replicabilidad en territorios con condiciones similares.

Por otra parte, la evidencia presupuestal de los últimos años muestra una tendencia que requiere la atención del Congreso de la República: las transferencias directas del Gobierno nacional al PAE del departamento pasaron de **$167.821 millones en 2024 a $146.752 millones en 2025,** y para el inicio de 2026 la nación aportó **$72.000 millones** frente a **$117.000 millones del departamento** en la vigencia futura excepcional aprobada por la Asamblea Departamental (El Colombiano, 2024; Gobernación de Antioquia, 2025b). En otras palabras, el departamento ha asumido con recursos propios una proporción creciente del costo del programa.

Aunque el Ministerio de Educación reporta que la inversión total del PAE en Antioquia se duplicó entre 2022 y 2026, al pasar de $106.460 millones a $213.005 millones (Ministerio de Educación Nacional, 2026), ese crecimiento ha requerido un esfuerzo creciente de cofinanciación territorial. Para el inicio del calendario escolar 2026, la Asamblea Departamental aprobó una vigencia futura excepcional de $189.000 millones, con **una participación del 62 %** por parte del departamento y del **38 %** por parte de la nación (Gobernación de Antioquia, 2025b). Esta proporción contrasta con el peso económico y demográfico de Antioquia, **que es la segunda economía del país, con cerca del 14,7 % del producto interno bruto (PIB) nacional,** y concentra el mayor número absoluto de personas en inseguridad alimentaria en Colombia (1,7 millones, según el PMA [2023]).

En este contexto, el equilibrio entre la carga social que asume el territorio y la cofinanciación nacional que recibe para programas estratégicos como el PAE y otras intervenciones dirigidas a poblaciones vulnerables amerita una revisión por parte del Congreso que permita ajustar las inversiones locales y nacionales.

2.3. Recomendaciones y rutas de acción

Las recomendaciones se orientan a aumentar el impacto y la sostenibilidad de los programas con el propósito de avanzar hacia la consolidación de un sistema de seguridad alimentaria sostenible. Para ello, se plantean medidas normativas, presupuestales y de gestión, manteniendo el enfoque social y promoviendo una articulación efectiva entre actores públicos y privados, especialmente con la Gobernación, las alcaldías, los bancos de alimentos y el programa ABACO:

- **Estabilidad financiera y escalamiento de programas:** el aporte de la nación al PAE ascendió a $2,13 billones en 2025, frente a los $1,26 billones de 2022, lo que representa un crecimiento del 68 % en términos nominales (Ministerio de Educación Nacional, 2025). No obstante, en el mismo periodo 55 entidades territoriales certificadas redujeron su cobertura, lo que evidencia que el aumento del presupuesto nacional no se traduce automáticamente en mayor cobertura ni calidad (Ministerio de Educación Nacional, 2026). Esto evidencia la necesidad de transformar la lógica de asignación de recursos en seguridad alimentaria mediante decisiones estructurales en tres frentes complementarios:
  - **PGN a partir de 2027:** garantizar la sostenibilidad financiera de la agenda de seguridad alimentaria del país con tres líneas de acción: (i) mantener el aporte nacional al PAE en un piso mínimo no inferior al ejecutado en 2025 ($2,13 billones), expresado como aporte por estudiante atendido por día e indexado anualmente con el IPC de alimentos; (ii) asegurar recursos estables para los programas de transferencias monetarias (Renta Ciudadana, Devolución del IVA, Familias en Acción y Colombia Mayor) y para los programas de nutrición y primera infancia del ICBF, ajustando los montos al costo real de la canasta básica, y (iii) crear una línea específica de cofinanciación para departamentos con alta ruralidad, como Antioquia, en coherencia con la afectación que enfrenta y la capacidad de ejecución que ya ha demostrado a través de programas como Arrullos Antioquia, Buen Comienzo, Alianza Cero Hambre, Comer es Primero y el PAE departamental y distrital.
  - **Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2026-2030:** incluir un capítulo de seguridad alimentaria y nutricional que cumpla tres objetivos: (i) establecer el aporte nacional al PAE como piso plurianual, con metas claras de cobertura por departamento; (ii) avanzar hacia una política nacional integrada que articule el PAE, el ICBF, los programas de complementación alimentaria para adultos mayores, las transferencias monetarias y las compras públicas a pequeños productores (Ley 2046 de 2020), con metas de reducción de inseguridad alimentaria y de mortalidad por desnutrición al 2030, en línea con el ODS 2 (Objetivo de Desarrollo Sostenible Hambre Cero), y (iii) reconocer y financiar los modelos de articulación público-privada que ya operan en territorios como Antioquia, donde convergen Gobernación, alcaldías, cajas de compensación familiar y bancos de alimentos.
  - **Agenda normativa:** priorizar el trámite preferente de una ley estatutaria que reglamente el artículo 65 de la Constitución Política y desarrolle el derecho a la alimentación adecuada con enfoque territorial. Esta norma deberá incluir la medición FIES con desagregación subregional como obligación técnica para la focalización, el seguimiento y la rendición de cuentas.

El objetivo de estas tres medidas es que la continuidad y la calidad de los programas no dependan de los ciclos de gobierno, la anualidad presupuestal o las diferencias en capacidad fiscal de las entidades territoriales. Como referencia de escala para sustentar la discusión presupuestal con cifras territoriales, se observa que:

- **Arrullos Antioquia,** programa de la Gobernación, Comfama y Comfenalco, ha movilizado **$213.000 millones desde 2024,** atendiendo a 39.261 personas.
- **Alianza Cero Hambre** alcanza 45.000 hogares con $3100 millones en donaciones y $34.937 millones de presupuesto participativo (Alcaldía de Medellín, 2025a; Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales, 2025).
- **Comer es Primero,** de Comfama, con $16.000 millones ha atendido cerca de 34.000 familias en situación de pobreza y pobreza extrema afiliadas a la caja de compensación familiar.

En este contexto, el rol del Congreso de la República es determinante para asegurar que estos esfuerzos territoriales se puedan consolidar y escalar a nivel nacional, garantizando su sostenibilidad con decisiones concretas de política pública y asignación presupuestal. En particular, en el marco del PND 2026-2030, se proponen los siguientes ejes:

- **Medición y focalización:** incorporar metas específicas de reducción de la inseguridad alimentaria, estableciendo como requisito la implementación obligatoria de una medición periódica a nivel regional, con desagregación por género, edad, etnia, ruralidad y situación de discapacidad. Este estándar debe consolidarse como base técnica para la focalización de intervenciones y la asignación de recursos, en función de la disponibilidad de información territorializada y de calidad.

- **Integración de la oferta programática:** establecer una arquitectura integrada de los programas que actualmente operan de manera dispersa (PAE, ICBF, complementación alimentaria para adultos mayores y transferencias monetarias), con enfoque diferencial (género, edad, etnia, ruralidad y situación de discapacidad) y metas obligatorias alineadas con el ODS 2: Hambre Cero al 2030.

- **Sistema nacional único de información alimentaria y nutricional:** crear un sistema nacional unificado de información alimentaria y nutricional que integre al INS, al DANE, al Ministerio de Educación Nacional y al Sisbén, con estándares de desagregación subregional. Este sistema debe permitir el monitoreo permanente, la toma de decisiones basada en evidencia, la evaluación de la política pública, la intervención temprana y la rendición de cuentas verificable. Asimismo, debe facilitar la identificación y escalabilidad de modelos exitosos, como Arrullos Antioquia, Buen Comienzo y Medellín Cero Hambre. Esta medida responde directamente al cuello de botella de focalización y permite una asignación más eficiente de los recursos.

- **Articulación público-privada y aliados clave:** fortalecer esquemas de cooperación con el sector privado para asegurar sostenibilidad, eficiencia y escalabilidad, incluyendo esquemas como pagos por resultados y obras y programas por impuestos, así como alianzas con redes de distribución de alimentos. Se recomienda reconocer y potenciar el rol de los bancos de alimentos y de ABACO como aliados clave, porque han demostrado capacidad de articulación operativa dentro de

estrategias como Medellín Cero Hambre y los programas de la Gobernación.

- **Innovación, focalización y fortalecimiento de sistemas agroalimentarios (enfoque de triple impacto):** estas medidas habilitan (i) la innovación y el desarrollo tecnológico para la focalización de hogares; (ii) el fortalecimiento de los sistemas agroalimentarios mediante incentivos y desarrollo empresarial, y (iii) la consolidación de una ruta integrada en la que la alimentación, la producción agropecuaria y la adaptación climática se conciban como parte de un mismo sistema.

  Esta aproximación se conecta con instrumentos ya existentes, como la Ley 2046 de 2020 (compras públicas a pequeños productores), la Ley 1990 de 2019 (pérdida y desperdicio de alimentos) y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Para garantizar la sostenibilidad de esta ruta, se propone:
  - Establecer en el PGN de cada vigencia una línea presupuestal específica orientada al fortalecimiento de los sistemas agroalimentarios territoriales, con prioridad en los departamentos con alta incidencia de inseguridad alimentaria, como Antioquia. Esta línea deberá financiar iniciativas de producción local de alimentos, abastecimiento, innovación tecnológica y adaptación climática.
  - Asignar recursos para el desarrollo productivo y empresarial de las cadenas agroalimentarias locales, incluyendo incentivos a pequeños productores, fortalecimiento de circuitos cortos de comercialización y esquemas de compras públicas territoriales.
  - Garantizar una asignación específica para el departamento, en coherencia con (i) su nivel de afectación, (ii) su capacidad instalada y (iii) su potencial como nodo de innovación y articulación agroalimentaria, de manera que pueda consolidarse como referente nacional y facilitar la transferencia de los modelos a otros territorios.

En conclusión, la sostenibilidad de esta agenda depende de garantizar un respaldo financiero estable desde la nación, especialmente en territorios con alta carga de inseguridad alimentaria. En este sentido, se propone:

- Garantizar, a partir de 2027, la asignación de recursos suficientes y crecientes en el PGN para el PAE y los demás programas de seguridad alimentaria con el fin de asegurar su sostenibilidad y ampliar su cobertura.
- Establecer en el PGN una partida específica para Antioquia, en coherencia con su nivel de afectación (1,7 millones de personas en inseguridad alimentaria), su capacidad de ejecución demostrada (Arrullos Antioquia, Alianza Cero Hambre, Buen Comienzo, Comer es Primero y el PAE departamental y distrital) y su peso económico y demográfico en el país. Este enfoque permitiría consolidar al departamento como referente en seguridad alimentaria y replicar sus aprendizajes en otras regiones del país.

Referencias

Alcaldía de Medellín. (2025a). *15.484 hogares se beneficiarán con la estrategia Medellín Cero Hambre en 2025, gracias al Presupuesto Participativo*. https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/15-484-hogares-se-beneficiaran-con-la-estrategia-medellin-cero-hambre-en-2025-gracias-a-presupuesto-participativo/

Alcaldía de Medellín. (2025b). *El Programa de Alimentación Escolar de Medellín beneficiará*

a 244.000 estudiantes en 2025: 12.000 cupos más que el año anterior. https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/el-programa-de-alimentacion-escolar-de-medellin-beneficiara-a-244-000-estudiantes-en-2025-12-000-cupos-mas-que-el-ano-anterior/

Alcaldía de Medellín. (2026). *Cifras históricas contra el hambre en Medellín: Buen Comienzo redujo la desnutrición aguda infantil del 1,1 % al 0,4 %*. https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/reduccion-historica-en-la-tasa-de-desnutricion-infantil-en-medellin/

Antioquia Cómo Vamos. (2024). Informe de Calidad de Vida 2023: seguridad alimentaria en Antioquia. https://www.antioquiacomovamos.org/download/informe-de-calidad-de-vida-de-antioquia-2023/

Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales. (2025). *Medellín, Cero Hambre: Una alianza para combatir la inseguridad alimentaria*. https://afecolombia.org/medellin-cero-hambre/

Camacol. (2025). Vivienda en 2025: un difícil comienzo. *Revista Urbana*, (104). https://camacol.co/actualidad/publicaciones/revista-urbana/104/actualidad/vivienda-en-2025-un-dificil-comienzo?utm_source=-chatgpt.com

Camacol Antioquia. (2025). *Balance mercado vivienda 2025*.

Comfama. (2025). *Reporte interno de programas de seguridad alimentaria: Comer es Primero y Bono Nutricional FONIÑEZ*.

Comité Científico de la ELCSA. (2012). *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Manual de uso y aplicación*. https://www.fao.org/3/i3065s/i3065s.pdf

Concejo de Medellín. (2026). *Buen Comienzo: avances y retos de la modalidad familiar. Acta de sesión, mayo de 2026*. https://www.youtube.com/watch?v=ZnwvEbEhs8E

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025). *Boletín técnico. Inseguridad alimentaria a partir de la escala FIES 2024*. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/FIES/bol-FIES-2024.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025) *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2025

El Colombiano. (2024). *Alertan reducción de $2,2 billones de giros de la Nación para Antioquia en presupuesto de 2025*. https://www.elcolombiano.com/antioquia/reduccion-presupuesto-antioquia-2025-giro-nacion-DH25662450

Gobernación de Antioquia. (2024). *Perfil Alimentario y Nutricional de Antioquia 2024*.

Gobernación de Antioquia. (2025a). *En 2025 las muertes por desnutrición en niños menores de 5 años en Antioquia han disminuido un 78 %*. https://www.antioquia.gov.co/index.php/antioquiacuenta/en-2025-las-muertes-por-desnutricion-en-ninos-menores-de-5-anos-en-antioquia-han-disminuido-un-78

Gobernación de Antioquia. (2025b). *Antioquia asegura recursos para iniciar el PAE en 2026 para más de 315 mil estudiantes: $189.000 millones aprobados por la Asamblea Departamental en vigencia futura excepcional*. https://www.antioquia.gov.co/index.php/secretaria-educacion/antioquia-asegura-recursos-para-iniciar-el-pae-en-2026-para-mas-de-315-mil-estudiantes

Gobernación de Antioquia. (2026a). *Arrullos Antioquia avanza en el proceso de matrícula para nuevos participantes con los que se amplía la cobertura en las subregiones*. https://www.antioquia.gov.co/index.php/antioquiacuenta/arrullos-antioquia-avanza-en-el-proceso-de-matricula-para-nuevos-participantes-con-los-que-se-amplia-la-cobertura-en-las-subregiones

Gobernación de Antioquia. (2026b). *La Gobernación amplía cobertura y días de atención del Programa de Alimentación Escolar*. https://www.antioquia.gov.co/index.php/secretaria-educacion/gobernacion-de-antioquia-garantizo-recursos-para-el-pae-desde-el-inicio-del-calendario-escolar

Instituto para el Desarrollo de Antioquia. (2025). *Documento de política pública N.° 1: Inseguridad Alimentaria en Antioquia 2022–2024*. Gerencia General y Oficina de Planeación Estratégica.

Instituto Nacional de Salud. (2024). *Informe de evento: Desnutrición aguda en menores de 5 años, Colombia 2024*. https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Informesdeevento/DESNUTRICI%C3%93N%20AGUDA%20EN%20MENORES%20DE%205%20A%C3%91OS%20INFORME%20DE%20EVENTO%202024.pdf

Medellín Cómo Vamos. (2025). *Informe de Calidad de Vida 2025 y Encuesta de Percepción Ciudadana*. https://www.medellincomovamos.org/download/informe-de-calidad-de-vida-y-encuesta-de-percepcion-ciudadana-de-medellin-2025/

Ministerio de Educación Nacional. (2025). *¿Qué pasa con los recursos del PAE? El Gobierno del Cambio reitera su compromiso con la niñez colombiana y exige eficiencia en el uso de los recursos del Programa de Alimentación Escolar – PAE*. https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/425373:Que-pasa-con-los-recursos-del-PAE-El-Gobierno-del-Cambio-reitera-su-compromiso-con-la-ninez-colombiana-y-exige-eficiencia-en-el-uso-de-los-recursos-del-Programa-de-Alimentacion-Escolar-PAE

Ministerio de Educación Nacional. (2026). *Antioquia recibe la mayor inversión de su historia: más de $8 billones para la educación*. https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/427300:Antioquia-recibe-la-mayor-inversion-de-su-historia-mas-de-8-billones-para-la-educacion

Ministerio de Educación Nacional. (2026). *¿Quién está fallando en el PAE? El Gobierno aumentó su aporte en un 190 %, pero en 55 territorios entregan menos PAE*. https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/427400:Quien-esta-fallando-en-el-PAE-El-Gobierno-aumento-su-aporte-en-un-190-pero-en-55-territorios-entregan-menos-PAE

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (s. f.). *Seguridad alimentaria y nutricional: conceptos básicos*. https://www.fao.org/

Programa Mundial de Alimentos. (2023). *Evaluación de seguridad alimentaria para población colombiana: factsheet de resultados Antioquia y Eje Cafetero*. https://reliefweb.int/

CONGRESO
Y REGIÓN
EN ACCIÓN

Antioquia 2026 - 2030

OBRAS POR IMPUESTOS

Documento preparado por
equipo técnico de Proantioquia.

PROANTIOQUIA



1 Obras por impuestos

1.1. Diagnóstico

El mecanismo de **obras por impuestos (OXI)** es un método alternativo de pago del impuesto sobre la renta, creado mediante la Ley 1819 de 2016, en el que pueden participar los contribuyentes con ingresos iguales o superiores a 33.610 unidades de valor tributario (UVT) en el año fiscal anterior.

Su propósito es canalizar, de manera eficiente, recursos del impuesto de renta hacia proyectos de inversión que ayuden a cerrar brechas estructurales de inequidad en los territorios más afectados por el conflicto armado, particularmente en los municipios **PDET (Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial) y ZOMAC (zonas más afectadas por el conflicto armado).**

De acuerdo con la Agencia de Renovación del Territorio (ART), desde 2018 (primera vigencia del mecanismo) hasta 2025, en Colombia se han invertido **$4,97 billones,** se han aprobado **527 proyectos,** se han vinculado **279 empresas** y se han impactado **291 municipios** (142 PDET y 149 ZOMAC). Asimismo, el cupo autorizado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), correspondiente al monto máximo de recursos destinados al mecanismo, aumentó de manera significativa al pasar de **$250.000 millones en 2018 a $1,145 billones en 2026.**

En ese mismo periodo, en Antioquia se han movilizado recursos por más de **$1 billón** a través de **82 proyectos.** Solo en 2025, se viabilizaron **26 proyectos** que suman más de **$420.000 millones.** Uno de ellos es el proyecto de alcantarillado de Nueva Colonia, en el municipio de Turbo, por **$113.000 millones,** el de mayor cuantía ejecutado en el país a través de OXI (Gobernación de Antioquia, 2025).

Recientemente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP, Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados e Ipsos, 2025) realizó una evaluación de la operación y los resultados del mecanismo, cuyas principales conclusiones se presentan a continuación:

- En los sectores analizados (educación y transporte), el mecanismo arroja resultados positivos y verificables.
- OXI se consolida como una de las alternativas **más rentables** frente a otras fuentes de financiación.
- Las principales dificultades identificadas, relacionadas con la estructuración de proyectos y la articulación institucional, no son exclusivas del mecanismo, sino comunes a las iniciativas de inversión pública de esta naturaleza.
- La focalización territorial en municipios PDET y ZOMAC es fundamental para garantizar impactos transformadores a escala municipal, en línea con lo establecido en el Acuerdo de Paz.

1.2. Cuellos de botella

A pesar de su atractivo para los contribuyentes y del compromiso del sector privado con el desarrollo territorial, persisten cuellos de botella que limitan el potencial del mecanismo:

- **Capacidad de estructuración de proyectos:** los municipios PDET y ZOMAC carecen, en muchos casos, de capacidades técnicas suficientes para estructurar proyectos robustos que generen confianza en los contribuyentes, quienes asumen el **100 % del riesgo** en la ejecución de las obras.

- **Tiempos del mecanismo:** los procesos de viabilidad por parte de los ministerios suelen ser prolongados, lo que puede impedir el registro oportuno de los proyectos en el respectivo banco. Esta situación se agrava en el periodo crítico de aprobación (diciembre–febrero), cuando parte de los equipos técnicos se encuentra desvinculada por la finalización de los contratos de prestación de servicios.

- **Capacidad institucional limitada:** los equipos responsables del mecanismo en las distintas entidades son reducidos y, además, deben atender simultáneamente la evaluación y aprobación de proyectos financiados con otras fuentes, como OCAD Paz (Órgano Colegiado de Administración y Decisión) y el Sistema General de Regalías.

- **Inseguridad jurídica:** al estar regulado mediante una reforma tributaria, el mecanismo se ve expuesto a modificaciones frecuentes asociadas a nuevas reformas fiscales. A ello se suma la dispersión normativa derivada de leyes, sentencias y reglamentos que generan incertidumbre y desconfianza entre los contribuyentes.

- **Decretos de autorretenciones:** disposiciones recientes, en particular el Decreto 572 de 2025, han limitado la disponibilidad de recursos de las empresas para ejecutar proyectos a través de OXI, profundizando la incertidumbre jurídica y financiera del mecanismo.

Estos cuellos de botella debilitan el funcionamiento del mecanismo y afectan principalmente a los contribuyentes, quienes asumen la totalidad del riesgo en la ejecución de los proyectos, reduciendo los incentivos para una participación sostenida y de mayor escala.

1.3. Recomendaciones y rutas de acción

Para garantizar la sostenibilidad y el fortalecimiento del mecanismo **OXI,** se propone avanzar en las siguientes líneas de acción:

- **Blindarlo jurídicamente:** el mecanismo requiere mayor estabilidad normativa para evitar su exposición recurrente a reformas tributarias, así como a ampliaciones hacia municipios o sectores que no respondan a los objetivos de cierre de brechas más apremiantes. En este sentido, ya se encuentra radicado y en trámite el **Proyecto de Ley de Obras por Impuestos,** por iniciativa del representante Daniel Carvalho y con el respaldo de diversos partidos políticos, que busca otorgar mayor seguridad jurídica y previsibilidad al instrumento.

- **Fortalecer el alcance del mecanismo:** se propone un aumento gradual, pero

decidido, del **cupo CONFIS,** junto con la reafirmación de la **priorización territorial** hacia los municipios más afectados por el conflicto armado y con mayores necesidades históricas insatisfechas (PDET y ZOMAC).

- **Establecer excepciones al régimen de autorretenciones para contribuyentes OXI:** se propone definir excepciones específicas para los contribuyentes que participan en el mecanismo para evitar que las autorretenciones (que en la práctica dejan a las empresas sin impuestos a cargo) se conviertan en un inhibidor de los proyectos de desarrollo territorial.

- **Fortalecer equipos, procesos y capacidades institucionales:** las autoridades nacionales competentes, incluidos los ministerios sectoriales, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Agencia de Renovación del Territorio, deben contar con equipos suficientes, procesos claros y herramientas adecuadas para la revisión, formulación de observaciones y viabilización de proyectos, garantizando estándares técnicos elevados y tiempos de respuesta razonables.

  OXI ha demostrado ser un mecanismo que trasciende partidos políticos e ideologías, en el que ganan el Estado, las comunidades y el sector privado. Su cuidado, fortalecimiento y sostenibilidad resultan clave para canalizar recursos hacia municipios que, de otra manera, difícilmente accederían a inversión pública de esta magnitud y calidad.

- **Reconstrucción por Impuestos (REXI):** En el marco de la atención a las afectaciones causadas por el sismo del 10 de agosto, se hace necesario contar con un marco jurídico que permita utilizar el mecanismo de Obras por Impuestos para la modalidad de reconstrucción. El Decreto Legislativo 1389 de 2026 crea esta opción y se reglamentará a través de un Manual Operativo específico.

  Dicho decreto amplía la territorialidad, permitiendo trascender los municipios PDET y ZOMAC a los departamentos más golpeados por el sismo. Adicionalmente, permite realizar obras de reconstrucción y rehabilitación en diez sectores, como vivienda de interés prioritario, infraestructura educativa, infraestructura vial, entre otros.

  Así, se requiere incorporar la opción de REXI a la normatividad nacional, de forma tal que trascienda la emergencia declarada con el Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026 y habilitada por el DL 1389. Por ello, se propone incluir la modalidad de REXI en el Proyecto de Ley de Obras por Impuestos ya mencionado, con el fin de brindar seguridad a los contribuyentes que quieran utilizar su impuesto de renta para esta modalidad.

Referencias

Agencia de Renovación del Territorio. (2026). *Balance Obras por Impuestos 2018-2025.* (Documento interno no publicado).

Departamento Nacional de Planeación, Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados e Ipsos. (2025). *Evaluación de operaciones y resultados del mecanismo de Obras por Impuestos. Producto 5. Informe final de resultados y tercera entrega de documentación de base de datos.* https://colaboracion.dnp.gov.co/sites/CDDNP/Sinergia/2025/Eval_mecanimo_obras_por_impuestos_Informe_de_resultados.pdf

Gobernación de Antioquia. (2025). *Antioquia cierra el año con 26 proyectos mediante Obras por Impuestos e inversiones superiores a los 420 mil millones de pesos.* https://antioquia.gov.co/index.php/antioquiacuenta/antioquia-cierra-el-ano-con-26-proyectos-mediante-obras-por-impuestos-e-inversiones-superiores-a-los-420-mil-millones-de-pesos

Proantioquia. (s. f.). *Sistematización plataforma Obras por Impuestos.* https://proantioquia.org.co/download/sistematizacion-plataforma-obras-por-impuestos/?wpdmdl=2856

Zarama Salazar, F., De la Cuesta Zuluaga, L., y Montoya, J. D. (2023). Obras por Impuestos: oportunidades de mejora para un mecanismo con propósito. *Notas Estratégicas,* (38). Fundación Ideas para la Paz y Proantioquia. https://proantioquia.org.co/download/obras-por-impuestos-oportunidades-de-mejora-para-un-mecanismo-con-proposito/



CONGRESO Y REGIÓN **EN ACCIÓN**

Antioquia 2026 - 2030

CAMARA DE COMERCIO DE MEDELLIN PARA ANTIOQUIA
PROANTIOQUIA
INTERGREMIAL ANTIOQUIA
ANDI SECCIONAL ANTIOQUIA | MÁS PAÍS
Fenalco
CÁMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA POR UNA COLOMBIA UNIDA
comfama
CÁMARA DE COMERCIO ABURRÁ SUR
Cámara de Comercio del Magdalena Medio y Nordeste Antioqueño
Cámara de Comercio Oriente Antioqueño ¡Credencial de confianza!
CCU CÁMARA DE COMERCIO DE URABÁ
augura
Defencarga Juntos por el país
SAI