

Revisión de políticas nacionales de educación

La educación en Colombia

¿De qué manera puede Colombia mejorar la calidad y la igualdad de su sistema de educación, al tiempo que aborda sus problemas de eficiencia? A pesar de transformar significativamente su sistema de educación durante las últimas dos décadas, Colombia enfrenta dos desafíos críticos: altos niveles de desigualdad desde los primeros años de educación y un bajo nivel de calidad en el sistema educativo. Este informe evalúa las políticas y prácticas de Colombia, en comparación con las mejores propuestas en educación y las competencias educativas de los países miembros de la OCDE. Asimismo, analiza las mayores fortalezas del sistema educativo, así como los desafíos que enfrenta, desde la educación inicial y atención integral a la primera infancia hasta la educación superior. Gracias a observaciones basadas en investigaciones internacionales, este reporte hace recomendaciones sobre la forma en que Colombia puede mejorar la calidad y la igualdad de su sistema educativo, a fin de alcanzar su meta de ser el país "mejor educado" de América Latina para el año 2025. Este documento será de interés particular para Colombia, así como para otros países que buscan mejorar la calidad, igualdad y eficiencia de sus sistemas educativos.

Índice

- Capítulo 1. Colombia y su sistema educativo
- Capítulo 2. Educación Inicial y atención integral a la primera infancia en Colombia
- Capítulo 3. Educación primaria y básica secundaria en Colombia
- Capítulo 4. Educación media en Colombia
- Capítulo 5. Educación superior en Colombia

La versión original de este libro fue impresa con el título *Education in Colombia* © 2016, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París.

Versión en inglés: (ISBN 9789264250598/<http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en>)

Esta traducción es publicada gracias a un acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE.

www.oecdbookshop.org - librería en línea de la OCDE
www.oecd-ilibrary.org - biblioteca en línea de la OCDE
www.oecd.org/oecddirect - servicio de alerta de la OCDE

Revisión de políticas nacionales de educación

La educación en Colombia

Revisión de políticas nacionales de educación

La educación en Colombia



Revisión de políticas nacionales de educación

Educación en Colombia

Esta traducción es publicada gracias a un acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su congruencia con el texto de trabajo en su idioma original son responsabilidad exclusiva del (de los) autor(es) de la traducción. En caso de cualquier discrepancia entre el trabajo original y la traducción, únicamente el texto del trabajo original será considerado válido.



Créditos de fotografías: Cover © eabff/Shutterstock.com

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título:
Education in Colombia
©2016 OECD

©2016 Ministerio de Educación Nacional para esta versión en español

Prólogo

Colombia ha puesto a la educación como la principal prioridad para mejorar la prosperidad económica y social del país y ha prometido más recursos para este sector que para cualquier otra área de política. Ya ha dado grandes pasos para ofrecer una educación incluyente y de calidad. Ha logrado alargar el periodo de tiempo que los niños colombianos van a la escuela, y ha garantizado que más niños ingresen al sistema desde edades más tempranas y continúen hasta la educación superior, en particular, entre los más desfavorecidos. Se han introducido mecanismos de aseguramiento de la calidad y se han hecho esfuerzos para mejorar la profesión docente. Estos son logros notables considerando los retos socioeconómicos y las disparidades regionales que enfrenta el país. Sostener este progreso será crucial para convertir en realidad las ambiciones de Colombia de ser el país mejor educado de América Latina.

Este informe ha sido desarrollado como aporte para el proceso de la adhesión de Colombia a la OCDE. Evalúa las políticas y prácticas colombianas y las compara con las mejores políticas y prácticas de la OCDE en lo referente a la educación y a las competencias. Evalúa la educación como un sistema integral desde la atención y educación de la primera infancia hasta la educación superior, usando cinco principios importantes de los sistemas educativos con buen desempeño:

- un marcado enfoque en el mejoramiento de los resultados del aprendizaje
- equidad de oportunidades educativas
- capacidad para recopilar y usar datos para documentar las políticas
- uso efectivo de la financiación para orientar las reformas
- mayor participación de las múltiples partes interesadas en el diseño y la implementación de las políticas

El informe destaca las innumerables fortalezas del sistema educativo colombiano, los retos que afronta, y ofrece recomendaciones para mejorarlo.

Espero que este informe apoye a Colombia en sus esfuerzos de reforma para mejorar la calidad y equidad de su sistema educativo y fortalecer la contribución de la educación y las competencias al crecimiento social y económico del país. La OCDE está presente para ayudarle a Colombia en este esfuerzo.



Andreas Schleicher

Director de Educación y Competencias y Asesor Especial en Política
Educativa para el Secretario General
OCDE

Agradecimientos

Este informe es el resultado de la evaluación de las políticas y prácticas de Colombia en el campo de la educación y las competencias, documentado con la experiencia y las mejores prácticas internacionales de los países que pertenecen a la OCDE. El proceso de evaluación recurrió a varias fuentes, entre otras, un informe de antecedentes elaborado por el Ministerio de Educación Nacional, una visita de la OCDE previa a la revisión para ayudar a determinar los actores y los principales aspectos de la política, y una visita principal de revisión, realizada por el equipo de la OCDE y expertos internacionales en marzo de 2015.

El equipo de revisión de la OCDE expresa su gratitud al gobierno colombiano, el cual, bajo el liderazgo del Ministerio de Educación, gentilmente ha apoyado este estudio. Nuestro especial agradecimiento para la Ministra de Educación, Gina Parody, y su equipo. La participación de Colombia en este informe fue coordinada por Paola Andrea Muñoz Gómez, Directora de la Oficina de Relaciones Internacionales y Cooperación, y Victoria Gómez Castillo, Asesora de la Oficina de Asuntos Internacionales y Cooperación. También agradecemos el apoyo de la Ministra de Educación anterior, María Fernanda Campo, y a su personal durante el inicio del proceso de adhesión a la OCDE en educación y competencias.

También nos gustaría agradecer a los consultores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes elaboraron el Informe de Antecedentes del País: Alba Nury Martínez, Alexandra González, Luis Jaime Piñeros y Diana Isabel Cárdenas. Las innumerables contribuciones y aclaraciones del personal del Ministerio de Educación Nacional también fueron invaluable para nuestro trabajo. El equipo de revisión de la OCDE desea expresarles su más sincero agradecimiento a los innumerables participantes en la visita de revisión, quienes destinaron tiempo de sus apretadas agendas para compartir sus puntos de vista, su experiencia y sus conocimientos. Una gran cantidad de actores de todos los niveles de gobierno y de todos los niveles educativos proporcionaron abundantes ideas y observaciones. Estamos muy agradecidos con las innumerables partes interesadas colombianas, entre ellas, los funcionarios de los distintos

ministerios, organismos nacionales e instituciones educativas, miembros del Congreso, sindicatos de docentes, investigadores y funcionarios de organizaciones no gubernamentales, del sector privado y de las oficinas presentes en el país del BID, de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para la Educación, Ciencia y Cultura, de UNICEF y del Banco Mundial. Nuestro especial agradecimiento para los Secretarios de Educación de Antioquia, Armenia de Mantequilla, Bogotá, Cundinamarca, Manizales, Medellín y Riohacha. La cortesía y hospitalidad con que nos recibieron durante nuestra estadía en Colombia permitieron que nuestra labor fuera tan agradable, como estimulante y exigente.

El equipo de revisión de la OCDE (Anexo A) fue dirigido por Elizabeth Fordham (Secretaría de la OCDE) y coordinado por Anna Pons (Secretaría de la OCDE), y estuvo conformado por José Joaquín Brunner (Universidad de Diego Portales, Chile), Candido Alberto Gomes (Universidad Católica de Brasilia, Brasil), Rowena Phair (Secretaría de la OCDE) y Juliana Zapata (Secretaría de la OCDE). Martha Laverde Toscano y Caroline Macready aportaron sus valiosas contribuciones al informe. El equipo de revisión agradece el apoyo de Andreas Schleicher, Director de Educación y Competencias; Richard Yelland, Jefe de la División de Implementación y Asesoría en Políticas; y de Etienne Albiser, Simon Field, Caitlyn Guthier, Ineke Litjens y Paulo Santiago, quienes proporcionaron retroalimentación y consejos de fondo en etapas críticas del proceso de redacción del informe. También agradecemos a otros colegas de la OCDE en el Centro para el Desarrollo; la Dirección General de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales; el Departamento de Economía; la Dirección de Gestión y la Dirección Jurídica. Rebekah Cameron brindó apoyo administrativo, Sally Hinchcliffé editó el informe, y Rachel Linden organizó el proceso de publicación.

Índice

Siglas y abreviaturas	11
Resumen Ejecutivo	15
Capítulo 1. Colombia y su sistema educativo	19
Contexto	20
Sistema educativo colombiano	24
Principales tendencias en cuanto a acceso, calidad y equidad	29
Aspectos transversales del sistema educativo colombiano	38
Dirigir un sistema educativo complejo y descentralizado	39
Garantizar una financiación adecuada y efectiva para la educación	48
Usar la información para mejorar todo el sistema	58
Conclusiones	62
<i>Anexo 1.A1. Indicadores clave</i>	63
<i>Anexo 1.A2. Actores clave en la gestión clasificados por nivel</i>	66
<i>Anexo 1.A3. Sistema de información colombiano</i>	69
Bibliografía	75
Capítulo 2. Educación inicial y atención integral a la primera infancia en Colombia	82
Contexto y principales características	84
Aspectos clave de la política educativa	100
Aspecto 1 de la política: mejorar los beneficios educativos de la EIAIPI ..	100
Aspecto 2 de la política: garantizar el acceso universal y una transición exitosa a la escuela	110
Aspecto 3 de la política: fortalecer la estructura de todo el sistema para la EIAIPI	117
Recomendaciones	125
<i>Anexo 2.A1. Iniciativas clave de la EIAIPI (1970-2014)</i>	131
Bibliografía	134

Capítulo 3. Educación primaria y básica secundaria en Colombia	140
Contexto y principales características	141
Aspectos clave de la política educativa	164
Aspecto 1 de la política: Centrarse en el aprendizaje de los estudiantes	165
Aspecto 2 de la política: Desarrollar una fuerza laboral docente más fortalecida y el liderazgo escolar	173
Aspecto 3 de la política: mejorar las escuelas para que los estudiantes tengan igualdad de oportunidades de aprendizaje	188
Recomendaciones.	203
Bibliografía.	209
Capítulo 4. Educación media en Colombia	214
Contexto y principales características	216
Aspectos clave de la política educativa	232
Aspecto 1 de la política: mejorar la calidad y la pertinencia	233
Aspecto 2 de la política: avanzar en pos del acceso universal y la culminación de los estudios	245
Aspecto 3 de la política: crear sinergias para mejorar	253
Recomendaciones.	258
Bibliografía.	263
Capítulo 5. Educación superior en Colombia	268
Contexto y principales características	271
Aspectos clave de la política educativa	291
Aspecto 1 de la política: ampliar el acceso y mejorar la calidad	292
Aspecto 2 de la política: garantizar la calidad y la pertinencia	305
Aspecto 3 de la política: fortalecer la gestión y la financiación.	312
Recomendaciones.	322
Bibliografía.	329
Anexo A. Los autores	333

Tablas

Tabla 1.A1.1 Indicadores clave.	63
Tabla 1.A2.1 Actores clave en la gestión clasificados por nivel	66
Tabla 1.A3.1 Sistema de información colombiano.	69
Tabla 2.1. Tipos de prestación de EIAIPI en Colombia.	92
Tabla 2.A1.1 Iniciativas clave de la EIAIPI (1970-2014)	131
Tabla 3.1. Número de sedes escolares y de estudiantes (2014)	147
Tabla 5.1. Instituciones de educación superior por tipo (2013).	280
Tabla 5.2. Instituciones y programas con AAC por tipo (diciembre de 2013)	282

Tabla 5.3.	Número de matriculados por nivel (2013*) y cambio en los porcentajes (2010-13*)	286
Tabla 5.4.	Matriculados, tasas de deserción, número de programas acreditados y niveles de pobreza por departamento (2013)	288
Tabla 5.5.	Personal académico por nivel educativo (2010 y 2013)	291
Tabla 5.6.	Valor relativo de los distintos certificados o títulos (2012 y 2013)	293

Figuras

Figura 1.1	Población en Colombia según el último censo (2005)	21
Figura 1.2	Estructura del sistema educativo colombiano	25
Figura 1.3	Esperanza de vida escolar en todos los niveles educativos (2000-2011)	30
Figura 1.4	Desempeño en las pruebas PISA y cambio anualizado en todas las materias (2006, 2009 y 2012)	31
Figura 1.5	Proporción de estudiantes resilientes en los países de América Latina y de la OCDE (2012)	35
Figura 1.6	Disparidades regionales en Colombia según las pruebas SABER 11 (2013)	37
Figura 1.7	Estructura colombiana de gestión en todos los niveles educativos	41
Figura 1.8	Gasto público anual en instituciones públicas por estudiante en Colombia y países seleccionados (2011)	49
Figura 1.9	Gasto por estudiante entre 6 y 15 años de edad y desempeño en matemáticas en las pruebas PISA (2012)	50
Figura 1.10	Distribución de la financiación por fuente y por departamentos y ETC seleccionadas	53
Figura 1.11	Relación entre el desempeño en las pruebas SABER y el gasto por estudiante por departamentos y ETC seleccionadas (2014)	56
Figura 1.12	Sistema de información del MEN, incluidas las bases de datos y las fuentes de información sobre educación	60
Figura 2.1	Actores nacionales en la gestión de la EIAIPI	87
Figura 2.2	Porcentajes de participación en la EIAIPI por nivel socioeconómico (2012)	97
Figura 2.3	Servicios de la EIAIPI e índices de pobreza por departamento (2013)	98
Figura 2.4	Diferencias en el desempeño en matemáticas según la asistencia a educación preescolar (2012)	99
Figura 3.1	Proporción de estudiantes de 15 años de edad que repitieron por lo menos un año, PISA 2012.	152
Figura 3.2	Desempeño en las pruebas SABER 5 y 9 por tipo de colegio/ escuela y ubicación (2009, 2012 y 2013)	162
Figura 4.1	Número de matriculados en educación media en Colombia (2002-12)	229

Figura 4.2	Tasas de supervivencia de una cohorte de estudiantes colombianos, por edad y ubicación	230
Figura 5.1	Graduados de educación superior (2002-13)	272
Figura 5.2	Gasto público en educación superior (2013).	275
Figura 5.3	Gasto en educación superior proveniente de fuentes privadas y públicas, porcentaje del PIB (2007-13).	277
Figura 5.4	Gasto en instituciones de educación superior proveniente de fuentes privadas y públicas, porcentaje del PIB (2011)	278
Figura 5.5	Tasas brutas de matrículas en educación superior por país (2004-13).	285
Figura 5.6	Probabilidad de ingresar a la educación superior por quintil socioeconómico.	287
Figura 5.7	Avanzar hacia el sistema de educación superior basado en dos pilares	314

Cuadros

Cuadro 1.1.	Establecer las prioridades del sistema educativo (2014-18).	38
Cuadro 1.2.	Transformar la educación a través de una descentralización efectiva	44
Cuadro 1.3.	Apoyar la escolarización a través de transferencias monetarias condicionadas, <i>Más Familias en Acción</i>	57
Cuadro 2.1.	Apoyar a los niños De Cero a Siempre.	85
Cuadro 2.2.	Introducir los lineamientos de enseñanza en Bogotá	104
Cuadro 2.3.	Explicarles a las familias la importancia de la EIAIPI	114
Cuadro 2.4.	Apoyar la transición a la escuela brindándoles mejor información a los niños	118
Cuadro 2.5.	Programa Buen Comienzo en Medellín	121
Cuadro 3.1.	Programa <i>Todos a Aprender</i>	159
Cuadro 3.2.	Estándares profesionales para docentes y rectores en Chile.	175
Cuadro 3.3.	Transformar los rectores para transformar las escuelas	188
Cuadro 3.4.	<i>Escuela Nueva</i> , una innovación colombiana.	190
Cuadro 4.1.	Modernización de la educación media en Colombia	217
Cuadro 4.2.	Lecciones de la ampliación de la educación media en Corea.	256
Cuadro 4.3.	Promoción de la participación de partes interesadas clave en México	258
Cuadro 5.1.	Principales hallazgos en la revisión de la OCDE y del Banco Mundial en 2012 sobre la educación superior en Colombia.	270
Cuadro 5.2.	SABER PRO.	283
Cuadro 5.3.	Antioquia: educación superior en el desarrollo regional	304
Cuadro 5.4.	Visión y estrategia a largo plazo del Consejo Nacional de Educación Superior.	315

Siglas y abreviaturas

AAC	Acreditación Voluntaria de Alta Calidad
ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
ASCUN	Asociación de Universidades Colombianas
CAFAM	Programa de Educación Continuada
CAIP	Centros de Atención Integral al Preescolar
CAP	Certificado de Aptitud Profesional
CDI	Centros de Desarrollo Infantil
CERES	Centros Regionales de Educación Superior
CESU	Consejo Nacional de Educación Superior
CIPI	Comisión Intersectorial de Primera Infancia
CNA	Consejo Nacional de Acreditación
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
CONACES	Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Peso colombiano
CREE	Impuesto sobre la Renta para la Equidad
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación
CUEE	Comité Universidad- Empresa-Estado
CUÉNTAME	Sistema de Información para la Primera infancia
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DHS	Encuesta Demográfica y de Salud

DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
DUE	Directorio Único de Establecimientos Educativos
EAU	Escuela Activa Urbana
ECERS	Escala de Calificación del Entorno en la Primera Infancia
ECV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
EDI	Instrumento para el Desarrollo Temprano
EIAIPI	Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia
EM	Educación Media
ENS	Escuelas Normales Superiores
ES	Educación Superior
ETC	Entidades Territoriales Certificadas
ETDH	Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano
EYFS	Educación Preescolar (Inglaterra, Reino Unido)
FAMI	Familia, Mujer e Infancia
FDCRS	Escala de Calificación de los Proveedores de Cuidado Infantil en el Hogar
FECODE	Federación Colombiana de Educadores
FEM	Fondo de Fomento de la Educación Media
FEV	Formación y Educación Técnica
FODESEP	Fondo de Desarrollo de la Educación Superior
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
HCB	Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICCS	Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
ICONTEC	Instituto Colombiano de Normas Técnicas y de Certificación
IED	Inversión Extranjera Directa

IES	Instituciones de Educación Superior
ISCED	Clasificación Internacional Normalizada de Educación
ISCE	Índice Sintético de Calidad Educativa
LAC	América Latina y el Caribe
MBE	Marco para la Buena Enseñanza
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MIDE	Modelo de Indicadores del Desempeño de la Educación
MNC	Marco Nacional de Cualificaciones
NINI	Ni trabaja, ni estudia, ni recibe formación
OCyT	Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología
OLE	Observatorio Laboral para la Educación
ONG	Organización no gubernamental
PAIPI	Programa de Atención Integral a la Primera Infancia
PED	Plan de Desarrollo para la Prestación del Servicio Educativo
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes de la OCDE
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018
PNLE	Plan Nacional de Lectura y Escritura “Leer es mi cuento”
PPP	Paridad de poder adquisitivo
PTA	Programa para la Transformación de la Calidad Educativa “Todos a Aprender”
RENE	Registro Nacional de Educación
RR. HH.	Sistema de Información de Gestión de Recursos Humanos
SABER	Pruebas estandarizadas colombianas
SACES	Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
SAT	Sistema de Aprendizaje Tutorial
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje

SGCF	Sistema de Información de Gestión y Control Financiero
SGP	Sistema General de Participaciones
SICIED	Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa
SIE	Sistema Institucional de Evaluación
SIET	Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano
SIGCE	Sistema de Gestión de la Calidad Educativa
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SINEB	Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media
SIPI	Sistema de Información para la Primera Infancia
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SISNACES	Sistema Nacional de Calidad de la Educación Superior
SNATC	Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos
SNET	Sistema Nacional de Educación Terciaria
SNIES	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
SPADIES	Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior
SSNN	Sistema de Seguimiento y Monitoreo Niño a Niño
SUIN	Sistema Único de Información de la Niñez
TALIS	Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje de la OCDE
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TIMSS	Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias
TyT	Educación Técnica y Tecnológica
UNIDOS	Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema

Resumen Ejecutivo

En las últimas dos décadas, el sistema educativo colombiano ha experimentado una transformación fundamental. El acceso a la educación ha sido una prioridad, con políticas ambiciosas que buscan incrementar el número de estudiantes matriculados en todos los niveles y llevar los servicios educativos a todos los rincones del país. En solo una década, la esperanza de vida escolar ha aumentado dos años, y la participación en la Atención Integral y Educación de la Primera Infancia (EIAIPI) y la educación superior se ha incrementado en más del doble; hasta el 40% y 50% respectivamente. Un mayor enfoque en los resultados del aprendizaje ha conducido a grandes reformas de la profesión docente y al establecimiento de un sistema de evaluación sólido. Una mejor gestión y distribución de los fondos han sentado las bases para tener un sistema más eficaz y satisfacer las necesidades de un país tan diverso. Las consultas nacionales sobre la reforma educativa han despertado un fuerte compromiso de la sociedad para mejorar el sistema. En conjunto, estas políticas han llevado al sistema educativo colombiano a un punto de inflexión, justo antes del posconflicto.

Colombia actualmente enfrenta dos retos cruciales: cerrar las brechas existentes en términos de participación y mejorar la calidad de la educación para todos. Las desigualdades comienzan a temprana edad; muchos niños desfavorecidos nunca van a la escuela, o no empiezan a tiempo o asisten a instituciones de menor calidad. Las diferencias resultantes en términos de nivel de estudios alcanzado son abismales. La expectativa de vida escolar de los estudiantes con las peores condiciones de pobreza es de solo seis años, en comparación con la cifra de 12 años de los más ricos, y solo el 9% se matricula en educación superior, en comparación con el 53% de los pertenecientes a las familias más acaudaladas. La baja calidad de la educación es un factor determinante de este retiro progresivo. Un apoyo deficiente del aprendizaje desde el principio deja a demasiados niños sin unas bases sólidas, por tanto, deben esforzarse al máximo para progresar a un ritmo aceptable, tienen que repetir años o desertar del todo. Entre aquellos estudiantes que continúan en el sistema hasta la edad de 15 años, los estudiantes colombianos tuvieron un desempeño inferior comparado con el de sus pares en los países de la OCDE en el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) (376 puntos, en comparación con 494 en 2012). Un poco más de la mitad (51%) no alcanzó el estándar mínimo correspondiente a una participación socioeconómica plena en la edad adulta. Hacer frente a estos desafíos será clave si el país desea aprovechar al máximo el talento de su población joven.

Esta revisión se realizó como parte del proceso de adhesión de Colombia a la OCDE. Su propósito es evaluar las políticas y prácticas colombianas en comparación con las mejores políticas y prácticas de la OCDE en el área de educación. La revisión también contempla la situación actual de Colombia y analiza qué tan lejos se encuentra de alcanzar la meta de ser el país mejor educado de América Latina en el año 2025. Esta comparación muestra en primer plano las innumerables fortalezas del sistema educativo colombiano y señala las áreas en las que necesita desarrollarse más.

Mejorar la calidad y la pertinencia de los resultados del aprendizaje

Con el fin de mejorar los resultados del aprendizaje, el país, primero que todo, necesita fijar expectativas claras de los valores, los conocimientos y las competencias que deben adquirir los estudiantes en cada etapa del ciclo educativo. La falta de un marco nacional curricular para la educación básica y media les dificulta tanto a los docentes, como las escuelas y a los estudiantes encaminar sus esfuerzos en pos de estándares más altos. Definir expectativas de aprendizaje claras también ayudaría a reforzar los aportes de la educación al cumplimiento de las metas económicas y sociales nacionales. Será vital elevar la calidad de la enseñanza para mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Ya se han dado pasos importantes para garantizar que el ingreso al magisterio y los ascensos en la profesión docente se basen en el mérito, y para fortalecer las competencias de la fuerza laboral actual. Llegar a un acuerdo sobre lo que significa ser un buen maestro consolidaría estos esfuerzos, y establecería expectativas altas y orientaría la formación, la remuneración y la evaluación docente. Realizar más esfuerzos de manera proactiva para compartir y multiplicar las innovaciones y buenas prácticas locales permitiría agilizar las mejoras en todo el sistema.

Promover la equidad de oportunidades educativas

El origen socioeconómico y la ubicación de un estudiante aún tienen demasiado impacto en el acceso a la educación y en sus logros en Colombia. La expansión de modelos flexibles como la “Escuela Nueva”, la abolición de las cuotas escolares, y las transferencias monetarias condicionadas han permitido llevar la educación a las áreas menos favorecidas y hacerla asequible. Para lograr esta meta de disminuir las grandes disparidades de desempeño, Colombia tendrá que tomar medidas más contundentes para garantizar que todos los estudiantes tengan acceso a una educación de alta calidad. La participación en una Atención Integral y Educación de la Primera Infancia de buena calidad permitiría que los niños menos favorecidos tuvieran oportunidades más equitativas para tener éxito en la escuela. Se deben diseñar políticas troncales, como la jornada única escolar y el nuevo Índice Sintético

de Calidad Educativa (ISCE), para promover el mejoramiento de la calidad en las escuelas menos favorecidas y con bajo desempeño. Las reformas a la educación media y superior deberían tener como prioridad la reducción de las brechas de inequidad existentes entre regiones y grupos socioeconómicos y llevar educación de calidad a las zonas rurales. Con oportunidades educativas significativas, los estudiantes menos favorecidos tienen más probabilidades de permanecer en el sistema escolar y aprovechar al máximo su educación.

Recopilar y usar datos con el fin de orientar las mejoras

Colombia ha avanzado considerablemente en el diseño de políticas educativas que se basen más en las pruebas. Se evalúan iniciativas destacadas y con los resultados se documentan desarrollos adicionales de las políticas. El país tiene uno de los sistemas de información más robustos de América Latina, y continúa invirtiendo en el mejoramiento de los sistemas de gestión y recopilación de datos. Múltiples evaluaciones, entre otras, la evaluación externa en la educación superior, pionera en Colombia, permiten comparar en conjunto el desempeño de los estudiantes, del personal, de las instituciones educativas y del sistema. Ahora la prioridad debería ser ayudarles a los docentes, a las instituciones educativas y a las autoridades locales a transformar esta ingente cantidad de información en mejoras, y usarla para documentar las políticas y prácticas y fortalecer el apoyo de la sociedad a la reforma.

Usar los instrumentos financieros para orientar la reforma

Se han hecho importantes reformas para mejorar la efectividad de la asignación y el uso de los recursos en Colombia. La introducción de una fórmula de financiación por estudiante ha permitido adaptar la financiación a las necesidades, aunque se necesitan mejoras adicionales para garantizar que todas las escuelas reciban los recursos mínimos para brindar oportunidades de aprendizaje de calidad. Varios esquemas de incentivos basados en los resultados han estimulado a los gobiernos locales, las escuelas y los docentes a centrar más su atención en los resultados del aprendizaje. Con el fin de garantizar que dichas medidas eleven los estándares de todos los niños, será importante tener más en cuenta las distintas necesidades locales, su contexto y su capacidad. En el caso de la educación superior, será indispensable crear un nuevo sistema de financiación para cumplir los ambiciosos planes de reforma del país. En el presupuesto para la educación, la asignación de más recursos a los ciclos educativos iniciales podría mejorar los resultados, y reducir las deficiencias debidas a la repetición de cursos y la deserción escolar. En la actual desaceleración económica, se ha protegido el gasto en la educación pública. Para cumplir las ambiciosas metas educativas colombianas a largo

plazo será necesario, por lo menos, mantener los niveles actuales de gasto público y movilizar recursos adicionales.

Incorporar a las partes interesadas en el diseño y la implementación de la política

Una gran fortaleza de Colombia es la cantidad y variedad de actores involucrados activamente en la educación. Sin embargo, se pueden hacer más cosas para aprovechar esta pluralidad con el fin de mejorar las políticas y ampliar la base de recursos técnicos y financieros para la educación. Por ejemplo, será esencial hacer un mayor esfuerzo para conectar las escuelas con las instituciones de educación superior y los empleadores a nivel local, con el fin de garantizar que la docencia y el currículo promuevan las competencias necesarias para el empleo y el crecimiento. Estimular una mayor participación y apoyo de los padres en la educación –especialmente en los años que no son obligatorios– intensificaría la necesidad de cambio y ayudaría a sustentar los esfuerzos de reforma del gobierno.

Capítulo 1

Colombia y su sistema educativo

La transición de Colombia hacia la paz y hacia niveles más altos de desarrollo depende de muchos factores, pero ninguno será más importante para el futuro del país que su capacidad para construir un sistema educativo sólido. Colombia tiene muchas ventajas; tiene una población joven, abundantes recursos naturales y una economía abierta. Transformar este potencial en la base de un crecimiento sólido e incluyente requerirá niveles más altos de aprendizaje y de competencias. El presente capítulo examina los factores socioeconómicos que influirán en la transformación de Colombia en un país mejor educado. Asimismo describe cómo está organizado el sistema educativo colombiano y analiza las principales tendencias en términos de acceso, calidad y equidad. La última sección examina los factores estructurales del sector educativo: gestión, financiación y uso de la información, y cómo se pueden aprovechar para apoyar los esfuerzos de reforma.

La transición de Colombia hacia la paz y hacia niveles más altos de desarrollo depende de muchos factores, pero ninguno será más importante para el futuro del país que su capacidad para construir un sistema educativo sólido. Colombia tiene muchas ventajas; tiene una población joven, abundantes recursos naturales y una economía abierta. Transformar este potencial en la base de un crecimiento sólido e incluyente requerirá niveles más altos de aprendizaje y de competencias. Este capítulo examina los factores socioeconómicos que influirán en esta transformación. Asimismo describe cómo está organizado el sistema educativo colombiano y analiza las principales tendencias en términos de acceso, calidad y equidad. Por último, también examina los factores estructurales del sector educativo en términos de gestión, financiación y uso de la información, y cómo pueden ser aprovechados para contribuir en los esfuerzos de reforma.

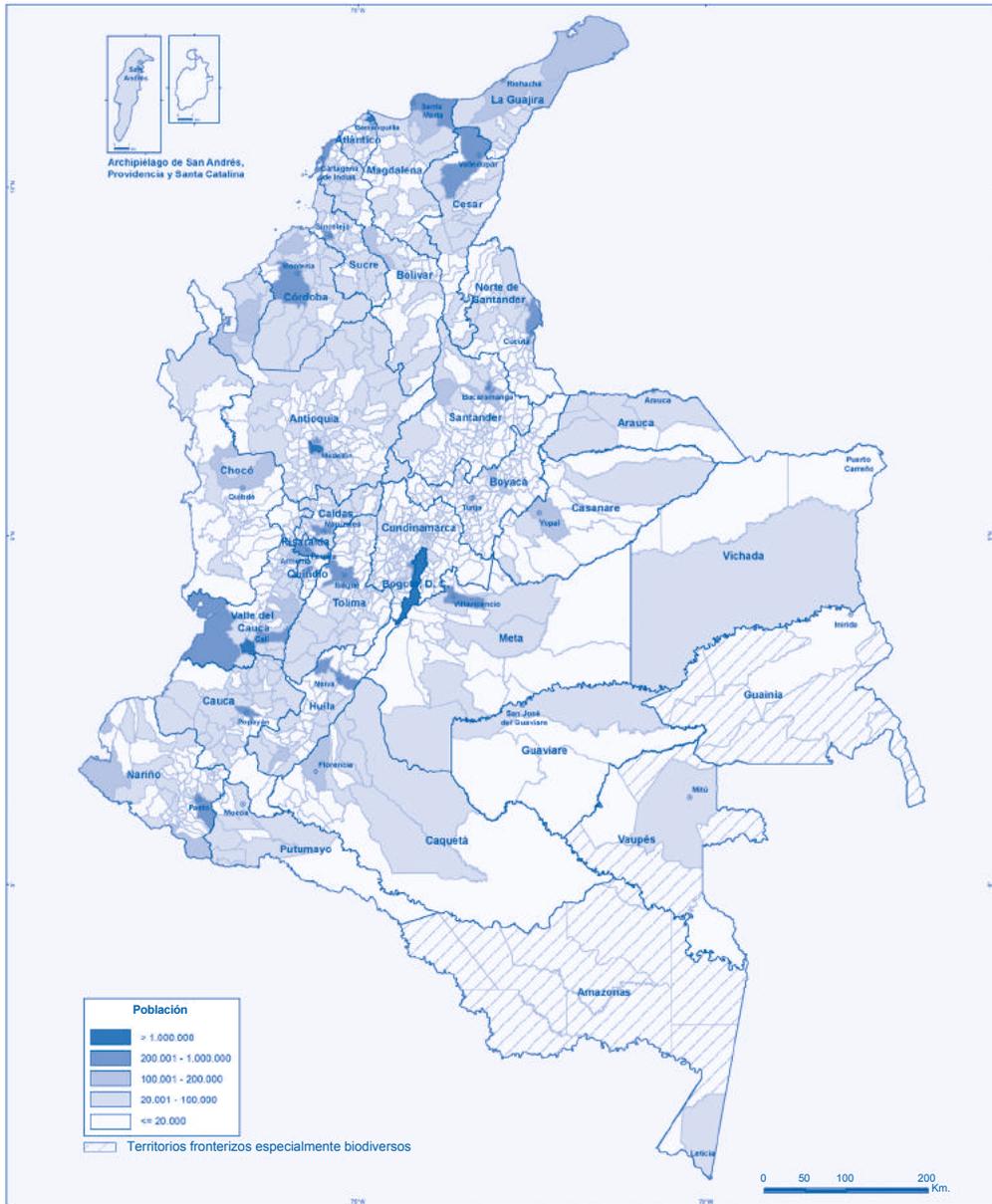
Contexto

Colombia es el quinto país más grande de América Latina y, con una población estimada de 47,6 millones de habitantes, ocupa el tercer lugar, después de Brasil y México en cuanto a población. Su población es joven y relativamente diversa. Más de una cuarta parte de los colombianos son menores de 15 años y, aunque a un ritmo más lento, la población aún está creciendo a un índice del 1,4%, lo que equivale a más del doble del promedio de los países de la OCDE (OCDE, 2015a). Los colombianos son una mezcla étnica de los habitantes oriundos de la región con personas originarias de África, Europa y Oriente Medio. Los afrocolombianos y los indígenas constituyen los grupos minoritarios más grandes, con el 11% y el 3% de la población, respectivamente (Hernández y Pinilla, 2010).

La mayoría de los colombianos (76%) vive en zonas urbanas, aunque los índices de urbanización varían significativamente a lo largo del país (OCDE, 2015a). La población y los niveles de desarrollo están concentrados en algunos departamentos y municipios (Figura 1.1). Si bien cuatro municipios (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) tienen poblaciones superiores a 1 millón de habitantes, de los 1.122 municipios existentes, unos 746 tienen menos de 20.000 habitantes. Estas zonas rurales escasamente pobladas, ubicadas principalmente en el oriente del país, afrontan retos particulares de infraestructura, seguridad, pobreza y desarrollo.

La república democrática colombiana es una de las democracias más antiguas y estables de América Latina. El poder ejecutivo colombiano está encabezado por el presidente, el vicepresidente y el gabinete de ministros. El presidente y el congreso (102 senadores y 122 representantes) son elegidos por voto popular por períodos de cuatro años. Los 32 departamentos colombianos y el Distrito Capital de Bogotá tienen autonomía administrativa

Figura 1.1 Población en Colombia según el último censo (2005)



Fuente: DANE (n/d), “Distribución de la población total, según municipio 2005”, Geoportal, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, http://geoportal.dane.gov.co/indicadores/servicioMax.html?s=Distribucion_Poblacion_1&c=PoblacionyDemografia&sc=Distribucion_Poblacion.

y financiera. Cada departamento tiene un gobernador y una asamblea elegida directamente por períodos de cuatro años; algunos departamentos con municipios grandes tienen subdivisiones administrativas locales especiales. Cada departamento está dividido en municipios, cada uno con un alcalde y un concejo. El gobierno central establece las principales prioridades para todos los niveles de gobierno a través de un sistema de planificación plurianual impulsado por el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018: Todos por un Nuevo País (PND). El PND actual define tres prioridades principales: paz, equidad y educación, y proporciona el marco rector para los planes de desarrollo municipales y departamentales.

Colombia ha puesto de su parte para fortalecer sus instituciones y promover la buena gestión, aunque aún quedan retos significativos. Al igual que otros países latinoamericanos, Colombia tiene un sector público pequeño, lo cual limita su capacidad para prestar servicios públicos. En el 2010, los empleados del gobierno constituían menos del 4% de la fuerza laboral, muy por debajo del promedio de la OCDE (15%) y de las economías latinoamericanas (11%) (OCDE/BID, 2014). El país ha establecido instituciones de auditoría y control, junto con sistemas de información y herramientas de evaluación de desempeño para enfrentar la corrupción y mejorar el proceso de formulación de políticas. Sin embargo, la deficiente capacidad y coordinación en los niveles de gestión es uno de los mayores retos estructurales que han contribuido a empeorar las inequidades regionales y territoriales (OCDE, 2013a, próximo a publicarse). La corrupción sigue siendo un problema grave, alimentado por la burocracia ineficiente del gobierno y la falta de transparencia en la información (Nieto Parra y Olivera, 2012; OCDE, 2013a, 2015a; FEM, 2014). Estos retos también son evidentes en el sector educativo.

Colombia, un país con un nivel de ingresos mediano alto, ha tenido un crecimiento económico robusto en los últimos años, soportado por una sólida gestión macroeconómica, mejor seguridad y el auge petrolero y minero. Entre el 2009 y el 2013, Colombia disfrutó de un crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) del 4%, muy por encima del promedio de la OCDE, del 1,3%, y de los demás países latinoamericanos, incluido Brasil (1,0%) (Banco Mundial, 2015). Este crecimiento produjo importantes beneficios sociales como la disminución de los índices de pobreza y mayores tasas de empleo. Las ciudades y los departamentos con economías locales fuertes, ubicaciones estratégicas y climas seguros se han impulsado hacia adelante. Bogotá y Antioquia, en particular, han alcanzado niveles de desarrollo altos, y hoy dan cuenta de aproximadamente el 24% y el 13% del PIB nacional, respectivamente. Sin embargo, no todas las regiones y grupos sociales han participado en la misma proporción de este crecimiento. La reciente desaceleración económica y la caída de los precios de las materias primas han

elevado la importancia de diversificar la economía, aumentar la productividad de los trabajadores y pasar a sectores de mayor valor agregado.

La pobreza y la desigualdad siguen siendo retos considerables para Colombia y son aún más pronunciados entre una región y otra. El PIB per cápita en Colombia es menos de la tercera parte del promedio de la OCDE: USD 10.303 en cuanto a la paridad de poder adquisitivo (PPA) comparado con el promedio de la OCDE (USD 35.453) y está muy por debajo del de México (USD 17.125) (OCDE, 2014a). Aproximadamente uno de cada tres colombianos vive en condiciones de pobreza (33%), una cifra mayor a la de cualquier país de la OCDE y considerablemente superior al promedio de la OCDE del 11% (OCDE, 2015a, 2014c). La desigualdad total, según el índice de Gini, es muy alta (0,539) y comparable con la de países como Haití, Honduras y Sudáfrica (Banco Mundial, 2015). A lo largo de las regiones de Colombia, las tasas de pobreza son mucho más pronunciadas en zonas rurales, llegando a más del 55% en La Guajira y superando el 62% en Cauca y Chocó (DNP, 2015). El ingreso por regiones también puede variar considerablemente; el departamento con mayores ingresos, el Meta, productor de petróleo, tiene un PIB per cápita 10 veces superior al del departamento más pobre, Vaupés. Los indicadores de salud, nutrición y acceso a los servicios básicos, como el agua potable, también varían de un departamento a otro. Las desigualdades pueden ser aún más pronunciadas entre los municipios de un departamento.

Los altos niveles de informalidad laboral dificultan los esfuerzos para reducir la pobreza. Aunque la tasa de empleo global de Colombia (76%) está ligeramente por encima del promedio de la OCDE (73%), casi el 70% de la fuerza laboral está empleada en la economía informal¹ (OCDE, 2015b). La informalidad, además de limitar el acceso de los ciudadanos a las prestaciones sociales, recorta la base tributaria y afecta la capacidad del gobierno para proporcionar servicios públicos como la educación. Este fenómeno es particularmente alto en sectores como la agricultura y la construcción, y entre los jóvenes con competencias poco desarrolladas (OCDE, 2015a; Peña, 2013). Para los jóvenes colombianos, el empleo vulnerable (no remunerado o trabajadores por cuenta propia) es más difícil que el desempleo. Si bien la tasa de desempleo en Colombia de los recién graduados es similar al de los países de la OCDE (8% para las personas entre 15 y 29 años de edad), esta cifra enmascara el hecho de que aproximadamente el 65% de los jóvenes (15 a 24 años) trabaja en la economía informal (OCDE, 2015b; Peña, 2013). Mejorar las competencias y los vínculos con el mercado laboral formal será importante para reducir la informalidad, disminuir las desigualdades y fortalecer el crecimiento y la productividad.

El conflicto interno colombiano, que lleva casi cinco décadas, ha tenido un impacto decisivo en todos los aspectos del desarrollo económico y social

del país, incluida la educación. Los departamentos costeros y fronterizos, como Arauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, han sido los más afectados. Los niveles de violencia han disminuido drásticamente; sin embargo, la tasa de homicidios del país, (31 por 100.000 personas en el 2012) aún está muy por encima del promedio de la OCDE de 2,2 y es superior a la de cualquiera de los países de la OCDE (OCDE, 2015a). Una cuarta parte de los municipios tuvo tasas altas de violencia en 2013, amenazando la seguridad de las comunidades y las instituciones sociales, incluidas las escuelas y colegios. Los niños, las familias y las comunidades de las áreas con altos índices de violencia y conflicto armado están expuestos a amenazas, muerte, reclutamiento forzado para la guerra y exclusión del sistema social y educativo (UNICEF, 2012). Las oportunidades educativas en zonas de conflicto y para las personas desplazadas son limitadas, y en algunas partes, nulas. Se estima que 5,7 millones de personas, en su mayoría indígenas o afrocolombianos, han sido desplazadas debido al conflicto armado desde 1985 (ACNUR, 2015; iDMC, 2013). En 2013, se registraron como desplazados cerca de 110.000 estudiantes, una cifra cuatro veces mayor que la del 2005 (MEN, 2015a). Un objetivo clave del PND actual es terminar el conflicto, y sus tres prioridades predominantes —paz, equidad y educación— son consideradas como los motores interconectados del crecimiento sostenible y sostenido del país.

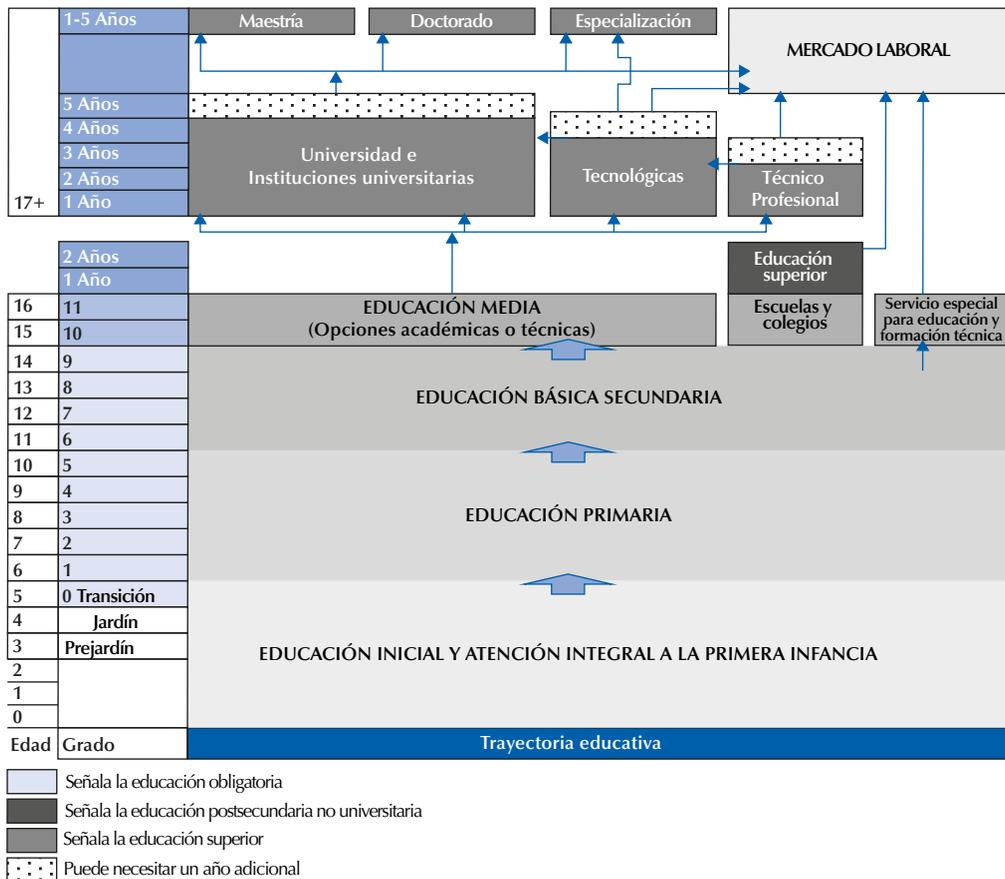
Sistema educativo colombiano

La educación en Colombia es un derecho ciudadano y una prioridad del gobierno. De conformidad con la Constitución de 1991 y la Ley General de Educación de 1994, todos los colombianos tienen derecho a acceder a la educación para su desarrollo personal y para el beneficio de la sociedad. La educación obligatoria actualmente es de 10 años, desde los 5 hasta los 15 años de edad, equivalente al promedio de la OCDE (desde los 6 hasta los 16).² En un esfuerzo por ampliar el acceso y mejorar las competencias, muchos países, incluidos otros con economías emergentes como México y Chile, han ampliado el período de educación obligatoria. De acuerdo con el PND, Colombia también busca que para el año 2030 la educación obligatoria incluya la educación media (MEN, 2015a).

El sistema educativo colombiano está organizado en cuatro etapas clave (Figura 1.2). La educación postsecundaria no universitaria y la educación para adultos están fuera del alcance principal de esta revisión y no serán tratadas a fondo. La Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) incluye servicios para los niños desde el nacimiento hasta los 6 años. En teoría, los estudiantes entran al sistema educativo en el año de transición (Grado 0 o a los 5 años de edad). La educación básica comprende nueve años (Grados 1 a 9, para niños de 6 a 14 años) e incluye cinco años de

educación primaria y cuatro años de básica secundaria. La educación media dura dos años (Grados 10 y 11, para jóvenes de 15 y 16 años), un año menos que el promedio de la OCDE de tres años (UNESCO-UIS, 2015). El sistema de educación superior en Colombia es especialmente complejo, con una gran variedad de proveedores y múltiples programas de distintas duraciones y niveles. Los estudiantes de Colombia son menores que sus pares de la OCDE cuando ingresan a la educación superior, y es probable que hayan recibido menos años de educación.³

Figura 1.2 Estructura del sistema educativo colombiano



La EIAIPI en Colombia llega a casi 2,9 millones de niños y madres embarazadas o lactantes a través de los distintos escenarios (MEN, 2015a). La estrategia De Cero a Siempre, presentada por el gobierno en 2006, establece

las prioridades y la visión de Colombia con respecto a la EIAIPI para todos los menores de seis años. Promueve un enfoque holístico, basado en los derechos, que busca abordar la atención y educación de los niños, además de su salud, nutrición, enseñanza, recreación y socialización. La estrategia define las tres modalidades de atención de la EIAIPI—institucional, familiar y comunitaria— de la siguiente manera:

- La modalidad de atención comunitaria hace referencia a los Hogares Comunitarios Familiares para niños con edades entre dos y cinco años y comprende la mayor parte (69%) de la prestación de EIAPI.
- La modalidad institucional presta servicios de atención en centros a niños con edades entre dos y cinco años o hasta que ingresen a transición, y comprende el 7% de la prestación de EIAIPI.
- La modalidad familiar presta atención principalmente en el hogar y está dirigida a mujeres embarazadas, lactantes y niños desde el nacimiento hasta los dos años de edad en zonas rurales. En algunos casos, en la modalidad familiar pueden participar niños hasta de cinco años, lo cual representa el 25% de la prestación de EIAPI.

Los servicios de EIAIPI para niños con edades entre 3 y 5 años también se prestan a través del sistema de educación formal. De conformidad con la Ley General de Educación (Ley 115) de 1994 y el Decreto 2247 de 1997, el sistema escolar comprende tres años de pre-jardín y jardín, en los cuales fueron matriculados 197.264 niños en 2013; y el año de transición obligatorio, en el cual fueron matriculados 800.052 niños en 2013 (MEN, 2015a). A pesar de los esfuerzos de ampliar el número de inscritos en preescolar, la existencia de múltiples proveedores implica que aproximadamente 1 millón de niños con edades entre 3 y 6 años son atendidos en las modalidades de EIAIPI y no han ingresado al sistema de educación formal (MEN, 2015a).

En el 2014, aproximadamente 7,5 millones de estudiantes se matricularon en educación básica en Colombia, la cual comprende la educación primaria (Grados 1 a 5) y la educación básica secundaria (Grados 6 a 9). Las 50.991 sedes escolares en Colombia están organizadas en instituciones educativas, algunas de las cuales incluyen preescolar y educación media (véase la Tabla 3.1 en el Capítulo 3). Muchas escuelas y colegios en Colombia tienen una jornada escolar estimada de 5 a 6 horas, aunque el gobierno está haciendo esfuerzos para implementar la jornada única en todas las escuelas y colegios, con un mínimo de 7 horas, de conformidad con la Ley General de Educación de 1994. Al terminar la educación básica secundaria, los estudiantes reciben un Certificado de Estudios de Bachillerato Básico, el cual es un prerrequisito para matricularse en la educación media.

Aproximadamente 1,1 millones de jóvenes están matriculados en educación media en Colombia. De ellos, más de tres cuartas partes

(76%) están matriculados en programas de formación académica general (bachillerato académico), y los demás en programas que ofrecen opciones de formación y educación vocacional (FEV) (bachillerato técnico) (MEN, 2015b; OCDE, 2014a). Colombia también cuenta con 137 Escuelas Normales Superiores (ENS) de carácter oficial, las cuales forman a los futuros maestros de preescolar y primaria y ofrecen 2 años de educación secundaria y 2 años adicionales de educación postsecundaria. Al culminar satisfactoriamente la educación media, los estudiantes obtienen el título de bachiller y deben aprobar un examen nacional (SABER 11) para ingresar a la educación superior. Las instituciones de educación superior tienen autonomía en sus criterios de admisión y pueden incluir requisitos adicionales de ingreso.

En Colombia, existen aproximadamente 288 instituciones de educación superior, las cuales ofrecen programas académicos y vocacionales y están divididas en 4 tipos principales:

- Las universidades corresponden al 28% de todas las instituciones de educación superior y ofrecen programas académicos de pregrado y posgrado.
- Las instituciones universitarias representan el 42% de todas las instituciones de educación superior y ofrecen programas profesionales de pregrado y especialización (superior al pregrado e inferior a la maestría).
- Las instituciones tecnológicas representan el 18% de todas las instituciones de educación superior, con una oferta de programas técnicos que ofrecen conocimientos y competencias de alto nivel en la misma área temática.
- Las instituciones técnicas profesionales representan el 13% de todas las instituciones de educación superior y ofrecen programas de formación profesional para trabajos u ocupaciones específicos (MEN, 2015a).

Otros proveedores y programas específicos también ofrecen educación superior. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) ofrece la mayoría (58%) de programas técnicos y tecnológicos de educación superior, aunque funciona de forma independiente del Ministerio de Educación Nacional (MEN) (MEN, 2015a). Asimismo, en el año 2003 se introdujeron los Centros Regionales de Educación Superior (CERES) para ampliar el acceso en áreas subatendidas y regiones remotas. En 2013, había 155 centros, con 36.168 estudiantes matriculados (véase el Capítulo 5).

Colombia tiene una gran variedad de modelos educativos flexibles y no formales para atender a los grupos menos favorecidos y brindar segundas oportunidades a los innumerables jóvenes y adultos que no estudiaron o se

retiraron de sus estudios antes de adquirir sus competencias básicas. Los modelos flexibles, como la Escuela Nueva, dan cuenta de cerca del 16% de los estudiantes matriculados en educación básica. Las escuelas y colegios con poblaciones indígenas considerables pueden seguir un programa de educación étnica (centro etnoeducativo), el cual es desarrollado en colaboración con la comunidad local. El Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos está dirigido a los 2 millones de adultos en Colombia (cerca del 6% de personas mayores de 15 años) que no saben leer ni escribir y les permite a aquellos que no obtuvieron el título de educación básica obtener el reconocimiento formal de sus competencias (Banco Mundial, 2015). Además, 3.514 instituciones dirigidas por el SENA y otros proveedores públicos y privados ofrecen programas de FEV de corta duración (conocidos en Colombia como Educación para el trabajo y el desarrollo humano, EWHHD) para desarrollar, actualizar y reconocer los conocimientos y las competencias de las personas. Estos programas del SENA les ofrecen a los estudiantes un certificado de asistencia al terminar, o un certificado de conocimientos académicos si el programa dura más de 160 horas. Los estudiantes de educación media y educación superior pueden adquirir experiencia en el mercado laboral a través de contratos de prácticas y pasantías, aunque dichas oportunidades son bastante limitadas. La legislación reciente (CONPES 173 del 2014) busca adaptar mejor los programas en los lugares de trabajo administrados por el Ministerio de Trabajo y el MEN usando estándares comunes, y mejorar la transición al mercado laboral (DNP, 2014).

El sistema educativo colombiano tiene un poco más de estudiantes matriculados en instituciones privadas que el promedio de la OCDE. Las instituciones privadas matriculan el 19% de los estudiantes de primaria y básica secundaria (el promedio de la OCDE es del 10% y 14%, respectivamente) y el 23% de los estudiantes de educación media (el promedio de la OCDE es del 19%). El número de inscritos en educación privada es particularmente alto en la educación superior: 47%, comparado con el promedio de la OCDE del 30% (OCDE, 2014a). Las estadísticas nacionales indican que Colombia tenía 9.559 sedes escolares privadas de primaria y secundaria y 51.948 sedes escolares públicas en 2014 (véase la Tabla 3.1 en el Capítulo 3). En un país con altos índices de pobreza, el alcance de la prestación del servicio por entes privados tiene implicaciones importantes para la equidad en la educación.

Principales tendencias en cuanto a acceso, calidad y equidad

Mayor acceso y participación

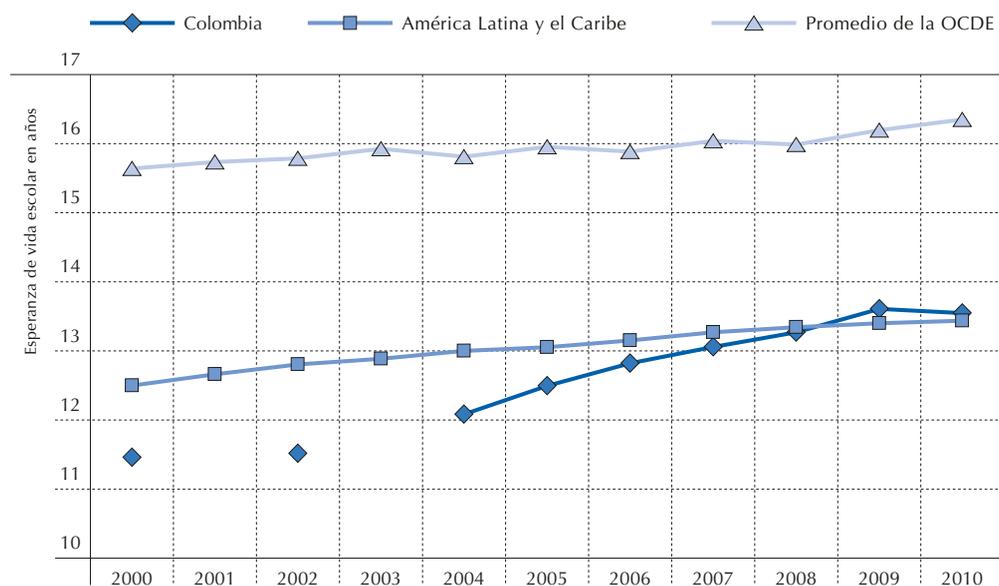
Las políticas educativas recientes han contribuido a ampliar significativamente la participación de la educación en Colombia, en particular en aquellos niveles en los que el número de matriculados había estado disminuyendo. Entre 2000 y 2012-2013, la proporción de niños matriculados en educación preescolar (es decir, los programas para niños menores de la edad de ingreso a primaria, pero con un componente educativo) se incrementó del 36% al 45%, una cifra aún inferior al promedio de la OCDE (84%) pero superior a Turquía (28%) (UNESCO-UIS, 2015). Una serie de medidas, desde la prestación de educación pública gratuita hasta grandes inversiones en infraestructura y recursos educativos, han permitido incrementar drásticamente la cobertura de educación secundaria. Entre 2002 y 2012-2013, las tasas netas de matriculados aumentaron del 59% al 70% en básica secundaria y del 30% al 41% en educación media (UNESCO-UIS, 2015). El número de inscritos en educación superior también se ha disparado, con una tasa bruta de matriculados duplicada, del 24% al 48% entre 2000 y 2013. El promedio de la OCDE aumentó del 52% al 72% durante el mismo período (UNESCO-UIS, 2015; véase el Anexo 1.A1).

Colombia ha incrementado la esperanza de vida escolar en 2 años en la última década (pasando de 11,4 años en 2001 a 13,5 años en 2010), mientras que los países de la OCDE y de América Latina aumentaron la esperanza de vida escolar en 1 año en promedio, hasta 16,5 años y 13,4 años, respectivamente (Figura 1.3). A pesar de este incremento, solo los niños con edades entre 7 y 13 años están cerca de disfrutar de acceso universal a la educación (definido como tasas de inscritos superiores al 90%), mientras que la mayoría de los países de la OCDE aseguran acceso universal o un alto número de inscritos para todos los niños entre 5 y 14 años (OCDE, 2014a).

Varios factores inciden en las bajas tasas de asistencia escolar en Colombia, entre otros, una deficiente transición entre niveles, las altas tasas de deserción escolar y un número significativo de niños que no ingresan al sistema educativo. Aunque la tasa de deserción desde preescolar hasta educación secundaria se ha reducido a más de la mitad entre 2002 y 2013, la proporción de niños en edad de cursar primaria que no están estudiando, de hecho, ha aumentado, del 4% en 2000 al 9% en 2010. Aproximadamente uno de cada cinco estudiantes en Colombia no continúa estudiando después de la primaria (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). La proporción de jóvenes en edad de cursar educación básica secundaria que no están estudiando ha disminuido, del 15% en 2005 al 9% en 2013, y actualmente es inferior a la de México (13%) (UNESCO-UIS, 2015). Sin embargo, la educación básica secundaria sigue siendo el eslabón más débil del sistema educativo colombiano, con una

tasa de deserción anual del 4,5%, superior a la de educación primaria (3,2%) y educación media (3,1%) (MEN, 2015a; UNICEF, 2012). Solo el 30% de los jóvenes hace la transición de la escuela o colegio a la educación superior, y de estos, muchos desertarán antes de terminar; las tasas de deserción anual en educación superior varían entre el 10,4% en las universidades y el 22,2% en las instituciones técnicas y tecnológicas (DNP, 2015; MEN, 2015a). Las constantes tasas de deserción y la débil transición indican que Colombia tiene uno de los porcentajes más altos de jóvenes entre los 15 y los 19 años de edad que no están estudiando; un 36% en total, es decir, más del doble que el promedio de la OCDE (13%) y similar a la situación en México (35%) (OCDE, 2015b). Además, el 19% de los jóvenes entre 15 y 19 años ni estudia, ni trabaja, ni recibe educación (NINI) en comparación con el promedio de la OCDE del 7% (OCDE, 2015b). Muchos obstáculos limitan el acceso de los jóvenes a la educación, entre otros, la falta de oportunidades educativas, la pobreza, la presión por empezar a trabajar, el conflicto y la violencia. Será fundamental apoyar a los estudiantes en todos los niveles, en particular durante la transición de primaria hasta terminar educación básica secundaria, para garantizar que los estudiantes adquieran el nivel mínimo de conocimientos y competencias necesarios para participar económica y socialmente (OCDE, 2011).

Figura 1.3 Esperanza de vida escolar en todos los niveles educativos (2000-2011)

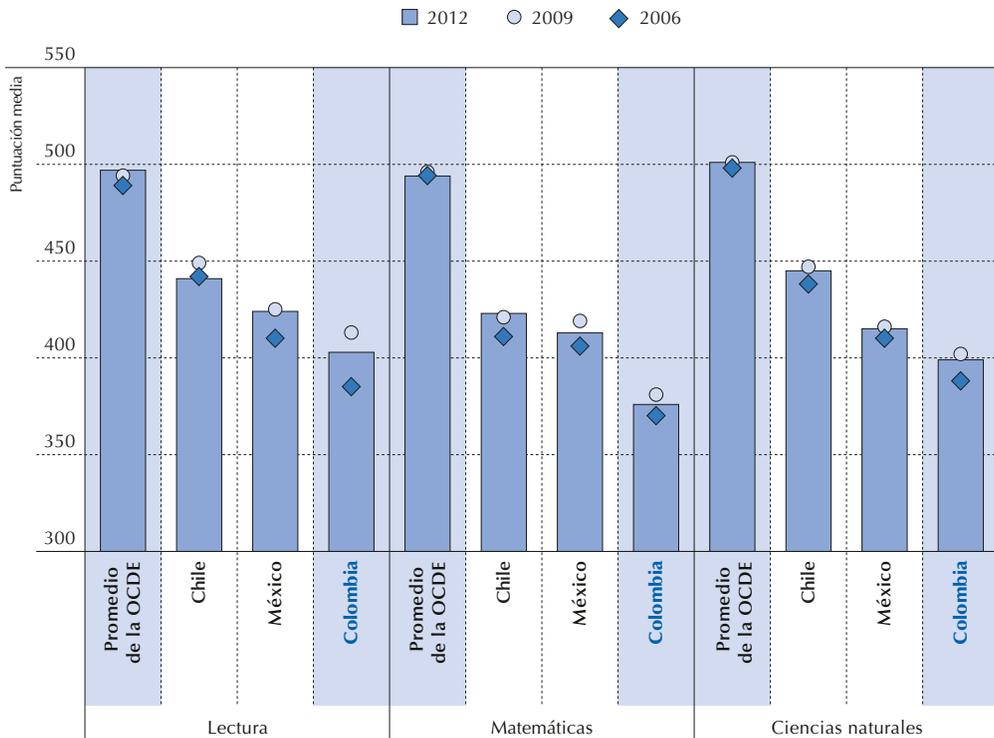


Nota: los enlaces que faltan sugieren que los datos de ese año en particular no estaban disponibles.

Fuente: UNESCO-UIS (2015), “Browse by theme: Education”, *Centro de Datos*, Instituto de Estadística de la UNESCO, www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx.

El acceso a y la participación de los estudiantes colombianos en la educación también se dificultan por el ingreso tardío y los altos niveles de repetición de grados, lo cual puede afectar los logros académicos e incrementar el riesgo de deserción (OCDE, 2013b; García Villegas et al., 2013; Barrera, 2014). Muchos estudiantes colombianos no están matriculados en el grado correspondiente a su edad. Aunque el índice bruto de niños matriculados⁴ entre los niños de 5 años en Colombia es del 89%, solo el 57% están en el grado apropiado (el año de transición), lo cual está 20 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE. En primaria, el 84% de los estudiantes están matriculados en el grado correspondiente a su edad, frente a una Tasa Bruta de Matrícula del 107%, que es la brecha más grande entre los países de la OCDE.

Figura 1.4 Desempeño en las pruebas PISA y cambio anualizado en todas las asignaturas (2006, 2009 y 2012)



Nota: los países que no pertenecen a la OCDE se muestran en azul.

Fuente: OCDE (2014b), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volumen I, edición revisada, febrero del 2014): Student Performance in Mathematics, Reading and Science*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>.

La repetición de grados en Colombia también es una de las más altas entre los países que participan en el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OCDE: en 2012, el 41% de los jóvenes de 15 años había repetido por lo menos un grado, en comparación con el promedio de la OCDE del 12% (OCDE, 2013b). La alta tasa de repetición de grados es un factor importante que explica la gran proporción de estudiantes demasiado mayores para los grados que cursan. La repetición de grados tiene costos elevados, es ineficaz para resolver el bajo desempeño y puede incrementar el riesgo de desertar, y además, los estudiantes mayores son los que pagan los costos de oportunidad más altos por permanecer en el sistema educativo (OCDE, 2012a).

La evidencia sugiere que una infraestructura y unos materiales educativos inadecuados afectan el acceso y cumplimiento de logros. Este es un problema en todos los niveles del sistema. Si bien no parece que haya escasez de maestros en educación básica, hay brechas en cuanto al número de docentes en los niveles de preescolar y educación media, y en todo el sistema, el nivel de calificación de los docentes es preocupante. Mejorar tanto la infraestructura escolar como la calidad de los docentes son prioridades fundamentales para el gobierno.

Bajos resultados de aprendizaje

La calidad está mejorando, pero la mayoría de los estudiantes tiene competencias básicas insuficientes cuando termina sus estudios. Las pruebas PISA evalúan qué saben y qué pueden hacer con lo que saben los estudiantes de 15 años de todo el mundo. Colombia ha participado en estas pruebas desde el año 2006. Los resultados sugieren que la comprensión lectora de los estudiantes ha mejorado desde los primeros ciclos de evaluación hasta el presente, pero sigue siendo baja comparada con el promedio de la OCDE y con otros países latinoamericanos (Figura 1.4). El desempeño en matemáticas y ciencias no ha cambiado. En matemáticas, los estudiantes colombianos de 15 años están, en promedio, atrasados más de tres años (118 puntos) con respecto a sus pares de países miembros de la OCDE (OCDE, 2014b). El Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) el cual evalúa las competencias en matemáticas, ciencias y escritura de los estudiantes latinoamericanos de los Grados 3 y 6,⁵ muestra que los estudiantes colombianos empiezan a atrasarse con respecto a sus países vecinos como Chile, Costa Rica y México, en los primeros años de educación (Oficina de la UNESCO de Santiago, 2015). Las pruebas nacionales SABER en Grado 9 (teóricamente a la edad de 14) y Grado 11 (a la edad de 16) también muestran niveles globales bajos, con tendencias negativas en los puntajes de lectura y matemáticas en algunos grados y años.

Colombia ha progresado en elevar el rendimiento de los estudiantes en la parte más baja de la escala de desempeño, aunque la proporción de estudiantes con menor rendimiento sigue siendo una de las más altas entre los países de la OCDE. Los estudiantes con el desempeño más bajo en lectura (décimo percentil más bajo) mejoraron sus puntajes en las pruebas PISA en más de 50 puntos hasta llegar a 295 puntos entre 2006 y 2012, equivalentes a un poco más de un año escolar, pero la proporción de estudiantes con menor rendimiento no disminuyó significativamente en los ciclos de las pruebas PISA. En las pruebas PISA 2006, el 56% de los estudiantes colombianos de 15 años tuvo un desempeño inferior al nivel 2 de aptitud, comparado con el promedio de la OCDE del 21%. En las pruebas PISA 2012, estadísticamente la proporción permaneció igual, en 51,4%, muy por encima del promedio de la OCDE del 18% (OCDE, 2014b). En las evaluaciones de lectura y escritura de las pruebas nacionales SABER 2014 se encontró que el 49% de los estudiantes en Grado 3, el 67% en Grado 5 y el 73% en Grado 9 no cumplían los estándares mínimos.

Una proporción significativa de estudiantes colombianos no están bien preparados para ingresar a la educación superior o al mercado laboral; el 27% de las personas que presentaron las pruebas nacionales SABER 11 en 2013 tuvieron resultados en el nivel bajo o inferior, con implicaciones importantes para la retención y el éxito en la educación superior (DNP, 2015).

Los índices de nivel de estudios alcanzados y los resultados del mercado laboral muestran si un sistema educativo puede desarrollar personas que contribuyan al desarrollo económico y social de su país. Colombia ha mejorado considerablemente los índices de nivel de estudios alcanzados en la educación media de una generación a otra; el 40% de las personas entre 25 y 34 años ha obtenido un título de bachiller o de educación postsecundaria no universitaria; equivalente a más del doble del índice entre las personas entre 55 y 64 años (16%) (OCDE, 2015b). Los datos de la encuesta de hogares sugieren que los estudiantes que continúan sus estudios después de terminar su educación básica secundaria tienen mejores salarios y una mayor posibilidad de ser empleados en la economía formal que aquellos que no obtuvieron un título de bachiller (CEDLAS/Banco Mundial, 2014). La retribución del mercado laboral a la educación superior es significativa, y ha permanecido constante pese al creciente número de graduados (véase el Capítulo 5). Sin embargo, las recompensas del mercado laboral por la educación son limitadas, por el tamaño de la economía informal y las debilidades en las competencias de muchos graduados. La diferencia en las tasas de empleo para las personas entre 25 y 34 años de edad en Colombia que no han terminado el bachillerato (73%) y aquellos que sí tienen título de bachiller o educación postsecundaria no universitaria (76%) es pequeña; mientras que la diferencia promedio de la OCDE es de 18 puntos porcentuales (OCDE, 2015b). Romper este ciclo de baja calidad de la educación y retribuciones limitadas del mercado laboral

requerirá esfuerzos coordinados para estimular la oferta, la demanda y el uso de competencias en la fuerza laboral.

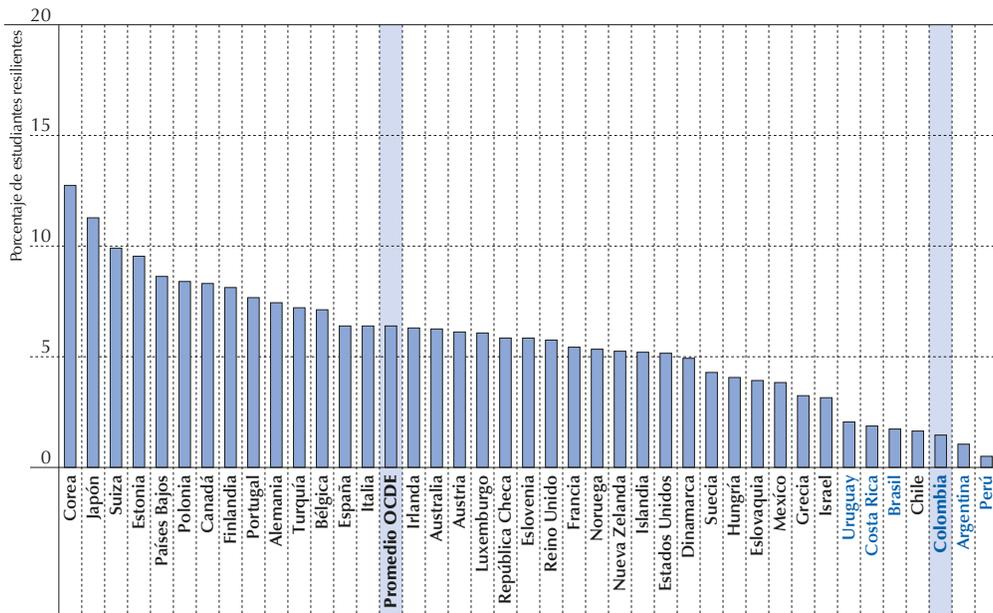
Desigualdades en el acceso y el aprendizaje

Colombia ha implementado una variedad de iniciativas para enfrentar las disparidades en cuanto a aprendizaje y acceso a la educación. Las políticas de EIAIPI han buscado incrementar la participación y mejorar el desempeño escolar de los estudiantes vulnerables y en condiciones de pobreza. Desde el año 2012, la educación ha sido gratuita desde transición hasta terminar la educación media, aunque persisten los costos indirectos, como el transporte y los materiales para el aprendizaje. La selección temprana por parte de los estudiantes entre dos caminos distintos —académico o prevocacional— puede dificultar los esfuerzos de equidad, pero Colombia ofrece educación integral hasta terminar la educación básica secundaria a la edad de 15 años y diploma de bachiller, ya sea académico o técnico, el cual permite ingresar a la educación superior. Las políticas de financiación, como las transferencias monetarias condicionadas y los créditos para educación superior, han aumentado la equidad. El gobierno, además de enfocarse en los niños provenientes de comunidades en condiciones de pobreza, ha introducido medidas adaptadas para satisfacer las necesidades de otros grupos vulnerables, como las comunidades étnicas, los niños con necesidades educativas especiales, las personas afectadas por la violencia y las poblaciones rurales. Los modelos educativos flexibles, la educación étnica, la alimentación y el transporte escolar han contribuido a llegar a los grupos menos favorecidos. Sin embargo, el origen socioeconómico, la ubicación geográfica, la etnia y el género aún condicionan en gran medida las oportunidades educativas de los niños colombianos.

La desigualdad social ha contribuido a profundizar las disparidades en el acceso a la educación y el cumplimiento de logros en Colombia. Según la Encuesta Demográfica y de Salud de Colombia 2009-2010, un estudiante del nivel socioeconómico más bajo (estrato 1)⁶ tiene una esperanza de vida escolar de 6 años, es decir, la mitad en comparación con un niño del nivel socioeconómico más alto (estrato 6), y es mucho más probable que esté fuera del sistema escolar (García Villegas et al., 2013; UNESCO-UIS, 2015). Las evaluaciones nacionales e internacionales indican que el origen socioeconómico es un factor determinante del desempeño escolar en Colombia (Barrera, 2014; García Villegas et al., 2013). Los resultados de las pruebas PISA 2012 muestran que Colombia tiene uno de los porcentajes más bajos de estudiantes resilientes en comparación con los países de la OCDE y latinoamericanos, lo que significa que pocos niños desfavorecidos superan su origen para alcanzar resultados altos (OCDE, 2013c y Figura 1.5). Solo el 9% de los jóvenes desfavorecidos entre los 17 y 21 años de edad está matriculado

en instituciones de educación superior, en comparación con el 62% de los jóvenes privilegiados (ECV, 2012 en el DNP, 2015). Una evaluación de los resultados de las pruebas SABER indica que el origen socioeconómico y el nivel educativo de los padres de familia tiene un efecto determinante en los logros de los estudiantes en Colombia (Barrera, 2014; García Villegas et al., 2013; ICFES, 2012).

Figura 1.5 Proporción de estudiantes resilientes en los países de América Latina y de la OCDE (2012)



Notas: un estudiante es clasificado como resiliente cuando se encuentra en el 25% inferior del índice de estatus económico, social y cultural (ESCS) del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) en el país de la evaluación y su desempeño se encuentra en el 25% superior de los estudiantes de todos los países, después de tener en cuenta el estatus socioeconómico. los países que no pertenecen a la OCDE se muestran en azul.

Fuente: OCDE (2013c), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed*, PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.

La desigualdad socioeconómica en Colombia también es evidente en las diferencias existentes entre las instituciones educativas. La evidencia en Bernal (2014) indica que el 61% de los niños de familias privilegiadas (en el quintil superior) asisten a educación privada en la primera infancia (jardín preescolar) en comparación con el 2% de las familias menos favorecidas.

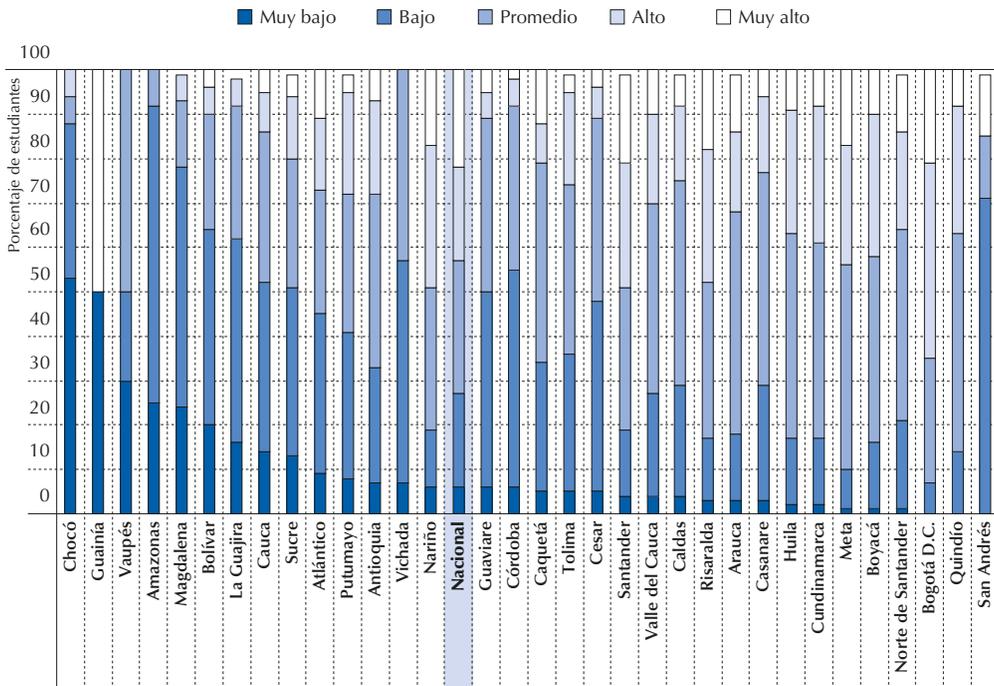
Las familias de niveles socioeconómicos más altos suelen tener mayores tasas de participación en la educación en la primera infancia dirigida a los niños de tres a cinco años (Bernal, 2014). Los estudiantes menos favorecidos también suelen asistir a escuelas y colegios en desventaja, los cuales a menudo no cuentan con recursos humanos ni financieros (OCDE, 2011). La evidencia proveniente de un análisis de las pruebas SABER indica que el nivel socioeconómico de las instituciones educativas explica en gran parte la diferencia en cuanto a los logros, sugiriendo que hay una alta tasa de segregación entre escuelas y colegios con base en el nivel socioeconómico de los estudiantes (Duarte et al., Barrera, 2014). Los resultados de las pruebas PISA 2012 también indican que, después de tener en cuenta el contexto socioeconómico de las escuelas y colegios, no hubo diferencias significativas en el desempeño de los estudiantes que asisten a escuelas o colegios públicos o privados, lo que sugiere que el contexto socioeconómico donde se ubica la institución educativa puede afectar negativamente el desempeño de los estudiantes (OCDE, 2013b).

En las zonas rurales, las personas suelen tener menos acceso a las oportunidades educativas y menos logros académicos que sus pares de zonas urbanas (Figura 1.6). Los colombianos que viven en zonas rurales tienen múltiples desventajas, como mayores índices de pobreza (43% en comparación con el 27% en zonas urbanas), desnutrición, embarazo de adolescentes y violencia, sumado a una infraestructura insuficiente (CIPI, 2013). La mayoría de los indígenas y afrocolombianos vive en zonas rurales, y enfrenta barreras adicionales para acceder a la educación (Barrera, 2014). La participación en educación es, en promedio, inferior en municipios y departamentos rurales que en zonas más urbanizadas, en particular en los niveles de EIAIPI y educación media (MEN, 2015a; DNP, 2015; García Villegas et al., 2013; Bernal, 2014; OAS, 2010). En 2013, el número de años promedio de escolaridad, entre las poblaciones rurales de 15 años de edad y más, era de 5,47 años solamente, comparado con 9,36 en zonas urbanas (MEN, 2015a). En cuanto a la educación superior, varios departamentos rurales (Amazonas, Arauca, Guainía, Guaviare, Huila, Putumayo, San Andrés, Vichada y Vaupés) tuvieron índices brutos de matriculados inferiores al 20%, mientras que los departamentos más urbanizados como Quindío y Santander, tuvieron índices cercanos al 60% (MEN, 2015a).

En Colombia, los estudiantes con necesidades educativas especiales tienen índices de participación inferiores, aunque no se cuenta con datos de calidad (MEN, 2012). Según los datos del MEN, en 2014, 119.060 estudiantes diagnosticados con necesidades educativas especiales fueron matriculados en educación básica. Aun así, los datos del censo del 2005 indican que había 426.425 menores de 17 años con alguna forma de discapacidad en Colombia, lo que sugiere que muchos no están estudiando y que se debería mejorar la recopilación de datos para garantizar que estos estudiantes sean identificados

y se les brinde apoyo (MEN, 2012). Se han elaborado lineamientos para mejorar el apoyo a los niños y jóvenes con necesidades especiales, y el MEN asigna fondos adicionales para instituciones educativas con el fin de cofinanciar el costo de prestación de servicios educativos a estudiantes discapacitados o con talentos o capacidades excepcionales (MEN, 2015a). Contar con mejores datos contribuiría a que estas políticas fueran más eficaces.

Figura 1.6 **Disparidades regionales en Colombia según las pruebas SABER 11 (2013)**



Fuente: DNP (2015), *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>, Gráfico IV-2, página 62.

En varios indicadores, los hombres suelen obtener mejores resultados que las mujeres en Colombia, y estas disparidades son más marcadas que en la mayoría de países de la OCDE. Los niños superaron por mucho a las niñas en las evaluaciones de matemáticas y ciencias de las pruebas PISA 2012, con una de las diferencias más marcadas entre los países de la OCDE: 25 puntos de diferencia en matemáticas y 18 en ciencias, en comparación con los promedios de la OCDE de 11 puntos y 1 punto, respectivamente. Esta gran

diferencia puede deberse, en parte, al hecho de que a los 15 años, los niños con mal desempeño tienen más probabilidad de haber dejado los estudios que las niñas. En la evaluación de lectura, las niñas superaron a los niños en 19 puntos, mientras que en los países de la OCDE la diferencia promedio fue del doble, de 38 puntos (OCDE, 2014b). Los índices de nivel de estudios alcanzados en educación superior entre las mujeres de 25 a 34 años fueron del 29%, superior a los hombres, con una tasa del 23%, pero los dos estuvieron por debajo del promedio de la OCDE del 46% y 35%, respectivamente. Sin embargo, las colombianas entre 25 y 34 años enfrentan tasas de desempleo muy superiores (13%) a las del promedio de la OCDE (8%) y a las de los colombianos del mismo grupo etario (8%, promedio de la OCDE del 7%) (OCDE, 2015b). Las jóvenes entre los 15 y 29 años de edad también tienen más probabilidad de ser excluidas de la oferta educativa, laboral y de formación que sus homólogas en otros países de la OCDE (31%, en comparación con el promedio de la OCDE del 18%) (OCDE, 2015b). Reducir la desigualdad de género en la educación y en el mercado laboral debe hacerse sincronizadamente si Colombia quiere ampliar su grupo de talentos y lograr un crecimiento más incluyente.

Aspectos transversales del sistema educativo colombiano

La educación es uno de los tres pilares fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. El PND, centrado en el mejoramiento del desempeño de los estudiantes y en la reducción de las brechas en equidad, establece prioridades claras para cada nivel educativo (Cuadro 1.1) y metas globales para que Colombia sea el país mejor educado de América Latina antes del año 2025 (DNP, 2015). Entre sus políticas destacadas están la introducción de la jornada única, un impulso a la excelencia de los docentes y la reestructuración del sistema de educación superior. Los siguientes capítulos analizarán más a fondo estas prioridades de la política. Esta sección se enfoca en tres factores a nivel de sistema, que serán fundamentales para cumplir los objetivos educativos de Colombia: 1) dirigir un sistema educativo complejo y descentralizado; 2) garantizar la financiación adecuada y efectiva para la educación; y 3) usar la información para mejorar todo el sistema.

Cuadro 1.1. Establecimiento de prioridades del sistema educativo (2014-2018)

El Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2014-2018: Todos por un Nuevo País (PND), establece la meta para el nuevo período presidencial y para el gobierno. La educación es uno de los tres pilares clave del desarrollo económico y social, junto con la paz y la equidad. El PND establece varios objetivos y estrategias para mejorar el acceso, la calidad y la pertinencia de la educación en todos los niveles, con la visión fundamental de transformar a Colombia en el país mejor educado de América Latina en el año 2025. Los objetivos clave incluyen:

Cuadro 1.1. Establecimiento de prioridades del sistema educativo (2014-2018)
(Continuación)

- Fortalecer la atención integral y educación de la primera infancia (EIAIPI) garantizando la sostenibilidad jurídica de la actual estrategia De Cero a Siempre, mejorar la calidad del personal y del sistema de monitoreo, y ampliar el programa de transferencias monetarias condicionadas Más Familias en Acción.
- Mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria, enfocándose en los distintos componentes de la excelencia docente como el programa “Todos a Aprender”, 2012, ampliando la implementación de la jornada única y reformando el Sistema General de Participaciones (SGP), con el fin de incrementar la equidad y la eficacia de la asignación de recursos.
- Aumentar el acceso y la participación en la educación a través del rediseño de la educación media, el mejoramiento de la educación en zonas rurales, y la implementación del programa de alimentación escolar.
- Desarrollar el acceso a y la calidad en la educación superior, y su pertinencia, a través de una variedad de estrategias, entre ellas la creación de un sistema nacional de cualificaciones, un sistema nacional de acumulación y transferencia de créditos (SNATC), y el mejoramiento de la fuerza laboral docente de la educación superior.
- Disminuir la tasa de analfabetismo, enfocándose en el sistema de educación indígena, mejorando el sistema de educación bilingüe y reforzando el apoyo para los mejores estudiantes.

El PND incluye indicadores para hacerle seguimiento, evaluar y valorar los objetivos clave establecidos. La mayoría de los objetivos tiene varios indicadores para medir el progreso. Con base en estos objetivos, el MEN desarrollará su estrategia decenal de educación con objetivos que serán ejecutados por las secretarías locales de educación.

Fuente: DNP (2015), *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Dirigir un sistema educativo complejo y descentralizado

La gestión se refiere a las estructuras, instituciones y dinámicas mediante las cuales se define e implementa la política. La gestión de la educación es particularmente compleja en Colombia, debido a la gran cantidad de instituciones involucradas y a la forma irregular en que la descentralización ha ocurrido en el sector. La responsabilidad del sistema educativo es compartida entre el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) (véase abajo), aunque otras instituciones desempeñan un papel importante en la prestación de la educación, generando retos en términos de coherencia normativa y rendición de cuentas. En algunas regiones de Colombia, la descentralización ha creado oportunidades para la innovación

y el liderazgo, y ha permitido mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales. Sin embargo, no todas las zonas del país se han beneficiado por igual. Los departamentos y los municipios más pobres a menudo no cuentan con la orientación, la capacidad y el apoyo para proporcionar una educación de manera efectiva. El gobierno central aún cumple un papel fundamental en el establecimiento de los objetivos normativos para el sector, pero no tiene los mecanismos adecuados para dirigir los organismos regionales y garantizar que se responda por los resultados. Si bien la descentralización puede haber facilitado el aumento del número de matriculados, la falta de estándares comunes supone un reto para mejorar la calidad de la educación (Melo, 2005). Estas desconexiones y desfases suponen retos significativos para la reforma a la educación en el país. Si bien no hay una manera correcta para dirigir los sistemas educativos, la evidencia indica que las disposiciones de gestión son más eficaces cuando son coherentes y acordes, y cuando se cuenta con sistemas de apoyo y de rendición de cuentas adecuados para garantizar que los distintos niveles y actores trabajen mancomunadamente hacia los mismos objetivos (OCDE, 2015c).

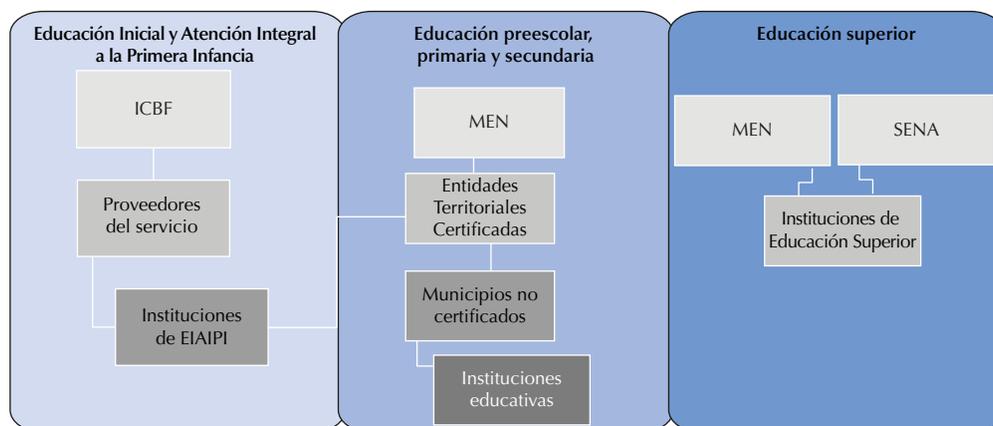
Garantizar la coherencia institucional y un liderazgo claro

El MEN es el principal organismo responsable de la educación en Colombia y su mandato abarca todo el sector, desde preescolar hasta la educación superior. De conformidad con el Decreto 5012 del 2009, el MEN determina los criterios y las políticas nacionales, define los estándares, garantiza y protege el derecho de acceso a la educación, formula directivas, apoya a los territorios e inspecciona y evalúa la calidad del sistema educativo. El MEN tiene dos viceministerios; uno encargado de la preprimaria/EIAIPI, la educación básica (primaria y básica secundaria) y la educación media; y el otro, encargado de la educación superior. En cada viceministerio, los departamentos encargados de cada nivel educativo dirigen y planifican la política educativa.

Muchos otros organismos también ayudan a determinar la política educativa en Colombia, entre ellos, la oficina de la presidencia, otros ministerios, diversas comisiones multisectoriales y múltiples entidades, institutos y consejos (Anexo 1.A2). Aunque esta complejidad institucional es una característica común de los sistemas educativos de todos los países (OCDE, 2015c; Cerna, 2014a), lo que llama la atención en Colombia es el papel decisivo y ampliamente autónomo de estos otros organismos en algunos niveles educativos (Figura 1.7). Aunque el MEN define la política nacional de EIAIPI, la entidad principal encargada de implementarla es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el organismo nacional responsable de los menores de cinco años. El ICBF es en gran medida responsable de regular sus propias instituciones y la coordinación con el ministerio y las

secretarías locales de educación es limitada. En el nivel de educación superior, el MEN es el encargado de establecer las políticas nacionales y de promover, supervisar e inspeccionar las instituciones de educación superior (IES) públicas y privadas. Sin embargo, la Constitución de 1991 les concede a las IES autonomía de amplio alcance y el MEN tiene pocos mecanismos para asegurarse de que sus políticas son implementadas. Además, el SENA, que opera bajo el Ministerio de Trabajo, es el encargado de ofrecer e implementar opciones de formación y educación técnica, y educación y formación no formal (conocida como educación para el trabajo y el desarrollo humano). EL SENA provee el 70% de la educación técnica y tecnológica en el nivel de educación superior y está desempeñando un papel cada vez mayor en la educación media. El SENA administra sus fondos propios y decide su propia política y reglamentación (Saavedra y Medina, 2012).

Figura 1.7 Estructura colombiana de gestión en todos los niveles educativos



Nota: véanse en el Anexo 1.A2 detalles adicionales de los actores de la gestión.

Fuente: actualizado de Piñeros, L., B. Caro Acero y L. Villa Arcila (2013), “Diagnóstico de los sistemas de información de la educación inicial, básica, media y superior”, ESOCEC, julio del 2013.

Esta amplitud de compromiso y grado de autonomía puede ser una ventaja. La mayoría de países tienen varias instituciones involucradas en la EIAIPI y en la FEV, y no hay duda de que en Colombia el ICBF y el SENA han incrementado los recursos para educación, han mejorado la capacidad para prestar el servicio y han habilitado servicios para satisfacer mejor las diversas necesidades de las distintas poblaciones. También hay razones históricas y políticas que explican la independencia de la educación superior en Colombia, y como en muchos otros países latinoamericanos, es importante

entenderlas. Estas ventajas, y los posibles retos derivados de las mismas, serán analizados más a fondo en los capítulos posteriores. Lo que es importante destacar desde la perspectiva del sistema en conjunto es hasta qué punto está fragmentado el liderazgo en todo el sector educativo. En Colombia, el MEN tiene medios limitados para influir en la reforma más allá de la educación básica. Esto dificulta efectuar mejoras a nivel de sistema y crear caminos consistentes para el aprendizaje desde la primera infancia hasta la educación superior. Esto crea brechas en la rendición de cuentas y en la recopilación y vigilancia de los datos. La existencia de distintas instituciones con fondos y presupuestos independientes también crea deficiencias y dificulta aunar recursos y capacidades, y a su vez evitar duplicaciones. Las complejidades del gobierno central pueden magnificarse en los gobiernos locales y a nivel escolar, donde la capacidad para coordinar múltiples actores a menudo es insuficiente (OCDE, 2013a).

Las reformas educativas con las cuales Colombia se ha comprometido requerirán un liderazgo claro y una gran coordinación en todo el sector. Actualmente, esto será difícil debido a la falta de claridad con respecto a los roles y responsabilidades de importantes instituciones involucradas en la prestación de la educación.

Garantizar una descentralización efectiva

Hay una tendencia creciente hacia la descentralización de la educación en los países miembros de la OCDE. La experiencia internacional sugiere que el proceso de descentralización puede mejorar la capacidad de respuesta local, estimular la creatividad en el uso de recursos, promover la innovación y crear incentivos para mejorar la calidad (Waslander, Pater y van der Weide, 2010 en OCDE, 2012a). Sin embargo, la gestión descentralizada solamente es efectiva cuando se cuenta con capacidades, medidas de coordinación y mecanismos de rendición de cuentas adecuados (OCDE, próximo a publicarse). Sin estas condiciones, la descentralización puede profundizar la desigualdad y dificultar más el mejoramiento de la calidad.

Colombia fue uno de los primeros países en América Latina en empezar a descentralizar su sistema educativo y es el estado unitario más descentralizado de la región. El proceso fue rápido y de amplio alcance, pero aún está incompleto. La Constitución de 1991 y la Ley General de Educación de 1994 allanaron el camino para traspasar las responsabilidades a los departamentos y municipios, entre las cuales se incluyen garantizar los servicios educativos desde preprimaria hasta secundaria, administrar el personal educativo y los fondos educativos y supervisar a las instituciones privadas (Cortés, 2010). La Ley General de Educación también les dio a las escuelas y colegios una autonomía considerable en lo que respecta al currículo y a la evaluación. La Ley 715 del 2001 dejó más claras las responsabilidades de cada nivel de gobierno y reformó el sistema de asignación de recursos para la educación,

con el fin de ajustar mejor la financiación con las necesidades de las autoridades regionales.

La descentralización ha sido gestionada mediante un proceso de certificación, por medio del cual todos los departamentos, independientemente de su capacidad, y cualquier distrito o municipio que cumpla unos criterios específicos, reciben el estatus de Entidades Territoriales Certificadas (ETC). La certificación depende de varios factores, como los recursos físicos y financieros adecuados, un sistema de información básico y la capacidad para manejar la profesión docente. Hasta el año 2015, había 95 ETC, cada una dirigida por una Secretaría de Educación y regida por un Plan de Desarrollo para la Prestación del Servicio Educativo (PED). Las ETC se encargan de definir e implementar la política educativa, vigilar la calidad y la prestación de la educación en todas las escuelas y los colegios públicos y privados, y de apoyar a los municipios que no están certificados.

Este sistema ha permitido que las ETC que cuentan con la capacidad y los fondos innoven y mejoren el desempeño (García Jaramillo et al., 2014). La descentralización ha sido un factor positivo en el incremento de las tasas de matriculados, en particular, en las regiones donde la demanda local por la reforma educativa es alta (Faguet y Sánchez, 2008). La descentralización también les ha permitido a los municipios recurrir a la educación privada subsidiada para ampliar la prestación de la educación (Cortés, 2010). Varios departamentos y territorios, como Bogotá, Medellín y Manizales, se han beneficiado de esta mayor autonomía tanto para ampliar el acceso como para elevar los estándares (Cuadro 1.2). Sin embargo, la mayoría de las ETC, especialmente aquellas ubicadas en zonas rurales, no cuentan con la capacidad financiera ni humana para manejar efectivamente su sistema escolar e impulsar las mejoras.

La capacidad de los gobiernos locales certificados en Colombia para llevar a cabo sus funciones varía considerablemente (Banco Mundial, 2014; García Jaramillo et al., 2014). El MEN ha identificado 48 ETC que no cuentan con esta capacidad de acuerdo con varios indicadores como el número de matriculados, la calidad y la gestión (MEN, 2015c). Muchos municipios no cuentan con los recursos humanos, financieros ni técnicos para garantizar la calidad de las escuelas o colegios bajo su responsabilidad. En casos extremos, como Chocó, el MEN ha relevado a las ETC que no han podido hacer una gestión efectiva (Cortés, 2010; MEN, 2015c). La capacidad normalmente es mínima en aquellas regiones donde las necesidades educativas son mayores, como las áreas remotas y aisladas y aquellas afectadas por el conflicto, con la consecuencia de que la descentralización ha acentuado la desigualdad. Esto fue evidente en la visita de revisión, en la cual el equipo observó que los municipios urbanos más grandes tenían alianzas y estrategias relativamente sofisticadas y prometedoras, y que estas fueron menos evidentes en las áreas más pobres.

Cuadro 1.2. Transformar la educación a través de una descentralización efectiva

El departamento de Antioquia es una región de Colombia ubicada hacia el occidente de Bogotá. Su capital es Medellín, la segunda ciudad más grande de Colombia. Tanto Antioquia como Medellín tienen su propia estructura de gestión y manejan su sistema educativo de manera independiente. En comparación con otras regiones, Antioquia y Medellín tienen estructuras de gestión sólidas, economías grandes, alianzas público-privadas y niveles altos de capital humano (DNP, 2015; Cortés, 2010). En el 2012, las tasas de matriculados en educación básica y media estuvieron por encima del promedio nacional (MEN, 2015b). Los resultados de las pruebas SABER en el año 2014 muestran resultados positivos, con una disminución del porcentaje de estudiantes con bajo desempeño y un incremento de estudiantes con excelente desempeño. Sin embargo, como en otras regiones, la participación académica y el desempeño varían, especialmente en zonas de la región con altos niveles de comunidades marginadas.

La descentralización ha permitido que las secretarías de educación de las ETC implementen iniciativas que han servido de ejemplo para la estrategia nacional. La evidencia internacional indica que las regiones con buena capacidad pueden experimentar con políticas e iniciativas (Cerna, 2014b). Por ejemplo, antes de la iniciativa nacional sobre los contratos públicos para ubicar alumnos en colegios privados, Antioquia ya había implementado una estrategia para subsidiar la escolarización privada de niños de escuelas y colegios públicos en su esfuerzo por incrementar el número de matriculados (Cortés, 2010). Medellín también ha sido capaz de impulsar políticas exitosas y continuarlas a pesar de los cambios políticos. Por ejemplo, presentó políticas como Buen Comienzo, que sirvió como ejemplo para la estrategia nacional De Cero a Siempre.

El MEN ha puesto de su parte para fortalecer la capacidad de las ETC y sus secretarías de educación mediante varios mecanismos de apoyo. El Proyecto de Modernización de las Secretarías de Educación fue introducido en el 2004 para brindar apoyo diferenciado, con el fin de satisfacer necesidades administrativas y contextuales específicas de las ETC (MEN, 2015c). De acuerdo con el proyecto, se elaboraron planes de soporte técnico para ayudar a los territorios con menos capacidades, y se estableció un equipo de asesores, entre ellos, las secretarías de educación anteriores, para orientar la implementación (MEN, 2015c). No obstante, el proyecto fue descontinuado en el 2014 y una reciente evaluación de los modelos educativos flexibles indicó que solo la mitad de las ETC colaboró con el MEN en la implementación de la política, lo que sugiere que las relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno central aún son insuficientes (Econometría/SEI, 2014).

Una prioridad central del PND 2014-2018 es eliminar las discrepancias entre los gobiernos regionales y locales (DNP, 2015). El Departamento Nacional de Planeación (DNP) está diseñando un enfoque diferenciado, basado en una cuidadosa evaluación de las competencias institucionales de

los municipios y enfocado en apoyar a aquellos donde la capacidad es menor (OCDE, próximo a publicarse). Los nuevos programas educativos, como la jornada única, también incluyen disposiciones explícitas para el desarrollo de capacidades y asistencia técnica (DNP, 2015). Además, el MEN ofrece capacitación para ayudarles a las ETC con menos capacidades a solicitar subvenciones nacionales y participar en los nuevos esquemas competitivos de financiación que buscan incentivar el mejoramiento de la calidad, aunque probablemente se necesite más apoyo para garantizar que los mecanismos de financiación basados en los resultados no dejen a los departamentos menos desarrollados mucho más rezagados (véase el Capítulo 3).

Será importante para Colombia continuar con estos esfuerzos si desea mejorar los estándares de desempeño en todo el país y garantizar una mayor equidad en cuanto a las oportunidades de aprendizaje. Es importante contar con mecanismos con una excelente coordinación en las estructuras de gobierno descentralizadas, tanto para garantizar la coherencia y congruencia entre los actores como para apoyar el desarrollo de las capacidades (Charbit, 2011; OCDE, próximo a publicarse). El aprendizaje puede ser un poderoso catalizador para mejorar, y hay espacio para que el MEN desempeñe un papel más determinante en la facilitación de intercambios de conocimientos entre las ETC. El MEN normalmente reúne a las secretarías de educación para debatir sobre la implementación de la política; estas reuniones podrían estructurarse para compartir de manera más sistemática las buenas políticas y prácticas. Varios países de la OCDE con sistemas educativos descentralizados, como Canadá, Alemania y Suiza, han recurrido a consejos nacionales de las secretarías de educación para crear una visión colectiva de la reforma y estimular el intercambio de conocimientos (OCDE, 2015c). También han creado plataformas en colaboración para fortalecer la capacidad local. En Alemania, por ejemplo, el programa «Aprender Localmente» (*Lernen vor Ort*) ha contribuido al desarrollo de redes para fortalecer la capacidad del gobierno local en aspectos como la vigilancia, la gestión y la consultoría en la educación. La descentralización será una fuerza efectiva para mejorar solamente si el MEN tiene la información adecuada para identificar y vigilar a las ETC, y si éstas y los gobiernos locales tienen la capacidad para impulsar el cambio y apoyar efectivamente a las escuelas y colegios y a sus rectores.

Crear una visión compartida a largo plazo

Para que la descentralización sea efectiva, se requiere una visión común para todos los actores nacionales y los niveles de gobierno. Esto es particularmente importante cuando se gestiona el mejoramiento en un sistema complejo, donde es necesario reunir una gran variedad de instituciones y actores de distintos niveles en pos de metas comunes de reforma (Hargreaves y Shirley, 2011; Fullan, 2011). Crear una visión común requiere tener

metas claras acordadas entre todos y comunicadas de manera efectiva. Las plataformas para el diálogo, donde distintas partes interesadas puedan reunirse a discutir los objetivos de la política, también son importantes para garantizar una mayor pertenencia con la reforma y una implementación coherente.

La elevación de la educación como prioridad presidencial, y la ambición predominante de convertir a Colombia en el país mejor educado de América Latina antes del 2025, constituyen bases sólidas para crear una visión común de la reforma en el país. El PND 2014-2018 define un conjunto de prioridades estratégicas, con metas cuantificables a mediano plazo, además de objetivos de cambios a más largo plazo en todos los niveles educativos, los cuales están siendo desarrollados más en este momento en un Plan Sectorial para la Educación con una duración de 4 años. En el sector educativo es importante planificar a largo plazo, donde se necesita tiempo para que el cambio surta efecto y las grandes reformas, como la introducción de un nuevo currículo, necesitan una planificación y consultoría cuidadosas. En Colombia, este horizonte temporal más largo está respaldado por un Plan Decenal de Educación, del cual se debe elaborar una nueva versión para el periodo 2016-2026.

Colombia ha realizado esfuerzos en el fortalecimiento del diálogo nacional sobre la reforma. Las prioridades presentadas en el PND han sido desarrolladas a través de consultas con autoridades regionales y una gran variedad de partes interesadas, incluida la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y el sector privado. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), dirigido por el Departamento de Planeación Social, provee una plataforma adicional para consultas multisectoriales sobre aspectos clave de la educación y otras áreas de la política. A nivel de educación superior, el Consejo Nacional de Educación Superior, un organismo asesor del MEN, ha facilitado un debate de base amplia sobre el futuro de la educación superior, del que ha surgido una visión compartida a largo plazo para el sector, la cual se describe detalladamente en el Acuerdo sobre la Educación Superior 2034 (CESU, 2015) (véase el Capítulo 5). Un proceso de consulta similar documentó la elaboración de la estrategia De Cero a Siempre creada para la educación en la primera infancia. Este enfoque incluyente es importante para crear un marco común de las prioridades estratégicas. El reto es mantener este impulso de colaboración en la etapa crítica de implementación de las reformas.

Involucrar a las secretarías de educación para respaldar una agenda común para el cambio será esencial para desarrollar satisfactoriamente la reforma en Colombia. En las estructuras de gestión multinivel como las de Colombia, una coordinación estrecha entre las autoridades nacionales y locales es esencial para realizar una implementación efectiva (Charbit, 2011). El principal instrumento de ajuste de la política en Colombia son los Planes de Desarrollo

para la Prestación del Servicio Educativo (PED) de las ETC, lo que permite que se les exija a todas las secretarías de educación explicar detalladamente cómo van a mejorar el sistema educativo conforme a los objetivos nacionales. En el caso de los programas prioritarios, como la jornada única, el MEN está estableciendo acuerdos independientes con las secretarías de educación para garantizar un marco común con respecto a las metas y la rendición de cuentas por los resultados. El MEN también ha introducido incentivos financieros para estimular a los gobiernos locales a darle más prioridad a la educación. Este compromiso proactivo es importante, puesto que la experiencia con otras iniciativas nacionales, como la estrategia De Cero a Siempre, da a entender que el escepticismo y la resistencia a nivel local han obstaculizado la reforma (Bernal, 2014; CIPI, 2013) (véase el Capítulo 2).

Un diálogo permanente entre el MEN y las secretarías de educación es vital para cimentar las relaciones y la confianza necesarias para realizar una reforma exitosa. Las secretarías de educación también necesitan asumir un enfoque proactivo para conseguir el apoyo político para la educación en los municipios a su cargo, especialmente en zonas rurales extensas, donde los sistemas escolares están muy dispersos. Antioquia, el segundo departamento más grande de Colombia, ha involucrado a los alcaldes locales como pilar central de su campaña para hacer del departamento el mejor educado de Colombia. Este liderazgo local es esencial para desarrollar la visión estratégica del gobierno en las aulas de clase colombianas.

La evidencia internacional muestra que la reforma es más exitosa cuando todos los niveles de la sociedad están involucrados (OCDE, 2015c). Hacer partícipes a las familias y comunidades, los sindicatos de maestros, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el gremio empresarial es crucial para alcanzar un mejoramiento continuo. Las regiones que han avanzado en las reformas educativas, como Manizales y Bogotá, han invertido en la creación de alianzas y un movimiento social para el cambio. El MEN ha buscado generar dicho compromiso a nivel nacional creando el Día de la Excelencia Educativa - Día E; cada año, durante un día específico, todos los colombianos serán llamados a reflexionar sobre la calidad de la educación y su importancia para las personas y para el desarrollo nacional. La introducción de un Índice Sintético de Calidad Educativa para cada centro educativo también busca movilizar la demanda pública de mejoramiento. Sin embargo, como sugieren los capítulos posteriores de este informe, se necesitan más esfuerzos para comprometer a la sociedad civil, en particular, a los padres de familia y a las comunidades, en el proceso de reforma educativa. Los países miembros de la OCDE han desarrollado varios vehículos para estimular esta clase de compromiso. El ejemplo de la Estrategia Éxito/Aprendizaje del Estudiante hasta los 18 años, en Ontario, Canadá, enseña cómo un gobierno puede movilizar una gran cantidad de partes interesadas para respaldar metas

comunes y evidencia resultados positivos en el desempeño de los estudiantes (Cerna, 2014b).

Crear una visión común de la educación puede ayudar a proteger la reforma a largo plazo y evitar cambios innecesarios de rumbo cuando se posesione un nuevo gobierno. Colombia se ha embarcado en una travesía ambiciosa de mejoramiento que se extiende hasta el 2025. Es importante que se mantenga el curso. La revisión del Plan Decenal de Educación 2006-2016 será una oportunidad para incorporar los objetivos dispuestos en el PND en una estrategia a más largo plazo y garantizar el apoyo político y financiero sostenido para las reformas necesarias de amplio alcance.

Garantizar una financiación adecuada y efectiva para la educación

Colombia afronta múltiples necesidades de financiación en un momento de desaceleración del crecimiento económico. En comparación con la mayoría de países de la OCDE, pero en común con otras economías emergentes, Colombia aún necesita financiar una considerable ampliación de las matrículas, en particular, en los niveles de preescolar y posteriores a la primaria. Simultáneamente, se necesitan más recursos para financiar las mejoras en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Colombia también debe buscar la manera de reducir los altos índices de desigualdad tanto para el acceso como para la calidad en comparación tanto con los países miembros de la OCDE como con muchos otros países de América Latina. Para satisfacer estas demandas se requerirán niveles adecuados de financiación pública para la educación, mayor eficacia y efectividad en el uso de los recursos y coherencia entre las políticas, con el fin de garantizar que el impulso para la excelencia no acentúe las desigualdades y que las mejoras en acceso y calidad se fortalezcan mutuamente. La experiencia internacional muestra que con las políticas adecuadas, los países pueden progresar en los dos frentes y alcanzar retribuciones altas de sus sociedades y sus economías.

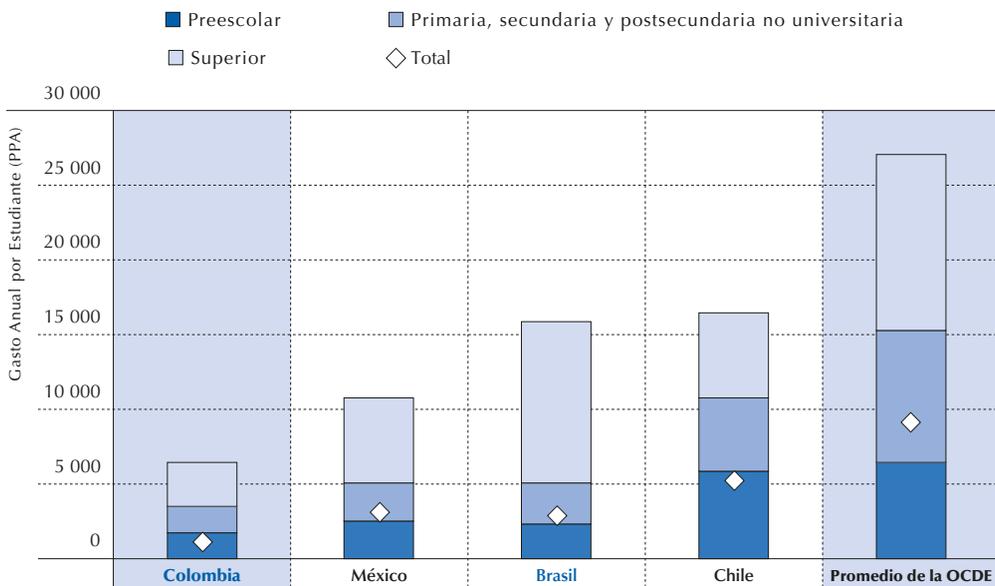
Movilizar los fondos adecuados para la educación

A pesar del incremento de la inversión en los últimos años, la financiación pública para la educación en Colombia está por debajo de otras economías emergentes de América Latina y el gasto per cápita está muy por debajo del promedio de la OCDE. Continuar con la expansión de la base de recursos públicos para la educación, así como emplear fondos adicionales y mejorar la efectividad del uso de los recursos, será importante si Colombia desea alcanzar sus ambiciosas metas educativas.

Colombia destina una parte considerable y creciente de recursos nacionales a la educación. En el 2011, el gasto total (público y privado) en

todos los niveles educativos ascendió al 6,7% del PIB, una cifra ligeramente superior al promedio de la OCDE del 6,1% (OCDE, 2014a). Entre 2000 y 2013, el gasto del gobierno en educación aumentó del 3,5% del PIB al 4,9% (UNESCO-UIS, 2015). Esto ubica a Colombia en un punto medio de la referencia internacional, entre 4% y 6%, de gasto público en educación en las economías en desarrollo y emergentes, por encima de Chile (4,5%), pero por debajo de Costa Rica (6,8%), Brasil (6,3%), y México (5,1%) (UNESCO-UIS, 2015). En los países de la OCDE, el gasto público promedio en educación fue del 5% en 2011 (OCDE, 2014a).

Figura 1.8 Gasto público anual en instituciones públicas por estudiante en Colombia y países seleccionados (2011)



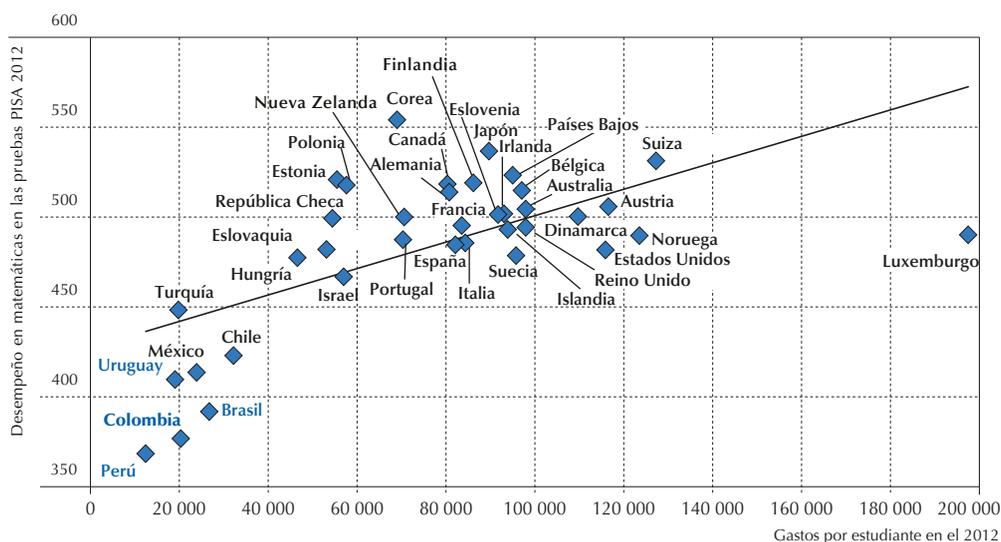
Nota: los países que no pertenecen a la OCDE se muestran en azul.

Fuente: OCDE (2014a), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>, Tabla B3.3.

El aumento repentino del gasto privado sugiere que los fondos públicos no han podido mantener el ritmo de la creciente demanda de educación en Colombia. Entre 2005 y 2011, el gasto privado aumentó en un 31%, equivalente al 35% del gasto total en educación, más del doble que el promedio de la OCDE (16%) y cercano al alto nivel de gasto privado de Chile (40%) (OCDE, 2014a). Al igual que en Chile, la mayor parte del gasto privado en Colombia proviene de los hogares y es particularmente alto en los niveles de preprimaria y educación superior, donde representa el 56% y

46% de todos los recursos (comparado con los promedios de la OCDE del 31% y 19%). Como se muestra en los capítulos posteriores, este alto volumen de fondos privados influye en las marcadas desigualdades en el acceso a la educación en la primera infancia y en la educación superior en Colombia.

Figura 1.9 Gastos por estudiante entre 6 y 15 años de edad y desempeño en matemáticas en las pruebas PISA (2012)



Nota: los países que no pertenecen a la OCDE se muestran en azul.

Fuente: OCDE (2013b), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? (Volumen IV): Resources, Policies and Practice*, PISA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>, Figura IV. 1.8, 2013a.

El gasto público por estudiante en Colombia está muy por debajo del promedio de la OCDE y del de otras grandes economías emergentes en América Latina. Esto aplica para todos los niveles, pero en particular, para la educación media y la educación superior (Figura 1.8). Casi toda la financiación pública para educación primaria y secundaria es absorbida por los salarios de los docentes (83% comparado con el promedio de la OCDE del 63%). Esto deja fondos limitados para invertir en recursos que podrían mejorar la calidad, como el desarrollo profesional de los docentes y libros de texto. Asimismo hay escasez de recursos para la renovación y ampliación de la infraestructura educativa: El 1,7% del gasto se destina a inversión de capital —comparado con el 7% en la OCDE (OCDE, 2014a)⁷— y en alimentación, transporte y alojamiento, aspectos que son importantes para llegar a los estudiantes menos favorecidos de Colombia.

El análisis de la OCDE muestra que la excelencia en educación requiere mucho más que recursos financieros (OCDE, 2013b). Países como Turquía y Uruguay tienen gastos totales por estudiante semejantes a los de Colombia, pero tienen resultados de aprendizaje muchos más altos, lo que indica que la forma en que son asignados los fondos es tan importante como el nivel de recursos disponibles. Sin embargo, los datos sugieren que hay un umbral de gasto por estudiante por debajo del cual es probable que se afecten los logros (Figura 1.9). En países como Colombia, con un gasto acumulado inferior a USD 50.000 por estudiante, un gasto más alto en educación está correlacionado con puntajes más altos de los estudiantes (OCDE, 2013b). La experiencia de muchos países en vías de desarrollo y emergentes sugiere que en contextos con niveles altos de pobreza, los gastos adicionales, usados efectivamente, pueden mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes más pobres (UNESCO, 2015).

Colombia se ha comprometido a sostener los fondos para la educación a pesar de las recientes presiones tributarias por la caída de los precios de las materias primas en todo el mundo. Los recortes presupuestales han afectado significativamente muchas áreas de gobierno, pero las prioridades educativas fijadas en el PND 2014-2018 seguirán teniendo el apoyo en los niveles previstos. El presupuesto nacional para educación aumentó de COP 27,3 billones (aproximadamente USD 9.800 millones⁸) en 2014 a un estimado de COP 28.9 billones (aproximadamente USD 10.400 millones) en 2015, superando el gasto en defensa (COP 28.2 billones o USD 10.100 millones).⁹ La reserva de fondos para la educación en el presupuesto actual es una medida bien recibida. El gobierno también está implementando varias medidas para mejorar la eficiencia del gasto en la educación; una de ellas es reorganizar las redes escolares (véase el Capítulo 3). Sin embargo, es poco probable que esto sea suficiente para alcanzar las mejoras educativas necesarias en Colombia y con las que el gobierno se ha comprometido en el PND. Se estima que solo la construcción de nuevas aulas de clase, de acuerdo con la iniciativa de la jornada única, requerirá COP 4.500 millones (cerca de USD 1,5 millones) antes del 2018.

Se necesitarán medidas adicionales para ampliar la base de financiación para la educación. Aumentar los ingresos tributarios nacionales representa un reto estructural considerable para mejorar la prestación de servicios públicos en Colombia, y este aspecto es examinado con más detalle en la Encuesta Económica de Colombia de la OCDE (OCDE, 2015a). Otras políticas también serán importantes para ampliar la base de recursos públicos para la educación. Los recursos locales son una de las fuentes importantes de financiación para la educación que menos ha sido explotada en Colombia, y estimular una mayor inversión local en el sector será esencial para consolidar el proceso de descentralización. Contar con alianzas público-privadas más desarrolladas y usar más los modelos innovadores de financiación también puede ayudar a incrementar la base y el nivel de fondos disponibles.

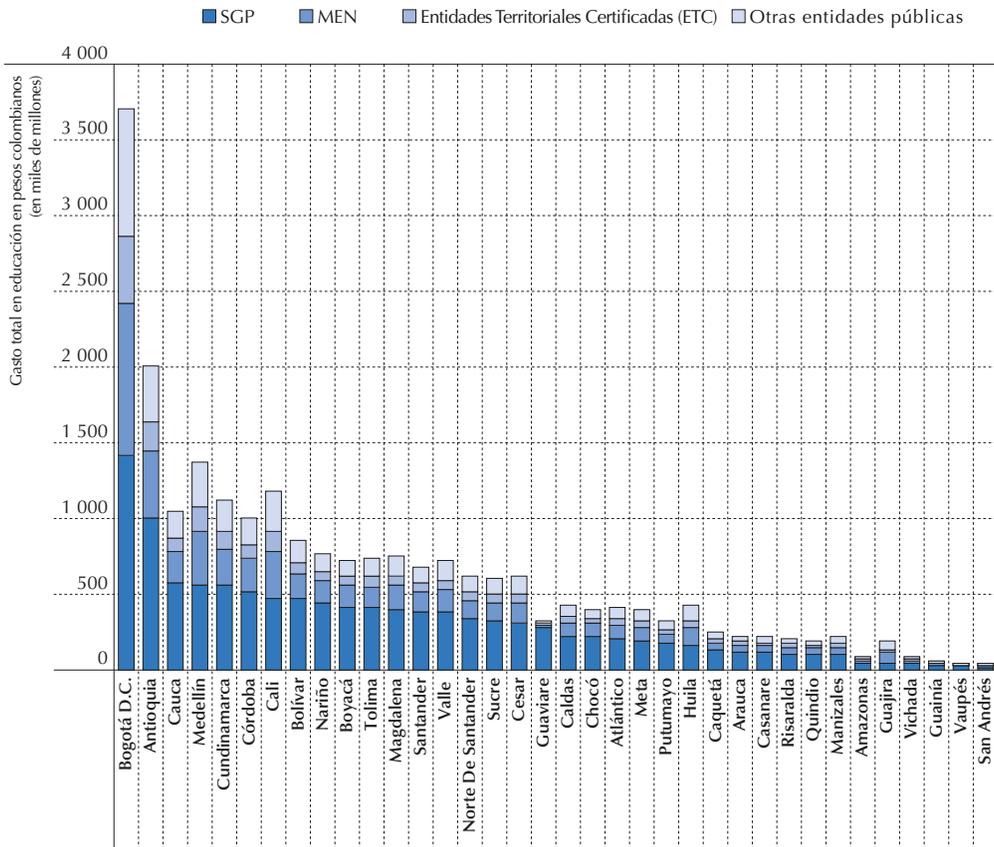
Un liderazgo local más fuerte en la financiación de la educación es esencial si Colombia desea mejorar el acceso, la equidad y la calidad de la educación. El sistema de financiación actual aún está fuertemente centralizado, y a muchos gobiernos locales les falta compromiso, capacidad e incentivos para financiar las mejoras a la educación. La mayoría de los recursos públicos para la educación en Colombia son transferidos por el Ministerio de Educación a los departamentos, los municipios y los centros educativos a través del Sistema General de Participaciones (SGP) que es el canal principal para redistribuir los fondos de los impuestos nacionales para apoyar los servicios públicos en todo el país (Figura 1.10). La participación de la financiación pública asignada a través del SGP ha disminuido en los últimos años, reduciéndose del 80% en 2002 al 60% en 2013, mientras que la participación de la financiación pública movilizada por las ETC se ha incrementado (del 8% al 13%), al igual que la participación de los fondos distribuidos por el MEN para políticas educativas específicas, como la educación gratuita (Álvarez et al., próximo a publicarse; MEN, 2015a). No obstante, el gasto local en educación sigue siendo extremadamente bajo comparado con los países de la OCDE. En el 2011, el gobierno central respondía por el 84% de todos los recursos públicos para educación en Colombia, en comparación con el promedio de la OCDE del 52% (OCDE, 2014a).

Hay una clara necesidad y también una oportunidad, para movilizar más recursos locales para la educación en Colombia. Los departamentos y municipios con economías locales sólidas y compromiso político con la educación, como Antioquia, Barranquilla, Bogotá, Cali, Manizales y Medellín, han tenido éxito en la asignación de fondos locales considerables para la educación. Sin embargo, la evidencia sugiere que la mayoría de las ETC no tienen ni la capacidad fiscal ni la voluntad política para invertir en educación (Melo, 2005; Sánchez Torres y Pachón, 2013; Galvis, 2014). Para estimular una mayor inversión local se requerirá la combinación adecuada de incentivos y desarrollo de capacidades. El MEN ya está haciendo mucho más para usar los fondos nacionales para estimular un gasto local superior, por ejemplo, a través de cofinanciación y convocatorias de propuestas para subvenciones, y está proporcionando asistencia técnica para ayudar a las ETC con menos capacidades a que se beneficien igualmente de dichas oportunidades. Sin embargo, la insuficiente inversión local en educación sigue siendo una barrera importante para poder mejorar (Álvarez et al., próximo a publicarse; véase Capítulo 3).

Las alianzas público-privadas más desarrolladas ofrecen otro canal para incrementar la inversión en educación, aunque es una opción que se debe explorar con cuidado. Varias ETC han subcontratado la prestación de servicios de educación con proveedores privados como medio para crear capacidades adicionales y así ampliar el acceso a la escolarización. Las organizaciones financiadas con fondos privados desempeñarán un papel importante en la

prestación de educación étnica para comunidades y poblaciones específicas y para la provisión de muchas modalidades escolares flexibles en Colombia. La mayoría de los servicios de EIAIPI a cargo del ICBF también son prestados por proveedores privados. La experiencia de Medellín, donde casi la mitad de los estudiantes asiste a instituciones privadas con apoyo de cupones del gobierno, enseña los mecanismos necesarios para evitar algunos de los riesgos de las alianzas público-privadas, como la segregación en escuelas y colegios y la calidad asimétrica (Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta, 2009). Por ejemplo, Medellín promueve activamente la creación de redes de contactos entre las escuelas y los colegios públicos y privados para garantizar que las instituciones con más desventaja aprendan de las mejores.

Figura 1.10 Distribución de la financiación por fuente, por departamentos y ETC seleccionadas



Fuente: datos del ministerio.

Colombia también ha estado activa en el desarrollo de modelos innovadores de financiación para la educación. Cada vez más, los países están buscando nuevas formas de financiar la educación y así ampliar la base de recursos y usar fondos de maneras más efectivas para estimular el mejoramiento (IFF, 2013). En el SENA, Colombia tiene un sistema sólido y experimentado para captar recursos empresariales con el fin de apoyar la formación y educación técnica. Financiado a través del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), este es un ejemplo de cómo Colombia está buscando mejorar los mecanismos para redistribuir las retribuciones del crecimiento económico, apoyar una mayor equidad en la educación, y cerrar las brechas financieras en los sectores con deficiencia de recursos, como la EIAIPI. En el 2012, el gobierno asignó el 10% de las regalías petroleras y mineras para financiar la Ciencia, Tecnología e Innovación (véase el Capítulo 5). Este es un buen ejemplo de cómo los beneficios inesperados pueden ser invertidos en ganancias de capital humano a largo plazo. Con el fin de ayudar a financiar la jornada única escolar, el MEN tiene la intención de crear un Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa para reunir recursos públicos y privados, y está buscando incentivar más la inversión privada en el desarrollo de infraestructura escolar. A nivel local, algunos gobiernos han introducido impuestos especiales para captar ingresos destinados a la educación. En Antioquia, por ejemplo, el 2% de todas las ventas de licor está reservado para la educación y el departamento ha sido proactivo en la movilización del gasto empresarial local para la formación y educación superior. Este es un ejemplo que otros gobiernos locales podrían seguir.

Proporcionar financiación más efectiva para apoyar la equidad y calidad

El incremento de la financiación para la educación solo traerá mejoras si los recursos son asignados de manera efectiva. La evidencia muestra que la forma en que se distribuyen y usan los recursos tiene un impacto considerable en los resultados de la educación (OCDE, 2013b). Las estrategias de financiación, si son bien diseñadas, pueden ayudar a orientar las mejoras tanto de equidad como de calidad. Los grandes avances de Colombia en la ampliación del acceso a la educación han sido impulsados por políticas deliberadas para eliminar barreras financieras para la educación. Medidas como la abolición de los gastos escolares, las transferencias monetarias condicionadas y los programas de nutrición y transporte escolar han aumentado el número de jóvenes colombianos en la educación básica, mientras que los préstamos para la educación superior han permitido que muchos estudiantes desfavorecidos sean los primeros de sus familias en continuar su educación hasta niveles más altos de aprendizaje. Además de mejorar la distribución de los recursos para compensar las desigualdades, el gobierno ha buscado nuevas formas para usar los fondos para incentivar

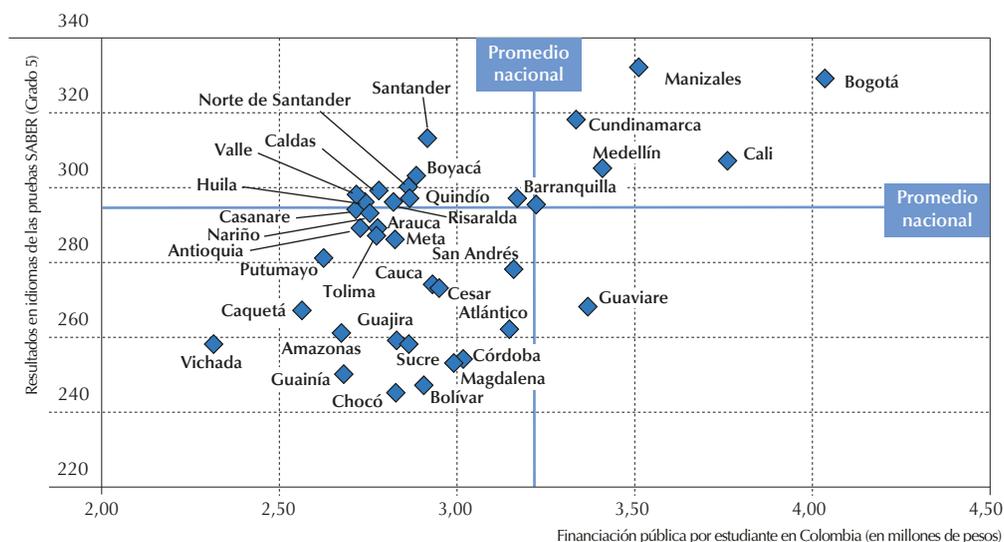
reformas de calidad y estimular los logros. A pesar de estos esfuerzos, el origen socioeconómico aún determina los resultados del aprendizaje en Colombia, mucho más que en la mayoría de los países de la OCDE. La pertinaz y enorme brecha en el desempeño entre los estudiantes y las regiones más pobres y las más ricas sugiere que las políticas de financiación podrían mejorarse más para garantizar que todos los niños de Colombia tengan las mismas oportunidades para aprender.

En los últimos años se han visto mejoras importantes en el SGP, el mecanismo de financiación que determina cómo se distribuyen los recursos en los territorios y da cuenta de la mayoría del gasto en educación, especialmente en los municipios más pobres. La fórmula de financiación ha sido revisada varias veces para ocuparse de los costos adicionales de educar mejor a los estudiantes de bajos ingresos, con la introducción de ponderaciones para compensar la ruralidad, la pobreza, la condición de minoría y otros marcadores de desventajas (Barrera-Osorio, Maldonado y Rodríguez, 2012). Recientemente se han hecho esfuerzos adicionales para simplificar la metodología empleada para asignar recursos. El hecho de que los fondos del Sistema General de Participaciones ahora dependan del número de estudiantes ha eliminado las distorsiones que se presentaban en el pasado, cuando la contratación de docentes estaba desligada de la cantidad de estudiantes y los costos de personal aumentaban. En un esfuerzo por elevar los estándares, el MEN también ha buscado desarrollar un enfoque que se base más en los resultados, y que una proporción del SGP esté ligada a los indicadores de desempeño como la tasa de deserción, la repetición de grados y los logros en las pruebas SABER (véase el Capítulo 3). Sin embargo, solo el 8% del SGP está disponible para dichos incentivos. El hecho de que el 83% de todos los recursos en educación primaria y secundaria aún sean absorbidos por los salarios de los maestros limita seriamente el alcance para usar las transferencias nacionales para mejorar la equidad y calidad (Álvarez et al., próximo a publicarse). Además, las partes interesadas entrevistadas durante la visita de revisión sugirieron que una mayor sofisticación de la fórmula de financiación crearía una complejidad innecesaria y mayor imprevisibilidad para los gobiernos locales, y crearía retos para la transparencia y rendición de cuentas. Se resalta este riesgo en las investigaciones internacionales, las cuales señalan la necesidad de que dichos esquemas de financiación se combinen con políticas complementarias, especialmente para fortalecer la capacidad de los establecimientos educativos, si se busca obtener el impacto deseado (Fazekas, 2012).

La Figura 1.11 relaciona los logros de los estudiantes de Grado 5 en las pruebas SABER con el gasto por estudiante. Destaca la necesidad de un enfoque multidimensional para abordar los factores que se superponen y afectan el desempeño de la educación en Colombia. Tanto los gastos como los resultados varían tremendamente de un territorio a otro. Es evidente que

la mayoría de departamentos y territorios gasta muy poco por estudiante y sus resultados son igualmente bajos. El nivel de gasto por estudiante también parece estar indebidamente relacionado con el nivel de las necesidades de los estudiantes. Muchos departamentos con niveles altos de necesidades básicas insatisfechas están asignando muy pocos recursos para apoyar a los estudiantes menos favorecidos (Santa María, et al., 2009). Por ejemplo, Chocó, un departamento rural, con un índice de pobreza de más del 60%, gasta lo mismo por estudiante que Bogotá, uno de los municipios más ricos del país, con uno de los índices de pobreza más bajos (DNP, 2015). Sin embargo, aquellos departamentos y municipios que asignan más fondos para apoyar a los estudiantes, como Amazonas, Guaviare y Vichada, no están viendo mejoras sustanciales en la calidad. La mala gestión, la corrupción y la falta de políticas complementarias para apoyar la capacidad local para mejorar la escolarización impiden el uso efectivo de fondos adicionales para mejorar el desempeño (OCDE, 2012a, 2012b).

Figura 1.11 Relación entre el desempeño en las pruebas SABER y el gasto por estudiante, por departamentos y ETC seleccionadas (2014)



Fuente: datos proporcionados por el MEN (Ministerio de Educación Nacional); DANE (2015), “Educación formal”, página web del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, www.dane.gov.co/index.php/esp/cultura-estadistica/89-sociales/educacion/3901-educacion-formal.

Para que la financiación sea más efectiva en Colombia será necesario adoptar una variedad de medidas en todos los niveles de gobierno. La capacidad del MEN para usar el SGP con el fin de dirigir el cambio seguirá

siendo limitada, a menos que las autoridades nacionales y locales tengan mayor flexibilidad con respecto a la asignación de docentes y los medios para enviar más docentes mejor calificados hacia las regiones y los centros educativos más pobres. Debido a los limitados fondos excedentes disponibles bajo el SGP, los recursos canalizados a través de programas nacionales, como la jornada única y Todos a Aprender serán cruciales para mejorar la equidad y la calidad en el país. Será importante que estos programas se fortalezcan el uno al otro y se integren eficazmente con otras estrategias para la equidad, como el programa Más Familias en Acción, para alcanzar mejores resultados (Cuadro 1.3). Un incremento de los recursos para las regiones y los centros educativos más pobres también debe estar acompañado de mejores auditorías y controles, y una adecuada inversión en la capacidad de gestión, para garantizar que los fondos sean usados para apoyar los objetivos pretendidos.

Cuadro 1.3. Apoyar la escolarización a través de transferencias monetarias condicionadas, Más Familias en Acción

Más Familias en Acción es una transferencia monetaria condicionada para las familias vulnerables, (SISBEN¹ y grupos especiales). En el 2001, el programa comenzó como una medida temporal, Familias en Acción, para contrarrestar los efectos sociales negativos de la crisis económica a finales de la década del noventa, y en 2012 se convirtió en una política nacional después de recibir evaluaciones positivas. El programa incluye dos tipos de transferencias de efectivo: 1) un pago único por familia con hijos menores de 7 años (independientemente del número de hijos) sujeto a controles de salud de los niños; 2) por cada hijo entre 5 y 18 años de edad (hasta un máximo de 3 hijos por familia) matriculado y que asista regularmente a la escuela o colegio (hasta Grado 11) sin perder un grado más de dos veces. En 2013, el programa tenía un presupuesto total del 0,23% del PIB, y las transferencias monetarias representaban un gasto promedio anual de USD 310 por familia (USD 173 por hijo), 15% del valor de la línea de pobreza o 34% de la línea de pobreza extrema. Ese mismo año, las transferencias monetarias se ajustaron conforme al nivel de urbanización y pobreza del municipio, y se incrementaron cuando el menor llegaba a Grado 11. En 2013, 2,7 millones de familias (4,7 millones de personas) participaron en Más Familias en Acción, y distintas evaluaciones estimaron que el impacto del programa en las tasas de pobreza estaba entre el 1% y el 1,2%. El índice de desigualdad de Gini hubiera sido medio punto más alto si no hubiera sido implementado el programa. Los niños de las familias participantes en promedio asisten más a sus clases (4 puntos porcentuales), tienen mayor probabilidad de terminar secundaria (6,4 puntos porcentuales) y menor probabilidad de estar trabajando entre los 7 y 11 años (1,3 puntos porcentuales). En promedio, la participación en el programa aumentó la educación de los jóvenes entre 18 y 26 años de edad en 0,6 años.

1. *Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, SISBEN.*

Fuente: OCDE (2015d), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244825-en>.

Para que la financiación sea efectiva, se requieren mecanismos muy desarrollados de rendición de cuentas. Colombia tiene un sistema establecido de auditorías e informes anuales de progreso que las ETC deben cumplir. Recientemente se han hecho esfuerzos para extremar esos controles, principalmente en las instituciones de educación superior. Los sistemas informáticos más avanzados también han ayudado a mejorar la rendición de cuentas, pero todavía hay cosas por hacer (Barrera, 2014, véase más abajo). Hay una necesidad puntual de mejorar la información, la rendición de cuentas y la capacidad de gestión a nivel escolar. A menos que los rectores y maestros tengan facultades para usar recursos adicionales para apoyar el aprendizaje en el aula de clase, las políticas de financiación tendrán un impacto limitado (véase el Capítulo 3).

Una última consideración es cómo son asignados los recursos públicos en los niveles educativos. Como es natural para una economía emergente con población joven, Colombia invierte más en educación primaria y básica secundaria (3,6% del PIB) que el promedio de la OCDE (2,5%). Sin embargo, la inversión pública en educación preprimaria es baja, en particular cuando se compara con el gasto en educación superior, el cual es superior al promedio de la OCDE (2% en Colombia comparado con el promedio de la OCDE del 1,6%). Con 10% de la población colombiana menor de 4 años de edad y alrededor del 60% de los niños pequeños viviendo en condición de pobreza, esta asignación parece retrógrada, especialmente si se tiene en cuenta que la educación superior sigue estando fuera del alcance de la mayoría de estudiantes provenientes de hogares con bajos ingresos. Tanto la evidencia internacional como la investigación nacional indican que la inversión en enseñanza de calidad en los primeros años arroja tasas de retorno altas en términos de desempeño escolar de los estudiantes y con una gran variedad de resultados en la edad adulta, y estas tasas de retorno son las más altas para aquellos de los grupos más marginados (OCDE, 2012a; Bernal, 2014). Una de las decisiones de financiación más efectivas que puede tomar Colombia para impulsar las mejoras del sistema educativo es priorizar el gasto en los primeros años (véase el Capítulo 2).

Usar la información para mejorar todo el sistema

Desde el año 2000, Colombia ha hecho grandes esfuerzos para mejorar los datos sobre la educación y el análisis de los mismos. En muchos ámbitos, como la medición del valor agregado de la educación superior, Colombia ha sido pionera. El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) tiene el potencial para ser de talla mundial. El país también tiene una comunidad de investigación en educación influyente y desarrollada, cuyo trabajo es usado ampliamente para documentar la política nacional. Estas son fortalezas, y para desarrollarlas, Colombia tendrá que fortalecer

la administración de su sistema de información y cerrar las brechas entre la calidad de los datos y la capacidad para usarlos.

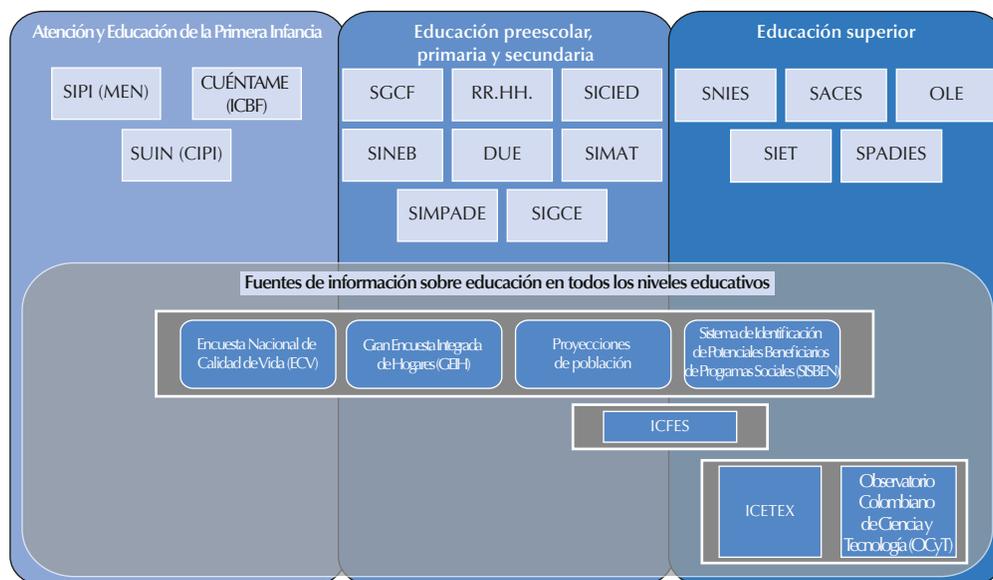
Crear un sistema de información más integrado

El sistema de información colombiano ha sido moldeado por su estructura de gestión. Comprende una gran cantidad de bases de datos, a menudo mal coordinadas, lo que crea duplicaciones y vacíos en la información; por tanto, es difícil tener una visión clara del desempeño de la educación (Figura 1.12). El MEN es la entidad encargada por ley de desarrollar e implementar el sistema nacional de información sobre la educación, pero muchos otros actores nacionales participan en el proceso. Las tres bases de datos predominantes de información sobre la atención integral y educación de la primera infancia son administradas por distintos actores: el MEN, el ICBF y la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI). El MEN administra múltiples bases de datos en preprimaria, primaria y secundaria, y también se le exige a cada territorio certificado que cuente con su propia información. Si bien el MEN les proporciona pautas a estos últimos, las secretarías de educación también pueden diseñar sus propios sistemas. Las instituciones de educación superior administran su propia información; se les exige por ley que compartan la información con el MEN, aunque, hasta hace poco, el ministerio tenía medios limitados para asegurarse de que lo hicieran. El SENA administra su propio sistema de información, y aplica sus propios criterios y estándares para hacerle seguimiento a las instituciones técnicas y tecnológicas (OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013; MEN, 2014). En el Anexo 1.A3 se presenta una descripción general de los principales sistemas de datos en Colombia. Un análisis reciente de esta compleja matriz ha mostrado que la mayoría de bases de datos opera independientemente una de la otra, con sus propias estructuras, indicadores y objetivos (Piñeros et al., 2013). A menudo es difícil acceder a la información y usarla, y existen pocas herramientas para conectar sistemas de datos.

Esta falta de integración supone serios retos para las partes interesadas en la educación que desean usar la información para rendir cuentas y mejorar. Al no contar con indicadores y estándares comunes, es difícil garantizar la consistencia de los datos. Esto afecta la capacidad para hacerle seguimiento a las tendencias en los niveles educativos, evaluar el desempeño en cada ETC y entre ellas, y explotar la información para diseñar políticas (Piñeros et al., 2013; OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013). El MEN está empezando a abordar estas desconexiones; por ejemplo, el CIPI hace poco introdujo un sistema de información que busca conectar los datos de varios servicios de primera infancia con el Sistema de Información para la Primera Infancia (SIPI); además, el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) ahora puede vincularse para proporcionar información sobre los niños de cinco años que

entran al año de transición. Hay otras reformas en desarrollo. El gobierno planea crear un Registro Nacional de Educación (RENE) que estará a disposición del público y proporcionará información sobre la educación desde la primera infancia hasta la educación superior (MEN, 2015d). La creación del Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE), el cual integra los datos de las pruebas SABER y del MEN, también busca brindar un panorama más holístico del desempeño escolar (MEN, 2014). Otro paso que Colombia podría considerar es establecer un marco común de estándares, indicadores y métodos de presentación de información que cubra todas las instituciones (OCDE, 2013d; Piñeros et al., 2013). Esto no solo ayudaría a facilitar la integración del sistema y la evaluación del desempeño en todas las instituciones y regiones, sino que también contribuiría al establecimiento de estándares iguales para la calidad de la información.

Figura 1.12 Sistema de información del MEN, incluidas las bases de datos y las fuentes de información sobre educación



Mejorar la calidad de los datos

Unos datos de buena calidad son la columna vertebral de un sistema de información robusto. Para que los datos sean un apoyo efectivo para el diseño de políticas, estos deben ser consistentes, estar completos, ser confiables, oportunos y precisos. Los países constantemente se esfuerzan por mejorar la calidad de sus datos sobre educación mejorando los indicadores, recopilando

la información de manera más sistemática y fortaleciendo el aseguramiento de la calidad (OCDE, 2013d). En Colombia, el sistema de información tiene algunos problemas de calidad de los datos, y de estos problemas, los más importantes son la poca capacidad de recopilación y uso de datos, en especial a nivel local, y la falta de un organismo nacional independiente y desarrollado que se encargue del aseguramiento de la calidad.

La diversidad de capacidades de las regiones para hacer evaluaciones estadísticas produce grandes diferencias en términos de calidad y puntualidad de los datos recopilados por las ETC y presentados al MEN. En el 2012, el MEN realizó una auditoría de las instituciones educativas para verificar las cifras de matriculados; más de 300.000 estudiantes que dijeron estar matriculados resultaron ser estudiantes "fantasma". La evidencia circunstancial sugiere que muchas secretarías de educación tienen dificultades para llegar a las zonas rurales con el fin de hacer auditoría de la fiabilidad de los datos y a menudo no cuentan con la capacidad técnica para ello. La información sobre la infraestructura, en particular en zonas rurales, es limitada, aunque el MEN está adoptando medidas al respecto mediante la creación de un inventario integral entre 2015 y 2018. Aunque los centros educativos privados por ley deben proporcionarles a las ETC los datos relacionados con el costo de las matrículas, a menudo faltan datos sobre el número de matriculados y otros datos escolares. Una revisión reciente de los sistemas de información de la EIAIPI encontró que había mucha información incompleta y que no era fiable (Bernal, 2014). A nivel de educación superior, la capacidad institucional para proporcionar información varía considerablemente a lo largo del país (Piñeros et al., 2013). En todos los niveles, a menudo falta información desagregada, aun cuando esta es esencial para diseñar respuestas efectivas en las políticas en un país con un alto grado de desigualdad y diversidad local. Por ejemplo, los datos sobre las escuelas y colegios no incluyen las variables sobre equidad, las cuales les permitirían a los legisladores identificar y abordar los factores que influyen en el desempeño de las instituciones o regiones en desventaja (Piñeros et al., 2013). Además de la capacidad insuficiente para recopilar datos, también parece que hace falta comprender el valor de los mismos en el diseño de políticas y sobre cómo se puede usar la información para encaminar el mejoramiento. Las partes interesadas locales entrevistadas durante la visita de revisión se refirieron a los mecanismos nacionales de vigilancia y presentación de informes como "simples requisitos por cumplir", y otros estudios han descubierto vacíos para comprender a nivel de gobierno local e instituciones individuales cómo estos ejercicios pueden apoyarlos en su trabajo diario. Esto resalta la importancia de garantizar que los esfuerzos por desarrollar capacidades estadísticas sean combinados con medidas para explicar el porqué de los procesos de seguimiento y presentación de informes y ayudarles a las partes interesadas clave, en particular a las secretarías de educación y a los rectores, a comprender los resultados.

Para mejorar la calidad de los datos, muchos países han introducido un organismo independiente de aseguramiento de la calidad o una combinación de entidades responsables del sistema de información y de otras áreas de evaluación y valoración. Los organismos centrales de aseguramiento de la calidad pueden coordinar sistemas de información complejos, ayudar a determinar los estándares, garantizar la calidad de los datos y responsabilizar a las distintas partes interesadas (OCDE, 2013d). Una entidad central independiente también puede ser imparcial y ayudar a documentar el debate nacional sin estar sujeta a cambios políticos. Entre los países de la OCDE, México, por ejemplo, le dio al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación autonomía para desarrollar una visión estratégica y coherente sobre la evaluación en colaboración con la Secretaría de Educación Pública y organismos descentralizados (OCDE, 2015c). Colombia podría considerar fortalecer y ampliar el papel del ICFES para supervisar el seguimiento y la evaluación en todos los niveles educativos, incluyendo las instituciones administradas por el SENA y el ICBF, como medio tanto para mejorar la integración como la calidad de los datos (García Jaramillo et al., 2014; OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013). El ICFES podría tener la responsabilidad de establecer los protocolos de datos y de presentación de informes, y ayudar a desarrollar las capacidades de los distintos proveedores de datos.

Conclusiones

La inminente renovación del plan decenal de educación del país es una oportunidad para que Colombia diseñe una agenda para la reforma a largo plazo del sector. Se necesitan cambios en todos los niveles de la educación, y los siguientes capítulos examinarán las políticas prácticas que pueden ayudarle a Colombia a educar los talentos de su población joven, desde los primeros años, pasando por las escuelas y colegios y hasta el nivel superior. Ejecutar estas reformas requerirá las condiciones adecuadas que permitan una administración eficaz, una financiación efectiva y buenos sistemas de información. El potencial del gobierno descentralizado de Colombia solo será alcanzado si los gobiernos locales tienen la capacidad para mejorar el aprendizaje en las escuelas y colegios, y si los múltiples actores involucrados en la educación trabajan juntos hacia las mismas metas. La financiación será un cuello de botella para la reforma, a menos que haya una fuerte inversión colectiva en educación, con una base tributaria más amplia, mayor compromiso local y un sistema de asignación que disminuya las brechas y premie el progreso de elevar los resultados de aprendizaje. Los sistemas de información —que son sólidos pero están subutilizados en Colombia— deben reorientarse hacia el mejoramiento y deben fortalecerse para enfocarse en lo que importa: brindar oportunidades de aprendizaje de buena calidad para todos.

*Anexo 1.A1***Indicadores clave**Tabla 1.A1.1. **Indicadores clave**

No.	Indicadores clave	Colombia	Promedio o total	Mín. OCDE	Máx. OCDE
Información sobre el origen socioeconómico					
Economía					
1	PIB per cápita, 2011, en USD equivalentes convertidos usando la paridad de poder adquisitivo (PPA) (OCDE, 2014a)	10,303	n/a	17,125	88.668
2	Crecimiento del PIB 2013 (OCDE, 2015a, 2015e)	4,9%	1,4%	-3,9%	4,4%
Sociedad					
3	Densidad de población, hab/km ² , 2014 (OCDE, 2015a, 2015e)	41,7	36,7	3,05	499
4	Población menor de 15 años expresada como porcentaje de la población total, 2012 (OCDE, 2014d)	27,7%	18,5%	12,8%	28,8%
Información sobre la educación					
5	Duración de la educación obligatoria	10	10	8	12
6	Edad a la que empiezan a estudiar (OCDE, 2014a)	5	6	4	7
7	Esperanza de vida escolar, número estimado de años desde primaria hasta educación superior, 2011 (UNESCO-UIS, 2015)	13,5	16,5	12,8	19,9
8	Primera edad de selección en el sistema educativo (OCDE, 2013b)	15	14	10	16
<i>Tasas de matriculados</i>					
9	Tasas de matriculados entre 3 y 4 años de edad en educación para la primera infancia expresados como porcentaje de la población del mismo grupo etario, 2012 (OCDE, 2014a)	61%	76%	12%	99%
10	Rango de edades en el cual más del 90% de la población en edad escolar está matriculada, 2012 (OCDE, 2014a)	7-13	4-16	6-13	3-18

No.	Indicadores clave	Colombia	Promedio o total	Mín. OCDE	Máx. OCDE
11	Índices brutos de matriculados en educación superior, 2013 (UNESCO-UIS, 2015)	48%	71,5%	29%	116%
12	% de estudiantes que reportan que han repetido por lo menos un año en primaria, básica secundaria o educación media (OCDE, 2013b)	40,6	12,4%	0,0%	36,1%
<i>Financiación</i>					
13	Gasto público en educación expresado como porcentaje del PIB, 2011 (OCDE, 2014a)	4,5%	5,6%	3,8%	8,7%
14	Gasto anual por estudiante por institución educativa, para todos los servicios, en USD equivalentes convertidos usando la PPA del PIB, 2011 (OCDE, 2014a)				
	Educación preprimaria	3.491	7.428	2.412	25.074
	Educación primaria	2.041	8.296	2.218	23.871
	Educación secundaria	2.207	9.280	2.736	16.182
	Educación superior	6.882	13.958	7.868	26.021
15	Proporciones relativas de gasto público y privado en instituciones educativas, 2011 (OCDE, 2014a)				
	Recursos públicos	65,1	83,9%	59,9%	97,6%
	Todas las fuentes privadas	34,9	16,1%	2,4%	40,1%
Resultados educativos					
<i>Resultados clave de PISA 2012 (OCDE, 2014b)</i>					
16	Desempeño medio en matemáticas	376	494	368	613
17	Cambio anualizado del desempeño en matemáticas en las evaluaciones PISA	1,1	-0,3	-3,3	4,2
18	Cambio anualizado del desempeño en lectura en las evaluaciones PISA	3,0	0,3	-2,8	4,1
19	Cambio anualizado del desempeño en ciencias en las evaluaciones PISA	1,8	0,5	-3,1	6,4
20	% de estudiantes cuyo desempeño está por debajo del Nivel 2 en matemáticas	73,8%	23,1%	9,1%	54,7%
21	Diferencia en puntaje en el desempeño en matemáticas en las pruebas PISA entre estudiantes de centros educativos urbanos y centros educativos rurales DESPUÉS de ajustar el estatus socioeconómico	17	13	-46	74
22	Diferencias en puntaje entre hombres y mujeres en matemáticas	25	11	-6	25
<i>Tasas de niveles de estudios alcanzados, 2013 (OCDE, 2015b)</i>					
23	% de personas entre 25 y 34 años de edad cuyo nivel de estudios alcanzados es educación básica secundaria o inferior	34,0%	17,0%	2,0%	52,0%

	% de personas entre 25 y 34 años de edad cuyo nivel de estudios alcanzados es por lo menos educación media	40,0%	43,0%	23,0%	65,0%
	% de personas entre 25 y 34 años de edad cuyo nivel de estudios alcanzados es educación superior	26,0%	41,0%	22,0%	67,0%
24	% de personas entre 15 y 29 años de edad que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación, 2013 (OCDE, 2015b)	21,6%	15,5%	6,1%	31,3%
<i>Tasas de desempleo de las personas entre 25 y 34 años de edad por nivel de estudios alcanzados, 2013 (OCDE, 2015b)</i>					
25	Por debajo de educación media	8,6%	20,6%	5,0%	54,0%
	Educación media y educación postsecundaria no universitaria	11,0%	10,9%	3,5%	37,1%
	Educación superior	10,5%	7,7%	2,8%	33,1%

Nota: los cambios anualizados en el desempeño que sean estadísticamente significativos se señalan en negrita.

Fuentes: OCDE (2015a), *OECD Economic Surveys: Colombia 2015*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en; OCDE (2015b), *Education at a Glance Interim Report: Update of Employment and Educational Attainment Indicators*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/edu/EAG-Interim-report.pdf; OCDE (2015e), página web de OECD.STAT, <http://stats.oecd.org/>; OCDE (2014a), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>; OCDE (2014b), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volumen I, edición revisada, febrero del 2014): Student Performance in Mathematics, Reading and Science*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>; OCDE (2014d), *OECD Factbook 2014: Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2014-en>; OCDE (2013b), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? (Volumen IV): Resources, Policies and Practice*, PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>; UNESCO-UIS (2015), “Browse by theme: Education”, *Centro de Datos*, Instituto de Estadística de la UNESCO, www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx.

Anexo 1.A2

Actores clave en la gestión clasificados por nivel

Table 1.A2.1. Actores clave en la gestión clasificados por nivel

Regional, local e institucional

	Partes interesadas	Roles y responsabilidades
Nivel (sistema) nacional	Ministerio de Educación Nacional (MEN)	<ul style="list-style-type: none"> • Financia la educación a través de la asignación de recursos del SGP • Regulación del servicio • Formulación de políticas • Evaluación de resultados • Inspección y seguimiento • Define, diseña, reglamenta y actualiza un sistema de información del sector
	Otros ministerios y la oficina de presidencia	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y otros, trabajan con el Ministerio de Educación Nacional para desarrollar la política educativa. • La oficina de presidencia se encarga de impulsar y coordinar la política y de dirigir varias comisiones, incluida la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI).
	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Calidad de la Educación (ICFES)	<ul style="list-style-type: none"> • Proporciona el marco para el sistema de evaluación de todo el sistema educativo • Diseña, implementa y analiza las pruebas estandarizadas SABER en los grados 3, 5, 9, 11, y educación superior (SABER Pro)
	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	<ul style="list-style-type: none"> • Funciona bajo el Ministerio de Trabajo • Ofrece e implementa formación integral en educación secundaria y educación superior y en formación no formal (conocido como educación para el trabajo y el desarrollo humano)

	Partes interesadas	Roles y responsabilidades
	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	<ul style="list-style-type: none"> • Organismo nacional de bienestar familiar encargado de los menores de 5 años de edad, de conformidad con el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) • Coordina la prestación de la EIAIPI y proporciona asistencia técnica y soporte a los proveedores de servicios y al personal
	Otros organismos nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento Nacional de Planeación (DNP): define, recomienda y promueve la política pública y económica (CONPES) y prioriza la asignación de recursos de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo. • Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): planifica, recopila y analiza las estadísticas oficiales de Colombia. • Consejos, como el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) o los Consejos de Política Social, apoyan el proceso de elaboración de las políticas incorporando a múltiples partes interesadas
Nivel regional y local	Entidades Territoriales Certificadas (ETC) – 95 secretarías de educación de 34 departamentos y 42 municipios.	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionan y gestionan los servicios de educación para preescolar, básica primaria y secundaria • Administran los recursos y la información del SGP • Administran el personal • Diseñan e implementan planes de mejoramiento de la calidad • Hacen seguimiento y realizan inspecciones y supervisiones • Apoyan a los municipios no certificados
	Entidades no certificadas	<ul style="list-style-type: none"> • Implementan la gestión departamental de los recursos del SGP señalados para mejorar la calidad • Suministran la información requerida por la nación
Nivel institucional	Instituciones de educación superior	<ul style="list-style-type: none"> • Institutos autónomos que le rinden cuentas al MEN. • Las instituciones públicas gestionan fondos proporcionados por el gobierno central.
	Dirección institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Administra la institución con base en el Proyecto Educativo Institucional, incluido el currículo • Preside los Consejos Directivo y Académico y coordina los órganos del Gobierno Escolar • Formula planes anuales de mejoramiento • Gestiona y evalúa el personal • Vigila y evalúa la calidad de la institución • Administra el Fondo de Servicios Educativos (recursos) • En los centros de EIAIPI, los coordinadores administrativos establecen mecanismos para hacer seguimiento y evaluación.

Docentes	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyan el mejoramiento de la calidad del colegio o escuela • Se encargan del aprendizaje de los estudiantes y de sus evaluaciones
Padres de familia y estudiantes	<ul style="list-style-type: none"> • Interactúan con los docentes y los rectores.
Otras partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> • Sector privado (fundaciones, empleadores); ONG; Sindicatos de docentes (FECODE)

Fuente: tabla 2.1 actualizada del MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

Anexo 1.A3

Sistema de información colombiano

Table 1.A3.1. **Sistemas de Información por nivel educativo**

Nivel educativo	Nombre del sistema de información	Objetivos y audiencia meta
Educación preprimaria	Sistema de información (Cuéntame)	<ul style="list-style-type: none"> • Administrado por el ICBF para contratistas y proveedores de servicios. • Recopila información sobre los distintos servicios que ofrece el ICBF.
	Sistema Único de Información de la Niñez (SUIN)	<ul style="list-style-type: none"> • Introducido en el 2008 por la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIFI). • Recopila información relacionada con 50 indicadores sobre la participación de los niños en la EIAIPI.
	Sistema de información de EIAIPI (SIPI)	<ul style="list-style-type: none"> • Administrado por el MEN para actualizar la información sobre los beneficiarios de un programa específico de EIAIPI (Programa de Atención Integral a la Primera Infancia, PAIPI).
Educación básica primaria y secundaria (a nivel nacional y de ETC)	Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media (SINEB)	<ul style="list-style-type: none"> • Las instituciones de educación pública y privada reportan datos a los municipios y/o departamentos sobre las instituciones, la información académica de los estudiantes, los datos de los docentes en los colegios privados, y otros. • Entidades territoriales objetivo, Secretarías de Educación y MEN.
	Sistema de Información de Evaluación Institucional y Tarifas de Establecimientos Educativos Privados (EVI)	<ul style="list-style-type: none"> • Gestiona el proceso de evaluación institucional de la calidad del servicio prestado por establecimientos educativos privados de preescolar, básica primaria y secundaria, incluyendo la información financiera y la fijación de tarifas. • Herramienta que usarán las instituciones educativas, las Secretarías de Educación y el MEN.

Nivel educativo	Nombre del sistema de información	Objetivos y audiencia meta
	<u>Sistema Nacional de Información de Contratación Educativa (SINCE)</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Es una estrategia usada en el Proyecto de Ampliación de Cobertura para la Población Vulnerable que lidera el Ministerio de Educación Nacional para facilitar el acceso a la educación formal de niños, niñas y jóvenes de poblaciones afectadas por el conflicto armado, indígenas, con discapacidades y de áreas rurales dispersas.
	<u>Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa (SICIED)</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuantifica, evalúa y estima el estatus de las instituciones educativas en comparación con los estándares. • Le permite al MEN hacer diagnósticos sobre la infraestructura educativa y tomar decisiones oportunas para el mejoramiento continuo de los entornos escolares.
	<u>Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT)</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema integrado de matrícula que facilita la actualización y el intercambio de información sobre los estudiantes de escuelas y colegios públicos. • Les proporciona a las Secretarías de Educación información fiable con el fin de tomar decisiones.
	<u>Sistema de Gestión de Recursos Humanos (RR. HH.)</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoya la gestión, la organización y el proceso de información de las Secretarías de Educación relacionados con la gestión de los recursos humanos • La información incluye los resultados sobre el desempeño de los docentes y los rectores.
	<u>Sistema de consulta de Instituciones Educativas del País - Buscando un centro educativo</u>	<ul style="list-style-type: none"> • La información es recopilada del Directorio Único de Establecimientos Educativos (DUE), el cual es administrado por las Secretarías de Educación. • Un directorio de instituciones educativas y características clave que puede ser consultado por el público en general.
	<u>Sistema de seguimiento</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Usado para reportes de seguimiento relacionados con el personal de enseñanza y las matrículas en primaria y secundaria. • La información está disponible para el público en general y la comunidad educativa.
	<u>Sistema de Información de Recaudo Ley 21 de 1982</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Contiene información para el MEN sobre los acuerdos de pago entre una entidad y el MEN para facilitar la recaudación de impuestos. • La herramienta permite hacer el pago de contribuciones a los centros educativos técnicos e industriales (1% de su nómina mensual), entidades que pertenecen a los esquemas de exención, que no han sido reguladas.

Nivel educativo	Nombre del sistema de información	Objetivos y audiencia meta
	Sistema de Seguimiento a los Recursos de Gratuidad	<ul style="list-style-type: none"> • Busca hacerles seguimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) transferidos para la educación preescolar, primaria y secundaria gratuita. • Los alcaldes y los rectores de los establecimientos educativos ingresan la información.
Sistema de información para las secretarías de educación		
	Sistema de Gestión de la Calidad Educativa (SIGCE) Sistema de Información de Gestión y Control Financiero (SGCF) Sistema de apoyo al cliente (SAC)	<ul style="list-style-type: none"> • Herramienta para las secretarías de educación • Herramienta para ayudarles a las secretarías de educación a tomar decisiones administrativas con base en una revisión de los indicadores de gestión, los cuales buscan optimizar los recursos financieros. • Recopila información y estadísticas del compromiso de la Secretaría de Educación con la comunidad con base en los estándares específicos de servicio a los ciudadanos del ICONTEC.
Educación postsecundaria y educación superior	Sistema de Información de la Educación para el Trabajo (SIET) Observatorio Laboral para la Educación (OLE)	<ul style="list-style-type: none"> • Las secretarías de educación registran la información de las instituciones y los programas de formación para el trabajo, con la aprobación para su funcionamiento desde una entidad territorial. El MEN verifica la información. • Proporciona información pública sobre la legalidad de las instituciones y los programas. • Recopila información sobre los egresados de la educación superior, el empleo y las tendencias del mercado laboral proveniente de la Oficina Nacional de Registro, el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Finanzas y Crédito Público. • Busca analizar la pertinencia de la educación superior y proporcionarle información al público sobre los perfiles de los egresados, los salarios promedio y las conexiones a la economía formal.
	Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES)	<ul style="list-style-type: none"> • Las instituciones de educación superior incluyen en esta herramienta información sobre los procedimientos relacionados con el Registro Oficial y otros procedimientos institucionales, como la aceptación del Registro Legal, cambios Sistémicos, autorización para la creación de sedes, y otros • Busca mejorar la calidad de los programas y de la educación de los estudiantes • Información para las instituciones de educación superior

Nivel educativo	Nombre del sistema de información	Objetivos y audiencia meta
	Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción (SPADIES)	<ul style="list-style-type: none"> Herramienta pública para hacerles seguimiento a los estudiantes de la educación superior que desertan.
	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES)	<ul style="list-style-type: none"> Recopila información pública de las instituciones de educación superior y sus programas. Busca apoyar la planificación, el seguimiento, la evaluación, la inspección y la supervisión de la educación superior.

Nota: para los lectores de la edición impresa, en la versión digital se incluyen enlaces a los sitios pertinentes.

Fuentes: MEN (s. d. d.), “Sistemas de información”, página web del Ministerio de Educación Nacional, www.mineduacion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-44150.html; MEN (n.d.b), “Servicios de información para la Secretaría de Educación”, Ministerio de Educación Nacional, www.gestionsecretariasdeeducacion.gov.co/.

Notas

1. El tamaño de la economía informal depende de la forma como se defina; es decir, si se define con base en la ocupación o en el tamaño del negocio. Los trabajadores informales pueden ser aquellos trabajadores por cuenta propia o independientes que trabajan en pequeñas firmas o son dueños de un negocio pequeño. Es posible que estas firmas pequeñas no tengan que cumplir con algunos o todos los requisitos legales que aplican para las grandes firmas; en relación con el registro de la empresa, el pago de impuestos, el registro en el sistema nacional de seguridad social y contabilidad (OCDE, 2012a; Peña, 2013).
2. En los casos en que fue posible, los datos usados para este informe provinieron de las bases de datos de la OCDE, y cuando no fue posible, como en el caso de los datos de tendencias o de las comparaciones regionales en América Latina, se usaron las bases de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).
3. La educación obligatoria se refiere al rango de edades durante las cuales es obligatorio estar estudiando, como se define en *Education at a Glance* de la OCDE. En Colombia, la educación obligatoria termina a la edad de 15 años, por tanto, la ley obliga todos los estudiantes menores de 15 años a estar estudiando.
4. El porcentaje de matriculados se puede expresar en Tasas Brutas de Matriculados o Tasas Netas de Matriculados. El índice neto de matriculados hace referencia al porcentaje de estudiantes en el grupo etario teórico en un nivel de educación determinado, matriculados en ese nivel, expresado como porcentaje de la población total de ese grupo. La tasa bruta de matriculados hace referencia al nivel general de participación en un nivel de educación determinado. Como los estudiantes repiten grados, el índice bruto de matriculados puede ser superior al 100%. El índice neto de matriculados siempre es inferior al 100%.
5. TERCE es un estudio a gran escala de logros de aprendizaje aplicado en el 2013 a 15 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), y al estado mexicano de Nuevo León (México). Este estudio evalúa el desempeño de los estudiantes de los Grados 3 y 6 en matemáticas, lectura y escritura (lenguaje); y ciencias naturales en el caso de Grado 6.
6. Colombia tiene un sistema de estratificación socioeconómica que clasifica a la población por estratos con niveles económicos similares. Está organizado en seis niveles: en el estrato 1 están los más pobres, en los estratos 2, 3 y 4 está la

población con ingresos bajos a medios, mientras que en los estratos 5 y 6 están los más ricos.

7. La figura incluye educación postsecundaria no universitaria.
8. Se usa la tasa de cambio del 13 de septiembre del 2015.
9. Este presupuesto no incluye la financiación para el SENA; el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ICFES, ni el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, pues estos son financiados de manera independiente.

Bibliografía

- ACNUR (2015), “Internally displaced people figures”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, www.unhcr.org/pages/49c3646c23.html.
- Álvarez Marinelli, H., A. Nury Martínez, M. Pinzón Caicedo y L.J. Piñeros (próximo a publicarse), *Nota de Política: Oportunidades y Desafíos en el Sector Educativo Colombiano*, Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá.
- Banco Mundial (2014), *Colombia Policy Notes: Towards Sustainable Peace, Poverty Eradication, and Shared Prosperity*, The World Bank Group, Washington, DC.
- Banco Mundial (2015), “World development indicators”, *World DataBank*, Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Barrera, M. (2014), *La Educación Básica y Media en Colombia: Retos en Equidad y Calidad*, Fedesarrollo: Centro de Investigación Económica y Social, Bogotá, Colombia.
- Barrera-Osorio, F., D. Maldonado y C. Rodríguez (2012), “Calidad de la educación básica y media en Colombia: Diagnóstico y propuestas”, *Serie Documentos de Trabajo*, No. 126, Facultad de Economía, Universidad del Rosario.
- Bernal, R. (2014), “Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia”, *Cuadernos Fedesarrollo*, No. 51, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia, www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2014/04/debate_pres_2014_cuad51.pdf.
- CEDLAS/Banco Mundial (2015), “Stats”, *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de la Plata y el Banco Mundial <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/statistics.php>.

- Cerna, L. (2014a), “Innovation, governance and reform in education”, Documento de información del congreso del Centro de Investigaciones e Innovaciones en Materia de Enseñanza, CERl, 3 a 5 de noviembre del 2014, OCDE, www.oecd.org/edu/ceri/CERI%20Conference%20Background%20Paper_formatted.pdf.
- Cerna, L. (2014b), “Trust: What it is and why it matters for governance and education”, *OECD Education Working Papers*, No. 108, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcg0t6wl-en>.
- CESU (2015), *Acuerdo por lo Superior 2034*, Consejo Nacional de Educación Superior, www.dialogoeducacionsuperior.edu.co.
- Charbit, C. (2011), “Governance of public policies in decentralised contexts: The multi-level approach”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2011/04, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>.
- CIPI (2013), *De Cero a Siempre: Informe de Seguimiento y Evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia*, Comisión Intersectorial de Primera Infancia, Bogotá, www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/Documentos.aspx.
- Cortés, D. (2010), “Do more decentralized local governments do better? An evaluation of the 2001 decentralization reform in Colombia”, *Universidad del Rosario, Documento de trabajo de la Facultad de Economía*, No. 84, 22 de junio del 2010, Universidad del Rosario, <http://ssrn.com/abstract=1703543>.
- DANE (2015), “Educación formal”, página web del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, www.dane.gov.co/index.php/esp/cultura-estadistica/89-sociales/educacion/3901-educacion-formal.
- DANE (n/d), “Distribución de la población total, según municipio 2005”, *Geoportal*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, <https://geoportal.dane.gov.co/geoportal/>.
- DNP (2014), “Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes”, *Documento Conpes*, No. 173, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- DNP (2015), *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Duarte, J., M.S. Bos y J.M. Moreno (2012), “Calidad, igualdad y equidad en la educación Colombiana (Análisis de las pruebas SABER 2009)”, *Notas Técnicas*, IDB-TN-396, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

- Econometría/SEI (2014), *Colombia – Evaluación Institucional y de Resultados de la Estrategia Modelos Educativos Flexibles (MEF)*, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- Faguet, J.P. y F. Sánchez (2008), “Decentralization’s effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia”, *World Development*, Vol. 36/7, págs. 1294-1316, <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.06.021>.
- Fazekas, M. (2012), “School funding formulas: Review of main characteristics and impacts”, *OECD Education Working Papers*, No. 74, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k993xw27cd3-en>.
- Fazekas M. y T. Burns (2012), “Exploring the complex interaction between governance and knowledge in education”, *OECD Education Working Papers*, No. 67, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9f1cx21340-en>.
- FEM (2014), “Country/Economy Profiles: Colombia”, *The Global Competitiveness Report 2014–2015*, Foro Económico Mundial.
- Fullan, M. (2011), “Choosing the wrong drivers for whole system reform”, *Serie de seminarios*, No. 204, Centre for Strategic Education, <http://edsources.org/wp-content/uploads/Fullan-Wrong-Drivers1.pdf>.
- Galvis, L.A. (2014), “Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: Los casos de la salud y la educación”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 207, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República, Cartagena, Colombia, No. 207, agosto del 2014.
- García Jaramillo, S., D. Maldonado Carrizosa y C. Rodríguez Orgales (2014), “Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia”, *Cuadernos Fedesarrollo*, No. 49, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.
- García Villegas, M., J.R. Espinosa Restrepo, F. Jiménez Angel y J.D. Parra Heredia (2013), *Separados y Desiguales: Educación y Clases Sociales en Colombia*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá.
- Hargeaves, A. y D. Shirley (2011), *The Far Side of Educational Reform*, Federación Canadiense de Docentes, www.ctf-fce.ca/Research-Library/Report_EducationReform2012_EN_web.pdf.
- Hernández, A. y D.A. Pinilla (2010), “Visibilización de la población étnica en el Censo general 2005: Análisis comparativo de los principales indicadores demográficos”, *Revista de la Información Básica*, Vol. 4/2, https://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r8/articulo5.html.

- ICFES (2012), *Estudios Sobre Calidad de la Educación en Colombia*, Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, www.icfes.gov.co/index.php/docman/investigadores-y-estudiantes-de-posgrado/resultados-de-investigaciones/resultados-de-investigaciones-1/973-estudios-sobre-calidad-de-la-educacion-en-colombia-2012.
- iDMC (2013), “Colombia IDP figures analysis”, página web del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, www.internal-displacement.org/americas/colombia/figures-analysis.
- IFF (2013), “Innovative financing for global education”, *Serie de documentos de trabajo del Programa de apoyo a la educación*, No. 58, Innovative Finance Foundation, Open Society Foundation, www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/innovative-financing-global-education-20140106_0.pdf.
- Melo, L. (2005), “Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública Colombiana”, *Borradores de Economía*, No. 350 Banco de la República, www.banrep.gov.co/es/contenidos/publicacion/impacto-de-la-descentralizacion-fiscal-sobre-la-educacion-publica-colombiana.
- MEN (2012), *Orientaciones Generales para la Atención Educativa de las Poblaciones con Discapacidad – PcD- en el Marco del Derecho a la Educación*, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/articles-320765_Pdf_2.pdf.
- MEN (2014), *Rendición de Cuentas*, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- MEN (2015b), “Estadísticas sectoriales de educación básica y media”, página web del Ministerio de Educación Nacional, <http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/>.
- MEN (2015c), página web del Proyecto de Modernización de Secretarías de Educación, Ministerio de Educación Nacional, www.modernizacionsecretarias.gov.co/.
- MEN (2015d), “Aviso de convocatoria Concurso de Méritos CM-MEN-02 de 2015”, *Convocatorias y Concursos*, Ministerio de Educación Nacional, www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-349617.html.

- MEN (s. d. d.), “Servicios de información para la Secretarías de Educación”, Ministerio de Educación Nacional, www.gestionsecretariasdeeducacion.gov.co/.
- MEN (s. d. d.), “Sistemas de información”, página web del Ministerio de Educación Nacional, www.mineducacion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-44150.html.
- Nieto Parra, S. y M. Olivera (2012), “Making reform happen in Colombia: The process of regional transfer reform”, *OECD Development Centre Working Papers*, No. 309, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9gs2015x0x-en>.
- OAS (2010), “Executive summary”, en *Statistics and Education Policies Related To Early Childhood Transitions: Studies from Colombia, Chile, Peru, Venezuela and Brazil*, Organización de los Estados Americanos, Washington, DC, <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=4qm9uGCDowc%3D&tabid=1317>.
- OCDE (2011), *Reviews of National Policies for Education: Improving Lower Secondary Schools in Norway 2011*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114579-en>.
- OCDE (2012a), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.
- OCDE (2012b), *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia*, OCDE Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179646-en>.
- OCDE (2013a), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.
- OCDE (2013b), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? (Volumen IV): Resources, Policies and Practice*, PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- OCDE (2013c), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed*, PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.
- OCDE (2013d), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>.

- OCDE (2014a), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.
- OCDE (2014b), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volumen I, edición revisada, febrero del 2014): Student Performance in Mathematics, Reading and Science*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>.
- OCDE (2014c), “Índice de pobreza” (indicador), OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/0fe1315d-en> (consultado el 22 de julio del 2015).
- OCDE (2014d), *OECD Factbook 2014 : Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2014-en>.
- OCDE (2015a), *OECD Economic Surveys: Colombia 2015*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en.
- OCDE (2015b), *Education at a Glance Interim Report: Update of Employment and Educational Attainment Indicators*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/edu/EAG-Interim-report.pdf.
- OCDE (2015c), *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en>.
- OCDE (2015d), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244825-en>.
- OCDE (2015e), página web OECD.STAT, <http://stats.oecd.org/>.
- OCDE (próximo a publicarse), *Regional Development Policy Committee Accession Report of Colombia*, OECD Publishing, París.
- OCDE/BID (2014), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-en>.
- OCDE/BIRF/Banco Mundial (2013), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180697-en>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-13-en>.
- Oficina de la UNESCO en Santiago (2015), *Segunda Entrega de Resultados: TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo)*, UNESCO Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe,

- www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Cuadernillo2.pdf.
- Patrinos, H.A., F. Barrera-Osorio y J. Guáqueta (2009), *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*, Banco Mundial, Washington, DC, www.ungei.org/resources/files/Role_Impact_PPP_Education.pdf.
- Peña, X (2013), “The formal and informal sectors in Colombia: Country case study on labour market segmentation”, *Documento de trabajo sobre el empleo*, No. 146, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_232495.pdf.
- Piñeros, L., B. Caro Acero y L. Villa Arcila (2013), “Diagnóstico de los sistemas de información de la educación inicial, básica, media y superior”, ESOCEC Ltd., julio del 2013.
- Saavedra, J.E. y C. Medina (2012), “Formación para el trabajo en Colombia”, *Borradores de Economía*, No. 740, Banco de la República, www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_740.pdf.
- Santa María, et al. (2009), *La Descentralización y el Financiamiento de la Salud y la Educación en los Departamentos: ¿cuáles son las alternativas?*, Fedesarrollo: Centro de Investigación Económica y Social, Bogotá, Colombia.
- Sánchez Torres, F. y M. Pachón (2013), “Decentralisation, fiscal effort and social progress in Colombia at the municipal level, 1994-2009: Why does national politics matter?”, *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-396, Banco Interamericano de Desarrollo.
- UNESCO (2015), *EFA Global Monitoring Report 2015 – Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232205e.pdf>.
- UNESCO-UIS (2015), “Browse by theme: Education”, *Data Centre*, UNESCO Institute for Statistics, www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx.
- UNICEF (2012), *Estudio de País: Colombia*, Iniciativa Global por las Niñas y los Niños fuera de la Escuela, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Capítulo 2

Educación Inicial y atención integral a la primera infancia en Colombia

Este capítulo resalta las principales características contextuales de la Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) y las tendencias más importantes en términos de acceso, equidad y calidad. La prestación de la EIAIPI en Colombia está dirigida a los niños desde su nacimiento hasta los 6 años de edad. Colombia ha realizado avances importantes en el desarrollo y la ampliación de la prestación de la EIAIPI en años recientes, especialmente para las familias vulnerables y menos favorecidas. Los niveles de estudiantes matriculados se han duplicado y los esfuerzos de reforma se han centrado en la creación de un sistema formalizado y personal de EIAIPI profesionalizado. No obstante, los porcentajes de participación y de calidad de la EIAIPI, especialmente en las zonas rurales, continúan siendo inferiores a los estándares de la OCDE.

Este capítulo examina los retos y las soluciones necesarios para desarrollar un sistema de EIAIPI equitativo y de alta calidad en Colombia. Asimismo, analiza la importancia de actualizar la prestación de EIAIPI a fin de mejorar los beneficios educativos obtenidos a este nivel. Esto dependerá del desarrollo de expectativas de aprendizaje que establezcan lo que todos los niños colombianos deberían lograr a edad temprana, construyendo a la vez las competencias pedagógicas de la fuerza laboral de la EIAIPI y fortaleciendo el entorno de aprendizaje en el hogar. También analiza de qué forma Colombia puede seguir ampliando el acceso y fortaleciendo la transición a la escuela mediante la promoción de la modalidad familiar en las zonas rurales y la utilización de la extensión para motivar la participación en la EIAIPI y crear conciencia sobre la importancia del grado de transición. A la vez, se requiere una mejor coordinación entre las diversas partes interesadas, en particular el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Por último, el capítulo examina de qué forma Colombia puede fortalecer todo el sistema de EIAIPI mediante el recaudo de los fondos suficientes y su inversión efectiva en la edad temprana y en mejorar el sistema de rendición de cuentas.

La Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) es fundamental para iniciar la vida y el aprendizaje con paso firme. La evidencia nacional e internacional destaca los beneficios de la Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia en el bienestar de la niñez así como de las familias y la sociedad (Bernal, 2014; ICFES, 2014; OCDE, 2012a). Los estudios internacionales demuestran que la inversión en un aprendizaje de alta calidad en la edad temprana genera altas tasas de retorno en cuanto al rendimiento escolar y a una serie de resultados en la vida adulta (OCDE, 2012a). En Colombia, el análisis costo-beneficio indica que la participación en programas comunitarios de atención a la primera infancia (hogares comunitarios de bienestar familiar, *HCB*) generó, en la vida adulta, más beneficios salariales que un año adicional de educación superior (Bernal, 2014). La ampliación de la prestación de EIAIPI de alta calidad es uno de los pasos más importantes que Colombia puede dar para mejorar el desempeño general de la educación y mejorar la equidad social.

Colombia ha progresado de manera importante y positiva en el desarrollo de la prestación de la EIAIPI, y ha avanzado hacia un sistema más formalizado, además de invertir en la profesionalización del personal de EIAIPI mediante una amplia capacitación enfocada en llegar a los niños más desfavorecidos, quienes pueden ser los más beneficiados. Esto se ha logrado haciendo hincapié en un enfoque integral y de derechos en cuanto al desarrollo de los niños desde el nacimiento. Gracias a estos esfuerzos, los porcentajes de participación en EIAIPI han aumentado. Entre 2007 y 2013, la cantidad de estudiantes de 0 a 5 años matriculados en servicios de EIAIPI en Colombia aumentó más del doble, del 16% al 41%. Colombia puede aprovechar este avance en los años venideros.

Aún se requieren medidas considerables para garantizar el acceso equitativo a una Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia de alta calidad en Colombia. Los porcentajes de participación son bajos respecto a los estándares de la OCDE: solo el 48% de los niños de 3 años y el 75% de los niños de 4 años están matriculados en educación para la primera infancia, frente a los promedios respectivos del 70% y el 82% de la OCDE (OCDE, 2014). Solo dos tercios de los niños de 5 años son matriculados en el grado de transición antes de iniciar la escuela primaria, si bien es obligatorio. La escasa prestación y la falta de sensibilización sobre la importancia de la EIAIPI son los principales factores causantes de los porcentajes bajos de matrícula (Álvarez et al., próximo a publicarse; Bernal, 2014).

Si bien Colombia promueve un enfoque integrado de EIAIPI, el componente educativo está poco desarrollado. Los servicios públicos de EIAIPI se pueden clasificar en la enseñanza preescolar, cuyo enfoque es educativo pero llega únicamente a una minoría de niños, y las modalidades comunitaria, familiar e institucional (como se les conoce en Colombia)

que se enfocan principalmente en la atención y constituyen la mayor parte de los servicios de EIAIPI. La falta de un énfasis en el aprendizaje es particularmente problemática debido al contexto familiar de escaso aprendizaje en el que viven muchos de los niños. Las instituciones y los sistemas que prestan apoyo a la EIAIPI también necesitan fortalecimiento si Colombia quiere orientar la expansión del sector de manera efectiva. Este capítulo analiza las características principales de la EIAIPI en Colombia, las políticas que han respaldado su progreso y las acciones que Colombia debe emprender a fin de garantizar bases sólidas para el aprendizaje a todos los niños.

Contexto y principales características

Objetivos de la política

Durante los últimos 20 años se han efectuado reformas importantes a la política de EIAIPI en Colombia y ha habido un aumento notable en la importancia concedida al sector (Anexo 2.A1). La Ley General de Educación de 1994 define la educación preescolar para niños de 3 a 5 años como la primera etapa de la escolaridad de los niños y establece el ingreso al grado de transición (grado 0 para los niños de 5 años) de carácter obligatorio para todos los niños en Colombia. En 1991, el gobierno adoptó la Convención de los Derechos del Niño y en el 2006 ratificó su compromiso, a través de la legislación nacional, con la EIAIPI como derecho fundamental de todos los niños en Colombia, desde su nacimiento hasta los 6 años. En el año 2009, la legislación (Ley 1295) decretó que las políticas de la EIAIPI deberían prestar atención especial a los niños menos favorecidos.¹

En el 2011, la EIAIPI se convirtió en una prioridad de la presidencia gracias a la adopción de la Estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia - De Cero a Siempre. La estrategia implementa un marco para la armonización de la gestión y prestación de la EIAIPI y define las acciones necesarias para garantizar atención integral para todos los niños, especialmente en aquellos que se encuentran en peores condiciones de pobreza y vulnerabilidad (Cuadro 2.1). La meta es garantizar que para el año 2018, 2 millones de niños de 3 a 5 años de edad estén matriculados en programas de Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia y que todos los niños en condiciones de pobreza extrema participen en programas de primera infancia. Si bien la estrategia De Cero a Siempre se refiere a todos los servicios dirigidos a los niños menores de 6 años, no aborda de manera directa la educación preescolar (de pre-jardín al grado de transición), la cual se rige por la misma legislación de la educación básica primaria y secundaria.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND) confirma la prioridad otorgada a la EIAIPI e introduce una serie de medidas importantes para ampliar aún más el acceso y mejorar la calidad. Especialmente, el PND se compromete a transformar la estrategia De Cero a Siempre en una ley nacional con el fin de garantizar su sostenibilidad a largo plazo y controlar aspectos claves de su prestación. La legislación propuesta establecería la EIAIPI (para niños de 0 a 5 años de edad) como el primer ciclo del sistema educativo, con la definición de normativas para distintas partes interesadas en la EIAIPI, la introducción de mecanismos para suministrar y financiar la inspección, el aseguramiento de calidad, el control y el apoyo técnico, así como la definición del proceso de transición a la educación básica (DNP, 2015). Otras iniciativas importantes de la política de EIAIPI incluidas en el PND tienen los siguientes objetivos: 1) mejorar las competencias del personal; 2) desarrollar un sistema de información y una medición de calidad de los servicios de educación inicial; 3) continuar desarrollando e implementando lineamientos técnicos de la prestación de la EIAIPI; 4) introducir un sistema de gestión de calidad que apoye a las instituciones de EIAIPI en la prestación de sus servicios; y 5) incentivar la matrícula en la EIAIPI mediante la ampliación del programa de transferencias monetarias condicionadas Más Familias en Acción (DNP, 2015). El PND reconoce que mejorar la EIAIPI no solo es un primer paso fundamental para mejorar la educación en el país, sino también esencial para cerrar las brechas de equidad y eliminar la pobreza extrema.

Cuadro 2.1. La Estrategia de Atención Integral De Cero a Siempre

En el 2011, la *Estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia – De Cero a Siempre* fue introducida como política de alta prioridad por el gobierno colombiano para transformar y mejorar la EIAIPI para los niños desde el nacimiento hasta los 5 años de edad. La estrategia ha establecido metas ambiciosas a fin de garantizar el derecho constitucional de la niñez a la salud y educación gratuita en sus años de primera infancia a través de servicios de EIAIPI integrales, de alta calidad y socialmente incluyentes. De esta forma, pretende lograr la cobertura universal de EIAIPI con un enfoque particular en los niños más pobres y vulnerables del país. La estrategia también busca: 1) mejorar la calidad y cobertura de la prestación de EIAIPI; 2) garantizar la implementación de EIAIPI en todos los departamentos y municipios de Colombia; 3) implementar un sistema de evaluación y monitoreo de EIAIPI; 4) desarrollar un sistema de gestión de conocimientos para la EIAIPI; y 5) movilizar a la sociedad colombiana para que apoye el desarrollo de la EIAIPI.

Para alcanzar estas metas, se ha implementado una serie de acciones clave para armonizar la prestación y los objetivos de la EIAIPI y coordinar las diversas entidades y organizaciones involucradas en la EIAIPI:

Cuadro 2.1. **Apoyar a los niños De Cero a Siempre** (*Continuación*)

- La *Comisión Intersectorial de Primera Infancia* (CIPI), que ha proporcionado un enfoque coordinado hacia la EIAIPI mediante la definición de roles y responsabilidades de actores nacionales clave.
- La introducción de un marco integral de EIAIPI que define los diversos tipos de prestación de EIAIPI que han surgido por fuera de la educación preescolar en Colombia. Existen tres modalidades principales: familiar, comunitaria e institucional. Cada modalidad tiene cinco componentes clave: 1) cuidado y crianza; 2) salud y nutrición; 3) educación inicial; 4) recreación; y 5) educación ciudadana y participación.
- El desarrollo de referentes técnicos para las modalidades familiar e institucional, que establecen lineamientos de EIAIPI en seis áreas clave: 1) familiar, comunitaria y redes; 2) salud y nutrición; 3) pedagogía; 4) talento humano; 5) entorno educativo; y 6) administración y gestión. Como parte de lo anterior, los perfiles del personal de EIAIPI han sido definidos y sus cualificaciones han sido elevadas para garantizar un nivel mínimo de cumplimiento de competencias necesarias para el desarrollo significativo de la infancia.

La estrategia De Cero a Siempre ha motivado el aumento de la participación en la EIAIPI. En el 2010, solo 566.429 niños menores de 5 años se matricularon en servicios integrales de EIAIPI; en el 2014, la cantidad alcanzada por la estrategia llegó a 1.040.351. La meta es que la matrícula en EIAIPI llegue a 2,4 millones de niños menores de 5 años de edad (posteriormente cambiada a 2 millones de niños hasta los 5 años de edad) y garantizar que, para el año 2018, el 100% de los niños en condición de pobreza extrema participen en EIAIPI.

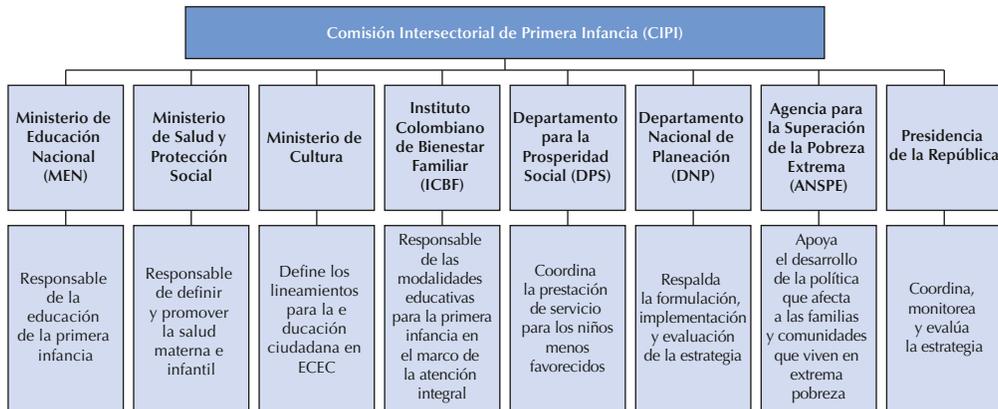
Fuentes: Gobierno de Colombia (2014), *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia: De Cero a Siempre: Informe de Balance y Prospectiva*, Gobierno de Colombia, Bogotá; (2015), página web de De Cero a Siempre, Consejería Presidencial para la Primera Infancia, www.deceroa siempre.gov.co/Paginas/deCeroaSiempre.aspx; MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

Gestión

La creación de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), en 2011 ha mejorado varios aspectos de la gestión de la EIAIPI en Colombia. La Comisión Intersectorial de Primera Infancia ha fortalecido la coordinación entre los diversos actores involucrados en la gestión y prestación de la EIAIPI, incluido el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (Figura 2.1). La Comisión Intersectorial de Primera Infancia fue crucial para crear el enfoque gubernamental integral de la EIAIPI, que constituye una de las fortalezas de la estrategia De Cero a Siempre. Los informes semianuales presentados al Congreso garantizan la rendición de cuentas sobre la implementación de la estrategia (Banco Mundial, 2013). La creación de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia a cargo de la Oficina Consejera Presidencial para la Primera Infancia ha elevado la importancia de la EIAIPI

al interior del gobierno y ha contribuido a aumentar la atención pública y política al respecto. Sin embargo, existen indicios de que se requiere un liderazgo más sólido y mejor coordinación en todos los niveles de gestión a fin de cumplir con las metas del gobierno (véase más adelante el Aspecto 3 de la política).

Figura 2.1 Actores nacionales en la gestión de la EIAIPI



Fuente: MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

El MEN y el ICBF comparten la responsabilidad principal de los servicios de la EIAIPI. La estrategia De Cero a Siempre le atribuye al MEN la función de definir las políticas y lineamientos de la EIAIPI, implementar el sistema de gestión de calidad y hacer seguimiento a la prestación de la EIAIPI a nivel nacional, mientras que el ICBF es el responsable de la implementación de los servicios públicos de la EIAIPI y de la gestión de los prestadores a nivel regional (Banco Mundial, 2013). No obstante, la ausencia de un marco regulatorio que defina claramente sus funciones genera imprecisión sobre la distribución de las respectivas responsabilidades. Si bien el MEN ha desarrollado algunos lineamientos de la EIAIPI, su función es mucho más limitada en cuanto a la elaboración de normas y seguimiento de las modalidades comunitaria, familiar e institucional ejecutadas por el ICBF. Aunque varios países de la OCDE también cuentan con sistemas separados para la gestión de la EIAIPI, entre ellos Francia, Países Bajos y Portugal, esto generalmente parte de objetivos normativos distintos para diferentes edades (por ejemplo, atención en la edad temprana y educación desde los tres o cuatro años de edad en adelante). En Colombia, el proveedor determina la política, de tal forma que niños de la misma edad pueden recibir servicios

muy diferentes según la institución a la cual asistan. Esto es contrario a la clara tendencia de los países de la OCDE hacia una mayor integración de los sistemas de la EIAIPI como medio de prestación de atención integral a los niños y un mejor apoyo a la transición del hogar al sistema escolar. Asimismo, la mayor parte de los países de la OCDE concentran las principales responsabilidades (a excepción del aseguramiento de calidad y seguimiento) en un ministerio encargado, generalmente el ministerio de educación, dado su enfoque en la educación y aprendizaje de los niños (OCDE, 2012a).

Aunque no está definido de forma concreta en una legislación, en la práctica los acuerdos centralizados de gestión se reflejan a nivel municipal y departamental. Las Entidades Territoriales Certificadas (ETC, véase el Capítulo 1) son responsables del diseño y la implementación general de las políticas de la EIAIPI en las áreas bajo su jurisdicción, mientras que los coordinadores regionales del ICBF gestionan la prestación de la mayoría de servicios de la EIAIPI, excepto la educación preescolar en las escuelas, la cual es gestionada por medio de las secretarías municipales de educación. En algunas Entidades Territoriales Certificadas, como en Medellín, la alcaldía ha asumido una función más sólida de coordinación, buscando alcanzar mayores sinergias entre proveedores (Alcaldía de Medellín, 2014). La estrategia De Cero a Siempre convoca la creación de comités técnicos intersectoriales locales para la EIAIPI que ejecuten funciones similares a la Comisión Intersectorial de Primera Infancia a nivel nacional en cuanto a la coordinación y alineación de políticas, si bien hay escasa evidencia de su impacto en la gestión. Dentro del marco de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, el MEN y las oficinas regionales del ICBF tienen programas para desarrollar la capacidad de los actores locales para gestionar y prestar los servicios de la EIAIPI. Estos programas generalmente se implementan a través de alianzas público - privadas. A la fecha, unos 274 departamentos, municipios y comunidades étnicas han recibido orientación a fin de desarrollar planes de implementación para la prestación de servicios de la EIAIPI en sus jurisdicciones (Gobierno de Colombia, 2014).

A nivel institucional, la gestión difiere ampliamente. El ICBF contrata la mayor parte de los servicios a través de entidades terceras tales como organizaciones comunitarias o fundaciones. Estas entidades terceras junto con los administradores de los centros de EIAIPI y las madres comunitarias a cargo (véase más adelante), son responsables de gestionar la atención y la educación en cada institución y acompañar la transición de los niños de cinco años de edad al sistema de educación formal. La prestación de la EIAIPI en las escuelas y colegios, que en muchos casos corresponde únicamente al grado de transición, es responsabilidad de las instituciones educativas (véase el Capítulo 3). En el 2014, el MEN publicó los lineamientos de la EIAIPI sobre las modalidades familiar e institucional, que incluyen los principales estándares para la gestión de los servicios de la EIAIPI, tales

como el cumplimiento de requisitos legales, mantenimiento del presupuesto, evaluación de resultados y de la calidad de los servicios de la EIAIPI, y la recopilación y actualización de información sobre los usuarios (véase MEN, 2014a). Sin embargo, existen mecanismos limitados a nivel de gobierno nacional o local para garantizar el cumplimiento de los estándares institucionales.

Es de vital importancia mantener una relación sólida y positiva entre familias, comunidades y servicios de EIAIPI para la buena calidad de la EIAIPI (OCDE, 2012a). Esto es de particular importancia entre grupos marginados, donde a menudo se requieren esfuerzos adicionales para relacionar los servicios con las diversas tradiciones socioculturales y educar a los padres de familia sobre cómo apoyar las distintas necesidades de atención, educación, salud y nutrición de los niños (OCDE 2012a). Colombia ha realizado esfuerzos considerables para garantizar la participación de múltiples partes interesadas en la política de la EIAIPI, así como para incentivar la participación intersectorial (salud, educación, protección, cultura) y promover la difusión pública y comunitaria. Se han desarrollado importantes políticas públicas, incluida la estrategia De Cero a Siempre, a través de consultas nacionales y procesos de movilización social significativos (CIPI, 2013b; Vizcaíno Pulido, Ramírez Suárez y Cuéllar García, 2010). La propia estrategia De Cero a Siempre concede alta prioridad a la promoción de la concienciación sobre los derechos del niño y el fortalecimiento de la unidad familiar como principal proveedora de la atención y el desarrollo en la primera infancia. Los lineamientos de la EIAIPI definidos por el MEN también establecen diversos estándares sobre la participación familiar y comunitaria, que incluyen la comprensión del concepto de familia, información a las familias sobre los servicios de EIAIPI y cómo registrar a los niños e incentivar a las familias para vincularse en las actividades de desarrollo infantil en el hogar (MEN, 2014a).

Financiación

Si bien Colombia ha priorizado aún más la Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia, la financiación en general para servicios de primera infancia y la cuota de inversión por niño es inferior a la de la mayoría de los países de la OCDE. En el 2011, Colombia gastó el 0,5% del Producto Interno Bruto en la educación preescolar, ligeramente inferior al de México y al promedio de la OCDE (0,6%) y muy inferior al de Chile (0,8%) (OCDE, 2014). La cantidad de recursos destinados a cada niño colombiano en educación preescolar (USD 3.491) es muy baja, en comparación con el promedio de la OCDE (USD 7.428) y de Chile (USD 5.083) (OCDE, 2014). En todos los niveles educativos, Colombia gasta cuatro veces más en

educación superior que en educación preescolar. La proporción en todos los países de la OCDE está por debajo de 3:1 (OCDE, 2014).

Más de la mitad del gasto de la EIAIPI en Colombia proviene de fuentes privadas (54%) en comparación con el promedio del 19% de la OCDE. Cerca del 22% de los niños colombianos asisten a instituciones privadas de EIAIPI, que atienden principalmente a niños de 3 a 5 años de edad, lo cual corresponde al doble del promedio de la OCDE, que es del 11% (OCDE, 2014). Al igual que en otros niveles educativos, la oferta privada es casi exclusiva para los hijos de familias de ingresos altos. A diferencia de algunos países de la OCDE, el gobierno no ofrece subsidios a los padres de familia para pagar servicios privados de EIAIPI. Los servicios públicos de EIAIPI son gratuitos en el punto de prestación, pero en algunos casos los padres de familia realizan pequeños aportes según sus ingresos (MEN, 2015a). La mayor parte de la inversión pública en la EIAIPI está destinada a la infraestructura y a los salarios de los empleados; se cuenta con muy pocos recursos para mejorar la calidad en aspectos como desarrollo del personal y materiales didácticos.

Los niños menos favorecidos y sus familias reciben incentivos y apoyo adicional para asistir a los servicios públicos de EIAIPI. Desde el 2012, la educación pública es gratuita para todos los niños y la gratuidad del almuerzo escolar ha motivado a las familias vulnerables a acceder al grado de transición en las escuelas. Los programas de bienestar social como Más Familias en Acción y Red Unidos, (anteriormente Juntos) ofrecen atención integral a las familias menos favorecidas. Más Familias en Acción es un programa de transferencias monetarias condicionadas que busca reducir la pobreza y la inequidad mediante aportes monetarios, a condición de que las familias accedan a los servicios de salud y educación, tales como vacunaciones, chequeos médicos y educación primaria y secundaria (véase el Cuadro 1.3 del Capítulo 1). En el 2014, 2,68 millones de familias se beneficiaron de la segunda fase del programa y el gobierno espera aumentar esa cifra a 2,71 millones de familias para el 2018 (DNP, 2015). En el marco del PND, el gobierno ha comenzado a extender las condiciones del programa de tal forma que se incluya la educación preescolar, con el fin de alcanzar la cobertura universal del grado de transición (grado 0). La Red Unidos pretende luchar contra la pobreza extrema en Colombia beneficiando a las familias menos favorecidas (las familias desplazadas y las que pertenecen al nivel 1 del SISBEN), a través de intervenciones en salud y apoyo para el desarrollo de los niños menores de 10 años. Las evaluaciones de estos programas han demostrado efectos positivos en la Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia, especialmente en cuanto a la mejora de la nutrición infantil (Arango 2004 en Vargas-Barón, 2009). A pesar de estos esfuerzos, los altos costos de matrícula en las instituciones privadas y la oferta limitada de servicios públicos de la EIAIPI constituyen grandes obstáculos para el acceso

de la mayoría de los niños colombianos, de los cuales el 60% se considera que vive en condiciones de pobreza.

La financiación para la prestación por parte del MEN y del ICBF se obtiene y es asignada de forma diferente. En el 2011, la CIPI intentó racionalizar las distintas fuentes y canales existentes para la financiación de la EIAIPI, de modo que la mayor parte de la financiación para servicios de EIAIPI distintos de preescolar es canalizada actualmente a través del ICBF como principal agencia responsable de la prestación (Banco Mundial, 2013). La mayor parte de los fondos gestionados por el ICBF provienen del Impuesto sobre la Renta para la Equidad, un impuesto nacional sobre los beneficios y ganancias de los empleadores.² La financiación para la educación preescolar, incluido el grado de transición, es asignada a través del presupuesto nacional y el Sistema General de Participaciones (SGP) (véase el Capítulo 3). También se ha motivado a las entidades regionales certificadas a brindar financiación para la EIAIPI, pero la evidencia y las visitas de terreno indican que solo aquellas con una sólida capacidad financiera y compromiso político con la EIAIPI asignan recursos importantes al sector (véase el Capítulo 1). A pesar de estos esfuerzos, la financiación pública disponible para la EIAIPI es limitada y sigue estando fragmentada entre múltiples fuentes e instituciones, agravando los retos de la gestión y haciendo más difícil la mejora de la eficacia.

Organización de los servicios de educación preescolar y EIAIPI

Los servicios públicos de la EIAIPI se dividen en la prestación de educación preescolar y las tres modalidades del ICBF (tal como se les conoce en Colombia), comunitaria, familiar e institucional. La Tabla 2.1 exhibe los 10 tipos de diferentes de servicios de EIAIPI disponibles para los niños menores de 6 años en Colombia, los cuales han sido desarrollados según los distintos contextos comunitarios.

La mayor parte de la prestación de la EIAIPI se ofrece a través de la modalidad comunitaria que atiende a los niños hasta de 5 años de edad, o hasta que ingresen al sistema educativo, generalmente para familias con empleo remunerado que requieren del cuidado infantil. Este abarca diversos tipos de servicios (Tabla 2.1), entre ellos los hogares comunitarios, que fueron creados en 1987 por el ICBF para las familias y niños menos favorecidos. En promedio 13 niños asisten a un hogar comunitario y reciben atención diaria, 5 días a la semana, incluida la alimentación, los controles nutricionales y suplementos alimentarios. Este tipo de atención involucra un firme compromiso comunitario, puesto que se ofrece en un espacio de la comunidad o en el hogar de una madre de la comunidad. El componente educativo de la modalidad comunitaria se considera débil y uno de los propósitos de la estrategia De Cero a Siempre es transformar algunos de

Tabla 2.1. Tipos de prestación de EIAIPI en Colombia

Modalidad	Servicio de EIAIPI	Proporción de la prestación y beneficiarios (2013/2014)	Características clave
Modalidad comunitaria	Hogar familiar comunitario tradicional Hogares Comunitarios de Bienestar (FAMI) Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados	<ul style="list-style-type: none"> • 69% de toda la prestación de EIAIPI (cerca de 47.158 centros) • 635.208 niños 	Dirigida a niños hasta los 5 años de edad o hasta que ingresan al sistema educativo. En la mayoría de los casos, estos servicios operan en los hogares de madres comunitarias o de la localidad. El componente del cuidado predomina en estos servicios. En el marco de la nueva estrategia, algunas modalidades comunitarias pasarán a ser parte de la modalidad institucional, mientras que la mayoría permanecerán en los hogares de las madres comunitarias.
Modalidad familiar	Centros comunitarios basados en la familia	<ul style="list-style-type: none"> • 25% de toda la prestación de EIAIPI (cerca de 16.779 centros) • 789.610 niños y mujeres embarazadas y lactantes 	El componente del cuidado predomina en esta modalidad, dirigida principalmente a los niños desde antes de nacer hasta los 2 años de edad, pero puede incluir niños hasta los 5 años de edad. La prestación se prioriza para niños y familias que viven en zonas rurales o que tienen dificultad para acceder a espacios de cuidado institucional. El programa incluye visitas domiciliarias educativas y reuniones grupales.
Modalidad Institucional	Centros de Desarrollo Infantil Centros comunitarios multipropósito Centros basados en empresas Otros tipos (jardines sociales, centros infantiles, centros de atención al infante y al niño en edad preescolar).	<ul style="list-style-type: none"> • 7% de toda la prestación de EIAIPI (cerca de 4.468 centros) • 445.489 niños 	El gobierno se ha enfocado en el desarrollo de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), especialmente en las zonas urbanas. Estos tienen un modelo integral que busca promover tanto el cuidado como el componente educativo. El personal incluye docentes, psicólogos, trabajadores sociales, nutricionistas y enfermeras de EIAIPI.
Modalidad de educación preescolar	Pre-jardín y jardín Grado de transición	<ul style="list-style-type: none"> • 197.264 niños en escuelas y colegios públicos • 800.052 niños en escuelas y colegios públicos 	Estos grados son parte de la educación formal y destinados como educación inicial para los niños de 3 a 4 años de edad. Obligatorio y destinado a niños de 5 años de edad, conforme a la Ley 115 de 1994.

Fuentes: Banco Mundial (2013), *Colombia: Early Childhood Development: SABER Country Report 2013*, Banco Mundial, http://wb-g-files.worldbank.org/documents/hdm/ed/saber/supporting_doc/CountryReports/ECD/SABER_ECD_Colombia_CR_Final_2013.pdf; MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

los centros comunitarios para que cumplan los estándares de la modalidad institucional, mejorando así la calidad del apoyo suministrado al aprendizaje (Banco Mundial, 2013; MEN, 2015a).

La modalidad familiar llega a más niños y mujeres embarazadas y lactantes que las otras modalidades, y es especialmente importante para las familias de las zonas rurales con acceso limitado a otras modalidades. La modalidad familiar es implementada desde un espacio comunitario o desde el hogar de una madre de la comunidad. Generalmente cuenta con un docente y un auxiliar pedagógico por cada 40 niños (MEN, 2014a). Un promedio de 12 a 15 familias son atendidas a través de un proveedor y reciben atención integral, desde el apoyo durante el embarazo y la lactancia hasta salud, nutrición y educación infantil. Las familias reciben visitas domiciliarias mensualmente y participan en reuniones educativas. Si bien la cobertura del programa incluye a todos los niños desde antes de su nacimiento hasta los 5 años de edad, este atiende principalmente a niños hasta los 2 años (MEN, 2015a).

La modalidad institucional representa en la actualidad la cuota más pequeña de servicios de la EIAIPI y se ofrece más que todo en zonas urbanas, aunque se espera que absorba la mayor parte del incremento de participación proyectado de niños de edad preescolar (MEN, 2015a). Esta modalidad generalmente se conoce en los países de la OCDE como servicios de EIAIPI prestados en centros y está dirigida a niños entre 2 y 6 años de edad, o hasta que ingresan al grado de transición; sin embargo los niños menores de 2 años pueden participar, si hay cupo. Esta modalidad se puede prestar a través de centros facilitados por el empleador para los hijos de los trabajadores, o a través de Centros de Desarrollo Infantil (CDI) construidos específicamente para ese fin, los cuales brindan atención 5 días en jornada parcial o completa. Estos centros ofrecen comidas y programas de desarrollo infantil, y cuentan con personal especializado en pedagogía, salud y nutrición, trabajo psicosocial y administración. En esta modalidad, los grupos están organizados según la edad, con un docente por cada 20 niños mayores de 2 años (MEN, 2014a).

La educación preescolar en el sistema de educación formal incluye pre-jardín y jardín, y el grado obligatorio de transición. La educación preescolar, especialmente el grado de transición, tiene un enfoque educativo más concreto que otras modalidades de EIAIPI, puesto que busca preparar a los niños para la escuela, aunque cada escuela tiene libertad para diseñar su propio currículo. La cantidad de tiempo que los niños de muy corta edad permanecen en preescolar y la cantidad de comidas que reciben dependen de la escuela y de los recursos locales, y generalmente son más limitados que los ofrecidos por las modalidades comunitaria e institucional.

Monitoreo y aseguramiento de la calidad

De acuerdo con la estrategia De Cero a Siempre, el MEN introdujo los lineamientos de la EIAIPI en el 2014 para proporcionar estándares básicos para las modalidades familiar e institucional (véase MEN, 2014a, 2014b, 2014c, 2014d). Los lineamientos para la modalidad comunitaria están en desarrollo y esperan armonizar más el servicio con la modalidad institucional. Siguiendo la visión integral de la estrategia De Cero a Siempre, estos estándares abarcan todos los aspectos del desarrollo integral de la primera infancia: atención y crianza, salud y nutrición, educación inicial, participación ciudadana y recreación (MEN, 2014a). Los lineamientos abordan componentes y procesos básicos (cantidad de agentes educadores por niño, acción administrativa, necesidades de infraestructura en un contexto integral). Estos ofrecen orientación más clara que en el pasado sobre las competencias y la capacitación esperada del personal. También brindan pautas sobre el tipo de actividades que se deben llevar a cabo en las distintas modalidades, centrándose en experiencias asociadas al juego, la exploración, el arte y la literatura (véase MEN, 2014a). Sin embargo, los lineamientos no establecen metas sobre los resultados educativos y de desarrollo de los niños. Casi todos los países de la OCDE tienen un currículo o estándares de aprendizaje desde la edad de 3 años hasta el inicio de la escolaridad obligatoria, centrados en el desarrollo cognitivo y socio-afectivo, y con un fuerte enfoque en el juego (OCDE, 2012a). Colombia no tiene un currículo ni estándares nacionales de aprendizaje para los niños de edad preescolar y son los prestadores de servicios y los empleados quienes toman las decisiones sobre las competencias básicas que deben fomentarse, de qué manera y en qué nivel (OCDE, 2012a).

El sistema para realizar el monitoreo y asegurar que las instituciones cumplan los estándares básicos de la EIAIPI en cierta medida parece fragmentado. El ICBF es responsable del monitoreo de los estándares en todos sus servicios de EIAIPI a través de su oficina de Aseguramiento de Calidad, incluida la auditoría, certificación y supervisión de los proveedores de servicios (ICBF, 2014a). Aunque el MEN establece los estándares, este no regula los mecanismos que utiliza el ICBF para evaluar y calificar la calidad de sus servicios (Banco Mundial, 2013). El ICBF tiene una serie de sistemas de información que recopilan información sobre los niños y servicios que maneja directamente, incluido el Sistema de Información para la Primera infancia, Cuéntame y el Sistema Único de Información de la Niñez (SUIIN) (ICBF, 2014b, 2014c). Sin embargo, la mayoría de los servicios son prestados por terceros, respecto a los cuales el ICBF tiene limitaciones de monitoreo. El Sistema de Información para la Primera Infancia y los mecanismos de aseguramiento de calidad se enfocan únicamente en los servicios prestados a través del sistema escolar, y no están integrados con los sistemas del ICBF. El MEN ha iniciado un pilotaje del Sistema de Seguimiento y Monitoreo Niño

a Niño (SSNN), un sistema de información que busca combinar los distintos sistemas de información del sector para mejorar la información y gestionar acciones puntuales para cada niño en los municipios (ICBF, 2014d).

El monitoreo y el aseguramiento de calidad de las instituciones de EIAIPI no se regula aún a nivel central, aunque el ICBF ha introducido un procedimiento de autoevaluación de desempeño en sus instituciones. Existen cuatro herramientas principales de aseguramiento de la calidad que las instituciones del ICBF pueden utilizar: 1) un registro anual de los niños matriculados; 2) una encuesta de satisfacción del usuario para los padres de familia, formulada e implementada por el proveedor de la EIAIPI; 3) análisis de la información que depende de los datos recopilados por cada proveedor; y 4) una evaluación de la implementación de la política por parte de cada proveedor. Las visitas a las sedes realizadas por el equipo de revisión no evidenciaron el uso de estas herramientas por los distintos servicios de la EIAIPI. Las visitas de revisión evidenciaron además que las instituciones de EIAIPI reciben escasa retroalimentación sobre cómo mejorar la calidad de sus servicios.

El gobierno reconoce la necesidad de fortalecer el aseguramiento de calidad. El PND 2014-2018 busca introducir mecanismos adicionales de monitoreo y aseguramiento de calidad que proporcionen más información sobre la calidad de los servicios de EIAIPI, incluidos aquellos manejados por el ICBF y los proveedores privados (véase el Aspecto 3 de la política).

Agentes educativos y docentes de preescolar

Colombia ha invertido esfuerzos y recursos importantes en mejorar la calidad del personal de EIAIPI, especialmente los agentes educativos. Hasta hace poco los requisitos de cualificación eran demasiado bajos. A las madres comunitarias, quienes constituyen la mayor parte del personal de EIAIPI (cerca de 62.000 en el 2014) no se les exige ni siquiera educación secundaria (MEN, 2015a). Los lineamientos de la EIAIPI del 2014 para las modalidades comunitaria e institucional exigen que las madres comunitarias nuevas y antiguas, y cualquier proveedor de atención infantil del ICBF obtenga un título técnico profesional (una cualificación superior de corta duración, equivalente al grado 5 de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación; véase el Capítulo 5) en pedagogía o en desarrollo infantil, además de contar con cinco años de experiencia (véase MEN, 2014a). Todos los agentes educativos en las modalidades comunitaria, familiar e institucional del ICBF también deben participar en un taller introductorio de 60 horas sobre los lineamientos y estándares de atención integral, aunque hay indicios de que las actividades profesionales son muy básicas y están más enfocadas en problemas administrativos que en pedagogía. Asimismo, las oportunidades de formación en el empleo y desarrollo profesional parecen limitadas. Si bien

los nuevos lineamientos de la EIAIPI anticipan evaluaciones más sólidas, actualmente no existe un sistema formal de evaluación de prestadores de atención infantil, ni un mecanismo claro para abordar preocupaciones por la calidad que pudieran presentarse con relación al trabajo del personal (véase MEN, 2014a).

En cuanto a beneficios laborales, el personal de las modalidades de atención infantil del ICBF es contratado por prestadores individuales que deciden libremente qué tipo de contrato reciben. El salario devengado es por lo menos el mínimo legal o su equivalente, según el número de días trabajados durante el mes. Está demostrado que el pago varía considerablemente según el proveedor de servicios y la región. Por ejemplo, los docentes de EIAIPI en el programa Buen Comienzo de Medellín devengan un salario mensual de USD 653, mientras que el salario mensual de los docentes en Bogotá es de USD 759 y las madres comunitarias del programa nacional de modalidad comunitaria reciben USD 146 por mes (Araujo, Lopez-Boo y Puyana, 2013). En general, el personal de las modalidades del ICBF devenga menos ingresos que los docentes de preescolar, aunque están a cargo de la atención integral de niños de la misma edad. Tampoco reciben el reconocimiento de empleados del sector público que obtienen los docentes de preescolar (Londoño y Romero, 2005, en Vegas y Santibáñez, 2010). La evidencia indica que la remuneración y otras condiciones laborales tienen un impacto indirecto en la calidad de la EIAIPI, rotación del personal y situación general de la fuerza laboral de la EIAIPI (OCDE, 2012a).

Los docentes de preescolar de grado de transición en los servicios públicos de la EIAIPI están sujetos a los mismos requisitos de los docentes de educación primaria (véase el Capítulo 3). Deben contar mínimo con un título de licenciatura o poseer un certificado de normalista de una Escuela Normal Superior (ENS) en educación infantil, educación especial, psicología, pedagogía, psicología educativa o educación preescolar. Además, los docentes de preescolar —al igual que los docentes de educación básica— deben presentarse a concurso de ingreso y matricularse en un registro (Escala Docente) que clasifica el nivel profesional de los docentes y calcula su salario (véase el Capítulo 3). La diferencia entre niveles de cualificación indica que los docentes de preescolar tendrían mejor capacidad y conocimiento pedagógico que las madres comunitarias, lo que implica diferencias significativas en la calidad y el apoyo educativo a los que los niños de edad preescolar pueden acceder.

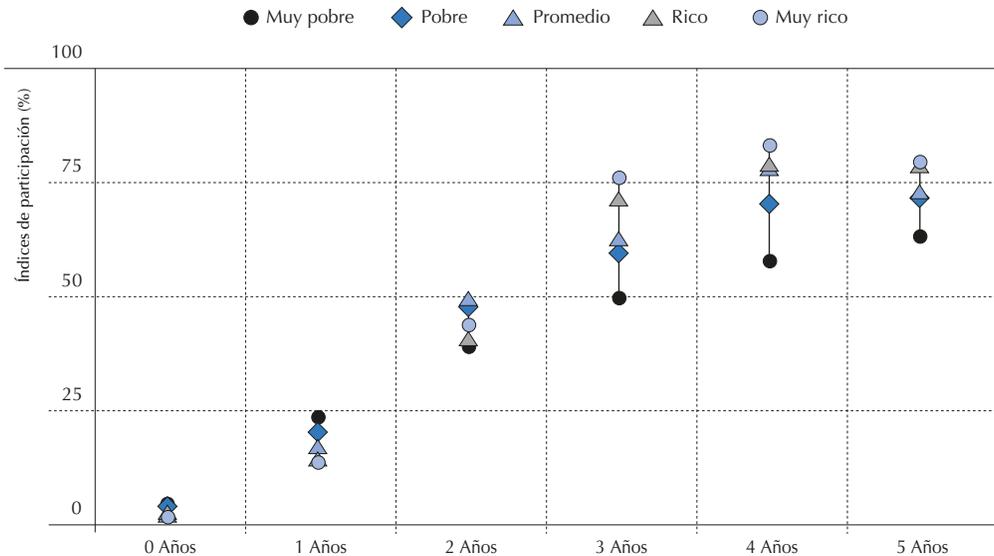
El liderazgo también varía según la modalidad. Los servicios del ICBF son dirigidos por coordinadores del ICBF y la prestación de preescolar en las escuelas y colegios está bajo la dirección del directivo docente (véase el Capítulo 3). Al igual que los docentes de preescolar, los coordinadores del ICBF deben tener un título de pregrado en ciencias sociales o humanidades,

educación o administración y un año de experiencia profesional. Se requieren una serie de competencias clave como liderazgo, trabajo en equipo, toma de decisiones, solución de conflictos y competencias administrativas (MEN, 2015a). La información sobre el liderazgo institucional en los servicios de la EIAIPI es limitada.

Principales tendencias de acceso, equidad y calidad

La meta a largo plazo del gobierno es lograr que todos los niños tengan acceso a la EIAIPI. Actualmente, Colombia tiene cerca de 5,1 millones de niños menores de 6 años de edad, el 11% de la población total; de modo que este será un proyecto significativo. La cantidad de niños y mujeres embarazadas o lactantes que utilizan los servicios de EIAIPI (sin incluir el preescolar) aumentó de 1,3 millones a 1,9 millones entre el 2010 y el

Figura 2.2 Porcentajes de participación en la EIAIPI por nivel socioeconómico (2012)



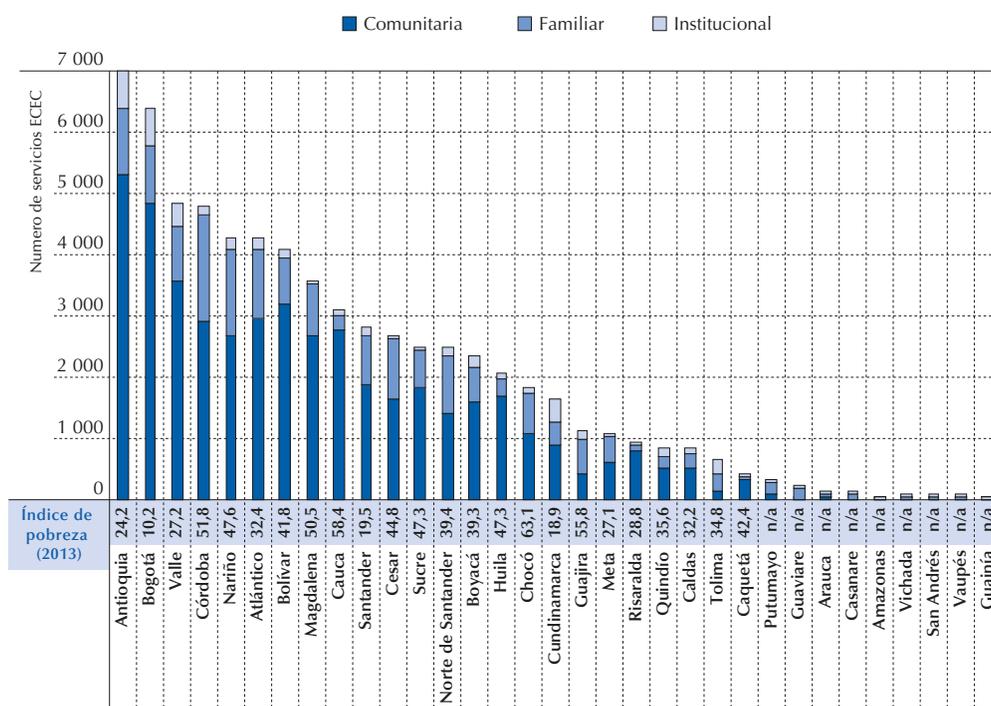
Fuente: Bernal, R. (2014), “Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia”, *Cuadernos Fedesarrollo*, No. 51, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia, www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2014/04/debate_pres_2014_cuad51.pdf.

2014 (MEN, 2015a). En el año 2014, había además cerca de 197.264 niños matriculados en educación preescolar y 800.052 en grado de transición; sin embargo, estas cifras muy posiblemente incluyen niños mayores de 5 años (MEN, 2015a). Aunque la participación en los servicios de EIAIPI está en

aumento, las proporciones se mantienen muy por debajo de la mayoría de los países de la OCDE y de muchos países en América Latina.

En el 2013, solo el 48% de los niños de 3 años y el 75% de los niños de 4 años estaban matriculados en educación para la primera infancia (ISCED 0), frente a los promedios respectivos del 70% y el 82% de la OCDE. La participación en el grado de transición es obligatoria en Colombia para los niños de 5 años de edad desde 1994. Si bien el 79% de los niños de 5 años estaba matriculado en educación de primera infancia o educación primaria en el 2013, solo el 63% se encontraba en grado de transición en el 2012; esta cifra ha mostrado un escaso aumento en la década pasada (MEN; 2015b). Asimismo, el 3,1% de los niños en grado de transición abandonó el sistema educativo en el 2013, un índice de deserción anual similar al de primaria (3,2%) y educación media (3,1%) (MEN, 2015a).

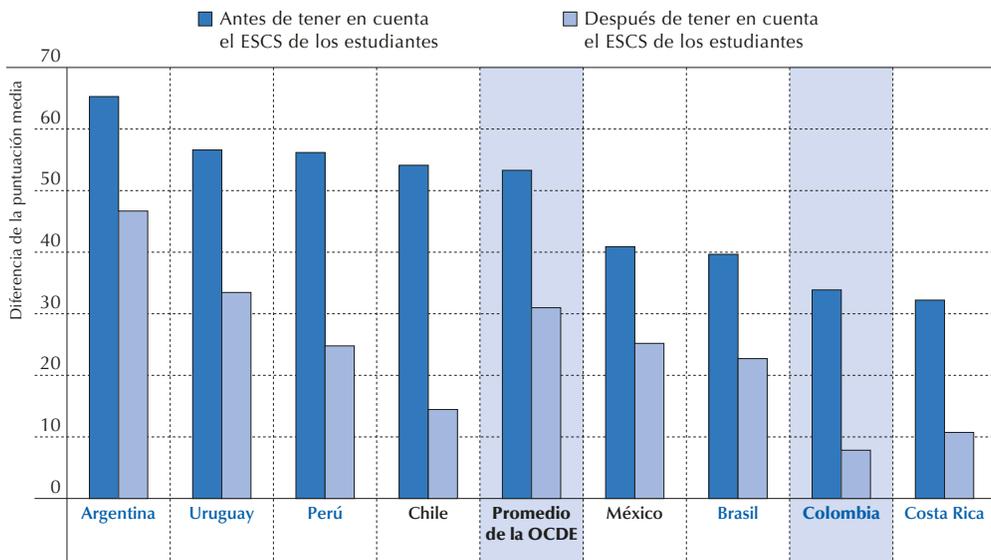
Figura 2.3 Servicios de la EIAIPI e índices de pobreza por departamento (2013)



Fuente: DANE (2015), “Pobreza y desigualdad”, página web del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/pobreza; MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

Frente a los elevados índices de pobreza infantil, la política gubernamental ha dado prioridad a la ampliación de servicios de EIAIPI para las familias vulnerables y desfavorecidas. No obstante, el acceso permanece fuera del alcance de muchos niños en condición de pobreza, especialmente en las zonas rurales (Álvarez et al., próximo a publicarse). La Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia llega a solo dos de cada cinco niños desfavorecidos en Colombia (Bernal, 2014; CIPI, 2013b). La tasa global de participación de los niños de 3 a 5 años es mucho más alta entre los niños de las familias más adineradas que los niños de los grupos menos favorecidos. Los niños de orígenes más privilegiados (primer y segundo quintil más ricos) tuvieron índices de participación en EIAIPI más elevados, en las edades de 0 a 5 años, del 46% y el 40%, respectivamente (2012). Sin embargo, entre los niños más pequeños (0 a 1 año), aquellos del quintil inferior tuvieron mayor probabilidad de beneficiarse de los servicios de EIAIPI que los niños de niveles más altos de ingresos, principalmente en la modalidad familiar (Bernal, 2014) (Figura 2.2).

Figura 2.4 Diferencias en el desempeño en matemáticas según la asistencia a educación preescolar (2012)



Nota: ESCS hace referencia al índice PISA de estatus económico, social y cultural. los países que no pertenecen a la OCDE se muestran en azul.

Fuente: OCDE (2013), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed*, PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.

Las tasas de pobreza infantil son más altas en zonas rurales, donde cerca del 89% de los niños hasta los 6 años vive en condiciones socioeconómicas de vulnerabilidad (Bernal, 2014). Las modalidades institucional y de educación preescolar son más limitadas en las zonas rurales empobrecidas, donde la mayoría de las familias dependen de las modalidades familiar y comunitaria para los servicios de EIAIPI. Aunque presta una valiosa atención, esta última ofrece menos apoyo educativo a niños que probablemente necesiten ayuda especial para hacer una transición exitosa hacia la escuela (Figura 2.3).

La participación en los servicios de EIAIPI en Colombia ofrece beneficios positivos para el aprendizaje en el transcurso de la vida. Los niños colombianos que asistieron a EIAIPI al menos durante un año tuvieron un mejor desempeño que aquellos que no lo hicieron, en los tres dominios medidos por las Pruebas PISA 2012 (comprensión lectora y escritora, matemáticas y ciencias). No obstante, la correlación es menos sólida que en la mayoría de los países de la OCDE, lo cual sugiere que los estándares de calidad pueden ser bajos en muchas de las instituciones prestadoras de EIAIPI. Los beneficios de la EIAIPI en Colombia también parecen bajos en comparación con los de otros países en América Latina y registran una baja frente a países seleccionados (Figura 2.4). Estos hallazgos del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes son coherentes con un estudio sobre EIAIPI en 15 países de América Latina, el cual indica que la participación en servicios de EIAIPI en Colombia tuvo el impacto más bajo en cuanto a competencias de idiomas y matemáticas en los grados 3 y 5 de todos los países incluidos en la muestra (UNESCO, 2010).

Aspectos clave de la política educativa

Colombia ha tenido avances importantes en cuanto al desarrollo y ampliación de la prestación de la EIAIPI, pero los sistemas de la EIAIPI aún están en sus principios, y a Colombia le espera un largo camino para alcanzar los niveles de cobertura y calidad, observados en la mayoría de países de la OCDE. En esta travesía, Colombia puede aprovechar las lecciones aprendidas a través de la experiencia internacional a fin de mejorar el acceso y ofrecer un mejor apoyo al desarrollo y aprendizaje temprano de los niños. Los beneficios potenciales de tal progreso serían significativos para los niños y las familias, para el desempeño del sistema educativo y para un mayor desarrollo social y económico de Colombia (OCDE, 2012a). Este capítulo identifica tres aspectos de la política en los cuales Colombia se debe enfocar para alcanzar estos logros: 1) mejorar los beneficios educativos de la EIAIPI; 2) garantizar el acceso universal y la transición exitosa a la educación; y 3) fortalecer la estructura global del sistema de la EIAIPI.

Aspecto 1 de la política: mejorar los beneficios educativos de la EIAIPI

La estrategia colombiana De Cero a Siempre promueve un enfoque integral de la EIAIPI que aborda todos los aspectos del bienestar y desarrollo infantil, desde la atención, la salud y la nutrición hasta la educación, el juego y la socialización. Esta es una característica positiva del sistema de la EIAIPI en Colombia. Para su desarrollo y aprendizaje, es vital abordar al niño en su condición de persona integral, y la mayor parte de los países de la OCDE procuran garantizar que los servicios de la EIAIPI satisfagan la gama completa de necesidades físicas, sociales, emocionales y cognitivas del niño (OCDE, 2012a). Sin embargo, en la práctica no todos los aspectos de esta visión integral han recibido atención similar en Colombia. En particular, la dimensión educativa de la EIAIPI para los niños menores de 6 años, parece estar considerablemente subdesarrollada, con escasa atención prestada al desarrollo de las competencias básicas de tipo cognitivo, social y emocional que todos los niños necesitan desarrollar satisfactoriamente en la escuela y en la vida. Una reciente evaluación la modalidad institucional colombiana registró prácticas compuestas casi exclusivamente de juego libre y prácticamente sin ninguna actividad estructurada (Bernal et al., 2012). Las visitas a las sedes y las entrevistas realizadas por el equipo de revisión confirmaron la prevalencia de tales prácticas y la carencia de un énfasis firme en el aprendizaje del niño. El impacto limitado de la EIAIPI en los puntajes de las pruebas PISA en Colombia, comparado con países de la OCDE y de América Latina, sugiere que el aspecto educativo de los servicios para la primera infancia podría mejorarse. Esta sección analizará tres instrumentos de la política mediante los cuales Colombia podría mejorar los beneficios formativos de la educación de la primera infancia: 1) establecer expectativas de aprendizaje; 2) fortalecer las habilidades del personal de EIAIPI; y 3) apoyar los entornos de aprendizaje en el hogar de los niños. Se presta atención especial al tipo de apoyo para los niños colombianos menos favorecidos, quienes serían los más beneficiados de un sistema de EIAIPI más enfocado en el aprendizaje.

Establecer expectativas de aprendizaje

Es importante establecer expectativas claras sobre el aprendizaje y desarrollo de los niños debido a muchas razones. En primer lugar, proporciona una expectativa explícita de desarrollo de una diversidad de competencias en los niños durante sus años de preescolar. En segundo lugar, determina el rango y nivel esperado de aprendizaje, lo cual constituye la base para otras políticas tales como un currículo que describa como se puede desarrollar el aprendizaje de los niños según estándares específicos, programas de formación para el personal, herramientas de monitoreo infantil y otros materiales de apoyo. Tercero, las expectativas claras de aprendizaje pueden ofrecer orientación valiosa al personal sobre las competencias que los niños deben desarrollar.

Esto resultaría especialmente valioso para orientar al personal que ha recibido poca capacitación formal. Cuarto, a medida que la prestación de la EIAIPI se amplía, la calidad y el impacto podrían ocasionalmente disminuir (Duncan y Magnuson, 2013). El tener expectativas claras sobre los resultados del aprendizaje de los niños promueve un nivel más uniforme de calidad entre los distintos proveedores y proporciona una base a los ministerios nacionales y a los proveedores y al personal de EIAIPI para monitorear el progreso y garantizar que no se pongan en riesgo los estándares de calidad a medida que el acceso aumenta.

A diferencia de los países de la OCDE, Colombia no tiene un currículo ni estándares de aprendizaje de la edad temprana. Si bien los lineamientos del MEN para el 2014 sobre modalidades familiar e institucional ofrecen una guía general del aprendizaje en estas instituciones, su énfasis está principalmente en los estándares mínimos de operación tales como requisitos de instalaciones y espacios, certificación del personal, la proporción niños-personal y los requisitos pedagógicos del personal de EIAIPI. Estos lineamientos no definen las expectativas de aprendizaje en cuanto al desarrollo social, afectivo ni cognitivo de los niños en las distintas edades ni establecen las áreas temáticas que se deberían impartir en los espacios de EIAIPI. Tampoco proporcionan orientación sobre la forma como el personal podría facilitar y monitorear tales resultados. El equipo de revisión de la OCDE no encontró evidencia de disponibilidad de orientación para los proveedores o el personal sobre qué se espera que los niños sepan o hagan para lograr una transición satisfactoria a la escuela.

La mayoría de los países de la OCDE, así como la mayoría de los países de América Latina, ha implementado un marco que especifica lo que los niños deben aprender y hacer mientras reciben Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia y cuáles deben ser las metas de desarrollo de cada edad específica o al final del preescolar. En casi todos los países de la OCDE existe un currículo de los años de preescolar (generalmente desde la edad de tres o cuatro años) que define las áreas temáticas que se deben enseñar y generalmente proporciona orientación pedagógica para el personal. Un número cada vez mayor de países también está formulando currículos para la edad temprana (niños menores de tres años), a medida que aumenta la conciencia sobre la importancia de estos años en la determinación de resultados de aprendizaje más adelante en la vida (OCDE, 2015). Chile, Brasil y Uruguay, en América Latina, cuentan con currículos de dos ciclos de EIAIPI, para los niños de 0 a 3 años y de 3 a 6 años, respectivamente (UNESCO, 2010).

Los estudios sobre experiencias internacionales indican que existe una amplia gama de enfoques sobre estándares de aprendizaje temprano y currículos de EIAIPI (OCDE, 2012a, 2015). Algunos países, especialmente muchos de los países nórdicos y del centro de Europa mantienen un enfoque

amplio e integral del desarrollo desde los primeros años hasta la edad escolar, y hacen un énfasis similar en una serie de dominios, entre ellos el desarrollo físico y motriz, el desarrollo socio afectivo, las competencias personales y sociales, el desarrollo artístico y cultural, y metodologías originales (es decir, basadas en experiencias de vida) respecto a la comprensión lectora y escritora y el pensamiento matemático y científico. Otros países, entre ellos Francia y muchos países anglófonos, han adoptado un planteamiento más normativo que hace un mayor énfasis en áreas de aprendizaje tipo escolar, como desarrollo matemático, comprensión lectora y escritora, donde el aprendizaje del niño es esencial y la gama de experiencias brindadas al niño desempeña una función secundaria (OCDE, 2006). En vez de establecer un contraste muy agudo entre los dos enfoques, sería más acertado considerarlos como una secuencia continua donde distintas áreas de aprendizaje y aspectos del desarrollo infantil reciben distintos niveles de énfasis.

El enfoque escogido por un país debe responder al contexto y etapa de desarrollo de la EIAIPI, así como las necesidades específicas de los niños de muy corta edad a los cuales se destinan los servicios de la EIAIPI. Los factores que se deben tener en cuenta son el alcance de la formación pedagógica de los profesionales de la EIAIPI, la disponibilidad y uso de recursos y los niveles de desarrollo existentes en los niños. Cuando los niños enfrentan obstáculos de aprendizaje, por ejemplo debido a ambientes de aprendizaje en el hogar poco adecuados o inexistentes, y cuando el personal no tiene las competencias y la experiencia suficiente, un currículo normativo puede ofrecer mejor orientación y apoyo al aprendizaje temprano que un enfoque más general (OCDE, 2012a).

Inglaterra (Reino Unido) proporciona un ejemplo de un currículo bien definido para la edad temprana, con áreas temáticas y metas de desarrollo específicamente definidas, así como expectativas de aprendizaje al concluir la EIAIPI. La Educación Preescolar (EYFS) abarca niños desde su nacimiento hasta la edad obligatoria de escolaridad y se enfoca en siete dominios de aprendizaje que buscan mejorar la preparación educativa: comunicación y lenguaje; desarrollo físico; desarrollo individual, social y afectivo; comprensión lectora y escritora, matemáticas; conocimiento del mundo y expresión artística y diseño (DfE, 2014; Anders, próximo a publicarse). Se definen metas específicas para cada una de las áreas y se evalúa el progreso de los niños a los dos años y antes de hacer la transición a la escolaridad obligatoria, generando un Perfil de EYFS para cada niño, el cual es entregado a los padres del niño y a los docentes de la escuela primaria (DfE, 2014).

En Colombia, también existen iniciativas que podrían ayudar a documentar el desarrollo de estándares nacionales de aprendizaje temprano y un currículo de EIAIPI. Algunas Entidades Territoriales Certificadas — como Bogotá— ya han desarrollado un currículo preescolar que proporciona expectativas de aprendizaje para cada etapa del desarrollo del niño y que

se sincroniza con el currículo escolar (Cuadro 2.2). Un aspecto valioso del enfoque del currículo de Bogotá es la inversión en formación de los docentes, a fin de garantizar el apoyo al personal para la implementación de lineamientos de aprendizaje.

Crear una fuerza laboral competente de EIAIPI

La calidad de un sistema de EIAIPI depende en gran medida de la calidad de su fuerza laboral. La educación inicial y la capacitación, así como el desarrollo profesional, afectan el conocimiento y las competencias pedagógicas del personal, lo cual a la vez determina la práctica docente e influye en el rendimiento de los niños (Sylva et al., 2004; OCDE, 2006). Colombia ha realizado esfuerzos significativos para aumentar las competencias de su fuerza laboral de EIAIPI, a excepción de la preescolar; especialmente en lo relacionado con las cualificaciones de las madres comunitarias. A través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), cerca de 43.000 madres comunitarias han sido capacitadas y certificadas como técnicas profesionales en atención integral a la primera infancia (un programa de educación superior de corta duración; véase el Capítulo 5) mientras que un pequeño grupo selecto (1.600) se ha beneficiado de subsidios para obtener una licenciatura en educación de primera infancia (MEN, 2015). Un número adicional de 38.000 madres comunitarias se ha beneficiado de cursos cortos de capacitación. La evaluación de las madres comunitarias certificadas por el SENA indica un incremento en la calidad de la atención en las modalidades comunitarias y mayor interacción con los niños y los padres de familia (MEN, 2015; Bernal, 2014). Otro avance positivo fue la introducción de los lineamientos de cualificación del personal de EIAIPI como parte de los lineamientos técnicos elaborados por el MEN en el 2014. Los perfiles brindan mayor claridad sobre los tipos de competencias y estándares profesionales que deben alcanzar las personas que trabajan con niños (véase MEN, 2014a). Estos son avances importantes; sin embargo, es evidente que a pesar de estos esfuerzos, las cualificaciones, capacitación y condiciones laborales de la mayor parte del personal de EIAIPI en Colombia están por debajo de las de la fuerza laboral de EIAIPI en países de la OCDE.

Cuadro 2.2. Introducir los lineamientos de enseñanza en Bogotá

Bogotá ha desarrollado lineamientos de aprendizaje para la educación inicial como parte de su estrategia de desarrollo para cuatro años, *Bogotá Humana* 2012-2016, y la iniciativa de mejoramiento de la jornada completa Bogotá busca garantizar que todas las escuelas y colegios públicos proporcionen educación de calidad y acceso a los niños desde pre-jardín o los 3 años de edad, hasta el Grado 12. Al igual que la política de jornada única, la jornada completa busca aumentar a 40 horas semanales el horario escolar de todos los estudiantes, incluidos los niños que reciben servicios de EIAIPI en las escuelas y colegios.

Cuadro 2.2. Introducir los lineamientos de enseñanza en Bogotá (Continuación)

A fin de mejorar la calidad de la educación, Bogotá ha introducido además objetivos claves para los niños de 3 a 5 años de edad, al igual que objetivos para otros niveles educativos (hasta el Grado 12). Los lineamientos del currículo de la educación inicial están basados en cuatro pilares clave: juego, arte, literatura y exploración. Esto forma parte del ciclo de aprendizaje de los niños y está vinculado al currículo de la educación básica. El desarrollo docente también forma parte de la estrategia.

Asimismo, Bogotá ha implementado metas ambiciosas para ampliar el acceso a la EIAIPI. El gobierno de Bogotá busca aumentar el acceso y la participación en la EIAIPI al 90% para todos los niños de 0 a 5 años de edad entre el 2012 y el 2016, y crear 270.000 cupos adicionales para niños de 0 a 5 años de edad. Bogotá ya ha ampliado los servicios de EIAIPI, de 121.294 niños en 2011 a 225.430 niños de 0 a 5 años (Alcaldía de Bogotá, 2014).

Fuente: Educación Bogotá (2015), “Educación inicial”, página web de Educación Bogotá, www.educacionbogota.edu.co/temas-estrategicos/curriculo-40-40/educacion-inicial (citado en 7 de agosto de 2015).

Mejorar las competencias pedagógicas de personal de preescolar y de EIAIPI

La información a nivel del sistema sobre la calidad del personal de preescolar y de EIAIPI es limitada. No obstante, una metarrevisión realizada recientemente sobre las evaluaciones cualitativas sugiere niveles bajos de competencias pedagógicas en todos los ámbitos de prestación de EIAIPI (Bernal, 2014). Con base en un rango de indicadores de uso internacional, que incluye indicadores de calidad de proceso, la calificación promedio de los prestadores fue 3, de un máximo de 7.³ La modalidad institucional tuvo un desempeño ligeramente mejor en general, pero no de manera significativa, y fue considerada menos efectiva que la modalidad comunitaria en cuanto a indicadores tales como interacciones adulto-niño, uso del idioma y uso de actividades orientadas a la educación. Esta evidencia de competencias pedagógicas relativamente débiles fue complementada mediante observaciones efectuadas durante la visita de revisión. Durante las entrevistas, el personal de las modalidades de EIAIPI describió principalmente modelos pedagógicos de tareas iniciadas por los niños, sin referencia al desarrollo de competencias, a la estructuración ni a la preparación para la escuela. Si bien se enfoca en el bienestar de los niños, el personal parecía carecer de preparación sobre cómo ayudar a los niños a construir sentido a partir de sus experiencias y facilitar el desarrollo de conceptos y competencias. Las entrevistas con personal de preescolar en los centros educativos reflejaron mejor educación y capacitación que la del personal de EIAIPI, si bien enfrentan muchos de los mismos retos como docentes, por ejemplo conocimiento pedagógico limitado y falta de acceso al desarrollo profesional y a la retroalimentación.

La evidencia internacional señala las características que debería tener el personal a fin de incentivar un entorno pedagógico de alta calidad que facilite interacciones significativas con los niños y mejore su rendimiento. Estas incluyen la buena comprensión del desarrollo y aprendizaje infantil; la habilidad para desarrollar las perspectivas de los niños y dar respuesta a sus necesidades y desarrollo; competencias de liderazgo y solución de problemas; habilidad para desarrollar el plan de estudios; y un muy buen vocabulario y habilidad para hacer que los niños expresen sus ideas (OCDE, 2012b). Cualquiera que sea el enfoque curricular seleccionado y la medida en que se motive al niño o al docente a liderar las actividades, las políticas pedagógicas en los países de la OCDE coinciden en la necesidad de tener personal altamente calificado, capaz de orientar, facilitar y estructurar interacciones para que los niños desarrollen conceptos y habilidades clave (Anders, próximo a publicarse).

En Colombia, donde una diversidad de instituciones proporcionan la capacitación al personal de EIAIPI, un marco pedagógico y un currículo básico único de capacitación, alineado con el currículo de primera infancia y las expectativas de aprendizaje establecidas para los niños, podrían ayudar a mejorar las competencias pedagógicas del personal de EIAIPI y garantizar estándares más uniformes entre instituciones. Los lineamientos presentados por el MEN en el 2014 son un punto de partida valioso, pero no avanzan lo suficiente en la definición del contenido y metas del aprendizaje temprano y el tipo de actividades y prácticas mediante las cuales se pueden alcanzar. Sin esta orientación, el personal —especialmente si no tiene experiencia ni capacitación— puede volver al enfoque pedagógico del “dejar hacer”, lo cual no logra desarrollar las competencias cognitivas que los niños necesitan para tener bases sólidas para su educación y la vida.

El fortalecimiento de las competencias pedagógicas del personal de preescolar y EIAIPI, especialmente el correspondiente a las modalidades del ICBF también necesitará más oportunidades de desarrollo profesional, un sistema eficiente de evaluación y los incentivos adecuados. El personal de atención infantil tiene acceso limitado a los programas de desarrollo profesional, si bien la evidencia internacional señala la importancia del desarrollo y la capacitación continua para mejorar la calidad de los servicios y resultados de la EIAIPI (OCDE, 2012a). Asimismo, no existe un sistema formal de evaluación, lo cual quiere decir que la retroalimentación sobre el desempeño del personal depende de la capacidad de los coordinadores de cada institución. Los sistemas bien diseñados para evaluar el desempeño del personal pueden contribuir a identificar las necesidades de capacitación y fortalecer a la vez la calidad del personal (OCDE, 2015). Una encuesta reciente de los países de la OCDE destaca la autoevaluación como una herramienta importante para mejorar las competencias del personal de EIAIPI y para incentivar una mayor reflexión y sensibilización sobre la práctica

y los procesos pedagógicos (OCDE, 2015). Tanto el ICBF como el MEN tienen planes para mejorar la evaluación del personal, pero tales políticas a nivel escolar han tendido a desempeñar funciones administrativas más que propósitos de mejoramiento (MEN, 2014a).

Elevar la condición de la fuerza laboral de EIAIPI y fortalecer el liderazgo

La diferencia significativa de los salarios, beneficios y estatus entre prestadores de atención infantil y docentes de preescolar contradice la tendencia general en los países de la OCDE de incorporar la fuerza laboral de EIAIPI a la profesión convencional de la docencia. Esto generalmente implica garantizar que todo el personal de EIAIPI con una responsabilidad mayor sobre los niños en sus años de preescolar tenga por lo menos un título en educación postsecundaria y capacitación equivalente a la de los docentes de básica primaria (OCDE, 2012b). Este cambio es visto no solo como una forma de elevar la calidad y el estatus de la fuerza laboral de EIAIPI, sino como apoyo a la transición de los niños desde la EIAIPI hacia la escuela (véase el Aspecto 2 de la política). Colombia ha aumentado la capacitación exigida a los docentes de EIAIPI de la modalidad institucional: título de normalista de una Escuela Normal Superior (ENS), título tecnológico en educación o título de pregrado en artes plásticas, música, lingüística o idiomas, adicional a 1 a 2 años de experiencia laboral en el campo de la EIAIPI. Esto difiere del personal de las modalidades del ICBF, el cual requiere un título técnico profesional (el nivel más bajo de la cualificación superior en Colombia; véase el Capítulo 5) y 5 años de experiencia laboral en EIAIPI (MEN, 2014a, 2015). Las condiciones laborales siguen siendo muy dispares, con diferencias considerables en remuneración, ascenso de carrera, incentivos y beneficios entre proveedores, modalidades y regiones. Alcanzar mayor uniformidad en condiciones laborales tiene implicaciones de alto costo y sería importante evitar que se creen obstáculos a la ampliación de los servicios de EIAIPI. No obstante, para Colombia debería ser un objetivo a mediano plazo para avanzar hacia condiciones laborales más equitativas, si se trata de elevar el estatus y la calidad de la fuerza laboral de la EIAIPI y garantizar que los niños de la misma edad reciban servicios con estándares similares.

Construir una fuerza laboral competente también exige una firme capacidad de liderazgo de los coordinadores de la EIAIPI. Esto último es clave para mejorar la calidad del personal, así como para motivar e incentivar al personal de la EIAIPI (OCDE, 2012a). Colombia ha adoptado medidas positivas para fortalecer el liderazgo de la EIAIPI. Como se indica en los lineamientos técnicos presentados en el 2014, los coordinadores de los servicios de EIAIPI deben tener un título de pregrado en ciencias sociales o humanidades, educación o administración y un año de experiencia

profesional. La ampliación de la modalidad institucional también parece haber logrado mejor coordinación y supervisión del personal. Un factor importante para mejorar la calidad de los servicios de EIAIPI es garantizar que los líderes y gestores de los servicios de EIAIPI tengan las cualificaciones necesarias y las oportunidades de desarrollo profesional, no solo para gestionar sus instituciones sino para convertirse en líderes pedagógicos y apoyo para su personal (OCDE, 2012a).

Elevar los estándares y ampliar, a la vez, la fuerza laboral

Con metas de cobertura ambiciosas, Colombia necesitará encontrar nuevas formas para mejorar la calidad del personal e incrementar al mismo tiempo la cantidad de trabajadores y docentes de EIAIPI. La estrategia de capacitación de las madres comunitarias de Colombia ha sido eficaz para ampliar la atención hasta el momento, pero es difícil que pueda satisfacer las necesidades de un sistema que debería preparar a los niños para el aprendizaje y la escuela. Una oportunidad para atraer personal adicional para la EIAIPI, que no ha sido explorada, es el exceso de la oferta actual de docentes calificados de primaria, de los cuales unos podrían ser los adecuados para el trabajo de EIAIPI. No parece haber un esfuerzo específico para canalizar este recurso inexplorado en el sector de la EIAIPI. Los docentes de primaria podrían no solo contribuir al suministro de personal de EIAIPI sino también mejorar la calidad del personal, si cuentan con la capacitación adecuada. Inglaterra (Reino Unido) actualmente asigna más docentes escolares a entornos de EIAIPI como estrategia para aumentar el número de personal pedagógico con calificaciones formales avanzadas (Anders, próximo a publicarse). Otras opciones para aumentar las competencias y atraer personal adicional, incluyen becas u otras formas de ayuda financiera para posibles miembros del personal; oferta de modelos de capacitación más flexibles, especialmente en zonas rurales, tales como posibilidades de combinar estudio y trabajo y participar en cursos de módulos intensivos o programas a distancia; y readiestramiento para aquellos con la experiencia pertinente (OCDE, 2012a).

Apoyar el entorno de aprendizaje en el hogar de los niños

Los padres de familia son aliados esenciales para brindarles a los niños unas bases sólidas para el aprendizaje; ellos tienen más impacto en la educación temprana del niño que cualquier otra influencia individual. Ellos pueden mejorar significativamente el desarrollo de las competencias socio afectivas y cognitivas de sus niños facilitando un entorno de aprendizaje estimulante en el hogar. Los padres de familia también influyen en el desarrollo temprano de los niños por medio de sus decisiones respecto a

matricular o no a sus hijos en servicios de EIAIPI, a qué edad y, si hay más de un servicio disponible, a qué tipo de servicio asistirá el niño.

En Colombia, muchos padres de familia pueden necesitar apoyo adicional para estimular el aprendizaje en el hogar y tomar las decisiones adecuadas sobre la atención y la educación de sus niños. Las investigaciones señalan que los padres de familia con educación limitada y bajo nivel socio económico tienden a involucrar a sus niños en actividades de aprendizaje con menor frecuencia (OCDE, 2012a). Una cantidad significativa de madres en los hogares colombianos tiene escasa comprensión lectora y escritora y bajos niveles educativos. En el 2013, una encuesta de hogares en todo el país encontró que el 36% de las madres de niños menores de 5 años en zonas rurales y urbanas solo tenían educación primaria (Bernal, 2014). Si bien las cualificaciones educativas de la madre de un niño son la mejor variable predictiva de los resultados educativos posteriores del niño, aún es mucho lo que los padres de familia pueden hacer —aunque su propia educación sea limitada— para estimular el desarrollo y aprendizaje temprano de sus niños (Sylva et al., 2004). Los padres de familia con niveles bajos de alfabetización y educación pueden recibir ayuda para brindar entornos positivos de aprendizaje en el hogar mediante el suministro de libros y otros recursos. Tal tipo de intervención se ha considerado altamente efectiva para estimular los resultados del aprendizaje y el progreso social (Lazzari y Vandebroek, 2012). Permitir que las familias en condición de pobreza les proporcionen a sus niños oportunidades justas para su educación es una de las herramientas más poderosas para romper el ciclo de pobreza intergeneracional.

La modalidad familiar de la EIAIPI en Colombia ha demostrado ser un medio eficaz para llegar a las familias, en particular las familias menos favorecidas, y ayudarles a entender la importancia del aprendizaje temprano de sus niños y cómo lo pueden apoyar. Las investigaciones señalan que las visitas domiciliarias que son parte importante de la modalidad familiar son vitales para el empoderamiento de los padres de familia (OCDE, 2012a). La modalidad familiar también se enfoca en la primera infancia, lo cual destaca el posible impacto positivo de esta intervención, puesto que este es el periodo más importante para el desarrollo cerebral. La evidencia demuestra que es especialmente efectivo trabajar con los padres de familia de niños de muy corta edad. Por ejemplo, un análisis de programas longitudinales y experimentales en los Estados Unidos de América encontró que los proyectos que atendían bebés desde las seis semanas de nacidos tenían más impacto positivo en los resultados de los niños durante su escolaridad y posteriormente en la vida adulta, que aquellos programas que atendían a niños de tres y cuatro años de edad (Bartik, 2014). Las investigaciones en Colombia han encontrado que los niños que recibieron apoyo a través de la modalidad familiar durante 18 meses tienen mejor desarrollo cognitivo y del lenguaje que los niños que no lo recibieron. Una de las razones principales de estos beneficios es el

apoyo brindado al mejoramiento de los entornos de aprendizaje en el hogar (Attanasio et al., 2012). En Colombia, se debe dar prioridad a una política para mejorar la preparación para la escuela mediante la ampliación de la modalidad familiar, de forma que llegue a todas las zonas desfavorecidas, con personal cualificado y bien capacitado, que pueda vincular eficazmente a las familias y los niños en el aprendizaje hasta el grado de transición.

La eficacia de otras modalidades respecto a la mejora del entorno de aprendizaje en el hogar y el apoyo parental a la educación de los niños es menos clara. La participación de los padres de familia en la modalidad institucional de la EIAIPI parece ser cambiante y en algunos casos, está limitada a la retroalimentación a través de una encuesta anual de satisfacción. Si bien algunos centros educativos involucran a los padres de familia en las actividades, esto no es sistemático y no existe guía ni información para el personal de la EIAIPI o los padres de familia sobre la clase, diversidad y frecuencia de las actividades en el hogar que apoyan el desarrollo del aprendizaje infantil. Los lineamientos de la EIAIPI presentados en 2014 proporcionan alguna información al respecto, pero siguen siendo muy generales y es poco probable que lleven a cambios en la participación parental y a entornos mejorados de aprendizaje en el hogar, salvo que esto se complemente con capacitación adicional del personal. Los países de la OCDE han tomado una serie de medidas para fortalecer el vínculo entre los padres de familia y los servicios de la EIAIPI. En España, por ejemplo, los preescolares organizan reuniones para los padres de familia en las cuales son informados sobre aspectos generales del preescolar y aprenden sobre el desarrollo infantil temprano y el currículo preescolar. España también ha lanzado una campaña que educa a los padres de familia acerca de cómo involucrarse en la EIAIPI y contribuir de forma más activa a la educación y desarrollo de sus niños (OCDE, 2012a).

A fin de motivar al personal de la EIAIPI a involucrarse más con los padres de familia, los programas de capacitación para los profesionales de la EIAIPI deben incluir información sobre los beneficios de la participación parental y comunitaria. Tales programas también pueden incluir ejemplos de técnicas para llegar a distintas clases de familias y formas de mejorar la calidad de la comunicación entre las familias y el personal de la EIAIPI (Litjens y Taguma, 2010). Por ejemplo, los programas de educación inicial en Portugal capacitan al personal de la EIAIPI acerca de cómo incentivar y mejorar la comunicación con los padres de familia. La capacitación adicional a través del desarrollo profesional continuo del personal ya contratado por un centro mejora la participación parental y las competencias de comunicación (OCDE, 2012a).

Aspecto 2 de la política: garantizar el acceso universal y una transición exitosa a las escuelas y colegios

Colombia ha avanzado significativamente en la ampliación del acceso a los servicios de primera infancia. Desde el 2010, medio millón adicional de niños de muy corta edad se han beneficiado de atención y apoyo formal. No obstante, el país tiene aún mucho camino por recorrer antes de que los índices de participación en la EIAIPI sean similares a los de los países de la OCDE. El índice de matrículas de los niños desfavorecidos es particularmente bajo. Los niños con atraso en el desarrollo, a los seis años de edad enfrentan muchos retos en su rendimiento académico. Esta sección considera las opciones de políticas para mejorar la participación de los niños en la educación temprana, de tal forma que todos los niños tengan iguales oportunidades de éxito. Aquí se aborda la importancia del logro de las metas de cobertura del gobierno, en particular la de la ampliación del acceso para los niños menos favorecidos. Se destaca la necesidad de garantizar que todos los niños colombianos efectúen la transición escolar a los cinco años, así como la importancia de reforzar la continuidad entre los servicios de primera infancia y escolarización, para garantizar que el grado de transición cumpla con eficacia la función de puente.

Garantizar el acceso universal a los servicios de EIAIPI para los niños menos favorecidos

La mayor parte de los países de la OCDE promueve el acceso universal a los servicios de primera infancia para los niños desde la edad de tres o cuatro años. El acceso universal no implica necesariamente conseguir la cobertura completa, puesto que la necesidad y la demanda varían según las circunstancias familiares. No obstante, los índices de matrículas se han elevado considerablemente con la mejora del acceso por parte de los gobiernos y el aumento de la sensibilización parental sobre la importancia de la EIAIPI. En la mayoría de los países de la OCDE con una tradición de EIAIPI sólidamente establecida, y con acceso —ya sea gratuito o de bajo costo— a la EIAIPI, tales como Francia, Alemania, Noruega y Suecia, más del 90% de los niños de 3 años están matriculados en programas de primera infancia (OCDE, 2014).

Escoger la modalidad adecuada para ampliar el acceso a aquellos que más lo necesitan

En Colombia, a pesar del avance importante en la ampliación del acceso, solo la mitad de los niños de 3 años y tres cuartas partes de los niños de 4 años de edad se benefician de los servicios de EIAIPI. Los niños de las familias menos favorecidas y en las zonas rurales tienen índices de participación mucho más bajos y enfrentan mayores retos de acceso a los servicios de la

EIAIPI (Bernal, 2014; MEN, 2015a). La meta del gobierno para el año 2018 es lograr que 2 millones de niños de 3 a 5 años y el 100% de los niños en condiciones de pobreza extrema⁴ se matriculen en un servicio de EIAIPI. En un país en el que el 60% de los niños vive en condiciones de pobreza y con tasas altas de desnutrición, un enfoque selectivo y centrado en los niños de las familias más pobres parece una estrategia equitativa y rentable para avanzar hacia el acceso universal.

Un pilar central de la estrategia de ampliación del gobierno consiste en implementar la modalidad institucional y elevar la atención comunitaria a estándares institucionales. Una opción adicional que Colombia podría considerar sería la ampliación adicional de la modalidad familiar, especialmente en las zonas rurales del país donde habita la mayor parte de los niños menos favorecidos del país. Los factores geográficos y socioculturales implican la importancia de alguna forma de atención comunitaria o familiar para llegar a los niños de las zonas rurales, de grupos minoritarios y familias desplazadas. La modalidad institucional podría adaptarse muy bien a las zonas urbanas, pero ha demostrado ser menos exitosa que la modalidad familiar en la participación de padres de familia y comunidades, así como en la construcción de comprensión y confianza, lo cual es importante para mejorar la participación de los grupos marginados. Además, la modalidad institucional cuesta cuatro veces más que los centros comunitarios y ofrece mejoras mínimas en cuanto a la calidad de la atención, lo que hace que la atención familiar y comunitaria sean soluciones más rentables, especialmente en departamentos rurales con recursos limitados (Bernal, 2014). Actualmente, la modalidad familiar en Colombia está concentrada en las madres y los niños desde su nacimiento hasta los 2 años, pero podría ser reforzada adicionalmente para brindar más apoyo al aprendizaje de los niños (véase el Aspecto 1 de la política) y ampliada para brindarle apoyo a los niños hasta su ingreso al grado de transición. Una fortaleza importante de la modalidad familiar es su capacidad para facilitar la participación parental positiva en la EIAIPI, lo cual contribuye a garantizar que los niños más pequeños reciban apoyo constante en todos los espacios de EIAIPI y en la casa, además de que puede facilitar una transición sin dificultades a la escuela.

La experiencia de los países de la OCDE muestra como el apoyo familiar puede ser un medio efectivo para apoyar el desarrollo infantil y puede proporcionar ideas y observaciones sobre cómo Colombia podría mejorar aún más la modalidad familiar. Por ejemplo, el programa "Parent-Child Home" en los Estados Unidos es un programa de alfabetización en la primera infancia, crianza y preparación para la escuela, el cual brinda apoyo a las familias menos favorecidas que tienen niños entre 16 meses y 4 años (OCDE, 2012a). Este programa emplea especialistas en alfabetización temprana, contratados en la comunidad a la cual prestan servicios y que por lo tanto comparten tanto el idioma como la cultura de las familias. El especialista en alfabetización

temprana visita a la familia dos veces por semana durante dos años y brinda ejemplos de actividades de lectura, conversación y juego diseñadas para estimular la interacción de padres e hijos y el desarrollo temprano del idioma del niño. El especialista también relaciona a las familias con otros recursos comunitarios como centros médicos y de salud y otros programas educativos; por último, ayuda a las familias en el proceso de matrícula de sus niños en un programa preescolar institucional.

Usar la proyección y los incentivos para motivar la participación

Se podrían tener en cuenta medidas adicionales de proyección social y financiera para promover la participación entre grupos marginados. Por ejemplo, el programa de Más Familias en Acción podría emplearse para motivar a los padres de familia a acceder a los servicios de educación temprana (véanse los Capítulos 1 y 3). En aquellas regiones donde hay suficiente capacidad, la asistencia a un servicio de la EIAIPI a partir de una edad específica puede convertirse en una condición para las transferencias monetarias, como ocurre actualmente con la educación primaria y secundaria. De acuerdo con el PND, actualmente se discute un proyecto piloto. La evidencia del programa de transferencias monetarias condicionadas de Chile, Chile Solidario, el cual combina la ayuda en efectivo con el apoyo psicosocial para las familias, reflejó un incremento en la proporción de niños que asisten al preescolar (Vegas y Santibáñez, 2010). El Cuadro 2.3 describe las estrategias utilizadas en Irlanda para motivar la participación en la EIAIPI de las familias difíciles de alcanzar.

A fin de mejorar el acceso de los niños de 3 y 4 años de edad, Colombia podría también explorar formas de darle un mejor uso a las instalaciones escolares. A medida que el país amplía la construcción de escuelas y colegios a la par con la jornada única, existe la oportunidad de garantizar el suministro de aulas de preescolar para niños de 3 a 5 años, como lo está haciendo Bogotá en la actualidad a través de su programa de jornada completa. La ampliación del acceso a los servicios en las instalaciones escolares podría ser una opción rentable y también podría ayudar a garantizar el ingreso oportuno al grado de transición. Esta revisión ya ha recomendado dirigir la implementación del programa de jornada completa a las comunidades menos favorecidas (véase el Capítulo 3).

Lograr una transición exitosa a la escolarización

Entrar a estudiar a la edad correcta, con el apoyo y la preparación adecuados, es importante para iniciar la educación con paso firme y positivo. Colombia, al igual que muchos países de la OCDE, ha establecido un año de transición obligatorio para todos los niños de 5 años, que facilite un ingreso sin dificultades a la vida escolar. Sin embargo, en el 2012, aproximadamente

uno de cada tres niños de 5 años de edad no estaba matriculado en el grado de transición (Grado 0) (MEN, 2015b). En cambio, una gran cantidad de niños de 5 y 6 años asisten a modalidades comunitarias o institucionales, las cuales están menos equipadas para prepararlos para el ingreso a la escuela. Asimismo, existen pocos mecanismos para facilitar la transición desde los servicios de primera infancia hacia el grado de transición y a la escolarización. Colombia tendrá que llenar estos vacíos si quiere ofrecer a sus niños una transición exitosa a la escuela y romper patrones de ingreso tardío y escasa preparación, que son perjudiciales para el aprendizaje y poco eficientes para el sistema.

Cuadro 2.3. Explicarles a las familias la importancia de la EIAIPI

Los padres de familia son aliados en los esfuerzos para mejorar el acceso y la calidad de la atención y educación de la primera infancia (EIAIPI). Los países han utilizado distintas estrategias para explicar los beneficios de la EIAIPI y exhortar a las familias a matricular a sus hijos en EIAIPI mediante campañas dirigidas y universales en los medios de comunicación y consiguiendo el apoyo de los líderes comunitarios. Por ejemplo, en Irlanda, las alianzas entre los programas de EIAIPI y los servicios comunitarios han demostrado ser efectivas para aproximarse y apoyar a las familias difíciles de alcanzar como las familias gitanas e itinerantes. Especialistas ofrecen a esas familias servicios a medida, diseñados según su contexto cultural, lo cual mejora las competencias de los niños, así como las de sus padres de familia. El desarrollo de materiales pedagógicos a distancia en colaboración con miembros de la comunidad y especialistas consultores en educación itinerante ha mejorado las experiencias del aprendizaje de los niños en lectura, escritura y matemáticas.

Fuente: OCDE (2012a), *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en>.

Aumentar la conciencia sobre la importancia del grado de transición

Diversos factores coincidentes influyen en el bajo índice de matrículas en el grado de transición escolar. Uno de ellos es la falta de sensibilización de los padres de familia. Desde 1994, la educación preescolar es obligatoria para los niños de 5 años de edad, de modo que la expectativa del inicio de la educación formal a esta edad debería estar firmemente establecida. Sin embargo, la evidencia indica que el nivel de conocimientos sobre este requisito —así como sobre la importancia de matricular a los niños en el grado de transición— es bajo entre los padres de familia, especialmente en las zonas rurales (OAS, 2010; Álvarez et al., próximo a publicarse). Se necesitarán esfuerzos deliberados y coordinados a nivel central, local y escolar para comunicar la obligatoriedad y mejorar el conocimiento de los padres de familia sobre la importancia del ingreso oportuno a la escuela.

También es necesario aumentar la sensibilización sobre la importancia del grado de transición a nivel de las secretarías de educación y los administradores educativos, quienes parecen no valorar la importancia del ingreso a los cinco años de edad y cuyo apoyo a la política de EIAIPI es insuficiente (véase el Aspecto 3 de la política). Si los funcionarios de educación no perciben la importancia de mejorar las tasas de participación en el grado de transición, difícilmente adoptarán medidas para ampliar la prestación y hacer que los servicios sean más atractivos para las familias con niños pequeños. La movilización local y nacional acerca de la jornada completa ofrece una oportunidad para reafirmar el mensaje del grado de transición como el punto de partida para la educación obligatoria y una escolarización exitosa.

Satisfacer las necesidades de atención y educación de las familias

Otro factor asociado a los bajos índices de matrículas en el grado de transición es que la prestación de EIAIPI en las escuelas y colegios no satisface las necesidades de las familias por una atención fuera del horario escolar y comidas escolares, especialmente en la mayoría de escuelas y colegios que aún ofrecen jornadas múltiples (Álvarez et al., próximo a publicarse). Este parece ser un factor importante en la decisión que muchos padres de familia toman de mantener a sus niños en los servicios prestados por el ICBF. Las visitas a las sedes indican que, si bien muchos proveedores de EIAIPI motivan a los niños a entrar a estudiar cuando el niño cumple los 5 años de edad, muchos padres de familia prefieren mantener a sus hijos en los espacios de EIAIPI porque las escuelas ofrecen horarios limitados y menos comidas.

Encargarse de la prestación paralela de servicios públicos para niños de 5 y 6 años será fundamental para que todos los niños en Colombia reciban una preparación similar y eficaz para la escuela. La decisión de los padres de familia de matricular a los niños en instituciones no escolares genera muchos retos para el aprendizaje futuro de los niños y su progreso escolar. El personal en las modalidades de la EIAIPI, en promedio, parece estar menos calificado que los docentes del grado de transición, con distinta formación y más lejos del entorno escolar, menos preparado para apoyar la transición del niño a las escuelas y colegios. Se deben tomar medidas para disuadir y con el tiempo evitar que los niños mayores de 5 años permanezcan en instituciones por fuera del ámbito escolar, con el fin de evitar afectar injustamente a niños de familias que no tienen opción en cuanto a la prestación de servicios para sus niños de 5 y 6 años de edad. Sería importante no solo garantizar cupos suficientes en las escuelas y colegios, sino hacer frente a las preocupaciones de los padres de familia sobre las comidas escolares y la prestación por fuera del horario escolar. Los gobiernos en todos los países de la OCDE han

intentado afrontar estas inquietudes generalizadas en un intento por aumentar la cantidad de matrículas en educación temprana e incentivar la participación de la mujer en el mercado laboral. En Francia, por ejemplo, los preescolares (*écoles maternelles*) satisfacen la demanda de prestación por fuera del horario escolar por medio de una red de servicios de apoyo acreditados alrededor de las escuelas y colegios, gestionados por asociaciones sin ánimo de lucro, municipios y asociaciones de padres de familia. Los niños en Francia también pueden ir a hogares de proveedores de cuidado infantil informales o acreditados para recibir atención por fuera del horario escolar (OCDE, 2006).

Mejorar la coordinación entre las distintas modalidades

La prestación fraccionada también genera retos en cuanto al apoyo a los niños a medida que hacen su transición de los servicios de primera infancia a la escolarización. Las transiciones son situaciones críticas para los niños de corta edad: pueden ser un estímulo para el crecimiento y el desarrollo; pero si se realizan de manera abrupta y sin cuidado, implican riesgos de retroceso y fracaso, especialmente para los niños muy pequeños (OCDE, 2006). Esta es una inquietud particular en Colombia, donde las prácticas y las expectativas de los proveedores difieren ampliamente. Se necesitaría una cooperación mucho mejor entre los servicios del ICBF y el sistema escolar a todo nivel, sobre todo a nivel local, a fin de garantizar no solo que todos los niños se matriculen en el grado de transición escolar, sino que esta sea una experiencia positiva. Los niños que asisten a instituciones manejadas por el ICBF necesitan mejor preparación para ingresar al grado de transición y al Grado 1. Las escuelas y colegios, por su parte, necesitan orientación sobre cómo facilitar espacios de apoyo para los niños que vienen de otras instituciones. Algunos miembros del personal de EIAIPI con los cuales nos entrevistamos en los CDI explicaron cómo hacían la conexión con las escuelas y colegios, facilitando visitas de los niños a su futuro centro educativo; sin embargo, no existen mecanismos para garantizar que esto ocurra sistemáticamente en todos los centros educativos e instituciones del ICBF.

La experiencia de los países miembros de la OCDE apunta a distintas medidas que pueden ayudar a fortalecer la coordinación institucional y mejorar la transición escolar (OCDE, 2012a). Las herramientas eficaces para garantizar la coherencia entre los proveedores incluyen la existencia de un currículo unificado en todos los rangos de edades de la EIAIPI y continuidad en la capacitación y los métodos pedagógicos para todo el personal de la EIAIPI y docentes de educación preescolar. Por ejemplo, en Dinamarca, los niños menores de tres años reciben servicios de cuidado infantil y hacen la transición al cuidado en los centros educativos conforme van creciendo. La posibilidad de tener dificultades en la transición se reduce gracias a vínculos estrechos de capacitación entre las dos instituciones. Los

proveedores de cuidado infantil a nivel municipal generalmente asisten a sesiones de capacitación semanal o mensual en centros de primera infancia, con los niños a su cuidado (OCDE, 2006). Otros países han fortalecido la cooperación institucional y mejorado la transición, haciendo posible que los proveedores compartan el mismo edificio o sean ubicados cerca uno del otro. La transición podría mejorar en Colombia mediante la construcción de nuevos servicios de EIAIPI al interior o cerca de los centros educativos, como se propuso anteriormente, incluyéndolos dentro de los núcleos educativos bajo la coordinación de un directivo docente. Tal cercanía le permitiría al personal trabajar conjuntamente y compartir oportunidades de capacitación para apoyar la transición de los niños de manera conjunta.

Un sistema de información compartido facilitaría la transferencia de conocimientos entre el personal de EIAIPI y los docentes escolares, y les permitiría comprender y apoyar mejor las necesidades de los niños, preparándolos para el inicio y el avance a través del grado de transición hacia la escolarización. Colombia no tiene actualmente ningún medio sistemático para que las escuelas y colegios evalúen las necesidades relativas de los niños cuando empiezan la escolaridad. Y el MEN no tiene forma de monitorear la preparación para la escolarización a lo largo del tiempo. Esto implica que las necesidades individuales de cada niño pueden pasar desapercibidas y que se desconocen las necesidades comunes entre grupos de niños y distintos servicios. El Monitoreo Niño a Niño introducido por el MEN podría ser una herramienta que se puede aprovechar para garantizar que se recopile la información adecuada. Esta herramienta busca consolidar la información sobre cada niño de todos los proveedores de cuidado, a fin de crear un proceso de monitoreo que permita identificar las primeras señales de alerta sobre cualquier problema. Algunos países, como Australia, han desarrollado herramientas útiles para proporcionar información sobre el progreso de los niños pequeños (Cuadro 2.4). La existencia de estas herramientas puede ayudar a crear entendimiento y lenguaje común entre los distintos proveedores de desarrollo infantil, a fin de entender cómo la transición afecta a los niños e identificar áreas que requieran apoyo adicional.

Aspecto 3 de la política: fortalecer la estructura de todo el sistema para la EIAIPI

Colombia ha realizado importantes avances hacia la creación de un marco nacional para impulsar la política de la EIAIPI y su implementación. En la medida en que la estrategia De Cero a Siempre se convierte en ley, Colombia tiene la oportunidad de fortalecer aún más esta arquitectura de gestión para apoyar una mayor mejora en los servicios de primera infancia. En Colombia, la EIAIPI puede mejorar más rápidamente y de una forma más coherente si existe claridad sobre las responsabilidades de las entidades. Garantizar

un papel más firme y claro para el MEN en cuanto a la dirección de la prestación de la EIAIPI sería importante para crear mayor consistencia entre los servicios, mejorar el componente educativo del cuidado en la primera infancia y ayudar a los niños en su transición hacia la escolarización. Para lograr mejoras cuantitativas y cualitativas en la EIAIPI es necesario contar con los recursos y la capacidad adecuados. También serán importantes sólidos mecanismos de aseguramiento de calidad para garantizar los estándares y la implementación eficaz de todo el sistema de EIAIPI, incluso en la gran cantidad de proveedores privados. Esta sección aborda tales problemas a nivel del sistema y examina dos grupos de instrumentos de la política que Colombia puede utilizar para mejorar la EIAIPI: garantizar la adecuada gestión y financiación, y mejorar el monitoreo y el sistema de rendición de cuentas.

Cuadro 2.4. Apoyar la transición a la escuela brindándoles mejor información a los niños

Australia emplea una adaptación nacional del Instrumento para el Desarrollo Temprano (EDI), el cual es una lista de verificación sobre el desarrollo infantil completado por los docentes. El EDI fue desarrollado originalmente en Ontario, Canadá y es una medición demográfica del desarrollo del niño al iniciar su escolaridad. Los resultados son consolidados a nivel de grupo (escuela, barrio, ciudad) para ofrecer una medición demográfica del desarrollo infantil. Los datos no son presentados a nivel de niño o de clase; no obstante, esto no implica que no sean utilizados como instrumento de diagnóstico de cada niño. Los resultados del EDI les permiten a las autoridades locales, comunidades y proveedores evaluar el rendimiento de los niños de la localidad frente al de otros niños de la comunidad y/o de todo el país. La lista de verificación mide cinco dominios clave del desarrollo de la primera infancia: salud física y bienestar, competencias sociales, madurez afectiva, idiomas y competencias cognitivas, y competencias de comunicación y conocimiento general (OCDE, 2015).

Garantizar la gestión y financiación eficaz para el mejoramiento

Una estructura de gestión y un sistema de financiación eficaces son importantes para encaminar las políticas de EIAIPI hacia el mejoramiento. En la mayoría de países, los servicios de primera infancia tienen a fragmentarse entre las distintas entidades y departamentos, y la movilización de inversión pública suficiente a menudo se convierte en un reto para un sector que está por fuera del sistema escolar obligatorio y que carece de un sólido apoyo político (OCDE, 2012a). En Colombia, estos retos se agravan por la forma en que se dividen las responsabilidades, no solo entre cuidado infantil para los niños más pequeños y educación preescolar para los más grandes, sino también entre dos sistemas que ofrecen servicios muy distintos en los años de preescolar. Implementar una reforma en la EIAIPI es aún más complicado

debido a las dinámicas de un sistema descentralizado, en el cual la capacidad local es generalmente débil, el compromiso político con la EIAIPI es irregular y a menudo se carece de recursos financieros. Una clara dirección nacional, un compromiso local más sólido y una financiación más sustancial y equitativa serán esenciales para impulsar el cambio en la EIAIPI en Colombia.

Coordinación y liderazgo

En la medida en que la política de la EIAIPI se constituya como ley, será importante que Colombia aclare las funciones de los distintos actores y establezca un sólido ente coordinador. La creación de la CIPI fue un avance significativo hacia la creación de un enfoque más integral de la EIAIPI, y también ayudó a aumentar la importancia política relativa a este aspecto. Sin embargo, falta claridad acerca de qué entidad es responsable del desempeño general del sector, en términos de cobertura, calidad e impacto. En la práctica, si bien el MEN está a cargo de las políticas y lineamientos de la EIAIPI, el ICBF es responsable de la implementación y no reporta al MEN sobre esta prestación. Esto genera un sistema fragmentado que conduce a inequidades en la prestación y calidad, y metas inconsistentes.

Los países miembros de la OCDE abordan la gestión de distintas maneras, pero muchos han asignado un ministerio encargado para garantizar la consistencia y continuidad en los servicios, incluso si otros actores continúan desempeñando funciones importantes. En la mayoría de los casos, esta responsabilidad es asignada al ministerio de educación. Los ministerios de educación demandan con firmeza esta función, puesto que se enfocan principalmente en los niños y el aprendizaje, y ya cuentan con muchos de los subsistemas necesarios para un sistema de calidad: autoridad en capacitación, ente evaluador, unidades estadísticas y de monitoreo, etc. Diversos análisis muestran que reunir el diseño de políticas bajo una sola entidad puede tener muchas ventajas: una política más coherente, inversión más eficaz, mejor gestión pública de servicios, y por último, un apoyo mejor y más coherente para los niños pequeños (OCDE, 2006). Aunque los mecanismos estructurales no son motores fundamentales de los índices de participación o beneficios educativos o de otro tipo de la EIAIPI, Colombia podrá alcanzar un mejor progreso si hay más claridad acerca de qué entidad es responsable de garantizar el cumplimiento de los objetivos nacionales de la EIAIPI (Bernal, 2014).

Colombia necesita que la EIAIPI sea una prioridad para cada departamento y municipio. Delegar responsabilidades a partes interesadas locales puede ser útil si tienen la capacidad para tomar decisiones con base en las necesidades de sus comunidades y familias, y asignar sus recursos de manera eficiente para el apoyo de los niños (OCDE, 2006). En las ciudades que han asumido la responsabilidad sobre la EIAIPI, tales como Bogotá y

Medellín, el impacto positivo en la prestación es evidente (Cuadro 2.5). Sin embargo, los gobiernos locales en Colombia carecen generalmente de la capacidad humana y financiera para brindar acceso a los servicios de EIAIPI (UNICEF, 2014). La CIPI les ofrece herramientas a los departamentos y municipios para organizar los servicios de EIAIPI al interior de sus jurisdicciones, y pueden por lo tanto apoyar a las autoridades locales a lograr una mejor gestión de la EIAIPI en sus regiones. La Ruta Integral de Atención es uno de estos instrumentos que ayuda a los gobiernos locales a estructurar los servicios según las necesidades de los niños en cada etapa de desarrollo, trazar el mapa de la prestación de servicios e identificar las brechas (MEN, 2015a). Igualmente, los gobiernos locales también necesitan entender mejor los beneficios de una EIAIPI de alta calidad. Algunas secretarías de educación y personal local entrevistado por el equipo de revisión se encontraban atrapados en aspectos operativos como capacidad física y contratación, y no parecían centrarse en los resultados del desarrollo infantil ni en cómo mejorarlos. El MEN puede iniciar este proceso asegurándose de que las secretarías de educación estén bien informadas sobre los impactos del aprendizaje temprano y los beneficios que se podrían alcanzar a lo largo de la escolaridad, si las tasas de cobertura y la calidad mejoran en la primera infancia. Los talleres desarrollados con las secretarías de educación sobre el Índice Sintético de la Calidad Educativa (ISCE), un índice multidimensional de calidad escolar (véase el Capítulo 3), son un buen ejemplo de cómo los entes nacionales pueden comprometerse con los gobiernos locales. La colaboración entre gobiernos locales para compartir buenas prácticas también puede ser una buena forma de catalizar acciones.

Inversión eficaz en la primera infancia

Orientar el sistema de EIAIPI hacia un mejor desempeño también requiere financiación adecuada y eficaz. Sería difícil para Colombia alcanzar sus metas de cobertura sin un aumento significativo en la inversión pública en EIAIPI y una mejor asignación y gestión de fondos públicos. Colombia asigna una proporción de su Producto Interno Bruto a la EIAIPI menor que el promedio de la OCDE, a pesar de tener una cuota mucho más grande de niños menores de 5 años de edad y tasas mucho más altas de pobreza infantil y analfabetismo de los adultos. Más de la mitad de estos recursos provienen de fuentes privadas; la inversión pública es solo el 0,3% del PIB, comparada con el 0,6% entre países de la OCDE. Para la mayor parte de las familias colombianas que no pueden pagar cuidado privado, un aumento en la inversión pública sería decisivo para ampliar su acceso a los servicios para la primera infancia. La evidencia indica que la financiación pública directa de los servicios de EIAIPI también puede brindar una gestión más eficaz, mejor capacitación para el personal de educación y una prestación de mayor calidad (OCDE, 2006).

Cuadro 2.5. Programa Buen Comienzo en Medellín

El gobierno de Medellín ha desempeñado un papel clave en el desarrollo de la política nacional de EIAIPI, incluida la estrategia De Cero a Siempre. En parte, su participación en la política nacional se debe al programa Buen Comienzo del 2004, impulsado por la Alcaldía, el cual busca brindar servicios nutricionales a los niños no atendidos por los servicios del ICBF. En 2008, el programa fue ampliado para apoyar a los niños desde antes de nacer hasta el inicio de la educación primaria. El programa Buen Comienzo tiene una serie de características positivas, como su funcionamiento de 5 a 8 horas por día, el suministro de almuerzo y dos refrigerios por día, la vinculación de los padres de familia desde el embarazo y en toda la infancia temprana a través de reuniones mensuales, una de las proporciones niños-personal más baja entre los programas de EIAIPI (3,7 niños por adulto, en edades de 0 a 2 años y 6,2 en edades de 2 a 6 años), e instalaciones especializadas de cuidado infantil que cumplen con todas las necesidades básicas de dotación y seguridad. El programa reporta que atiende el 100% de la población objetivo, es decir, niños menos favorecidos de familias vulnerables y de bajos ingresos. En el 2014, cerca de 80.000 niños y mujeres embarazadas estaban incluidos en el programa.

Fuentes: Araújo, M.C., F. López-Boo y J. M. Puyana (2013), *Overview of Early Childhood Development Services in Latin America and the Caribbean*, División de Salud y Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3617/BID_Panorama_ENG%20\(Web\).pdf?sequence=2](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3617/BID_Panorama_ENG%20(Web).pdf?sequence=2); Cardona-Sosa, L. y L. Morales (2015), “Efectos laborales de los servicios de cuidado infantil: Evidencia del programa Buen Comienzo”, *Borradores de Economía*, No. 882, Banco de la República.

Actualmente, la mayor parte de la financiación pública para la EIAIPI proviene del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) y es canalizada a través del ICBF. El sistema del CREE ha permitido movilizar recursos adicionales para los servicios públicos y ha creado una fuente más sostenible de financiación para la EIAIPI. Sin embargo, los fondos disponibles a través del CREE siguen siendo inadecuados para suplir los altos costos de la infraestructura adicional y del personal necesarios para ampliar el acceso con calidad (Bernal, 2014). Para que Colombia refuerce los beneficios educativos de la EIAIPI, garantice el acceso universal al grado de transición y mejore la calidad de la formación recibida por el personal de EIAIPI, se debe aumentar la proporción del presupuesto de educación asignada a la prestación de servicios de primera infancia.

También hay margen para hacer esfuerzos más proactivos a fin de explotar nuevas fuentes de financiación. El gasto del gobierno local en educación es bajo; el MEN puede hacer más por incentivar a las secretarías de educación a invertir en la EIAIPI, por ejemplo, condicionando el acceso a fondos del programa de jornada completa a un compromiso con el aumento de la prestación de pre-jardín y jardín en las escuelas. Muchos países de la OCDE han respondido a la necesidad de una mayor financiación pública a través de alianzas gubernamentales con el sector privado y con organizaciones

filantrópicas. Colombia tiene alguna experiencia en la promoción de alianzas público-privadas para la EIAIPI, aunque estas no son generalizadas. Un ejemplo positivo es el modelo AeioTU, desarrollado por la Fundación Carulla, la cual ha sido contratada por el ICBF como proveedora de servicios, a fin de mejorar la cobertura y aumentar la calidad de los servicios de EIAIPI en Colombia. AeioTU subsidia servicios de EIAIPI para los niños colombianos menos favorecidos (nivel 1 y 2 del SISBEN), aunque también se matriculan niños de familias más acomodadas en estos servicios. El modelo ha ayudado no solo a ampliar el acceso a servicios para más de 6.000 niños, sino también a promover mejoras en la calidad de la educación y el cuidado (Bernal, 2014). Los gobiernos locales en Colombia deben recibir más apoyo y estímulos, a fin de ampliar dichas alianzas para la EIAIPI.

También hay margen para una mayor eficacia en el uso de los recursos. La existencia de una diversidad de proveedores y de fuentes de financiación puede ocasionar costos administrativos adicionales e impedir que se creen economías de escala. En Medellín, la alcaldía ha asumido la gestión general de los recursos de EIAIPI, combinando fondos del ICBF y recursos locales en un intento por generar eficacia y mejorar la prestación. Mejorar la eficacia también exige el análisis minucioso de la modalidad escogida de prestación. Como se indicó anteriormente, los costos sustancialmente más altos de la modalidad institucional que se promueve en la actualidad no parecen generar beneficios de calidad proporcionales, en comparación con las modalidades comunitaria y familiar (Bernal, 2014). Se debe prestar más atención al aprovechamiento de las fortalezas de esta última en la ampliación prevista.

Mejorar el monitoreo y el sistema de rendición de cuentas

El monitoreo y la evaluación son pilares importantes de la calidad del sistema de EIAIPI. Evaluar el desempeño a nivel institucional y del sistema es importante para el mejoramiento y la rendición de cuentas. Los datos fiables y el monitoreo proporcionan evidencia a los formuladores de políticas para un buen diseño e implementación, y proporcionan información a los padres de familia sobre la calidad del cuidado que reciben sus niños y el progreso de los mismos (Levitt, Janta y Wegrich, 2008). Sin un monitoreo eficaz, la prestación deficiente puede seguir pasando desapercibida y existen menos incentivos para mejorar la calidad. La falta de monitoreo y evaluación eficaces también limita los medios de divulgación de la información sobre mejores prácticas o eficacia en todo el sector. Los países de la OCDE están desarrollando herramientas cada vez más diversas para el monitoreo y evaluación de calidad de los sistemas de EIAIPI (OCDE, 2015). Está demostrado que los sistemas sólidos de aseguramiento de calidad tienden a incluir muchos o todos los siguientes componentes: estándares comunes a los distintos tipos de prestación; monitoreo independiente; transparencia; consecuencias de

una prestación deficiente; enfoque en los niños y su desarrollo; creación de capacidades en todo el sistema y retroalimentación de los padres de familia (OCDE, 2015).

Colombia cuenta con algunas prácticas y herramientas que apoyan el monitoreo y la rendición de cuentas, pero no tiene un sistema robusto de aseguramiento de calidad. En el marco de la estrategia De Cero a Siempre, Colombia confió la responsabilidad del monitoreo y el aseguramiento de calidad al MEN. Este último ha establecido lineamientos de calidad que han sido divulgados ampliamente y que proporcionan bases sólidas para un marco común. Sin embargo, estos solo abarcan las modalidades familiar e institucional; aún no hay lineamientos claros para las modalidades comunitarias —las cuales constituyen la mayor parte de la prestación pública— ni para los proveedores privados que atienden a la mayoría de niños matriculados en servicios de EIAIPI. Además, si bien el MEN proporciona lineamientos para los servicios del ICBF, en la práctica el ICBF sigue siendo responsable de la calidad de sus servicios, con una capacidad limitada para su monitoreo. Los colegios y escuelas de preescolar se rigen por sus propios lineamientos y son monitoreados a través del sistema escolar, cuya capacidad para el aseguramiento de la calidad también es insuficiente (véase el Capítulo 3). Esta fragmentación y falta de lineamientos claros en muchas áreas contribuye a diferencias sustanciales en la calidad de los servicios que reciben los niños.

Sería importante contar con regulaciones y estándares integrales y armonizados a fin de garantizar calidad más consistente en la prestación de EIAIPI en Colombia, así como una autoridad firme e independiente, capaz de monitorear el cumplimiento de tales estándares en todos los espacios de la EIAIPI. Entre los países miembros de la OCDE, el monitoreo de la calidad del servicio es realizado normalmente por un organismo de inspección vinculado al gobierno (nacional, por lo general). En algunos países con sistemas más descentralizados y con una firme capacidad local gubernamental, las autoridades locales pueden ser las encargadas del mismo. El monitoreo varía entre factores como cumplimiento de las regulaciones de seguridad, las proporciones niños-personal, la cualificación y capacitación del personal, la calidad de los entornos de aprendizaje y la participación de los padres de familia. Si bien en Colombia —al igual que en muchos países de América Latina— los proveedores privados no están sujetos a ninguna forma de monitoreo, existe una tendencia entre los países de la OCDE hacia enfoques integrados que obligan a los proveedores públicos y privados a cumplir con los mismos estándares (Araújo, López Boo y Puyana, 2013; OCDE, 2015).

El monitoreo es más eficaz cuando se presta apoyo para efectuar las mejoras necesarias y hay consecuencias si la prestación sigue siendo deficiente, como inspecciones frecuentes o cierre temporal o permanente.

Muchos países divulgan los informes de inspección al público, así como a los gerentes y personal de EIAIPI (OCDE, 2015). Por ejemplo, en la República Checa, los informes de evaluación son divulgados destacando los aspectos positivos y negativos dentro de un ámbito, e incluyen estrategias propuestas de mejora. En Nueva Zelanda, la Oficina de Revisión de la Educación utiliza los resultados de los informes individuales para elaborar informes nacionales de evaluación que también se dan a conocer públicamente. Un monitoreo independiente y transparente, además de elevar la calidad, puede ayudar a aumentar la confianza social y parental en los servicios de EIAIPI y estimular una participación más amplia.

El monitoreo y la rendición de cuentas eficaces implican una recopilación sistemática de datos y sistemas robustos de información. Colombia monitorea la cantidad general de niños que asisten a servicios de EIAIPI en cada región y puede identificar tendencias de participación a lo largo del tiempo. Sin embargo, no puede desglosar fácilmente los índices de participación por edad, género o estatus socioeconómico de los niños. A medida que aumentan los índices de participación, se necesitará información más específica para destinar las políticas y los recursos de manera eficaz. A fin de planificar con eficiencia la ampliación de la infraestructura de la EIAIPI, Colombia necesitará más datos fiables sobre la oferta y la demanda. Este es un reto en muchos países, puesto que los sistemas de información existentes, tales como encuestas a los hogares, no fueron diseñados para proporcionar la clase de información requerida. Colombia tiene información existente en el sistema, a la cual podría dar un mejor uso para efectos de planificación. Por ejemplo, las listas de espera que los centros mantienen no están actualmente consolidadas nacional ni regionalmente. Aunque las listas de espera miden de manera imperfecta la cantidad exacta de la demanda no satisfecha, estas proporcionan evidencia de que tal demanda existe, lo que podría ayudar a señalar donde se necesita la oferta adicional y, a la inversa, dónde los padres de familia pueden necesitar más información acerca de los beneficios de la EIAIPI. La fragmentación de los proveedores y la gestión dividida de los sistemas de preescolar y del ICBF convierten la consolidación de información en un reto a todos los niveles. En los últimos años, Colombia ha accedido a varias bases de datos para apoyar el monitoreo del sistema en general, tales como Cuéntame y el SUIN del ICBF -Sistema Único de Información de la Niñez y más recientemente el Sistema de Seguimiento Niño a Niño administrado por el MEN. Sin embargo, la evidencia sugiere que son incompletas, poco relacionadas y de difícil navegación, especialmente para el público en general (Piñeros et al., 2013; Bernal, 2014).

La información sobre los resultados de desarrollo y aprendizaje es importante para asegurar que cada niño avance satisfactoriamente y que se identifique oportunamente cualquier necesidad especial. El monitoreo regular del progreso de los niños en comparación con los resultados esperados es

común en muchos países de la OCDE. Los niños más pequeños con alto riesgo de padecer carencias educativas parecen ser quienes se benefician más del monitoreo individualizado de su progreso en distintas áreas del aprendizaje, ya que esto permite ofrecer un apoyo más diferenciado por parte del personal (Gettinger y Stoiber, 2012). A fin de proporcionar información sobre la calidad con la que los servicios satisfacen las necesidades de los niños, los países de la OCDE utilizan diversos mecanismos. Por ejemplo, en México, se monitorea el desarrollo y progreso de los niños mediante un cuestionario de edades y etapas. Esta es una herramienta de análisis de niños de 1 a 5 años de edad, la cual mide sus competencias de comunicación, habilidades motoras gruesas y finas, solución de problemas y competencias sociales. Si bien la herramienta es utilizada en otros países, esta ha sido traducida y adaptada específicamente para ser utilizada en México (OCDE, 2015). Una herramienta de estas características podría ser muy útil en Colombia, en la medida en que el país busca mejorar el componente educativo de la EIAIPI. Al igual que en otros casos, la capacidad de los actores institucionales, tales como coordinadores del ICBF y personal de la EIAIPI, será clave en la implementación de este tipo de estrategia.

La participación de los padres de familia es un componente esencial de un sistema eficaz de monitoreo y rendición de cuentas. La retroalimentación de los padres de familia sobre los servicios de EIAIPI es importante no solo para el aseguramiento de la calidad, sino para identificar los factores que influyen en las decisiones de los padres de familia acerca del uso de los servicios de EIAIPI y abordar los obstáculos de la participación. Muchos países miembros de la OCDE recopilan información de los padres de familia sobre una serie de variables como facilidad de acceso; comodidad de los horarios; administración y distribución eficiente de cupos; sensibilidad frente a al origen socioeconómico, cultural, religioso, lingüístico, etc., de la familia; percepción de los padres de familia sobre la felicidad y bienestar de los niños; alimentación y atención normal de salud a los niños; y relaciones con los docentes (OCDE, 2012a). En Colombia, se les exige a los proveedores de la EIAIPI que apliquen encuestas de satisfacción del usuario cada año, pero los resultados no son consolidados ni analizados a nivel regional ni nacional (MEN, 2015a). Esta es una oportunidad perdida para entender mejor los puntos de vista, preferencias e inquietudes de los padres de familia y por lo tanto sus ideas y opiniones sobre cómo influir positivamente en la toma de decisiones familiares.

Recomendaciones

Colombia debe mejorar tanto la cantidad como la calidad de su prestación, si quiere aumentar los beneficios que podría obtener de la EIAIPI. Si bien Colombia ha realizado grandes avances en el aumento de la participación,

debe prestarle más atención a la calidad y al valor educativo de la EIAIPI. Si los niños llegan a la edad de 6 o 7 años con deficiencia en competencias verbales u otras competencias fundamentales de aprendizaje, tendrán dificultades para sacar provecho de la escolarización. Garantizar que todos los niños ingresen al grado de transición escolar a tiempo será un primer paso clave. Para lograr estas reformas se necesitará mayor liderazgo, coordinación y financiación, especialmente a nivel gubernamental local. La EIAIPI debe convertirse en la prioridad más importante para todas las partes interesadas en la labor de elevar los resultados nacionales del aprendizaje.

Mejorar los beneficios educativos de la EIAIPI

Recomendación 1.1: desarrollar expectativas claras de enseñanza y aprendizaje en EIAIPI

Desarrollar expectativas de aprendizaje que establezcan metas, áreas de aprendizaje y competencias que todos los niños de Colombia deben alcanzar desde el nacimiento hasta el inicio de la escolaridad, como un primer paso para mejorar los beneficios educativos de la EIAIPI. Se pueden definir expectativas claras sobre el aprendizaje mediante un currículo que explique la justificación, los métodos de aplicación y la adaptación a las distintas necesidades de los niños. Tales expectativas pueden y deben incluir competencias sociales y afectivas, así como competencias cognitivas en áreas críticas del aprendizaje, con impacto demostrado en el desarrollo de los niños y en el éxito posterior en la educación, tales como competencias verbales, matemáticas, motricidad fina y autorregulación. Se deben desarrollar guías que incluyan materiales didácticos y ejemplos de actividades como apoyo al personal de EIAIPI sobre la forma de trabajar con los niños para lograr las metas de aprendizaje y competencias deseadas. Dada la diversidad de los actores y la prestación de servicios de EIAIPI, será necesario generar apropiación y compromiso frente a estas expectativas, a fin de crear cambios; esto exigirá la consulta con el MEN, el ICBF, la CIPI, las secretarías de educación, el personal de EIAIPI y los padres de familia, entre otros. Estas expectativas de aprendizaje y cualquier currículo deberán estar alineados con otras políticas, tales como monitoreo, capacitación y desarrollo del personal de EIAIPI y desarrollo de un currículo de educación básica.

Recomendación 1.2: continuar mejorando la educación inicial y el desarrollo profesional de la fuerza laboral de EIAIPI

La calidad de la EIAIPI depende en gran medida de las competencias y prácticas del personal de EIAIPI. Esto tiene una importancia especial en Colombia, donde los índices de pobreza infantil y los entornos deficientes de aprendizaje en el hogar generan escenarios de EIAIPI desafiantes. La

formación inicial de los docentes debe promover prácticas pedagógicas eficaces, a fin de garantizar que todo el personal de EIAIPI sea capaz de hacer frente a las necesidades de los niños pequeños y garantizar la preparación para la escolarización. Esta capacitación debe ajustarse a las expectativas de aprendizaje y al currículo, como se menciona en la Recomendación 1.1; debe ser de tipo práctico e incluir pasantías supervisadas. El personal pedagógico existente también debe ser capacitado para apoyar el tipo de interacción que permita el mejor aprendizaje y desarrollo infantil, y las iniciativas deben avanzar hasta poder garantizar que todos aquellos con responsabilidades importantes sobre niños de edad preescolar (3 a 5 años) tengan competencias pedagógicas, independientemente del tipo de proveedor o modalidad. A fin de lograrlo, Colombia tendrá que adoptar diversas estrategias para aumentar las competencias de la fuerza laboral, entre otras, la introducción de programas adaptados y prácticos de formación para el trabajo pedagógico, que garanticen por lo menos un título de postsecundaria al mismo nivel de los docentes de primaria (es decir, el título actual de normalista), y reclutar y volver a capacitar el exceso de personal del sector de primaria. Esto puede ser implementado como un proyecto piloto en alguna región del país con alto grado de escasez de personal de EIAIPI.

Recomendación 1.3: informar y apoyar a los padres de familia sobre cómo facilitar un entorno eficaz en el hogar.

Informar y apoyar a los padres de familia sobre cómo facilitar un ambiente eficaz de aprendizaje temprano en el hogar es altamente beneficioso para el desarrollo infantil. La modalidad familiar en Colombia es una de las formas de ayudar a las familias en este sentido y debe ser ampliada y fortalecida. Otros tipos de prestación de EIAIPI pueden encontrar en la modalidad familiar ejemplos de cómo orientar a las familias para apoyar el aprendizaje de sus niños, tales como los materiales didácticos que los padres de familia pueden utilizar en el hogar. El personal de EIAIPI también desempeña un papel en el involucramiento de los padres de familia. Como parte de su formación, el personal de EIAIPI debe recibir herramientas prácticas y materiales que les permitan trabajar de manera eficaz con las familias. Esto debe incluir cómo generar la confianza y el compromiso de los padres de familia, cómo asesorar sobre actividades prácticas cotidianas que los padres de familia pueden realizar con sus niños para estimular su desarrollo y cómo lograr una comunicación recíproca sobre el progreso del niño.

Garantizar el acceso universal a la EIAIPI y una transición exitosa a la escuela

Recomendación 2.1: abordar las inequidades de la participación en EIAIPI

Colombia necesita seguir abordando las inequidades en los niveles de participación en EIAIPI, especialmente entre los niños menos favorecidos que tienen más probabilidades de sacar el mayor provecho. La modalidad familiar ha demostrado ser un medio eficaz para llegar a los hogares de las zonas rurales y remotas. Esta prestación debe ser ampliada para llegar a un mayor número de familias y zonas —incluidas aquellas un gran número de poblaciones indígenas—, y se debe prolongar y contar con los recursos apropiados para apoyar a los niños hasta que alcancen la edad escolar. El programa Más Familias en Acción debe ser utilizado para incentivar la participación en la EIAIPI, en la educación básica y media de los niños en hogares de escasos ingresos.

Recomendación 2.2: priorizar el grado de transición

Es fundamental que Colombia garantice de manera proactiva que todos los niños de 5 años inicien el grado de transición oportunamente y preparados para la escolarización. Colombia podría establecer una serie de medidas para aumentar la matrícula, tales como ofrecer jornada completa para los niños en grado de transición, aunque esta no esté disponible para grupos de más edad en el mismo centro educativo. Esto podría aliviar las inquietudes que los padres de familia tienen de que sus niños pequeños pasen el día sin supervisión y sin recibir la nutrición adecuada. Vincular el programa Más Familias en Acción a la asistencia de los niños al grado de transición escolar brindaría un incentivo financiero a los padres de familia para matricular a sus niños y a la vez mostraría la importancia de la escolarización temprana en la educación infantil. Se deben hacer esfuerzos para mejorar la coordinación entre los centros educativos y los servicios de EIAIPI para facilitar la transición; por ejemplo, mediante esfuerzos conjuntos de formación entre personal de preescolar y de EIAIPI, lo cual también podría ayudar a integrar los currículos de EIAIPI y educación básica. Otra opción incluye la construcción de nuevos centros de EIAIPI en las escuelas y colegios, y su inclusión dentro de los núcleos educativos (si los hay) bajo la responsabilidad de un directivo docente. Dados los beneficios en juego, estas políticas deberían requerir y requerirán el apoyo de las secretarías de educación, el ICBF y otras partes interesadas a nivel local (es decir, las autoridades locales, el personal de EIAIPI y los directivos docentes). Las campañas en los medios de comunicación o la participación de líderes comunitarios locales podrían ser usadas para sensibilizar las partes interesadas clave sobre la importancia

de que los niños ingresen al grado de transición de forma oportuna, especialmente en zonas con bajos índices de matrículas.

Fortalecer la estructura del sistema completo de EIAIPI

Recomendación 3.1: desarrollar mecanismos claros de liderazgo y financiación para el mejoramiento

Ahora que la estrategia De Cero a Siempre está próxima a cumplir 10 años, esta puede ser una oportunidad para reflexionar sobre las fortalezas del pasado y actualizar el enfoque para la EIAIPI. Para lograr un mejoramiento eficaz a nivel de todo el sistema, Colombia necesita cambiar su enfoque de insumos y prestación a uno de calidad y resultados. Esto exigirá claridad respecto a qué organismo es responsable de conseguir resultados positivos de la EIAIPI. En consulta con las partes interesadas en la EIAIPI a nivel nacional, el gobierno debe considerar la posibilidad de atribuir esta función general al MEN. Asignarle la responsabilidad al MEN permitiría destacar los beneficios educativos de la EIAIPI y vincular iniciativas de la EIAIPI tales como expectativas de aprendizaje, currículo, formación docente y políticas de transición al sector escolar. Al mismo tiempo, los departamentos y municipios deben desempeñar un papel más robusto y proactivo respecto a la coordinación y apoyo de la prestación de servicios de EIAIPI. Las autoridades locales deben priorizar la EIAIPI como parte del sistema educativo, pero también pueden recibir incentivos por invertir más en la EIAIPI; por ejemplo, mediante la extensión de proyectos de infraestructura del programa de jornada completa para incluir la oferta de preescolar. Se deben explorar las opciones de apoyo adicional del sector privado y de organizaciones filantrópicas, no solo para ampliar la financiación, sino para construir respaldo para el cambio y diversificar los enfoques.

Recomendación 3.2: garantizar rendición de cuentas y aseguramiento de calidad

En el largo plazo, Colombia debería aspirar a mejorar su sistema de monitoreo, el cual será fundamental para incentivar el mejoramiento continuo y evitar prácticas deficientes. Se necesita un organismo independiente que tenga los recursos para realizar evaluaciones rigurosas de los servicios. Esto requiere metodologías sólidas y personal competente. Los marcos de evaluación deben ser desarrollados con el sector de EIAIPI y con partes interesadas como los padres de familia, de ser posible. Tales marcos deben enfocarse en el bienestar, desarrollo y resultados de los niños. El proceso y los resultados también deben ser transparentes, de tal forma que los servicios aprendan unos de otros, y debe haber consecuencias en caso de mal rendimiento. Se podría hacer un mejor uso de la información disponible, como

listas de espera y encuestas de padres de familia, para documentar la política. Teniendo en cuenta que el objetivo es llegar a los grupos menos favorecidos, los datos desglosados de matrículas y calidad deben tener un seguimiento más preciso y hacerse más visibles para fortalecer y mantener el impulso para el cambio. Un mayor enfoque en el seguimiento de los resultados de aprendizaje de todos los estudiantes, desde una edad temprana, también podría ayudar a aumentar la sensibilización sobre la importancia del aprendizaje temprano.

Anexo 2.A1

Iniciativas clave de la EIAIPI (1970-2014)

Tabla 2.A1.1 **Iniciativas clave de la EIAIPI (1970-2014)**

Políticas	Objetivos clave
Ley 75 del 1968	Crea y define el propósito del ICBF, de "proteger a los menores y en general, mejorar la estabilidad y bienestar de las familias colombianas" (Artículo 53). También estableció el proyecto piloto Centros de Bienestar Familiar y recomendó enlaces entre grupos comunitarios, familias y protección infantil.
Ley 27 del 1974	Creó los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP), y estableció su financiación con base en el 2% del valor de la nómina mensual de entidades públicas y privadas.
Ley 07 del 1979	La enmienda a la Ley 27 amplía el acceso a una porción mayor de la población, adicional a los hijos de madres trabajadoras.
Ley 89 del 1988	Introdujo el proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB), a fin de abordar la pobreza y proporcionar servicios de cuidado a los niños menos favorecidos. En 1991, el ICBF introdujo el programa Familia, Mujer e Infancia (FAMI), dirigido a niños menores de 2 años de edad y mujeres embarazadas y lactantes en condiciones de pobreza extrema.
Ley General de Educación (Ley 115 de 1994)	Estableció la educación preescolar para promover el "desarrollo biológico, cognitivo, psicomotor, socioeconómico y espiritual integrado de los niños a través de experiencias de socialización en la enseñanza y la recreación". También declaró obligatorio el grado de transición (Grado 0) (Artículo 15, Ley 115/94).
Decreto 2247 de 1997	Establece normas específicas para el MEN respecto a la educación preescolar.
Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 del 2006)	Estableció la obligación de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas para niños y adolescentes, y declaró que todos los niños en edad de Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia tienen el derecho a un desarrollo integral.
Conpes 109 del 2007	Instituyó la Política Pública Nacional de EIAIPI como la forma de promover el desarrollo integral de los niños desde el nacimiento hasta los 6 años de edad, satisfacer sus necesidades y contribuir a abordar la inequidad en Colombia. Igualmente creó una alianza entre el MEN, el ICBF y el Ministerio de Protección Social para implementar el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI).

Políticas	Objetivos clave
Ley 1295 del 2009	Reglamentó la EIAIPI como atención integral a los niños, en particular para aquellos clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN.
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 del 2011)	Estableció reformas a la estrategia actual de la EIAIPI. También acordó que la financiación de servicios integrales de EIAIPI sería prioridad para el ICBF, mientras que otros entes nacionales proporcionarían los fondos necesarios para su componente de la política de EIAIPI. La Estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia - De Cero a Siempre fue introducida como la estrategia de EIAIPI en Colombia (véase el Cuadro 2.1), y se introdujo la modalidad (de prestación) institucional, que incluye los centros de desarrollo infantil (CDI) y la modalidad familiar.
Decreto 4875 del 2011	Estableció la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), a fin de coordinar políticas, planes, programas y acciones de los distintos actores nacionales (véase la Figura 2.1) bajo la coordinación de la Alta Consejería Presidencial de Programas Especiales de la Presidencia de la República, la cual garantizará lo necesario para implementar el programa integral de EIAIPI.
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 del 2015)	<i>Introdujo varias reformas, a fin de garantizar la sostenibilidad legal de la actual estrategia De Cero a Siempre, mejorar la calidad del personal y sistema de monitoreo y ampliar el programa de transferencias monetarias condicionadas (Más Familias en Acción).</i>

Fuentes: UNESCO (2006), “Colombia: Early childhood care and education (EIAIPI) programmes”, Perfil de país preparado para el *Education for All Global Monitoring Report 2007: Strong Foundations: Early Childhood Care and Education*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación y Diversificación, la Ciencia y la Cultura; ICBF (2015), “Transparencia y acceso a la información pública”, página web del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/LeyTransparencia (consultado el 15 de octubre del 2015); MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

Notas

1. Los niños en condición de pobreza y vulnerabilidad son aquellos que pertenecen al nivel 1, 2 y 3 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). El SISBEN es un instrumento de evaluación indirecta de medios de vida utilizado por el gobierno para identificar las familias más desfavorecidas, a fin de que puedan acceder a programas sociales tales como los servicios de EIAIPI.
2. El Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) es un impuesto nacional que funciona igual que un impuesto sobre los beneficios y ganancias de las empresas, que busca ser una contribución de las empresas para el beneficio de sus empleados, generación de empleo e inversiones sociales. También existe un sobrecargo temporal del CREE, implementado en diciembre del 2014, aplicable a una tasa absoluta (5% en el 2015) por encima de un umbral determinado de ingresos sujetos a gravamen (COP 800 millones).
3. Bernal aplicó la Escala de Calificación de los Proveedores de Cuidado Infantil en el Hogar (FDCRS) al entorno familiar de los *Hogares Comunitarios*; la Escala de Calificación del Entorno en la Primera Infancia (ECERS) a las aulas destinadas a niños mayores de 2 años de la modalidad institucional, y la Escala de Calificación del Entorno de Bebés y Niños Menores de 3 Años a las aulas destinadas a niños menores de dos años de la modalidad institucional. Estas escalas de calificación son utilizadas en los estándares internacionales.
4. Un individuo es considerado "pobre" o que vive en la pobreza si carece de los ingresos necesarios para cubrir una canasta básica familiar y otras necesidades básicas (por ejemplo, gastos de atención de la salud, educación y vestuario), y "extremadamente pobre" si carece de ingresos para consumir una cantidad mínima de calorías.

Bibliografía

- Alcaldía de Bogotá (2014), *Informe de Rendición de Cuentas 2014*, Alcaldía de Bogotá www.bogotahumana.gov.co/article/informe-rendici%C3%B3n-cuentas-distrital-2014.
- Alcaldía de Medellín (2014), *Sistematización de la Experiencia Educativa de la Estrategia: Gestación y Primer Año del Programa Buen Comienzo*, Alcaldía de Medellín, www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_4/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2014/GestacionyprimeranoprogramaBuenComienzo.pdf.
- Álvarez Marinelli, H., A. Nury Martínez, M. Pinzón Caicedo y L. J. Piñeros (próximo a publicarse), *Nota de política: Oportunidades y Desafíos en el Sector Educativo Colombiano*, Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá.
- Anders, Y. (próximo a publicarse), *Literature Review on Pedagogy*, OECD Publishing, París.
- Araújo, M.C., F. López-Boo y J. M. Puyana (2013), *Overview of Early Childhood Development Services in Latin America and the Caribbean*, División de Salud y Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3617/BID_Panorama_ENG%20\(Web\).pdf?sequence=2](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3617/BID_Panorama_ENG%20(Web).pdf?sequence=2).
- Attanasio, O. et al. (2012), *Desarrollo Infantil Temprano y Brecha Socio-económica: Evidencia de una Sección Cruzada de Niños de 6 a 42 Meses en Bogotá*, División de Salud y Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial (2013), *Colombia: Early Childhood Development: SABER Country Report 2013*, Banco Mundial, http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/CountryReports/ECD/SABER_ECD_Colombia_CR_Final_2013.pdf.

- Bartik, T.J. (2014), *From Preschool to Prosperity: The Economic Payoff to Early Childhood Education*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI. <http://dx.doi.org/10.17848/9780880994835>.
- Bernal, R. (2014), “Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia”, *Cuadernos Fedesarrollo*, No. 51, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia, www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2014/04/debate_pres_2014_cuad51.pdf.
- Bernal, R. et al. (2012), *Evaluación de Impacto del Programa Jardines Sociales/Centros de Desarrollo Infantil*, Centro de Estudios de Desarrollo Económico-CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Cardona- Sosa, L. y L. Morales (2015), “Efectos laborales de los servicios de cuidado infantil: Evidencia del programa Buen Comienzo”, *Borradores de Economía*, No. 882, Banco de la República.
- CIPI (2013a), *De Cero a Siempre: Informe de Seguimiento y Evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia*, Comisión Intersectorial de Primera Infancia, Bogotá, www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/Documentos.aspx.
- CIPI (2013b), *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia: Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión*: Comisión Intersectorial de Primera Infancia, Bogotá, www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf.
- DANE (2015), “Pobreza y desigualdad”, página web del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/pobreza.
- DfE (2014), *Statutory Framework for the Early Years Foundation Stage: Setting the Standards for Learning, Development and Care for Children from Birth to Five*”, Department for Education, Londres, www.gov.uk/government/publications/early-years-foundation-stage-framework--2.
- DNP (2015), *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Duncan, G.J., y K. Magnusen (2013), “Investing in preschool programs”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27/2, págs. 109-132.
- Educación Bogotá (2015), “Educación inicial”, página web de Educación Bogotá, www.educacionbogota.edu.co/temas-estrategicos/curriculo-40-40/educacion-inicial (citado en 7 de agosto de 2015).

- Gettinger, M. y K.C. Stoiber (2012), “Curriculum-based early literacy assessment and differentiated instruction with high-risk preschoolers”, *Reading Psychology*, Vol. 33/1-2, págs. 11-46, <http://dx.doi.org/10.1080/02702711.2012.630605>.
- Gobierno de Colombia (2014), *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia: De Cero a Siempre: Informe de Balance y Prospectiva*, Gobierno de Colombia, Bogotá.
- Gobierno de Colombia (2015), página web de De Cero a Siempre, Consejería Presidencial para la Primera Infancia, www.deceroasiempre.gov.co/Paginas/deCeroaSiempre.aspx.
- ICBF (2014a), “Aseguramiento a la calidad”, página web del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/EiInstituto/AseguramientoDeLaCalidad (consultado el 2 de junio del 2015).
- ICBF (2014b), “Cuéntame”, página web del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PrimeraInfanciaICBF/Cuentame (consultado el 2 de febrero del 2015).
- ICBF (2014c), “SUIN-Sistema Único de Información de la Infancia”, página web del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/SUIN1 (consultado el 30 de enero del 2015).
- ICBF (2014d), “Guía para la transición de los niños y niñas desde los programas de atención a la primera infancia del ICBF al grado de transición”, *Guía Orientadora*, No. 8, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, www.icbf.gov.co/portal/page/portal/IntranetICBF/macropcesos/misionales/primera-infancia/g/G8%20MO1%20MPM1%20Gu%C3%ADa%20de%20Transici%C3%B3n%20a%20la%20educaci%C3%B3n%20formal%20v1.pdf.
- ICBF (2015), “Transparencia y acceso a la información pública”, página web del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/LeyTransparencia (consultado el 15 de octubre del 2015).
- ICFES (2014), “Contexto escolar y social del aprendizaje en Colombia (CESAC)”, Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, www.icfes.gov.co.
- Lazzari, A. y M. Vandenbroeck (2012), “Literature review on the participation of disadvantaged children and families in EIAIPI services in Europe”, en Bennett, J. (ed.), *Early Childhood Education and Care (EIAIPI) for*

- Children from Disadvantaged Backgrounds: Findings from a European Literature Review and Two Case Studies*, Comisión Europea.
- Levitt, R., B. Janta y K. Wegrich (2008), *Accountability of Teachers: A Literature Review*, RAND Corporation, Santa Monica, CA.
- Litjens, I. y M. Taguma (2010), *Revised Literature Overview for the 7th Meeting of the Network on Early Childhood Education and Care*, Network on Early Childhood Education and Care, OCDE, París.
- MEN (2014a), “Modalidades y condiciones de calidad para la educación inicial”, *Guía*, No. 50, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- MEN (2014b), “Orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de calidad en la modalidad institucional de educación inicial”, *Guía*, No. 51, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- MEN (2014c), “Orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de calidad en la modalidad familiar de educación inicial”, *Guía*, No. 52, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- MEN (2014d), “Fortalecimiento institucional para las modalidades de educación inicial”, *Guía*, No. 54, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- MEN (2015b), “Estadísticas sectoriales de educación básica y media”, página web del Ministerio de Educación Nacional, <http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/>.
- MEN (2015c), *Informe de Rendición de Cuentas 2014*, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- OAS (2010), “Executive summary”, en *Statistics and Education Policies Related To Early Childhood Transitions: Studies from Colombia, Chile, Peru, Venezuela and Brazil*, Organización de los Estados Americanos, Washington, DC, <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=4qm9uGCDowc%3D&tabid=1317>.
- OCDE (2006), *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264035461-en>.
- OCDE (2012a), *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en>.

- OCDE (2012b), “Qualifications, education and professional development matter”, *Encouraging quality in Early Childhood Education and Care (EIAIPI) Research Brief*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/education/school/49322232.pdf.
- OCDE (2013), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed*, PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.
- OCDE (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.
- OCDE (2015), *Starting Strong IV: Monitoring and Quality in Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233515-en>.
- Piñeros, L., B. Caro Acero y L. Villa Arcila (2013), “Diagnóstico de los sistemas de información de la educación inicial, básica, media y superior”, ESOCEC, Julio del 2013.
- Sylva, K., E.C. Melhuish, P. Sammons, I. Siraj-Blatchford y B. Taggart (2004) *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: final report*, Department for Education and Schools, Londres.
- UNESCO (2006), “Colombia: Early childhood care and education (EIAIPI) programmes”, Perfil de país preparado para el *Education for All Global Monitoring Report 2007: Strong Foundations: Early Childhood Care and Education*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación y Diversificación, la Ciencia y la Cultura.
- UNESCO (2010), *Early Childhood Care and Education Regional Report: Latin America and the Caribbean*, preparado para la Conferencia Mundial de Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia, Moscú, Septiembre del 2010, 27 de agosto del 2010, Organización de las Naciones Unidas para la Educación y Diversificación, la Ciencia y la Cultura, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001892/189212e.pdf>.
- UNICEF (2014), “Educación inicial”, página web del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Colombia, <http://unicef.org.co/educacion-inicial>.
- Vargas-Barón, E. (2009), *Implementación a Gran Escala: El Desarrollo de la Primera Infancia en América Latina*, UNICEF y RISE Institute, www.unicef.org/lac/Gran_Escala_UNICEF_Vargas_Baron.pdf.
- Vegas, E. y L. Santibáñez (2010), *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079922573/ECD_LAC.pdf.

Vizcaíno Pulido, J., Y. Ramírez Suárez y J. Cuellar García (2010), *La Política Pública de Primera Infancia en Colombia: Algunas Consideraciones en Torno a su Financiamiento e Implementación*, Fundación Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo, https://ninezyeducacion2.files.wordpress.com/2010/11/financiamiento_politicapi_final.pdf.

Capítulo 3

Educación primaria y básica secundaria en Colombia

Este capítulo estudia los principales desarrollos normativos y tendencias de desempeño de la educación básica primaria y secundaria (también conocida como educación básica) de Colombia. Durante los últimos 25 años, este sector ha sido transformado por reformas legislativas que han establecido los objetivos, principios y estructuras que definen la educación básica. Colombia introdujo un sistema descentralizado de gestión con el fin de abordar de mejor forma las necesidades contextuales de las regiones, escuelas y colegios. Asimismo, el país reformó la fórmula de financiación con miras a mejorar la equidad y la eficacia de las asignaciones de fondos. A pesar de que se han realizado avances importantes, aún se evidencian brechas significativas en el acceso y la calidad de la educación: el índice de niños que no estudian es alto, y las evaluaciones nacionales e internacionales indican que los estudiantes colombianos no reciben una educación de la misma calidad que sus pares en los demás países miembros de la OCDE.

El mejoramiento de la educación básica en Colombia requiere cambios significativos en la política y en la práctica. Los maestros, escuelas y colegios deben garantizar que los currículos, las evaluaciones y el tiempo que se invierte en los salones de clase sean empleados de forma eficaz para facilitar el desarrollo de competencias. Igualmente, las competencias del personal docente deben ser fortalecidas mediante un enfoque en la calidad de su formación inicial como profesores, su desarrollo profesional y su apreciación por la enseñanza. Un factor esencial para mejorar la educación es invertir en la gestión escolar. Las escuelas y colegios y los gobiernos locales necesitan apoyo adicional para liderar estos esfuerzos de mejora, como los incentivos adecuados, un mejor equilibrio entre autonomía y rendición de cuentas, y sistemas de información que faciliten y promuevan las reformas normativas.

Un sistema escolar básico de calidad garantiza que todos los niños alcancen su máximo potencial de aprendizaje y adquieran las competencias fundamentales que necesitan para su vida y su trabajo. En Colombia, la educación básica incluye cinco años de educación primaria (edades los 6 y los 10 años) y cuatro años de educación básica secundaria (edades los 11 y los 14 años). Lo anterior, sumado al año transicional de preescolar, conforma la fase de educación obligatoria. El acceso sin costo a la educación básica está garantizado por la ley. Durante las dos últimas décadas, Colombia ha avanzado significativamente en la ampliación de la cobertura de la educación básica. El país introdujo y amplió programas novedosos para llegar hasta comunidades marginadas, como el programa Escuela Nueva, el cual ha sido adaptado como modelo por otros países. Durante los últimos diez años, la participación en la educación básica secundaria ha aumentado en casi un 50%. Asimismo, Colombia ha adoptado medidas importantes para profesionalizar al personal docente y construir sistemas de información que apoyen el mejoramiento del aprendizaje. Sin embargo, una gran cantidad de niños colombianos aún no cuenta con acceso a la educación básica. En el año 2011, cerca del 15% de los niños de 6 años no estudiaban en educación primaria (UNICEF, 2014). En el caso de aquellos que sí estudian, con frecuencia la calidad de la educación es insuficiente para permitir que los niños adquieran las competencias básicas. La principal prioridad del gobierno es lograr una educación básica universal de buena calidad. El presente capítulo analiza los hitos importantes que Colombia ya ha alcanzado en este sentido, así como las políticas y las prácticas que le permitirían al país cerrar las brechas que aún persisten entre la equidad y la calidad de la educación.

Contexto y principales características

Avances normativos actuales y más recientes

Durante los últimos 25 años, el sistema de educación básica primaria y básica secundaria de Colombia ha sido sometido a una transformación estructural y sustancial. Desde el año 1991, el funcionamiento de los servicios de educación básica ha sido transferido progresivamente a los departamentos y los grandes municipios con el fin de mejorar la eficacia de la prestación de la educación y de fortalecer la participación democrática. En 1994, la Ley General de Educación estableció los principales fundamentos de la educación básica (es decir, los principios y objetivos de la educación, la estructura de los servicios educativos y la distribución de responsabilidades), y les concedió a las escuelas y colegios una amplia autonomía para que definieran sus propios currículos. En el 2001, se realizó una aclaración de las responsabilidades de cada uno de los niveles de gestión, con el fin de abordar algunos de los

desafíos iniciales que surgieron gracias a la descentralización. El sistema para la asignación de recursos para la educación en las entidades subnacionales fue reestructurado, en un intento de mejorar el ajuste entre la financiación y las necesidades reales. Durante la primera década del siglo XXI, varias iniciativas normativas —conocidas en su conjunto como la “Revolución en Educación”— dieron como resultado una ampliación considerable de la educación básica secundaria, e introdujeron mecanismos buscando fortalecer la rendición de cuentas e incentivar el mejoramiento. En el año 2002, se introdujo un nuevo estatuto para la profesionalización de la enseñanza y la gestión escolar, según el cual el desempeño y la evaluación son las bases para avanzar en la profesión. La introducción y mejoramiento continuo de evaluaciones nacionales centró la atención del país en los resultados del aprendizaje y proporcionó herramientas para cuantificar el desempeño de las escuelas y colegios, así como el desempeño del sistema educativo en general.

Las prioridades de la política actual son el cierre de las brechas existentes en el acceso a la educación y el mejoramiento de la calidad. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND; véase el Capítulo 1) define seis ejes para el mejoramiento de la educación básica primaria y secundaria: 1) fomentar la excelencia en la enseñanza; 2) ampliar el número de escuelas y colegios que enseñan en jornada completa para reforzar las competencias básicas; 3) revisar la distribución actual de recursos para mejorar la equidad y la eficacia; 4) combatir el analfabetismo; 5) reforzar la enseñanza del inglés; e 6) identificar y brindar apoyo a los estudiantes más talentosos (DNP, 2015). Asimismo, establece tres objetivos para cuantificar los avances en la educación básica primaria y secundaria entre los años 2013 y 2018: un aumento del 12% en la cantidad de estudiantes de grado 5 que obtienen una puntuación superior a la puntuación de referencia en las pruebas nacionales SABER; un aumento del 11% al 30% en la cantidad de estudiantes en escuelas y colegios de jornada completa; y un aumento del 2% al 8% en la cantidad de estudiantes que alcanzan un nivel B1 de dominio del inglés. Además, el PND incluye iniciativas para mejorar la calidad de la EIAIPI, con el fin de que los estudiantes comiencen su educación de mejor forma (véase el Capítulo 2). Las reformas en la educación básica primaria y secundaria también buscan influir en el logro de objetivos ambiciosos que fueron establecidos para la educación media y superior.

Gestión y financiación

Las responsabilidades de gestión y financiación de la educación básica primaria y secundaria están compartidas a nivel central, regional, local y escolar (véase el Capítulo 1). A nivel nacional, El Ministerio de Educación Nacional (MEN) es responsable de formular las políticas y los objetivos de desarrollo del sector, regular la organización y prestación de

servicios (por ejemplo, principios de financiación, cantidad de profesores, salarios y competencias pedagógicas) y supervisar el sistema (por ejemplo, sistemas de información y evaluación). En los últimos años, el gobierno nacional ha asumido un papel cada vez más importante en el diseño y la implementación de programas de mejoramiento de la prestación de los servicios educativos en las escuelas y colegios públicos. A niveles regional y local, las principales responsabilidades de los departamentos y municipios certificados —aquellos que tienen el estatus de Entidades Territoriales Certificadas (ETC, véase el Capítulo 1)— son la gestión de los recursos financieros (transferencias nacionales, ingresos locales y regalías provenientes de la minería y la explotación de petróleo) y del personal docente; el diseño y la implementación de planes de mejoramiento de la calidad y del acceso a la educación; y la supervisión e inspección de los servicios educativos. Asimismo, los departamentos están encargados de proporcionar asistencia técnica a los municipios no certificados, los cuales desempeñan un papel limitado en la prestación del servicio educativo, al carecer de la capacidad técnica y financiera y recibir solamente una pequeña proporción de los recursos que provienen del Sistema General de Participaciones (SGP), el cual es el mecanismo utilizado para la redistribución de los fondos nacionales con el fin de apoyar los servicios de salud y educación en todo el territorio nacional (véase el Capítulo 1).

En comparación con los países miembros de la OCDE, los directivos docentes de las escuelas y colegios en Colombia tienen poca autonomía sobre el personal docente, y sin embargo tienen la gran responsabilidad de determinar los currículos y las políticas de evaluación estudiantil (OCDE, 2013a). Los directivos docentes lideran la definición de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), los cuales explican cómo la escuela o colegio adoptará las normas nacionales y los lineamientos de los currículos. Igualmente, los directivos docentes distribuyen las tareas de docencia y evalúan el desempeño de los profesores anualmente, pero no tienen ningún poder de decisión en lo relacionado con su contratación, despido y remuneración (MEN, 2015a). Se espera que cada escuela y colegio tenga un Comité Ejecutivo, el cual reúne a los principales grupos de interés de la institución y de la comunidad local, con el fin de debatir y orientar los temas académicos y administrativos.

La financiación de la educación es altamente centralizada; la mayor parte de los recursos para la educación desde transición hasta el último año de educación media es transferida por el MEN a los departamentos, los municipios y las escuelas y colegios por medio del SGP. Entre los años 2002 y 2013, la cuota de los gastos totales en educación del SGP se redujo notablemente, pasando del 80% al 60%, y la proporción de gastos directos por parte del gobierno nacional pasó a ser casi el doble, del 9% al 17%. Asimismo, los gastos de las ETC provenientes de sus propios recursos aumentaron; sin

embargo, representaron solamente el 13% de los gastos totales en el año 2013 (Álvarez et al., próximo a publicarse). Si bien la relación entre gastos totales (públicos y privados) por estudiantes de educación básica primaria y secundaria y el PIB (20% y 21%, respectivamente) es cercana al promedio de los países de la OCDE (23% y 26%, respectivamente), en términos absolutos, los gastos por estudiante son muy bajos, de manera que los recursos privados desempeñan un papel más importante que en la mayor parte de los países miembros de la OCDE (OCDE, 2014a; véase el Capítulo 1).

La mayor parte de los recursos del SGP (el 80% en el 2011) es transferida a las entidades certificadas, con base en cada estudiante, con el fin de cubrir el costo de profesores y personal administrativo, instalaciones, mantenimiento y costos operativos generales de las escuelas y colegios. Posteriormente, las ETC distribuyen los recursos públicos a cada institución educativa según su propio criterio. La mayor parte —si no la totalidad— de los recursos del SGP se utiliza para cubrir el salario de los maestros; con frecuencia, el estimado inicial no es suficiente, y debe ser incrementado al final de año para así poder cubrir el déficit en los costos salariales. La fórmula, que fue hecha pública, ha sido modificada al menos cinco veces en la última década, con el fin de mejorar la equidad y la eficacia de las asignaciones. La fórmula contiene 15 variables relacionadas con 4 componentes (desarrollo educativo, condiciones locales, económicas e institucionales, vulnerabilidad social, y costos) (MEN, 2015a). El MEN está explorando formas para mejorar la asignación de recursos aumentando la precisión de los costos por estudiante, aclarando la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno y mejorando la fiscalización del uso de los recursos (DNP, 2015). Dichas reformas son críticas, dado que la corrupción es una preocupación constante en el país (véase el Capítulo 1).

El SGP incluye una asignación adicional de recursos, basada en el desempeño, conocida como el componente de calidad, con el fin de brindarles incentivos a los municipios certificados y no certificados para que mejoren los resultados del aprendizaje y reduzcan los índices de deserción escolar y repetición de grados. Sin embargo, el aumento paulatino de los costos de personal ha limitado los recursos que estaban disponibles para la inversión en calidad, los cuales representaron solamente el 8% del SGP en el año 2013 (Álvarez et al., próximo a publicarse).

Las escuelas y colegios públicos recibieron pocos recursos directamente del SGP (cerca del 5% en el 2013). Los recursos son distribuidos principalmente con base en el tamaño de la institución educativa y el índice de pobreza del municipio correspondiente. A partir del año 2011, también se consideran los criterios relacionados con la eficacia y la calidad de la escuela o colegio. Aquellas instituciones educativas que fortalecen su desempeño general y su índice de mejoramiento en relación con los indicadores clave

(resultados de las pruebas SABER, repetición de grados, índices de deserción) reciben una asignación adicional de recursos al mes. Las escuelas y colegios públicos no tienen permitido cobrar matrículas ni tarifas adicionales a los padres de familia. La política de educación gratuita fue implementada en el año 2008, dirigida a los estudiantes más pobres; fue universalizada para la educación primaria en el año 2011; y fue ampliada a la educación básica secundaria y otros grados en el año 2012. El MEN determina los aumentos máximos anuales en las matrículas de los colegios privados con base en los resultados de las evaluaciones institucional y nacional.

Objetivos de aprendizaje y currículos

La característica más emblemática del sistema de educación básica de Colombia es la autonomía que las escuelas y colegios tienen en relación con sus currículos. De acuerdo con la Ley General de Educación de 1994, todos los centros educativos en Colombia tienen el derecho de definir sus propios currículos y planes de estudio mediante sus PEI. Es poco común que las escuelas y colegios tengan total autonomía sobre sus currículos; sin embargo, en Colombia este es uno de los aspectos fundamentales de la política de descentralización, y es considerado un factor esencial para garantizar que los centros educativos satisfagan las necesidades de los diversos grupos y comunidades del país.

El MEN ha publicado lineamientos sobre los currículos (1998) y normas básicas sobre competencias (2003), junto con directrices pedagógicas, a fin de ayudarles a las escuelas y colegios a orientar el diseño de sus propios currículos. Los lineamientos sobre los currículos respaldan el desarrollo y la planificación de las asignaturas obligatorias y básicas. Las normas sobre competencias establecen los criterios que permiten determinar si el sistema de educación en su totalidad cumple con las expectativas generales de calidad en las competencias valoradas en las evaluaciones nacionales externas (es decir, competencias matemáticas, lenguaje, científicas y competencias ciudadanas). Estas normas son establecidas por ciclo y no por grado (Grados 1-3, 4-5, 6-7, 8-9 y 10-11). Las pautas pedagógicas orientan la práctica docente de las asignaturas obligatorias y básicas. Por medio de programas específicos como el Programa de Transformación Educativa (PTA) “Todos a Aprender”, el MEN les ha brindado a las escuelas y colegios que tienen bajo desempeño en las evaluaciones nacionales una orientación más prescriptiva en lo relacionado con currículos y pedagogía. En el año 2015, el MEN lanzó la iniciativa Derechos Básicos de Aprendizaje para informar a los maestros y a los padres de familia sobre las competencias que los niños deberían adquirir en las áreas de matemáticas y lenguaje en cada grado. Algunos municipios y departamentos (por ejemplo, Antioquia, Barranquilla, Bogotá, Envigado y Medellín) también han desarrollado sus propios lineamientos en

lo relacionado con los currículos escolares y los maestros. En Colombia, se debate cada vez más la necesidad de un currículo nacional que esté definido con mayor claridad para orientar de mejor forma a las escuelas y colegios, a la vez que se respete la diversidad sociocultural del país.

Organización de los centros educativos

Red escolar

Un aspecto importante del sistema educativo de Colombia es la existencia de una amplia gama de modalidades de educación, las cuales satisfacen las necesidades de una población que es diversa en términos lingüísticos, culturales y geográficos. De los 7,5 millones de estudiantes matriculados en educación básica primaria y secundaria en el 2014, el 84% estaban matriculados en escuelas y colegios tradicionales, y la mayor parte del porcentaje restante estudia en lo que se conoce en Colombia como “modelos flexibles” (Tabla 3.1). Existen 23 modelos flexibles, pero el modelo de educación flexible más extendido es la Escuela Nueva, la cual representa alrededor del 8% de todos los estudiantes matriculados en educación básica. Este modelo brinda educación mediante clases con múltiples grados a las poblaciones rurales y aisladas (Cuadro 3.4). Otros modelos incluyen el modelo de educación posprimaria, en el cual uno o dos profesores de primaria son responsables de la enseñanza de todas las asignaturas de educación básica secundaria con apoyo adicional limitado; y el modelo de telesecundaria, en el cual la televisión es la principal herramienta educativa, basado en un programa similar para la educación básica secundaria en México. Las comunidades étnicas (por ejemplo poblaciones indígenas o afrocolombianas) cuentan con una autonomía considerable para organizar sus propios currículos y centros educativos. En el 2014, estos programas de “educación étnica” representaron el 2,3% del total de matrículas. Siempre que es posible, los estudiantes que tienen necesidades especiales estudian en escuelas y colegios tradicionales y cuentan con la ayuda de especialistas. Sin embargo, muchos centros educativos aún carecen de la infraestructura, los profesores y los especialistas capacitados que son necesarios para crear un ambiente inclusivo de aprendizaje. Según la información del MEN, el 2% de los estudiantes de educación básica de las zonas urbanas y el 1,4% de las zonas rurales tenían necesidades especiales en el 2014, aunque es probable que esta cifra sea subestimada, dada la falta de métodos claros para identificar y registrar la población con necesidades especiales en el país.

Tabla 3.1. Número de sedes escolares y estudiantes (2014)

	Sedes escolares		Estudiantes		
	Educación pública	Educación privada	Educación pública	Educación privada	Total
TOTAL	44.416	6.575	6.434.700	1.065.987	7.500.687
Por nivel de educación					
Básica primaria	43.739	6.399	3.735.902	640.822	4.376.724
Básica secundaria	10.814	3.418	2.698.798	425.165	3.123.963
Por metodología					
Tradicional	16.255	6.542	5.260.949	1.061.978	6.322.927
Tradicional y flexible	1.104	12	298.506	2.571	301.077
<i>Escuela Nueva</i>	25.318	15	569.525	1.282	570.807
Otros modelos flexibles	1.739	6	305.720	156	305.876
Educación étnica	2.588	1	169.792	1	169.793
Por ubicación					
Urbana	9.718	6.256	4.568.827	1.007.458	5.576.285
Rural	34.698	319	1.865.873	58.529	1.924.402

Nota: la educación pública incluye las alternativas que reciben financiación pública (escuelas y colegios públicos, escuelas concesionadas y matrículas contratadas). No es posible totalizar la cantidad de sedes escolares por tipo de prestación y nivel educativo ya que podrían ser incluidas en más de una categoría.

Fuente: datos del Ministerio de Educación Nacional.

La educación pública es impartida directamente a través de escuelas y colegios de gestión pública o, en los casos donde la capacidad es insuficiente, a través de escuelas concesionadas —alianzas público-privadas en las que la escuela es operada de forma privada con autonomía sobre el uso de recursos, pero es subsidiada públicamente bajo supervisión de la entidad certificada— o matrículas contratadas —colegios privados con ubicaciones limitadas, financiados de forma pública y dirigidos a los estudiantes de bajos recursos. Según los datos del MEN, el 86% de los estudiantes de educación básica estaba matriculado en educación pública en el 2014: el 80% en centros educativos completamente públicos, el 4% en matrículas contratadas y el 1,5% en escuelas concesionadas, las cuales han sido utilizadas para facilitar la ampliación de las matrículas. El 14% de los estudiantes de educación privada representa una medida proporcional al promedio en los países miembros de la OCDE, con un 11% en educación primaria y un 14% en educación básica secundaria (OCDE, 2014a). En Colombia, los colegios privados están ubicados principalmente en las zonas urbanas; en el 2014, solo cerca del 5%

de los estudiantes estudiaba en colegios completamente privados en zonas rurales, comparado con el 29% de estudiantes que estudiaba en escuelas y colegios públicos. Los estudiantes en los colegios privados también suelen tener un origen socioeconómico más elevado, a pesar de que algunos colegios privados de bajo costo están dirigidos a los grupos menos favorecidos. La brecha entre el origen socioeconómico de los estudiantes en escuelas y colegios privados (subsidiados o no) y públicos en Colombia fue una de las más grandes entre los países participantes de la encuesta PISA 2012, y fue más de dos veces el promedio de los países de la OCDE, aunque estuvo por debajo del indicador para otros países de América Latina como México y Brasil (OCDE, 2013a).

Desde el año 2003, el MEN ha promovido la agrupación de escuelas y colegios públicos con el fin de garantizar que los estudiantes puedan acceder a todos los grados —desde el grado de transición hasta la educación media— dentro de una red escolar, en un esfuerzo para hacer más sencilla la transición entre niveles y reducir las tasas de deserción escolar (Piñeros, 2010). En el año 2002, el 48% de escuelas y colegios ofrecía solamente educación primaria, el 35% ofrecía preescolar y primaria, y solamente el 5% ofrecía el ciclo completo de preescolar, primaria y secundaria. Durante el año escolar 2013, cada grupo de escuelas y colegios públicos tenía en promedio 3,37 sedes, aunque esta cifra varió ampliamente de 1 a 30. La mayor parte de las sedes (el 65%) estaba ubicada en las áreas rurales (MEN, 2015a). Los grupos de escuelas y colegios rurales tienen una mayor cantidad de sedes, las cuales pueden estar distribuidas a lo largo de distancias considerables, dificultando la coordinación; y la transición aún sigue siendo un desafío para los estudiantes. Cada una de las agrupaciones es gestionada por un directivo docente, con el apoyo de los coordinadores de cada sede de la agrupación, así como de otro personal para la atención de los asuntos administrativos y financieros. Dentro del sistema de las escuelas y colegios públicos, los padres de familia tienen la libertad de elegir el lugar en el cual les gustaría que sus hijos estudiaran, siempre y cuando el centro educativo esté disponible; de lo contrario se les da prioridad a los estudiantes que tienen hermanos que estudian en la institución o que viven en las inmediaciones.

Tiempo dedicado a impartir clases

Los alumnos de educación primaria y secundaria en Colombia estudian al menos 15 días más al año que el promedio de los países miembros de la OCDE. Esto se traduce en una cantidad de horas de enseñanza obligatoria por encima del promedio durante la educación primaria y secundaria en Colombia: 9.800 horas, la segunda carga horaria más alta de la que se dispone información, y cerca de 2.300 horas más que el promedio de 7.475 horas para los países miembros de la OCDE (OCDE, 2014a). Los planes que buscan

aumentar la duración de la jornada escolar a 7 horas completas aumentarían esta cantidad a 12.600 horas. Sin embargo, el tiempo de enseñanza eficaz es mucho más corto. Un estudio sobre el uso del salón de clase reveló que los profesores dedican el 65% de su tiempo a actividades académicas con los estudiantes, un 25% a las tareas de administración de la clase (por ejemplo, instrucciones, disciplina, evaluación de las tareas y llamado a lista) y casi un 10% a actividades extracurriculares (por ejemplo, interacciones sociales, ausencias del salón de clase) (Banco Mundial, 2012). Como resultado, de una lección de 50 minutos en educación primaria, solamente 32 minutos son invertidos en la educación de los estudiantes. Estos resultados —similares a los de otros países de América Latina— sugieren que se pierde más del 20% del tiempo potencial dedicado a impartir clases.

Durante las últimas décadas, uno de los principales desafíos del sistema de educación colombiano ha sido la acomodación de una población estudiantil cada vez mayor, lo que ha dado como resultado una educación con múltiples jornadas y salones de clase con muchos alumnos, especialmente en las zonas urbanas. Según datos del MEN, en el 2014, el 27% de las sedes escolares públicas operaba en jornada completa (que está definida como al menos 7 horas), el 60% operaba en una jornada única más corta, y el 13% operaba en dos o más jornadas más cortas. Cerca del 63% de los estudiantes de escuelas y colegios públicos estaba matriculado en la jornada de la mañana, el 26% estaba matriculado en la jornada de la tarde, y solamente el 11% participaba en una jornada escolar completa. En comparación, el 60% de los estudiantes matriculados en colegios completamente privados gozaba de educación en jornada completa. El estudio en jornada completa está estrechamente relacionado con el origen socioeconómico; en el 2009, aproximadamente el 27% de los estudiantes cuyas familias tenían ingresos menores a un salario mínimo estudiaban en jornada completa, comparado con el 75% de los estudiantes cuyas familias tenían ingresos superiores a 10 salarios mínimos (Bonilla, 2011). La proporción de estudiantes de primaria y secundaria que asisten a una jornada completa de estudio en Colombia es similar a la que se evidencia en México (INEGI/SEP, 2013), pero inferior a la que se presenta en Chile, en donde casi todos los centros educativos funcionan en jornada completa.

La ampliación nacional hacia una educación en jornada completa (jornada única) es una de las iniciativas emblemáticas del gobierno actual. El objetivo de establecer una jornada única se remonta a la Ley de Educación del año 1994, pero esta disposición fue derogada en el año 2002 debido al presupuesto ajustado, en una situación en la que se debió decidir entre una jornada escolar más prolongada o la ampliación de las matrículas (MEN, 2015b). Actualmente, el MEN está analizando formas de aumentar paulatinamente la cantidad de escuelas y colegios en jornada completa, en un intento de fortalecer las competencias básicas (matemáticas,

ciencias y lenguaje) y reducir la exposición de los niños en condiciones de vulnerabilidad a riesgos presentes fuera de los centros educativos (como la delincuencia, la drogadicción y el embarazo) que puedan llegar a afectar negativamente su educación y su bienestar (DNP, 2015). El objetivo es que para el año 2025 todas las escuelas y colegios tengan jornada completa. Muchos departamentos, municipios y centros educativos ya implementaron una variedad de estrategias a fin de prolongar la duración de la jornada por medio de actividades curriculares o extracurriculares, lo que se refleja en la actual iniciativa nacional.

Aún con las jornadas múltiples, en términos generales, el promedio de cantidad de estudiantes en las aulas de clase es bastante mayor al de los países de la OCDE. El promedio máximo para las zonas urbanas es de 35 estudiantes por salón de clase para la educación primaria y de 40 estudiantes por salón de clase para la educación media. Mientras que el promedio en las zonas rurales es de 25 y 28 estudiantes, respectivamente. De acuerdo con los informes de los rectores, en las pruebas PISA 2012, la cantidad de estudiantes por salón de clase en Colombia fue de 33,5, aunque es importante resaltar que este indicador aumenta de 25.3 estudiantes en las áreas escasamente pobladas, a 34.8 estudiantes en las ciudades. Estas cifras se encuentran por encima de los promedios de los países miembros de la OCDE (22.1 Y 26.6 respectivamente), aunque son similares a las cifras de otras economías de América Latina y Asia que participaron en las pruebas PISA (OCDE, 2013a).

Llegar a los estudiantes fuera del sistema y disminuir las tasas de deserción escolar

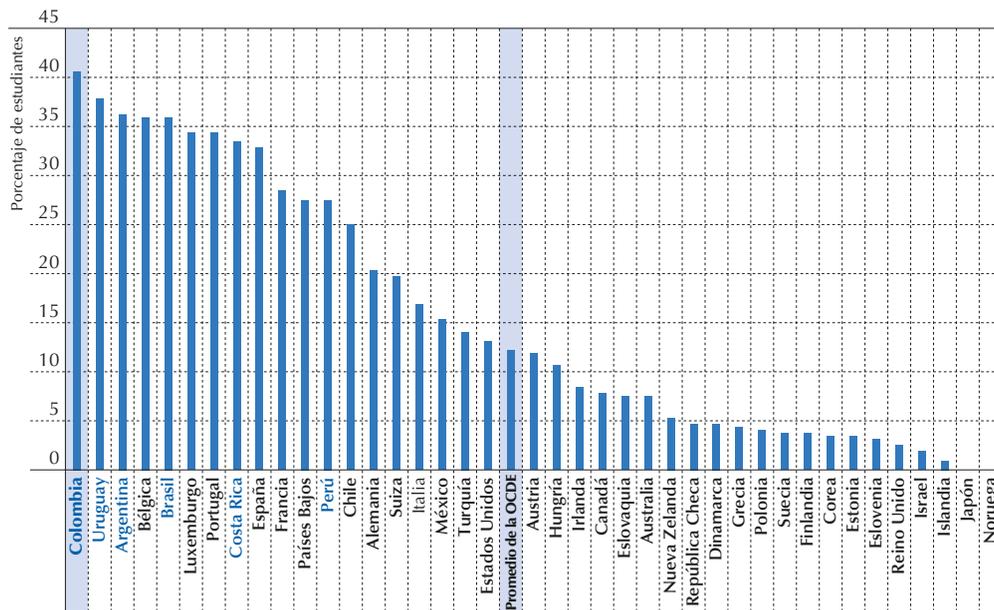
Colombia ha adoptado una gran variedad de iniciativas para mejorar la cobertura de los grupos menos favorecidos y reducir los índices de deserción escolar. Además de los modelos de educación flexible, la supresión de los cobros escolares y los programas de transporte y alimentación, y las estrategias de comunicación que buscan concientizar al público sobre la importancia de estudiar han permitido que más estudiantes que provienen de familias pobres tengan acceso a la educación. Se han diseñado estrategias específicas para llegar a los estudiantes que son considerados especialmente vulnerables, como los niños de las minorías étnicas, desplazados por la violencia, con necesidades especiales o que trabajan, así como aquellos que vienen de comunidades rurales dispersas (véase el Capítulo 1). Se han redobrado los esfuerzos por identificar a aquellos individuos que nunca estudiaron en una escuela o colegio, o que dejaron de estudiar. Por ejemplo, las ETC cuentan con una lista plurianual de estudiantes que abandonaron sus estudios, a fin de facilitar las iniciativas locales que buscan que los niños regresen al sistema de educación antes de que pierdan el interés definitivamente. En 1998, el municipio de Armenia introdujo la iniciativa “La

Escuela Busca al Niño”, con el fin de identificar los estudiantes que no están dentro del sistema educativo y brindarles el apoyo integral necesario para que vuelvan a estudiar. El éxito de esta iniciativa ha llevado a que sea ampliada a otros municipios y departamentos.

Evaluación estudiantil

Las escuelas y colegios tienen una amplia autonomía para definir las políticas con las que se evalúan los resultados del aprendizaje estudiantil, tales como la selección de métodos de evaluación y los criterios para la promoción de los estudiantes. En comparación con la mayoría de los países miembros de la OCDE, Colombia no cuenta con evaluaciones externas para los estudiantes de educación básica. En Colombia, la función principal de la evaluación estudiantil —a nivel de colegios— es determinar si los alumnos avanzan al grado siguiente. Las comisiones de evaluación y promoción, constituidas por el directivo docente, tres profesores de cada grado y un representante de los padres de familia, definen la promoción de los estudiantes y recomiendan actividades de refuerzo para aquellos estudiantes que tienen dificultades académicas. En el 2002, el MEN intentó reducir los niveles de repetición de grados al establecer un límite máximo de reprobación escolar del 5% para cada escuela y colegio, pero esta medida fue suspendida en el 2009 debido a la oposición de los padres de familia y los centros educativos (MEN, 2015a). En las pruebas PISA del año 2012, el 41% de los niños de 15 años manifestó haber repetido al menos un grado en básica primaria, secundaria o educación media, comparado con el 12% en promedio de los países miembros de la OCDE (OCDE, 2013a) (Figura 3.1). Cerca del 22% de los estudiantes de educación primaria ha repetido al menos un grado, al igual que el 29% de los estudiantes de educación básica secundaria, en comparación con los promedios de los países miembros de la OCDE, que son del 7% y del 6%, respectivamente. Aproximadamente el 4% de los estudiantes en primaria y el 6,7% en básica secundaria repitieron al menos dos grados, en comparación con los promedios de 0,7% y 0,5% de los países miembros de la OCDE. Sin embargo, detrás de los índices promedio de repetición de la OCDE, hay amplios rangos estadísticos que van desde cero repeticiones de grados en Japón y Noruega hasta el 28% de repetición de grados en España, en cuanto a la educación básica secundaria. Igualmente, en otros países de América Latina, son comunes los altos índices de repetición de grados.

Figura 3.1 Proporción de estudiantes de 15 años de edad que repitieron por lo menos un año, PISA 2012



Nota: los países que no pertenecen a la OCDE se muestran en azul.

Fuente: OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes a School Successful (Volumen IV): Resources, Policies and Practices*, PISA, OCDE Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.

Evaluaciones internas y externas de los colegios

Con un énfasis cada vez mayor en la calidad de la educación, Colombia ha introducido instrumentos para medir el desempeño de los colegios en términos de resultados del aprendizaje, así como para fortalecer las evaluaciones internas y los procesos de mejoramiento de los colegios. En el centro del sistema de evaluación externa de los colegios están las pruebas estandarizadas SABER. En el caso de los años de educación obligatoria, estas pruebas consisten en una evaluación estandarizada de los estudiantes de grados 3, 5 y 9, a la vez que se está considerando una propuesta para evaluar también el grado 7. Las pruebas evalúan las competencias en matemáticas, lenguaje, ciencias y competencias ciudadanas en los grados 5 y 9, y competencias financieras en el grado 9. El instituto nacional para la evaluación, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Calidad de la Educación (ICFES), está encargado del diseño y la aplicación de estas pruebas y ha hecho mejoras considerables a las pruebas SABER durante los

últimos años. En el 2009, las pruebas SABER para los grados 5 y 9 fueron reestructuradas a fin de poder establecer comparaciones anuales. Entre el 2010 y el 2014, la frecuencia y el alcance de las pruebas SABER para los grados 5 y 9 fueron modificados; ahora son realizadas anualmente en todos los colegios, en lugar de solo unos cuantos.

En el 2015, Colombia introdujo el Índice Sintético de la Calidad Educativa (ISCE), un índice multidimensional de la calidad de los colegios que está basado en la exitosa experiencia del Índice de Calidad de la Educación Básica de Brasil. El ISCE tiene en cuenta el desempeño de los estudiantes en las pruebas nacionales, el progreso, medido en términos de la reducción del porcentaje de estudiantes en el nivel de desempeño insuficiente, la repetición de grados y los factores relacionados con el entorno escolar. A diferencia de la mayoría de países de la OCDE, Colombia no tiene una dependencia que se encargue de la inspección de la calidad a nivel nacional para evaluar los procesos a nivel de las escuelas y colegios. Sin embargo, algunos departamentos y municipios aún cuentan con un pequeño órgano conformado por supervisores escolares, quienes —al igual que la entidad de supervisión nacional que fue disuelta hace una década—, están encargados principalmente de verificar el cumplimiento administrativo de los colegios. Asimismo, se les exige a los directivos docentes que realicen una evaluación anual interna de las escuelas y colegios, la cual sirve como fundamento para desarrollar un plan de mejoramiento. En el 2008 fueron expedidas las directrices nacionales para apoyar a los centros educativos en sus procesos de autoevaluación.

Recursos físicos y de enseñanza

Las cifras indican que muchas escuelas y colegios de Colombia carecen de recursos físicos y pedagógicos adecuados. Existe información limitada a nivel de los centros educativos acerca de la disponibilidad y las condiciones de las instalaciones educativas, pero los datos internos reportados por los directivos docentes durante las pruebas PISA 2012 sugieren que la carencia de infraestructura educativa dificulta la enseñanza (OCDE, 2013a). La falta de instalaciones básicas, incluidas agua potable y sanitarios, fue evidente para el equipo de revisión durante la visita, y asimismo ha sido documentada en otros informes (García et al., 2014). Las condiciones de la infraestructura educativa están relacionadas con los limitados fondos de los que disponen las autoridades locales, las escuelas y colegios para mejorar las instalaciones. El gasto general público y privado en la infraestructura educativa en Colombia es muy bajo comparado con el de otros países de la OCDE y países vecinos como Brasil y México. La inversión de capital se refiere al gasto en activos con una duración mayor a un año, como construcción, renovación o reparaciones importantes de edificaciones, y equipos nuevos o

sustitución de los mismos. En el 2011, la inversión de capital fue del 1,7% del presupuesto para educación primaria y secundaria, comparada con el 7,7% y el 7,1%, respectivamente, para todos los países miembros de la OCDE (OCDE, 2014a). Igualmente, el gasto en servicios subcontratados (el 8,2% en educación primaria), que incluye gastos en infraestructura —como el mantenimiento de edificaciones escolares o el alquiler de instalaciones—, fue inferior al promedio de los países de la OCDE del 20% (OCDE, 2014a). Se está desarrollando un ambicioso plan para mejorar la infraestructura de los colegios en todo el territorio nacional, así como para construir la capacidad adicional necesaria para prolongar la jornada escolar. Para el año 2018, más de 50.000 aulas serán construidas, gracias a los recursos del presupuesto nacional, de regalías de la explotación de petróleo y minería, y de los gobiernos locales (MEN, 2015a).

En Colombia, muchos salones de clase se enfrentan a la escasez de libros de texto, herramientas de tecnologías de la información y otros materiales pedagógicos. Luego de delegarles a los centros educativos autonomía sobre sus currículos, el MEN dejó de suministrarles libros de texto, y en su lugar incluyó la financiación de dichos recursos en el Sistema Nacional de Transferencia. Los pocos fondos disponibles bajo el SGP y presupuestos locales para invertir en la calidad de la educación indican que muchos estudiantes en Colombia no tienen acceso a libros de texto, y que los materiales de enseñanza que están disponibles posiblemente sean obsoletos (OCDE, 2013a; MEN, 2014). En el 2009, menos del 20% de las sedes escolares utilizaron libros de texto como guía básica para los estudiantes (Álvarez et al., próximo a publicarse). Los gobiernos nacionales y locales han introducido varios programas para abordar la falta de materiales de calidad en los colegios. Por ejemplo, como lo contempla el Plan Nacional de Lectura y Escritura (PNLE), en el 2014, más de 5,5 millones de libros fueron distribuidos a más de 20.000 instituciones educativas desde preescolar hasta educación media, con lo que se le suministraron materiales adicionales a más de 7,5 millones de niños (MEN, 2015b).

Docentes y directivos docentes

El fomento de la excelencia en la docencia es una de las principales prioridades normativas del Plan Nacional de Desarrollo. Con este objetivo, existen propuestas para reforzar el programa PTA, las cuales buscan fortalecer la enseñanza en las escuelas y colegios con bajo rendimiento académico (Cuadro 3.1), además de revisar toda la estructura de la carrera docente, entre las que se incluyen acciones para reclutar a los mejores egresados de educación media en programas de formación docente inicial, mejorar las instituciones de formación docente inicial, reformar los requisitos para ingresar en la profesión y fortalecer los procesos de inducción para los

nuevos maestros. Las iniciativas para los profesores en el empleo incluyen el otorgamiento de becas para participar en programas de maestría, un mejor procedimiento de ascenso y reubicación, y aumento de la remuneración, además de incentivos para la jubilación anticipada (DNP, 2015). Asimismo, el MEN planea explorar formas de desarrollar las competencias de gestión escolar de los directivos docentes y sus equipos, un aspecto que en Colombia ha recibido muy poca atención, si se tiene en cuenta el alto nivel de autonomía que las escuelas y colegios tienen para determinar sus prácticas de enseñanza y aprendizaje.

El alcance del mejoramiento de la profesión docente y de gestión escolar está definido por las condiciones estatutarias que regulan el personal docente. La docencia en Colombia se encuentra en medio de la transición entre dos estatutos. Los profesores y directivos docentes de educación básica que comenzaron a ejercer después del 2002 están regulados por el Decreto 1278 del 2002, el cual exige que los maestros y los directivos docentes realicen una evaluación para ingresar, permanecer y ascender en la profesión. El estatuto fue introducido para mejorar la calidad del personal docente por medio de procesos más sólidos de evaluación, y ascensos y remuneraciones basados en el desempeño (más que en la antigüedad). Los profesores con más antigüedad están regulados por el Decreto 2277 de 1979, según el cual los profesores ingresan automáticamente a la profesión tras completar su inducción inicial, y el ascenso en la carrera y la escala salarial están determinados principalmente por la cantidad de años que lleven ejerciendo la profesión. Una pequeña cuota de profesores con más antigüedad ha optado por unirse al nuevo sistema, y la cantidad de personal docente que está regulada por el estatuto antiguo está disminuyendo paulatinamente debido a las jubilaciones, pero se estima que pasarán 25 años antes de que toda la fuerza laboral docente esté reglamentada por el decreto del 2002. En el 2014, el 28% de los profesores estaba reglamentado por el nuevo sistema, mientras que el 53% aún estaba regido por el estatuto de 1979; el 19% restante ocupaba cargos provisionales o transitorios que no eran regulados completamente por ninguno de los dos estatutos, los cuales podrían consistir en puestos creados únicamente por breves periodos de tiempo, o cargos permanentes para los cuales no se postularon candidatos regulados por los estatutos del 2002 ni de 1979. Asimismo, estas vacantes pudieron haber sido ocupadas por maestros que no aprobaron el examen de admisión o cuyos resultados en dicho examen no fueron lo suficientemente buenos para optar por un cargo permanente. El índice de profesores que ocupan puestos provisionales es mayor en los municipios con altos niveles de pobreza y violencia, lo cual probablemente está relacionado con las dificultades para contratar personal en estos contextos tan desafiantes.

Perfil de la fuerza laboral actual

Durante el año escolar 2014, había 370.410 profesores y directivos docentes, lo que representa un aumento en comparación con la cifra de 321.180 en el 2005. En el 2014, 259.445 profesores y 6.726 directivos docentes trabajaron en escuelas y colegios de educación pública. No hay indicios de que falten profesores a nivel nacional en la educación básica primaria y secundaria, salvo por algunas asignaturas y ubicaciones específicas. Igualmente, las tendencias demográficas no evidencian ningún tipo de escasez nacional en el futuro, lo que permite que más recursos sean invertidos en el mejoramiento de la calidad docente. Sin embargo, los distintos índices de crecimiento de la población a través de las regiones, la urbanización y los avances en el proceso de paz son factores que probablemente conlleven a una migración significativa al interior del país, lo que acarreará la necesidad de contar con mayor flexibilidad en la asignación de profesores.

En Colombia, al igual que en muchos países, la mayoría de los maestros de educación primaria son mujeres (el 76%), mientras que solo el 54% de los profesores en educación básica secundaria son mujeres. Los profesores tienden a acumular una larga experiencia en el sector de la docencia, con un promedio de 23 años de servicio para aquellos regidos por el estatuto 2277. A pesar de que los maestros tienen derecho a jubilarse a la edad de 55 años, la mayoría decide seguir trabajando, ya que, según el estatuto antiguo, la remuneración por antigüedad en el empleo genera automáticamente mayores salarios y pensiones con el transcurso del tiempo (García et al., 2014). Una gran cantidad de maestros no cuenta con un título universitario en pedagogía ni en otras áreas (el 33% en educación primaria y el 19% en educación secundaria y media, para aquellos bajo el estatuto antiguo; y el 37% y el 8%, respectivamente, para aquellos en el nuevo sistema). En el caso de la mayoría que cuenta con un título en educación superior, existen indicios de que la calidad de los programas de formación inicial en los que participan es baja (García et al., 2014).

Ingreso en la profesión docente

En Colombia, las personas que aspiren a convertirse en profesores deben haber completado un programa de formación docente o poseer un título en educación superior, además de haber completado con éxito una evaluación competitiva y un periodo de prueba para ingresar en la profesión. Actualmente existen dos formas principales para obtener una licenciatura en Colombia: por medio de un título postsecundaria (pero no de educación superior) en una de las Escuelas Normales Superiores (ENS), lo cual permite enseñar en grados de 0 a 5; o por medio de un título de posgrado universitario, el cual les permite a los profesores enseñar todos los grados hasta el último de educación media. En el 2013, numerosas instituciones —138 ENS y

80 universidades— ofrecían en total 376 programas en formación docente (García et al., 2014). La mayoría de las universidades (el 76%) están ubicadas en las capitales de los departamentos, mientras que las ENS tienen mayor presencia en las zonas rurales.

Colombia no tiene definidas normas nacionales claras que estipulen las capacidades y los conocimientos con los que deberían contar los profesores y directivos docentes. Las universidades cuentan con autonomía para definir sus propios programas de formación docente y definir los criterios de admisión y graduación. El MEN realizó esfuerzos para mejorar el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior (véase el Capítulo 5) y brindar apoyo técnico a las ENS; sin embargo, la formación docente inicial es uno de los pocos aspectos del sistema de educación básica primaria y secundaria que no han sido objeto de reformas significativas en los últimos 25 años. Lo anterior es reconocido por la actual administración, la cual ha declarado su intención de fortalecer los programas de formación docente como parte de su gestión para fomentar la excelencia en la docencia.

Las preocupaciones relacionadas con la calidad de la formación inicial han llevado a que el gobierno eleve el nivel de las normas que definen el ingreso en la carrera docente. Desde el año 2004, el ingreso en la profesión requiere que se completen con éxito una evaluación de competencias y un periodo de prueba que dura de cuatro a diez meses. Las evaluaciones son organizadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, y están compuestas por una prueba de dominio de contenidos, una prueba psicotécnica, la valoración de la hoja de vida y una entrevista personal. Los candidatos a los cargos de directivos docentes deben someterse a una evaluación similar basada en méritos.

Oportunidades de desarrollo profesional

En Colombia, no hay requisitos a nivel nacional para que los profesores participen en actividades de desarrollo profesional, ni para que los directivos docentes emprendan actividades de formación adicional al asumir sus nuevas funciones. Es probable que la disponibilidad de oportunidades de desarrollo profesional varíe considerablemente entre escuelas, colegios, municipios y regiones. Los datos internacionales equiparables sobre la magnitud real de la participación y qué tanto las actividades de desarrollo profesional son valoradas por los profesores estarán disponibles una vez que Colombia participe, por primera vez, en la próxima edición (2018) de la Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS) de la OCDE. La información disponible actualmente sugiere que la mayor parte de los profesores participa regularmente en ciertos tipos de actividades profesionales, pero en promedio con menos frecuencia que en el resto de países miembros de la OCDE, y potencialmente con menores beneficios

(OCDE, 2013a). En las pruebas PISA 2012, los directivos docentes reportaron que el 22% de sus profesores de matemáticas habían asistido a un programa de desarrollo profesional enfocado en la asignatura durante los tres meses antes de las pruebas, comparado con el 39% de profesores en los países miembros de la OCDE. La proporción varió del 13% en las escuelas y colegios menos favorecidos socioeconómicamente al 28% en aquellos más favorecidos, y del 16% en las áreas con menos de 3.000 habitantes al 23% en las ciudades con más de 100.000 habitantes (OCDE, 2013a).

En todo el país se encuentra disponible una variedad de actividades de desarrollo, incluidos cursos breves, cursos universitarios y de posgrado, y actividades de desarrollo con base en las escuelas y colegios. Sin embargo, para la mayoría de profesores, la principal oportunidad de formación docente en el empleo es a través de actividades breves de desarrollo profesional (por ejemplo cursos, talleres o seminarios), las cuales son organizadas por múltiples instituciones y agencias (gobiernos nacional y locales, el sindicato nacional de maestros, y las instituciones de educación superior) y tienen regulación y aseguramiento de calidad limitados. Por consiguiente, hace falta información sobre la pertinencia y la eficacia de este tipo de actividades, pero varios factores, como la falta de normas de docencia que pudieran orientar dicha formación, sugieren que probablemente tengan un valor variable, en el mejor de los casos.

En los últimos años se han realizado mayores esfuerzos para mejorar la disponibilidad y la calidad de las actividades de desarrollo profesional. Desde el 2010, la principal iniciativa nacional para apoyar el desarrollo de capacidades de docencia por parte de los profesores en servicio ha sido los PTA basados en escuelas y colegios (Cuadro 3.1). Asimismo existe una iniciativa nacional para apoyar a los profesores nuevos a través de un programa de tutoría que dura dos años, y el cual es implementado en siete entidades certificadas (Bolívar, Cali, Chocó, Córdoba, Magdalena, Pereira y Tolima) (MEN, 2015b). A inicios del 2015, el MEN otorgó 3.000 becas a profesores “excelentes” (es decir, aquellos en las escuelas y colegios cuyos estudiantes tuvieron una mejora significativa en cuanto a los resultados de las pruebas SABER 9 y 11), para que se inscribieran en una maestría en una universidad con acreditación de alta calidad a fin de fortalecer sus competencias profesionales. En el 2010, la Fundación Empresarios por la Educación lanzó la iniciativa Rectores Líderes Transformadores, con el fin de abordar la poca disponibilidad de oportunidades específicas para la formación en servicio para los directivos docentes de colegios y escuelas (Cuadro 3.3). Gracias al apoyo de los gobiernos locales, la iniciativa se ha extendido paulatinamente y ahora es implementada en ocho municipios y departamentos.

Cuadro 3.1. El programa Todos a Aprender

El Programa para la Transformación de la Calidad Educativa Todos a Aprender (PTA) es la principal estrategia para mejorar los aprendizajes de los estudiantes de grado transición a quinto de primaria en las áreas de matemáticas y lenguaje, a través del fortalecimiento de las competencias de los docentes de primaria en los colegios y escuelas que presentan menores desempeños.

Entre el 2010 y el 2014, el PTA benefició a 2.345.372 estudiantes de educación primaria y más de 90.000 profesores, en 4.303 escuelas y colegios ubicados en 833 municipios. A través de un modelo de formación docente en cascada, 100 formadores les proporcionan herramientas pedagógicas y didácticas a 4.000 tutores, quienes a su vez les brindan acompañamiento in situ a los docentes de lenguaje y matemáticas, con el fin de transformar prácticas en el salón de clases que mejoren los aprendizajes de los estudiantes.

El programa se desarrolla a través de varios componentes, entre ellos uno pedagógico el cual incluye el desarrollo de currículos coherentes y pertinentes, el suministro de textos educativos, y la medición anual a través de las pruebas SABER en los grados 3o y 5o, así como la aplicación de estrategias de evaluación formativa que los docentes pueden utilizar en el aula para identificar las brechas en el aprendizaje de los estudiantes y fortalecer sus competencias

Los tutores son un componente esencial del PTA, son los encargados de realizar la formación situada a los docentes, a través del acompañamiento a sus prácticas de aula y el fortalecimiento de sus competencias disciplinares en matemáticas y lenguaje. De igual forma, los tutores fomentan el desarrollo de comunidades de aprendizaje en las escuelas y colegios, que buscan dejar capacidad instalada para al desarrollo de nuevas estrategias que mejoren los aprendizajes de los estudiantes y procesos constantes de reflexión que permitan generar mejores ambientes de aprendizaje.

Fuente: MEN (2015b), *Informe de Rendición de Cuentas 2014*, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

Evaluación de profesores y directivos docentes

La introducción de los procesos de evaluación durante la carrera de los profesores es uno de los principales avances surgidos del nuevo estatuto docente del 2002. Se espera que los directivos docentes de los colegios y escuelas evalúen anualmente si los profesores y otros directivos docentes cumplen con sus funciones y responsabilidades (evaluación de desempeño). Asimismo, los profesores y los directivos docentes pueden participar en participar en una evaluación de ascenso y reubicación, el cual es voluntario, pero que es requisito en caso de que se busque un ascenso, o enseñar un nivel educativo o asignatura diferente. Desde el 2010, se han realizado cinco rondas de evaluaciones externas, con un índice de éxito cercano al 20% (MEN, 2015b). En septiembre del 2015, se hizo una reforma a la evaluación de ascenso y reubicación de los docentes con el fin de introducir

la observación de aula registrada en video, la cual representa el 80% de la evaluación y está enfocada en hacer un diagnóstico de las prácticas de aula de los docentes; y aquellos que no aprueben esta evaluación deben asistir a un curso de formación profesional. Los profesores que se rigen por el estatuto antiguo no están sujetos a evaluaciones en ningún momento de sus carreras, lo que significa que, a menos que decidan ser cobijados por el nuevo estatuto, existen muy pocos mecanismos para apoyar su mejoramiento o recompensar su desempeño.

Estructura y remuneración de la carrera docente

El estatuto del 2002 hizo avanzar al país hacia un sistema de remuneración de profesores y directivos docentes basado en el desempeño. Con el estatuto antiguo, los profesores eran remunerados de acuerdo con los años de experiencia, así como suplementos en publicaciones, ubicación en áreas rurales y remotas y responsabilidades de liderazgo. La mayoría de los profesores en el estatuto antiguo se encontraba en las 3 categorías más altas en la escala de 14 grados. La remuneración de los profesores de acuerdo con el nuevo estatuto está basada en su nivel de formación educativa, dividido en tres subescalas: 1) título de ENS u otro título de instituciones que no sean de educación superior; 2) profesional o licenciado en educación o equivalente; y 3) calificaciones universitarias o de posgrado. Al interior de un grado, los profesores pueden ascender a un nivel superior si cuentan con al menos tres años de experiencia, el directivo docente de sus instituciones los ha evaluado positivamente en la evaluación de desempeño, y completaron con éxito la evaluación nacional. Entre los años 2008 y 2010, se realizaron ajustes a la escala salarial establecida en el 2002 con el fin de abordar el tema de los salarios iniciales bajos y la falta de incentivos relacionados con el desempeño. Con el nuevo estatuto, el salario inicial aumentó casi un 26%, y el salario más alto es 127% superior al anterior; además, los profesores pueden acelerar la consecución del salario más alto si participan satisfactoriamente en las evaluaciones (Barrera, Maldonado y Rodríguez, 2012). En julio del 2015, se introdujo un sistema de incentivos para el personal cuyas instituciones educativas y centros educativos participen en las dos iniciativas emblemáticas del MEN (PTA y jornada única), y a partir de 2016 para todos los establecimientos educativos oficiales. Con este incentivo se reconoce el logro del mejoramiento mínimo anual (MMA), con base en el ISCE, con un 50% adicional del salario completo de un mes, y el 100% con el logro de la meta de excelencia (MDE).

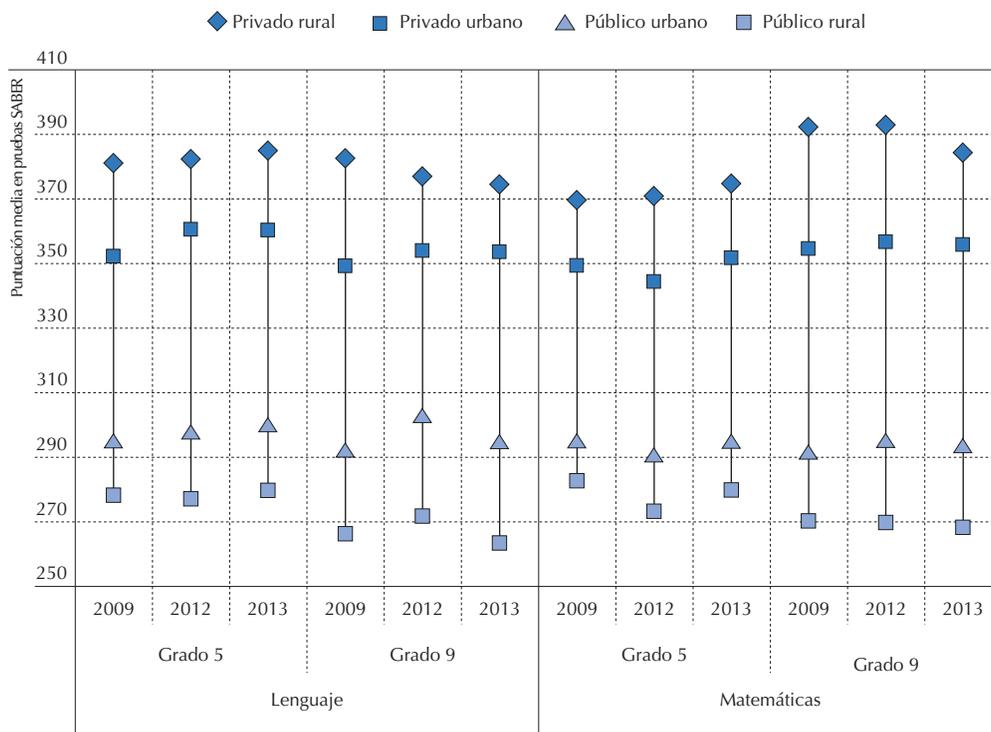
Tendencias en cobertura, rendimiento académico y finalización de estudios

La ampliación del acceso a la educación básica primaria y secundaria es uno de los logros más importantes que el sistema de educación colombiano ha tenido en la última década. Si bien no se ha logrado la cobertura total, se han hecho avances importantes en el aumento de la cantidad de niños que inician su educación a la edad apropiada, reduciendo la proporción de niños que nunca han estudiado, así como los índices de deserción escolar. Según los datos de tendencias nacionales, entre el 2002 y el 2013, el índice de cobertura neto a nivel de educación básica secundaria aumentó significativamente, pasando del 57% al 72%, mientras que el índice de la educación primaria disminuyó ligeramente, del 90% al 85% (MEN, 2015a). La ampliación de la cobertura de la educación básica secundaria pudo haber sido incluso mayor, tal como lo ha demostrado una auditoría de cobertura total que se ha venido realizando desde el año 2012: existe la posibilidad de que los datos de cobertura de los periodos anteriores no sean confiables, ya que los colegios, escuelas y las secretarías locales de educación reportaron una cantidad excesiva de estudiantes (MEN, 2015b). Esto también explicaría la aparente disminución en los índices de cobertura en educación primaria, lo cual probablemente refleje una mejora en el método de reporte estadístico en vez de una disminución de las cifras reales. En la actualidad, más del 90% de los niños de Colombia entre los 7 y los 13 años de edad está estudiando, lo que quiere decir que han permanecido en el sistema de educación por al menos siete años. Este es un avance importante en comparación con las generaciones anteriores. Sin embargo, los niños colombianos pasan muchos menos años estudiando en comparación con los niños en los países miembros de la OCDE, en los cuales más del 90% de los niños entre los 4 y los 16 años de edad están matriculados en el sistema educativo (OCDE, 2014a). Esta breve escolaridad repercute en el nivel de competencias que los niños colombianos adquieren al finalizar la educación básica, así como en el grado de preparación que adquieren para el aprendizaje posterior, sus trabajos y sus vidas.

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta Colombia sigue siendo garantizar que los estudiantes avancen a través del sistema de educación. Solamente el 44% de los estudiantes que reciben educación pública completa oportunamente sus estudios de educación primaria, y solo el 16% completa sus estudios de educación básica secundaria, ya que la mayoría de niños comienza a estudiar a edad tardía, repite grados o abandona los estudios (Álvarez et al., próximo a publicarse). En el año 2011, el 22% de los niños de 7 años estaban matriculados en un grado inferior al que corresponde a su edad, y el 53% de aquellos que estaban en el primer grado de educación básica secundaria están en extra edad (UNICEF, 2014). Cuando se hace la comparación con otros países que realizaron las pruebas PISA, se evidencia el grado de dificultad que los estudiantes colombianos enfrentan al avanzar a

través del sistema. Entre los países que son miembros de la OCDE, el 74% de los estudiantes se encuentra en el grado modal (el grado esperado de acuerdo con su edad), el 9% se encuentra en grados superiores, y el 17% se encuentra en grados inferiores. En comparación, en Colombia, solamente el 40% de los niños de 15 años de edad está en el grado modal (Grado 10), mientras que el 39% están en grados inferiores y el 21% en grados superiores (OCDE, 2013a). Entre los años 2002 y 2013, los índices de deserción escolar disminuyeron del 7,6% al 4,5% en educación básica secundaria, y del 8,7% al 3,2% en educación primaria; sin embargo, aún siguen siendo elevados (MEN, 2015a). El efecto agregado de la repetición de grados y la deserción escolar reduce significativamente la cantidad de estudiantes que permanecen en el sistema escolar con el paso de los años (véase Figura 4.2 en el Capítulo 4).

Figura 3.2 Desempeño en las pruebas SABER 5 y 9 por tipo de colegio/escuela y ubicación (2009, 2012 y 2013)



Fuente: MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

Las evaluaciones nacionales e internacionales sugieren que Colombia aún debe recorrer un largo camino para garantizar que sus estudiantes disfruten de la misma calidad de educación que los niños en los países miembros de la OCDE y de los países de América Latina con el mejor rendimiento académico (véase el Capítulo 1). En el 2014, las evaluaciones nacionales mostraron que cerca de la mitad o más de estudiantes tienen un desempeño académico insuficiente o mínimo en lenguaje (48% en Grado 3, 58% en Grado 5 y 59% en Grado 9) y matemáticas (49% en Grado 3, 67% en Grado 5 y 73% en Grado 9). Los resultados a partir del año 2009 —cuando las evaluaciones fueron reestructuradas con el objetivo de facilitar la comparación en el tiempo— mostraron muy pocas mejoras en el rendimiento académico de los estudiantes en las competencias de matemáticas y lenguaje. Desde el 2006, Colombia ha participado en el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes de la OCDE, un estudio internacional que cuantifica los conocimientos y las competencias de lectura, matemáticas y ciencias de los estudiantes de 15 años de edad. En el 2012, la puntuación media de los estudiantes colombianos de 15 años de edad en matemáticas —el principal campo de evaluación— fue de 376 puntos, muy inferior al promedio de los países miembros de la OCDE que fue de 494 (OCDE, 2014b). En otras palabras, el rendimiento académico de los estudiantes colombianos tiene un atraso de unos tres años comparado con el rendimiento promedio de los estudiantes de los países miembros de la OCDE. Igualmente, Colombia tiene un rendimiento inferior en relación con otros países participantes en las pruebas PISA, incluidas otras grandes economías de América Latina como Chile, México y Brasil.

Se han realizado avances significativos en el cierre de las brechas de inequidad, pero el acceso y los resultados de la educación en Colombia siguen estando estrechamente vinculados con los orígenes socioeconómicos y la ubicación. En el año 2008, la tasa neta de matrícula para la educación básica y media fue 20,1 puntos porcentuales más alto en las zonas urbanas que en las rurales; para el año 2013, la diferencia se había reducido a 8,53 puntos porcentuales. Casi el 70% de los cupos nuevos creados en las instituciones educativas públicas entre el 2010 y el 2013 tuvo lugar en las zonas rurales. Sin embargo, si bien los estudiantes menos favorecidos tuvieron mayor acceso a la educación, también estaban en un riesgo mucho mayor de quedar rezagados que sus compañeros más privilegiados. La Figura 3,2 ilustra el rendimiento académico de los estudiantes por tipo de colegio o escuela y el lugar en las competencias de lenguaje y matemáticas en las pruebas SABER 5 y 9. La diferencia en el rendimiento académico entre los estudiantes de educación pública y privada, independiente del puesto y de las competencias evaluadas, es marcada y ha venido aumentando ligeramente desde el año 2009. Las diferencias entre los estudiantes de educación pública en las zonas urbanas y rurales son más pequeñas, pero significativas, y también han aumentado en las asignaturas de matemáticas y lenguaje en los grados 5 y 9.

Aspectos clave de la política educativa

La meta central de Colombia en cuanto a la educación básica es lograr acceso universal y *de calidad* en los próximos cuatro años. Durante las dos últimas décadas ha tenido lugar un aumento significativo de las matrículas en educación primaria y básica secundaria. Sin embargo, cada año adicional de educación ha traído consigo pocos beneficios en las evaluaciones nacionales e internacionales, lo que genera preocupación sobre la necesidad urgente de mejorar la calidad de la educación, para que así todos los estudiantes desarrollen las competencias que ellos y Colombia necesitan. Mejorar la calidad de los resultados de la educación en Colombia requerirá cambios importantes en la política y las prácticas educativas. En primer lugar, se debe dar un giro en las prácticas de enseñanza y aprendizaje de las escuelas y colegios, a fin de garantizar que los currículos, las evaluaciones y el tiempo que se invierte en los salones de clase sean empleados de forma eficiente para facilitar el desarrollo de competencias básicas. En segundo lugar, son necesarias medidas para mejorar aún más las competencias de los maestros, incluido un examen detenido de la calidad de su formación inicial y su desarrollo profesional, el uso de evaluaciones con enfoque formativo, a fin de fomentar un buen desempeño, y una mayor inversión en la dirección de las escuelas y colegios. Por último, los colegios y escuelas y los gobiernos locales necesitan apoyo adicional y mejor para liderar estos esfuerzos de mejora, incluidos incentivos adecuados, un mejor equilibrio entre autonomía y rendición de cuentas, y sistemas de información que faciliten y promuevan las reformas normativas a nivel de los colegios y escuelas. Muchas de estas cuestiones son objeto de políticas gubernamentales; algunas no lo son, y podrían serlo; asimismo, en varios casos, las políticas podrían mejorarse con el fin de tener un impacto más significativo.

Entre estos temas normativos clave existen dos grandes preocupaciones que deben ser fundamentales para determinar el mejoramiento de la calidad. La primera de ellas es la inequidad. Los esfuerzos para combatir la inequidad deben beneficiar a todos los colombianos. Esto significa que se debe prestar especial atención al mejoramiento de los resultados del aprendizaje de los estudiantes, regiones, escuelas y colegios menos favorecidos. Se debe tener claro que aspirar a conseguir la excelencia es la aspiración individual de cada niño. La segunda preocupación es la capacidad. Cerrar las brechas en el rendimiento académico no será posible sin que exista una mejor capacidad generalizada, especialmente en las regiones, escuelas y colegios menos favorecidos. Las políticas más recientes buscan hacer mucho más visible el rendimiento académico de cada escuela y colegio como una forma de generar demanda y compromisos a favor del cambio. Esto solo tendrá el impacto deseado si las escuelas, colegios y comunidades tienen la capacidad de hacer que estos cambios ocurran. Si no se atiende a los factores que posibilitan

el mejoramiento, los incentivos de mejora pueden terminar reforzando la inequidad y segregando aún más a los estudiantes y los centros educativos.

Aspecto 1 de la política: Centrarse en el aprendizaje de los estudiantes

Existen muchas formas de mejorar un sistema educativo, pero una característica que las reformas exitosas tienen en común es su enfoque intensivo en el aprendizaje de los estudiantes. Centrarse en el aprendizaje de los estudiantes significa tener un entendimiento claro y común sobre qué es lo que los estudiantes deberían saber y hacer en diversas etapas de su educación, y garantizar que se aúnan los recursos de la enseñanza y el aprendizaje para la consecución de estas metas. Para facilitar el aprendizaje, los profesores deben saber de qué forma está avanzando cada estudiante, así como contar con una variedad de ayudas para satisfacer las necesidades de cada uno y diseñar estrategias efectivas de apoyo para aquellos estudiantes que están en riesgo de quedar rezagados. Asimismo, los maestros deben contar con tiempo suficiente en el salón de clase para desarrollar actividades que promuevan el aprendizaje, y saber emplear este tiempo de forma eficaz. Es fundamental garantizar la consistencia entre estas políticas, ya que las innovaciones en los currículos y métodos de enseñanza probablemente no tengan éxito a menos de que estén respaldadas por métodos de evaluación y prácticas adecuados en el salón de clase.

Aclarar lo que los estudiantes deberían aprender

El alto grado de autonomía que las escuelas y colegios colombianos tienen para desarrollar sus currículos representa un desafío significativo para los esfuerzos nacionales que buscan mejorar el aprendizaje. Muchos de los grupos de interés entrevistados durante la visita de revisión —tanto del gobierno como docentes— señalaron la necesidad de que existan estándares de aprendizaje mucho más detallados y orientados a mejorar el rendimiento académico de los estudiantes. Las expectativas sobre lo que los estudiantes deberían saber y aprender varían considerablemente, no solo a través de las regiones y municipios, sino también a través de las más de 20.000 instituciones que conforman el sistema educativo. La preocupación sobre esta fragmentación y las inequidades que podría crear en el aprendizaje ha tenido como resultado una serie de iniciativas nacionales y locales, con el fin de aclarar en mayor medida lo que los estudiantes colombianos deberían aprender en diferentes asignaturas y etapas. El equipo de revisión apoya estos esfuerzos de reforma y recomienda que sean fortalecidos aún más.

El currículo es el centro de todo sistema educativo (Kärkkäinen, 2012). El currículo establece los objetivos, contenidos y resultados esperados de la educación, y define la visión y las aspiraciones que un país tiene para sus

ciudadanos, su sociedad y su economía. El currículo es una herramienta fundamental para los profesores, ya que especifica la clase de conocimientos, competencias y valores que deberían ser enseñados a los estudiantes. Igualmente, el currículo es la base del desarrollo de muchos otros recursos de aprendizaje, como libros de texto y materiales de enseñanza, así como de la evaluación de los resultados del aprendizaje de los estudiantes. Un currículo de alta calidad puede ser uno de los motores influyentes de una reforma a través del sistema de educación. Si es inclusivo y planeado cuidadosamente, el proceso de desarrollo de un currículo puede ser un medio valioso para construir una visión compartida del futuro. En Colombia, esto podría proporcionar un punto de referencia para el país a medida que avanza hacia una nueva era de paz y más equidad.

El grado de autonomía otorgada a las escuelas y colegios de Colombia con el fin de que definan sus propios currículos es poco común entre las economías que pertenecen a la OCDE. En la OCDE, las prácticas relacionadas con los currículos varían considerablemente; sin embargo, dada la importancia y la complejidad del desarrollo de currículos, ningún país depende enteramente de un enfoque basado en las escuelas y colegios o totalmente centralizado. En Nueva Zelanda, que es tal vez el país miembro de la OCDE con el mayor grado de autonomía escolar en relación con el desarrollo de currículos, el gobierno nacional define la dirección del aprendizaje estudiantil (es decir, visión, valores, competencias clave, áreas de aprendizaje, objetivos a alcanzar y principios) y orienta a las escuelas y colegios sobre el diseño y revisión de sus propios currículos. Asimismo, la existencia de un currículo nacional no significa que no haya espacio para la adaptación a nivel local. Por ejemplo, en Italia, los objetivos nacionales de aprendizaje estudiantil pueden ser desarrollados a nivel de las escuelas y colegios, los cuales pueden dedicarle hasta un 20% del tiempo de aprendizaje a problemas que los grupos de interés han definido como relevantes, tales como eventos históricos locales o competencias específicas necesarias para hacer parte de la fuerza laboral local (OCDE, 2013b). Estados Unidos, que ha introducido estándares comunes de aprendizaje en asignaturas fundamentales en un esfuerzo por mejorar el rendimiento académico de los estudiantes, aún brinda los espacios para que los estados, escuelas y colegios desarrollen objetivos locales de aprendizaje. Cada país debe encontrar su propio equilibrio entre la consistencia nacional y la diversidad local. Sin embargo, lo que es importante para todos los países es que aquellas personas que son responsables de desarrollar los currículos tengan la capacidad de hacerlo, y que todos los estudiantes tengan igualdad de oportunidades para aprender y adquirir las competencias básicas.

Uno de los desafíos que presenta un enfoque altamente descentralizado hacia el desarrollo de currículos es que puede llevar a desigualdades en el aprendizaje de los estudiantes, especialmente en los contextos en los que las

desigualdades socioeconómicas ya son marcadas y existen preocupaciones sobre prácticas deficientes de enseñanza y gestión en las escuelas y colegios, como es el caso de Colombia. El desarrollo de un currículo es una tarea bastante compleja que requiere una cantidad considerable de conocimientos especializados, capacidades y tiempo. Si el currículo que se utiliza en las escuelas y colegios no desarrolla los conocimientos ni las competencias de los estudiantes de forma paulatina y consistente, es posible que estos no adquieran lo necesario para avanzar en su aprendizaje. Esto es un riesgo para los estudiantes, en especial al momento de la transición entre diferentes niveles educativos y distintas escuelas y colegios. La capacidad de las escuelas y colegios varía ampliamente en Colombia, pero tiende a ser la más débil en las áreas menos favorecidas en las cuales los estudiantes tienen la necesidad de contar con un apoyo gradual y bien estructurado para adquirir y reforzar sus competencias básicas. Las escuelas y colegios rurales que visitó el equipo de revisión comentaron que no estaban preparados y que carecían de la ayuda necesaria para el desarrollo y mejoramiento periódico de sus currículos, lo que puede dar a entender que sus currículos quizá estén desactualizados y sean de baja calidad. En los países de la OCDE en los cuales las escuelas y colegios tienen autonomía para desarrollar sus currículos, se les brinda apoyo a los profesores y directivos docentes sobre la forma de diseñar el contenido, los planes de lecciones y métodos de enseñanza, de forma que faciliten el aprendizaje más efectivo. Por ejemplo, Australia, Japón y Corea animan a las escuelas, colegios y profesores a que realicen investigaciones como parte de programas de desarrollo profesional, y así ayudarlos a desarrollar un currículo que responda a las necesidades de los estudiantes y de la comunidad local (Kärkkäinen, 2012).

Uno de los hallazgos del equipo de revisión es que los profesores que fueron entrevistados están de acuerdo en que un currículo y materiales pedagógicos de apoyo bien definidos podrían ayudarles en su trabajo. Los maestros requieren asesoramiento sobre las competencias y conocimientos fundamentales que los estudiantes necesitan adquirir para avanzar en el aprendizaje y en la vida, sobre la manera de comprender y traducir los estándares de aprendizaje en prácticas pedagógicas, y sobre la forma de diferenciar el currículo para suplir las ampliamente diversas necesidades de los estudiantes. El apoyo a la implementación del currículo es importante en las áreas menos favorecidas, en las cuales, a menudo, la preparación de los maestros no es la mejor. Una de las características del programa PTA es el enfoque integral hacia el aprendizaje, el cual proporciona estándares de aprendizaje, apoyo para los profesores en relación con la implementación y materiales pedagógicos pertinentes (véase el Cuadro 3.1). Los departamentos y municipios, como Bogotá, también han desarrollado sus propios currículos y materiales pedagógicos en un esfuerzo por mejorar los estándares y reducir las desigualdades. Sin embargo, el impacto de estas iniciativas se ve limitado por

su enfoque en un nivel de educación o región específica. Un enfoque nacional coordinado podría ser más eficiente, a la vez que conduciría a economías de escala y definiría estándares comunes en todo el país, lo que permitiría reducir las desigualdades y garantizar una mayor consistencia en la calidad de la educación.

Asimismo, un currículo proporciona un marco para desarrollar otros aspectos clave del entorno de aprendizaje, como enfoques de enseñanza, libros de texto y prácticas de evaluación. Ante la falta de un currículo común, las autoridades nacionales y locales podrían tener muchas dificultades para desarrollar estos otros motores del aprendizaje. Un currículo proporciona una base fundamental para el desarrollo de libros de texto y otros materiales de enseñanza y aprendizaje. La carencia de un currículo oficial podría explicar por qué solo una pequeña parte de las escuelas y colegios colombianos utiliza libros de texto (Álvarez et al., próximo a publicarse). Igualmente, un currículo puede ser una poderosa herramienta para ayudar a transformar los métodos tradicionales de enseñanza en un enfoque más centrado en los estudiantes, lo que permitiría apoyar de mejor forma el aprendizaje autónomo y otras competencias del siglo XXI. Esta es una de las prioridades expresas de Colombia, así como de todos los países miembros de la OCDE que están conscientes de la necesidad de adaptarse a los cambios económicos y del mercado laboral.

El currículo es la piedra angular de un enfoque coherente hacia la valoración y la evaluación (OCDE, 2013b). Ante la falta de objetivos nacionales de aprendizaje detallados, el ICFES ha desarrollado sus propios estándares para evaluar externamente el desempeño de las escuelas y colegios. Sin embargo, sin un currículo común, existe el riesgo de que dichas evaluaciones externas se conviertan en una guía predeterminada para proporcionar los objetivos de aprendizaje, algo para lo cual no están diseñadas ni dotadas. La investigación a nivel internacional ha señalado los riesgos inherentes a la prevalencia de pruebas a costa del currículo, ya que las primeras no pueden capturar la plena complejidad del segundo (OCDE, 2013b). En Colombia, el bajo rendimiento de la mitad de los estudiantes que presentaron las pruebas SABER apunta a una falta de coordinación entre las expectativas nacionales y los estándares de aprendizaje a nivel de escuelas y colegios, así como al grado de orientación y apoyo que los profesores, escuelas y colegios necesitan para mejorar los resultados de los estudiantes. El desarrollo de un currículo nacional podría permitir que Colombia garantice que sus estudiantes adquieran la gama completa de conocimientos, competencias y valores que son fundamentales para todos los ciudadanos.

Usar evaluaciones para apoyar el aprendizaje y el progreso de los estudiantes

Es importante evaluar los resultados del aprendizaje de los estudiantes a fin de cuantificar el progreso hacia los estándares nacionales de aprendizaje y mejorar aún más las estrategias de aprendizaje y enseñanza. En la actual cultura de evaluación de Colombia, los profesores utilizan las evaluaciones principalmente de forma sumativa para resumir el aprendizaje llevado a cabo, a fin de registrar, marcar o certificar los logros. A menudo, cuando los estudiantes no alcanzan los resultados esperados, la evaluación conduce a que se repita el grado. Las evaluaciones raras veces son utilizadas con un enfoque formativo, como una herramienta para mejorar las prácticas pedagógicas en las escuelas y colegios, y atender las necesidades de aprendizaje de cada estudiante desde temprano. Apoyar a los profesores para que acojan prácticas más efectivas de evaluación sería un gran avance para animar a todos los estudiantes a alcanzar su pleno potencial de aprendizaje.

En Colombia, los padres de familia y los maestros aún consideran que unas de las formas más efectivas de apoyar a los estudiantes que tienen bajo rendimiento académico en las evaluaciones de escuelas y colegios es forzarlos a repetir el grado. Debido a la gran cantidad de estudiantes en los salones y la falta de formación y recursos, a menudo los profesores carecen de herramientas para adoptar un enfoque más individual y preventivo que les permita apoyar a aquellos estudiantes con dificultades, y en su lugar recurren a darles la oportunidad de volver a estudiar las mismas lecciones una vez más. Sin embargo, los estudios de investigación a nivel nacional e internacional han demostrado que repetir grados no es un medio efectivo para mejorar el rendimiento académico: los beneficios académicos de la retención escolar son pocos y breves, además de aumentar el riesgo de deserción escolar (Sarmiento, 2006; García, Fernández y Sánchez, 2010; OCDE, 2012). Además, aquellos estudiantes que repiten un grado ocupan puestos que podrían haber sido utilizados para la matrícula de otros o para reducir la cantidad de estudiantes en las clases.

El MEN es consciente de la ineffectividad de la repetición de grados y ha intentado establecer limitantes legales a la aplicación de la misma en las escuelas y colegios (MEN, 2015a). Sin embargo, estas medidas han encontrado una fuerte oposición de parte de las escuelas, colegios y padres de familia ante la falta de estrategias alternativas de apoyo a los estudiantes. A fin de mejorar el aprendizaje de los estudiantes de forma efectiva, las medidas legales que limitan la repetición de grados deben estar acompañadas por una variedad de ayudas para estudiantes y profesores, incluida la duración de las clases y los materiales pedagógicos. Las medidas que buscan preparar a los maestros para que puedan atender las diversas necesidades de aprendizaje, así como detectar las brechas en competencias y conocimientos

de forma temprana, son particularmente importantes. Es más eficaz y menos dispendioso enfocar los objetivos a ayudar a los estudiantes durante los primeros años de educación, antes de que pierdan el interés y mientras las brechas en el aprendizaje aún son pequeñas (OCDE, 2012).

La evaluación de los estudiantes puede ser una herramienta importante para ayudarles a los maestros a identificar desde un principio a aquellos estudiantes que están quedando rezagados, desarrollar intervenciones efectivas en la enseñanza, e involucrar a los estudiantes y a los padres de familia en la búsqueda de la mejora. Sin embargo, en Colombia, la evaluación en los salones de clase es, en su mayoría, sumativa en vez de formativa, lo que quiere decir que la evaluación de los resultados de aprendizaje no es utilizada efectivamente como un medio para promover aún más el aprendizaje. Por ejemplo, a menudo los resultados de las evaluaciones son comunicados a los estudiantes como una puntuación numérica, cuando debería ser por medio de información detallada y ejemplos ilustrativos sobre sus fortalezas, debilidades y recomendaciones para mejorar. Asimismo, los estudiantes no reciben los resultados discriminados de su participación en tres evaluaciones estandarizadas a nivel nacional de educación básica, lo que quiere decir que los profesores y los estudiantes carecen de una referencia clara sobre qué tan alto es su desempeño en comparación con los estándares nacionales (véase el Aspecto 3 de la Política).

A fin de aprovechar al máximo las herramientas de evaluación de los estudiantes, muchos países han hecho inversiones significativas en el fortalecimiento de la capacidad de los profesores y los directivos docentes para asegurar que tengan las competencias necesarias para evaluar el aprendizaje y, lo que es más importante, desarrollar intervenciones adecuadas y comunicarles de forma efectiva los resultados a los estudiantes y padres de familia (OCDE, 2013b). La combinación de herramientas de evaluación y formación práctica puede ser particularmente útil en los contextos en los que los profesores cuentan con conocimientos y experiencia pedagógicos limitados. Por ejemplo, Sudáfrica creó bancos de recursos de evaluación con materiales que son fáciles de usar y los cuales pueden ser utilizados por los profesores para evaluar el aprendizaje de los estudiantes (UNESCO, 2014). Si se aumenta la capacidad de los profesores, escuelas y colegios para evaluar y apoyar el aprendizaje individual de los estudiantes, Colombia podría mejorar los niveles de rendimiento académico y reducir las desigualdades en cuanto a los logros de los estudiantes.

Utilizar el tiempo de aprendizaje de forma más eficaz

En Colombia, existe evidencia considerable de que el tiempo podría ser aprovechado mejor para apoyar el aprendizaje de los estudiantes. Si bien en Colombia los estudiantes habrán acumulado más horas de educación

obligatoria al final de la educación básica, comparados con los estudiantes en la mayoría de los países de la OCDE, una gran parte de este tiempo no habrá sido invertida en un aprendizaje eficaz. Los esfuerzos actuales que buscan facilitar tiempo de aprendizaje más eficaz están enfocados a que las escuelas y colegios con varias jornadas adopten paulatinamente una sola jornada de siete horas para el año 2025. Existe evidencia que indica que el hecho de que una escuela o colegio contemple dos o tres jornadas tiene un impacto negativo en los resultados de aprendizaje. Por ejemplo, los resultados de las pruebas SABER sugieren que el aprendizaje es menos eficaz en la tarde que en la mañana (Bonilla, 2011). Sin embargo, existen otros factores que también le restan valor al aprendizaje en los salones de clase, los cuales deben ser abordados por Colombia si lo que se busca es que esa inversión significativa en una sola jornada dé resultados.

El programa de jornada única nacional, que aprovecha las lecciones de las iniciativas locales para implementar una sola jornada educativa, busca cumplir una serie de objetivos sociales y educativos. Su propósito es mejorar los resultados del aprendizaje al ofrecer más tiempo para reforzar las competencias en las áreas de matemáticas, ciencias y lenguaje, además de mejorar la alimentación de los estudiantes por medio de almuerzos, y proteger a los niños de los riesgos sociales externos. Además, el programa busca mejorar la eficiencia del sistema, alentando a las entidades certificadas a que aprovechen al máximo sus recursos humanos y físicos. En el caso de Colombia, estudios específicos de investigación muestran que la educación en jornada completa tiene el potencial de generar beneficios importantes en términos de menos repeticiones de grados y disminución de los índices de deserción escolar, así como mejores resultados de aprendizaje (García, Fernández y Weiss, 2013; Bonilla, 2011). Estos hallazgos concuerdan con la investigación internacional, la cual también señala el impacto positivo de una jornada más larga al reducir la exposición de los estudiantes a riesgos por fuera de la escuela o colegio, tales como la delincuencia, el embarazo, y el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas (Gromada y Shewbridge, próximo a publicarse).

Si bien son muchos los beneficios potenciales de prolongar la jornada escolar, la experiencia de países como Chile muestra que hacerlo es una iniciativa muy costosa, la cual solo dará resultados si es diseñada y dotada con recursos cuidadosamente y, lo más importante, si el tiempo adicional es utilizado eficazmente (Bellei, 2009). El plan de implementación de una jornada completa incluye disposiciones específicas sobre el uso del tiempo adicional con miras a fortalecer las competencias básicas, y presenta la jornada escolar extendida como una oportunidad para reflexionar sobre el currículo y las estrategias pedagógicas generales de la escuela o colegio. Sin embargo, pareciera que el programa no le presta la atención necesaria

a algunos temas clave que previenen que los profesores y los estudiantes aprovechen al máximo el tiempo de aprendizaje.

Las investigaciones y la visita de revisión señalan diversas presiones que le restan valor a la calidad del tiempo de aprendizaje. Se ha demostrado que la carga administrativa que recae sobre las escuelas y colegios, así como las limitadas capacidades de los directivos docentes para garantizar que los profesores están presentes en el salón de clase (por ejemplo, solucionar la falta de personal docente, sustituir a los maestros que tienen incapacidad y abordar el ausentismo laboral) reducen de forma significativa el tiempo de aprendizaje (Banco Mundial, 2012). Esta clase de problemas prevalece especialmente en las zonas rurales. Al mismo tiempo, son comunes los comportamientos negativos entre los estudiantes, y a menudo los profesores, escuelas y colegios carecen de recursos para enfrentar esta problemática. Un problema que persiste en las escuelas y colegios visitados por el equipo de revisión fue la dificultad que tienen los profesores para abordar los factores sociales que perjudican el entorno de aprendizaje, tales como la violencia, las sustancias psicoactivas y la delincuencia. Los maestros reciben muy poca preparación antes y durante el ejercicio de la profesión acerca de cómo manejar estos factores, o no tienen conocimientos sobre cómo dirigir un cuerpo estudiantil numeroso y diverso que tiene diferentes necesidades de aprendizaje (véase el Aspecto 2 de la Política). La deficiente formación pedagógica y la poca disponibilidad de los libros de texto o de práctica implican que los estudiantes están obligados a invertir una cantidad considerable de tiempo copiando lo que está en el tablero, en lugar de participar en ejercicios de solución de problemas o en otro tipo de actividades de aprendizaje más eficaces. Un paso esencial para mejorar el uso eficaz del tiempo de aprendizaje en Colombia consiste en apoyar mejor a los profesores en el manejo de la realidad de los salones de clase, al igual que reducir las obligaciones burocráticas que desvían su atención de la enseñanza.

Asimismo, Colombia debe considerar de qué manera puede ofrecer tiempo adicional de aprendizaje de forma que pueda ayudar a aquellos que más lo necesitan. Si bien más tiempo no quiere decir necesariamente que el rendimiento académico vaya a ser mejor, las investigaciones indican que los estudiantes que tienen dificultades para progresar parecen beneficiarse particularmente del tiempo y las oportunidades adicionales de aprendizaje en las escuelas y colegios, especialmente en casos en que carecen de apoyo relacionado con el aprendizaje en sus casas (Lavy, 2010; Gromada y Shewbridge, próximo a publicarse). Los países miembros de la OCDE tienen variadas estrategias para brindarles a los estudiantes el tiempo adicional que requieren para llevar su rendimiento al nivel de sus compañeros, como clubs de desayuno, clases de recuperación y escuela de verano (OCDE, 2012). Tal como lo ilustra el ejemplo del programa *Success for All* en los Estados Unidos, la estrategia de más horas de tutoría intensiva para los estudiantes con

bajo rendimiento académico de los primeros grados puede ser particularmente eficaz para mejorar los resultados de aprendizaje. En Colombia no se han difundido estas medidas, aunque en el país existen algunas iniciativas de pequeña escala que son prometedoras. Por ejemplo, en el municipio de Manizales, los estudiantes de educación primaria se benefician de más tiempo de enseñanza en las asignaturas básicas, y se ha contratado a más profesores y asistentes para apoyar a los estudiantes que tienen dificultades. Asimismo, el gobierno nacional está realizando pruebas piloto en las cuales los aprendices del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) refuerzan las asignaturas básicas (matemáticas y ciencias) durante dos horas adicionales por semana. Actualmente el programa beneficia a 53.000 estudiantes de grado 9. Los gobiernos nacionales y locales deben estudiar la forma de ampliar estas prácticas para ofrecerles oportunidades adicionales de aprendizaje a los estudiantes menos favorecidos, especialmente durante los primeros años de educación. Esto tiene el potencial de generar beneficios eficaces y rentables para aquellos estudiantes que tienen dificultades de aprendizaje más rápidamente que el programa de jornada única, el cual no estará generalizado en todas las escuelas y colegios hasta el año 2025. Al momento de implementar la jornada educativa completa, el gobierno también debería darle más prioridad a las escuelas y colegios menos favorecidos o que cuentan con una mayor cantidad de estudiantes que provienen de entornos con dificultades.

Aspecto 2 de la política: Desarrollar una fuerza laboral docente y una gestión escolar más sólidos

El año 2002 fue un momento decisivo para la fuerza laboral docente y la gestión escolar en Colombia. La nueva ley sobre docencia ubicó el concurso de méritos en el centro del desarrollo profesional, e introdujo procedimientos para el ingreso, el ascenso y la retención que están basados en los méritos. Estos son pasos importantes que le permiten a Colombia ajustarse a las políticas y mejores prácticas de la OCDE. El gobierno está comprometido a desarrollar estos avances, y ha hecho de la promoción de la excelencia en la educación una de las prioridades de la reforma educativa en el PND. Algunos de los hitos más importantes en el camino hacia la excelencia son: definir la enseñanza y la gestión escolar de calidad en las escuelas y colegios, y ajustar todas las políticas de enseñanza con esta meta; revisar los procesos de formación inicial y acceso a la carrera docente con el fin de elevar los niveles para el ingreso en la profesión; permitir que los profesores desarrollen sus competencias a lo largo de sus carreras; reconocer y premiar el buen desempeño; y empoderar a los directivos docentes para que sean catalizadores del mejoramiento en las escuelas y colegios.

Asegurar estándares claros y apoyo eficaz

El desarrollo de las competencias de enseñanza y gestión escolar debe ser visto como un continuo que abarca todas las etapas de la carrera de los profesores, desde la educación docente inicial hasta la jubilación. Un punto de partida importante es contar con estándares profesionales que definan qué significa ser un buen profesor o directivo docente, además de orientar los distintos aspectos de la política docente. Asimismo, mejorar la calidad de la enseñanza requiere mayor atractivo, selectividad y calidad en la formación docente inicial, además de garantizar altos estándares de ingreso en la profesión. Igualmente, a lo largo de la carrera docente deben estar disponibles oportunidades de desarrollo profesional, especialmente durante los primeros años de servicio, los cuales son críticos para consolidar prácticas eficaces de enseñanza.

Definir enseñanza y gestión escolar de calidad

La definición de estándares profesionales claros lograría una mayor coherencia entre los esfuerzos actuales para reformar la profesión docente. En Colombia no existe un marco nacional de estándares de enseñanza, ni una declaración o perfil que establezca claramente lo que se espera que los profesores y directivos docentes sepan y hagan. La descripción formal de las responsabilidades de los profesores de acuerdo con el estatuto del 2002 no es suficiente para definir todo el abanico de competencias necesarias para alcanzar la excelencia en la enseñanza. De igual manera, las competencias que están incluidas en la evaluación de los profesores y directivos docentes no están suficientemente detalladas, no son la base sobre la cual se desarrollan las políticas de enseñanza, y tampoco son reconocidas ampliamente como un marco de referencia para una buena enseñanza dentro de la profesión.

Cada vez más países miembros de la OCDE están empleando estándares profesionales como el fundamento de las reformas a las políticas docentes. Los estándares pueden proporcionar expectativas claras sobre cuáles serían los objetivos de la formación docente y del desarrollo profesional, presentar referencias convincentes para emitir opiniones sobre la competencia docente (como en la evaluación de profesores), y suministrar una base para la promoción profesional. La forma y el contenido de los estándares varían considerablemente entre los países miembros de la OCDE, pero se pueden identificar algunos elementos comunes entre los marcos eficaces (OCDE, 2005). En primer lugar, los estándares de enseñanza y gestión en las escuelas y colegios deberían incluir criterios o indicadores de calidad en la práctica de la docencia y de la dirección en las instituciones educativas. En segundo lugar, los estándares deberían reconocer los distintos niveles de desempeño y responsabilidades esperados durante las diferentes etapas en la profesión de los maestros y directivos docentes. En tercer lugar, los estándares deberían estar fundamentados en investigaciones y reflejar los objetivos de

aprendizaje de los estudiantes que el sistema de educación espera alcanzar. Por último, los estándares deberían ser desarrollados a través de un proceso de participación que involucre a autoridades gubernamentales en todos los niveles, asociaciones profesionales de maestros y directivos docentes, grupos de administradores de la educación, investigadores, y representantes de las instituciones de formación docente. Es esencial construir un entendimiento compartido del proceso y garantizar la legitimidad de los estándares acordados. Por ejemplo, en Chile, los estándares de enseñanza y de gestión se han convertido en una referencia básica positiva para la profesión, así como en la base para la reforma de otras políticas docentes (Cuadro 3.2). Si se define una visión común de lo que representan una buena enseñanza y gestión escolar en Colombia, los estándares podrían proporcionar una valiosa herramienta para mejorar las prácticas pedagógicas y un marco de orientación para otras reformas educativas.

Cuadro 3.2. Estándares profesionales para docentes y directivos docentes en Chile

Durante la última década, Chile desarrolló estándares profesionales para los profesores y los directivos docentes. El Marco para la Buena Enseñanza (MBE) define los estándares de desempeño de los profesores y sirve como orientación para mejorar las prácticas profesionales de los docentes que recién comienzan a enseñar y aquellos que tienen más experiencia. El MBE incluye 21 estándares que se agrupan en cuatro dominios específicos de la labor de los maestros: 1) crear un entorno favorable para el aprendizaje de los estudiantes; 2) enseñar para el aprendizaje de los estudiantes; 3) preparar para la docencia: organizar los contenidos con base en el aprendizaje de los estudiantes; y 4) responsabilidades profesionales. Cada uno de los estándares de práctica está descrito por niveles de desempeño (sobresaliente, competente, básico, bajo), y está escrito en lenguaje conductual, lo que permite que tanto los profesores como los administradores los traduzcan en eventos reales en el salón de clases o en planificación de la enseñanza. Durante su evaluación, a los profesores se les brinda una retroalimentación sobre su desempeño en relación con los estándares profesionales. El MBE fue desarrollado por medio de un proceso de tres años de consultas entre una comisión nacional y el sindicato de maestros.

El Marco para la Buena Dirección fue desarrollado en el año 2004 para mejorar la dirección e influir sobre la calidad de la gestión institucional y el aprendizaje de los estudiantes. Asimismo, proporciona directrices sobre qué se debe esperar de los directivos docentes. El marco está organizado en 4 áreas de competencia profesional, las cuales agrupan 18 estándares de desempeño y desarrollo profesional: liderazgo, administración de los currículos, administración del ambiente y la convivencia escolar, y administración de recursos. Esto sirve como un marco de referencia común para la capacitación y evaluación de directivos docentes, otros líderes escolares y profesores técnicos y pedagógicos.

Fuentes: OCDE (2013b), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>; Pont, B., D. Nusche and H. Moorman (2008), *Improving School Leadership, Volume 1: Policy and Practice*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264044715-en>.

Formación docente inicial

Alcanzar la excelencia en la enseñanza garantiza que aquellos que aspiren a ingresar en la profesión tengan el potencial y la motivación para desarrollar competencias educativas de alta calidad, y estén habilitados para hacerlo por medio de programas bien diseñados para la formación docente. En Colombia, existe evidencia que indica que la profesión docente no es atractiva para los estudiantes altamente calificados, y que posiblemente la mayor parte de aquellos que buscan convertirse en profesores carecen de las competencias básicas necesarias para sobresalir. Los estudiantes que se inscriben en programas de formación docente suelen tener los peores resultados de todos los programas de educación superior en el examen de ingreso a la universidad (pruebas SABER 11) (García et al., 2014). En comparación, una característica común de los sistemas de educación con alto desempeño es que sus profesores son reclutados entre los estudiantes de secundaria con el más alto nivel (Barber y Mourshed, 2007).

En los últimos años, Colombia introdujo un programa de becas, a fin de que los graduados con el nivel más alto se sientan atraídos hacia la profesión docente. Actualmente se está considerando ampliar este programa por medio de becas específicas para aquellos estudiantes menos favorecidos que tengan los mejores rendimientos (véase el Capítulo 5). Las becas que buscan reclutar a los estudiantes con alto rendimiento han tenido resultados positivos en otros países. Por ejemplo, en Chile, la cantidad de estudiantes con puntajes altos que se inscribieron en programas de formación docente de calidad aumentó casi dos veces tras la implementación de becas selectivas (Alvarado et al., 2012). Colombia podría dar algunos pasos adicionales que permitirían atraer un mayor número de estudiantes altamente calificados a la docencia y disuadir a aquellos que no cuentan con las competencias ideales. Finlandia es un ejemplo de cómo unos procedimientos estrictos de admisión —enfocados en las calidades apropiadas y que limitan la cantidad de cupos de acuerdo con el desempeño—, acompañados por una sólida proyección de las necesidades de los profesores, podrían orientar el ingreso hacia la formación docente inicial. En Finlandia, el proceso de selección está dividido en dos partes: en la primera, todos los candidatos realizan un examen nacional de selección múltiple, con el objetivo de comprobar sus competencias aritméticas, alfabéticas y de solución de problemas; y luego, los candidatos que tuvieron los mejores resultados pasan a la siguiente etapa del proceso de selección, organizada por las universidades, y la cual consiste en la evaluación de las competencias de comunicación, la voluntad de aprender, las capacidades académicas y la motivación para enseñar de los candidatos (Barber y Mourshed, 2007). A fin de atraer y retener a los graduados con los mejores rendimientos, Colombia debe hacer una admisión más selectiva de posibles maestros e introducir más remuneraciones e incentivos para el desarrollo profesional.

Además de mejorar los procedimientos de admisión, Colombia debe garantizar que todos los programas de formación docente preparen adecuadamente a los estudiantes para su ingreso en la profesión. Existen varias preocupaciones acerca de la calidad de la formación docente inicial en Colombia. Los profesores de primaria solamente necesitan una cualificación postsecundaria, pero no de educación superior, como la que proporcionan las ENS. La gran mayoría de los países miembros de la OCDE han aumentado los requisitos para la formación docente a una calificación de educación superior, la cual es indicativa de un nivel superior de conocimientos y competencias, además de que puede ayudar a elevar el estatus social de la profesión (OCDE, 2005). Sin embargo, elevar estos requisitos en Colombia solamente mejoraría la preparación de los maestros si la calidad de la formación docente suministrada por las instituciones de educación superior mejora de forma significativa. Solamente el 19% de las instituciones de educación superior que ofrecen licenciaturas en Colombia han sido acreditadas con alta calidad (García et al., 2014), lo que genera inquietudes sobre los estándares de formación de la mayoría de las facultades de educación. Los resultados de los exámenes de salida de la universidad (SABER PRO) confirman que hay motivos de preocupación en relación con las competencias de los futuros profesores. Los graduados de los programas de formación docente inicial tienen competencias de lectura y razonamiento cuantitativo, y habilidades de escritura inferiores a aquellas de los graduados de otras carreras, mientras que aquellos en las universidades acreditadas obtuvieron mejores resultados que los de las universidades no acreditadas (García et al., 2014). Si los maestros tienen pocas competencias aritméticas y alfabéticas, es poco posible que puedan llegar a desarrollarlas en sus estudiantes. En Colombia, reformar el sector de la educación superior, y especialmente el sistema de aseguramiento de la calidad, podría abordar algunos de estos desafíos (véase el Capítulo 5), pero también serán necesarias acciones específicas para mejorar el contenido de los programas de formación docente inicial.

Los programas de formación docente inicial deben contar con un enfoque práctico a fin de preparar adecuadamente a los profesores en el involucramiento de los estudiantes en el salón de clase. Sin embargo, los programas de formación docente inicial en Colombia suelen tener un enfoque de aprendizaje más teórico que práctico, y con frecuencia las universidades tienen poco contacto con las escuelas y colegios (Álvarez et al., próximo a publicarse). Como resultado, a menudo los egresados carecen de competencias y métodos pedagógicos sólidos. La investigación internacional ha demostrado que las escuelas y colegios que presentan altos niveles de rendimiento académico pueden ser una forma eficaz de crear candidatos con un entendimiento generalizado de lo que se requiere para ser profesores, incluidas competencias críticas para enseñanza y manejo real de salones de clase, orientación a los estudiantes, planificación de currículos y

mejoras en las instituciones, autoevaluaciones y evaluación de los alumnos, y colaboración con los padres de familia y terceros (OCDE, 2005). En Colombia, la falta de un componente práctico en los programas de formación docente inicial es una gran preocupación, si se tiene en cuenta que es más probable que los maestros trabajen en contextos escolares más complejos y cuenten con poco apoyo. Aumentar el enfoque práctico de las licenciaturas en Colombia será importante para que los profesores estén preparados para facilitar el aprendizaje de los estudiantes en salones con numerosos alumnos y una amplia variedad de edades y competencias.

Ingreso a la carrera docente

Uno de los principales avances de la política docente de Colombia fue la introducción de un procedimiento competitivo y de méritos para reclutar nuevos maestros y directivos docentes en el 2004. Este ha sido un paso importante en un sistema en el cual el proceso de reclutamiento no era transparente, y no había mecanismos que permitieran garantizar la calidad de los candidatos ni prevenir los casos de corrupción en los nombramientos. Con el objetivo de garantizar que se recluta a los mejores candidatos, el procedimiento podría hacer un mayor énfasis en la evaluación de las competencias y cualidades que deberían tener los profesores y directivos docentes eficaces, en lugar de enfocarse en el dominio de los contenidos. La definición de estándares profesionales serviría para orientar esta valoración. Además, la cantidad de profesores que ocupan puestos temporales debe mantenerse al mínimo, con el fin de garantizar que los puestos temporales no se vuelvan una forma de entrar indirectamente a la profesión.

Los programas estructurados de inducción son una forma importante de consolidar las competencias de los nuevos profesores, ya que los pueden ayudar a adquirir mejores prácticas, enfrentar desafíos para los cuales no estén preparados adecuadamente, y dirigir su motivación hacia el mejoramiento. En varios países, las investigaciones han demostrado que las tutorías y la inducción para los maestros principiantes pueden mejorar el compromiso y la retención de maestros, las prácticas de enseñanza en el salón de clase y los logros de los estudiantes (Ingersoll y Strong, 2011). En los países miembros de la OCDE se ha implementado una amplia variedad de medidas para orientar el crecimiento profesional y personal de los nuevos maestros durante sus primeros años de servicio (por ejemplo programas de supervisión, entrenamiento e inducción, así como menor carga laboral) (OCDE, 2012). En Colombia, el MEN ha adoptado medidas para implementar un programa de tutorías de dos años de duración, dirigido a los nuevos profesores, pero hasta el momento la iniciativa solamente ha sido adoptada en 7 de las 95 ETC de Colombia. La introducción de programas bien estructurados de inducción podría garantizarles a los maestros una transición exitosa desde la formación

basada principalmente en la teoría brindada por las instituciones de educación docente hasta las realidades prácticas del salón de clase.

El periodo de prueba puede ser un mecanismo valioso para garantizar que los profesores tienen las competencias y los conocimientos necesarios antes de graduarse y ocupar un cargo permanente. A pesar de que los maestros en Colombia deben superar un periodo de prueba, hay indicios que demuestran que este no es tan eficaz como debería. En primer lugar, el periodo de prueba no viene acompañado de un programa de inducción. En segundo lugar, el periodo de prueba (que va de 4 a 10 meses) no proporciona tiempo suficiente para evaluar el potencial de los nuevos maestros. De acuerdo con los estándares internacionales, la duración ideal es de uno a dos años (OCDE, 2005). Por último, la alta cifra de profesores que pasan los periodos de prueba plantea interrogantes sobre el grado hasta el cual son evaluadas las competencias de los profesores y es usada esta herramienta de forma eficaz.

Formación continua

Las oportunidades de desarrollo profesional les permiten a los profesores enriquecer sus conocimientos y competencias a lo largo de sus carreras. En Colombia, el acceso a las oportunidades de desarrollo profesional continuo son particularmente importantes, dadas las inquietudes sobre la calidad de los programas de formación docente inicial, la gran cantidad de profesores que ingresaron a la profesión sin pasar por un proceso de selección basado en el mérito y que no han sido evaluados, y las demandas cambiantes de un sistema educativo que está cada vez más enfocado en los resultados del aprendizaje. La evidencia en Colombia y la experiencia de los países miembros de la OCDE sugieren varias formas en las que se podrían mejorar las oportunidades de desarrollo profesional, a fin de brindarles a los profesores más apoyo en su labor.

El programa PTA, la principal estrategia del gobierno para desarrollar las competencias de los profesores en servicio desde el 2010, busca aumentar el impacto del desarrollo profesional por medio de una estrategia basada en las instituciones educativas (véase el Cuadro 3.1). Dicho enfoque también se encuentra alineado con las tendencias en desarrollo profesional de los países miembros de la OCDE, en los cuales los métodos basados en las instituciones educativas y en el aprendizaje entre pares son considerados cada vez más una de las formas más eficaces de apoyar a los profesores en el mejoramiento de la enseñanza. En el 2014, el programa fue ampliado para que cobijara a la mitad de los profesores del grado transición y de educación primaria (MEN, 2015b). Una de las fortalezas de este programa es el enfoque en las escuelas y colegios con bajo rendimiento y en los primeros años de educación, que es la etapa durante la cual una mejor enseñanza puede tener

un gran impacto en los resultados de aprendizaje. Otro aspecto valioso es que los tutores permanecen en la escuela o colegio asignado al menos durante un año, con el fin de tener mayores oportunidades de penetrar en la cultura de las instituciones educativas y estimular cambios sostenibles. Sin embargo, a pesar de estas características positivas del diseño, el programa aún no muestra señales de tener un impacto significativo en los resultados de los estudiantes en las evaluaciones nacionales. Una evaluación reciente identificó algunas de las posibles razones para ello, incluidas inconsistencias en la implementación, incapacidad para reclutar profesores de alta calidad como formadores, capacitación insuficiente y poco apoyo a los tutores, y un enfoque limitado para cambiar los métodos y prácticas de enseñanza en el salón de clase (UNIANDES, 2014 en Álvarez et al., próximo a publicarse). Estos son los problemas que deberán ser abordados por la revisión del programa PTA, la cual está siendo desarrollada actualmente.

Es difícil evaluar la eficacia de las distintas y escasas oportunidades de desarrollo profesional que componen la forma más común de formación disponible para los profesores en servicio en Colombia, entre las cuales está una amplia variedad de actividades organizadas por muchos actores diferentes (como el MEN, los gobiernos departamentales y municipales, las facultades de educación, el gremio de docentes y las ONG). No existen regulaciones ni coordinación para la organización de estas actividades. Cada entidad determina de forma independiente las actividades de desarrollo profesional que ofrece. La falta de coordinación impide el aseguramiento de la calidad. Eso quiere decir, por ejemplo, que no existe una forma de prevenir el uso de métodos pedagógicos obsoletos. Esta fragmentación se ve exacerbada por la falta de estándares de enseñanza. Además, las pocas oportunidades de desarrollo profesional, que por lo general son ofrecidas por medio de una metodología de cascada y tienen lugar fuera de las escuelas y colegios, tienden a ser más teóricas que prácticas y están desvinculadas de las necesidades reales de los maestros. Se considera que estas oportunidades no son eficaces a la hora de ayudarles a los profesores a mejorar sus prácticas en los países de América Latina (Bruns y Luque, 2014). Un enfoque más sólido de las oportunidades de desarrollo profesional, con estándares y objetivos claros para los distintos grados y controles de calidad, podría tener un mayor impacto en la enseñanza. Asimismo, un mayor nivel de coordinación generaría trabajo articulado a gran escala y facilitaría la creación de comunidades de práctica.

Son importantes el costo y el impacto de distintas alternativas, especialmente cuando se busca implementar mejoras en todo el sistema. En Colombia, así como en otros países de América Latina donde un título de educación superior tiene más estatus, a menudo se utilizan las becas de programas de posgrado y maestrías dirigidas a los profesores (Bruns y Luque, 2014). Si bien estas iniciativas pueden beneficiar a algunos profesores,

escuelas y colegios, y permiten elevar el atractivo de la profesión docente, se debe hacer un balance entre sus costos elevados y su capacidad de crear mejoras en todo el sistema educativo. Por lo general, la cantidad de beneficiarios potenciales es muy pequeña, dados los costos de la educación superior. La iniciativa del año 2015 de otorgar becas de posgrado a 3.000 profesores beneficiaría a cerca del 2% de la fuerza laboral docente, a un costo estimado de más de USD 18 millones (agosto del 2015), lo que equivale a una tercera parte del presupuesto del programa PTA (MEN, 2015b).

Igualmente, los programas de becas deben ser diseñados cuidadosamente para que atiendan las necesidades reales de los profesores en las escuelas y colegios, y les ayuden a mejorar los resultados de aprendizaje de sus estudiantes. La iniciativa actual hace énfasis en el mejoramiento de las escuelas y colegios, alentando a los profesores involucrados a que aprendan cómo liderar los cambios en el salón de clase e incluir actividades con base en las instituciones educativas. Esto no solo será ventajoso para los participantes, sino que además ayudará a mejorar las licenciaturas al conectar a las universidades con la realidad de las escuelas y colegios. Sin embargo, sería mucho más eficaz si los programas estuvieran basados en los resultados de las evaluaciones de los profesores. El no utilizar las evaluaciones de los profesores para reportar la aceptación o la oferta de oportunidades de desarrollo profesional priva a Colombia de una manera de garantizar que las oportunidades de formación satisfacen las necesidades de los profesores. Esto no solo quiere decir que es posible que las oportunidades de desarrollo no contribuyan a una mejor enseñanza, sino que además falta continuidad entre la formación docente inicial y en servicio, lo cual dificulta que los profesores desarrollen gradualmente sus competencias o aspiren a objetivos profesionales específicos.

Otro aspecto importante en el diseño de los programas de becas es la forma como se determina quiénes cumplen los requisitos. La iniciativa actual se enfoca en “profesores excelentes”, con base en la mejora de los resultados de las pruebas SABER 9 y 11 de sus escuelas y colegios. Si bien esto puede dar la impresión de que se valora la excelencia en la enseñanza, es más probable que los profesores en las escuelas y colegios con poco desempeño sean aquellos con mayores necesidades de mejora y quienes puedan lograr los mayores efectos al recibir más formación. Es posible que esta selección tenga un efecto desmotivador si se llega a percibir como injusta, lo cual es un riesgo, ya que no tiene en cuenta otros factores que influyen en el rendimiento académico de los estudiantes (como los recursos de las escuelas y colegios y los orígenes de los estudiantes). En resumen, la eficacia en función de costos de los programas de becas debe ser considerada a la par de otras iniciativas que buscan premiar el desempeño de los profesores, especialmente si se tienen en cuenta los pocos fondos de los que dispone Colombia para mejorar la calidad.

Utilizar las evaluaciones para fomentar una enseñanza de alta calidad

Otra de las principales ventajas de la reforma del 2002 fue la introducción de ciclos regulares de evaluaciones a los profesores por parte de los directivos docentes de las escuelas y colegios, así como una evaluación voluntaria nacional para el ascenso y la reubicación. Estos son pasos importantes en la medida en que envían el mensaje claro de que se valora el mejoramiento continuo y que la promoción profesional está basada en los méritos. Sin embargo, se pueden hacer ajustes adicionales a estas evaluaciones, a fin de reforzar su potencial para evaluar lo que los profesores saben y pueden hacer, sus progresos, en qué aspectos se beneficiarían al contar con más apoyo, y cómo se podría mejorar su contribución a la escuela o colegio. La experiencia de los países miembros de la OCDE ha demostrado que un sistema eficaz de evaluación requiere que se preste especial atención a las consecuencias del mismo, así como a los elementos clave de su diseño (quiénes son las personas evaluadas, quiénes son los evaluadores y cuáles son los criterios de evaluación) (OCDE, 2013b).

La definición de criterios claros y el uso de una serie de elementos de prueba son importantes para garantizar que la evaluación es precisa y que es aceptada por la profesión. En Colombia, la falta de estándares profesionales implica que no hay métricas ni entendimiento común sobre la calidad de la enseñanza en todo el país. Otro desafío es que la base informativa de las evaluaciones es demasiado limitada para emitir un concepto integral sobre el desempeño de los profesores. Especialmente al evaluar a los profesores, los directivos docentes no observan las prácticas en el salón de clase, y en cambio utilizan otras fuentes de información (por ejemplo portafolios, resultados de las evaluaciones de los alumnos y entrevistas a los padres de familia), en gran parte según su criterio. La reforma a la evaluación nacional voluntaria de septiembre del 2015, en la cual se introdujo la observación de aula registrada en video como principal fuente de evidencia, es un paso positivo hacia la apertura de los salones de clase colombianos. Sin embargo, es necesario adoptar medidas adicionales para garantizar que todo el abanico de responsabilidades de los profesores sea evaluado con base en evidencias adecuadas y criterios claros y de común entendimiento.

Las evaluaciones deben tener consecuencias para que tengan un impacto positivo en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. La evaluación voluntaria nacional puede llevar a remuneraciones más elevadas para los candidatos exitosos y a partir de septiembre del 2015, también se exige que los candidatos que tengan bajo desempeño asistan a un curso de nivelación. Sin embargo, las evaluaciones de desempeño realizadas por los directivos docentes de las instituciones educativas y los centros educativos no tienen como resultado retroalimentaciones estructuradas ni oportunidades de

formación para mejorar las prácticas de enseñanza, y afectan muy poco las evaluaciones externas. Los resultados consistentemente deficientes en la evaluación tienen consecuencias limitadas. En algunos países miembros de la OCDE, un bajo desempeño en la evaluación puede afectar el desarrollo profesional o el nivel de remuneración, y se contemplan despidos para aquellos con competencias docentes muy deficientes o que se ausentan constantemente (OCDE, 2013b).

Aprovechar el potencial de todo el personal es una forma importante de acelerar y profundizar la transformación del sistema educativo; las evaluaciones externas también pueden ser utilizadas para ello, al identificar a aquellas personas que pueden actuar como tutores para los profesores nuevos, futuros directivos docentes o formadores del programa PTA, y ayudar a aquellos con competencias docentes más deficientes a que desempeñen cargos de corte más administrativo o apliquen a programas de jubilación anticipada. Singapur es un ejemplo de cómo las evaluaciones de los profesores pueden ser utilizadas para la planeación y las promociones profesionales a largo plazo, de forma que beneficien todo el sistema educativo. Los profesores son evaluados en relación con su potencial para seguir tres trayectorias profesionales: 1) la trayectoria docente, que les permite avanzar hacia el nivel de “profesor titular”; 2) la trayectoria de liderazgo, que les permite ocupar puestos administrativos en las escuelas y colegios o en el MEN; y 3) la trayectoria de especialista superior, que les permite brindar apoyo a otros profesores en calidad de especialistas en pedagogía (OCDE, 2013b).

Para efectos de equidad y eficacia, todos los profesores deberían someterse a un proceso de evaluación. En Colombia, más de la mitad del personal docente no se somete a ningún tipo de evaluación, incluidos a los profesores que están cobijados por el estatuto antiguo y aquellos que ocupan puestos temporales. Sin embargo, esta es precisamente la población de maestros que podría beneficiarse, ya que la mayoría de ellos no fueron reclutados mediante procedimientos transparentes ni basados en méritos. En Colombia, convertir la evaluación en un proceso obligatorio para todos los profesores podría ser un paso importante para mejorar la calidad de la enseñanza y aplicar los mismos estándares a todos los profesores.

Premiar la calidad de la enseñanza

En los últimos años se han introducido varias iniciativas para mejorar los niveles de remuneración general, brindar incentivos por el buen desempeño y mejorar las condiciones laborales de los profesores en Colombia, las cuales buscan resolver las inquietudes sobre el estatus y atractivo de la profesión, así como su capacidad para atraer, retener y promover a los individuos que tienen un alto desempeño. Actualmente, los profesores en las escuelas y colegios públicos ganan un 18% menos que los profesionales en otros sectores, como

los médicos, economistas, abogados o ingenieros; asimismo, la diferencia salarial entre aquellos con los menores y más altos sueldos es más pequeña que en otras profesiones (García et al., 2014).

La reforma de la profesión docente del año 2002 introdujo una nueva escala de remuneración con dos aspectos positivos. En el primero, la evaluación externa reemplazó a la antigüedad como uno de los principales factores decisivos en el desarrollo profesional y la remuneración, además de los niveles de estudios alcanzados. Esto le otorgó más importancia al desempeño real y permitió cuantificar más eficazmente los factores que marcan la diferencia en el aula de clase. En el segundo, los niveles generales de remuneración y la velocidad de ascenso en la profesión aumentaron significativamente gracias a la participación de los profesores en las evaluaciones externas. Sin embargo, a pesar de estos cambios positivos, la poca participación y el bajo rendimiento sugieren que la evaluación de ascenso y reubicación podría no estar siendo usada como se previó. Si la evaluación es utilizada como un instrumento para gestionar los costos de personal al fijar niveles de ascenso muy altos, no cumplirá con el objetivo de promover y premiar la excelencia, y probablemente también tenga un efecto desmotivador en los profesores y debilita la confianza en el sistema de evaluaciones.

La introducción de una bonificación anual para el personal de las escuelas y colegios que cumpla las metas de mejora del Índice Sintético de Calidad (ISCE) es uno de los intentos más recientes de brindar incentivos para promover el mejoramiento de la enseñanza. Las bonificaciones pueden ser buenos incentivos para aquellos profesores en países con bajos niveles salariales como Colombia; sin embargo, aún no hay evidencia concluyente sobre su eficacia a la hora de mejorar la práctica docente (Bruns y Luque, 2014). Al momento de redactar el presente documento, aún era demasiado pronto para evaluar los efectos potenciales que este esquema podría tener en el desempeño docente y en el sistema educativo, pero vale la pena mencionar algunos aspectos de su diseño. La bonificación no está basada en un proceso integral de evaluación, sino en un indicador multidimensional (ISCE), el cual podría capturar el desempeño de una mejor forma que los resultados de las evaluaciones de los estudiantes tomados por sí solos, pero que no tiene en cuenta los esfuerzos reales de mejora realizados por los miembros del personal docente, ya que esto no se ve reflejado en el índice. El hecho de que todos los profesores en un colegio o escuela reciban la misma bonificación podría servir como incentivo para la realización de esfuerzos colectivos para mejorar, pero asimismo, significaría que las prácticas docentes buenas y deficientes serían recompensadas por igual. Se debe considerar cuidadosamente si la bonificación basada en el ISCE es el incentivo más eficaz para mejorar el desempeño, en comparación con otras opciones como

bonificaciones basadas en evaluaciones individuales de los profesores, tal como se hace en países como Chile y Singapur.

Asimismo, un enfoque renovado en la remuneración de los profesores podría reducir la necesidad de fuentes adicionales de ingresos, las cuales podrían llevarlos a asumir demasiada carga laboral, lo que a su vez podría afectar su desempeño en el salón de clases. A pesar de la falta de información confiable sobre la ocupación de los profesores fuera del sector de la educación pública, la evidencia anecdótica sugiere que algunos profesores tienen un segundo empleo en educación (por ejemplo, en un colegio privado o impartiendo tutorías para las pruebas SABER 11) o en otro sector. Una carga laboral intensa o un segundo empleo no permiten que los profesores se involucren en otras actividades en las escuelas y colegios como esfuerzos colaborativos con sus colegas, ejercicios de reflexión sobre su práctica, asistencia a profesores con menos experiencia, comunicación con los padres de familia y oportunidades de desarrollo profesional. El hecho de que se espere que los profesores permanezcan en las instalaciones educativas durante seis de sus ocho horas laborales también podría limitar su participación con los estudiantes, así como el tiempo que realmente invierten en sus funciones docentes. Mayores avances en el campo de la remuneración docente ayudarán a garantizar que la enseñanza sea apreciada en Colombia y que aquellos que tienen la responsabilidad de formar uno de los activos más importantes de la nación —sus niños— sean recompensados y reconocidos de la manera apropiada.

Fortalecer la dirección de escuelas y colegios

La gestión escolar ha recibido poca atención en las ambiciosas reformas que Colombia ha implementado en las últimas décadas, pero está surgiendo un debate en el país sobre los roles que los directivos docentes pueden desempeñar a la hora de mejorar los estándares de educación. En los países miembros de la OCDE, la gestión escolar es considerada como una de las formas más directas de mejorar la calidad de la enseñanza, y por consiguiente, el aprendizaje de los estudiantes. Los directivos docentes, que actúan como intermediarios claves entre las políticas y las prácticas, pueden ayudarles a los profesores y a las demás personas de las escuelas y colegios a mejorar sus prácticas y reformar los procesos escolares, las culturas, las actitudes y los comportamientos (Leithwood et al., 2004; Pont et al., 2008). Asimismo, los directivos docentes con gestión escolar sólida pueden desempeñar un papel importante al brindarles asesoría a otros directivos docentes, ampliando así las buenas prácticas y fomentando un mejoramiento sistemático. En Colombia, donde muchas escuelas y colegios están aislados y reciben poco apoyo del gobierno, los directivos docentes deben tomar la iniciativa para producir el cambio. Las responsabilidades primordiales que tienen las

escuelas y colegios de desarrollar sus propios currículos también hacen que los directivos docentes, así como sus capacidades, sean esenciales para el éxito de las reformas nacionales. Dados los relativamente pocos directivos docentes que hay y su impacto potencial, invertir en el fortalecimiento de sus capacidades podría ser una de las formas más eficaces y eficientes de generar mejoramientos sistémicos.

Un primer paso importante será reformular el papel y la distribución de la gestión escolar en Colombia. Actualmente, las responsabilidades de los rectores son en su mayoría administrativas, y no tienen claramente definidas su rol como líder pedagógico, sus responsabilidades en cuanto a la observación de las prácticas en los salones de clase, orientar a los profesores y promover mejores prácticas docentes en las escuelas y colegios (Weinstein, Hernández y Muñoz, 2014). En comparación, cada vez más países miembros de la OCDE le están dando más énfasis al aspecto pedagógico de la gestión escolar como un motor fundamental de la mejora en la educación (Pont et al., 2008). El limitado enfoque sobre cómo los directivos docentes pueden apoyar el aprendizaje y la enseñanza en Colombia puede estar explicado en parte por el hecho de que, a menudo, los directivos docentes supervisan una serie de sedes escolares separadas, especialmente en las áreas rurales en las que las sedes escolares pueden ser numerosas y estar distribuidas a lo largo de grandes distancias. Otros factores, como la falta de recursos en muchas escuelas y colegios, o la gran cantidad de solicitudes administrativas, también llevan a que en Colombia los directivos docentes se ocupen de las funciones administrativas.

Los directivos docentes colombianos también tienden a asumir muchas de las responsabilidades directivas por sí solos. Una tendencia en los países miembros de la OCDE es reconocer que la dirección estratégica y pedagógica no puede ser ejercida solamente por una persona, y que los equipos de dirección son la base para mejorar la capacidad de liderazgo y promover mejoras más sostenibles (Pont et al., 2008). En Colombia, un paso en esa dirección sería definir expectativas y roles claros para los cargos de los directivos docentes por medio de estándares profesionales, así como el reconocimiento formal a través de estructuras de carrera. Por ejemplo, Australia, Inglaterra (Reino Unido), Nueva Zelanda y Singapur diferencian entre varios roles o etapas en la estructura de la carrera de los directivos docentes. En Inglaterra, por ejemplo, la evolución de la carrera de un directivo docente está dividida en cinco etapas: 1) dirección emergente, que tiene lugar cuando un profesor asume responsabilidades de gestión y liderazgo; 2) dirección establecida, que incluye a los directivos docentes asistentes y suplentes; 3) directivos docentes de escuelas y colegios nuevos; 4) dirección avanzada, que tiene lugar cuando los directivos docentes buscan consolidarse en sus roles; y 5) dirección consultiva, cuando asumen responsabilidades de formación, tutoría y otras (Pont et al., 2008).

Definir de forma clara las expectativas de los directivos docentes permitirá que Colombia mejore otras políticas determinantes de la profesión, incluidas las que abarcan el reclutamiento, el desarrollo profesional, las evaluaciones y la remuneración. El proceso de reclutamiento y el desarrollo de las competencias directivas son especialmente importantes, ya que los buenos profesores no necesariamente podrían convertirse en buenos directivos docentes. En Colombia, al igual que la selección de los maestros, la selección de los directivos docentes se basa en un examen escrito, el cual hace énfasis en sus conocimientos en lugar de sus competencias de liderazgo. Sin embargo, el hecho de que tengan conocimientos sobre las leyes y los reglamentos que rigen las escuelas y colegios no quiere decir automáticamente que serán unos buenos líderes pedagógicos. Además, a los directivos docentes no se les exige que participen en ninguna clase de cursos de desarrollo profesional, los cuales les permitirían mejorar su potencial de liderazgo.

El programa Rectores Líderes Transformadores es una prometedora iniciativa para fortalecer las competencias de liderazgo por medio de tutorías y participación en una comunidad profesional de aprendizaje (Cuadro 3.3). Esta nueva forma de desarrollo profesional basada en el aprendizaje entre pares cuenta con el apoyo de cada vez más países miembros de la OCDE, y la evidencia cada vez mayor demuestra la eficacia de las redes y las comunidades de práctica a la hora de ayudarles a los directivos docentes a desarrollar sus competencias, adquirir conocimientos tácticos sobre las responsabilidades del cargo, inspirar confianza y romper el aislamiento profesional tan característico de la ocupación (Weinstein y Hernández, próximo a publicarse). Existen muchas formas de aprendizaje entre pares, como conversaciones estructuradas en las cuales los directivos docentes más experimentados brindan asesoría a aquellos que recién comienzan en el cargo, o aquellas en las cuales los directivos docentes comparten con frecuencia sus éxitos y fracasos con un grupo pequeño. Los cursos de desarrollo profesional, las oportunidades de aprendizaje entre pares, las redes profesionales y otras iniciativas para desarrollar las competencias de liderazgo podrían ayudar a que Colombia cree una cultura más sólida de mejoramiento en sus escuelas y colegios, y utilice la autonomía proporcionada por la descentralización como una fuerza positiva para el cambio.

Cuadro 3.3. Transformar los directivos docentes para transformar las escuelas

En el año 2010, el sector empresarial se alió con el Ministerio de Educación Nacional y los académicos para crear un programa innovador: Rectores Líderes Transformadores, a fin de promover el desarrollo de competencias de liderazgo en las instituciones educativas públicas. El programa aclara las competencias que los directivos docentes de los colegios y escuelas necesitan para desempeñar exitosamente sus funciones administrativas y cumplir con sus responsabilidades con la comunidad, y se enfoca en los directivos docentes y en los equipos de liderazgo. Como parte del programa, los directivos docentes de las escuelas y colegios participan en cuatro cursos intensivos durante 10 meses, para un total de 40 horas de capacitación por semana y 160 en total. Después de la capacitación, el equipo de liderazgo elabora un informe sobre las lecciones aprendidas y los planes de transformación de las escuelas y colegios. Durante los dos años posteriores, el equipo recibe directrices técnicas y apoyo a medida que implementa el plan de transformación de la institución educativa. En el año 2015, la iniciativa estaba siendo implementada en cinco municipios (8% en Bogotá, 100% en Itagüí, 28% en Manizales, 35% en Medellín y 75% en Cali) y tres departamentos (15% en Cundinamarca, 38% en Antioquia y 61% en Atlántico).

Fuente: ExE (2013), *Rectores Líderes Transformadores: Guía General del Programa*, Fundación Empresarios por la Educación, Bogotá.

Aspecto 3 de la política: Mejorar las escuelas para que los estudiantes tengan igualdad de oportunidades de aprendizaje

Colombia aún debe hacer avances para garantizar que todos los estudiantes tengan acceso a oportunidades de aprendizaje de alta calidad. Aún persisten brechas en la matrícula y la finalización de estudios, y en la mayoría de escuelas y colegios existe un amplio margen para mejorar la calidad. Entre los países de la OCDE, Colombia tiene el índice más alto de niños que no completan la educación básica ni adquieren las competencias básicas. La calidad de la educación es especialmente preocupante en las áreas rurales, en las que el rendimiento de los estudiantes es especialmente bajo y los índices de deserción escolar son altos. Existen tres maneras en las que Colombia podría cerrar las brechas en el aprendizaje de los estudiantes. La primera es por medio de esfuerzos concertados a fin de mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas y colegios menos favorecidos. Para esto es necesario abordar los factores que empeoran el rendimiento en las escuelas y de los estudiantes: poco involucramiento de los padres de familia, segregación en las escuelas y colegios, y falta de atención a la calidad del aprendizaje en las modalidades flexibles. La segunda es entregando a las escuelas y colegios recursos de forma más equitativa y eficaz, a fin de garantizar que todas las instituciones tienen al menos los recursos mínimos necesarios para prestar el servicio de educación, y que las escuelas y colegios que atienden a los estudiantes menos favorecidos reciben recursos

adicionales para así superar los obstáculos en el aprendizaje. Por último, las evaluaciones externas deben proporcionarles a las escuelas y colegios mejores herramientas para promover el mejoramiento. Mejorar las escuelas y colegios, especialmente aquellos que están en posiciones menos ventajosas, es crucial para que la educación sea un motor del crecimiento inclusivo y de cohesión social en Colombia.

Cambiar el enfoque de la escolarización al aprendizaje para todos

No hay duda de que la ampliación de las matrículas en educación básica ha sido uno de los grandes logros del sistema de educación colombiano en las últimas décadas. También está claro que la introducción de modelos flexibles ha sido una parte importante de esta historia de éxito, y ha permitido que muchos estudiantes en las áreas rurales y marginadas sean los primeros miembros de sus familias en recibir educación. Sin embargo, la gran cantidad de niños que abandonan sus estudios sin las competencias básicas, sumada a las diferencias cada vez mayores en el desempeño entre las escuelas y colegios (de acuerdo con las mediciones de las evaluaciones nacionales e internacionales), sugieren que aún hay un amplio margen para mejorar la calidad de los servicios de educación, especialmente en las áreas menos favorecidas, a fin de garantizar que todos los estudiantes tengan igualdad de oportunidades de aprendizaje. Esto implica que se debe reformular el uso de las modalidades flexibles y se deben hacer esfuerzos mayores para reducir la estratificación socioeconómica en las escuelas y colegios. Las campañas de concientización y los esfuerzos para aumentar la participación de los padres de familia en la educación de sus hijos también pueden beneficiar la ampliación de las matrículas y mejorar las expectativas en relación con los resultados del aprendizaje. Al mismo tiempo, se deben implementar medidas más proactivas para llegar a los niños que no están estudiando y superar las barreras restantes en el acceso a una educación universal y la finalización de los estudios de educación básica.

Mejorar la educación en las áreas rurales

Las modalidades flexibles han facilitado una expansión acelerada de los servicios de educación, especialmente en las zonas rurales y remotas; no obstante, han surgido varias preocupaciones acerca de la calidad de la educación que brindan. Una reciente revisión nacional de los principales modelos flexibles ha señalado que la capacidad de implementación y los resultados obtenidos por estas modalidades varían considerablemente (Econometría/SEI, 2014). Una de las preocupaciones tiene que ver con la capacidad limitada que tienen las entidades certificadas para identificar el modelo más adecuado para una población específica e implementarlo

de forma eficaz. La débil administración local se ve exacerbada por la proliferación de modelos y la dificultad de crear canales entre estos, las modalidades flexibles y la educación tradicional para que los estudiantes avancen hacia la educación formal y trasciendan hacia niveles superiores de aprendizaje. Otra de las preocupaciones está relacionada con la poca preparación de los profesores y la falta de recursos. El modelo de post-primaria, en el cual uno o dos profesores de primaria deben impartir todo el currículo de educación básica secundaria, es una muestra de las limitaciones en la calidad de la educación que se brinda. El modelo de Escuela Nueva ha mostrado tener el potencial de fomentar resultados más positivos de aprendizaje que otras modalidades de educación rural y muchas escuelas y colegios tradicionales (Cuadro 3.4), pero una de las revisiones encontró que la mayoría de los materiales y actividades de aprendizaje de la metodología del programa no están actualizados, no son pertinentes para los estudiantes o no permiten el desarrollo de competencias para la solución de problemas complejos (MEN, 2014).

En un futuro próximo, será importante que Colombia introduzca medidas para solucionar las debilidades identificadas en los actuales modelos flexibles. La ampliación de la red escolar, necesaria para cumplir los planes que buscan que la educación media sea obligatoria (véase el Capítulo 4), ofrece una oportunidad de desarrollar una nueva estrategia educativa en las áreas rurales a largo plazo. Se deben establecer criterios claros en relación con el tamaño de las escuelas y colegios, revisar los modelos educativos utilizados, incluir medidas para promover la colaboración entre los mismos, y fijar objetivos con plazos específicos para mejorar los estándares de aprendizaje en las comunidades rurales menos favorecidas y reducir las inequidades en las zonas urbanas (véase el Capítulo 4). Como se evidencia en los países que han dado grandes pasos en la transformación de la educación rural, estas medidas deben estar integradas dentro del marco de una estrategia regional de desarrollo socioeconómico y estar respaldadas por los recursos adecuados. El éxito de Colombia en el mejoramiento de los resultados del aprendizaje en las zonas rurales será decisivo para cumplir las metas nacionales en educación, al igual que para alcanzar objetivos económicos más generalizados.

Cuadro 3.4. Escuela Nueva, una innovación colombiana

La Escuela Nueva, desarrollada a mediados de la década de los setenta, es una de las innovaciones en educación más reconocidas de Colombia. La Escuela Nueva ha buscado universalizar la educación primaria rural y ha sido implementada en más de 20.000 sedes escolares, llegando a aproximadamente el 40% de los estudiantes en las zonas rurales de Colombia. Los salones de clase contienen más de un grado, y los estudiantes avanzan en su educación a su propio ritmo, a la vez que los profesores se alejan de la educación tradicional para facilitar el aprendizaje de los alumnos. Esta metodología centrada en los estudiantes

Cuadro 3.4. Escuela Nueva, una innovación colombiana (*Continuación*)

utiliza una variedad de pedagogías novedosas para promover el aprendizaje activo, cooperativo y participativo; desarrollar competencias analíticas, creativas e investigativas; y apoyar la autoestima. Los cuatro componentes clave son: 1) un currículo que les proporciona a los educadores una herramienta de planificación única y la oportunidad de adaptarla al contexto local y a los intereses de los estudiantes; 2) involucramiento activo de las familias y la comunidad en la vida escolar; 3) la capacitación para los profesores en el uso de pedagogías activas mediante redes profesionales, capacitación durante el empleo y observación de los salones de clases; y 4) estimular a los directivos docentes a que asuman mayor responsabilidad por los resultados y crear una actitud positiva hacia el asesoramiento y el apoyo a los profesores.

Las evaluaciones del modelo han demostrado de forma consistente que puede aumentar el nivel de asistencia, mejorar los resultados de las pruebas nacionales, reducir los índices de deserción escolar y repetición de grados, y mejorar los resultados no cognitivos como un aprendizaje cívico y valores democráticos más robustos.

Sin embargo, la implementación y el éxito del programa parecen variar de acuerdo con la región, debido en gran medida al sentido de pertenencia con respecto al programa y al compromiso de los niños, profesores y las comunidades. El departamento cafetero del Caldas ofrece un ejemplo interesante de cómo una comunidad, en colaboración con el Comité de Cafeteros, ha adaptado el modelo de Escuela Nueva para que los estudiantes de secundaria cumplan las metas locales en educación. Manizales, la capital de Caldas, ofreció otra interesante novedad cuando adaptó el modelo para las áreas urbanas en el 38% de las instituciones educativas públicas en el año 2015. Con el apoyo de la Fundación Luker, la ciudad lanzó en el año 2002 la Escuela Activa Urbana (EAU) como una respuesta a los altos índices de deserción escolar. La EAU se enfoca en orientar la enseñanza hacia las necesidades y los ritmos de aprendizaje de los estudiantes, fortaleciendo las escuelas y colegios y creando lazos con la comunidad; algunos datos preliminares sugieren que los resultados se traducen en mejorías. Eso también puede explicar por qué Manizales obtuvo la puntuación más alta entre las cuatro ciudades colombianas que participaron en las pruebas PISA 2012 (Puryear et al., 2014). El éxito de la Escuela Nueva en Colombia ha llevado a que programas similares sean diseñados en otros países como Brasil, India, México y Vietnam.

Fuentes: Fundación Escuela Nueva (s. d.), página web de Fundación Escuela Nueva, www.escuelanueva.org (consultada en julio del 2015); Puryear, J.M, F. Barrera-Osorio y M Cortelezzi (2014), *Escuela Activa Urbana: Informe de Evaluación Externa*, Inter-American Dialogue, www.fundacionluker.org.co/new/descargas/Informe_Preal.pdf.

Reducir la segregación escolar

Otro factor que contribuye a las desigualdades educativas en Colombia es la estratificación socioeconómica de las escuelas y colegios. Esta es una de las preocupaciones más comunes en los países de América Latina, en donde los niveles de desigualdad en los ingresos y la segregación residencial son bastante altos. En Colombia, el sector oficial atiende en su mayoría a los

estudiantes que provienen de familias con bajos ingresos. Este ejemplo está bien ilustrado en la ciudad de Bogotá, la cual alberga una sexta parte de la población colombiana. El Reporte Anual Estadístico indica que prácticamente todos (99%) los estudiantes de educación pública básica primaria y secundaria pertenecían a los tres niveles socioeconómicos más bajos (estratos 1, 2 y 3, de un total de seis estratos) en el 2013 (Secretaría de Educación de Bogotá, 2014). Este estudio no reportó los índices equivalentes de estudiantes de ingresos bajos y altos que asisten a instituciones de educación privada, ni el nivel de diversidad socioeconómica en las escuelas y colegios. Sin embargo, el análisis de una muestra de los estudiantes de educación media en Bogotá en el año 2009 reveló que cerca del 80% de los estudiantes de estrato 1, más del 50% de estrato 2 y solamente el 30% de estrato 3 estaban matriculados en educación pública (García y Quiroz, 2011). Estos datos demuestran que la decisión de estudiar en las instituciones públicas está fuertemente relacionada de manera inversa con el origen socioeconómico de los estudiantes.

La evidencia internacional ha demostrado que la segregación no solamente reduce el desempeño académico de los estudiantes, sino que además afecta negativamente la cohesión social (OCDE, 2012). La concentración de los estudiantes menos favorecidos en las mismas escuelas y colegios agrava factores que obstaculizan el rendimiento académico (como la pobreza y el bajo nivel educativo de los padres de familia) y reducen sus oportunidades de aprendizaje aún más. Las escuelas y colegios en los que estudia una gran cantidad de niños menos favorecidos tienen un entorno de aprendizaje menos positivo, en el cual los estudiantes que tienen más capacidades reciben menos apoyo y motivación de los padres de familia, y son más vulnerables a presiones sociales negativas como la violencia, la delincuencia y el embarazo juvenil. A menos que se implementen políticas sólidas para contrarrestarla, la segregación socioeconómica probablemente conduzca a un acceso desigual a los mejores profesores y otros recursos (Lupton, 2004). Las escuelas y colegios menos favorecidos, los cuales tienen la mayor necesidad de contar con profesores bien capacitados y motivados, tienen dificultades para atraer y conservar personal bien calificado. Asimismo, la segregación priva a los estudiantes de los efectos positivos del aprendizaje entre niños más favorecidos, quienes podrían ampliar sus horizontes educativos y profesionales.

Sin embargo, parece que la reducción de la segregación escolar no es una prioridad en los planes educativos nacionales y locales de Colombia. Algunas medidas que han sido tomadas para mejorar el entorno de aprendizaje en las escuelas y colegios públicos (menor cantidad de niños por salón, más recursos, proyectos educativos específicos) podrían aumentar el atractivo de las instituciones para las familias que tienen más recursos, lo que reduciría la necesidad percibida de colegios privados. Se han utilizado cupones para que los estudiantes que vienen de familias de bajos ingresos estudien

en colegios privados, con el objetivo de ampliar el acceso a la educación en varias ciudades como Bogotá, Cartagena y Medellín durante la rápida ampliación de las matrículas. Esta iniciativa tiene la ventaja de que reduce la segregación escolar. En el contexto de la educación pública, los países miembros de la OCDE adoptan medidas para equilibrar los criterios de equidad y el derecho de los padres de familia de elegir en qué escuelas y colegios quieren que sus hijos estudien, entre las que se encuentran áreas de captación, el uso de límites en los cupos o sorteos para la cobertura, la prohibición a las escuelas de seleccionar a sus estudiantes o de cobrar tarifas adicionales, y mayor información y opciones de transporte para los padres de familia menos favorecidos (OCDE, 2012). Asimismo en Colombia, a fin de aumentar significativamente el equilibrio social en las escuelas y colegios, se debe abordar la problemática de la desigualdad en los ingresos y la fuerte segregación residencial que se observa en las zonas urbanas. Igualmente, los indicadores locales del nivel de segregación en las escuelas y colegios podrían ser difundidos ampliamente a fin de generar una discusión sobre sus efectos negativos en el aprendizaje de los estudiantes y en la inclusión social.

Reducir el número de niños que no están estudiando

Mejorar el acceso a la educación para los estudiantes menos favorecidos y mejorar la calidad de la educación que reciben será esencial para los esfuerzos nacionales que se concentren en cerrar las brechas en términos de matrículas y retención. Las iniciativas que buscan ampliar los índices de matrículas han hecho especial énfasis en las medidas financieras a fin de disminuir los costos de los estudios y brindar incentivos para permanecer en el sistema de educación. Las evaluaciones muestran que estas iniciativas han aumentado de forma eficaz la asistencia a clases. Por ejemplo, una evaluación sobre el impacto de suprimir los gastos escolares en Bogotá dio como resultado que la probabilidad de que los niños más pobres se matriculen en educación básica aumentara en un 3%, y este efecto fue mayor para aquellos que no se encuentran estudiando (Barrera, Linden y Urquoilá, 2007). El programa de transferencias monetarias condicionadas Más Familias en Acción también ha tenido un impacto positivo y significativo en los índices de cobertura (véase el Cuadro 1.3 en el Capítulo 1). Sin embargo, el suministro de incentivos financieros consume muchos recursos, y la eficacia de dichos programas debe ser reevaluada periódicamente a fin de garantizar que tienen el máximo impacto (Slavin, 2010). Por ejemplo, la evidencia sugiere que existe un alcance considerable para mejorar la eficiencia del programa Más Familias en Acción (véase el Aspecto 2 de la Política en el Capítulo 4).

Además de los programas generales, se necesitarán esfuerzos concretos y más proactivos para llegar al gran número de niños que no están estudiando. En el 2011, esta cantidad representaba el 15% de los niños de 6 años y el

12% de los niños de 14 años (UNICEF, 2014). El programa La Escuela Busca al Niño es una iniciativa prometedora que busca garantizar que los niños se matriculen y sigan estudiando. Comprende una serie de estrategias a fin de hallar aquellos niños que no se encuentran en el sistema (por ejemplo, visitas residenciales y actividades recreativas), apoyar y hacer seguimiento de aquellos que deciden entrar o regresar a estudiar, ayudarles a los profesores a promover un entorno incluyente de aprendizaje, y generar consciencia en las familias acerca del valor de la educación. La iniciativa ha crecido progresivamente en cuanto a escala e impacto, con más de 10.000 niños identificados y 5.500 matriculados en 5 departamentos en el 2014 (MEN, 2015b). Los esfuerzos para ampliar esta y otras iniciativas similares, así como para mejorar los sistemas de información y fortalecer la movilización social en las escuelas y colegios, probablemente faciliten la identificación de aquellos estudiantes que no están estudiando, así como la adopción de medidas más eficaces para que se matriculen y sigan estudiando. Los números de identificación personal pueden ser una herramienta útil para identificar los estudiantes que se encuentran en riesgo de abandonar sus estudios con base en factores de predicción clave (por ejemplo, mal rendimiento académico, ausentismo, origen socioeconómico) en las escuelas y colegios en los cuales la información puede ser registrada de forma electrónica. También permitirían hacer seguimiento de los registros de los estudiantes, teniendo en cuenta la gran cantidad de personas desplazadas que hay en Colombia. Por ejemplo, en los Países Bajos, el Número de Identificación Personal ha desempeñado un papel clave en estrategias ambiciosas que buscan disminuir los índices de deserción escolar, al proporcionar información oportuna y confiable a las escuelas y colegios, municipios y regiones, para que estas entidades prioricen sus acciones a favor de aquellos que se encuentran en riesgo, además de hacerlas responsables del cumplimiento de los objetivos de reducción de la deserción (OCDE, 2012).

El éxito de las estrategias que buscan aumentar la participación en la educación dependerá considerablemente de la medida en la cual los padres de familia aprecien y se involucren en la educación de sus hijos. Las percepciones sobre la calidad y el valor de la educación son consideradas un factor importante que influye en los índices de permanencia y deserción escolar en Colombia (Ricardo, 2014). En la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del año 2014, el 37% de los niños de 10 a 17 años de edad que no estaban estudiando argumentó que se debía a su falta de interés o expectativas en relación con la educación (Sarmiento, 2015). Es muy probable que estas percepciones estén influenciadas por las opiniones de sus padres de familia, quienes en su mayoría no estudiaron o no completaron sus estudios. En Colombia, al igual que en los países miembros de la OCDE, los padres de familia menos favorecidos tienden a estar menos involucrados en la educación de sus hijos. Sin embargo, las investigaciones muestran que los padres de

familia involucrados alientan las actitudes más positivas en relación con la educación; mejoran los hábitos de tarea en casa; reducen el ausentismo, el desinterés y la deserción escolar; y mejoran el rendimiento académico (OCDE, 2012).

Varias iniciativas buscan generar consciencia en el público sobre la importancia de la educación en Colombia, como por ejemplo la campaña del Día de la Excelencia Educativa - Día E. Sin embargo, el equipo de revisión tuvo la impresión de que aún existen oportunidades para aumentar en mayor medida el apoyo de los padres de familia, así como su interés en la educación de sus hijos, especialmente a nivel de las escuelas y colegios. Quizá Colombia pueda considerar algunas iniciativas que han sido desarrolladas por los países miembros de la OCDE (OCDE, 2012). Por ejemplo, en Francia, los padres reciben un conjunto de herramientas que les proporcionan lineamientos claros sobre la educación que sus hijos recibirán y la mejor manera de apoyarlos, y están invitados a participar en tres reuniones que se llevan a cabo en la escuela o colegio durante el año académico, en las cuales se tratan temas como la organización de la institución educativa, la ayuda con las tareas y los hábitos de sueño. En Irlanda, los coordinadores de los enlaces entre instituciones educativas, hogares y comunidades organizan actividades locales a fin de fomentar un mayor contacto entre los padres de familia, los profesores y los grupos locales, con el objetivo de abordar problemas en la comunidad que afectan el aprendizaje, con un enfoque particular en los estudiantes menos favorecidos. En los Países Bajos existen iniciativas específicas a nivel de las instituciones educativas que están dedicadas a los padres de familia que pertenecen a grupos migrantes, entre ellas visitas residenciales por parte de los profesores, la creación de una sala para los padres de familia en la institución educativa, a veces combinada con la impartición de cursos para los padres, así como la creación de puntos de información para los padres dentro de las escuelas y colegios. Los programas para mejorar las competencias de alfabetización en adultos, que en el caso de Colombia están siendo ampliados como un motor para erradicar el analfabetismo en adultos, proporcionan una plataforma adicional para mejorar la capacidad de los padres de familia de apoyar la educación de sus hijos.

Asignar recursos de manera más equitativa y eficiente

La manera como los recursos están asignados a las escuelas y colegios está estrechamente relacionada con la calidad de la educación y el rendimiento académico. Colombia ha adoptado medidas para canalizar recursos adicionales hacia las regiones e instituciones educativas menos favorecidas, con el fin de mejorar el acceso y elevar el nivel de la educación. Esta sección examina estas políticas y la forma como podrían ser mejoradas, a fin de cerrar las brechas en términos de recursos que siguen dificultando el progreso

educativo de muchos estudiantes. Nos enfocaremos en particular en la asignación de recursos humanos (profesores y directivos docentes), los cuales representan la mayor parte de los gastos de la educación y asimismo tienen el mayor impacto en el aprendizaje. Si bien el equipo de revisión considera que, en el caso de Colombia, la mejora en todo el sistema de educación probablemente requiera mayores gastos en educación (véase el Capítulo 1), el enfoque presente se centra en las ganancias que podrían obtenerse con el presupuesto actual a través de una mayor equidad y eficacia.

Las investigaciones internacionales indican que la falta de recursos básicos para la educación afecta negativamente el rendimiento académico de los estudiantes. Este es especialmente el caso de aquellos estudiantes que vienen de familias muy pobres, quienes probablemente reciben menos apoyo en su entorno familiar. Un estudio que involucró a 15 países de América Latina encontró que la infraestructura y servicios básicos (agua, electricidad y alcantarillado) sumados a las instalaciones y materiales para la educación (por ejemplo, instalaciones deportivas, laboratorios y bibliotecas) estaban correlacionados con el rendimiento académico de los estudiantes, incluso si se hacía un control del estatus socioeconómico de los estudiantes, escuelas y colegios (Murillo y Roman, 2011). En Colombia, existen indicios de que una gran cantidad de escuelas y colegios carecen de los recursos mínimos para la educación, pero la poca información disponible sobre las escuelas y colegios limita la capacidad de las autoridades locales y nacionales de abordar este desafío. Los datos reportados por los directivos docentes de las escuelas y colegios durante las pruebas PISA 2012 sugieren que un gran número de estudiantes de 15 años de edad está estudiando en instituciones educativas donde la falta o limitación en los recursos obstaculiza la capacidad de las instituciones de brindar educación: más de un tercio de los directivos docentes reporta falta de profesores cualificados, dos tercios reportan falta de materiales pedagógicos, y la mitad reporta falta de infraestructura, en comparación con menos del 20%, 33% y 35%, respectivamente, en los países miembros de la OCDE (OCDE, 2013a). Sin embargo, la disponibilidad de la información relacionada con los recursos educativos en las escuelas y colegios se ve limitada por los múltiples sistemas de financiación, gobierno y seguimiento de Colombia; asimismo, se han planteado inquietudes sobre la precisión y oportunidad de los datos recopilados mediante las encuestas nacionales y locales a las escuelas y colegios (véase el Capítulo 1). Se han adoptado algunas medidas para mejorar la calidad de la información sobre las escuelas y colegios, por ejemplo, evaluaciones sobre las condiciones actuales de la infraestructura de las escuelas y colegios, y auditorías de la cantidad de estudiantes y personal. Sin embargo, será difícil mejorar la equidad y la eficiencia de la financiación en Colombia sin contar con mejores datos sobre los recursos y las necesidades en las escuelas y colegios, especialmente en las

regiones rurales y menos desarrolladas del país en las cuales las brechas de información son mayores.

Garantizar que todos los estudiantes tienen acceso a oportunidades iguales de educación requiere esquemas de financiación que sean sensibles ante los distintos perfiles socioeconómicos y las diversas necesidades de los estudiantes, las escuelas y los colegios (OCDE, 2012). Colombia ha buscado refinar la fórmula de distribución de los recursos nacionales entre los departamentos y municipios para reflejar de mejor forma los costos de la educación en los colegios, escuelas y regiones menos favorecidas. Sin embargo, un estudio reciente sugiere que los efectos redistributivos del Sistema General de Participaciones (SGP) en realidad ha disminuido con el tiempo, y la diferencia entre los recursos que reciben los departamentos más ricos y los más pobres pasó del 27% al 13% entre los años 2005 y 2013 (Álvarez et al., próximo a publicarse). Además, el alcance de la utilización del SGP para mejorar la distribución de los recursos está limitado por el hecho de que la mayor parte de los fondos es absorbida por los costos de personal. A menos de que pueda reflejar los costos reales por estudiante, no es probable que un sistema de financiación por alumno conduzca a mayor equidad y eficiencia. De igual manera, el equipo de revisión tuvo conocimiento de que una gran cantidad de recursos está siendo distribuida a las entidades certificadas por medio de concursos y fondos estructurales, lo cual aumenta la desigualdad en las regiones ante la falta de criterios de equidad, ya que las áreas menos favorecidas no pueden competir en igualdad de condiciones.

Las entidades certificadas tienen bajo su responsabilidad una autonomía considerable para decidir cómo asignar entre las escuelas y colegios los recursos que reciben. Los criterios para la distribución de fondos a nivel departamental o municipal no se han hecho públicos, y por consiguiente, es difícil para el gobierno nacional o los ciudadanos locales supervisar si los recursos son distribuidos equitativamente entre las escuelas y colegios. El gobierno ha buscado aumentar la eficacia de los recursos nacionales con el fin de potenciar mejoras a nivel de escuelas y colegios, haciendo una asignación adicional mensual del SGP para aquellas instituciones que presenten el mejor desempeño en ciertos indicadores clave. Sin embargo, salvo que se tenga en cuenta el contexto escolar al momento de conceder recursos debido a un buen desempeño, existe el riesgo de que esta asignación adicional tenga un efecto desmotivador sobre las escuelas y colegios menos favorecidos y en realidad agrave la desigualdad. El enfoque en una distribución de recursos eficiente es bienvenido, dadas las limitaciones de recursos que Colombia padece, pero la equidad debe ir a la vanguardia de este esfuerzo para garantizar que todos los niños tienen oportunidad de aprender.

Los programas selectivos son una forma de asignar recursos adicionales a grupos específicos de escuelas. En Colombia es común el uso de programas

selectivos, a menudo combinados con el apoyo para aprovechar los recursos al máximo. El Plan Nacional de Lectura y Escritura (PNLE) es un ejemplo de una iniciativa integrada de este tipo, la cual distribuye materiales de aprendizaje a las escuelas y colegios y además les brinda capacitación a los profesores sobre cómo usar dichos materiales. Usar los programas selectivos para apoyar a las escuelas y colegios menos favorecidos también es común en los países miembros de la OCDE. Por ejemplo, la evidencia del Programa Enfocado de Intervención en Ontario (Canadá) y el éxito del programa "Success for All" en Estados Unidos muestran cómo los programas selectivos bien diseñados pueden ser una forma efectiva de mejorar el desempeño de las escuelas y colegios (OCDE, 2011; Slavin y Madden, 2010). Analizando la experiencia internacional, hay ciertas medidas que Colombia podría adoptar a fin de aumentar el impacto de los programas selectivos, algo que también debería estar basado en una evaluación más rigurosa. Asimismo, Colombia podría considerar hacer una revisión del número y el alcance de los programas actuales. Contar con menos programas, pero más integrados y mejor orientados, podría tener un mayor impacto. Por ejemplo, unir el PNLE y la iniciativa PTA "Todos a Aprender" podría aumentar la cantidad de recursos disponibles en las escuelas y colegios, a la vez que se reduce la carga administrativa. También se requiere de especial consideración al momento de definir el objetivo del programa, ya que un enfoque muy generalizado reduce su impacto, especialmente cuando los presupuestos son limitados. El PTA busca beneficiar a la mitad de los estudiantes en las escuelas y colegios de primaria de Colombia; se podría tener un mayor impacto con un enfoque más específico, que se centre en las escuelas y colegios menos favorecidos en las regiones con menos capacidad local.

Los salarios del personal representan la mayor parte del gasto, y la distribución de los profesores y los directivos docentes en las escuelas y colegios es uno de los factores más importantes que influyen en el rendimiento académico de los estudiantes. La mayoría de los países miembros de la OCDE trata de asignar como mínimo un número igual —si no mayor— de profesores por estudiante en las escuelas y colegios menos favorecidos (OCDE, 2013a). Por ejemplo, en los Países Bajos, las escuelas y colegios con un alto índice de estudiantes menos favorecidos tienen en promedio 58% más profesores por estudiante, además de contar con más apoyo para los maestros (Ladd y Fiske, 2009). La evidencia internacional también señala la importancia de asignar profesores de alta calidad para que apoyen a los estudiantes, escuelas y colegios más pobres y menos favorecidos (OCDE, 2012). En Colombia, los municipios rurales, con niveles elevados de pobreza y violencia, cuentan con los profesores con los menores niveles de educación, el menor escalafón en la profesión, los peores resultados en los concursos profesionales docentes y la menor experiencia (García et al., 2014). Es decir, que los estudiantes que tienen las mayores necesidades y se encuentran en los

contextos más desafiantes reciben el apoyo de los profesores que tienen la menor preparación y menos capacidades. Hay varios factores que influyen en la distribución dispar y inequitativa entre las escuelas y colegios, incluida la capacidad de gestionar los recursos a nivel local y la voluntad de los profesores de enseñar en contextos más desafiantes.

La costumbre entre los profesores con los mejores resultados en los concursos profesionales docentes de elegir la escuela o colegio que prefieren también agrava la escasez de profesores bien cualificados en las escuelas y colegios menos favorecidos, al igual que los limitados incentivos financieros para la enseñanza en las áreas rurales y remotas. Otro de los desafíos comunes entre los países miembros de la OCDE consiste en atraer profesores de alta calidad a las escuelas y colegios menos favorecidos. Los datos de Estados Unidos muestran que se necesitan grandes incentivos financieros para los profesores en las escuelas y colegios menos favorecidos (entre el 20% y el 50% de los salarios) para que se pueda evidenciar una diferencia (Hanushek, Kain y Rivkin, 2004). Los incentivos no financieros pueden ser igualmente eficientes, y más rentables, a la hora de atraer profesores altamente cualificados a las escuelas y colegios menos favorecidos, como por ejemplo, más oportunidades de desarrollo profesional, menos tiempo de clase o la posibilidad de elegir la próxima escuela en la que trabajarán. Asimismo, las acciones para reclutar profesores y mejorar las instituciones de formación docente inicial en las regiones donde la falta de maestros es más grave también son opciones para mejorar la calidad de la enseñanza en dichas áreas.

Cuando los presupuestos son ajustados, la gestión eficiente de los recursos humanos es esencial. Esto implica hacer las concesiones correctas; por ejemplo, entre la calidad de la enseñanza y el total de personal docente. El éxito que las economías de Asia tuvieron en las pruebas PISA se explica a menudo por su enfoque permanente en cultivar la calidad de los profesores más que en reducir la cantidad de estudiantes por salón de clases (OCDE, 2011), la cual es igual o mayor que en Colombia. Durante los últimos años, Colombia ha adoptado medidas para gestionar la cantidad de profesores a fin de aumentar la inversión en la capacitación, desarrollo y remuneración de los maestros. La definición de números máximos de personal, las autorizaciones que son necesarias para la creación de nuevos puestos y la auditoría en curso de la fuerza laboral buscan garantizar que Colombia tenga los profesores que necesita en términos de cifras y competencias. Sin embargo, también existe la necesidad de alinear los incentivos que influyen en el apoyo y el reclutamiento de profesores por parte de las entidades certificadas y brindarles a éstas últimas mayor flexibilidad y capacidad para gestionar sus recursos humanos. Las entidades certificadas no tienen incentivos para reducir sus costos de personal e invertir en otras mejoras a la calidad, ya que no pueden conservar los ahorros potenciales (Barrera, Maldonado y Rodríguez, 2012). Además, requieren la aprobación nacional si desean reasignar los profesores

a otros puestos donde quizá tengan un impacto más significativo. Esto limita su capacidad de aumentar el personal en las escuelas y colegios menos favorecidos, conservar la diferencia en profesores cuando los cambios demográficos generan disminuciones en las matrículas y solucionar las deficiencias en asignaturas específicas o en otros niveles educativos. Estas barreras de la inversión en educación de calidad deben ser superadas.

Usar la información y la evaluación para potenciar la mejora de la educación

Durante los últimos 20 años, Colombia ha hecho una inversión significativa en herramientas para monitorear y evaluar el desempeño de las escuelas y colegios. Con tres estudios externos estandarizados (y un cuarto en desarrollo), es uno de los países con el mayor número de encuestas nacionales sobre estudiantes en educación primaria y básica secundaria. Estos estudios proporcionan información valiosa para hacer seguimiento de las escuelas y colegios, así como del desempeño nacional y regional. Sin embargo, mejorar los estudios y el marco general de evaluación de la educación podría aumentar su potencial para impulsar el mejoramiento de la educación. Con eso en mente, escuelas, colegios, padres de familia y estudiantes deben mejorar y fortalecer su capacidad de entenderlos y usarlos.

Revisar el sistema externo de evaluación

El componente central del sistema de evaluación de la educación en Colombia son las pruebas estandarizadas estudiantiles SABER, en las cuales se evalúan los resultados del aprendizaje en los grados 3, 5 y 9, además de la posibilidad de una evaluación para grado 7 que está siendo estudiada. Las pruebas SABER han sido un factor de cambio en las escuelas y colegios, ya que han ayudado a que el enfoque pase de centrarse en el rendimiento académico de los estudiantes hacia la creación de una cultura más enfocada en los resultados. El equipo de revisión observó que los directivos docentes y profesores se enfocan en los resultados del aprendizaje de los estudiantes y están conscientes de los resultados de sus escuelas y colegios en las pruebas SABER, así como de su comparación a nivel nacional. Las pruebas SABER han pasado por procesos de ajuste durante los años, por ejemplo, para permitir comparaciones históricas y aumentar su fiabilidad, lo que representa avances positivos. Sin embargo, aún hay oportunidad de revisar más a profundidad el objetivo y el diseño de las pruebas SABER, con el fin de garantizar que sean lo más valiosas posible para desarrollar políticas y mejorar la educación. Varios aspectos del sistema actual merecen especial atención.

En primer lugar, las evaluaciones nacionales estandarizadas para educación básica en Colombia no miden el rendimiento académico de

cada estudiante ni hacen seguimiento histórico del mismo. Actualmente las pruebas SABER ofrecen un panorama general del desempeño de las escuelas y colegios en las asignaturas básicas cada dos grados. Esto puede ser útil a la hora de identificar a las escuelas y colegios que necesitan ayuda especial, además de que sirve para ver cómo han progresado con el paso del tiempo. No obstante, este sistema no proporciona el nivel de información sobre el rendimiento académico de cada estudiante que les permitiría a los profesores comprender las fortalezas y debilidades de sus alumnos —en relación con los estándares nacionales esperados— y enfocarse en la enseñanza y su mejoramiento. Se podría rediseñar al menos una de las pruebas SABER para proporcionarle a cada estudiante información sobre sus resultados.

En segundo lugar, se debe reconsiderar la frecuencia con que se realizan las pruebas SABER. Hacerlas con intervalos de dos años podría tener la ventaja de señalar dónde radican las dificultades de progreso en las escuelas y colegios, en caso de que estos o las autoridades locales tengan la capacidad de analizar e interpretar los resultados. Sin embargo, se deben considerar los beneficios de esta información adicional comparándolos con los costos de un diseño e implementación adecuados de las pruebas, además del tiempo que le podrían restar a la impartición eficiente de clases. En los países miembros de la OCDE, las evaluaciones externas son aplicadas generalmente al finalizar los estudios de educación básica primaria y secundaria (OCDE, 2013b). Menos y más eficaces pruebas podrían brindar mejor información de diagnóstico para ayudarles a las escuelas, colegios y formuladores de políticas a mejorar los resultados educativos.

En tercer lugar, si bien las pruebas SABER de educación básica fueron diseñadas en principio para hacer seguimiento del desempeño escolar y del sistema sin consecuencias formales para los profesores o las instituciones educativas, con el paso de los años han adquirido grandes implicaciones. Por ejemplo, los resultados de las pruebas SABER son un indicador fundamental a la hora de distribuir el componente de calidad del SGP a las escuelas y las bonificaciones a los profesores. Es arriesgado utilizar una sola prueba para varios propósitos, ya que podría no capturar de forma adecuada las necesidades que deben ser cuantificadas y podría generar distorsiones, como enseñar para obtener buenos resultados en las pruebas, lo cual podría menoscabar e invalidar todo el sistema de educación (OCDE, 2013b). La reciente experiencia de México con su evaluación nacional externa sirve como moraleja sobre los riesgos de que las evaluaciones externas tengan altas implicaciones (Martínez, 2015). Usar una variedad de enfoques para evaluar el desempeño puede ayudar a reducir las implicaciones ligadas a un sólo método de cuantificación, además de minimizar los efectos secundarios no deseados. Además, esto puede proporcionar un panorama más completo y preciso de la calidad de la educación y de las escuelas y colegios, algo que una evaluación externa no puede capturar por sí sola. La introducción del ISCE

es un paso positivo en este sentido, ya que trata otros indicadores relevantes de la calidad de las escuelas y colegios, tales como retención de estudiantes y entorno escolar, al tiempo que permite que profesores, estudiantes y padres de familia puedan acceder fácilmente a los resultados.

En cuarto lugar, es esencial que los resultados de las pruebas SABER o el ISCE sean contextualizados adecuadamente, con el fin de hacer comparaciones correctas e impulsar una cultura constructiva de mejora. Un aspecto positivo de las pruebas SABER en educación básica es que el estrato socioeconómico de las escuelas y colegios es incluido en la difusión de los resultados y no se publican las clasificaciones. Sin embargo, esto no ocurre con los resultados de las pruebas al finalizar la educación media (SABER 11) ni los resultados iniciales del ISCE. Sin datos del contexto, es posible que las comparaciones entre instituciones educativas sean injustas y equívocas, ya que el rendimiento académico bruto de los estudiantes refleja el impacto de muchos factores, incluidos el contexto familiar de los estudiantes, los aprendizajes previos y los recursos de la escuela o colegio (OCDE, 2013b). De esta manera, se puede generar un efecto desmotivador y enajenante sobre los profesores, los padres de familia y los estudiantes, lo cual es particularmente preocupante en un sistema educativo que ya se encuentra altamente segregado y en el cual los recursos son distribuidos de forma desigual. Dada la gran cantidad de datos contextuales que se recoge en estas pruebas, se podría disponer de y analizar más información a fin de facilitar la interpretación de los niveles de desempeño y facilitar una mejor comprensión de los factores que influyen en el éxito. Este es el caso, por ejemplo, del Índice de Calidad de la Educación Básica de Brasil (IDEB) en el cual está inspirado el diseño del ISCE. Una de las fortalezas del IDEB —y una de las razones por las cuales fue aceptado por los educadores— es que el índice es determinado en cada una de las escuelas y colegios, y el progreso se mide comparándolo con los valores de referencia de la misma institución y no con lo que podría ser percibido como un valor arbitrario para todas las escuelas y colegios (OCDE, 2011; Álvarez et al., próximo a publicarse).

Apoyar a las escuelas y colegios para hacer un mayor uso de las evaluaciones con el fin de mejorar

Mediante incentivos financieros e importantes campañas de comunicación, el MEN continúa apoyando a las escuelas y colegios para que lleven a cabo iniciativas que les permitan mejorar sus resultados. Por ejemplo, como parte del Día Nacional de la Excelencia en la Educación del año 2015, se fomentó en las escuelas y colegios una discusión sobre sus resultados en el ISCE, la definición de metas de desempeño y un plan estratégico para alcanzarlas. Sin embargo, estas discusiones solamente promoverán mejoras si las escuelas y colegios reciben orientación y soporte adicional sobre la forma

de transformar los resultados en cambios en el salón de clases. En Colombia, muchas escuelas y colegios carecen de una sólida dirección en educación (véase el Aspecto 2 de la Política) y de la capacidad de análisis para actuar en relación con los resultados de las pruebas SABER, del ISCE y otros. Si bien el ICFES ofrece capacitaciones sobre cómo analizar y utilizar los datos de las evaluaciones, pocos profesores y directivos docentes participan en estas iniciativas. La evidencia de los esfuerzos exitosos para mejorar las escuelas en los países miembros de la OCDE demuestra que en el camino hacia las reformas no existe una alternativa al desarrollo de capacidades escolares y de dirección (OCDE, 2015).

Dados los tamaños y las necesidades tan diversas de las escuelas y colegios en Colombia, el desarrollo de capacidades para mejorar requiere un enfoque bien estructurado y a largo plazo. Muchas autoridades locales carecen de la capacidad de apoyar a las escuelas y colegios debido a que su personal se encuentra enfocado principalmente en la administración de los recursos financieros y humanos, en lugar de la promoción de los esfuerzos de mejora. La reintroducción de organismos supervisores podría servir para apoyar el mejoramiento de las escuelas y colegios, siempre y cuando se enfoquen en evaluar los procesos de aprendizaje en las instituciones educativas y no solamente en asuntos de cumplimiento, como fue el caso de la anterior dependencia. Estos organismos pueden recopilar información muy valiosa sobre las escuelas y colegios, sumada a los indicadores cuantitativos actualmente disponibles. De este modo, los evaluadores externos podrían brindar orientación sobre y dar cuenta del desempeño con base en un conjunto integral de pruebas, incluida la observación directa de los salones de clases. Asimismo, podrían validar y dar orientación sobre procesos internos clave como la evaluación del personal, la autoevaluación de la escuela o colegio, y el desarrollo y la implementación del currículo. Un organismo supervisor también podría difundir ejemplos de mejoras exitosas en las escuelas y colegios, y ayudar a que las instituciones más fuertes se alíen con las más débiles. En resumen, podría ayudar a que las autoridades locales y nacionales se conecten con las escuelas y colegios y desarrollen capacidades para mejorar, a la vez que le brindan a las instituciones orientación y apoyo valioso a sus esfuerzos. Por ejemplo, Chile introdujo la Agencia para la Calidad de la Educación en el año 2011, con el fin de asumir algunas de estas funciones (OCDE, 2013b).

Recomendaciones

La principal prioridad de los esfuerzos de reforma de la educación básica en Colombia debe ser garantizar que todos los niños tengan la oportunidad de alcanzar su pleno potencial de aprendizaje. El país ha hecho grandes avances en la ampliación del acceso a la educación básica primaria y

secundaria. Sin embargo, la calidad de la educación es sumamente desigual, y muchos estudiantes abandonan la educación obligatoria sin contar con las competencias básicas que necesitan para tener éxito en la vida, en el trabajo y en la continuación de sus estudios. Lograr mejoras en la educación requiere un enfoque integral y a largo plazo que aborde los obstáculos para el aprendizaje que existen al interior y afuera de los salones de clases de Colombia. Tres conjuntos de políticas podrían catalizar una reforma generalizada en el sistema: garantizar que el aprendizaje de los estudiantes sea el enfoque de las prácticas educativas en las escuelas y colegios; reclutar, preparar y desarrollar profesores y directivos docentes para que desempeñen sus funciones exigentes; y garantizar que las escuelas están dotadas con los recursos que necesitan para apoyar a todos los estudiantes, particularmente a aquellos que son menos favorecidos. Lograr esta clase de transformación fortalecería el sistema educativo de Colombia, al garantizar que aquellos que entren a estudiar aprendan y progresen hacia niveles más altos de estudios alcanzados. Garantizar que la educación básica les proporciona las capacidades básicas a todos los estudiantes también podría generar grandes beneficios sociales y económicos, fortalecer la cohesión social, la productividad y el desarrollo.

Centrarse en el aprendizaje de los estudiantes

Recomendación 1.1: establecer un marco nacional de currículos para la educación

Establecer un marco nacional de currículos podría ayudar a definir expectativas altas e iguales para todos los niños de Colombia, y orientar a los profesores sobre lo que los estudiantes deberían aprender en cada una de las etapas de su escolarización. A fin de garantizar la apropiación, será importante avanzar por medio de una comunicación amplia que involucre a los grupos de interés, especialmente los profesores. Asimismo, dada la considerable diversidad de Colombia, será esencial brindar el espacio adecuado para la adaptación local y basada en la escuela o colegio. También será sumamente importante alinear la implementación del currículo con un nuevo currículo para la formación de los docentes, evaluaciones, materiales pedagógicos y otras políticas relevantes, las cuales requieren un horizonte de planificación a largo plazo.

Recomendación 1.2: alentar y apoyar a los profesores para que hagan un uso más eficaz de las evaluaciones de los estudiantes

Los profesores y las escuelas en Colombia requieren mucho apoyo para ayudar a los estudiantes —especialmente los menos favorecidos— a desarrollar las competencias básicas. Los profesores requieren mayor ayuda sobre la forma de evaluar si los estudiantes están aprendiendo, identificar de

forma temprana a aquellos que están en riesgo de quedar rezagados y diseñar estrategias efectivas de apoyo. Para ello, se les deben proporcionar ayudas adecuadas a los profesores, como herramientas de evaluación, materiales pedagógicos, maestros asistentes y recurrir a cursos de nivelación. El uso de la repetición de grados debe ser desaconsejado mediante restricciones legales, combinadas con incentivos y campañas de sensibilización a fin de cambiar la opinión favorable que se tiene sobre este método en Colombia.

Recomendación 1.3: apoyar a los profesores para que aprovechen el tiempo en el salón de clases de forma más eficaz y aumentar la jornada para aquellos menos favorecidos

Se debe brindar apoyo adicional a los profesores sobre cómo usar eficazmente el tiempo en el salón de clases para respaldar el aprendizaje. Se requieren mejoras en la educación y el desarrollo profesional de los profesores para desarrollar las competencias de los maestros y que así puedan administrar salones con diversidad y grandes cantidades de niños. Asimismo, se deben explorar medidas para reducir la carga administrativa de las escuelas y colegios, el ausentismo de los docentes y la falta de materiales pedagógicos básicos. Los recursos destinados a aumentar el tiempo de enseñanza deben ser canalizados hacia el apoyo del aprendizaje durante los primeros años de educación, en el caso de los estudiantes menos favorecidos. En particular, la iniciativa de jornada completa debería tener como prioridad a los colegios y escuelas menos favorecidas o con los peores desempeños durante los primeros grados.

Desarrollar una fuerza laboral docente y una gestión escolar más sólidas

Recomendación 2.1: desarrollar estándares profesionales

El impulso de Colombia hacia la excelencia debe comenzar por una aclaración de lo que significa ser un excelente maestro y un excelente directivo docente. La definición de estándares profesionales ayuda a elevar el estatus y el atractivo de la profesión, mejora la eficacia de otras políticas docentes, y lo más importante, garantiza que los profesores cuenten con los conocimientos, habilidades y valores necesarios para apoyar el aprendizaje de los estudiantes. Los estándares deben ser el resultado de un proceso participativo que incluye una amplia variedad de grupos de interés (por ejemplo sindicatos, asociaciones profesionales, investigadores e instituciones de formación docente) con el fin de garantizar que desarrollen los conocimientos y evidencia existente sobre lo que representa una buena enseñanza y lo que es útil para los maestros.

Recomendación 2.2: mejorar la formación docente inicial y el desarrollo profesional

Los programas de formación docente inicial deberían estar alineados con el marco nacional de currículos y los estándares profesionales, y tener un enfoque práctico más amplio para fortalecer las competencias pedagógicas y facilitar un aprendizaje más centrado en los estudiantes. En toda la nación deberían estar disponibles programas de inducción que les proporcionen apoyo intensivo y de calidad a los nuevos profesores. Se deben reforzar y diseminar en todo el país las iniciativas que buscan formar comunidades profesionales más robustas al interior y fuera de las escuelas y colegios, tales como el programa Todos a Aprender. Las evaluaciones de los profesores deberían ser utilizadas más sistemáticamente a fin de notificar sobre las actividades de desarrollo profesional.

Recomendación 2.3: utilizar las evaluaciones para impulsar el mejoramiento y recompensar de forma más eficaz a los profesores

El sistema de evaluaciones debe ser reformado a fin de promover y recompensar el buen desempeño. Se debe reducir la dependencia de las pruebas escritas para la contratación de maestros, y se debe hacer más énfasis en la motivación y las competencias docentes. La evaluación al final del periodo de prueba debería garantizar que solo a aquellos con el potencial para convertirse en excelentes profesores y directivos docentes se les otorguen puestos permanentes. Las evaluaciones deberían ser obligatorias para todos los profesores, incluidos aquellos cobijados por el estatuto antiguo o que ocupen puestos temporales. Se deben considerar en mayor medida un conjunto más amplio de evidencias y las observaciones de los salones de clase, y se debe brindar retroalimentación y apoyo a todos los profesores sobre las maneras en las que pueden mejorar sus clases. Asimismo, se debe reformar la estructura de la carrera y de remuneración de los profesores, a fin de mejorar el atractivo de la profesión y recompensar al personal de forma adecuada por su trabajo.

Recomendación 2.4: construir una profesión de gestión escolar más sólida

El fortalecimiento de la gestión escolar será importante para garantizar que las reformas de los currículos y de la educación generen mejoras en el salón de clases. La introducción de estándares profesionales para los directivos docentes podría ayudar a que el enfoque pase de centrarse en la administración a los procesos de enseñanza y aprendizaje en las escuelas y colegios. Este nuevo rol requiere que se definan estructuras profesionales y papeles de liderazgo concretos, y que se reformen los procesos de reclutamiento y de evaluación, con el fin de considerar en mayor medida su

potencial de dirección y proporcionarle el apoyo adecuado para desarrollar plenamente sus competencias directivas. En particular, las comunidades de tutoría y de aprendizaje profesional, tales como el programa de Rectores Líderes Transformadores, podrían ser alentados a diseminar buenas prácticas, ayudar a que los directivos docentes hagan uso de su autonomía para impulsar mejoras en la educación y superen su aislamiento.

Mejorar las escuelas para que los estudiantes tengan igualdad de oportunidades de aprendizaje

Recomendación 3.1: enfrentar las desigualdades en el acceso a oportunidades equitativas de aprendizaje

Uno de los desafíos más grandes que enfrenta Colombia es la reducción de las marcadas desigualdades geográficas y socioeconómicas en el sistema educativo. Será necesaria una ambiciosa estrategia nacional, respaldada por los recursos financieros adecuados, para garantizar que todos los niños en las zonas rurales entren a estudiar a tiempo y tengan igualdad de oportunidades para aprender. Se deben incluir acciones para mejorar la calidad de los modelos flexibles de educación; por ejemplo, reduciendo la cantidad de los mismos y asociándolos con la correspondiente población estudiantil, mejorando la calidad de los recursos de enseñanza y aprendizaje, y construyendo enlaces hacia la educación tradicional. En las zonas urbanas, la prioridad normativa debe ser la disminución de la segregación escolar a nivel nacional y local. Con este objetivo, merecen mayor consideración las medidas para evitar la selección de estudiantes y para garantizar que las familias menos favorecidas tengan acceso a escuelas y colegios, públicos o privados, de alta calidad. Las campañas de sensibilización y los esfuerzos a nivel de las escuelas para que los padres de familia se involucren y se informen sobre cómo pueden apoyar el aprendizaje de sus hijos podrían ayudar a abordar muchos de los factores que debilitan las escuelas y colegios en Colombia, incluidos el retiro, la disrupción en las aulas y el ausentismo.

Recomendación 3.2: promover una distribución de recursos más eficaz y equitativa

Se requiere aumentar la financiación general a fin de transformar significativamente las escuelas colombianas y alcanzar la ambiciosa meta de convertir a Colombia en el país mejor educado de América Latina para el año 2025. Asimismo, se deben adoptar medidas adicionales para distribuir los recursos disponibles de una forma más eficaz y equitativa. El Sistema General de Participaciones (SGP) debería garantizar que las escuelas reciban al menos los recursos mínimos necesarios para proporcionar oportunidades de aprendizaje de calidad, y se debe dar mayor importancia al nivel de desventaja de los estudiantes y las escuelas o colegios, para brindarles a los

maestros en los contextos más desafiantes más recursos con los que puedan apoyar a sus estudiantes. Teniendo en cuenta las inquietudes sobre la calidad de la educación, los gobiernos nacionales y locales deberían darle prioridad a las inversiones para mejorar la calidad de la educación —especialmente en las escuelas y colegios menos favorecidos— antes que aumentar la cantidad de maestros o de otros recursos. Será importante reforzar los sistemas de información y de rendición de cuentas, especialmente a nivel local, para garantizar que los recursos son invertidos en los asuntos en los cuales pueden tener el mayor impacto.

Recomendación 3.3: usar la evaluación para potenciar la mejora de la educación

Se debe revisar el marco general de evaluación a fin de medir adecuadamente y generar el mejoramiento de la educación. Colombia podría considerar reducir la cantidad de pruebas estandarizadas SABER y rediseñar al menos una de ellas para brindar información sobre el desempeño de cada uno de los estudiantes. Se debe prestar especial atención cuando se relacionen implicaciones con los resultados de las pruebas, a fin de evitar distorsiones; si se usa una gran variedad de enfoques coherentes de evaluación del desempeño, se puede disminuir el riesgo de que una evaluación tenga implicaciones de peso para los profesores, las escuelas o colegios y los estudiantes. Se debe apoyar a los profesores y las instituciones educativas en la interpretación de los resultados de las pruebas SABER y del ISCE, y se les debe orientar sobre el uso de esta información para mejorar las escuelas y colegios, al igual que las prácticas educativas. La información del contexto, como el nivel de desventaja y los recursos disponibles en las escuelas y colegios, debe ser incluida en la publicación y en el uso de los resultados, a fin de facilitar que se hagan comparaciones ecuanímes entre las instituciones educativas. La creación de un organismo supervisor dedicado podría servir para orientar y asistir a las escuelas y colegios en sus esfuerzos por mejorar. Dicho organismo podría enfocarse en evaluar los procesos escolares esenciales para el aprendizaje (por ejemplo currículos, evaluación de profesores, uso de evaluaciones formativas, autoevaluaciones) e identificar y diseminar buenas prácticas en todo el sistema educativo.

Bibliografía

- Alvarado, M., F. Duarte y C. Neilson (2012), *Efectos Beca Vocación de Profesor*, Centro de Estudios del Ministerio de Educación, Santiago, www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201201111603490.EstudioEfectosPreliminaresBecaVocaciOndeProfesor.pdf
- Álvarez Marinelli, H., A. Nury Martínez, M. Pinzón Caicedo y L.J. Piñeros (próximo a publicarse), *Nota de Política: Oportunidades y Desafíos en el Sector Educativo Colombiano*, Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá.
- Banco Mundial (2012), “Reporte del uso del tiempo en el aula: evidencia para Colombia utilizando el método de observación de Stallings”, Banco Mundial, Washington, DC.
- Barber, M. y M. Mourshed (2007), *How the World’s Best-Performing School Systems Come Out on Top*, McKinsey & Company, http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/Worlds_School_Systems_Final.pdf.
- Barrera-Osorio, F., D. Maldonado y C. Rodríguez (2012), “Calidad de la educación básica y media en Colombia: Diagnóstico y propuestas”, *Serie Documentos de Trabajo*, No. 126, Facultad de Economía, Universidad del Rosario.
- Barrera-Osorio, F.; L. Linden, y M. Urquiola (2007), *The Effects of User Fee Reductions on Enrollment: Evidence from a Quasi-Experiment*, Universidad de Columbia, Facultad de Economía, Nueva York.
- Bellei, C. (2009), “Does lengthening the school day increase students’ academic achievement? Results from a natural experiment in Chile”, *Economics of Education Review*, Vol. 28/5, págs. 629-640.
- Bonilla, L. (2011), “Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia”, *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 143, Banco de la República, Cartagena, www.banrep.gov.co/es/contenidos/publicacion/doble-jornada-escolar-y-calidad-educaci-n-colombia.
- Bruns, B. y J. Luque (2014), *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean* (edición preliminar), The World Bank Group, Washington, DC.
- DNP (2015), *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

- Econometría/SEI (2014), *Colombia – Evaluación Institucional y de Resultados de la Estrategia Modelos Educativos Flexibles (MEF)*, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- ExE (2013), *Rectores Líderes Transformadores: Guía General del Programa*, Fundación Empresarios por la Educación, Bogotá.
- Fundación Escuela Nueva (s. d.), página web de la Fundación Escuela Nueva, www.escuelanueva.org (consultado en julio del 2015).
- García, M. y L. Quiroz (2011), “Apartheid educativo: Educación, desigualdad e inmovilidad social en Bogotá”, *Revista de Economía Institucional*, Vol. 13/25, págs. 137-162.
- García Jaramillo, S., C. Fernández Monsalve y C. Weiss (2013), “Does lengthening the school day reduce the likelihood of early school dropout and grade repetition: Evidence from Colombia”, *Documentos de Trabajo EGOB*, No. 7, Universidad de los Andes, Bogotá.
- García Jaramillo, S., C. Fernández Monsalve y F. Sánchez Torres (2010), *Deserción y Repetición en los Primeros Grados de la Básica Primaria: Factores de Riesgo y Alternativas de Política Pública*, Educación Compromiso de Todos, Bogotá.
- García Jaramillo, S., D. Maldonado Carrizosa y C. Rodríguez Orgales (2014), “Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia”, *Cuadernos Fedesarrollo*, No. 49, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.
- García Jaramillo, S. et al. (2014), *Tras la Excelencia Docente: Cómo Mejorar la Calidad de la Educación para Todos los Colombianos*, Fundación Compartir, Bogotá D.C.
- Gromada, A. y C. Shewbridge (próximo a publicarse), “Student learning time: A literature review”, *OECD Education Working Papers*, OECD Publishing, París.
- Hanushek E., J. Kain, y S. Rivkin (2004), “Why public schools lose teachers,” *Journal of Human Resources*, Vol. 39/2, págs. 326-354.
- INEGI/SEP (2013), *Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía/Secretaría de Educación Pública, México.
- Ingersoll, R. y M. Strong (2011), “The impact of induction and mentoring programs for beginning teachers: A critical review of the research”, *Review of Education Research*, Vol. 81/2, págs. 201-233.

- Kärkkäinen, K. (2012), “Bringing about curriculum innovations: Implicit approaches in the OECD area”, *OECD Education Working Papers*, No. 82, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k95qw8xzl8s-en>.
- Ladd, H. y E. Fiske (2009), “The Dutch experience with weighted student funding: Some lessons for the U.S.”, *Working Papers Series*, SAN09-03, Duke Sanford School of Public Policy.
- Lavy, V. (2010), “Do differences in schools’ instruction time explain international achievement gaps? Evidence from developed and developing countries”, *NBER Working Paper Series*, No. 16227, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Leithwood, K., et al. (2004), *Review of Research: How Leadership Influences Student Learning*, Wallace Foundation.
- Lupton, R. (2004), “Schools in disadvantaged areas: Recognising context and raising quality”, *CASEpaper*, No. 76, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- Martínez, F. (2015), *Las Pruebas ENLACE y Excale: Un Estudio de Validación*, Cuadernos de Investigación, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, México.
- MEN (2014), *Evaluación de Materiales de las Áreas de Ciencias, Lenguaje y Matemáticas de los Modelos Educativos Flexibles en Zonas Rurales en Colombia: Consolidación de los Estudios Realizados por Expertos*, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- MEN (2015b), *Informe de Rendición de Cuentas 2014*, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- Murillo, F.J. y M. Roman (2011), “School infrastructure and resources do matter: Analysis of the incidence of school resources on the performance of Latin American students”, *School Effectiveness and School Improvement*, Vol. 22/1, págs. 29-50.
- OCDE (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Education and Training Policy, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264018044-en>.
- OCDE (2011), *Lessons from PISA for the United States, Strong Performers and Successful Reformers in Education*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096660-en>.

- OCDE (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.
- OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes a School Successful (Volumen IV): Resources, Policies and Practice*, PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- OCDE (2013b), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>.
- OCDE (2014a), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.
- OCDE (2014b), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volumen I, edición revisada, febrero del 2014): Student Performance in Mathematics, Reading and Science*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>.
- OCDE (2015), *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en>.
- Piñeros, L. (2010), *Una Mirada a las Cifras de la Educación en Colombia 2002-2009*, Educación Compromiso de Todos, Bogotá.
- Pont, B., D. Nusche y H. Moorman (2008), *Improving School Leadership, Volumen 1: Policy and Practice*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264044715-en>.
- Puryear, J.M, F. Barrera-Osorio y M Cortelezzi (2014), *Escuela Activa Urbana: Informe de Evaluación Externa*, Inter-American Dialogue, www.fundacionluker.org.co/new/descargas/Informe_Preal.pdf.
- Ricardo, R. (2014), *Una Mirada a la Inclusión Educativa en Colombia*, Ministerio de Educación Nacional, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Consejo Noruego de Refugiados, Bogotá.
- Sarmiento, A. (2006), “Una estrategia para aumentar la retención de los estudiantes”, Ministerio de Educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C.
- Sarmiento, A. (2015), *Misión Calidad para la Equidad: Educación para el Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá.
- Secretaría de Educación of Bogotá (2014), *Bogotá Caracterización Sector Educativo 2013*, Secretaría de Educación del Distrito, Bogotá.

- Slavin, R.E (2010), “Can financial incentives enhance educational outcomes? Evidence from international experiments”, *Educational Research Review*, Vol. 5/1, págs. 68–80.
- Slavin, R.E., y N.A. Madden, (2010). “Success for all: Prevention and early intervention in school-wide reform”, en J. Meece and J. Eccles (eds.), *Handbook of Research on Schools, Schooling, and Human Development*, Routledge, Nueva York.
- UNESCO (2014), *Teaching and Learning: Achieving Quality Education for All*, Education for All Global Monitoring Report 2013/4, Organización de las Naciones Unidas para la Educación y Diversificación, la Ciencia y la Cultura, París.
- UNICEF (2014), “Caracterización del perfil de la exclusión al año 2011”, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Colombia, Bogotá D.C.
- Weinstein, J., M. Hernández y G. Muñoz (2014), *El Liderazgo Escolar en América Latina: Un Estado del Arte con Base en Ocho Sistemas Escolares de la Región*, UNESCO Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe y Universidad Diego Portales, Santiago.
- Weinstein, J. y M. Hernández (próximo a publicarse), “Mentoring and networks among school principals: evidence and policy orientations for strengthening peer learning”, *OECD Education Working Papers*, OECD Publishing, París.

Capítulo 4

Educación media en Colombia

Este capítulo estudia el sistema de educación media en Colombia, el cual tiene una duración de dos años y está dirigida a estudiantes entre los 15 y 16 años de edad (grados 10 y 11). Desde el año 2012, la educación media es gratuita en Colombia y el objetivo es que, para el año 2030 sea universal y obligatoria. El acceso y la participación han ido aumentando constantemente y cada vez más jóvenes colombianos han logrado obtener el título de educación media. Sin embargo, muchos estudiantes permanecen fuera del sistema de educación formal, particularmente en las zonas rurales. Adicionalmente, los resultados de aprendizaje son bajos según los estándares nacionales e internacionales. Los estudiantes colombianos no están logrando alcanzar las competencias necesarias para trabajar o seguir estudiando.

Colombia debe reformar la educación media para crear una experiencia de aprendizaje que cumpla con las diversas necesidades de todos los estudiantes en una sociedad y economía que cambian con rapidez. Para ello, será necesario ampliar significativamente el acceso, a la vez que se modifique la calidad y la importancia de la educación media. Un enfoque general de la educación media será de vital importancia para consolidar las competencias básicas, mientras que un amplio aprendizaje con base en el trabajo y una orientación profesional más eficaz mejorarán la importancia de la educación media y una transición más sencilla de los estudiantes al mercado laboral. El progreso hacia el acceso universal y la finalización de los estudios significarán que se cierran las brechas en el aprendizaje de los estudiantes antes de que ellos lleguen a la educación media, reduciendo los costos de oportunidad de educación y desarrollando un ambiente escolar positivo. Finalmente, este capítulo examina cómo Colombia puede desarrollar un liderazgo nacional eficaz, y fomentar un sólido compromiso local para dirigir la reforma de la educación media, garantizando que la educación media sea importante para los estudiantes y para el contexto en el cual viven y apoyando las mejoras a nivel educativo.

La finalización de la educación media (CINE 31) es considerada cada vez más como el requisito mínimo para una completa participación socioeconómica, tanto en los países de la OCDE como a nivel más general (OCDE, 2015a). La educación media permite a los estudiantes consolidar y profundizar las competencias necesarias para continuar con la educación superior o ingresar en el mercado laboral. Además contribuye a un círculo virtuoso de mayores tasas de empleo, generación de ingresos, recaudamiento de impuestos e inversión y a mejores condiciones de salud, menos criminalidad y mayor compromiso cívico. El mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación media en Colombia podría crear grandes beneficios para las personas, la economía y la sociedad en general.

En Colombia, la educación media tiene una duración de dos años y en teoría está dirigida a los estudiantes entre los 15 y 16 años (grados 10 y 11). Esto ubica a Colombia en el extremo inferior del espectro; en la mayoría de países de la OCDE, la educación media dura entre tres y cuatro años y generalmente, está dirigida a estudiantes hasta los 17 y 18 años. La cobertura está aumentando permanentemente, a pesar de que los niveles de acceso y la calidad siguen siendo bastante inferiores comparados con la mayoría de países de la OCDE. Aproximadamente el 40% de adultos jóvenes (entre 25 y 34 años) han obtenido el título de educación media respecto a solo el 16% de personas entre los 55 y 64 años de edad (UNESCO-UIS, 2015a; OCDE, 2015b). Entre los años 2002 y 2012, la tasa neta de cobertura aumentó en un 10% y el acceso a la educación media en todas las instituciones públicas es gratuito desde el 2012, en un intento de ampliar la participación. No obstante, el 41% de tasa neta de cobertura es un indicador bajo en comparación con la mayoría de países de la OCDE, y las evaluaciones nacionales e internacionales sugieren que los estudiantes no están adquiriendo las competencias necesarias para el mercado laboral ni para seguir estudiando. Aproximadamente el 36% de los jóvenes entre 15 y 19 años no recibe educación formal alguna; cifra que representa más del doble del promedio de la OCDE el cual es el 13% (OCDE, 2015b). Ningún país puede permitirse la exclusión de tanta población joven de su banco de talentos.

Si bien, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) ha propuesto reformas para la educación media, existe una falta de acuerdo respecto a la dirección de cambio y los recursos para apoyar las mejoras son limitados. El desafío que enfrenta Colombia es cómo transformar un sistema que ha sido creado para brindar acceso a la educación superior a una pequeña cantidad de estudiantes, en un sistema que provea una experiencia de aprendizaje que cumpla las diversas necesidades de todos los estudiantes, dentro de una sociedad y economía que cambian rápidamente.

Contexto y principales características

Objetivos de política y desarrollos recientes

Colombia muestra brechas significativas en la legislación y las normas encargadas de la educación media (Gómez et al., 2009; MEN, 2013a). La constitución del año 1991 garantiza la educación como un derecho para todos los colombianos y proporciona el marco legal de la educación media, así como de los demás niveles educativos. La constitución y la legislación del año 2001 que descentralizaron el sistema de educación, le atribuyen al estado a nivel central, departamental y municipal la responsabilidad de la educación en todas las instituciones públicas, incluida la educación media, pero no definen claramente las funciones de los diferentes actores involucrados, particularmente del sector privado. La Ley General de Educación del año 1994 define la educación media como el tercer nivel de educación formal que debería durar dos años y representar la consolidación y desarrollo de lo que se ha alcanzado en la educación básica (CRECE, 2012). Dicha ley carece de claridad en lo concerniente a las diferencias entre la educación media y la educación básica, particularmente su función como puente hacia el trabajo, la continuación del aprendizaje y una vida adulta productiva. Además, la legislación en los últimos 20 años no ha sido modificada para reflejar las nuevas demandas de educación media creadas por el aumento en el número de matrícula y el desarrollo socioeconómico. Como resultado, la mayoría de los estudiantes, padres de familia y maestros consideran la educación media como una etapa opcional de la educación básica secundaria con un valor limitado y uso específico.

Durante los últimos años se han evidenciado algunos desarrollos normativos fundamentales en dicho subsector, a pesar de que muchos cambios llevados a cabo en la educación básica también han producido efectos en la educación media. Por medio del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el MEN patrocinó múltiples estudios y consultas para comprender y responder a los retos a los que se enfrenta la educación media y crear una "línea de pensamiento estratégico para fortalecer este nivel de educación" en colaboración con los actores sociales (MEN, 2013a, 2014a; Cuadro 4.1). Sin embargo, el proceso parece haber perdido impulso. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND) sugiere un intento renovado, pero prudente para modernizar la educación media. En particular, el PND propone un progreso paulatino para lograr una educación media obligatoria para el año 2030. Este proceso prioriza el acceso a la educación media en las zonas rurales. Otras iniciativas para el sistema educativo afectarán la educación media, tales como ampliar la jornada única, las reformas docentes y el fomento de la educación bilingüe (véanse los Capítulos 3 y 5). Es importante que todos los colegios que participan en la iniciativa de jornada única incluyan los grados 10 y 11.

Para dirigir el progreso por medio del PND, el gobierno ha establecido metas para aumentar el porcentaje de colegios públicos que han mostrado el mayor rendimiento en las pruebas nacionales SABER 11 (definido como alto, superior y muy superior, de acuerdo con la escala SABER) del 33% en el 2014 al 45% en el 2018. Así como, aumentar el índice bruto de cobertura en educación media, del 77% al 83%, durante el mismo periodo (DNP, 2015). El PND también incluye iniciativas para cambiar la estructura general de la educación media y mejorar los procesos de seguimiento y evaluación. No obstante, aún no queda claro cómo se llevará a cabo esto; durante la visita de evaluación y posteriormente, se ha brindado muy poca información respecto a estos temas. Además, el PND solo será válido hasta el año 2018, cuando se elija un nuevo gobierno, y no se prevén cambios constitucionales que permitirían las reformas de gran alcance que la mayoría de las partes interesadas, incluyendo este equipo de revisión, consideran necesarias.

Cuadro 4.1. **Modernización de la educación media en Colombia**

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “Prosperidad para todos”, el gobierno busca desarrollar un nuevo programa de políticas para la educación media, en el cual se comprenda la importancia que esta tiene para la educación de los individuos y para el desarrollo nacional. El gobierno ha financiado múltiples estudios y consultas con actores sociales clave, como las secretarías locales de educación, expertos nacionales e internacionales, el sector privado, instituciones de educación superior, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, profesores, rectores y jóvenes. Los estudios se han enfocado en una amplia variedad de temas que incluyen el currículo, la orientación vocacional, la financiación y la educación rural.

Como resultado, se adelantó la propuesta de Modernización de la Educación Media, la cual tiene como objetivo general mejorar las oportunidades de los jóvenes en cuanto a educación y sociedad. Uno de los aspectos más significativos de la propuesta fue la recomendación de que este nivel de educación fuera obligatorio y de que se implementara un grado 12, dado que los estudiantes en Colombia abandonan el sistema de educación con menos edad y años de escolarización que sus pares en los países de América Latina y miembros de la OCDE. La iniciativa también busca: 1) mejorar las condiciones para garantizar el acceso de los estudiantes, la permanencia y los buenos resultados en la educación media por medio de mejor infraestructura, entornos de educación y la focalización en grupos específicos de estudiantes; 2) garantizar la calidad de los programas de educación media al redefinir el contenido docente y pedagógico, con un enfoque en cuatro pilares (competencias básicas y sociales-afectivas, estudios prácticos y aplicados, servicio cívico y orientación profesional); 3) fortalecer la docencia de educación media por medio de mejores cualificaciones y desarrollo profesional; y 4) mejorar la gestión de este nivel mediante la coordinación entre el ministerio, las secretarías de educación y las instituciones, modificando las normas y la legislación que rigen este nivel de educación.

Cuadro 4.1. **Modernización de la educación media en Colombia** (*Continuación*)

Unos pocos aspectos de la propuesta se reflejan en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, tales como los esfuerzos adelantados para que los grados 10 y 11 sean obligatorios para el año 2030 y la ampliación del acceso a la educación media en las zonas rurales por medio del mejoramiento de la infraestructura.

Fuente: MEN (2014), “Modernización de la educación media: Establece los propósitos, estrategias y orientaciones para el mejoramiento de la educación media”, documento sin publicar, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá; MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

Gestión y financiación

Mientras la mayoría de aspectos de la gestión y financiación de educación media son similares a los de la educación básica y comprenden la misma legislación y normas que figuran en los Capítulos 1 y 3, algunas características distintas deben ser consideradas. Como primer punto, las funciones y responsabilidades de los actores de nivel local y educativo son particularmente importantes en la educación media. Las secretarías locales de educación son legalmente responsables de crear instituciones de educación media con base en la demanda de la comunidad y la disponibilidad de la infraestructura escolar. A pesar de que este es el caso en todos los niveles, el criterio para establecer o ampliar los colegios es particularmente importante para uno de los subsectores que aún sigue en desarrollo y que aún no es obligatorio. Los colegios también tienen responsabilidades adicionales, en particular en términos de fomentar relaciones con instituciones de educación superior y el sector productivo. Su capacidad para llevarlo a cabo y la habilidad de las secretarías de educación para apoyarlos afectan considerablemente la calidad de la enseñanza y varían bastante en todo el país (CRECE, 2012).

Como segundo punto, una gran amplia gama de grupos de interés se dedica a la gestión, financiación y la enseñanza de la educación media más que en el nivel básico. Desde la década de los noventa, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), ha desempeñado una función sumamente importante en la educación media, sobre todo en las zonas rurales, por medio del envío de profesores para impartir cursos en los colegios. El SENA forma parte de Ministerio de Trabajo y es el mayor proveedor de educación técnica y capacitaciones de Colombia, incluyendo programas técnicos y tecnológicos de nivel superior, así como la educación no formal, conocida como educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH). Mediante la introducción del Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica en el año 2006, las instituciones de educación superior (IES) han asumido un papel

cada vez más importante en la educación media, especialmente al momento de brindar cursos con mayor orientación técnica. Tanto el SENA, como las instituciones de educación superior cuentan con una autonomía considerable en relación con el gobierno nacional y local y, hasta la fecha, aún no existe un sistema de calificación nacional que pudiera ayudar a alinear los estándares y garantizar el reconocimiento mutuo de las competencias y créditos adquiridos por los estudiantes en las diversas instituciones (véase el Capítulo 5). El MEN ha buscado crear un enfoque más sistemático para lograr una cooperación entre las escuelas y colegios de educación media, el SENA y las IES. Sin embargo, sigue siendo responsabilidad de cada escuela y colegio gestionar las relaciones con los diferentes proveedores, y garantizar la calidad, relevancia y reconocimiento de las competencias enseñadas (MEN, 2014). Si bien el aumento de la diversidad de proveedores puede traer mejoras en el acceso y el aprendizaje, la carencia de una planificación estratégica y de estándares claros puede causar un riesgo de fragmentación, una calidad educativa desigual y señales contradictorias para los estudiantes y empleados.

Como tercer punto, no existe un objetivo a nivel nacional, ni se asignan recursos para la educación media. Con respecto a la educación básica, la mayor parte de los gastos para la educación media proviene del gobierno nacional y es distribuida por medio del Sistema General de Participaciones (SGP), una fórmula compleja diseñada para tomar en cuenta los costos adicionales de la educación a diferentes niveles y con distintas necesidades (véase el Capítulo 1). De acuerdo con los recursos de gobierno, el 10% de los COP 34,2 billones (aproximadamente USD 11,25 mil millones)² en gastos públicos para la educación en 2014/2015 fue asignado a la educación media. El hecho de que la educación media no sea obligatoria puede dificultarles aún más a las autoridades locales la priorización de fondos para este subsector, especialmente en caso de que la demanda de inversiones en educación básica siga siendo considerable.

Casi todos los recursos provenientes del SGP (89% en 2009) se utilizan para cubrir los salarios del personal, así como los costos administrativos (MEN, 2010). Las inversiones para las mejoras de calidad, tales como el desarrollo profesional de los maestros, las bibliotecas y los laboratorios, depende en su mayoría de los recursos adicionales recaudados por las secretarías de educación, escuelas y colegios. La escasez de fondos para las mejoras de calidad es un reto en todos los niveles, pero tiene consecuencias específicas para la educación media, donde el acceso a los equipos correspondientes y la oportunidad para los profesores de mejorar sus conocimientos son vitales, a fin de que los estudiantes alcancen altos estándares de aprendizaje. El MEN ha utilizado fondos nacionales de contrapartida para incentivar a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) (véase el Capítulo 1), con el fin de invertir en objetivos específicos; por ejemplo, al priorizar la creación de escuelas y colegios rurales para

educación media. El compromiso del SENA y de las IES en la enseñanza de educación media también le ha brindado valiosos recursos adicionales a un sector secundario el cual, respecto a los estándares internacionales, parece estar bastante desfinanciado. No obstante, los hechos dan a entender que la infraestructura, los equipos y materiales educativos de las instituciones de educación media en Colombia son obsoletos y no les proporcionan a los estudiantes experiencias de aprendizaje de calidad, particularmente en las zonas menos favorecidas y aquellas vulnerables al conflicto (CRECE, 2012; OCDE, 2013a).

Los gastos generales y por estudiante en la educación media en Colombia son mucho más bajos que en la mayoría de países de la OCDE y muchos de los demás países de América Latina. El gasto total en la educación media tanto de fuentes públicas como privadas alcanzó un 0,6% del PIB, lo que representa la mitad del promedio de la OCDE que es 1,2% (OCDE, 2014). Los gastos anuales por estudiante consisten en el 23% del PIB per cápita, en comparación con el 27% promedio en los países de la OCDE (OCDE, 2014). Sin embargo, en términos absolutos, los gastos por estudiante en Colombia comprendieron solo USD 2.326 (tanto de fuentes públicas y privadas), cifra que es más baja que el promedio de la OCDE (USD 9.506) y también está por debajo de países como México, que tiene un nivel similar en ingresos per cápita a Colombia, pero donde los gastos por estudiante de educación media son casi el doble (OCDE, 2014).

Las instituciones privadas son una característica importante del panorama de educación media en Colombia, a pesar de que faltan datos precisos sobre el nivel de gastos privados. La matrícula privada consiste aproximadamente el 17% de la participación total (179.554 estudiantes de 1,1 millones en 2014), y más de una cuarta parte de los colegios de educación media son privados (2.802 de 10.334 instituciones de educación media). En promedio, los colegios privados obtienen mejores resultados que los colegios públicos en las pruebas SABER 11, a pesar de que el rendimiento es más variado. Estos resultados se ven fuertemente influenciados por el perfil socioeconómico de los estudiantes en los colegios privados, la mayoría de los cuales provienen de familias con ingresos medios o altos. En los últimos años, el gobierno ha fomentado las alianzas público-privadas para facilitar una mayor participación por parte de los estudiantes menos favorecidos en las instituciones privadas. Como en el caso de la educación básica, los recursos públicos llegan a los colegios privados por dos medios: 1) colegios concesionados, los cuales son gestionados por una organización privada sin ánimo de lucro con autonomía para usar recursos, tales como maestros, bajo la supervisión del gobierno local (127 escuelas y colegios de educación media con 9.775 estudiantes); y 2) contratos público-privados que proporcionan acceso gratuito a instituciones privadas a los estudiantes que no asisten a escuelas y colegios públicos (641 escuelas y colegios de educación media con 41.318 estudiantes). Durante

los últimos años, el gobierno también ha intentado regular la matrícula en la educación privada con base en una evaluación de calidad de la institución (MEN, 2010). No obstante, la información sobre la matrícula, así como otros aspectos de financiación privada, es limitada.

Colombia ha establecido medidas adicionales para abordar el tema de los costos de acceso a la educación media para estudiantes en situación de pobreza. Como se ha mencionado anteriormente, en el 2012, Colombia abolió el costo de la matrícula escolar para la educación media. Desde el año 2001, Colombia ha implementado un programa de transferencias monetarias condicionadas (Más Familias en Acción), que ofrece pagos a las familias más pobres³ con la condición de que las familias cumplan con los criterios de salud y educación, incluyendo la participación en la educación media. El MEN y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) implementaron el Fondo de Fomento de la Educación Media (FEM) en el 2008, con el fin de ofrecerles a los colegios menos favorecidos (con población estudiantil en niveles socioeconómicos SISBEN 1 y 2) subsidios que les permitan a los estudiantes menos favorecidos el acceso a cursos de instituciones de educación superior (MEN/ICETEX, 2011). La alianza con el SENA, cuyos cursos técnicos son gratuitos, también ha ampliado la capacidad de los colegios para proporcionarles matrículas a las familias que no pueden cubrir los costos de acceso.

Opciones de aprendizaje, currículos y certificación

La educación media marca el límite de la educación obligatoria y en la mayoría de los países les ofrece a los estudiantes su primera oportunidad para comenzar una trayectoria de aprendizaje más personalizada y la posibilidad de buscar áreas de interés nuevas y más variadas. Colombia ofrece dos opciones de aprendizaje principales: una opción académica y una opción técnica. En la mayoría de los casos, el mismo tipo de institución ofrece ambas opciones y los alumnos estudian la mayoría de las mismas asignaturas, diferenciándose más en el énfasis que en los temas por separado. Sin embargo, para la mayoría de los estudiantes que dependen del sistema de instituciones públicas, la verdadera elección disponible se encuentra limitada. Los datos recibidos del MEN demuestran que, en el año 2014, alrededor de dos terceras partes de los colegios ofrecían únicamente cursos académicos generales, y solo 113 de más de 7.500 colegios ofrecían tanto la opción académica como la técnica. Los colegios que ofrecen solo una opción técnica se concentran sobre todo en las zonas rurales, donde la capacidad de los gobiernos locales es poca, y es posible que el SENA sea la única institución con los recursos disponibles para ofrecer cursos a nivel de educación media (CRECE, 2012; Econometría, 2012a).

Del total de 1,1 millones de estudiantes de Colombia matriculados en educación media, más de tres cuartas partes (76%) siguen programas generales (OCDE, 2014). El programa de bachillerato académico dura dos años y se enfoca en profundizar los conocimientos en las áreas principales de arte, humanidades y ciencias, las cuales son ofrecidas por la educación básica. A los estudiantes también se les exige estudiar economía, política y filosofía. Como es el caso en la educación básica, los colegios cuentan con la autonomía para diseñar sus propios currículos respecto a estas áreas generales. Asimismo, podrán ofrecer cursos adicionales; por ejemplo, para cumplir las necesidades de la comunidad local y el mercado laboral. Al igual que muchos otros países, Colombia también anima a los estudiantes a participar en actividades comunitarias y en servicio social, con el fin de crear conciencia sobre los valores éticos y preparar a los estudiantes para la participación cívica (Congreso Nacional, 1994).

A pesar de que no existe un currículo nacional, en lo que respecta a la educación básica, el MEN ha buscado brindarle más orientación a los colegios en relación con lo que deberían aprender los estudiantes durante esta importante etapa de formación profesional. Desde el año 1998, el MEN ha publicado 12 volúmenes sobre orientaciones educativas para un número de asignaturas, incluyendo ciencias sociales, ciencias naturales, matemáticas y física; asignaturas que los colegios no tienen la obligación de impartir, pero que son importantes para las evaluaciones externas. En el año 2003, el MEN publicó las normas de competencia para la educación media en comprensión lectora y escritora, matemáticas, ciencias, inglés y educación cívica y ciudadana (MEN, 2006). Estas orientaciones y normas guían a los colegios en los conceptos y temas que los estudiantes deberían aprender en la educación media, a pesar de que la gran cantidad de estudiantes ha traído como consecuencia que los colegios tengan un programa de aprendizaje fragmentado y sobrecargado (véase el Aspecto 1 de la política).

El 24% de los estudiantes en Colombia matriculados en bachillerato técnico estudia las mismas asignaturas principales que aquellos que realizan cursos académicos generales, a la vez que asisten a cursos prácticos y teóricos en otros ámbitos técnicos específicos (OCDE, 2014). La mayoría de los estudiantes ha decidido centrarse en el comercio (28%), seguido por la agricultura (20%), industria (18%), pedagogía (6%) o servicios sociales (2%) (CRECE, 2012). La agricultura tiende a predominar en las regiones rurales, mientras que en las urbanas los estudiantes eligen una amplia gama de cursos. El SENA es el mayor proveedor de cursos técnicos y ofrece su asistencia a aproximadamente la mitad de las instituciones de educación media (Econometría, 2012a). Como ya se ha mencionado, los cursos del SENA son particularmente importantes en las zonas rurales y en los ámbitos específicos (por ejemplo, en la agricultura y crianza de ganado, en la minería, la industria, la ecología, el medioambiente, la informática, la sanidad, la recreación, el

turismo y el deporte). Las instituciones de educación superior ofrecen cursos técnicos en aproximadamente todos los colegios de educación media y su importancia sigue aumentando (Econometría, 2012a).

La información sobre los resultados del mercado laboral respecto al programa de bachillerato técnico es limitada. Sin embargo, lo que demuestran varios estudios es que la calidad de los cursos técnicos varía considerablemente en todas las instituciones y regiones (CRECE, 2012). Si bien los programas individuales preparan adecuadamente a algunos estudiantes para trabajos específicos, en general, la opción de educación y capacitación técnica permite el acceso a los estudiantes con menores competencias y un nivel socioeconómico más bajo. Con un menor compromiso por parte del empleador en lo concerniente al diseño y prestación de la mayoría de programas de educación y capacitación técnica y la falta de un marco nacional de cualificaciones que permitiría facilitar el entendimiento común de las competencias adquiridas durante dichos cursos, existen indicios que prueban que los estudiantes de programas de bachillerato técnico se enfrentan a retos considerables en la transición a un empleo formal o a una educación o capacitación posterior (CRECE, 2012; MEN, 2014; véase el Aspecto 1 de la política).

Colombia también tiene alrededor de 137 Escuelas Normales Superiores (ENS), 129 públicas y 8 privadas, las cuales capacitan a los maestros de preescolar y de primaria. Dichas escuelas ofrecen dos años de educación media y dos años adicionales, a veces conocidos como grado 12 y 13, a nivel de educación superior. El currículo de las ENS ofrece las mismas asignaturas principales que el bachillerato general y técnico, pero también brinda cursos adicionales específicamente orientados a la pedagogía. Los estudiantes que finalicen los primeros dos años en las ENS obtienen el título de educación media haciendo mención del enfoque educativo y pueden seguir estudiando dos años adicionales para recibir el diploma de normalista superior para poder enseñar en preescolar o primaria.

Al finalizar la educación media con éxito, los estudiantes obtienen el diploma de bachiller, haciendo mención al programa en el cual se especializaron. Las escuelas y colegios tienen la libertad de determinar sus propios requisitos de graduación, y es posible que algunos exijan requisitos adicionales, tales como la participación en servicio/voluntariado social, o en el caso de los estudiantes de bachillerato técnico, una pasantía o cualquier otra forma de experiencia en el mercado laboral (CRECE, 2012). Los estudiantes que seleccionan programas ofrecidos por el SENA y por las IES deben obtener los créditos académicos necesarios según lo determine el colegio de educación media para poder graduarse, pero tanto el SENA como las IES otorgan el diploma final. En caso de que los estudiantes reciban una

capacitación por medio del SENA, podrán recibir un certificado de aptitud profesional (CAP) adicional.

En teoría, un diploma de finalización es suficiente para permitirles a los estudiantes en Colombia el acceso a la educación superior y al mercado laboral. No obstante, en la práctica, el pasaporte hacia una futura carrera en la educación y el empleo formal es el examen nacional de finalización del bachillerato, SABER 11. Estos son los medios principales para certificar las competencias adquiridas por los estudiantes al final de su vida escolar, y sus resultados correspondientes son importantes para los legisladores, secretarías de educación, empleadores e instituciones de educación superior, y no son menos importantes para los estudiantes mismos. El resultado de los estudiantes en la prueba SABER 11 es un factor determinante para ingresar en la educación superior y acceder a los préstamos de educación superior, a pesar de que muchas instituciones de educación superior solicitan requisitos adicionales de admisión y algunas puedan tener su propio examen de admisión (véase el Capítulo 5). En el año 2014, la estructura de la prueba SABER 11 fue modificada, a fin de que sus resultados pudieran ser comparables con otras evaluaciones nacionales (SABER 3, 5, 9 y 11 y SABER PRO). El número de asignaturas fue reducido de ocho a cinco, incluyendo: lectura crítica, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y cívica e inglés; además, por primera vez se incluyeron preguntas abiertas. Debido a la falta de un currículo nacional y al gran riesgo para los estudiantes, la estructura y enfoque de la prueba SABER 11 tienen una importante influencia en lo que se enseña en los colegios de educación media en Colombia.

Organización de los colegios de educación media

La mayoría de instituciones públicas de educación media forman parte de un grupo de establecimientos de educación básica bajo la autoridad de un solo directivo docente y coordinador (véase el Capítulo 3). Aproximadamente el 56% de los colegios de educación media se encuentra en las zonas urbanas, con la amplia mayoría de estudiantes matriculados (84%). Su tamaño varía considerablemente, oscilando entre 16 y 550 estudiantes, dependiendo de la región. En promedio, los colegios de las zonas rurales tienden a ser significativamente de menor tamaño que aquellos de las zonas urbanas, con una capacidad limitada para ofrecer diferentes programas (CRECE, 2012). De acuerdo con la Ley General de Educación, la finalización de la educación básica es suficiente para ingresar en la educación media, pero algunos colegios solicitan requisitos de admisión adicionales. Por ejemplo, hay instituciones que pueden imponer una edad máxima y mínima de admisión o evaluar el rendimiento académico y disciplinario de los estudiantes de educación básica.

Al igual que en la educación básica, Colombia ha desarrollado varios modelos sobre educación flexible para ampliar el acceso a la educación media a los estudiantes de las zonas rurales o de grupos menos favorecidos. Entre aquellos programas reconocidos por el MEN están el modelo de Educación Media Académica Rural que cuenta con el mayor número de estudiantes (13.579 en 2014), el Programa de Educación Continuada (CAFAM), el Servicio de Educación Rural y el Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT). A pesar de utilizar diferentes enfoques pedagógicos, estos programas se centran en incluir a los estudiantes dentro de su contexto local y con frecuencia, les animan a que usen tutores de la comunidad local. Asimismo ofrecen un horario y un entorno de aprendizaje más flexibles que la mayoría de colegios tradicionales. Colombia ha incluido diversos programas de aprendizaje a distancia, entre ellos están la telesecundaria, un modelo desarrollado por México para la educación básica secundaria que utiliza la televisión para complementar las clases Transformemos y la Modalidad virtual. A pesar de que se permite un mayor acceso, las evaluaciones han demostrado que los modelos flexibles tienden a ser de una calidad menor a la de los colegios formales (CRECE, 2012). El PND propone fomentar los modelos de educación flexible como un aspecto importante de los esfuerzos nacionales para ampliar el acceso y aumentar la retención de estudiantes en las zonas rurales junto con las medidas para crear una nueva infraestructura, fortalecer las alianzas con el SENA y las IES y ampliar los programas de nutrición y transporte escolar.

Dado el alto número de jóvenes que no ingresan en la educación media después de pasar por un colegio de básica secundaria, o que abandonan los estudios antes de finalizarlos, Colombia ha desarrollado una variedad de segundas oportunidades para estos jóvenes, a fin de que reingresen al colegio de educación media o realicen cursos en otras instituciones de un nivel equivalente. Muchos de los modelos flexibles mencionados anteriormente han sido ajustados para facilitar la admisión a lo largo del año escolar y se encuentran disponibles para los estudiantes de diversas edades y niveles de estudios alcanzados. Además, existen iniciativas específicas, tales como el Programa para Jóvenes en Extraedad y Adultos, el cual ofrece un horario flexible, incluidas opciones a distancia para permitir que las personas jóvenes y los adultos consoliden sus competencias básicas. Dependiendo del nivel de educación de los estudiantes, la participación exitosa en el programa puede validar su educación básica o media; esta última les facilitará el acceso a la educación superior.

Docentes y directivos docentes

Los docentes de educación media constituyen el 20% del total del personal escolar y entre los años 2002 y 2013 su número aumentó de 46.007 a 59.309 (UNESCO-UIS, 2015b). La cantidad de estudiantes matriculados (39%) ha tenido un mayor crecimiento que el de docentes (30%) y la cantidad de estudiantes por salón de clases, en promedio, aumentó de 20,5 a 22,7 estudiantes en el 2013 (UNESCO-UIS, 2015b). Las zonas rurales tienen, en promedio, una baja proporción estudiantes-docentes (18,7) en comparación con las zonas urbanas (23,7); mientras que el bachillerato técnico de la educación media tiene una proporción mayor (23,4) al programa académico general (14,9) (CRECE, 2012). En promedio, en todos los países de la OCDE, los colegios públicos de educación media tienen una proporción estudiantes-docentes de 13 (OCDE, 2014).

Los docentes en la educación media en Colombia están sujetos a las mismas políticas que el personal de educación básica (véase el Capítulo 3) y se enfrentan a los mismos retos, a pesar de que en algunos aspectos estos son más acentuados. Tal y como es el caso en la educación básica secundaria, los docentes de educación media deben haberse graduado de una licenciatura (CINE 6), y en el año 2013, el 98% de los docentes de educación media fueron considerados cualificados. En los países de la OCDE, la mayoría de los docentes de educación media deben tener una maestría, aunque Chile y México únicamente requieren que sean graduados de una licenciatura. Muchos países de la OCDE, como Inglaterra (Reino Unido) y Corea, también ofrecen cursos específicos y una práctica de enseñanza para preparar a los docentes para este nivel (OCDE, 2014). Sin embargo, Colombia no les exige a los profesores de educación media que realicen una capacitación específica o actividades de desarrollo profesional que pudieran prepararlos para comprometerse con las necesidades y los objetivos de aprendizaje específicos de los estudiantes de esa edad. En términos de preparación y competencias, los docentes de educación media son reemplazables por aquellos de la educación básica secundaria y en muchos colegios los profesores cambian entre los varios grados de educación secundaria. Sin embargo, algunas asignaturas especializadas son generalmente impartidas por docentes de educación media. En muchos países de la OCDE, los profesores de educación media reciben mayor salario que aquellos que imparten clases en educación básica. Este no es el caso en Colombia, donde tienen, según la legislación, el mismo estatus que los docentes de educación básica secundaria.

En Colombia, no existen exigencias específicas respecto a las competencias o experiencias que requieren los docentes o formadores para impartir cursos técnicos; no obstante, algunas instituciones pueden establecer sus propias normas. La evidencia sugiere que ante la falta de exigencias claras de cualificación, muchos docentes y formadores de cursos técnicos

carecen de las principales competencias pedagógicas y conocimientos técnicos (CRECE, 2012). Las instituciones del SENA establecen normas más claras. A los formadores del SENA se les exige un nivel de conocimientos y competencias más alto que aquellos del curso que impartirán, además de poseer competencias pedagógicas. Todos deben haber participado en una capacitación de formación docente de al menos 140 horas. Adicionalmente, se les exige tener experiencia en su área ocupacional de entre seis meses y un año, así como seis meses de experiencia como docentes. El SENA posee un colegio nacional para preparar y mejorar el conocimiento de sus instructores, los cuales, en parte, utilizan el aprendizaje a distancia. También cuenta con un grupo de instructores compuesto por graduados del SENA los cuales sobresalieron en su ámbito. El desempeño de los instructores es evaluado y sus competencias y capacidades son debidamente certificadas. En todos estos aspectos el SENA actúa independientemente del MEN.

Una persona clave en cualquier institución educativa es el directivo docente. Debido al sistema de agrupaciones escolares, en Colombia es común que un mismo directivo docente supervise tanto la educación básica como media con el apoyo de los coordinadores (CRECE, 2012). Los directivos docentes son responsables del desarrollo de las opciones de aprendizaje y del currículo de la educación media. Ellos son elegidos de acuerdo a sus méritos y una vez elegidos, reciben muy poca capacitación, la cual es en su mayoría teórica y se centra en la legislación y asuntos formales. No existe regulación alguna para definir el perfil ni las competencias que requiere un directivo docente, ya sea en educación media o educación básica, y la capacitación que reciben no fomenta el liderazgo pedagógico ni el tipo de competencias que requieren los directivos docentes de los colegios de educación media, como la manera de entablar relaciones con instituciones de educación superior y de capacitación, así como con el mercado laboral local (Weinstein, Hernández y Muñoz, 2014; véase el Capítulo 3).

Los funcionarios y orientadores profesionales también son importantes en la educación media, ofreciendo apoyo a los estudiantes al momento de que se presenten muchas dudas durante estos años de transición. Dicho personal y servicios no están disponibles en la mayoría de los colegios de educación media en Colombia, aunque hace falta información nacional fiable y no hay un marco o normas claras de orientación y asesoría, al contrario de muchos otros países (CRECE, 2012). Durante la visita de evaluación, se reportó que hay aproximadamente un asesor por 10.000 estudiantes, lo cual sugiere que hay una necesidad imperiosa de personal capacitado para orientar a los estudiantes durante la educación media con vistas a oportunidades futuras. En el año 2006, Colombia lanzó la iniciativa. ¿Buscando Carrera? como parte de "Movilización de la Demanda", una campaña más amplia en educación superior, a fin de mejorar la transición y la participación. Esta iniciativa les brinda a los estudiantes acceso a una página web que ofrece orientación en

cuatro etapas: buscando carrera, en una carrera, comenzar a trabajar y en busca de un posgrado.

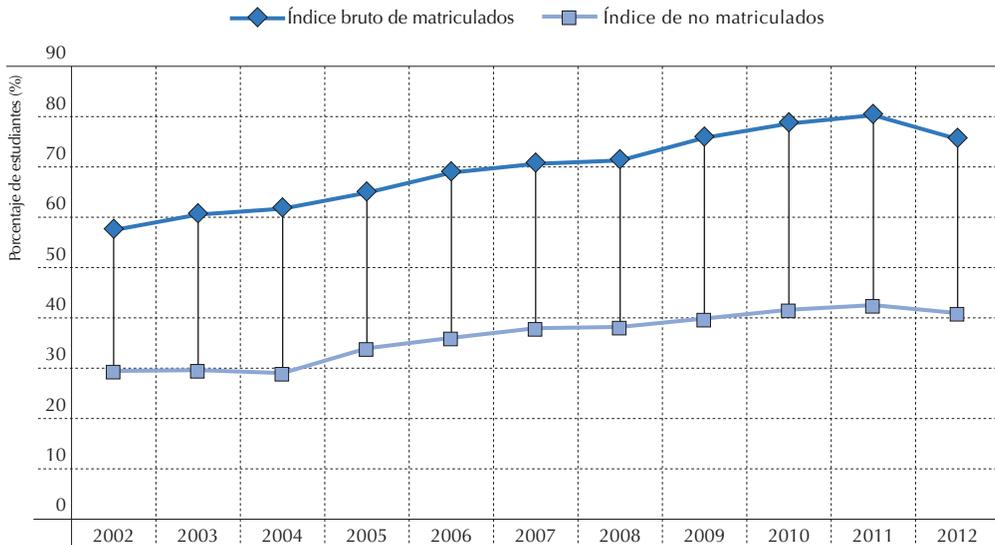
Tendencias en indicadores clave de educación

Acceso y participación

El porcentaje de estudiantes colombianos admitidos en educación media ha ido aumentando constantemente desde el año 2000; sin embargo, las tasas de cobertura siguen siendo bajas y un gran porcentaje de estudiantes supera la edad máxima. Entre el año 2002 y 2012, la tasa neta de cobertura⁴ aumentó del 30% al 41% (UNESCO-UIS, 2015b y Figura 4.1). Una serie de medidas, desde la prestación de educación pública gratuita hasta grandes inversiones en infraestructura y recursos educativos, han permitido este incremento de la cobertura en educación secundaria. La mayoría de los estudiantes en educación media tiene entre 15 y 16 años (54%); sin embargo un 7% es menor de 15 años y el 38% tiene 17 años o más (MEN, 2014). En el año 2012, la tasa bruta de cobertura (76%) de Colombia en educación media fue más alto que la de México (62%), y poco más baja que la de Costa Rica (79%), pero más baja que el promedio de los países de la OCDE (106%), que los Estados Unidos (90%), Alemania (105%) y Francia (114%) (UNESCO-UIS, 2015b). El ingreso tardío a la educación, así como las altas tasas de repetición de grados son factores importantes que explican esta diferencia entre los índices neto y bruto de matriculados, lo cual resulta en una gran cantidad de estudiantes que superan la edad máxima en Colombia y un proceso de enseñanza y un entorno de aprendizaje difíciles.

La tasa de cobertura muestra diferencias considerables dependiendo de la región, niveles socioeconómicos y géneros. Si bien la diferencia de la tasa de cobertura neta entre las zonas urbanas y rurales ha disminuido 7% entre los años 2010 y 2013, únicamente el 26% de los estudiantes de las zonas rurales fueron matriculados en educación media en el 2013, comparado con el 48% de matriculados en las zonas urbanas (DNP, 2015). En el año 2012, la tasa de cobertura neta osciló entre el 52% en Bogotá y el 48% en Boyacá, con solo el 9% en Vaupés y el 8% en Guainía (MEN, 2015b). Estas diferencias de cobertura evidencian grandes diferencias en el ritmo de expansión en los distintos departamentos durante la última década: mientras la tasa de cobertura neta en Casanare creció hasta el 28%, la participación en Guainía creció poco menos del 3% (MEN, 2015b). Respecto al nivel socioeconómico, entre los matriculados de la educación media predominan los estudiantes de niveles económicos más altos. En Colombia, como en muchos países de América Latina, las disparidades de género en educación media favorecen a las estudiantes (UNESCO-UIS, 2015b). Las mujeres comprendieron el 54% de la tasa de cobertura neta de matriculados en el 2012 en relación con el 46% para los hombres (UNESCO-UIS, 2015b).

Figura 4.1 Número de matriculados en educación media en Colombia (2002-2012)



Nota: el índice neto de matriculados comprende a los estudiantes que pertenecen a la edad escolar correspondiente de la educación media, mientras que el índice bruto de matriculados comprende aquellos estudiantes que están en educación media, sin importar la edad.

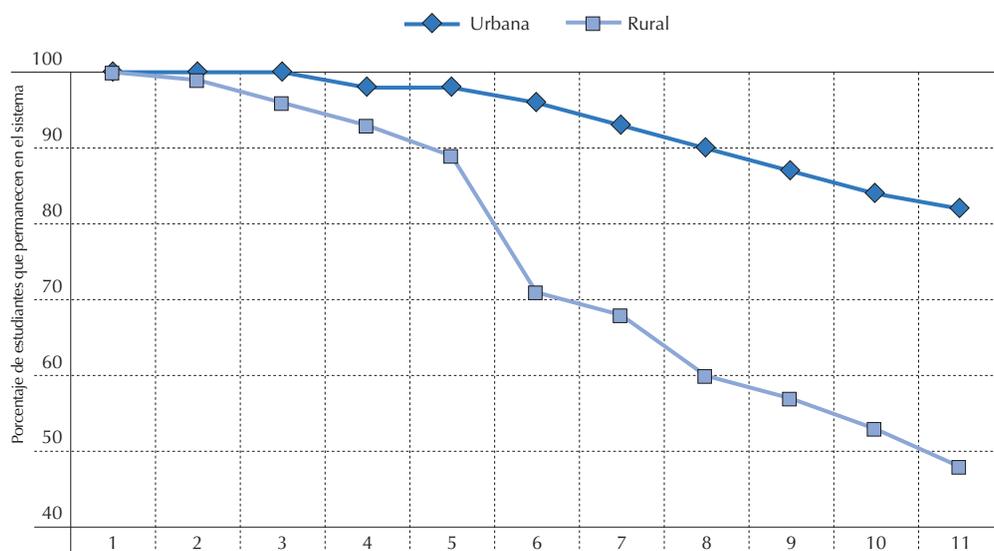
Fuente: MEN (2015b), “Estadísticas sectoriales de educación básica y media”, página web del Ministerio de Educación Nacional, <http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/>.

En Colombia, una cantidad significativa de estudiantes combina el trabajo y el estudio. A pesar de que la legislación laboral limita el empleo de los jóvenes menores de edad (que tengan menos de 18 años), el 12% de los jóvenes entre 15 y 19 años estudiaron y trabajaron durante el 2013 (OCDE, 2015b). Los costos de oportunidad de la educación media son altos para los estudiantes de familias de bajos ingresos, y el mercado laboral informal atrae personas constantemente. El gobierno ha implementado varias políticas para facilitar la matrícula de los estudiantes de familias menos favorecidas, mejorar la relevancia de la educación media y, donde sea necesario, ayudar a los estudiantes a seguir con su educación mientras trabajan. No obstante, la Encuesta Nacional de Deserción Escolar del año 2010 identificó que las presiones financieras y el bajo valor percibido de la educación media están entre los mayores factores que causan deserción escolar (MEN, 2013a).

La deserción es un problema crónico en Colombia después de finalizar la educación primaria. El punto más débil del sistema educativo es la transición de primaria a básica secundaria, en el momento que un gran número de

estudiantes, particularmente en las zonas rurales, comienza a abandonar el sistema educativo, pero continúa hasta finalizar la educación media (MEN, s. d.; UNC, 2010 y Figura 4.2). En el año 2013, aproximadamente 437.782 jóvenes quienes debían haber asistido a la educación media no lo hicieron (MEN, 2014). En las zonas rurales, el porcentaje de estudiantes que abandonan el sistema educativo es considerable. Únicamente el 57% llega a grado 10 y menos de la mitad (48%) finaliza la educación media. En las zonas urbanas, aproximadamente el 82% de los estudiantes finaliza la educación media (MEN, s. d.). Los factores que causan que los estudiantes abandonen la escuela son varios y son complejos; además, varían según la región y entre las zonas rurales y urbanas. Junto a los altos costos de oportunidad, los factores que desempeñan un papel particularmente importante a nivel de educación media incluyen: embarazo de adolescentes, violencia (dentro y fuera de los salones de clase) y la distancia hacia el centro educativo.

Figura 4.2 Índices de supervivencia escolar de un grupo de estudiantes colombianos, por edad y ubicación



Fuente: MEN (s. d.), “La deserción escolar”, documento sin publicar, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, www.mineducacion.gov.co/1621/articles-293659_archivo_pdf_abc.pdf.

Rendimiento académico

La mayoría de estudiantes en Colombia que ingresan en la educación media tiene competencias básicas insuficientes y a pesar de los avances en el mejoramiento de los niveles de desempeño, existen indicios de que la mayoría

de los estudiantes que finalizan la educación media están mal preparados, ya sea para el mercado laboral o la educación superior. Los resultados de la prueba nacional SABER 9 demuestran que una cuarta parte de los estudiantes de grado 9 —el último año de educación básica secundaria— tuvo un muy bajo rendimiento en el año 2014 y demostró que no había adquirido las competencias básicas en matemáticas, comprensión lectora y escrita, ni educación cívica y ciudadana (MEN, datos suministrados por las autoridades). Los resultados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) del año 2012 muestran que, según los estándares internacionales, el 74% de los estudiantes de 15 años de edad en Colombia (que incluye estudiantes entre grados 8 y 11) logró un nivel inferior al nivel 2 de matemáticas, siendo este el nivel básico de las competencias necesarias para participar de manera productiva en la sociedad (véase el Anexo 1.A1 en el Capítulo 1). Esto demuestra los retos que afrontan los colegios de educación media para compensar los bajos fundamentos de aprendizaje brindados por la educación básica.

Los resultados nacionales de aprendizaje ocultan disparidades significativas entre todas las regiones, grupos socioeconómicos y tipos de colegios, factores que con frecuencia coinciden. La Figura 1.6 en el Capítulo 1 brinda un desglose de los resultados de la prueba SABER 11 por región. Los resultados de la prueba SABER 11 indican que los estudiantes de los colegios privados —quienes en su mayoría provienen de familias con ingresos altos— obtienen muchos mejores resultados que los estudiantes de colegios públicos, quienes provienen de familias de bajos niveles socioeconómicos. En el año 2013, el 68% de los estudiantes de los colegios privados obtuvo un rendimiento superior al promedio (niveles alto, superior y muy superior), comparado con el 32% de los estudiantes en colegios públicos, que mostró un rendimiento inferior al promedio (niveles bajo e inferior) respecto al 16% en los colegios privados. Un análisis de los resultados de la prueba SABER 11 indica que en las zonas urbanas, los estudiantes que participan en las alianzas con el SENA o las IES demuestran un rendimiento mucho más bajo que sus pares en la opción académica general o de un colegio técnico sin alianzas, a la vez que, en las zonas rurales, las diferencias son irrelevantes o favorecen levemente a aquellos que participan en las alianzas (Econometría, 2012a). Las diferencias más pequeñas que se observaron en las zonas rurales —donde los estudiantes tienen probablemente orígenes pobres— se pueden explicar por los altos incentivos que los programas del SENA les ofrecen a los estudiantes por medio del acceso a la educación superior gratuita.

A pesar de los bajos resultados de aprendizaje, la educación media brinda una importante vía de acceso a la educación superior y al empleo formal. De acuerdo con la información del gobierno, en el 2014, alrededor de un tercio (29%) de los estudiantes de las instituciones educativas públicas hizo la transición de la educación media hasta la educación superior. Una encuesta

de estudiantes en centros educativos asociados con los programas del SENA o las IES indicó que algunos estudiantes de las zonas urbanas (45%) y rurales (43%) graduados de estos programas continuaron su educación en los institutos técnicos; este porcentaje fue mayor a los de sus pares en el grupo de control (39% y 37%, respectivamente). Los estudiantes graduados de los programas del SENA o las IES también tuvieron mayor probabilidad de continuar estudiando en las universidades (21%) comparados con aquellos del grupo de control (13%); sin embargo la tasa de graduados de las zonas urbanas de estos programas que también ingresaron a las universidades fue más baja (28%) que la de estudiantes del grupo de control (32%) (Econometría, 2012a). La información sobre los resultados del mercado laboral respecto al programa de educación media es limitada. Los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del año 2011 indican que aquellos individuos cuyo nivel de estudios alcanzados más alto fue educación media ganaron 45% más que aquellos que solo cursaron hasta educación básica. Esta diferencia disminuye al 18% cuando se toman en cuenta únicamente los individuos en empleos formales. No obstante, la prima salarial de la educación media es más baja en las zonas rurales (Econometría, 2012b).

Aspectos clave de la política educativa

La educación media en Colombia se enfrenta al doble reto de ampliar significativamente el acceso a la vez que modifica la calidad y la importancia de la educación brindada. Una serie de estudios de diagnósticos integrales llevados a cabo durante los últimos años a petición del gobierno ha instado una gran reforma para cumplir con las aspiraciones de los estudiantes de Colombia y las necesidades del país. Las tres principales prioridades de reforma identificadas por el MEN son: 1) mejorar la calidad de la educación media, a fin de que esta cobre más importancia para los estudiantes, la sociedad y el mercado laboral; 2) dirigirse de manera progresiva y equitativa a un acceso universal y la finalización de los estudios; y 3) crear capacidades a todos los niveles para lograr esta transformación (MEN, 2014). La OCDE apoya la selección de estas prioridades. El reto principal es cómo modificar un sistema creado para preparar a una minoría de estudiantes para la universidad y transformarlo en un sistema de inclusión que responda a las diversas aspiraciones y capacidades de los estudiantes, y le ofrezca a cada joven de Colombia la oportunidad de éxito a lo largo de su camino elegido el colegio o escuela y sus estudios posteriores.

Aspecto 1 de la política: mejorar la calidad y la relevancia

La definición de la función de la educación media en Colombia, tal como se estipula en la Ley General de Educación y en sus revisiones posteriores, es ampliamente considerada como vaga y muy similar a la de la educación básica en cuanto a la gestión del aprendizaje durante estos años formativos (Nieto et al., 2013). Por consiguiente, los estudiantes y los padres de familia no comprenden claramente por qué deben matricularse; los profesores y los directivos docentes reciben muy poca orientación respecto al tipo de conocimientos, competencias y valores que deberían ser fomentados; y es complicado para las instituciones de educación superior y los empleadores saber lo que los estudiantes graduados pueden hacer y lo que se debería esperar de ellos. Esta sección analiza algunas de las cuestiones principales que deberían ser tomadas en cuenta a la vez que Colombia sigue progresando, con el fin de clasificar las metas y la estructura de la educación media. La ampliación de los cursos técnicos y vocacionales en la educación media les ofrece a los estudiantes más opciones; sin embargo, aún se requiere un sistema integral de educación media para permitir que todos los estudiantes consoliden sus competencias principales, incluyendo altos niveles de comprensión lectora y escrita y competencias numéricas. Esta sección examina cómo cada vez más se pueden brindar cursos prácticos y relacionados con el trabajo para mejorar la empleabilidad, sin arriesgar el desarrollo de una carrera técnica que pueda ser considerada como la segunda mejor opción o como un camino sin salida. Además, examina los factores adicionales: el título, la orientación profesional y las exigencias del mercado laboral, capacitación y legislación que permiten que la educación media proporcione una vía eficaz para que los estudiantes lleguen de manera fácil al mundo laboral o a la educación superior.

Establecer expectativas de enseñanza y aprendizaje

Esta revisión ha identificado la falta de normas claras nacionales de aprendizaje como un obstáculo para mejorar los colegios en Colombia y destacar los beneficios que podría traer un marco de currículo nacional en términos de mejora de igualdad y calidad de los resultados del estudiante (véase el Capítulo 3). Estos hallazgos aplican a todo nivel del sistema educativo, pero tienen implicaciones específicas para la educación media, la cual se enfrenta a diversos retos en relación con la eficacia de las prácticas de enseñanza y aprendizaje.

Como primer punto, los siguientes intentos para modernizar el contenido de la educación media han tenido como consecuencia varias exigencias, las cuales se espera que los colegios cumplan al elaborar su propio currículo (diez asignaturas obligatorias, cinco proyectos transversales, distintas competencias clave, habilidades empresariales, etc.). Dichas exigencias se definen con

frecuencia de manera vaga y están muy poco vinculadas, dejándoles a los profesores una orientación poco estructurada sobre cómo deben gestionar un grupo muy diverso de estudiantes para lograr altos niveles de estudios alcanzados en un plazo de dos años (Qualificar, 2012). En consecuencia, los estudiantes frecuentemente se enfrentan a una serie de cursos independientes entre sí que no se diferencian mucho de la educación básica, abordados con poca profundidad y con poco enfoque aplicado (Qualificar, 2012). Toda reforma futura de la educación media necesitará garantizar que el currículo no esté tan cargado con asignaturas y que ofrece el tiempo y la orientación correspondientes para fomentar las competencias cognitivas y no cognitivas que preparen de mejor forma a los estudiantes para una educación y empleo exitosos. Lo anterior incluye competencias básicas como las comprensiones lectora y escrita y numérica, las cuales se desarrollan muy poco entre los estudiantes que ingresan a la educación media en Colombia, así como aquellas competencias que se consideran importantes en la economía del siglo XXI, tales como el aprendizaje autónomo, la resolución de problemas y el pensamiento crítico.

Como segundo punto, en ausencia de un marco nacional de currículos, la prueba estándar principal para ingresar a la educación superior (SABER 11) desempeña un papel muy importante en el currículo escolar. Si bien este también es el caso de las evaluaciones nacionales en educación básica (SABER 3, 5 y 9), la influencia de la prueba SABER 11 es mayor, debido a que las implicaciones son mucho mayores tanto para los estudiantes como para los colegios. A nivel internacional, se puede evidenciar que las pruebas de alto riesgo se enfocan posiblemente en la enseñanza y aprendizaje de las competencias evaluadas y restringen el currículo brindado por los colegios (OCDE, 2013a). En Colombia, la prueba SABER 11 ha tenido una influencia positiva al centrar la enseñanza en un conjunto común de normas de aprendizaje y reducir la fragmentación curricular, evaluando las competencias principales en todas las cinco asignaturas clave. Sin embargo, el riesgo es que a los estudiantes no se les anima a desarrollar otras competencias y valores importantes necesarios para la vida y el empleo, particularmente dada la función primordial que tiene la prueba SABER 11 como vía de acceso a la educación superior. Un marco nacional de currículos podría ayudar a garantizar que los estudiantes finalicen el colegio con las diversas competencias y valores necesarios para la participación socioeconómica y también para gestionar el desarrollo futuro de la prueba SABER 11, a fin de que lo que se evalúe al final de la educación media refleje las metas nacionales de aprendizaje.

El tercer asunto tiene que ver con el grado en que el currículo y las prácticas de enseñanza se comprometen con los intereses de los adolescentes y las maneras en las que ellos aprenden. La evidencia destaca la importancia de enfoques centrados en los estudiantes que les permiten sentirse autónomos y

los animan a participar activamente en los ejercicios de solución de problemas mediante aplicaciones reales (Dumont, Istance y Benavides, 2010). Lo que se enseña en Colombia se aleja mucho de la vida cotidiana de los estudiantes; los asuntos que les interesan son raras veces abordados o incluidos en las principales asignaturas (Qualificar, 2012). Esta desconexión se acentúa debido a la capacitación limitada que reciben los profesores en lo referente a cómo satisfacer las necesidades específicas de los adolescentes o gestionar su comportamiento en el salón de clases. La enseñanza en la educación media sigue enfocada en la memorización como forma de transmitir conocimientos. Predomina la enseñanza centralizada en el profesor, y pocos colegios en Colombia trabajan en proyectos, realizan trabajos prácticos o excursiones o promueven actividades relacionadas con los intereses de los estudiantes o de la comunidad local (Qualificar, 2012; CRECE, 2012). Esto se debe, en parte, a la falta de recursos financieros y materiales en los colegios, pero también debido a que las políticas de enseñanza no han logrado prestarle suficiente atención a los estilos de enseñanza centrados en los estudiantes (véase el Aspecto 1 de la Política en el Capítulo 3). Los profesores de educación media generalmente siguen la misma formación inicial y durante el empleo que los profesores de básica secundaria; ellos disponen de pocas oportunidades para adquirir competencias distintas a las necesarias para enseñarles a los adolescentes. Atender estas deficiencias en la educación y formación docente será un punto central al momento de implementar un currículo para la educación media que establezca altos estándares de aprendizaje, motive a los adolescentes en los colegios y sea importante para los estudiantes colombianos, así como para la sociedad en la que viven.

Consolidar competencias principales y desarrollar la empleabilidad

Una de las principales problemáticas a la cual se enfrentan los países al organizar la educación media es el grado de diferenciación entre educación general y técnica. La práctica varía considerablemente en todos los países de la OCDE en cuanto a la elección que los estudiantes deben hacer entre los programas, cómo tomar dicha decisión y si esa decisión es brindada por un colegio diversificado que ofrece varias opciones o por colegios generales o técnicos independientes, cada uno con programas bastante diferentes (OCDE, 2010; Sahlberg, 2007). La naturaleza de dicha diferenciación con frecuencia se basa tanto en la tradición histórica como en el diseño intencionado. Lo más importante, independientemente de la estructura organizacional, es que todos los estudiantes adquieran una serie de competencias necesarias para una total participación socioeconómica; que los programas de bachiller técnico no sean la elección de bajo nivel para los estudiantes de bajo rendimiento en relación con trabajos de poca calidad, sino que ofrezcan acceso al aprendizaje continuo y a un trabajo decente; y que, al reconocer que los estudiantes cambian y se desarrollan, todas las opciones sean tan fiables como sea posible,

permitiéndoles a los estudiantes cambiar a opciones más acordes, y evitando tener una sola opción profesional, lo cual elimina las oportunidades para una educación y formación posterior.

En Colombia, hoy en día, la mayoría de los estudiantes de educación media cursa programas académicos generales. Sin embargo, durante los últimos años, se ha hecho énfasis en la ampliación de los programas de bachillerato técnico mediante alianzas con el SENA y las instituciones de educación superior. A pesar de que este hecho le ha ofrecido a una población diversa de estudiantes más posibilidades, existe el riesgo que, sin un currículo en común ni un marco nacional de cualificaciones, los estudiantes que buscan más opciones técnicas no puedan adquirir las competencias esenciales necesarias para continuar su formación. Esto podría representar un obstáculo tanto en el desarrollo profesional como en el ingreso a la educación superior. A medida que la ampliación de opciones técnicas (probablemente) continúe, es importante garantizar que esto sea parte de un enfoque general y no gira en torno a un sistema paralelo de baja calidad.

Un enfoque general para consolidar las competencias básicas

En un sistema de educación media, los estudiantes generalmente están sujetos a un currículo básico, pero cuentan con oportunidades para mejorar sus conocimientos mediante asignaturas académicas o técnicas electivas. En dicho sistema, los programas de aprendizaje no evidencian grandes diferencias y los estudiantes tienen la opción de acceder ya sea a diversos posgrados o a programas técnicos de postsecundaria. La falta de competencias básicas de los estudiantes para ingresar a la educación media en Colombia, sumada a su edad, las necesidades cambiantes del mercado laboral y las limitaciones financieras que sufre el sector educativo indican que Colombia se beneficiaría de intentar alcanzar un enfoque integral como el mencionado.

Cuando los estudiantes de Colombia ingresan en la educación media, normalmente pasan menos tiempo en los colegios y muestran menores niveles de competencias que sus pares en los países miembros de la OCDE (véase Figura 1.4 en el Capítulo 1). Tal y como se mencionó anteriormente, las pruebas PISA 2012 demostraron que, en Colombia, el 74% de los jóvenes de 15 años tienen un nivel menor al considerado mínimo necesario para lograr una completa participación socioeconómica. Para la mayoría de estos estudiantes, la educación media será la última oportunidad que tengan para consolidar las competencias académicas básicas, las cuales no solo son claves para su educación superior posterior, sino también para sus aspiraciones de trabajo inmediato y su desarrollo profesional. De acuerdo con la Encuesta de Empresas del Banco Mundial, en el 2010, cerca del 45% de las empresas colombianas consideró que la mano de obra con una formación inapropiada fue la mayor limitación en su funcionamiento; un porcentaje mayor al de

Chile (41%) y México (31%) (Banco Mundial, 2015). Las encuestas a empleadores indican que las competencias más solicitadas en el área de trabajo colombiano son sólidas competencias básicas cognitivas junto con competencias no cognitivas (pensamiento crítico, resolución de problemas y comunicación) y competencias sociales y afectivas (perseverancia, autocontrol y la capacidad de entablar buenas relaciones con los demás) (Cunningham y Villaseñor, 2014). En lugar de restringir las competencias técnicas, dichas competencias básicas no solo son valoradas en el mercado laboral actual, sino que también ayudan a que los estudiantes se adapten mejor a los significativos cambios estructurales y tecnológicos que Colombia sufrirá durante este periodo, y a brindarles mejores oportunidades laborales a un plazo más largo (Smits, 2007).

En Colombia, no existen mecanismos formales para evaluar el talento, las aptitudes ni las vocaciones de los estudiantes antes de que ingresen a la educación media, y estos no reciben o reciben muy poca orientación respecto a las opciones disponibles (Nieto et al., 2013). En lugar de ello, el programa al cual asisten los estudiantes está fuertemente moldeado por su ubicación, historia y recursos financieros. Los países que logran una clara diferenciación entre las opciones de educación general y técnica deben prestar particular atención para garantizar que esta última no sea considerada como la segunda mejor opción o un camino sin salida que no conduce a una educación o formación posterior. En Colombia, las autoridades locales poseen con frecuencia recursos limitados y la región puede tener un deficiente sector comercial o productivo. Debido a ello, las autoridades locales deberán esforzarse para conseguir el desarrollo de dos opciones por separado; una sumamente general y otra técnica, a la vez que garantizan que los estudiantes de orígenes menos favorecidos no sean apartados de la posibilidad que podría llevarles a tener mejores perspectivas. Una reciente evaluación llevada a cabo en Indonesia —país se enfrenta a limitaciones similares que Colombia en términos de competencias básicas deficientes, insuficiente capacidad local y poco apoyo por parte de los empleadores en cuanto a capacitación— destaca los retos de buscar el desarrollo de un sistema dual, particularmente las dificultades de reclutar formadores bien cualificados y mejorar el estatus de los programas de bachillerato técnico (OCDE/ADB, 2015). Un enfoque integral en Colombia podría evitar que las diferencias socioeconómicas empeoren más y a la vez brindaría una introducción al mundo laboral, y prepararía a los estudiantes para programas vocacionales o técnicos posteriores.

Un enfoque general hacia la educación media no significa que ya no exista espacio para los cursos prácticos que ofrecen una introducción al área y vida laborales. En Colombia, donde los cursos académicos integrales con frecuencia son definidos superficialmente y tienen un enfoque poco implementado, los cursos técnicos pueden ofrecer medios significativos

para mantener a los estudiantes comprometidos con el sistema educativo, mejorando su rendimiento y ayudándoles con el proceso de transición al mercado laboral (Econometría, 2012a). Es posible que los cursos técnicos aborden los asuntos prácticos, tales como la administración de empresas, el uso de herramientas manuales o competencias informáticas y se enfoquen en un sector específico (agricultura, salud), pero también pueden ser ofrecidos como elementos modulares en un currículo más integral, en lugar de mantenerlos por separado en programas de tiempo completo diseñados para brindar una especialización técnica más profunda. Dentro de dicho enfoque integral, la educación y formación técnica orientadas al mundo laboral serían postpuestas a un nivel de posgrado, reconociendo que en Colombia dicho nivel debería comenzar a la temprana edad de 16 años. Este es un enfoque muy similar al empleado por los Estados Unidos, donde la mayoría de escuelas secundarias (de educación media) ofrecen una educación integral, pero con una disposición modular de formación práctica, a la vez que la formación enfocada al mercado laboral se lleva a cabo en colegios universitarios, proveedores privados y universidades.

Aumentar las oportunidades de aprendizaje enfocado en el mundo laboral para mejorar la empleabilidad

La mayoría de los cursos técnicos ofrecidos a los estudiantes de educación media en Colombia son brindados por instituciones de educación superior y el SENA. Esto ha permitido a Colombia diversificar los programas ofrecidos por los colegios que anteriormente se habían esforzado mucho para brindar opciones de educación técnica, debido a la falta de profesores especializados y a los limitados recursos (Nieto et al., 2013). Sin embargo, existen indicios de que dichas alianzas deberían estar mejor estructuradas para mejorar la empleabilidad de los estudiantes. Tal y como se ha mencionado en el Capítulo 5, las instituciones de educación superior, en particular, solo tienen vínculos débiles con las empresas y empleadores, y el valor del mercado laboral de muchos programas técnicos de educación superior ha demostrado ser limitado. El personal y los cursos para estudiantes de educación superior son formados y diseñados, respectivamente, con muy poca o ninguna inclusión de los empleadores. Además, tanto el SENA como las instituciones de educación superior tienen una autonomía considerable y los mecanismos para garantizar la calidad de los programas técnicos y vocacionales prueban ser débiles. Este es un problema, dada la limitada capacidad de los gobiernos y colegios locales en Colombia para evaluar la calidad de los proveedores de programas y la ausencia de toda información de los resultados en el mercado laboral de los cursos técnicos de segundo nivel. También se ha podido observar el riesgo de que las instituciones de educación superior y el SENA puedan aprovechar su presencia en los colegios para garantizar la matriculación en sus programas (Qualificar, 2012).

La evaluación de los programas de bachillerato técnico de la educación media en los programas de la OCDE señala algunas medidas que Colombia podría tomar para mejorar la calidad e importancia de los cursos técnicos (OCDE, 2010). Una medida efectiva para mejorar la educación media es mediante la experiencia en el área laboral, la cual puede estar o no vinculada a los cursos técnicos y que también es importante para aquellos que eligen más opciones académicas. En el contexto del sistema integral propuesto, dicha experiencia podría tomar muchas formas, pero puede incluir visitas a las áreas de trabajo, aproximadamente una semana de observación profesional o más prácticas sustantivas y puestos de trabajo para el verano, particularmente para aquellos que buscan cursos técnicos particulares que se enfocan en una carrera determinada. Dichas experiencias pueden cumplir múltiples funciones, pero en la mayoría de los casos su papel dentro del sistema general es formar a los estudiantes respecto al mundo laboral y cómo este funciona, y brindarles conocimientos prácticos y experiencias que puedan orientarles en su decisión final al seleccionar una carrera.

Hoy en día, la dotación de prácticas de trabajo en Colombia es responsabilidad de las iniciativas de los colegios y existe evidencia de que algunas instituciones educativas realmente les brindan a los estudiantes dichas oportunidades (Qualificar, 2012). Dada la gran economía informal, existe la posibilidad de que haya menos oportunidades para realizar prácticas y pasantías más sustanciales que en muchos países miembros de la OCDE. No obstante, se podría hacer más para motivar y permitirles a los empleadores locales, incluidas las PyMES, brindarles a los estudiantes experiencia en el área de trabajo. La Federación Nacional de Cafeteros es un ejemplo exitoso de una industria importante en Colombia que ha ayudado a crear alianzas entre los colegios y pequeños productores locales para desarrollar cursos técnicos que profundizan en las competencias básicas y brindan oportunidades para aplicar este conocimiento en situaciones laborales reales. Cualquier avance hacia un mayor empleo de practicantes requeriría un marco normativo más robusto, incluyendo el establecimiento de las normas de calidad, así como atención para garantizar que todos los puestos de trabajo sustanciales no remunerados no exploten a sus practicantes, cuya contribución debe ser equilibrada con las oportunidades de aprendizaje. Toda regulación del aprendizaje con base en el empleo requiere un equilibrio entre la necesidad de los puestos necesarios para los estudiantes y la necesidad de ofrecerles beneficios visibles a los empleadores correspondientes (OCDE, 2010).

Facilitar la transición hacia una educación posterior y al mercado laboral

La calidad e importancia de la educación media están estrechamente ligadas a los beneficios que los estudiantes puedan obtener posteriormente. Si la educación media sirve de vía de acceso a una educación posterior y al mercado laboral, entonces se deberán utilizar los mecanismos correspondientes para ayudar a los estudiantes a realizar esta transición. En Colombia, las mejoras de evaluación y certificación ayudarían a garantizar que lo que los estudiantes aprendan en la educación media sea reconocido por las instituciones de educación superior y los empleadores. Una orientación profesional adecuada, reforzada por una experiencia más práctica del mundo laboral, podría aumentar las aspiraciones de los estudiantes y ayudarles a tomar las decisiones correctas. Muchos estudiantes de educación media en Colombia son menores de 15 o 16 años al momento de graduarse. Debido a que son los primeros en su familia que avanzan más allá de la educación básica, pueden carecer de una orientación y/o sufrir presiones en el hogar (incluidas las presiones financieras), lo cual limitan las opciones laborales. El mercado laboral colombiano también presenta obstáculos para el empleo con altos niveles de informalidad y oportunidades de formación limitadas. Abordar dichos retos del mercado laboral contribuiría a que la educación media se vuelva más significativa para los estudiantes y más valiosa para la economía.

Evaluar y certificar el aprendizaje

Los estudiantes colombianos no requieren una prueba externa central para graduarse de educación media. Sin embargo, en la práctica, muchos realizan la bien establecida prueba SABER 11, utilizada desde el año 1968 y actualmente empleada por más del 70% de las instituciones de educación superior para facilitar la admisión (ICFES, 2013). Dadas las altas implicaciones que tiene esta prueba, es necesario que sea justa y que esté bien diseñada. Desde una perspectiva técnica, la prueba SABER 11 ha sido mejorada constantemente para aumentar su fiabilidad y validez, y alinearla mediante una buena práctica internacional (ICFES, 2013). No obstante, tal y como se señala anteriormente, las normas nacionales de aprendizaje son necesarias como contrapeso a la influencia inevitable que la prueba ejerce sobre el currículo de educación media. Además, se requieren medidas para garantizar que los estudiantes en Colombia cuenten con las mismas posibilidades para realizar esta prueba, debido a que la desigualdad en la calidad educativa observada durante los primeros años y a lo largo de la educación básica persiste en la educación media. Los estudiantes que pueden permitirse atender a los cursos de preparación, ensayar exámenes escritos o asistir a los colegios que ofrecen un año adicional con el fin de prepararse para la prueba SABER

11 tienen claramente más probabilidades de éxito. Si bien abordar estas desigualdades requiere una reforma amplia del sistema, existen medidas que podrían ser adoptadas a nivel de educación media para mitigar su influencia en los resultados de la prueba SABER 11. Por ejemplo, la priorización de los programas jornadas escolares completas y de recuperación después de las clases para los estudiantes desfavorecidos les ayudaría a compensar por el tiempo perdido. Además, en vista de que el mercado de tutorías para las pruebas SABER 11 ha venido creciendo inevitablemente, el ICFES podría lograr una mayor transparencia e imparcialidad al momento de brindar información completa sobre el contenido que será evaluado, la estructura del examen y los tipos de preguntas, así como sobre exámenes y respuestas anteriores. Dichos pasos ayudarían a garantizar que todos los estudiantes se familiaricen de la misma manera con la prueba. A pesar de que la publicación de los exámenes previos puede hacer que el desarrollo de las pruebas se vuelva más costoso y afecte las comparaciones históricas, esto beneficiaría el objetivo primario de la prueba SABER 11, que consiste en evaluar los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

También se requieren mejores prácticas de evaluación y certificación de las competencias adquiridas por los estudiantes que quieren tomar cursos técnicos. Hoy en día, las instituciones colaboradoras que brindan estas prácticas son las que las definen, y no existen mecanismos para establecer la consistencia entre los métodos de evaluación para, de esta manera, garantizar que todos aquellos que tengan una cualificación cuenten con el mismo conjunto de competencias a un nivel similar. El riesgo que ello conlleva es que los estudiantes reciban un servicio de baja calidad, lo cual dificulta que los empleadores y las instituciones de educación superior juzguen sus competencias. Colombia también carece de un sistema de reconocimiento y transferencia de créditos, lo cual permitiría que las demás instituciones de formación y de educación superior reconozcan las competencias adquiridas en los cursos técnicos de educación media. Por ejemplo, los estudiantes que asisten a un curso en un colegio vinculado al SENA solo pueden obtener reconocimiento por su aprendizaje si deciden cursar estudios relacionados en esa institución.

El gobierno se encuentra en el proceso de desarrollar calificaciones nacionales y un sistema de transferencia de créditos (véase el Capítulo 5), y algunos gobiernos locales ya han adoptado medidas en este sentido. Bogotá, por ejemplo, ha establecido acuerdos para garantizar que todas las instituciones de educación superior que participan en las alianzas con los colegios de secundaria cuentan con créditos reconocidos por todas las demás instituciones, no solo por aquella encargada de la formación. Un sistema bien diseñado de calificaciones y de transferencia de créditos, con un adecuado compromiso por parte de los empleadores, puede elevar los estándares, ayudar al progreso de los estudiantes para alcanzar mayores niveles de aprendizaje

y mejorar la transición al mercado laboral (OCDE, 2010). Dichos sistemas también podrían ayudar a facilitar el reingreso a la educación media de la gran cantidad de estudiantes que abandona el sistema educativo y permitir el reconocimiento de las competencias que pueden haber adquirido en el puesto de trabajo.

Ofrecer orientación y asesoría efectivas

La disponibilidad de orientación profesional es un componente central de la calidad de la educación media. Colombia no cuenta con una política clara de orientación para los estudiantes respecto a la educación posterior y a las oportunidades del mercado laboral (Nieto et al., 2013). El sistema educativo ofrece mecanismos limitados para ayudarles a los estudiantes a comprender mejor sus intereses, aptitudes y objetivos, y brindarles asesoría sobre las posibilidades y oportunidades de aprendizaje disponibles. El equipo de revisión tuvo conocimiento de que es posible que haya solamente un orientador por cada 10.000 estudiantes; y de que estas personas pueden ser responsables de una amplia gama de asuntos, entre ellos brindar apoyo psicológico, lo cual es una función bastante disímil. Al momento de explorar las opciones de educación postsecundaria, existe un mayor acceso al soporte en línea mediante el desarrollo reciente de una serie de fuentes de información en toda la nación (por ejemplo, *Buscando Carrera* OLE y MIDE; véase el Capítulo 5). Sin embargo, su valor para los estudiantes está limitado por su inaccesibilidad, poca facilidad de uso y el hecho de que se requieren estudiantes para tener un buen entendimiento de las opciones disponibles. La exploración de los procesos de solicitud de ingreso a la educación superior es particularmente difícil para los estudiantes (véase el Capítulo 5).

Será importante para Colombia ofrecerle más orientación a los estudiantes en lo referente a los empleos, formación o cursos de educación superior que podrían coincidir con sus competencias e intereses, cómo aumentar sus posibilidades de ser aceptados en los programas de su elección y qué opciones tienen disponibles para superar las limitaciones financieras. Sin orientación ni información completa, los estudiantes tienden a basarse en fuentes informales de asesoría, como los parientes o amigos, lo cual limita sus posibilidades a las experiencias familiares. La orientación profesional puede abrir nuevos horizontes, lo cual puede beneficiar a los estudiantes con orígenes menos favorecidos y ayudarles a aquellos que están a punto de abandonar el colegio a encontrar razones significativas para seguir estudiando. Los costos de tomar una decisión equivocada pueden resultar muy altos, financieramente y en cuanto a las posibles aspiraciones incumplidas y frustradas.

La orientación y asesoría profesionales son consideradas una parte esencial de la educación secundaria en los países de la OCDE (OCDE, 2004). Dado que puede resultar costoso brindar orientación individual, la mayoría

de los países miembros de la OCDE incluyen en el currículo programas obligatorios de educación profesional. El contenido de dichos programas puede variar, desde brindar una introducción al mundo laboral hasta la concientización y la capacidad de gestionar transiciones. También existe diversidad en la prestación, desde los cursos independientes hasta el contenido integrado dentro de un desarrollo profesional más generalizado o en todas las asignaturas. Algunas autoridades, como aquellas en Alemania y Escocia (Reino Unido), han establecido agencias especializadas de orientación profesional fuera de los colegios, a fin de brindar un acceso más fiable y objetivo a la información sobre las oportunidades en el mercado laboral y contrarrestar el posible sesgo respecto a opciones académicas de maestros y psicólogos escolares (OCDE, 2010). Asimismo, las plataformas innovadoras que buscan ampliar el acceso a la orientación profesional son utilizadas cada vez más y de forma más rentable, tales como el desarrollo de las herramientas de autoevaluación y la creación de centros de recursos de acceso libre.

Es esencial cerrar las brechas entre los colegios y el mundo laboral para ayudarles a los estudiantes a tomar las decisiones correctas. Todavía hay muchas cosas que Colombia puede hacer a nivel educativo, municipal y departamental para facilitar el contacto directo entre los estudiantes y empleadores, ya sea mediante colocación laboral de los estudiantes o las visitas de los empleadores a los colegios, a fin de que los estudiantes puedan ver con sus propios ojos y escuchar de aquellos directamente involucrados las diferentes opciones laborales y profesionales. Además, los sistemas de información del mercado laboral —los cuales desempeñan un papel importante en la mayoría de países de la OCDE para garantizar que la orientación profesional sea respaldada adecuadamente por la evidencia— deben ser mejorados. Existe información limitada sobre la formación y opciones de empleo local, así como sobre los resultados del mercado laboral de aquellos que optan a entrar directamente en el mundo laboral después de graduarse de la educación media. La información está distribuida entre las distintas encuestas y está consolidada a tal nivel que no les brinda a los estudiantes información útil ni de fácil acceso.

Mejorar las oportunidades laborales

En Colombia, es importante superar algunos obstáculos fuera del sistema educativo, de manera que los graduados de educación media ingresen al mercado laboral de manera exitosa. Estos obstáculos incluyen el alto nivel de informalidad del mercado laboral, las diferencias en la legislación entre el empleo y los sectores educativos y el acceso limitado a la formación postsecundaria y las segundas oportunidades. Estos desafíos deben ser destacados más allá del alcance de este estudio, debido a que influirán en los esfuerzos que se hagan para aumentar la participación y finalización de la educación media.

A pesar de ser limitada, la información del mercado laboral indica la existencia de un número reducido de vacantes para graduados de educación media en la economía formal, comparados con aquellos que tienen mejores cualificaciones. Por lo general, los estudiantes graduados de educación media obtienen puestos de pocas competencias y con baja remuneración (MEN, 2014). Esto resalta la importancia de motivar a los empleadores no solo a diseñar cursos técnicos, sino de forma más general a diseñar una estrategia general para la ampliación de la educación media. Asimismo, resalta la necesidad de conectar planes para la implementación de la educación obligatoria, adoptando medidas para reducir los niveles de informalidad y fortalecer la actividad económica. Esto es particularmente importante en las zonas rurales y de posconflicto, en las cuales la participación en educación media puede ser menor al 10%, y es muy poco probable que este porcentaje aumente significativamente, a menos que se combine con mejores oportunidades de mercado laboral.

Un segundo desafío es la desigualdad entre las leyes de educación y de empleo, lo que dificulta que los graduados de educación media ingresen en la economía formal. Los estudiantes en Colombia que no han repetido grados finalizan la educación media con edades entre los 16 y 17 años, pero la legislación laboral retrasa el ingreso al mercado laboral hasta cumplir los 18 años, o los 16 años en caso de que se cuente con un permiso por escrito de los padres (Nieto et al., 2013). A menos de que los estudiantes puedan acceder las oportunidades de capacitación o asistir a un colegio que ofrezca un año adicional de educación —lo cual ha sido recomendado por varios estudios a fin de facilitar la transición hacia el empleo o la educación posterior (Gómez et al., 2009)—, tendrán oportunidades limitadas para ingresar en la economía formal y se enfrentarán a grandes presiones para unirse a la economía informal.

Los altos índices de deserción escolar, así como la calidad difusa y desigual en educación básica y media, dificultan la transición del colegio hasta el mundo laboral y destacan la importancia de las segundas oportunidades para aquellos que han abandonado sus estudios. La educación y formación técnicas de postsecundaria podrían actuar como un medio para reducir las diferencias entre la educación integral y las carreras y trabajos específicos. Se podrían fortalecer las modalidades de estudio flexibles, con una prestación a tiempo parcial, nocturna y modular, las cuales les permiten a los estudiantes combinar el empleo con el estudio y les brindan un soporte integral (por ejemplo, orientación psicológica, financiera y profesional), con el fin de motivar a los jóvenes a permanecer en el sistema de educación y formación —incluso si ellos también están trabajando en la economía informal— y promover el regreso de otros. Estos programas son de particular importancia para muchos jóvenes involucrados en el conflicto y que necesitan reintegrarse a la sociedad, a la vez que el país continúa su camino para conseguir la paz.

Las mejoras en la educación y formación técnicas también son necesarias para permitir que aquellos que finalizan su educación media integral —con edades entre 16 y 17 años— reciban una formación especializada, con el fin de prepararlos para una ocupación o empleo particular a la edad de 18 años. El gobierno ha reconocido que el sector de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH) se enfrenta a varios retos, incluida la falta de compromiso por parte de los empleadores, estatus y reconocimiento limitados, una proliferación de programas, aseguramiento insuficiente de la calidad y vínculos inadecuados con el sistema de educación formal (MEN, 2015a). Superar estos desafíos será importante para garantizar que la inversión adicional en las escuelas y colegios tenga como resultado mejoras en la productividad y el crecimiento financiero.

Aspecto 2 de la política: avanzar hacia el acceso universal y la finalización de los estudios

El compromiso de hacer que la educación media sea obligatoria para el año 2030 es un paso importante hacia la ampliación de la participación. Sin embargo, al igual que lo han descubierto muchos países miembros de la OCDE que han promulgado medidas similares, aumentar la edad obligatoria de escolarización no garantiza la asistencia universal ni la finalización de los estudios (OCDE, 2012). Se requerirán medidas adicionales para motivar y permitirles a más estudiantes en Colombia el acceso a la educación media. Estas políticas requieren que se aborden los factores relacionados con la demanda y la oferta que actualmente impiden que muchos cursen estudios más allá de la educación básica o que los llevan a abandonar sus estudios de educación básica antes de graduarse. Igualmente, dichas políticas deben prestar atención sobre todo a las zonas rurales —donde los obstáculos de participación son significativamente altos— y centrarse en la calidad del aprendizaje, si lo que se busca es que los estudiantes sigan comprometidos y evidencien los beneficios de finalizar sus estudios. Colombia se enfrenta a un camino difícil para alcanzar una educación media de acceso universal. No obstante, la experiencia de los países de la OCDE, como Finlandia y Corea, muestra que con las políticas correspondientes, es posible un aumento acelerado de la participación, a la vez que se crean sistemas educativos de alto rendimiento. En una economía basada en conocimientos más globales, Colombia se enfrenta a grandes imperativos para avanzar en esta dirección; sin embargo, posiblemente el país también se beneficiaría de los grandes beneficios implicados.

Eliminar los obstáculos de la matriculación de estudiantes y finalización de los estudios

Muchos factores influyen en la decisión de los jóvenes para matricularse en la educación media. En Colombia, las encuestas muestran que las preguntas de acceso, los costos y el valor percibido son claves y están estrechamente relacionados (Sarmiento, 2015). Por ello, son pertinentes las medidas que Colombia está adoptando para hacer que la educación media sea obligatoria y gratuita e introducir incentivos financieros específicos para los estudiantes de familias muy pobres. Asimismo, será igualmente importante cerrar las brechas en el aprendizaje desde el principio, facilitar la transición de la educación básica hacia la educación media, apoyar a los estudiantes que se encuentran en riesgo de abandonar sus estudios y promover un entorno escolar positivo, a fin de aumentar el compromiso estudiantil.

Cerrar las brechas en el aprendizaje desde el principio y apoyar a aquellos que se encuentran en riesgo de abandonar sus estudios

Los avances hacia el acceso universal y la finalización de los estudios en educación media en Colombia dependerán significativamente de las mejoras en la educación preescolar y básica. Tal y como lo indica la Figura 4.2, los altos índices de repetición de grados y de deserción escolar representan un cuello de botella significativo para mantener un alto nivel de estudios alcanzados en Colombia, particularmente en las zonas rurales. Si todos los estudiantes estuvieran en los grados correspondientes a su edad, cerca del 80% de colombianos estaría matriculado en educación media; pero el 46% de los estudiantes entre 15 y 16 años de edad permanecen matriculados en educación básica secundaria (Econometría, 2012b). Esto no solo aumenta los costos, sino que además hace que el aprendizaje eficaz sea más difícil y previene que los estudiantes adquieran progresivamente mejores competencias.

Los fracasos académicos y la deserción escolar no son espontáneos; tienden a ser el resultado de un proceso prolongado de desinterés que puede evitarse por medio de intervenciones tempranas, para apoyar a los estudiantes rezagados o que están en riesgo de abandonar sus estudios. Los capítulos anteriores de este reporte han sugerido maneras de facilitar la progresión en el aprendizaje y la transición a través de todo el sistema educativo (véase el Aspecto 1 de la Política en el Capítulo 3). Además, es necesario que haya más contacto entre los profesores de todos los niveles educativos, con el objetivo de anticipar y abordar las necesidades de los estudiantes. Se supone que el sistema de agrupaciones educativas facilitará dicha colaboración, pero este método no ha sido empleado lo suficiente. Como segundo punto, los profesores requieren información sobre el rendimiento individual de los estudiantes para hacer un mejor seguimiento y apoyar su progreso a través

de todo el sistema educativo. Esto también proporcionaría la base para el diálogo constructivo sobre las opciones de aprendizaje y los módulos que mejor se ajustan a los intereses y capacidades de los estudiantes, mientras estos ingresan en la educación media. En muchos países de la OCDE, los profesores se reúnen con los estudiantes y los padres de familia hacia el final de la educación básica secundaria para discutir su camino de aprendizaje futuro. Finalmente, se deberán realizar mayores esfuerzos para matricular a los estudiantes en escuelas y colegios a tiempo y evitar la repetición de grados, a fin de garantizar que la mayoría de estudiantes estén en un grado acorde a su edad. Esto es especialmente importante en el grado 10, donde el bajo rendimiento académico puede estar relacionado con las dificultades en ajustarse al nuevo entorno de educación media y cualquier necesidad de repetir un grado puede tener como consecuencia que los estudiantes abandonen los estudios. Todas estas son medidas que traerían beneficios importantes en términos de participación estudiantil y logros en la educación media.

Lograr que la asistencia sea posible y reducir los costos de oportunidad

Los altos costos de la educación media pueden desalentar a las familias que tienen bajos ingresos. La supresión de los gastos escolares para la educación media en el 2012 ha sido reconocida como un paso positivo hacia la reducción de algunos de los costos de participación. Antes de la supresión, los gastos escolares eran comunes y mucho más altos que en el caso de la educación básica, creando un obstáculo en la matriculación de los de grupos con bajos ingresos (Gómez et al., 2009). Sin embargo, únicamente eliminar los gastos sea probablemente insuficiente para garantizar el acceso a los estudiantes más pobres. La evaluación de una iniciativa anterior que buscaba reducir los gastos escolares en Bogotá indica que la matrícula no aumentó significativamente para los estudiantes de familias con bajos ingresos (SISBEN 1), a pesar de que mejoró (6%) para los estudiantes del segundo grupo más pobre (SISBEN 2) (Barrera-Osorio et al., 2007). Esto sugiere que se requerirán medidas adicionales para superar los obstáculos financieros que sigue enfrentando la mayoría de estudiantes menos favorecidos, en especial los altos costos de oportunidad de ingresos perdidos y otros gastos indirectos, como artículos escolares, uniformes y costos de transporte.

El programa de transferencias monetarias (Más Familias en Acción) —el cual está condicionado a la asistencia a clases— ha demostrado ser un instrumento de gran importancia para reducir la pobreza y animar a las familias pobres con niños entre los 5 y 18 años a acceder a la educación y otros servicios sociales (OCDE, 2015e; véase Cuadro 1.3 en el Capítulo 1). Las evaluaciones del programa han demostrado algunos resultados positivos

al aumentar la asistencia a clases, así como otros ajustes importantes durante los años, incluido el aumento en el 2013 de las asignaciones para aquellos que están cursando grado 11 en las regiones más pobres. La diferenciación adicional podría mejorar el impacto positivo del programa en la matriculación y finalización de estudios de educación media. La OCDE, en su Revisión para Colombia de Adhesión al Mercado Laboral y la Política Social y Migratoria, recomienda aumentar los montos para aquellos con mayores costos de oportunidad de permanecer estudiando, y diferenciar las tasas de pago según los grupos de ingresos u otros niveles de vida (OCDE, 2015e). Un enfoque más diferenciado podría justificar el hecho de que los efectos del programa en las zonas urbanas son menores que en las zonas rurales, debido a que los jóvenes tienen acceso a empleos mejor remunerados. Otra posible mejora consistiría en que los pagos estén condicionados por los indicadores de logros académicos de los estudiantes. La iniciativa Más Familias en Acción requiere asistencia a clases y cuenta con un límite de dos años para la repetición de grados, pero podría incluir incentivos en caso de buen rendimiento académico o finalización de estudios. No obstante, los efectos potenciales de estos cambios necesitan ser equilibrados en función del objetivo principal de la política del programa: mitigar la pobreza.

Promover un entorno escolar positivo

La adolescencia es un periodo, en el cual los estudiantes experimentan importantes cambios biológicos, fisiológicos y sociales, y están más expuestos a los factores que pueden llevar a un comportamiento antisocial y arriesgado. Las pandillas, las drogas, el acoso escolar y el embarazo adolescente predominan en muchas escuelas y colegios colombianos, y han sido bien documentados (Alzate, 2014). Un problema particular son los niveles relativamente altos de violencia que viven los estudiantes dentro y fuera de las escuelas y colegios. Este es un fenómeno común en los países de América Latina y tiene un efecto negativo sobre el compromiso y rendimiento académico de los estudiantes (Roman y Murillo, 2011). La violencia escolar aviva un círculo vicioso que tiene un impacto trascendental (Chaux, 2013). Las víctimas tienen mayor probabilidad de desvincularse de la educación, además de los efectos a largo plazo derivados de altos niveles de ansiedad y depresión. Los agresores tienden a ser estudiantes que muestran un menor rendimiento, quienes pueden abandonar el colegio prontamente e involucrarse en comportamientos criminales y antisociales. Además, los colegios en los cuales hay violencia experimentan grandes niveles de interrupción de clases y tienen menos rendimiento académico, además de una percepción de inseguridad que dificulta la contratación y retención de docentes de alto nivel y genera mayor segregación escolar.

Atacar la raíz de la violencia escolar es un reto complejo que se extiende más allá del sistema educativo. No obstante, hay medidas importantes que las escuelas y colegios pueden adoptar para reducir la violencia y otros factores antisociales. En los últimos años, Colombia ha hecho esfuerzos significativos para promover un ambiente de aprendizaje más positivo. El país ha adoptado medidas como la evaluación de competencias cívicas en las pruebas SABER, la introducción de directrices y proyectos curriculares que promuevan el desarrollo general (por ejemplo, concientización, justicia y paz, respeto por el medioambiente y educación social) y el desarrollo de una legislación nacional en el entorno escolar (MEN, 2015a). Un objetivo significativo de la iniciativa que busca ampliar la jornada escolar es reducir la exposición de los estudiantes a las influencias negativas fuera del salón de clases.

Un análisis de las prácticas internacionales para promover las competencias sociales y emocionales sugiere formas de fortalecer dichos esfuerzos (OCDE, 2015g). Particularmente, los estudiantes, escuelas y colegios en Colombia se beneficiarían si los profesores estuvieran más capacitados sobre cómo motivar a los adolescentes y mejorar sus competencias sociales y afectivas; si se contratara a más psicólogos y otros especialistas y existiera mayor coordinación con los servicios sociales; y si se hicieran esfuerzos para involucrar a los estudiantes de manera proactiva, gestionando y creando un entorno seguro e inclusivo en sus escuelas y colegios. Será importante que dichas iniciativas sean adoptadas en aquellas escuelas y colegios con los entornos más complicados y sean combinadas con las medidas que buscan reducir la segregación general en los centros educativos, la cual representa un obstáculo para los estudiantes que buscan superar su origen socioeconómico y mejorar sus perspectivas de vida.

Ampliar el sistema escolar

La presión en Colombia para la ampliación del sistema de educación media es considerable y está en aumento. Los índices de participación son bajos, comparados con los de los países miembros de la OCDE y los estándares mundiales emergentes, lo cual dificulta la competitividad económica. A medida que la ventana demográfica de Colombia se cierra y la proporción de la población en edad de trabajar comienza a disminuir, las competencias superiores comienzan a ser cada vez más importantes para sostener el crecimiento. Ampliar las oportunidades relacionadas con la educación media en las regiones y los grupos menos favorecidos será esencial para la consecución de la paz y de una mayor equidad. Al declarar que la educación media será obligatoria y que la participación en las escuelas y colegios públicos no tendrá costo, Colombia se ha comprometido a ampliar de forma considerable su red escolar pública. Será importante enfocar esta ampliación en los grupos de población que actualmente no tienen acceso a

la educación media, a fin de reducir las disparidades presentes y fomentar el desarrollo en las partes menos favorecidas del país, especialmente en las zonas rurales. Dados los altos costos de la ampliación y las múltiples demandas en los presupuestos de la educación, Colombia también deberá mejorar la eficiencia de su sistema de educación si quiere cumplir sus objetivos de calidad y de cobertura.

Garantizar que los recursos sean usados eficientemente y eficazmente

El gasto público general en educación media deberá aumentar significativamente para darles cabida a más estudiantes y financiar las mejoras que son tan necesarias. En el año 2012, se estimó que, para cubrir completamente a los niños de 15 y 16 años, sería necesaria una inversión de COP 3 billones (equivalentes a USD mil millones a la tasa de cambio de octubre del 2015) en infraestructura y gastos recurrentes, lo que ascendería a aproximadamente el 10% del presupuesto total del MEN en el año 2015 (Econometría, 2012b). Esta estimación no incluye la inversión considerable que se requiere para mejorar la calidad, por ejemplo, suplir la necesidad de contar con profesores más especializados y mejor cualificados, desarrollar materiales pedagógicos que fomenten mejores estándares, y superar la grave falta de bibliotecas, infraestructura de tecnologías de la información y las comunicaciones, laboratorios y otra clase de infraestructura de las aulas.

La dimensión de la financiación necesaria subraya la importancia de garantizar que los recursos sean usados eficientemente y eficazmente. La principal prioridad de la inversión debe ser limitar las marcadas diferencias en cuanto a cobertura, finalización de estudios y rendimiento académico en todo el país. En algunos departamentos de Colombia, la tasa neta de cobertura en educación media fue tan baja como el 10% (MEN, 2015b). Para resolver esta situación será necesario realizar mejoras en el impacto de la redistribución de los diferentes mecanismos de financiación (es decir, Sistema General de Participaciones, regalías, transferencias asignadas y fondos de contrapartida). Los recursos deben ser enfocados mejor en los departamentos y en los municipios que tienen los índices más bajos de cobertura, sumados al apoyo técnico adicional y a mecanismos más sólidos de rendición de cuentas, con el fin de garantizar que los fondos adicionales son gastados de manera correcta. Al mismo tiempo, se debería alentar a las ETC que tienen una mayor capacidad fiscal a utilizar en mayor medida sus propios recursos para financiar la ampliación de la cobertura en educación media. La experiencia de Brasil sirve como ejemplo de cómo una mayor responsabilidad financiera conjunta entre los gobiernos nacionales y locales puede ayudar a mejorar la cobertura y cerrar las brechas en la equidad (Di Gropello, 2006). En Brasil, se requiere que cada nivel de gobierno asigne una parte de los ingresos a la financiación del gasto en educación (el 18% para el gobierno federal y el 25%

para los gobiernos estatales y municipales) y contribuya a un fondo común para garantizar que todos los gobiernos locales tienen al menos los niveles mínimos especificados de gastos por estudiante.

Contar con mejor información y mejores sistemas de información será esencial para garantizar que los recursos sean enfocados en la atención de las necesidades actuales y estimadas. Actualmente no se cuenta con datos exactos sobre la cantidad de profesores que trabajan en educación media —el mayor gasto— o sobre la disponibilidad y el estado de la infraestructura escolar y los recursos para la educación (Econometría, 2012b). La evidencia recopilada durante la visita de revisión sugiere que los sistemas de información sobre la educación, establecidos para cumplir con los requisitos nacionales de presentación de informes, no abordan las necesidades de los departamentos, municipios, escuelas y colegios en cuanto a planificación y operación. Tal como se evidenció a nivel de la educación básica, ampliar la educación media sin contar con la información adecuada y sin hacer una valoración de las necesidades puede crear un gran gasto irrecuperable y una inercia institucional que serán difíciles y costosos de compensar.

Diseñar un enfoque rentable para prestar servicios de educación media de calidad en las zonas rurales

La ampliación de la educación media probablemente sea un desafío en las muchas zonas rurales y remotas del país, las cuales actualmente carecen de sedes educativas y en las que el costo de la prestación puede ser particularmente alto. Una de las decisiones más importantes que los países deben tomar en relación con las zonas rurales es si optan por escuelas y colegios más pequeños y dispersos para facilitar el acceso a la educación, o por escuelas y colegios más grandes que podrían aumentar la calidad y reducir los costos por estudiante. En Colombia, la tendencia actual en las zonas rurales es preferir las escuelas y colegios grandes en lugar de los más pequeños, con el objetivo de acomodar a la creciente población de educación media. Las escuelas y colegios grandes pueden facilitar que se proporcione un currículo más diversificado y se les ofrezcan más opciones a los estudiantes. Sin embargo, es importante establecer criterios transparentes para decidir la ubicación de las nuevas escuelas y colegios, o si se deben fusionar las instituciones educativas que ya existen. Los efectos de optar por menos y más grandes escuelas y colegios en una región específica deben ser considerados meticulosamente, incluidos los riesgos de que con ello se impida la asistencia de los estudiantes o de que el bienestar de los mismos y de la comunidad local se dificulte de alguna manera. Esto es especialmente importante en un país donde la infraestructura de transporte no se encuentra bien desarrollada y los tiempos y costos de desplazamiento pueden ser significativos.

Los modelos de educación flexible han demostrado ser una alternativa para llevar la educación más cerca de los estudiantes, a un costo más bajo que las escuelas y colegios convencionales en las áreas remotas y aisladas. Colombia podría basarse en su larga historia de experimentación con una amplia variedad de modalidades para adaptar la educación a las necesidades locales y de los estudiantes, y ampliar las matrículas en la educación media. En este contexto se debe priorizar la disponibilidad y calidad de los aportes clave para el proceso de aprendizaje, como los facilitadores y los materiales pedagógicos. Los modelos de educación flexible basados en las nuevas tecnologías podrían abrir nuevas oportunidades de aprendizaje y reducir el aislamiento de las escuelas y colegios rurales. Sin embargo, los costos podrían ser relativamente altos en los países como Colombia, en donde los costos laborales son bajos y la infraestructura y la conectividad son limitadas, y en donde no existe evidencia de que las nuevas tecnologías puedan mejorar los resultados educativos de los estudiantes, ya que los profesores a menudo carecen de entrenamiento sobre el uso de la tecnología.

Una manera valiosa de mejorar la calidad y la rentabilidad de la educación rural es la creación de redes escolares sólidas. En Colombia, las “escuelas y colegios” a menudo son agrupaciones de varias entidades que fueron amalgamadas durante la primera década del siglo XXI, pero que aún son percibidas como unidades separadas con pocas interacciones entre ellas. Una mayor colaboración entre las escuelas y colegios puede dar como resultado no solo más ahorros en costos gracias a los recursos compartidos, sino además la superación del aislamiento de los profesores y los estudiantes (Ares Abalde, 2014). En Inglaterra (Reino Unido), donde también se ha promovido la creación de agrupaciones de escuelas y colegios, los profesores y el personal se reúnen con regularidad para planear las actividades futuras, analizar asuntos de importancia local y desarrollar materiales docentes específicos. En Quebec (Canadá), donde se ha hecho una gestión particular para mantener las últimas escuelas y colegios de los pueblos pequeños, se han creado mecanismos de red específicos para las escuelas y colegios rurales con el fin de revitalizar y profesionalizar al personal. Algunos países como Corea han creado escuelas y colegios “excelentes” en las zonas rurales, en los cuales los profesores de las instituciones educativas cercanas pueden observar clases de demostración y compartir las buenas prácticas. Colombia tiene un gran potencial para fortalecer la red entre las distintas sedes escolares como una forma eficaz de mejorar la calidad.

Gestionar los proveedores privados

A menudo, Colombia ha empleado las alianzas público-privadas —como las escuelas y colegios de gestión privada pero con financiación pública y la entrega de cupos— para aumentar el acceso cuando la capacidad de la red de

escuelas y colegios públicos es limitada. Estas alianzas probablemente sigan siendo un componente importante durante la ampliación de la educación media, de modo que es esencial garantizar que proporcionan educación de alta calidad y que no conlleven a profundizar la segregación socioeconómica. Existen indicadores de que la calidad de la educación proporcionada por el sector privado, en su totalidad, es muy variable y de que algunas escuelas y colegios han reducido los costos de prestación a expensas de la calidad. Los variados resultados entre los colegios privados que tomaron las pruebas PISA sugieren una variabilidad considerable en términos de calidad y equidad, lo que señala la importancia de fortalecer los mecanismos que permitan garantizar estándares y acceso más equitativo en el sector privado (OCDE, 2013a).

En la gestión de la prestación privada, lo que cuenta es que la normativa sea implementada con el fin de garantizar la calidad, que haya una supervisión estricta, que exista la capacidad de actuar cuando no se cumple con los estándares y de que las medidas sean adoptadas con la finalidad de prevenir una mayor segregación socioeconómica. En Colombia, estos mecanismos no parecen ser sólidos. Existen salvaguardas legales (como contratos por resultados y límites en las matrículas), pero se cuenta con muy poca información sobre cómo funcionan realmente y si son exigibles o no. Aún hay oportunidad de fortalecer la normativa para prevenir que las escuelas y colegios privados que reciben financiación pública seleccionen a los estudiantes con base en sus competencias o sus ingresos (Bonilla, 2011). En los Países Bajos, en donde la mayor parte de las escuelas y colegios son de gestión privada, se han implementado rigurosos mecanismos de supervisión con el fin de hacerle seguimiento intensivo a las escuelas y colegios, y hacer recomendaciones para mejorar y seguir de cerca a las instituciones que son consideradas débiles (Van Twist et al., 2013). Asimismo, México ha adoptado algunas medidas para establecer un conjunto común de estándares mínimos de calidad en una gran cantidad de proveedores de educación media mediante la introducción del Sistema Nacional de Bachillerato.

Aspecto 3 de la política: Crear sinergias para mejorar

Mejorar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación media en Colombia solo será posible si se cuenta con liderazgo sólido en todos los niveles de gobierno y la plena participación de todos los grupos de interés. Se necesita un liderazgo nacional eficaz para establecer una dirección concreta para la reforma, alinear los esfuerzos e implementar los mecanismos necesarios para orientar la reforma —legislación, estándares y seguimiento— y garantizar que han sido bien adaptados para apoyar la equidad y la calidad. Es importante un mayor compromiso —y una mayor capacidad local de compromiso— para garantizar que la educación media sea relevante para

los estudiantes y el contexto socioeconómico en el que viven, así como para apoyar las mejoras a nivel escolar. Será necesario llegar a los grupos de interés más allá del gobierno, con el fin de darle impulso a la reforma y movilizar la variedad de recursos necesaria para crear un sistema de educación media de buena calidad.

Fortalecer el liderazgo nacional

Un conjunto de informes de evaluación y consultas ha suministrado un panorama integral sobre las principales fortalezas y desafíos enfrentados por la educación media en Colombia y ha sentado los cimientos para una reforma que fue lanzada en el año 2014 (véase el Cuadro 4.1). En esta propuesta se da a conocer el compromiso del Plan Nacional de Desarrollo de crear una nueva estructura de educación media y de mejorar la calidad y la cobertura de la misma. El objetivo general definido por el plan es avanzar paulatinamente hacia la consecución de la educación media obligatoria universal para el año 2030. Alcanzar esta meta, y transformar fundamentalmente a un subsector que ha sido pasado por alto durante mucho tiempo y que no cuenta con recursos suficientes requerirá un sólido liderazgo nacional en los siguientes aspectos:

- El desarrollo de una nueva visión de la educación media, la cual aclare su posición y su objetivo dentro del sistema de educación y aborde los cambios socioeconómicos fundamentales que han ocurrido en las últimas dos décadas, así como aquellos que ocurrirán en el futuro. Esta visión deberá ser traducida en forma de legislación y difundida de forma generalizada, a fin de garantizar que todos los grupos de interés estén conscientes de lo que implica para sus metas, estructura, gestión y requisitos de prestación de educación media.
- Una enmienda constitucional que conceda pleno reconocimiento jurídico a la obligatoriedad de la educación media para el año 2030. Esto obligaría a las autoridades locales y nacionales a adoptar las medidas necesarias para prestar la educación media y ofrecer un horizonte de planificación a largo plazo. Esto les daría a entender de forma clara a los adolescentes y sus familias que tienen el derecho —y la obligación, cuando la prestación esté disponible— de estudiar en la educación media. Asimismo, les enviaría un mensaje claro a los empleadores y a toda la sociedad de que alcanzar un nivel de estudios de educación media es imperativo para el futuro del país, además de cambiar las percepciones y movilizar a todos los actores en respaldo de esta iniciativa. Otros países de América Latina que han convertido en obligatoria la educación media, como Chile (2003), Argentina (2006) y México (2011), han reflejado este compromiso en sus constituciones.

- La fijación de hitos claros y realistas a nivel nacional y local para garantizar que se cumplen los objetivos de cobertura del año 2030 y se reduzcan las brechas en equidad. La ampliación debe ser implementada en fases y de forma paulatina; un programa de reforma demasiado ambicioso probablemente sea menos eficaz para mejorar los niveles de educación y de estudios alcanzados, que una estrategia que desarrolle las reformas desde los primeros años de escolaridad y de educación básica. Fijar objetivos provisionales en el trayecto hacia la meta del 2030 podría ayudar a impulsar los esfuerzos de ampliación, y se deberían incluir metas para delimitar rápidamente las disparidades en cuanto al acceso y los logros de las regiones y los grupos de ingresos.
- Compromiso colectivo: la participación universal en la educación secundaria de calidad, solamente será posible si el país se moviliza hacia ese objetivo. El MEN desempeña un papel fundamental en el aseguramiento de la ampliación y en la definición de los estándares de seguimiento. Si bien los estándares nacionales tienen implicaciones en términos de costos, pueden ser valiosos a la hora de garantizar la calidad mínima en todas las escuelas y colegios y prevenir que las instituciones educativas en las áreas más pobres reciban menos recursos. Asimismo, el MEN tiene una responsabilidad importante en la política de financiación, especialmente en la exploración de medidas que mejoren la eficacia y formas de potenciar recursos adicionales. Sin embargo, la implementación de la reforma dependerá principalmente de un liderazgo local más sólido. El PND estipula que los planes de implementación deberían ser creados en conjunto por el MEN y las ETC; otros grupos de interés, como los empleadores y las instituciones de educación superior, también deberían estar involucrados. Esto es esencial para garantizar que la ampliación de la educación media cumpla las metas sociales y económicas y aborde la marcada diversidad en Colombia. Los padres de familia, los estudiantes y la sociedad civil desempeñan un papel fundamental en la creación de la demanda que impulsa la reforma. La experiencia de países miembros de la OCDE como Corea (Cuadro 4.2), donde la educación media fue ampliada significativamente en el lapso de una generación, muestra que cuando todos los actores se unen, es posible un progreso acelerado.

Cuadro 4.2. Lecciones de la ampliación de la educación media en Corea

En Corea, la ampliación de la educación media comenzó a inicios de la década de los cincuenta con una visión de construir un sector educativo más fuerte como parte importante de las estrategias de desarrollo económico. Impulsadas por las implicaciones que tiene la ampliación de la educación, las instituciones serias y motivadas implementaron las políticas educativas. De forma simultánea, el gobierno se enfocó en el acceso y la calidad con el propósito de atraer a trabajadores educados y competentes a la fuerza laboral. Asimismo, la sociedad coreana desempeñó un papel fundamental en la ampliación de la educación media, ya que valora en gran medida la educación y ayudó a impulsar la gestión de la ampliación asumiendo parte de los costos. Por consiguiente, las políticas de educación coreanas, que en su mayoría se enfocaron en las limitaciones de los proveedores de secundaria, obtuvieron resultados considerablemente mejores que los de cualquier otro país que adoptó medidas similares. De igual forma, el país amplió paulatinamente los ciclos de educación, comenzando con la educación básica.

Fuente: Di Gropello, E. (ed.) (2006), *Meeting the Challenges of Secondary Education in Latin America and East Asia: Improving Efficiency and Resource Mobilisation*, Banco Mundial, Washington DC.

Desarrollar capacidades a nivel local y fomentar alianzas con grupos de interés clave

Las grandes diferencias en los índices de matriculación en educación media y de desempeño en las pruebas SABER 11 reflejan profundas disparidades en los niveles de desarrollo, así como las necesidades que existen en toda Colombia (véase la Figura 1.6 en el Capítulo 1). En este contexto, es probable que un enfoque uniforme hacia la ampliación fracase o que sea menos eficaz que un enfoque en donde los departamentos y municipios locales puedan moldear sus propias políticas. Sin embargo, los gobiernos locales le han dado a la educación media menos prioridad política y financiera que a la educación obligatoria. La capacidad local de dirigir la ampliación también varía enormemente, y a menudo es menor en aquellas áreas del país que enfrentan los desafíos más grandes (Nieto, Acuña y Casas, 2013). Ante la falta de una estrategia nacional y de estructuras adecuadas de apoyo y rendición de cuentas, las iniciativas locales tienden a ser discontinuas y fragmentadas debido a los cambios políticos y la financiación imprevisible, lo que con frecuencia no da tiempo a que las reformas surtan efecto (CRECE, 2012).

Atender a la capacidad local y a las brechas en términos de rendición de cuentas será esencial para la ampliación de la educación media. La necesidad de contar con una mayor capacidad local para recopilar, analizar y utilizar la información no solo se aplica a las estadísticas sobre la educación, sino también a la información sobre la población, la migración y otros factores que influirán en el desarrollo de la educación media. Muchos gobiernos

locales requieren apoyo considerable en la planificación y formulación de políticas; sin embargo, la capacidad y el liderazgo permanecen concentrados en su mayoría a nivel nacional. Igualmente, los gobiernos locales deberán desempeñar un papel mucho más proactivo para facilitar la cooperación entre las escuelas secundarias, con el fin de crear eficiencias (por ejemplo, el intercambio de equipos y de orientadores) y crear redes de directivos docentes y de maestros quienes puedan mejorar la calidad de la educación. Actualmente, la mayoría de los departamentos y municipios cuentan con muy poco personal disponible que ayude a las escuelas y colegios, ya que se encuentra principalmente enfocado en tareas de inspección y supervisión. Se presta poca atención a ayudar a las escuelas y colegios a que mejoren la calidad de los servicios educativos (CRECE, 2012). El MEN trabaja para fortalecer la capacidad técnica de las ETC por medio de capacitaciones, herramientas de planificación y sistemas de información; es importante que estas ayudas estén diseñadas para apoyar la formulación de políticas locales y nacionales (CRECE, 2012). También existe un amplio espacio para organizar discusiones sobre las políticas entre los gobiernos locales como una forma de fortalecer las capacidades y motivar el liderazgo local. Una de las ventajas de un sistema descentralizado es el potencial para la innovación local; aún falta mucho por hacer para aprovechar este potencial en Colombia.

Un desafío —y oportunidad— importante de los departamentos y los municipios es la forma de crear alianzas locales con los grupos de interés clave, entre los que se encuentran el SENA, una gran cantidad de instituciones de educación superior, un sector productivo en rápido aumento, una variedad de fundaciones y organizaciones de la sociedad civil muy activas, así como varios organismos y patrocinadores internacionales. Actualmente existen muy pocas plataformas para reunir a estos grupos de interés a fin de articular la prestación de la educación media. En los lugares donde están presentes, tienden a ser específicas y estar limitadas a ciertas escuelas y colegios, lo que significa perder una oportunidad valiosa para ampliar la prestación de educación media y mejorar su pertinencia en relación con las necesidades de desarrollo local (Qualificar, 2012). Por ejemplo, México ha promovido la creación de plataformas locales para permitir que todos los grupos de interés analicen y colaboren en políticas para ampliar la educación media (Cuadro 4.3). Estas plataformas pueden ayudar a mejorar los resultados en educación superior y en el mercado laboral de la educación media, proporcionando recursos financieros, técnicos y materiales adicionales a las escuelas y colegios, además de abrirles nuevos horizontes a los estudiantes. Antioquia es un ejemplo de un departamento con plataformas bien definidas para conectar las instituciones de educación superior, las empresas y las autoridades públicas (véase el Capítulo 5). Colombia debería considerar la implementación de dichas plataformas en todos los departamentos, y usarlas para desarrollar alianzas locales a fin de apoyar la modernización de la educación media.

Cuadro 4.3. Promoción de la participación de partes interesadas clave en México

Desde el año 2008, México ha llevado a cabo ambiciosas reformas a fin de que la educación media sea obligatoria, así como de mejorar la calidad y relevancia de la misma. A fin de garantizar la consistencia nacional en la ampliación de los servicios de educación media, un aspecto importante de las reformas ha sido la promoción de diálogos entre el gobierno federal, los gobiernos estatales, las universidades y los proveedores de las escuelas y colegios de secundaria por medio de la creación de organismos específicos a nivel estatal. Por ejemplo, en el estado de Puebla, estos organismos también incluyeron a los empleadores e investigadores locales, quienes bajo la dirección del gobierno local analizaron temas de interés común como la capacidad de la red escolar, las estrategias para reducir los índices de deserción escolar, el desarrollo profesional de los maestros, la implementación de reformas nacionales y los mecanismos para facilitar las transferencias entre sistemas, con el fin de desarrollar estrategias, proyectos, programas y políticas comunes.

Fuente.: OCDE (2013b), *Improving Education in Mexico: A State-level Perspective from Puebla*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200197-en>.

Recomendaciones

Colombia ha fijado el objetivo de que la educación media sea universal y obligatoria para el año 2030. Al tiempo que se amplía progresivamente la participación, Colombia también busca transformar la prestación de educación media para hacerla más acorde a las condiciones de un país emergente. Cumplir con este programa de reforma requiere cambios en tres niveles: mejorar su calidad y pertinencia, aumentar los índices de matrículas y finalización de estudios, y crear sinergias para el mejoramiento.

Mejorar la calidad y la pertinencia de la educación media

Recomendación 1.1: reorientar la enseñanza y el aprendizaje hacia las competencias básicas y las aplicaciones en la vida real

Colombia reconoce la necesidad de mejorar la calidad y la relevancia de la educación media. Una mejor orientación a los estudiantes, profesores, escuelas y colegios sobre los conocimientos, competencias y valores que deben ser adquiridos en este nivel será de vital importancia para este esfuerzo. Colombia ya ha implementado medidas para reducir la fragmentación del currículo de las escuelas y colegios de educación media y enfatizar la consolidación y profundización de las competencias básicas cognitivas y no cognitivas. Estos esfuerzos se beneficiarían de un marco común de currículos que defina expectativas claras sobre qué deberían aprender los estudiantes en este nivel y oriente a los profesores sobre la forma en que pueden mejorar

los resultados de los alumnos que tienen una gran diversidad de necesidades y grados de preparación. En Colombia, antes y durante el servicio, los profesores de educación media requeriría una formación personalizada sobre cómo enseñar en este nivel e involucrar eficazmente a los adolescentes en el aprendizaje. Más concretamente, requieren estar mejor preparados sobre la manera de motivar el autoaprendizaje en sus estudiantes y guiarlos para que apliquen el conocimiento en la solución de problemas de la vida real. Los estándares docentes deberían reconocer las competencias específicas que se exigen a los profesores de educación media.

Recomendación 1.2: mantener un enfoque integral

Para rediseñar la estructura de la educación media, Colombia debería consolidar su actual enfoque integral y evitar la creación de rutas técnicas y académicas fuertemente diferenciadas. Un sistema integral de educación media les proporcionará oportunidades iguales a los estudiantes, reducirá el riesgo de segregación y creará una base de competencias más amplia y flexible para una economía de rápido crecimiento. Los empleadores deben estar mucho más involucrados en el diseño de los programas, los currículos y la certificación, especialmente —mas no exclusivamente— en el caso de los cursos técnicos. Con la participación de más grupos de interés en la prestación de la educación media, se debe fortalecer el aseguramiento de la calidad y se deben mejorar los sistemas de información. Una mayor transparencia a nivel departamental y municipal en relación con los resultados de las escuelas y colegios en términos del aprendizaje, el mercado laboral y la educación superior podría ayudar a mejorar la calidad de los programas ofrecidos.

Recomendación 1.3: fortalecer los mecanismos para una transición sin complicaciones hacia una educación continuada y el mercado laboral

Todos los estudiantes deberían abordar las pruebas SABER 11 en igualdad de condiciones. En Colombia, esto requiere programas focalizados de nivelación que les brinden a los estudiantes menos favorecidos una oportunidad justa de tener éxito, al igual que las acciones para garantizar la igualdad de condiciones en cuanto al acceso a los resultados de la prueba, los cuales han influido de forma significativa en el aprendizaje y las oportunidades de empleo posteriores. Además, Colombia debería fortalecer y armonizar la evaluación de las competencias adquiridas en los cursos técnicos e involucrar al sector productivo en este proceso. Se deben fortalecer los sistemas de información de educación superior y del mercado laboral, además de hacerlos más accesibles, con el fin de ayudarles a los estudiantes a tomar las decisiones correctas para su futuro. Se deben llevar a cabo gestiones específicas orientadas a conectar a los estudiantes, escuelas y colegios menos favorecidos con los empleadores y las instituciones de educación

superior, por ejemplo, por medio de visitas a las escuelas y colegios, además de información consolidada sobre las oportunidades locales. Dada la gran cantidad de estudiantes en Colombia que son demasiado mayores para los grados que cursan, que abandonan sus estudios o que combinan el estudio con el trabajo, será esencial mejorar la calidad de los modelos flexibles, los cuales les ofrecen a estos estudiantes mayor flexibilidad, además de una educación técnica postsecundaria y la capacitación necesaria para apoyar la transición de las personas jóvenes hacia una economía formal.

Aumentar los índices de las matrículas y finalización de estudios, especialmente para los estudiantes menos favorecidos

Recomendación 2.1: adoptar un enfoque integral hacia la eliminación de barreras para la matriculación y la finalización de estudios

Luego de adquirir el compromiso de tener educación media universal y obligatoria, Colombia necesitará abordar los factores que previenen que la mayor parte de los jóvenes del país completen los estudios de educación media. Se podría mejorar el programa de transferencias monetarias condicionadas (Más Familias Más Acción) para darles incentivos a los estudiantes si siguen estudiando y mejoran su desempeño, así como para abordar los variados costos de oportunidad que tienen los estudiantes de diferentes edades, grupos de ingresos y ubicación regional. Si un mayor número de estudiantes matriculados conduce a mayores índices de finalización de estudios y mejores resultados de aprendizaje, los profesores, escuelas y colegios de Colombia necesitarán más apoyo para abordar las brechas en el aprendizaje desde etapas tempranas y desarrollar estrategias de apoyo para aquellos alumnos en riesgo de desertar. Introducir cantidades fijas de estudiantes para poder monitorearlos durante su ciclo educativo podría ser un instrumento útil en este sentido. Se debería contar con mayor disponibilidad general de servicios de apoyo (como psicólogos y orientadores) y actividades extracurriculares en las escuelas y colegios menos favorecidos, y se debería orientar más a los profesores y directivos docentes sobre cómo manejar el comportamiento de los adolescentes y fomentar un entorno escolar positivo.

Recomendación 2.2: mejorar la equidad y eficiencia de la asignación de recursos

Si bien la ampliación de la educación media probablemente requiera un aumento general de los gastos en educación, siempre hay maneras en las se podrían redistribuir los recursos actuales para lograr mejores resultados. Hay que darles impulso a los gobiernos locales para que lleven

a cabo una financiación conjunta, en caso de que cuenten con la capacidad fiscal para hacerlo, apoyados por una mayor flexibilidad en la asignación local de recursos. Invertir desde un principio en mejorar la calidad de la información local sobre capacidad educativa, la demanda y el uso de recursos podría respaldar la eficiencia a largo plazo. Esto debería ser una prioridad en las áreas rurales, así como en los departamentos y municipios menos desarrollados, para así orientar la asignación de mayores recursos a las regiones que más lo necesitan. En las zonas rurales, es probable que las escuelas y colegios más grandes faciliten una educación de mejor calidad a más estudiantes y a menor costo. Sin embargo, las escuelas y colegios pequeños seguirán ocupando un lugar importante en el sistema educativo rural, y se podría mejorar la calidad y viabilidad de estos centros educativos mediante un mayor trabajo en red e intercambio de recursos. En las ocasiones en las que se requieran enfoques flexibles, garantizar que los profesores y los facilitadores están bien capacitados y que los estudiantes cuentan con los materiales pedagógicos apropiados es esencial para asegurar que un mejor acceso tenga mejores resultados. Se necesitan medidas de supervisión más estrictas a fin de garantizar los estándares en los colegios públicos.

Crear sinergias para mejorar

Recomendación 3.1: fortalecer el liderazgo nacional para la reforma

El compromiso nacional de tener educación media obligatoria para el año 2030 debe estar reflejado en una legislación más sólida, y traducirse en planes nacionales y locales que especifiquen las funciones y responsabilidades que los diferentes grupos de interés tienen para el logro de esta meta. A fin de orientar esta ampliación, se deben emplear objetivos provisionales e incluir metas claras para la reducción de las brechas de equidad entre y al interior de las regiones y grupos socioeconómicos.

Recomendación 3.2: reforzar la capacidad y las alianzas locales

Los gobiernos locales son los responsables primordiales de la ampliación de la educación media y en conjunto con otros grupos de interés deberían desarrollar planes sobre cómo avanzarán progresivamente hacia una participación universal en educación para el año 2030. El MEN debe proporcionar la capacitación, las herramientas de planificación y los sistemas de información que faciliten la planificación e implementación local, especialmente en donde la capacidad es menor. Se deberían adoptar más medidas para fortalecer las discusiones sobre la política y el aprendizaje entre los gobiernos locales. De igual forma, los gobiernos locales deben desempeñar un papel proactivo en el apoyo a las escuelas en sus territorios,

facilitando la cooperación y el intercambio de recursos entre ellos, y creando redes de directivos docentes para mejorar el desempeño. Los gobiernos locales, las escuelas y colegios necesitan más apoyo para crear y gestionar las alianzas, especialmente con los empleados. La creación de plataformas locales dedicadas en las que los grupos de interés clave puedan discutir y coordinar reformas planeadas de la educación media podría ayudar a movilizar recursos adicionales y garantizar que todas las partes trabajen juntas para alcanzar los mismos objetivos.

Notas

1. El nivel 3 de la CINE se refiere a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de la UNESCO (CINE-11), que es el marco de clasificación de los programas educativos y las cualificaciones relacionadas por niveles y campos de educación. Específicamente para la educación media, el nivel 3 se refiere a los programas de educación media que buscan preparar a los individuos que completan este nivel educativo para la educación superior (niveles mayores de la CINE) o para la vida laboral. Los programas de nivel 3 de la CINE tienen dos categorías: general y técnica. Los programas en estas categorías se diferencian en su duración, finalización y acceso a niveles mayores de la CINE.
2. Se usa la tasa de cambio del 13 de septiembre del 2015.
3. El Nivel 1 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), una herramienta de evaluación indirecta de medios de vida utilizada por el gobierno para identificar las familias colombianas menos favorecidas para que puedan acceder a programas sociales (SISBEN, 2015).
4. Los porcentajes de matriculados se pueden expresar en índices netos de matriculados o en índices brutos de matriculados. El índice neto de matriculados hace referencia al porcentaje de estudiantes en el grupo etario teórico en un nivel de educación determinado, matriculados en ese nivel, expresado como porcentaje de la población total de ese grupo. El índice bruto de matriculados hace referencia al nivel general de participación en un nivel de educación determinado. Como los estudiantes repiten grados, el índice bruto de matriculados puede ser superior al 100%. La tasa neta de matriculación es igual a la cantidad de estudiantes de la edad escolar esperada dividida por la población en edad escolar, y por consiguiente siempre es menor que el 100%.

Bibliografía

- Alzate, M.M. (2014), “Adolescent pregnancy in Colombia: The price of inequality and political conflict”, en A.L. Cherry y M.E. Dillon (eds.), *International Handbook of Adolescent Pregnancy*, Springer US, págs. 241-255.
- Ares Abalde, M. (2014), “School size policies: A literature review”, *OECD Education Working Papers*, No. 106, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxt472ddkjl-en>.
- Barrera-Osorio, F.; L. Linden, y M. Urquiola (2007), *The Effects of User Fee Reductions on Enrollment: Evidence from a Quasi-Experiment*, Universidad de Columbia, Facultad de Economía, Nueva York.
- Chaux, E. (2013), “Violencia escolar en Bogotá: Avances y retrocesos en 5 años”, *EGOB Documentos de Trabajo*, No. 5, Universidad de los Andes, Bogotá.
- CRECE (2012), *Valoración del Marco Legal y Administrativo de la Educación Media en Colombia: Informe Final*, Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales, Manizales.
- Cunningham, W. and P. Villaseñor (2014), “Employer voices, employer demands and implications for public skills development policy”, *Policy Research Working Paper*, No. SQP 6853, Banco Mundial, Washington DC.
- Di Gropello, E. (ed) (2006), *Meeting the Challenges of Secondary Education in Latin America and East Asia: Improving Efficiency and Resource Mobilization*, Banco Mundial, Washington DC.
- DNP (2015), *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Dumont, H., D. Istance y F. Benavides (eds.) (2010), *The Nature of Learning: Using Research to Inspire Practice*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086487-en>.
- Econometría (2012a), “Documento 2 – Evaluación de impacto”, *Evaluación de la Estrategia de Articulación de la Educación Media con la Educación Superior y la Formación para el Trabajo: Informe Final*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Econometría (2012b), *El Marco Financiero de la Educación Media en Colombia*, Ministerio de Educación Nacional y Organización Internacional para las Migraciones, Bogotá.

- Econometría/SEI (2014), *Colombia – Evaluación Institucional y de Resultados de la Estrategia Modelos Educativos Flexibles (MEF)*, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- Gómez Campo, V.M., C.M. Díaz Ríos y J.E. Celis Giraldo (2009), *El Puente está Quebrado...: Aportes a la Reconstrucción de la Educación Media en Colombia*, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- ICFES (2013), *Sistema Nacional de Evaluación Estandarizada de la Educación: Alineación del Examen SABER 11*, Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, Bogotá.
- MEN (s. d.), “La deserción escolar”, documento sin publicar, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, www.mineduacion.gov.co/1621/articles-293659_archivo_pdf_abc.pdf.
- MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- MEN (2015b), “Estadísticas sectoriales de educación básica y media”, página web del Ministerio de Educación Nacional, <http://menweb.mineduacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/>.
- MEN (2015c), “Lineamientos curriculares”, página web del Ministerio de Educación Nacional, www.mineduacion.gov.co/1621/w3-article-339975.html.
- MEN (2014), “Modernización de la educación media: Establece los propósitos, estrategias y orientaciones para el mejoramiento de la educación media”, documento sin publicar, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- MEN (2013a), “Hacia un pensamiento estratégico para el fortalecimiento de la Educación media: síntesis de estudios”, documento sin publicar, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- MEN (2013b), “La educación media rural en Colombia: Caracterización de la Educación media rural en Colombia y sistematización de experiencias innovadoras”, documento sin publicar, Ministerio de Educación Nacional, Manizales.
- MEN (2010), “Introducción tarifas y costos educativos”, página web del Ministerio de Educación Nacional, www.mineduacion.gov.co/1621/w3-article-220372.html.

- MEN (2006), *Estándares Básicos de Competencias en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Ciudadanas: Guía Sobre lo que los Estudiantes Deben Saber*, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-340021.html.
- MEN/ICETEX (2011), *Fondo de Fomento de la Educación Media*, Ministerio de Educación Nacional / Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, www.mineducacion.gov.co/1621/article-190684.html (consultado el 13 de agosto del 2015).
- Congreso de la República (1994), “Ley 115 de Febrero 8 de 1994”, Congreso de la República de Colombia, www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf.
- Nieto, C., E.M. Acuña y A. Casas (2013), “Hacia un pensamiento estratégico para el fortalecimiento de la Educación media”, documento sin publicar, Ministerio de Educación Nacional.
- OCDE/ADB (2015), *Education in Indonesia: Rising to the Challenge*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230750-en>.
- OCDE (2015a), “ISCED 2011 Level 3: Upper secondary education”, en OCDE/Eurostat/UNESCO Institute for Statistics, *ISCED 2011 Operational Manual: Guidelines for Classifying National Education Programmes and Related Qualifications*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228368-7-en>.
- OCDE (2015b), *Education at a Glance Interim Report: Update of Employment and Educational Attainment Indicators*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/edu/EAG-Interim-report.pdf.
- OCDE (2015c), *OECD Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234178-en>.
- OCDE (2015d), *OECD Economic Surveys: Colombia 2015*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en.
- OCDE (2015e), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244825-en>.
- OCDE (2015g), *Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226159-en>.
- OCDE (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.

- OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? (Volumen IV): Resources, Policies and Practice*, PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- OCDE (2013b), *Improving Education in Mexico: A State-level Perspective from Puebla*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200197-en>.
- OCDE (2013c), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>.
- OCDE (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.
- OCDE (2010), *Learning for Jobs*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087460-en>.
- OCDE (2004), *Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264105669-en>.
- Qualificar (2012), “Informe propositivo de la oferta de educación media”, Proyecto Valoración y Formulación de Propuesta para una Oferta Educativa de Mayor Relevancia y Pertinencia para la Educación Media, documento sin publicar, MEN/Organización Internacional para las Migraciones/UNICEF/USAID, Bogotá.
- Murillo, F. J. y Roman, M. (2011), “School infrastructure and resources do matter: analysis of the incidence of school resources on the performance of Latin American students”, *School Effectiveness and School Improvement*, Vol. 22/1, págs. 29-50, Routledge.
- Sahlberg, P. (2007), *Secondary Education in OECD Countries: Common Challenges, Differing Solutions*, European Training Foundation, Torino.
- Sarmiento, A. (2015), *Misión Calidad para la Equidad: Educación para el Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá.
- SISBEN (2015), página web del SISBEN, Departamento Nacional de Planeación, www.sisben.gov.co/default.aspx.
- Smits, W. (2007), “Industry-specific or generic skills? Conflicting interests of firms and workers”, *Labour Economics*, Vol. 14/3, págs. 653-663.

- UNESCO-UIS (2015a), “Country profiles: Colombia”, *Data Centre*, Instituto de Estadística de la UNESCO, www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx?code=COL®ioncode=40520.
- UNESCO-UIS (2015b), “Browse by theme: Education”, *Data Centre*, UNESCO Institute for Statistics, www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx.
- UNC (Universidad Nacional de Colombia) (2010), *Informe Final: Identificar y Realizar un análisis de los Factores Asociados a la Permanencia y Deserción Escolar de las Instituciones Educativas Oficiales del País*, Contrato Interadministrativo No. 1039, Universidad Nacional de Colombia, www.mineducacion.gov.co/1621/articles-293674_archivo_pdf_institucional.pdf.
- van Twist, M. et al. (2013), “Coping with very weak primary schools: Towards smart interventions in Dutch education policy”, *OECD Education Working Papers*, No. 98, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpnhd7-en>.
- Weinstein, J., M. Hernández y G. Muñoz (2014), *El Liderazgo Escolar en América Latina: Un Estado del Arte con Base en Ocho Sistemas Escolares de la Región*, UNESCO Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe y Universidad Diego Portales, Santiago.
- Banco Mundial (2015), página web de Enterprise Surveys, www.enterprisesurveys.org/.

Capítulo 5 Educación superior en Colombia

Este capítulo analiza la educación superior y los problemas claves de política que Colombia enfrenta en su esfuerzo por transformar el sector de educación superior, enfocándose en la educación académica, en un sistema integrado que incluya todas las instituciones, entre ellas las de educación técnica, tecnológica y profesional. El sistema de educación superior en Colombia ha progresado notoriamente durante la década pasada. La tasa de matrículas se ha duplicado y un número creciente de jóvenes de hogares de bajos ingresos ha ingresado a la educación superior gracias a programas como la iniciativa Ser Pilo Paga. Se han adoptado medidas importantes para desarrollar el aseguramiento de calidad y los sistemas de información. Colombia se ha posicionado como pionera en la evaluación del valor agregado que representa la educación superior para las competencias de los estudiantes.

El país debe continuar mejorando la calidad y pertinencia de la educación superior y a la vez atraer y acoger un alumnado cada vez más cuantioso y diverso. Esto implicará mayores esfuerzos para orientar y apoyar a los estudiantes a lo largo del desarrollo de su educación superior, especialmente los jóvenes de orígenes menos favorecidos, y abordar los obstáculos económicos y geográficos para el acceso. Al mismo tiempo, Colombia debe reforzar el sistema de aseguramiento de calidad para garantizar un mínimo de calidad en la prestación para todos los estudiantes y promover una cultura de mejoramiento. Este sistema debe reconocer las necesidades y mandatos específicos de las instituciones técnicas y tecnológicas. Se necesitará un cambio en todo el sistema para impulsar satisfactoriamente las reformas, incluida la revisión en profundidad de la financiación para la educación superior y una gestión local más sólida para conectar las instituciones de educación superior con la economía y el mercado laboral.

La educación superior hace referencia a toda educación postsecundaria formal, universitaria y no universitaria, con una duración de al menos dos años (niveles 5 a 8 del CINE).¹ En Colombia, así como en los países de la OCDE, la diversificación de los proveedores de servicios de educación y la cambiante demanda de competencias del mercado laboral han generado un panorama de educación superior cada vez más complejo, donde las fronteras institucionales tradicionales empiezan a ser difusas. Una prioridad importante del país es gestionar la transición desde un sector de educación superior —centrado principalmente en la educación académica— hacia un sistema más diverso, pero integrado, que abarque todas las formas de educación conducentes a obtener títulos de educación superior, incluida la educación técnica, tecnológica y profesional.

La educación superior es vital para el éxito y prosperidad de una nación. Cada vez hay más evidencia del impacto positivo de alcanzar niveles más altos de estudios, en un amplio rango de resultados sociales y económicos, desde el aumento de ingresos y productividad hasta el compromiso político y la igualdad social (OCDE, 2015b; Arango y Bonilla, 2015). La importancia cada vez mayor de la educación superior se ve reflejada en la demanda creciente, especialmente en economías emergentes como la de Colombia, donde las competencias requeridas evolucionan con rapidez. Hoy en día, la tasa neta de matriculados en educación superior en Colombia es cercano al 50%, el doble que hace una década, y el 21% de las personas entre 25 y 64 años de edad ha alcanzado niveles de educación superior. De estos, cerca de la mitad se han graduado de programas de licenciatura o su equivalente,² mientras que el resto han alcanzado títulos de programas técnicos superiores más cortos³ (UNESCO-UIS, 2015; OCDE, 2015a). Cerca del 84% de las personas con educación superior están empleadas, comparado con el 72% entre aquellos con un nivel de educación media (OCDE, 2015a). Es importante mencionar que los graduados de educación superior colombianos tienen más posibilidades de conseguir empleo formal, mejor remunerado y más seguro que aquellos que no superaron el nivel escolar (Castaño, 2012). Una reciente consulta nacional indicó que cerca del 98% de colombianos consideran que la educación superior es importante para el futuro del país, y el fortalecimiento del sistema de educación superior es un pilar central del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND) (CESU, 2014; DNP, 2015).

En el 2012, la OCDE y el Banco Mundial realizaron una revisión detallada de la política de educación superior en Colombia por solicitud del gobierno (OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013). En ella se identificaron muchos logros, pero también muchos retos y problemas (Cuadro 5.1), los cuales están reflejados en el informe final del Acuerdo por lo Superior 2034, correspondiente a una extensa evaluación consultiva realizada entre los años 2012 y 2014 por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) (Cuadro 5.4). El informe concluyó lo siguiente:

"El sistema actual de educación superior (principalmente estructurado en torno a la Ley 30 de 1992, aunque no totalmente), enfrenta enormes retos de calidad, necesita un modelo de financiación más equitativo y universal y un diseño de sistema menos confuso para el país, requiere mayor fiabilidad y transparencia y mayor eficiencia en la gestión institucional de la educación superior, a fin de proporcionar una educación consistente con el contexto nacional y regional y en consonancia con el mundo. Existe conciencia de la necesidad de eliminar las barreras al acceso para incentivar la interacción, la integración y la movilidad entre instituciones y entre los distintos actores de la educación superior (CESU, 2014: 24).

Cuadro 5.1. Principales hallazgos en la revisión de la OCDE y del Banco Mundial en 2012 sobre la educación superior en Colombia

1. Aunque el principio de acceso justo y equitativo a las oportunidades de educación superior goza de un apoyo amplio, en la práctica su logro todavía está por alcanzar.

Cuadro 5.1. Principales hallazgos en la revisión de la OCDE y del Banco Mundial en 2012 sobre la educación superior en Colombia (Continuación)

2. Los egresados bachilleres en Colombia se encuentran mucho menos preparados para ingresar y triunfar en la educación superior que sus pares en países competidores, ya que son más jóvenes y han alcanzado estándares educativos más bajos, a excepción de quienes estudiaron en colegios privados elitistas. Esto genera inequidad en el acceso de los estudiantes menos favorecidos y altas tasas de deserción.
3. Los sistemas de asignación de recursos públicos entre las instituciones de educación superior (IES) no están correctamente alineados con las necesidades económicas del país y las aspiraciones de los estudiantes. Tampoco tienen suficientemente en cuenta las diferencias entre instituciones en cuanto a calidad, desempeño y rentabilidad.
4. El sistema de aseguramiento de calidad de la educación superior aún necesita considerables mejoras, especialmente en lo que corresponde a instituciones y programas no universitarios.
5. Los estudiantes, sus familias y los proveedores de educación superior por igual perciben la educación tecnológica y técnica profesional —que es vital para la economía del país— como el "pariente pobre" del sector universitario. Muchos proveedores de educación técnica y tecnológica preferirían subir al nivel de universidad en vez de enfocarse en convertirse en excelentes instituciones técnicas y tecnológicas; muchos de sus estudiantes quieren pasar a la universidad —y no al mercado laboral— después de su graduación.
6. Colombia aún tiene mucho por hacer para abrir caminos y trampolines a través del sistema para los estudiantes que quieren avanzar a otros niveles de educación superior. Sería útil contar con una jerarquía más simple y clara de titulaciones de educación superior y cualificaciones.

Cuadro 5.1. Principales hallazgos en la revisión de la OCDE y del Banco Mundial en 2012 sobre la educación superior en Colombia (Continuación)

7. También hay margen para mejorar los vínculos entre instituciones, especialmente universidades públicas y empleadores; el nivel de la inversión en investigación; la transparencia de muchos procesos y decisiones importantes, entre ellos los acuerdos financieros de las instituciones privadas; rendición de cuentas sobre resultados y utilización de recursos, y la internacionalización del sistema de educación superior.

Fuente: OCDE/BIRF/Banco Mundial (2013), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180697-en>.

Este capítulo examina el progreso de Colombia en la reforma de la educación superior desde el 2012 y cómo las prioridades de la política han evolucionado. Asimismo, ofrece una visión general de las principales características de la educación superior e identifica tres aspectos de la política que el sector necesita abordar para alcanzar su potencial de desarrollo nacional: acceso equitativo, mayor y más consistente calidad, y gestión y financiación eficaces.

Contexto y principales características

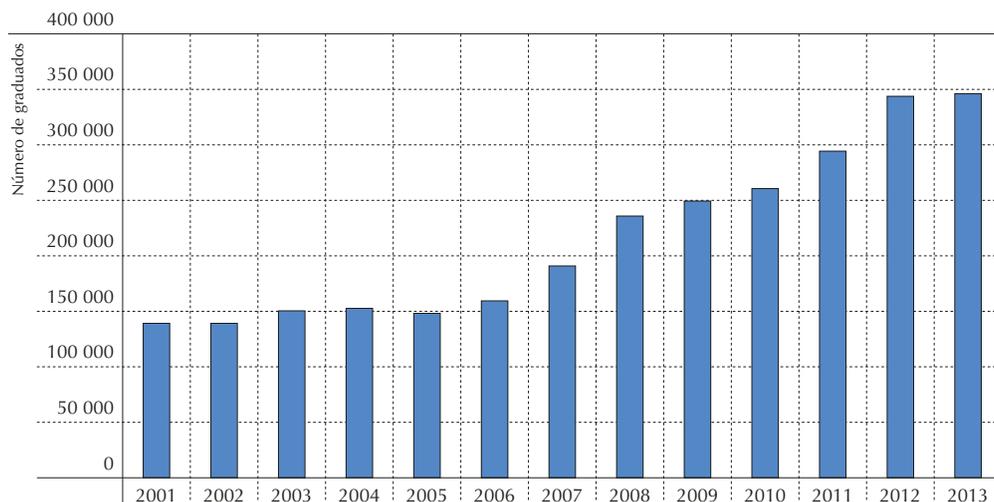
Avances recientes y objetivos actuales de la política

El sistema de educación superior en Colombia ha progresado notoriamente durante la última década. Cada vez más jóvenes, especialmente estudiantes de hogares de bajos recursos, han ingresado y han obtenido títulos de educación superior (OLE, s. d.; DNP, 2015 y Figura 5.1). La gama de programas se ha ampliado, dando acceso a una población estudiantil creciente y cada vez más diversa. Las mejores universidades de Colombia están alcanzando estándares internacionales y mucha más gente joven ha obtenido las competencias y conocimientos técnico, tecnológico y profesional necesarios para expandir la economía colombiana. El país tiene un excelente sistema de crédito estudiantil, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) es el primero en el mundo y les ofrece a estudiantes de familias menos favorecidas oportunidades más claras y justas para alcanzar una educación superior. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) del país es generalmente reconocido como un proveedor de educación técnica y tecnológica útil y abierto al mundo empresarial. Se han establecido sistemas de información sorprendentes para recopilar datos de instituciones educativas, analizar los motivos de deserción estudiantil y evaluar el desempeño escolar. Con la introducción en el 2009 de la evaluación estandarizada nacional —las pruebas SABER PRO—, Colombia se constituyó como pionero en la evaluación del valor agregado de la educación superior para las competencias estudiantiles.

El PND 2014-2018 describe cómo Colombia prevé aprovechar estos logros en el futuro, y reconoce que si se espera que la educación superior contribuya con las metas de desarrollo nacional, ésta debe ofrecer mayor acceso a los estudiantes de regiones y grupos desfavorecidos, mejor calidad y programas más pertinentes, así como una mejor integración entre niveles para eliminar las barreras interpuestas a la adquisición progresiva de mayores competencias. Con el fin de alcanzar estos objetivos generales, el PND 2014-2018 introduce las siguientes políticas principales:

- Establecer el Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET) para reestructurar toda la educación y formación posterior a la educación media con base en dos pilares; el pilar de la universidad y el pilar de la educación y formación técnica superior.
- Completar e implementar el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) para clasificar y estructurar los conocimientos, competencias y actitudes por niveles. El MNC también les permitirá a todos los graduados demostrar sus competencias y habilidades a sus futuros empleadores.
- Establecer un Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC), con lineamientos definidos por el Ministerio de Educación Nacional (MEN). Junto con el MNC, este sistema busca facilitar la movilidad entre instituciones educativas, niveles de formación y programas.

Figura 5.1 Graduados de educación superior (2002-2013)



Fuente: OLE (s. d.), “Estadística de interés”, sitio web del Observatorio Laboral Para la Educación, www.graduadoscolombia.edu.co

- Apoyar las instituciones de educación superior en el mejoramiento de la calidad y mejorar la eficiencia y pertinencia del sistema de aseguramiento de calidad. Se establecerá un Sistema Nacional de Calidad de la Educación Superior (SISNACES), con el fin de combinar las estrategias y entidades de calidad actuales.
- Diseñar e implementar el "Plan Maestro de Regionalización" del gobierno para ampliar la cobertura con calidad: el objetivo de este plan es cerrar las brechas de acceso, equidad y calidad entre zonas rurales y urbanas y entre las regiones o departamentos de Colombia.
- Apoyar la formación avanzada de los docentes, y en particular, fortalecer la formación a nivel de maestrías y doctorados, garantizando que los programas cumplan con los estándares de calidad necesarios y promoviendo la investigación desde esos niveles.

Gestión

La educación superior está reglamentada por la Ley 30 de 1992,⁴ y las libertades de enseñanza, aprendizaje e investigación en las instituciones de educación superior están garantizadas por la constitución. El gobierno nacional, a través del MEN y del Viceministerio de Educación Superior, tiene la responsabilidad principal sobre la formulación, gestión y supervisión de políticas de educación superior, al igual que sobre cada etapa de desarrollo de capital humano en Colombia. Sin embargo, muchos otros entes y organismos apoyan el trabajo del MEN, ocasionando una estructura de gestión particularmente compleja. La gestión se vuelve incluso más difusa debido a la autonomía considerable de las instituciones de educación superior en el país.

El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), un organismo con funciones de planificación y coordinación, le brinda asesoría y hace recomendaciones al MEN sobre el desarrollo y el aseguramiento de calidad de la educación superior. El CESU está presidido por el Ministro de Educación y sus integrantes son miembros de la comunidad académica, científica, empresarial y de otros entes públicos. El sistema de gestión y administración del MEN está complementado por la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), la cual evalúa los requisitos básicos para la creación de instituciones y programas académicos, y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), el cual evalúa el sistema voluntario de "acreditación de alta calidad" (véase más abajo). Asimismo, la Asociación de Universidades Colombianas (ASCUN) representa y actúa como interlocutor de las universidades colombianas ante el gobierno para la promoción de la calidad, autonomía y responsabilidad social de la educación superior.

El SENA, el cual forma parte del Ministerio de Trabajo —pero no del MEN—, también desempeña un papel significativo en la determinación del desarrollo y prestación de la educación superior. El SENA, un proveedor cada vez más importante de cursos técnicos a nivel de educación media, ya domina la prestación de programas de educación y formación técnica superior y es el proveedor más importante de educación y formación técnica no formal, conocida como Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH). El SENA tiene considerable autonomía respecto al gobierno nacional, aunque los nuevos sistemas de acreditación y certificación buscan mejorar su integración con el sector de la educación superior.

Los acuerdos de gestión de las instituciones de educación superior están marcados por una autonomía considerable, aunque varían según la clase de institución. Todas las instituciones de educación superior son organismos autónomos con personería jurídica y menos restricciones y controles que en la mayoría de los países desarrollados, aunque su grado de autonomía puede compararse con el de las universidades del Reino Unido. En Colombia, las instituciones de educación superior pueden crear y modificar sus propios estatutos; crear, organizar y desarrollar sus propios programas académicos; definir y organizar sus propias actividades académicas, pedagógicas, científicas y culturales; otorgar sus propios títulos; seleccionar sus propios profesores; definir sus propios criterios para admisión de estudiantes y decidir cómo ejecutar sus recursos institucionales.

Las instituciones de educación superior del sector privado pueden ser corporaciones, fundaciones o instituciones solidarias privadas sin ánimo de lucro; y están regidas por la ley y por las normas contables aplicables a otras organizaciones de su categoría. El informe de la OCDE-Banco Mundial 2012 señala que las normas y requisitos colombianos para las corporaciones privadas sin ánimo de lucro no son suficientes para garantizar la transparencia de las instituciones de educación superior requerida por sistemas eficaces y centrados en el estudiante en cuanto a disposiciones financieras, procesos, toma de decisiones y rentabilidad del apoyo estudiantil financiado con recursos públicos (OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013).

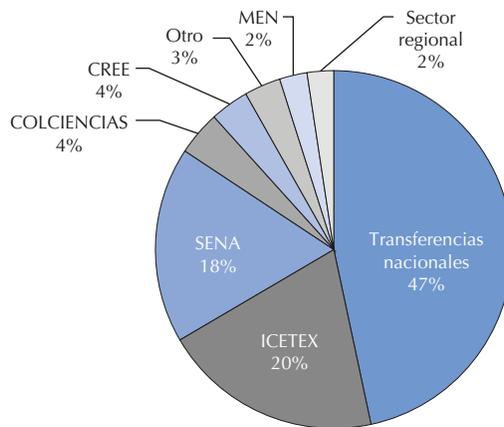
A nivel institucional, la mayoría de instituciones de educación superior posee una estructura tradicional de gestión en la cual el directivo docente y el consejo directivo son los principales responsables de la toma de decisiones. Los consejos directivos incluyen una serie de partes interesadas, en particular el directivo docente y su personal, el profesorado, los estudiantes y algunas veces, representantes del gobierno. Las entrevistas realizadas durante la visita de revisión señalaron la falta de representantes de interés público general, en particular del sector privado y empresarios, y la incorporación limitada de metas de desarrollo nacional y regional en la toma de decisiones institucional,

una inquietud también expresada en el informe de la OCDE-Banco Mundial 2012 (OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013).

Financiación

En el 2013, el gasto público total de la educación superior ascendió a COP 5,6 billones (USD 2.000 millones, a octubre del 2015), de los cuales cerca de la mitad (47%) correspondió a transferencias directas del gobierno nacional a las instituciones de educación superior (MEN, 2015a y Figura 5.2). Un 20% adicional fue entregado en forma de créditos estudiantiles a través del ICETEX, el ente gubernamental nacional de crédito educativo. La mayor parte de los créditos del ICETEX están destinados a estudiantes menos adinerados, aunque también apoyan a los graduados colombianos que estudian fuera del país y a visitantes del extranjero por periodos breves. El SENA aportó el 18% de la financiación total de la educación superior y los gobiernos regionales (departamentos y municipios) únicamente el 2,4%.

Figura 5.2 Gasto público en educación superior (2013)



Fuente: MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

Otras entidades que financian la educación superior son el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS), el cual dirige y coordina la política nacional de ciencia, tecnología e innovación; y el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP), el cual ayuda a financiar proyectos especiales de las instituciones de educación superior a través de diversas opciones de crédito, directamente y a través de la banca comercial, las cuales incluyen créditos a instituciones de educación técnica

y tecnológica para el desarrollo de redes informáticas y adquisición de equipos. El PND 2014-2018 tiene previsto integrar el FODESEP al ICETEX. Las instituciones públicas también imponen tarifas y generan ingresos de contratos de investigación y donaciones. La autogeneración de ingresos constituye cerca del 47% del ingreso total de las instituciones de educación superior públicas colombianas (CESU, 2014).

La mayor parte de las transferencias nacionales a las instituciones de educación superior está basada en asignaciones históricas establecidas hace dos décadas. Si bien la matrícula se ha quintuplicado durante este periodo, las asignaciones no han evolucionado y no reflejan el número de estudiantes ni abordan los cambios o diferencias importantes en los costos por estudiante en todas las instituciones y programas. Se asigna una cantidad de recursos públicos mucho mayor a las universidades que a otras instituciones públicas de educación superior. En el 2012, se asignaron USD 2.385 por cada estudiante universitario, USD 130 por cada estudiante de institución universitaria y USD 520 por cada estudiante de institución técnica o tecnológica. Algunas universidades públicas reciben un subsidio mucho mayor por estudiante que otras: en el 2012, el subsidio gubernamental varió de USD 5.682 para la Universidad Nacional de Colombia a USD 294 para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (MEN, 2015a). Como se observó en el informe de la OCDE y del Banco Mundial:

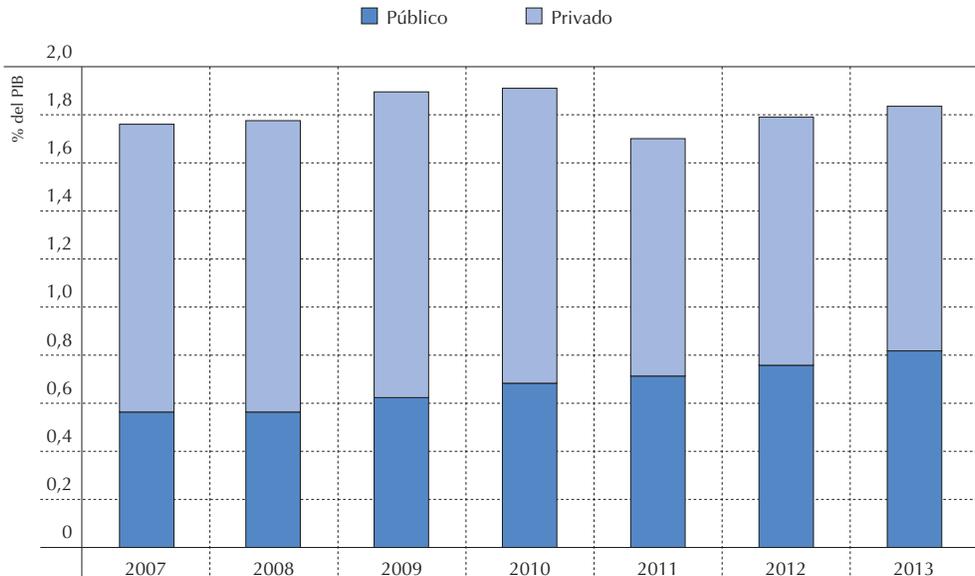
"Conforme a la Ley 30 de 1992, los principales criterios de referencia para la distribución de las contribuciones gubernamentales directas a las universidades e instituciones públicas son los costos y presupuestos registrados en 1993, ajustados por inflación. El modelo actual de asignación no tiene en cuenta los costos unitarios; [...] no se prevén subsidios para la distribución de estudiantes por niveles y programas académicos. El modelo no recompensa a las instituciones por su eficiencia (minimizar la deserción o maximizar las tasas de finalización de estudios) ni pertinencia (resultados de los graduados en materia de empleo), y ni siquiera cubre los costos adicionales en los que incurren las instituciones como resultado del aumento en el número de estudiantes matriculados" (OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013: págs. 278-279). 278-279

En el año 2011, el gobierno colombiano presentó propuestas favorables de reforma al sistema de asignaciones, pero estas fracasaron cuando se eliminó el proyecto de ley encaminado a reformar la Ley 30. A pesar de los esfuerzos por mejorar la eficacia de la asignación de recursos a través de créditos educativos y otras medidas, el sistema actual no reformado de transferencias nacionales tiene implicaciones serias en la calidad y alcance de la prestación en las distintas instituciones (véase el Aspecto 3 de la política).

Las instituciones privadas son financiadas por las matrículas de los alumnos. El informe de la OCDE y el Banco Mundial 2012 encontró que las matrículas en las instituciones privadas son casi seis veces más altas que las de las instituciones públicas (OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013). Los estudiantes en las instituciones privadas también pueden acceder a créditos del ICETEX, si sus instituciones han establecido acuerdos con dicha entidad.

Durante el periodo del 2007 a 2013, el gasto privado en educación fue un tanto superior que la contribución del sector público, pero la diferencia disminuyó con el aumento de la contribución del sector público (Figura 5.3). El gasto total en educación superior expresado como porcentaje del PIB alcanzó un máximo valor del 1,9% en 2010, descendiendo al 1,7% en 2011 y aumentando de nuevo al 1,8% en 2013.

Figura 5.3 **Gasto en educación superior proveniente de fuentes privadas y públicas, porcentaje del PIB (2007-2013)**

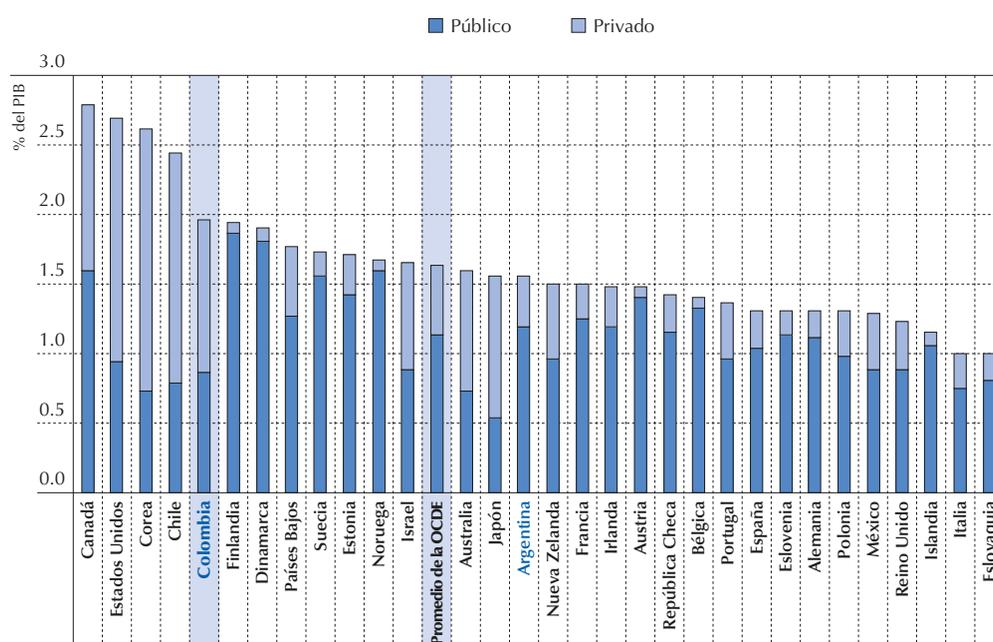


Fuente: MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

Como lo indica la Figura 5.4, en 2011, Colombia gastó más en educación superior como porcentaje del PIB que el promedio de los países de la OCDE, América Latina y el Caribe, y más que la mayoría de los países de la OCDE señalados, a excepción de Canadá, Chile, Corea y Estados Unidos. Colombia se asemeja a Chile, Japón, Corea y Estados Unidos en contar con mayor

participación de inversión privada en educación superior que inversión pública. El gasto público por estudiante expresado como porcentaje del PIB per cápita, aunque es inferior al promedio de la OCDE, América Latina y el Caribe, es similar a los niveles de Australia y Estados Unidos y superior a los de Chile y Corea (OCDE, 2014b).

Figura 5.4 Gasto en instituciones de educación superior proveniente de fuentes privadas y públicas, porcentaje del PIB (2011)



Nota: los países que no pertenecen a la OCDE se muestran en azul.

Fuente: OCDE (2014b), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.

Recientemente se han establecido nuevas fuentes de inversión para la educación superior. Desde el 2012, el 10% de las regalías provenientes de la minería y la explotación de petróleo han sido destinadas a financiar la ciencia, tecnología e innovación. La Ley 1607 de diciembre del 2012 creó una asignación especial para las instituciones públicas que son financiadas a través del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE)⁵, la cual podría ser utilizada para complementar los proyectos de fortalecimiento institucional. El CREE fue reformado en el 2014 a fin de convertirse

en un impuesto permanente y aumentar los fondos para la educación superior del 0,4% al 0,6% de la base tributaria a partir del 2016. En el 2013, el gobierno ratificó la Ley de Estampilla Pro-Universidad Nacional, ampliando el impuesto de timbre a la Universidad Nacional de Colombia y a otras universidades públicas a fin de apoyar mejoras a la infraestructura, el desarrollo de investigación e innovación, los programas de bienestar estudiantil y la reducción de matrículas para los estudiantes más pobres —aquellos en estratos 1, 2 y 3 (de seis existentes). Más recientemente, el gobierno creó 10.000 nuevas becas por año para cuatro años a partir del 2014, conocidas como *Ser Pilo Paga*, que han aumentado de forma significativa la financiación crediticia para estudiantes de grupos de escasos ingresos que obtienen buenos resultados en la evaluación final nacional de educación media (pruebas SABER 11). En el 2015, el gobierno también introdujo un nuevo crédito educativo del ICETEX conocido como Tú Eliges, el cual ofrece esquemas de pago más flexibles para los estudiantes menos favorecidos de niveles 1 a 3 del SISBEN⁶ que obtengan más de 280 puntos en las pruebas SABER 11.

Instituciones de educación superior

El sistema de educación superior colombiano es más complejo que la mayoría. Consta de cuatro categorías de instituciones de educación superior que ofrecen seis niveles diferentes de cualificación superior. Las instituciones de las categorías más altas pueden ofrecer programas adecuados para categorías inferiores, pero no a la inversa.

1. **Las universidades** ofrecen programas académicos de pregrado y programas de posgrado para obtener títulos de maestría y doctorado (CINE 2011 niveles 6, 7 y 8; véase la nota al final 1), y para participar en investigación científica y tecnológica.
2. **Las instituciones universitarias y las escuelas tecnológicas** ofrecen programas de pregrado hasta el nivel de título profesional (CINE 2011 nivel 6) y un tipo de programa de posgrado conocido como especialización, una cualificación asociada a una profesión, superior a un título de pregrado e inferior a un nivel de maestría.
3. **Las instituciones tecnológicas** ofrecen programas hasta el nivel de tecnólogo (CINE 2011 nivel 5), el cual se diferencia del nivel técnico profesional por su base científica. Los estudiantes pueden continuar para obtener un nivel de título profesional, siempre que los programas sean impartidos como "ciclos propedéuticos"; es decir, que los estudiantes procedan a obtener su título profesional primero a través de cualificación técnica y posteriormente tecnológica, cada una de las cuales confiere conocimientos y competencias progresivamente más amplios y de un mayor nivel en la misma área de conocimientos.

4. **Las instituciones técnicas profesionales** ofrecen formación de nivel técnico para trabajos u ocupaciones específicas (CINE 2011 nivel 5).

Los últimos dos grupos se conocen en conjunto como instituciones técnicas y tecnológicas. Cada una de las cuatro categorías incluye instituciones públicas y privadas. En el 2013, existían 82 instituciones públicas y 206 privadas (Tabla 5.1). La cantidad de instituciones se ha mantenido estable en los últimos años, con un crecimiento de 281 a 288 entre 2009 y 2015.

Tabla 5.1. **Instituciones de educación superior, por tipo (2013)**

Sector/nivel	Público	Privado	Total
Universidad	32	50	82
Institución universitaria/escuela tecnológica	29	92	121
Instituto tecnológico	12	39	51
Instituto técnico profesional	9	25	34
Total	82	206	288

Fuente: MEN (s. d. d.) (2015) "SNIES: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior", sitio web del Ministerio de Educación Nacional, www.mineduccion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-propertyname-2672.html.

En julio del 2015, las instituciones de educación superior colombianas ofrecieron 10.765 programas distintos, de los cuales el 2% correspondía a programas doctorales, el 17% a títulos de maestría, el 25% a especializaciones, el 35% a títulos universitarios y el 21% a títulos no universitarios (MEN, s. d. d.). Las universidades ofrecieron el 67% de todos los programas, las instituciones universitarias ofrecieron el 21%, los institutos tecnológicos el 8% y las instituciones técnicas profesionales el 4% (CESU, 2014). De los 10.765 programas, el 63% fue ofrecido por instituciones privadas (MEN, s. d. d.).

El SENA provee más de la mitad de todos los programas de educación técnica profesional y tecnológica en Colombia —el 58% en el 2013—, aunque formalmente no es considerado una institución técnica y tecnológica. Financiado originalmente mediante un impuesto del 2% sobre la nómina de los empleadores, y ahora a través del CREE, el SENA está en capacidad de ofrecer una amplia gama de programas de formación gratuitos para los aprendices, por lo cual sus cursos son muy populares, pero sufren de exceso de demanda.

Sistemas de información y aseguramiento de la calidad

Colombia se encuentra en el proceso de reformar su sistema de aseguramiento de calidad. La adopción de la Ley 1740 del 23 de diciembre del 2014 ha incrementado la capacidad del MEN para recopilar información sobre las instituciones, garantizar el uso razonable de ingresos y activos institucionales, y ejecutar funciones de inspección y supervisión. La Ley 1740 también le exige al gobierno nacional que presente, en el plazo de un año, una propuesta de ley al Congreso a fin de establecer una Superintendencia de Educación, para supervisar el cumplimiento de procedimientos administrativos y financieros. Se están adelantando esfuerzos para definir el papel de esta nueva entidad, cuyas funciones probablemente incluyan garantizar el derecho a la educación, las metas constitucionales y jurídicas de la educación, la autonomía universitaria, los derechos de los distintos grupos que conforman la comunidad académica y la calidad, eficiencia y continuidad de servicios educativos. No existe claridad sobre cómo esta entidad va a encajar en la estructura ya compleja de gestión en Colombia.

El sistema colombiano de aseguramiento de calidad de la educación superior está basado en dos instrumentos principales. El primero, administrado por CONACES, busca garantizar que todos los programas e instituciones de educación superior cumplan unos estándares mínimos. CONACES verifica que los programas cumplan una serie de condiciones de calidad. De hacerlo, reciben la autorización del MEN y son agregados al *Registro Calificado*. Los programas e instituciones nuevos deben ser autorizados antes de que puedan reclutar estudiantes. Los programas en el registro deben renovar su estatus de cualificación cada siete años. El informe de la OCDE-Banco Mundial 2012 señaló que los estándares mínimos garantizados mediante la admisión a Programas del Registro Calificado fueron bastante bajos.

El segundo instrumento es conocido como Acreditación Voluntaria de Alta Calidad (AAC). La AAC es un proceso de revisión de pares, diseñado para incentivar la autoevaluación y autorregulación continua, así como la mejora institucional y de programas. Las instituciones deciden si aplican como instituciones y a qué programas aplican. El CNA, compuesto por miembros representantes de la comunidad académica y científica, establece los criterios de calidad, ejecuta el proceso de evaluación y hace recomendaciones al MEN sobre si otorgar la acreditación o no, y de hacerlo, por cuánto tiempo. Con qué frecuencia las instituciones aplican a la renovación de la acreditación depende de la extensión de la acreditación original, la cual puede durar de tres a diez años.

Como se muestra en la Tabla 5.2, a partir de diciembre del 2013 solo el 12% de las instituciones y el 9% de los programas habían alcanzado la AAC. En la lista predominan las universidades, las cuales constituyen el 28% de todas las instituciones de educación superior, pero poseen el 82% de todas las

acreditaciones institucionales y ofrecen el 67% de todos los programas, pero poseen el 82% de todas las acreditaciones de programas. Las universidades privadas constituyen el 60% de todas las universidades y poseen el 60% de las acreditaciones institucionales. Muy pocas instituciones técnicas y tecnológicas o sus programas han alcanzado el estatus de AAC.

Sin embargo, no se puede asumir que las instituciones y programas no acreditados tengan una baja calidad. La acreditación es voluntaria y muchas instituciones no ven la necesidad o beneficio de someterse al proceso de evaluación, especialmente si consideran que pocas instituciones o programas de su tipo la consiguen.

Un instrumento más reciente para la evaluación de la calidad de la prestación de la educación superior son las pruebas SABER PRO, diseñadas y administradas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, ICFES, el cual está encargado de todas las pruebas y exámenes estandarizados nacionales. Las novedosas pruebas SABER PRO son presentadas por estudiantes de pregrado que terminaron satisfactoriamente por lo menos el 75% de los créditos académicos de su programa. Los resultados de estas pruebas se pueden comparar directamente con los resultados de las pruebas SABER 11, que se presentan al terminar la educación media; esto permite evaluar el valor agregado por cada institución en particular y por el sistema en general, de la manera que lo han intentado otros países. El Cuadro 5.2 describe este avance pionero colombiano en mayor detalle.

Tabla 5.2. **Instituciones y programas con AAC, por tipo (diciembre del 2013)**

Tipo de IES	Número de instituciones	Número (%) de instituciones con AAC	Número de programas	Número (%) de programas con AAC
Técnica	36	0 (0)	373	3 (0,8)
Tecnológico	50	4 (8)	801	22 (2,7)
Institución universitaria/ escuela tecnológica	119	2 (2)	1.964	125 (6,4)
Universidad	81	27 (33)	6.470	663 (10,2)
Total	286	33 (11,5)	9.608	813 (8,5)

Fuente: CESU (2014), *Acuerdo por lo Superior 2034: Propuesta de Política Pública para la Excelencia de la Educación Superior en Colombia en el Escenario de la Paz*, Consejo Nacional de Educación Superior, www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articulos-319917_recurso_1.pdf.

Cuadro 5.2. Pruebas SABER PRO

Las pruebas SABER PRO (anteriormente Estado de Calidad de la Educación Superior) son un conjunto de exámenes de salida de la educación superior. Estos exámenes evalúan las competencias individuales de los estudiantes de último año de pregrado y desde el 2010 son obligatorias para graduarse de las instituciones colombianas de educación superior. Este programa innovador fue diseñado para crear indicadores de educación superior que brinden una evaluación auténtica de los resultados de la educación superior, para documentar el proceso pedagógico y los enfoques institucionales a la educación superior y monitorear las tendencias de desempeño. Se encuentran a la vanguardia de la teoría actual sobre medición de resultados de educación superior y proporcionan información valiosa sobre la rendición de cuentas, así como mediciones del valor añadido por las instituciones de educación superior, en combinación con resultados de las pruebas SABER 11.

Las pruebas SABER PRO ahora incluyen cinco exámenes de competencias genéricas, redacción, lectura crítica, razonamiento cuantitativo, inglés y competencias ciudadanas, y examinan una serie de "competencias comunes" correspondientes al programa cursado. El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Calidad de la Educación (ICFES) ha establecido 30 grupos de referencia que agrupan programas académicos con características similares y cubren 22 áreas académicas. Estos 30 grupos de referencia facilitan el proceso de obtención de resultados equiparables entre disciplinas de los exámenes de competencias comunes y diferencian el análisis de resultados según los tres niveles de institución: técnica, tecnológica y universitaria.

Los sistemas de información también forman parte importante del sector de las instituciones de educación superior, proporcionándole al MEN, a las IES y a partes interesadas claves los datos estadísticos y el análisis sobre la calidad de las instituciones y programas, así como otros indicadores de desempeño. Los sistemas de información sobre la educación superior en Colombia incluyen:

- El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), un servicio estadístico que recopila, disemina y organiza información relativa a la planificación, monitoreo, examen, evaluación e inspección de la educación superior colombiana.
- El Observatorio Laboral para la Educación (OLE), el cual recopila información estadística sobre graduados, salarios promedio pagados a los recién incorporados al mercado laboral, cursos o programas en las regiones y el desempeño de los graduados en el mercado laboral.
- El Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES), el cual monitorea las tasas de deserción de la educación superior y relaciona el reclutamiento y la retención con las características de los estudiantes.

- El Sistema de Información para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES), el cual proporciona estadísticas, indicadores e informes sobre el estado de registro y acreditación de los programas e instituciones.

Más recientemente, en el 2015, el gobierno introdujo el Modelo de Indicadores del Desempeño de la Educación (MIDE) para suministrar información comparativa sobre las dimensiones esenciales de la calidad institucional, incluido el desempeño estudiantil en las pruebas SABER PRO, las tasas de graduación, la investigación, la capacidad institucional y la internacionalización. El MIDE incluye una clasificación del desempeño de 187 universidades e instituciones universitarias (véase el Aspecto 2 de la política).

Tendencias de acceso, equidad y calidad

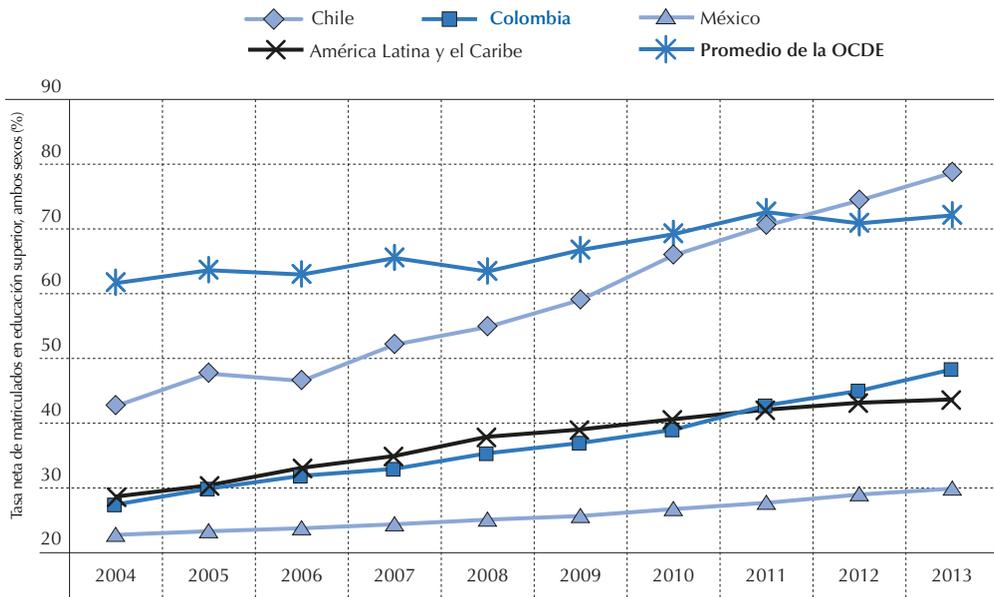
En el 2013, 2,1 millones de estudiantes se matricularon en educación superior en Colombia, una tasa neta de matriculación del 48% comparada con solo el 28% en el 2004. Esta tasa es similar al promedio de América Latina y el Caribe (44%) aunque está claramente por debajo de los niveles alcanzados por Chile (79%) y el promedio de la OCDE (72%) (Figura 5.5) (UNESCO-UIS, 2015).

En Colombia, la distribución de las matrículas entre instituciones del sector público y privado es bastante homogénea: en el 2013, el 52% de los estudiantes estaban matriculados en el sector público. Sin embargo, la participación de la población estudiantil en las instituciones privadas ha venido creciendo, lenta pero consistentemente, del 45% en el 2009 al 48% en el 2013 (CESU, 2014). Si se comparan con otros países de América Latina, las matrículas en el sector privado están en el intervalo promedio, muy por debajo de Chile (84%) y Brasil (71%), pero por encima de Uruguay (14%) o Argentina (26%) (UNESCO-UIS, 2015; año más reciente disponible⁷).

De todos los programas, la mayoría de estudiantes cursa programas de licenciatura, seguidos por estudiantes de tecnología (Tabla 5.3). El gobierno colombiano ha tratado de motivar a un mayor número de estudiantes de educación superior a ingresar a programas técnicos y tecnológicos en aras de la economía nacional, con cierto éxito. Si bien la Tabla 5.3 muestra que las matrículas en formación técnica profesional descendieron cerca del 4% durante el periodo entre 2010 y 2013, las tasas de variación de cada año fueron del -50% en el 2010, -11% en el 2011, -4% en el 2012 y +6% en el 2013, lo que indica que parece que se revirtió un descenso agudo en el interés de formación a este nivel. La formación tecnológica creció en popularidad cada año desde el 2010 hasta el 2013, aunque el crecimiento fue más notorio en el 2010, en el 51%. Es posible que algunos programas hayan subido

de categoría o fueran reclasificados de formación técnica profesional a tecnológica en dicho año.

Figura 5.5 Tasa neta de matrículas en educación superior, por país (2004-2013)



Fuente: UNESCO-UIS (2015), “Browse by theme: Education”, *Data Centre*, UNESCO Institute for Statistics, www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx (consultado el 10 de julio del 2015).

La alta tasa de deserción del sistema de educación superior colombiano lo hace considerablemente ineficiente. Un estudio de la tasa de deserción por grupo concluyó lo siguiente: “en promedio, uno de dos casos no termina sus estudios de educación superior. [...]

La tasa de deserción alcanza el 33% al final del primer semestre y el 71% en el décimo semestre. A nivel universitario, la tasa de deserción asciende del 19% en el primer semestre al 47% en el décimo semestre” (Melo, Ramos y Hernández, 2014). Las tasas de deserción más altas ocurrieron en los programas superiores de más bajo nivel, aunque estos son generalmente más cortos: en el 2013, la proporción de estudiantes que desertaron en el transcurso del programa fue del 45% en las universidades, del 54% en las instituciones tecnológicas y del 62% en las instituciones tecnológicas

profesionales. Muchos de aquellos que terminan sus estudios —si no la mayoría— tardan en completar los cursos más de la duración definida de los mismos. Únicamente cerca de un tercio de los estudiantes universitarios finaliza sus estudios en 14 semestres, aunque la mayoría de los programas tiene una duración definida de 5 años o 10 semestres.

Tabla 5.3. **Número de matriculados por nivel (2013*) y cambio en los porcentajes (2010-2013*)**

Nivel	Número de matriculados	Proporción del número total de matriculados (%)	Cambios anualizados en el número de matriculados 2010-2013 (%)
Técnico Profesional	83.483	4,0	-3,54
Tecnológico	604.410	28,7	10,39
Título de licenciatura	1.295.528	61,4	7,41
Especialización	82.515	3,9	10,99
Maestría	39.488	1,9	18,37
Doctorado	3.800	0,2	17,78
TOTAL	2.109.224	100,0	8,00

Nota: *Datos preliminares, MEN-SNIES.

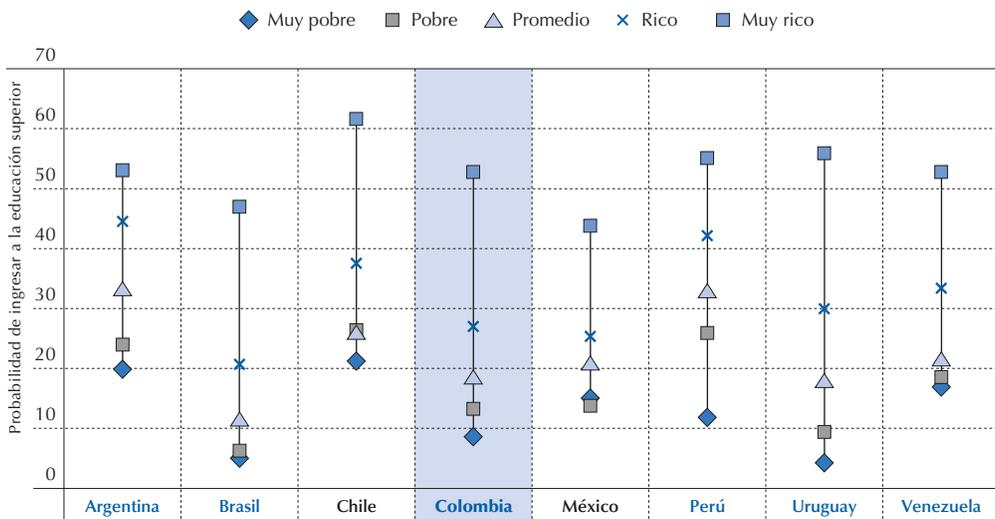
Fuente: CESU (2014), *Acuerdo por lo Superior 2034: Propuesta de Política Pública para la Excelencia de la Educación Superior en Colombia en el Escenario de la Paz*, Consejo Nacional de Educación Superior, www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articulos-319917_recurso_1.pdf.

Los recientes esfuerzos normativos han ayudado a reducir ligeramente las tasas de deserción (véase el Aspecto 1 de la política). Entre los años 2004 y 2013, la tasa de deserción por grupo descendió del 48% al 45% y la tasa de deserción por año descendió del 16% al 10% (MEN, 2014). Aunque la tendencia es a la baja, las tasas de deserción siguen siendo ineficientemente altas y las tasas de finalización de estudios ineficientemente bajas. La deserción es también una cuestión de equidad. Las tasas más altas de deserción ocurren precisamente en los grupos que el gobierno se esfuerza por atraer al sistema superior en mayores cantidades: estudiantes técnicos y tecnológicos, estudiantes de familias más pobres o con menos formación y aquellos provenientes de regiones y centros educativos subrepresentados.

Colombia también enfrenta otras preocupaciones de acceso y de equidad. El primer aspecto importante es la equidad entre distintos grupos socioeconómicos. En el 2011, mientras que el 53% de los jóvenes del quintil más adinerado de Colombia se matriculó en educación superior, la cifra fue apenas del 9% en el quintil más pobre; de los ocho países de América Latina en la Figura 5.6, solo Brasil y Uruguay matricularon una proporción inferior

de su juventud más pobre. La participación de los estudiantes de las familias menos favorecidas parece estar mejorando, aunque no a un ritmo que pudiera compensar tal desequilibrio. Del 2010 al 2013, la proporción de estudiantes con un ingreso familiar inferior al salario mínimo colombiano aumentó del 15% al 17% y la proporción de estudiantes con un ingreso familiar inferior a dos veces el salario mínimo aumentó del 56% al 59% (CESU, 2014). La participación de los estudiantes de familias que devengan siete o más veces el salario mínimo también aumentó en estos años, mientras que la participación de estudiantes cuyas familias ganan entre dos y siete salarios mínimos descendió. No obstante, los datos del sistema de información SPADIES confirman que, en general, los estudiantes de las familias más pobres tardan más en completar sus estudios y tienen más posibilidades de desertar antes de graduarse.

Figura 5.6 Probabilidad de ingresar a la educación superior, por quintil socioeconómico



Notas: año de referencia para Argentina, 2012; Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay, 2011; México, 2010; y Venezuela, 2006. los países que no pertenecen a la OCDE se muestran en azul.

Fuente: CEDLAS/Banco Mundial (2015) “Education”, Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata y Banco Mundial, <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/statistics-detalle.php?idE=37>.

El segundo aspecto importante en cuanto al acceso y la equidad es la desigualdad de oportunidades para estudiantes de distintos departamentos (regiones) de Colombia. Entre todos, representan más de dos tercios de todas

las matrículas en programas de pregrado, aunque albergan menos de la mitad de la población colombiana. En el 2013, la tasa neta de matriculados en educación superior por departamento colombiano variaba de menos del 15% en Vaupés, Putumayo y Amazonas a cerca del 60% en Quindío y Santander (CESU, 2014). Solo Bogotá y los departamentos de Antioquia y Valle del Cauca albergan el 67% de todas las instituciones con acreditación de alta calidad.

La Tabla 5.4 resume la situación de cada departamento con las tasas de matrícula y deserción, la cantidad de programas de calidad y los niveles de pobreza, y presenta apenas algunas de las numerosas diferencias entre las regiones de Colombia. Los bachilleres del Distrito Capital de Bogotá tienen opción de 280 programas acreditados y la mayoría de sus pares continuarán sus estudios superiores. Igualmente, los egresados con alto rendimiento, nacidos en Sucre, solo tendrán la opción de dos programas de calidad, o tendrán que buscar recursos para viajar a otro departamento. Ellos representarán una minoría en la elección de matricularse en educación superior, y enfrentarán una probabilidad de deserción de más de uno de cada diez.

Tabla 5.4. Tasa de cobertura y deserción, número de programas acreditados y niveles de pobreza, por departamento (2013)

Departamento	Tasa neta de matriculados (%)	Programas acreditados (2014)	Tasa de deserción anual (%)	Nivel de pobreza (%)
Amazonas	9,1	1	n/a	n/a
Antioquia	49,5	191	10,8	24,2
Arauca	13,6	n/a	n/a	n/a
Atlántico	49,3	32	10,7	32,4
Bogotá D.C.	92,5	280	10,9	10,2
Bolívar	35,7	33	13,5	41,8
Boyacá	48,9	20	8,1	39,3
Caldas	45,2	32	7,3	32,2
Caquetá	20,9	n/a	12,6	42,4
Casanare	25,7	n/a	16,8	n/a
Cauca	28,4	8	8,7	58,4
Cesar	28,3	1	12,9	44,8
Chocó	23,8	n/a	8,3	63,1
Córdoba	22,5	7	10,3	51,8
Cundinamarca	26,5	13	7,0	18,9

Tabla 5.4. Tasa de cobertura y deserción, número de programas acreditados y niveles de pobreza, por departamento (2013) (Continuación)

Departamento	Tasa neta de matriculados (%)	Programas acreditados (2014)	Tasa de deserción anual (%)	Nivel de pobreza (%)
Guainía	10,1	n/a	n/a	n/a
Guaviare	16,4	n/a	n/a	n/a
Huila	17,0	9	8,2	47,3
La Guajira	31,0	n/a	12,0	55,8
Magdalena	30,2	7	11,8	50,5
Meta	34,1	2	9,7	27,1
Nariño	23	11	10,3	47,6
Norte de Santander	46,2	5	10,5	39,4
Putumayo	10,5	n/a	n/a	n/a
Quindío	61,2	8	12,6	35,6
Risaralda	51,3	25	13,3	28,8
San Andrés	17,8	n/a	n/a	n/a
Santander	59,7	35	9,8	19,5
Sucre	21,8	2	13,2	47,3
Tolima	36,0	14	9,8	34,8
Valle del Cauca	37,0	75	13,5	27,2
Vaupés	7,4	n/a	n/a	n/a
Vichada	10,0	n/a	n/a	n/a
Nacional	45,5	813	10,4	30,6

n/a hace referencia a los datos que no están disponibles en la fuente determinada. Todos los indicadores corresponden a 2013, salvo que se indique lo contrario.

Fuentes: DANE (2015), “Pobreza y desigualdad”, *Pobreza y Condiciones de Vida*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/pobreza; MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá; CESU (2014), *Acuerdo por lo Superior 2034: Propuesta de Política Pública para la Excelencia de la Educación Superior en Colombia en el Escenario de la Paz*, Consejo Nacional de Educación Superior, www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articulos-319917_recurso_1.pdf.

Resulta difícil medir la calidad de la educación superior de un país. Los sistemas de educación superior nacional varían tanto que no existe un método internacional acordado para evaluar su calidad. Las comparaciones entre países son más justificables en el nivel superior de cada sistema nacional, donde las mejores universidades operan internacionalmente y están dispuestas a ser examinadas mediante estándares internacionales, en comparación con

sus pares. Colombia tenía únicamente cinco universidades en la lista QS de las mejores 50 universidades en América Latina en el 2015, aunque incluía la Universidad de Los Andes en el puesto 7 y la Universidad Nacional en el puesto 13 (Quacquarelli Symonds, 2015). En cambio, Brasil tenía 17, incluidas 5 entre las 10 mejores; Chile tenía 8, incluidas las de los puestos 3 y 4; México tenía 7, incluidas las de los puestos 6 y 9; y Argentina tenía 8, pero la más alta estaba en el puesto 15.

Las revisiones entre países han identificado una serie de características comúnmente asociadas con la educación superior de alta calidad (OCDE, 2008). Estas incluyen, entre otras, los estándares de ingreso de los estudiantes de educación superior, la cantidad de estudiantes que avanzan de pregrado a niveles más altos de estudio y las cualificaciones del personal académico. Para Colombia, los datos de estos indicadores representan preocupaciones importantes sobre la calidad. Por ejemplo, muchos estudiantes que ingresan al sistema de educación superior no están bien preparados para el aprendizaje. En el 2013, solo el 32% de los estudiantes de escuelas y colegios públicos y el 68% de los estudiantes de colegios privados tuvieron un desempeño por encima del promedio (niveles alto, superior y muy superior) en las pruebas SABER 11 (véase el Capítulo 4). Asimismo, el 32% de los estudiantes de escuelas y colegios públicos y el 16% de los estudiantes de escuelas y colegios privados tuvieron un desempeño por debajo del estándar (niveles bajo e inferior). Esto señala algunos de los retos que las instituciones de educación superior en Colombia enfrentan en su intento por alcanzar estándares internacionales, ayudar a sus estudiantes a cumplir sus aspiraciones de más estudio y empleo, y satisfacer las necesidades de competencias de la economía local y nacional.

El análisis de los resultados de las pruebas SABER PRO del 2014 muestra una cuota importante de bajo desempeño entre estudiantes en todas las áreas de la evaluación. En razonamiento cuantitativo, el 70% obtuvo una puntuación en el nivel 1 de 3. El dominio del inglés y las competencias de escritura también podrían mejorar, puesto que solo el 25% de los estudiantes obtuvieron un nivel intermedio (nivel B) o superior en la prueba de dominio del inglés y solo el 45% de los estudiantes demostró niveles aceptables (por encima del nivel 5 de 8) en la sección de escritura. Como era de esperarse, los programas universitarios representan la mayor parte de los mejores desempeños en comparación con otras instituciones, con un 14% de estudiantes universitarios con puntuaciones en el nivel más alto de razonamiento cuantitativo y lectura crítica, comparado con solo el 6% de estudiantes no universitarios (ICFES, 2014).

En comparación con sus pares en países de la OCDE, muy pocos estudiantes en Colombia avanzan de pregrado a niveles superiores de estudio, aunque las cifras han aumentado. La cantidad de estudiantes que obtuvieron

un título de maestría ascendió de 5.935 en el 2010 a 10.453 en el 2013, y la cantidad de aquellos que obtuvieron un título de doctorado ascendió de 211 a 329 durante el mismo periodo de tiempo (MEN, 2015a). El aumento sostenido de la cantidad de estudiantes que avanzan hacia niveles de posgrado ha contribuido al incremento del profesorado de educación superior y de sus niveles de cualificación. Del 2002 al 2013, la cantidad de profesores de educación superior aumentó el 40%, aunque el número de estudiantes aumentó el 113% (UNESCO-UIS, 2015). Si bien había más profesores de educación superior con títulos de doctorado en el 2013 que en el 2010 (Tabla 5.5), estos representan una pequeña proporción de la totalidad del personal, muy por debajo de los niveles en los países de la OCDE y en muchos países de América Latina. Por ejemplo, en Chile, en el 2012, cerca del 40% del personal académico en las universidades tenía un título de maestría o doctorado (MEN, 2015a).

Tabla 5.5. Personal académico, por nivel educativo (2010 y 2013)

Nivel educativo	2010		2013	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Pregrado	34.026	32,4%	43.801	37,5%
Especialización	37.496	35,7%	39.556	33,9%
Maestría	27.048	25,7%	26.668	22,8%
Doctorado	6.595	6,3%	6.794	5,8%
Total	105.165	--	116.819	--

Nota: según datos preliminares de MEN-SNIES del 2013; hasta el 10 de mayo del 2013.

Fuente: CESU (2014), *Acuerdo por lo Superior 2034: Propuesta de Política Pública para la Excelencia de la Educación Superior en Colombia en el Escenario de la Paz*, Consejo Nacional de Educación Superior, www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articulos-319917_recurso_1.pdf.

Aspectos clave de la política educativa

El gobierno colombiano busca implementar una ley para establecer un Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET). El objetivo general, al igual que el de los esfuerzos de reforma a todo nivel, es cerrar las brechas de acceso y calidad de la educación entre individuos, grupos poblacionales y regiones, y llevar el país hacia altos estándares internacionales. Esta sección examina las políticas que le permitirán a Colombia atraer y acoger un cuerpo estudiantil cada vez más amplio y diverso, y, al mismo tiempo, asegurar y mejorar la calidad. Igualmente, se analiza cómo Colombia puede gestionar esta transformación equitativamente en todo el país y cómo puede asegurar

que se cumplan las aspiraciones de los estudiantes y las necesidades de su creciente economía. Por último, examina cambios en la gestión y financiación de la educación superior que podrían ayudar a Colombia a encaminar estas reformas satisfactoriamente.

Aspecto 1 de la política: Ampliar el acceso y mejorar la equidad

Los jóvenes de las familias menos favorecidas en Colombia enfrentan una mayor gama y combinación de posibles dificultades de acceso a la educación superior, más que la mayoría de estudiantes. En comparación con los egresados escolares promedio, ellos tienen más probabilidades de haber tenido menos preparación para la educación superior en la educación media y alcanzar puntuaciones más bajas en las pruebas SABER 11. Otros miembros de estas familias tienen muchas menos probabilidades de haber cursado educación superior, y por lo tanto les ofrecerán un apoyo menos favorable en cuanto a la selección de una institución y un programa adecuado y al análisis de los requisitos de ingreso, por lo cual tendrán menos posibilidades de ingresar a la institución seleccionada. Si viven en departamentos o zonas rurales relativamente pobres, puede existir una gama muy limitada de oportunidades de educación superior a su alcance desde su lugar de residencia. Sin un crédito del ICETEX, difícilmente podrán ingresar a la educación superior; pero el ICETEX actualmente no puede cubrir el 40% de las solicitudes. Si superan todos estos obstáculos e ingresan a la educación superior con un crédito, tendrán más dificultades para desenvolverse económicamente. Desde un punto de vista estadístico, están en mayor riesgo de desertar que los estudiantes promedio, y si se gradúan, lo más probable es que les tome más tiempo y adquieran una deuda mayor que el promedio. Colombia ha presentado una serie de políticas para ayudar a los estudiantes de bajos ingresos a superar estas barreras. Esta sección examina los enfoques adoptados y las formas en que su impacto podría potenciarse en cuatro áreas importantes de la reforma de la política: gestionar la transición desde la educación media, reducir las tasas de deserción, mejorar el apoyo financiero y reducir las inequidades regionales.

Ayudar a los estudiantes a tomar decisiones informadas

Los estudiantes necesitan seleccionar la institución y el programa de educación superior que responda mejor a sus necesidades y habilidades, y que les proporcione las mejores oportunidades de empleo. Esto es especialmente importante para los estudiantes de familias de bajos ingresos que generalmente no pueden contar con la orientación de sus padres de familia y que enfrentan altos costos de oportunidad y riesgos financieros en la selección de opciones para continuar sus estudios. Los centros educativos

pueden apoyar a los estudiantes a analizar esta difícil decisión brindando mejor orientación y servicios de consejería (véase el Capítulo 4). Aunque para lograrlo, los centros educativos y los estudiantes necesitan acceder a información confiable sobre los cursos disponibles en las instituciones de educación superior, los procedimientos de aplicación y la rentabilidad de las mejores oportunidades de empleo que los distintos programas pueden ofrecer.

No todos los programas ofrecen la misma rentabilidad en el mercado laboral a sus graduados. El Observatorio Laboral para la Educación (OLE), proporciona información amplia y potencialmente muy útil sobre el valor de los distintos programas de educación superior en el mercado laboral. La Tabla 5.6 muestra el valor relativo de los distintos títulos según la base de datos del Observatorio Laboral para la Educación. Tales datos acumulados sugieren que no solo la educación superior aporta beneficios a los graduados en comparación con los egresados de la educación media, independientemente del nivel del título o de la institución a la que haya asistido, sino que los beneficios son mayores a medida que aumentan los niveles de formación (aunque la ventaja, en cada nivel, se redujo ligeramente entre los años 2012 y 2013).

Tabla 5.6. **Valor relativo de los distintos certificados o títulos (2012 y 2013)**

Valor de un título de bachiller = 100

Nivel de graduación	2012	2013
Título de bachiller	100	100
Título de técnico laboral	141	135
Educación superior		
Cualificación técnica profesional	159	152
Cualificación tecnológica	170	163
Título de licenciatura	254	250
Especialización	432	430
Título de maestría	580	547
Doctorado	868	840

Fuente:: OLE (s. d.), “Estadística de interés”, página web del Observatorio Laboral Para la Educación, www.graduadoscolombia.edu.co, varias fechas.

Durante la visita de revisión, las partes interesadas indicaron reiteradamente la percepción de que la rentabilidad de un título de licenciatura es mayor que la de una cualificación técnica o tecnológica y afirmaron que esto se reflejaba en las decisiones de los estudiantes, según las cuales las universidades en Colombia reciben muchas más aplicaciones de cupos para

títulos de licenciatura que las de títulos tecnológicos en las instituciones técnicas y tecnológicas. Sin embargo, un estudio reciente de educación superior en Chile y Colombia encontró que la rentabilidad económica de la educación superior depende fundamentalmente del proveedor, de la calidad del programa y de qué tanto satisface las necesidades del empleador, lo cual puede ser negativo (BID, 2015). Los autores concluyeron que, en promedio, el 70% de los estudiantes universitarios y solo el 41% de los estudiantes técnicos y tecnológicos de Colombia podrían esperar rentabilidad neta positiva de su graduación. En cuanto a ciertos títulos (por ejemplo, contaduría pública), la elección de una orientación técnica podría ser la mejor opción, y en muchas disciplinas, algunas instituciones técnicas y tecnológicas ofrecen más rentabilidad que ciertas universidades.

Las cifras del OLE posiblemente sean valiosas para los estudiantes, pero es difícil explorar el sistema y la información no está consolidada de una manera útil para los estudiantes. Por ejemplo, los datos del OLE pueden ser desglosados por categoría de título, programa e institución de educación superior, permitiendo la comparación entre los resultados de los distintos programas e instituciones en el mercado laboral. Sin embargo, los estudiantes deben analizar los datos y efectuar las comparaciones por ellos mismos, lo cual aumenta la posibilidad de una interpretación errada. Puesto que los resultados obtenidos en el mercado laboral son tan importantes en la elección de institución y programa por parte de los estudiantes, sería muy útil presentar estos datos desglosados por proveedor y por curso. El OLE podría calcular y publicar ese indicador como parte del conjunto de información disponible, o podría facilitar el algoritmo en su página web para que los interesados puedan introducir los datos clave y generar ellos mismos la tasa de rentabilidad. La publicación de las tasas de rentabilidad animaría a las instituciones de educación superior a trabajar con los empresarios a fin de garantizar que los graduados encuentren trabajos bien remunerados. Esto también contribuiría al objetivo del gobierno de atraer más estudiantes a aquellos programas que son los más importantes para la economía del país. Una mejora adicional consistiría en incluir información sobre los graduados del SENA en el sistema del OLE. En la actualidad, el OLE no publica los resultados obtenidos en el mercado laboral por la mayoría de los programas técnicos y tecnológicos del SENA.

Otro reto adicional se relaciona con la dificultad de navegación a través de los procedimientos de admisión de las instituciones de educación superior colombianas (OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013). Los estudiantes deben presentar una solicitud aparte para cada institución a la que desean ingresar y debido a la autonomía de las instituciones de educación superior, cada una de ellas define sus propios criterios de admisión adicionales al requisito básico de aprobación de las pruebas SABER 11. No hay una fuente central que enumere las disposiciones y criterios de ingreso de cada institución, ni una fecha límite

única de presentación de solicitud ni de comunicación al estudiante sobre su aceptación. Algunos países cuentan con entidades centralizadas que procesan todas las solicitudes de ingreso a las instituciones de educación superior y eliminan las solicitudes duplicadas, a fin de beneficiar a otros estudiantes. Por ejemplo, el servicio de admisión a universidades e institutos superiores en el Reino Unido (UCAS) y el servicio de información administrado por el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), para aquellos que presentan el examen de admisión a la universidad en Chile. Estas entidades facilitan el proceso de solicitar un cupo y reducen los costos administrativos de las instituciones de educación superior. También disipan cualquier sospecha de asignación de cupos por otros motivos distintos al mérito, tales como pagos no declarados, nepotismo o discriminación de estudiantes de grupos específicos. Un servicio de información centralizado para el procesamiento, recopilación y consolidación de datos de admisiones a la educación superior en Colombia reflejaría el compromiso del gobierno con la garantía de la transparencia y la imparcialidad en decisiones de asignación de cupos, decisiones que son vitales para las opciones de vida de los jóvenes y para cumplir con los objetivos del gobierno relativos al acceso a la educación.

Reducir las tasas de deserción y mejorar la retención y la finalización de estudios

Para hacer frente a las altas tasas de deserción y no finalización de estudios de manera eficaz, es necesario entender las causas subyacentes. El sistema de monitoreo de la deserción estudiantil en Colombia, Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES), ofrece datos exhaustivos sobre los factores y las características de los estudiantes asociadas a las diferentes tasas de deserción. La información del SPADIES indica que las tasas de deserción son superiores en el primer semestre y disminuyen gradualmente en adelante. Las tasas de deserción tienden a decrecer a medida que aumenta la puntuación de las pruebas SABER 11, los ingresos y bienestar del hogar y la educación de la madre. Estas tasas son más bajas en las mujeres y varían por departamento colombiano (Tabla 5.6). Las tasas de deserción son más altas entre aquellos que estaban empleados cuando presentaron sus pruebas SABER 11 y quienes se encuentran en los niveles inferiores de educación superior; las instituciones técnicas y tecnológicas tienen tasas de deserción más altas que otras instituciones de educación superior, a pesar de ofrecer programas más cortos. Las tasas de deserción varían también según la disciplina, siendo las ciencias de la salud las que presentan las tasas más bajas y la formación en agronomía y veterinaria, las tasas más altas (MEN, 2014).

Al igual que otros sistemas de información en Colombia, el SPADIES podría aprovecharse aún más e integrarse con otros sistemas de información

para ofrecer orientación más útil a los legisladores. Por ejemplo, las autoridades y las instituciones de educación superior podrían usarlo mejor para resaltar las áreas de debilidad, diseñar estrategias de mejoramiento y mejorar la eficacia de la asignación de recursos. También es importante conocer las razones que los estudiantes mismos dan sobre su deserción, pero el SPADIES no registra tal información. Las instituciones de educación superior mantienen un registro para fines internos, que generalmente clasifica las razones como académicas, económicas/financieras o personales; sin embargo, no se les exige compartir tal información con el gobierno y no existe un sistema de comparación de información entre todos los proveedores.

El problema principal que enfrenta el sistema de educación superior en Colombia es la falta de preparación para la universidad de muchos estudiantes que abandonan el bachillerato, un aspecto reportado en el informe de la OCDE-Banco Mundial 2012 (OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013). La información del SPADIES y de los mismos estudiantes sugiere que la preparación escolar inadecuada es uno de los factores que más influye en las tasas de deserción en Colombia, y está relacionada estrechamente con otros factores de presión financieros y personales que llevan a los estudiantes a salir del sistema en medio de su lucha por adaptarse a distintos ambientes de aprendizaje, sin poder alcanzar los estándares exigidos y teniendo que mantenerse económicamente a sí mismos por periodos más prolongados a medida que quedan más rezagados. A menos que empiecen tarde la primaria o que repitan grados, los jóvenes colombianos salen del colegio e ingresan a sistemas de educación superior a los 17 años, muy jóvenes en comparación con la mayoría de países de la OCDE y otros países en América Latina como Argentina, Brasil y Chile, donde terminan la educación secundaria a los 18 años. Los resultados de las pruebas SABER 11 indican que la mayoría no ha obtenido las competencias necesarias para el aprendizaje avanzado, tales como autonomía de estudio, razonamiento complejo y solución de problemas (véanse los Capítulos 3 y 4). Los títulos conocidos como licenciaturas en América Latina tienen una duración prevista de cinco años en Colombia y los programas técnicos y tecnológicos, tres años, con una duración comparable a los programas en la mayoría de países de América Latina. Sin embargo, los estudiantes que abandonan la educación media generalmente son mayores y cuentan con más años de escolarización.

El informe de revisión de la OCDE-Banco Mundial 2012 presentaba varias opciones para enfrentar esta falta de preparación para la universidad, entre ellas se sugería un año adicional de escolaridad, el Grado 12 (OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013). La introducción de un año adicional no parece factible ante la necesidad urgente de garantizar la matrícula de todos los niños en el grado de transición y los compromisos actuales para alcanzar la jornada completa y avanzar hacia una matrícula universal en la educación media. Esto resalta la importancia del desarrollo de estrategias y ajustes de enfoques

tradicionales de enseñanza por parte de las instituciones de educación superior, a fin de recibir y apoyar a una mayor diversidad de estudiantes, muchos de ellos con debilidades en sus competencias.

Entre los enfoques favorables implementados por algunas instituciones de educación superior y que fueron observados por el equipo están: 1) monitoreo permanente del progreso de los estudiantes en comparación con los resultados esperados, a fin de identificar oportunamente a los estudiantes en riesgo de desertar y proporcionarles apoyo extra para ponerse al día sin tener que repetir grados o semestres; 2) métodos de enseñanza más enfocados en los estudiantes, menos dirigidos y más participativos; 3) formar profesores para diagnosticar las áreas de debilidad de los estudiantes y ofrecerles ayuda adaptada; 4) disponer de cursos de recuperación de matemáticas y lenguaje, preferiblemente en línea, para que los estudiantes los aprovechen a su conveniencia; 5) agregar semanas adicionales al comienzo de los semestres de tutoría especial para ayudar a quienes tengan problemas a mejorar sus competencias generales; 6) conformar un centro de consejería, tutoría y asesoría dedicado para los estudiantes que enfrentan problemas (esto es particularmente importante para los estudiantes de primer semestre, donde el riesgo de deserción es mayor); e 7) intercambiar experiencias entre instituciones, compartir conocimientos y mejores prácticas para evitar la deserción estudiantil y alcanzar la graduación a tiempo para todos.

El SPADIES registra un aumento gradual pero significativo de la cantidad de estudiantes que reciben apoyo académico u otro tipo de apoyo no financiero de parte de sus instituciones. El "apoyo académico" ofrecido al 2% de los estudiantes en el segundo semestre del 2004 aumentó al 7% de los estudiantes en el segundo semestre del 2014. "Otras formas de apoyo" aumentaron del 2% de los estudiantes en el segundo semestre del 2004 al 5% de los estudiantes en el primer semestre del 2014. No obstante, estas cifras siguen siendo muy pequeñas. Las instituciones de educación superior deben esforzarse mucho más por apoyar a los estudiantes con debilidades en sus competencias básicas para que tengan oportunidades justas de finalizar sus estudios de manera exitosa. Una posible opción serían cursos complementarios ofrecidos a todos los estudiantes, ya sea en la institución donde han sido aceptados o en otras instituciones de educación con las cuales su institución haya establecido convenios, para elevar su nivel de tal forma que puedan participar plenamente en un programa de educación superior.

La evidencia indica que el apoyo académico contribuiría de manera más eficiente a reducir las tasas de deserción, si se acompaña de apoyo financiero (OCDE, 2012; OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013). Un objetivo importante del sistema crediticio ICETEX es reducir las tasas de deserción mediante la reducción o eliminación de los motivos económicos o financieros de la misma. La tasa de deserción promedio de estudiantes con crédito es

menor en cada semestre que el de estudiantes que no lo tienen, excepto con relación a los estudiantes con créditos de acceso de calidad a educación superior del ICETEX (créditos ACCES), un tipo especial de crédito diseñado para aumentar la cobertura de estudiantes menos favorecidos que obtienen puntuaciones altas en las pruebas SABER 11. Las tasas de supervivencia escolar de estos estudiantes durante el primer semestre son inferiores a las de aquellos que no tienen ningún tipo de crédito, aunque son mejores en todos los semestres posteriores. Cuanto más tiempo gozan de apoyo financiero, menos probabilidades hay de que estos estudiantes deserten. Esto confirma que los créditos del ICETEX, si están disponibles, son una forma eficaz de reducir o minimizar las tasas de deserción. No obstante, como se analiza más adelante, existen muchas otras formas mediante las cuales se podría mejorar el sistema de apoyo financiero en Colombia para respaldar mejor a los estudiantes menos favorecidos en su acceso y finalización oportuna de estudios de educación superior.

Fortalecer el apoyo financiero para los estudiantes de bajos ingresos

Un gran problema que por naturaleza afecta a los estudiantes de bajos ingresos mucho más que a otros estudiantes es el costo financiero de cursar estudios de educación superior. Los créditos del ICETEX ayudan a muchos estudiantes de familias más pobres a acceder a oportunidades de educación superior que de otra forma nunca hubieran podido tener. El porcentaje de estudiantes con apoyo financiero ha aumentado con el tiempo, desde menos del 5% en el primer semestre del 2002 al 20% en el segundo semestre del 2014 (MEN, 2015a).

Sin embargo, a pesar de los aumentos constantes en su presupuesto y la prioridad dada al apoyo de los estudiantes de bajos ingresos, la financiación estatal del ICETEX no puede brindarles apoyo a todos los estudiantes colombianos que lo merecen y cuyos recursos son limitados. Menos de uno en cinco estudiantes de educación superior se beneficia de créditos o becas estudiantiles del ICETEX. En el 2014, el 12% del apoyo del ICETEX fue destinado a estudiantes matriculados en instituciones técnicas y tecnológicas (que tienden a ser menos favorecidos), el 81% a estudiantes universitarios de pregrado, y el 7% a estudiantes de posgrado. Muchos de los estudiantes que cumplen con los requisitos y sus familias todavía consideran la financiación del ICETEX como un crédito de alto riesgo (CESU, 2014). Es motivo de preocupación que el 30% de los créditos otorgados por ACCES son créditos morosos. Esto refleja las dificultades que enfrentan los estudiantes de bajos ingresos para cumplir con las amortizaciones del crédito.

La información antes citada relativa al SPADIES sugiere que una mayor inversión en créditos reembolsables podría traer importantes mejoras en el

acceso. Desde el 2011, el gobierno colombiano ha intentado ayudar a más estudiantes de bajos ingresos a acceder a programas de educación superior mediante ajustes a las condiciones de crédito del ICETEX, como la reducción de la tasa de interés real a cero para estudiantes de estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, y aportando más fondos al portafolio de créditos (MEN, 2015a). En los casos adecuados se han otorgado subsidios de subsistencia, así como créditos para matrículas (140.646 estudiantes), o se ha condonado la deuda parcial o totalmente (550 estudiantes) (MEN, 2015a). Se preveían reformas adicionales en 2015, tales como la de créditos con interés cero mientras el estudiante esté matriculado, un año de periodo de gracia cuando el estudiante se gradúe y condonación del 100% del crédito tras la graduación para los estudiantes menos favorecidos, lo cual representa avances prometedores.

El equipo sugiere un enfoque en tres niveles para aumentar la cantidad de beneficiarios de crédito. En primer lugar, continuar con el reciente crecimiento gradual de asignación de presupuesto del MEN al ICETEX. Segundo, se deben intensificar los esfuerzos por identificar y obtener financiación de crédito estudiantil de otras fuentes, tales como el CREE y el impuesto de timbre o de retención. Tercero, si se presenta la ocasión de reformar el sistema de financiación de las asignaciones a las instituciones de educación superior (véase el Aspecto 3 de la política), se debe aprovechar la oportunidad para motivar y recompensar a las instituciones que organicen sus propios planes de apoyo financiero para los estudiantes mercederos y necesitados sin préstamos del ICETEX.

La nueva política emblemática del gobierno colombiano para apoyar a los estudiantes de familias de bajos ingresos a acceder a la educación superior de alta calidad es el nuevo programa de becas Ser Pilo Paga, el cual le otorgará becas a 10.000 estudiantes por año durante cuatro años a partir del 2014. Estos estudiantes recibirán préstamos y becas que cubren toda la matrícula y costos de subsistencia. Para cumplir con los requisitos, los estudiantes deben obtener puntuaciones por encima de un nivel definido en sus pruebas SABER 11 (inferiores si pertenecen a zonas rurales) y sus hogares deben estar por debajo del nivel 2 del SISBEN. A los estudiantes que cumplan con los requisitos se les garantiza un cupo en la institución de educación superior en que deseen estudiar, siempre que tenga una acreditación de alta calidad (AAC). Según los datos del MEN, a julio del 2015, 9.470 estudiantes cursaban estudios en las principales instituciones de educación superior en el país gracias a este programa, la mayor parte en Bogotá (37% de los estudiantes que alcanzaron una beca) y en Antioquia (19%).

El programa Ser Pilo Paga cuenta con muchos aspectos positivos. Este le permite a una gran cantidad de estudiantes que antes no tenía oportunidades acceder y asistir a las instituciones de educación superior de mejor calidad del país. Además, aporta financiación pública nueva y valiosa al sistema

de educación superior y tiene una forma interesante de garantizar que las universidades participantes hagan lo posible para asegurarse de que los estudiantes becados completen sus programas; si el estudiante abandona la universidad, no puede recuperar del gobierno el costo de su matrícula. Sin embargo, el costo por estudiante es mayor al esperado por el gobierno; durante el primer año, el 85% de los estudiantes becados decidieron estudiar en universidades privadas cuyas matrículas son mucho más altas que las de las universidades públicas, lo cual hizo necesaria una inyección de financiación extraordinaria de emergencia por parte del gobierno. Por lo tanto, el programa puede ayudarles a muchos menos estudiantes pobres con un monto determinado de dinero público que los créditos estándares del ICETEX, y los estudiantes que abandonan sus estudios quedan con deudas bastante grandes. Además, si bien los resultados de las pruebas SABER 11 y los niveles del SISBEN son los mejores y más accesibles puntos de referencia sobre competencias y pobreza, estas son mediciones imperfectas que no garantizan que cada solicitante exitoso sea más capaz, más trabajador y de una familia más necesitada que el resto de solicitantes que no fueron seleccionados. Antes de decidir si ampliar el programa *Ser Pilo Paga* o prolongarlo más allá del 2018, el gobierno debería encargar una evaluación independiente que tenga en cuenta todos estos aspectos.

Mejorar la equidad entre regiones

El informe CESU (Acuerdo por lo Superior 2034) (Cuadro 5.4) reconoce que uno de los retos más importantes que enfrenta el sistema colombiano de educación superior es alcanzar un mayor equilibrio regional en participación (CESU, 2014). Existen marcadas diferencias entre las regiones colombianas y al interior de las mismas respecto a las matrículas en la educación superior, la distribución de instituciones acreditadas de alta calidad y el gasto público (Tabla 5.4). El equipo puede confirmar estas inequidades de acceso y calidad a partir de las visitas institucionales al terreno. Se necesita un enfoque integral y multidimensional para enfrentar los desbalances regionales. El objetivo no debería ser simplemente aumentar los cupos, sino también garantizar que los cupos adicionales sean de buena calidad, ofrecerles opciones adecuadas a los estudiantes locales, que correspondan a las necesidades locales y contribuyan efectivamente al desarrollo económico local y regional.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 establece como objetivo garantizar que tres cuartos de los municipios colombianos tengan alguna prestación de educación superior para el año 2014. Este objetivo se cumplió: para el 2013, 555 más municipios colombianos del total de 1.122 lograron algún tipo de prestación de educación superior, para un total de 841 municipios (75%). El PND 2014-2018 ahora se enfoca en mejorar la calidad de la prestación, a fin de aumentar la participación en programas

de educación superior con acreditación de alta calidad, del 14% en 2013 al 20% para el 2018, y aumentar el número de departamentos con una tasa de matrícula en educación superior del 20%, de 25 en el 2014, a 33 para el 2018. Recientemente, Colombia introdujo un esquema competitivo de financiación a través del CREE, a fin de motivar a las instituciones de educación superior a aplicar a financiación adicional para desarrollar y mejorar la calidad de los programas en las regiones menos desarrolladas de Colombia.

La mayor parte de la estrategia gubernamental para ampliar el acceso a la educación superior en las regiones con pocos cupos ha consistido en establecer una red de Centros Regionales de Educación Superior (CERES). Los CERES dependen de alianzas regionales de recursos compartidos entre instituciones de educación superior, gobierno (local y nacional) y empleados, a fin de ofrecer programas pertinentes de educación superior que correspondan a las necesidades laborales locales. En el 2013, los CERES matricularon cerca de 36.168 estudiantes en 155 centros. Si bien este es un logro en términos de cantidad, su calidad ha generado preocupaciones (OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013). En 2014, el MEN llevó a cabo una evaluación de la capacidad, cobertura, calidad y pertinencia institucional de los CERES. La evaluación encontró que el 73% de los centros atienden estudiantes en municipios donde no existe ningún otro servicio de educación superior; sin embargo el graduado promedio de los CERES obtuvo una puntuación entre 1% y 4% más baja que sus pares en las pruebas SABER PRO. La evaluación recomienda fortalecer los lineamientos de creación y gestión de los centros, integrar la información de los CERES a los sistemas de información existentes y aumentar el acceso a pasantías y ayudas financieras para los estudiantes de los CERES. Sin embargo, según las políticas actuales, el MEN no pretende continuar ampliando ni desarrollando los CERES.

Una forma de mejorar la cobertura en las regiones insuficientemente representadas es el aprendizaje a distancia. Si bien no hay datos comparables a nivel internacional sobre el uso de programas por internet u otros programas de aprendizaje a distancia, los resultados de una encuesta de la OCDE sobre aprendizaje en línea en América Latina evidenciaron que las instituciones de educación superior constantemente tratan de encontrar formas de ampliar sus programas de aprendizaje virtual; el 74% de las universidades de América Latina encuestadas tiene estrategias establecidas de aprendizaje en línea, y el 21% está desarrollando alguna de estas estrategias en la actualidad (OCDE, 2015c). Una cantidad de instituciones de educación superior establecidas en Colombia ha comenzado a ofrecer educación a distancia, tradicional o virtual, en un intento por superar la desigualdad y dispersión de la población regional. Sin embargo, en comparación con otros países de América Latina y de la OCDE, los esfuerzos de las instituciones colombianas por explotar el potencial de la educación a distancia siguen siendo limitados (Altbach y Salmi, 2011). Aunque la matrícula en cursos por internet ha aumentado

76% entre 2011 y 2013 —en comparación con un aumento del 12% en programas presenciales durante el mismo periodo—, las tasas de participación siguen siendo sumamente bajas. En 2013, solo el 1,3% de los estudiantes participaron en programas por internet, con un 12% matriculado en cursos tradicionales de aprendizaje a distancia (MEN, 2015a). La ampliación de estos programas, especialmente el aprendizaje a distancia en línea, podría ser una contribución importante para remediar los desbalances regionales en el futuro.

Los beneficios del aprendizaje a distancia incluyen la posibilidad infinita de ampliación y el costo de prestación relativamente bajo, una vez que los programas y los materiales del programa han sido desarrollados. Un aprendizaje combinado, en el cual los estudiantes aprenden de forma remota pero también se benefician de instrucción presencial, puede ser especialmente eficaz en situaciones como la de Colombia, donde los estudiantes pueden carecer de competencias de autonomía en el estudio. Otros países con grandes zonas rurales subdesarrolladas como India, Tailandia y Turquía han utilizado el aprendizaje a distancia o combinado para ampliar el acceso a las poblaciones y grupos desfavorecidos. Es vital garantizar que los programas de aprendizaje a distancia ofrecidos a los jóvenes que no pueden asistir a las instituciones de educación superior tengan tan buena calidad y pertinencia como los cursos presenciales equivalentes y que las disposiciones de aprendizaje a distancia incluyan suficiente apoyo pedagógico y orientación. Esto requiere ajustes al futuro sistema de aseguramiento de calidad, un tema que examinaremos más adelante. Colombia también podría considerar la formación de una institución de educación superior o red de instituciones de educación superior dedicada a desarrollar aprendizaje en línea y a ofrecer programas en línea.

Si los esfuerzos para mejorar la cobertura de la educación superior buscan reducir las diferencias socioeconómicas entre regiones, será crucial que los programas satisfagan las demandas de las economías locales. La falta de compromiso de los empleadores en cuanto a la gestión y prestación de la educación superior implica que tanto esta como la formación ofrecida a menudo está desconectada del desarrollo local y las necesidades de empleo. Para enfrentar esta desconexión, será necesario un enfoque más proactivo del gobierno departamental y municipal, a fin de vincular las instituciones de educación superior con la economía local y orientar el diseño de los programas de educación superior hacia el apoyo de las prioridades de desarrollo local. Antioquia ofrece un ejemplo de cómo la buena cooperación entre las instituciones de educación superior, las empresas y el gobierno puede forjar un sistema de educación superior que contribuya a la economía local, el mercado laboral, la investigación y el desarrollo (Cuadro 5.3). Las consultas regionales organizadas por el CESU para desarrollar el informe del Acuerdo por lo Superior 2034 ofrecen ideas adicionales para el fortalecimiento de ecosistemas locales de competencias. Uno de los aspectos

más importantes de las consultas del CESU fueron las mesas de trabajo regionales, que permitieron que las instituciones de educación superior y otras partes interesadas —entre ellas las empresas locales— debatieran sobre las inquietudes comunes y resaltarán los desafíos locales específicos en un diálogo nacional sobre políticas. Colombia podría considerar la institucionalización de tales plataformas. Una forma sería la creación de consejos regionales de coordinación, reuniendo representantes de las instituciones de educación superior, autoridades departamentales y el sector privado, quienes pueden crear confianza y entendimiento entre las empresas y la comunidad académica, promover la coordinación de servicios educativos entre distintas localidades y niveles de educación superior, y garantizar que la prestación y los programas de educación superior tengan totalmente en cuenta las necesidades del mercado laboral local, y de este modo mejorar la calidad de la educación y las oportunidades de empleo de los graduados.

La financiación de la educación superior en las regiones menos desarrolladas es un aspecto clave. El gobierno ha confirmado que "existen desbalances dramáticos entre el apoyo y los recursos de los cuales dependen las grandes universidades y los de las instituciones de educación superior en las regiones periféricas" (CESU, 2014). Las visitas de nuestro equipo así lo corroboraron. Las instituciones en la periferia carecen de recursos para financiar los estándares académicos exigidos por la AAC y de esta manera atraer a estudiantes y becas que ayudarían a financiar el mejoramiento adicional de la calidad. Los bajos niveles de cualificación académica son una gran preocupación en todo el sistema de educación superior en Colombia y un reto particular para las universidades públicas regionales: la mayor parte no puede ofrecer los programas de un nivel más alto que le permitiría mejorar la cualificación de las personas, y carece de los recursos y reputación para atraer más y mejor cualificados profesores (OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013). Reducir estas brechas en los recursos implicaría una reforma del sistema nacional de asignación de recursos, así como medidas para aumentar la inversión local en educación, que equivale a menos del 3% de la financiación general de la educación superior (véase el Aspecto 3 de la política). Asimismo, las partes interesadas entrevistadas por el equipo de revisión destacaron la posibilidad de ampliar la cooperación institucional y, en algunos lugares, realizar fusiones para alcanzar economías de escala. Las secretarías de educación locales sin duda podrían desempeñar un papel mucho más activo para ayudarles a las instituciones dentro de su jurisdicción a compartir recursos físicos y humanos.

Cuadro 5.3. Antioquia: educación superior en el desarrollo regional

Antioquia ejemplifica la contribución positiva que la educación superior puede hacer al desarrollo regional y local. Una revisión de la OCDE en el año 2012 identificó una serie de medidas que podrían documentar los enfoques en otras regiones:

- Las instituciones de educación superior en Antioquia comienzan a vincularse de forma más sistemática con las partes interesadas, tanto en el sector público como privado, a fin de adaptar la oferta de competencias a la demanda. Se han conformado mecanismos de colaboración institucional como el Comité Universidad - Empresa - Estado (CUEE) el cual ha generado una línea base de confianza con miras a una cooperación privada-pública más sólida.
- Antioquia también ha introducido varias medidas para mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior en el mercado laboral, que incluyen la oferta de oportunidades de aprendizaje de alta calidad y basado en el trabajo para los estudiantes; la inclusión de representatividad del mercado laboral en la gestión, currículo y diseño de las instituciones de educación superior; la vinculación de empleados del sector privado local como instructores, y el apoyo a las comisiones temporales de personal universitario e investigativo en el sector privado.
- Se han revisado los programas para enfocarlos en el desarrollo de las competencias centrales necesarias para el mercado laboral, que incluyen competencias transversales (cómo analizar problemas, cómo administrar el tiempo y cómo trabajar en grupos y equipos). Las evaluaciones de los estudiantes ahora incorporan la retroalimentación de los empleados que los recibieron para sus prácticas laborales.
- Antioquia es una de las primeras regiones colombianas que busca hacer de la ciencia, tecnología e innovación un pilar de su desarrollo educativo y económico. Antioquia ha lanzado nuevas agencias y planes organizacionales para promover la Ciencia, Tecnología e Innovación y ha creado un fondo dedicado que procede de ingresos generados de regalías. A nivel metropolitano, Medellín lidera iniciativas basadas en agrupaciones para su transformación en un centro de alta tecnología, industrias creativas y turismo.

Fuente: OCDE (2012), *Higher Education in Regional and City Development: Antioquia, Colombia 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179028-en>.

A fin de reducir las disparidades regionales, se necesitarán medidas adicionales que apoyen el acceso de los estudiantes a la educación superior. Los egresados bachilleres de las regiones más pobres de Colombia, donde hay menos empleos y salarios inferiores, tienen una necesidad específica de créditos asequibles, con condiciones relativamente generosas de reembolso o incluso condonación de deuda en algunos casos. Algunas instituciones, como las sedes regionales de la Universidad Nacional en áreas fronterizas o la universidad privada Corporación Universitaria Minuto de Dios, utilizan sus propios recursos para apoyar a los estudiantes en las zonas geográficas

aisladas. El gobierno también podría considerar la posibilidad de ofrecerles ayuda adicional a los egresados bachilleres en las regiones con escasas matrículas en la educación superior (especialmente estudiantes indígenas) para que se preparen para la universidad y obtengan buenos puntajes en las pruebas SABER 11, quizá a través de enseñanza y aprendizaje en línea.

Aspecto 2 de la política: Garantizar la calidad y la pertinencia

Uno de los mayores retos en la fase actual del desarrollo del sistema de educación superior en Colombia es continuar con la ampliación de las matrículas, mejorando a la vez la calidad y la pertinencia, al igual que muchas economías emergentes que enfrentan una demanda creciente de mayores niveles de educación y competencias. Actualmente, la calidad difiere ampliamente al interior del sistema: una muy alta calidad tiende a concentrarse en pocas regiones, instituciones y en una pequeña porción del número total de programas técnicos y tecnológicos. Esta sección analiza las políticas y prácticas que podrían ayudarle a Colombia a progresar aún más en la ruta hacia la educación superior de buena calidad para todos los estudiantes.

Fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad

Colombia tiene un sistema mixto de educación superior con instituciones públicas y privadas que gozan de considerable autonomía. En estas condiciones, es fundamental contar con un sistema sólido de aseguramiento de calidad que garantice una mínima calidad de la prestación para todos los estudiantes y motive a todas las instituciones a aspirar a la excelencia en los ámbitos que corresponden a su mandato.

La experiencia de los países de la OCDE sugiere que un sistema nacional de aseguramiento y mejoramiento de calidad debe tener como objetivos los siguientes:

1. promover la equidad, pertinencia y eficiencia
2. garantizar estándares mínimos, a fin de proteger los intereses de cada estudiante
3. promover una cultura de calidad y profesionalismo que lleve al mejoramiento continuo en el sistema más amplio de educación superior y en el propio proceso de aseguramiento de calidad
4. apoyar la vinculación activa de las partes interesadas, especialmente estudiantes y empleadores, a fin de promover la capacidad de respuesta y pertinencia de la educación superior

5. permitir la diversidad de instituciones, programas y modos de prestación de educación superior, para promover su flexibilidad y su adecuación a un fin específico
6. incorporar transparencia y accesibilidad para inspirar seguridad y confianza
7. estar abierto a las experiencias de otros países, a fin de aprender de ellos y promover la vinculación y la movilidad internacional (Brunner, 2013).

El equipo de revisión señaló diversas áreas en las cuales Colombia debe fortalecer aún más su sistema de aseguramiento de calidad para armonizarlo con tales estándares y mejores prácticas internacionales.

Como se analizó anteriormente, el sistema de aseguramiento de calidad de la educación superior en Colombia está basado en dos instrumentos: el Registro de Programas Cualificados, que garantiza que los programas y las instituciones de educación superior cumplan con estándares mínimos, y la AAC, que ofrece una "medalla de excelencia" a las instituciones y programas que deciden solicitar la acreditación. Tanto el Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2014) y el informe OCDE-Banco Mundial (OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013) recomendaron el fortalecimiento del sistema de aseguramiento de calidad de la educación superior colombiana mediante la unificación de estas dos funciones. La experiencia internacional sugiere que en los países donde las instituciones de educación superior tienen tanta autonomía como es el caso de Colombia, un ente único nacional con independencia garantizada por ley debería manejar todos los aspectos importantes del aseguramiento de calidad de la educación superior.

Se reconoce que se deben revisar los estándares mínimos actuales necesarios para el ingreso de un curso al Registro de Programas Cualificados. El informe de la OCDE-Banco Mundial 2012 encontró que los estándares mínimos de ingreso al Registro de Programas Cualificados eran bastante bajos y que incluso instituciones sin sistemas internos de aseguramiento de calidad fiables podrían alcanzarlos. El equipo de revisión también escuchó varias opiniones sobre la facilidad con la cual se obtenía el registro. Se insinuó que las verificaciones aplicadas a los programas nuevos son muy débiles como para garantizar el nivel de calidad esperado por la comunidad académica, los profesionales y los clientes de servicios profesionales. Tal como lo propone el PND, "el país debe proceder a rediseñar los criterios utilizados para otorgar registros cualificados y exigir que los programas operen según estándares de calidad más elevados" (DNP, 2015). El informe de la OCDE-Banco Mundial 2012 recomendó que "De manera específica, (i) los evaluadores externos deben examinar más a fondo la preparación de las instituciones para ofrecer los programas para los cuales realizan la solicitud; (ii) se debe exigir a todas

las instituciones presentar evidencia de evaluaciones de resultados sólidas e imparciales y un monitoreo cuidadoso del progreso de los estudiantes en los programas existentes, y demostrar que su infraestructura es adecuada" (OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013).

Si bien la AAC demostró un mejor funcionamiento, con estándares claros y bien aplicados, tenía la desventaja de que relativamente pocas instituciones y programas alcanzaban los estándares (Tabla 5.2). En las listas de los calificados por la AAC predominan las universidades y programas "elitistas", y muy pocas instituciones técnicas y tecnológicas o sus correspondientes programas alcanzan este estatus. El equipo de revisión escuchó varias opiniones sobre los motivos, tales como que los criterios aplicados se adecúan más a las universidades que a otros tipos de instituciones, que los asesores del Consejo Nacional de Acreditación son seleccionados principalmente en las universidades y no en el sector técnico y tecnológico, y que los criterios no dan crédito suficiente a los puntos fuertes de las instituciones técnicas y tecnológicas. Independientemente de los motivos, el resultado insatisfactorio es que muchas instituciones de educación superior sienten que tanto las instituciones como sus programas tienen pocas probabilidades de obtener la AAC, no les interesa solicitarla y por lo tanto no tienen incentivos para ampliar sus horizontes más allá de los estándares mínimos del Registro de Programas Cualificados.

El estudio reciente del BID sobre las tasas de rentabilidad de los distintos programas de educación superior en Chile y Colombia señaló que la "acreditación institucional no parece dar señales claras sobre la rentabilidad neta de los títulos de educación superior" (BID, 2015). Dicho estudio presentó casos en los que los estudiantes saldrían más beneficiados después de su graduación si hubieran optado por estudiar en instituciones no acreditadas en lugar de las acreditadas. También observó que en ambos países, "en cuanto al aseguramiento de calidad, los requisitos mínimos de operación de una institución de educación superior son permisivos y el desempeño de los graduados en el mercado laboral no es insumo importante para el proceso de acreditación" (BID, 2015). Otros aspectos del desempeño de la educación superior que no reciben la importancia suficiente en el proceso de la AAC incluyen las tasas de deserción, el tiempo que lleva concluir los programas, en comparación con su extensión definida, y las opiniones de los estudiantes.

El actual sistema de aseguramiento de calidad, compuesto por dos partes, deja una brecha amplia e indefinida entre el nivel mínimo confirmado en el momento de otorgar el registro cualificado y la exclusiva acreditación de excelencia. Si se espera que un sistema de aseguramiento de calidad proporcione información clara y comprensible a los estudiantes, al público y los empleadores, entonces los criterios deben ser más claros y transparentes. Todas las instituciones —y en lo posible todos los programas

en el sistema— deben ser evaluadas en cuanto a su calidad y pertinencia (un aspecto importante de la calidad), con base en criterios claros, al comienzo y después de forma periódica, de tal forma que todas las partes interesadas puedan sacar conclusiones significativas de los resultados publicados de la evaluación. Estos criterios de calidad deben reconocer los distintos mandatos de los diversos prestadores de educación superior en Colombia y establecer estándares que incentiven la excelencia en todos los campos. Por ejemplo, las evaluaciones actuales no reconocen apropiadamente los componentes importantes de calidad en los programas técnicos y tecnológicos.

El proceso de acreditación institucional actualmente no es obligatorio, y convertirlo en obligatorio requeriría algunos ajustes a los criterios actuales de la AAC. Los nuevos criterios tendrían que ser aplicados de manera equitativa a todos los tipos y niveles de organizaciones de educación superior e incluir la evaluación de los elementos que se consideran ausentes en la evaluación actual. De hecho, aspectos como equidad, pertinencia, desempeño de los graduados en el mercado laboral, tasas de rentabilidad, eficiencia (con referencia a tasas bajas de deserción, tiempos razonables de finalización de estudios, altas tasas de graduación y costos razonables por estudiante comparados con otras prestaciones similares), así como la vinculación de las partes interesadas solo pueden ser evaluados a nivel del programa; por lo tanto tendría sentido que todos los programas de una institución fueran tenidos en cuenta para la acreditación institucional obligatoria.

Por último, pero no por ello menos importante, las evaluaciones de acreditación no le otorgan la importancia merecida a la pertinencia de los programas. La vinculación de empleadores y empresas en el desarrollo de nuevos procesos y estándares consolidados de aseguramiento de calidad y las evaluaciones propiamente dichas fortalecería los criterios. Esto será de particular importancia para el mejoramiento del valor de los procesos de acreditación de programas técnicos y tecnológicos (véase más abajo).

Mejorar el desempeño institucional

El gobierno ha introducido una serie de políticas para mejorar la calidad y competitividad de las universidades colombianas, las cuales incluyen esfuerzos para mejorar la proporción de personal con mayores cualificaciones, aumentar la oferta de programas de posgrado y promover el gasto en investigación y desarrollo. La iniciativa más reciente del gobierno para mejorar el desempeño institucional es un nuevo sistema de información y clasificación introducido en julio del 2015 y conocido como el Modelo de Indicadores del Desempeño de la Educación (MIDE), el cual debería estimular la competencia entre las instituciones a fin de mejorar el desempeño.

El MIDE busca ofrecer información clara, objetiva y transparente sobre el estado actual de 187 universidades e instituciones universitarias mediante variables y dimensiones de calidad tales como el desempeño de los estudiantes en las pruebas SABER PRO, las tasas de graduación, la calidad de la enseñanza, investigación, fortaleza institucional e internacionalización. No es claro si el sistema, como se presenta en el sitio web del MIDE, es el definitivo. Esta revisión detectó algunos vacíos en el sistema actual que podrían reducir su utilidad para los estudiantes y las instituciones:

- No cubre todas las instituciones de educación superior. La primera versión del MIDE fue desarrollada para universidades e instituciones universitarias y el MEN busca crear otra versión para instituciones técnicas y tecnológicas. Los criterios de evaluación deberían ser adaptados para reflejar los diversos tipos y metas institucionales, con clasificaciones separadas para las distintas instituciones.
- Las únicas cifras actualmente visibles en el sitio web son las clasificaciones para las 6 dimensiones y las 18 variables. No ofrece información subyacente sobre cada variable o sobre si se han tenido en cuenta las diversas circunstancias institucionales, a pesar de que estos factores son importantes.
- Actualmente, todas estas variables parecen tener la misma importancia. Por ejemplo, en "fortaleza institucional" a la tasa de deserción institucional se le da la misma importancia que a la capacidad de recaudación de ingresos. Algunas variables sin duda deben ser más importantes que otras, lo cual sugiere que los indicadores y las ponderaciones deben ser examinados más a fondo.
- Aparentemente no se tuvieron en cuenta las diferencias de las circunstancias institucionales al momento de hacer la clasificación. Por ejemplo, al parecer todas las clasificaciones sobre el aspecto del desempeño fueron realizadas a partir de las puntuaciones finales de las pruebas SABER PRO; sin embargo, para la justa consideración de los diversos estándares de ingreso de los estudiantes, éstas se deberían realizar sobre la base del valor agregado o de la distancia recorrida entre las pruebas SABER 11 y SABER PRO. Las diferencias entre misiones institucionales y niveles de financiación también son pertinentes.

En resumen, el sistema de clasificación MIDE es un instrumento potencialmente útil para incentivar más concentración y transparencia en torno a la calidad de la educación superior; sin embargo, a fin de alcanzar su potencial, necesita mayor desarrollo y un enfoque de clasificación más sofisticado. En particular, para que el MIDE sea un instrumento útil de

mejoramiento, debe contar con la aprobación de las instituciones, en lugar de simplemente enumerar las instituciones de educación superior, lo cual aún no parece ser el caso. Las clasificaciones tienen algunos usos, pero incluso los mejores sistemas tienen sus limitaciones y deben ser interpretados con cuidado. Los riesgos de utilizar la clasificación como la base de políticas de financiación o para tomar otras decisiones importantes sobre políticas que afecten a las instituciones de educación superior han sido bastante documentados (van Vught y Westerheijden, 2010; Hazelkorn, 2009). Es importante que el MIDE no desvíe la atención ni distorsione los esfuerzos por mejorar la calidad a nivel institucional.

Colombia también ha adoptado medidas para aumentar la financiación disponible para las instituciones de educación superior destinada a mejorar la calidad y a motivar a las instituciones a prestar más atención a la calidad y a los resultados de los estudiantes. Los limitados fondos disponibles para el mejoramiento de calidad implican que se deben diseñar muy bien los incentivos, a fin de enfocarse en políticas que puedan elevar los estándares en todo el sector. La calidad de la enseñanza y la investigación es un factor clave del éxito en el desarrollo de la excelencia en la educación superior (Altbach y Salmi, 2011). En Colombia, la política gubernamental de modernización de la fuerza laboral académica se ha enfocado en aumentar la cantidad de personal con títulos de posgrado e incentivar más la investigación. Esta es una medida positiva, puesto que Colombia es uno de los países en América Latina con la producción más baja de artículos científicos por cápita (OCDE/Banco Mundial, 2012).

Mejorar la calidad de la enseñanza de pregrado también sería importante para elevar los estándares. El equipo de revisión tuvo conocimiento de que, a menudo, el personal tiene insuficientes competencias pedagógicas, utiliza prácticas y currículos obsoletos y tiene capacidad limitada para abordar las necesidades de aprendizaje de una población estudiantil bastante heterogénea. Para mejorar la calidad de la enseñanza, los procesos de reclutamiento deben considerar la capacidad pedagógica del personal académico, además de sus cualificaciones. El personal existente necesita tener acceso a cursos pedagógicos y oportunidades adicionales de desarrollo profesional, así como a la motivación para participar en programas de intercambio con instituciones nacionales e internacionales de alta calidad.

Mejorar las instituciones técnicas y tecnológicas

Existen serias preocupaciones sobre la calidad y pertinencia de los programas técnicos y tecnológicos en Colombia. Estos programas constituyen solo una pequeña cantidad de todos los programas de nivel superior que han alcanzado la AAC (CNA, 2015). La información sobre los cupos ofrecidos

por las instituciones sugiere que el panorama institucional está seriamente fragmentado entre unos pocos grandes proveedores y una gran cantidad de pequeñas instituciones que ofrecen una gama limitada de programas. Por ejemplo, solo 10 instituciones representan el 70% de todos los cupos técnicos profesionales. Los programas públicos de educación técnica y tecnológica atraen únicamente una pequeña parte de todos los subsidios gubernamentales y luchan por movilizar recursos adicionales para financiar al personal y los materiales pedagógicos (véase el Aspecto 3 de la política). Si bien las tasas de rentabilidad de los programas técnicos y tecnológicos varían, son inferiores en promedio a las de las universidades o instituciones universitarias, y las tasas de deserción y no finalización de programas técnicos y tecnológicos son en promedio más altas, a pesar de ser programas más cortos.

Las reformas estructurales del sector de la educación superior contempladas en el SNET buscan mejorar significativamente la calidad y pertinencia de las instituciones técnicas y tecnológicas en Colombia (MEN, 2015b) (véase el Aspecto 3 de la política). El equipo de revisión considera que estos reajustes estructurales solo tendrán el impacto deseado si son combinados con un sistema de aseguramiento de calidad reformado y un programa proactivo de políticas enfocado en la transformación de las prácticas de enseñanza y aprendizaje en las instituciones, así como una mejor vinculación con las necesidades del mercado laboral.

El sistema actual de autorización y acreditación está muy poco preparado para garantizar y mejorar la calidad de los programas técnicos y tecnológicos. Los estándares aplicados por la CONACES y el CNA fueron diseñados para programas académicos; y los representantes de la academia, empresa y empleados entrevistados por el equipo de revisión señalaron que los estándares no pudieron reconocer los componentes clave de la calidad de los cursos técnicos y tecnológicos, tales como el nivel de participación de los empleadores en el diseño de cursos y la evaluación de los estudiantes, o la disponibilidad de oportunidades de aprendizaje basadas en el trabajo. Los estándares de autorización y acreditación de los programas técnicos y tecnológicos deben ser diseñados con los empleadores a fin de motivar mejoras a nivel institucional que preparen a los graduados de estudios técnicos y tecnológicos para el empleo.

Las instituciones técnicas y tecnológicas también consideran que la evaluación de las pruebas SABER PRO está escasamente adaptada para evaluar los resultados de aprendizaje de muchos cursos técnicos y tecnológicos. Las competencias técnicas deben ser evaluadas a la par con las competencias académicas fundamentales medidas, bien sea a través de unas pruebas SABER PRO modificadas o a través de una evaluación separada para programas técnicos y tecnológicos (unas pruebas SABER TEC). Independientemente del enfoque escogido, es importante que la evaluación

sea diseñada con los empleadores para que los resultados sean reconocidos por el mercado laboral.

No ha habido una revisión independiente y profunda de los programas técnicos y tecnológicos en Colombia, y hace falta información confiable sobre las prácticas de enseñanza y aprendizaje en las instituciones, en particular aquellas dirigidas por el SENA. Sin embargo, las pruebas anecdóticas recopiladas por el equipo de revisión y la investigación llevada a cabo en el marco de la revisión de la OCDE/Banco Mundial 2012 sugieren que muchas instituciones técnicas y tecnológicas en Colombia carecen de los elementos básicos necesarios para una formación educativa técnica (OCDE, 2014a). Si bien los programas de nivel superior del SENA generalmente incluyen un componente de práctica laboral y vinculan al profesorado en el sector industrial, esto no parece ser una práctica común en otras instituciones. En la mayoría de los programas técnicos y tecnológicos —especialmente los ofrecidos por pequeñas instituciones—, las oportunidades de aprendizaje basado en el trabajo son aparentemente limitadas y el personal carece de conocimientos y experiencia actualizada sobre el sector industrial. El equipo de revisión también identificó una falta generalizada de énfasis en la consolidación de las competencias básicas, de las que carecen muchos estudiantes de educación técnica y tecnológica, según los resultados de las pruebas SABER 11, así como una falta de competencias pedagógicas en los profesores para incorporar las competencias básicas a la formación educativa técnica de modo que resulte atractiva para los jóvenes y se relacione con las necesidades de los empleadores.

Aspecto 3 de la política: Fortalecer la gestión y la financiación

La investigación internacional ha identificado la diversidad como un factor importante en la prestación de una educación superior satisfactoria (OCDE, 2008). Por consiguiente, la diversidad de proveedores de educación en Colombia podría ser una ventaja, ofreciéndoles más opciones a los estudiantes, respondiendo a las necesidades cambiantes del mercado laboral, y ofreciéndole oportunidades de innovación y programas más flexibles a una gama creciente de estudiantes con habilidades e intereses diversos. Sin embargo, la diversidad implica retos tanto en términos de aseguramiento de calidad —como se discutió anteriormente— como en la gestión y financiación. En un sistema altamente diferenciado, donde las instituciones tienen una autonomía considerable, es esencial mejorar la articulación: aclarar y fortalecer la estructura organizacional y los vínculos entre las instituciones y programas de educación superior. Una visión compartida, de largo plazo, es fundamental para facilitar la cooperación entre instituciones, armonizar los mandatos individuales con las metas económicas y de la sociedad, y promover normas, valores y ética comunes. Un sistema diverso también

requiere un sistema amplio de financiación que sea lo suficientemente flexible y sostenible para responder a las necesidades y oportunidades cambiantes.

Crear un sistema más integrado

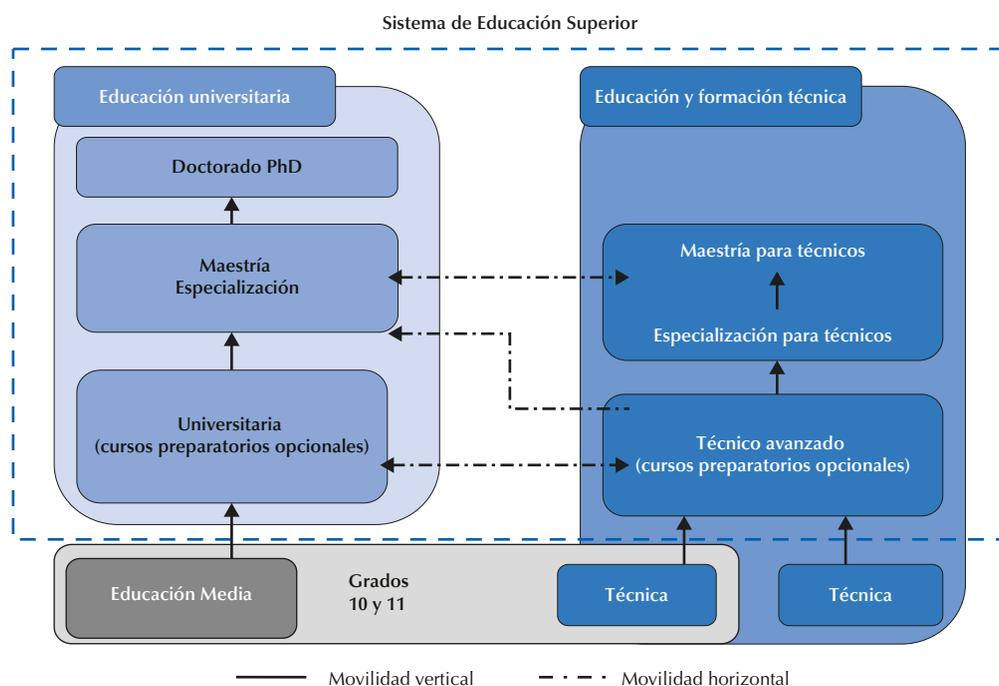
Un objetivo fundamental de las reformas actuales de la educación superior en Colombia es mejorar la articulación del sistema. El PND ha anunciado varias políticas, incluido el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) y el Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC), los cuales buscan crear un sector más integrado de educación superior. La meta es avanzar hacia una estructura organizacional más clara, basada en dos pilares fundamentales: un pilar universitario (educación universitaria) y un pilar de formación educativa técnica (formación profesional) (MEN, 2015b). Esta nueva estructura busca enfrentar diversos problemas identificados por el Acuerdo por lo Superior 2034 y que han sido documentados en muchos estudios nacionales e internacionales, entre los cuales está la falta de rutas claras que faciliten el paso de los estudiantes de una a otra institución y de un nivel al siguiente; los sistemas de información fragmentados que hacen difícil para los estudiantes, empleados y el gobierno determinar el valor y los resultados de los distintos programas; y la baja calidad y nivel y los vínculos deficientes con el mercado laboral de los programas técnicos y tecnológicos. El equipo de revisión comparte el diagnóstico realizado por el gobierno sobre estos retos y considera que muchas de las políticas propuestas tienen el potencial para mejorar la articulación del sistema y mejorar la calidad, la pertinencia y la equidad. Sin embargo, falta claridad sobre muchos aspectos importantes, en particular respecto al mejoramiento de la información y a la integración del SENA. Si bien la dirección general del cambio es clara, la falta de especificidad acerca de la implementación, la rendición de cuentas y la financiación hacen difícil vislumbrar el efecto de las reformas deseadas.

Implementar una visión de cambio compartida

Por razones políticas e históricas, los países han desarrollado distintas maneras de estructurar la prestación de la educación superior. Muchos países de la OCDE han avanzado o están avanzando hacia un sistema relativamente unificado. Este es el caso de Australia, Italia y el Reino Unido, por ejemplo, los cuales, en los últimos años, han intentado abolir la división entre universidades y otros programas y han promovido una mayor diferenciación al interior de un tipo único de institución (OCDE, 2008). Otros países han construido lo que denominan sistemas binarios o duales, donde existe una distinción más clara entre las distintas instituciones y programas. Esta es la ruta que Colombia ha elegido y es un enfoque adoptado por muchos países de la OCDE, entre ellos Finlandia, Alemania, los Países Bajos, y Chile y México en América Latina (Wissenschaftsrat, 2010; Taylor et al.,

2008). Mientras se ultiman detalles de la nueva arquitectura institucional colombiana, las propuestas actuales sugieren que la distinción fundamental entre los programas e instituciones será la duración de los cursos y el nivel de especialización técnica y enfoque aplicado (véase la Figura 5.7). Si bien los dos pilares les permiten a los estudiantes alcanzar una licenciatura y una maestría, la oferta fundamental del pilar de formación educativa técnica incluirá programas más cortos (un mínimo de dos años), diseñados para proporcionar conocimientos y competencias profesionales especializadas en un área específica.

Figura 5.7 Avanzar hacia el sistema de educación superior basado en dos pilares



Fuente: MEN (2015b), *Bases para la Construcción de los Lineamientos de Política Pública del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET)*, Viceministerio de Educación Superior, Dirección de Fomento de la Educación Superior, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

Tras haber decidido avanzar hacia un sistema dual, es importante para Colombia que todas las partes interesadas compartan y adopten esta visión. Una fortaleza importante de las propuestas actuales de reforma es que están documentadas mediante una consulta nacional de tres años que involucró

a todos los actores (estudiantes, académicos, instituciones de educación superior, gobierno, empleadores y el público en general) y obtuvo como conclusión general que Colombia se beneficiaría de su avance hacia un sistema basado en dos pilares (Cuadro 5.4). Esto le aporta legitimidad a la orientación general del cambio. El informe del Acuerdo por lo Superior 2034 —que también fue el resultado de una consulta— proporciona una perspectiva compartida de largo plazo sobre cómo la educación superior en Colombia necesita desarrollarse en los próximos 20 años, y los valores y principios fundamentales que deben guiar esta transformación. Son escasas o nulas las declaraciones de política pública de similar profundidad, cobertura y calidad en América Latina o entre los países de la OCDE.

Cuadro 5.4. Visión y estrategia a largo plazo del Consejo Nacional de Educación Superior

“Acuerdo por lo Superior 2034: Propuesta de Política Pública para la Excelencia de la Educación Superior en Colombia en el Escenario de la Paz”, es el título de un informe ambicioso y de gran alcance, preparado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), y publicado en el 2014 con la intención de crear consenso nacional acerca del futuro de la educación superior en Colombia. Fue creado tras la eliminación en el 2011 del proyecto de ley gubernamental para la reforma de la Ley 30 de 1992. La Ley 30 fue concebida cuando Colombia tenía menos de 500.000 estudiantes de educación superior, mientras que en la actualidad hay más de 2 millones; y ha habido un descontento permanente con la inflexibilidad y la falta de definición y alcance de la ley. La oportunidad de actualizar la ley y hacer frente al descontento se perdió luego que una cláusula muy controvertida —que permite instituciones de educación superior con ánimo de lucro— ocasionara el fracaso de toda la propuesta de reforma de 2011.

El CESU, un cuerpo colegiado que incluye representantes de universidades, instituciones técnicas y tecnológicas, el público general y el sector industrial, propuso un Gran Diálogo Nacional por la Educación Superior a fin de crear consenso nacional sobre lo que los colombianos esperan de su sistema de educación superior. El diálogo incluyó una encuesta de opinión, reuniones con expertos, actos públicos, reuniones regionales y consultas en línea. Al final de este proceso de dos años, 33.000 personas habían participado. Con base en este proceso consultivo, el CESU elaboró su informe, que fue presentado como la hoja de ruta hacia el futuro. En él se propuso celebrar nuevas consultas nacionales en los años 2018, 2024 y 2034.

El informe llegó a las siguientes conclusiones principales: las metas fundamentales del sistema de educación superior colombiano son incrementar el acceso y la inclusión, mejorar la calidad y la pertinencia, y fortalecer la investigación, ciencia, tecnología e innovación. Las cuatro estrategias fundamentales que se necesitan para alcanzar estas metas son: mayor equilibrio y participación regional; uso creativo de tecnologías de la información y comunicaciones modernas con aprendizaje en línea y a distancia; internacionalización para instituciones y estudiantes; y la construcción de una cultura de comunidades educativas estrechamente

Cuadro 5.4. **Visión y estrategia a largo plazo del Consejo Nacional de Educación Superior** (*Continuación*)

vinculadas a las responsabilidades ciudadanas y a la cooperación. Sin embargo, ninguna de estas metas se podría alcanzar sin otras dos: una reforma de la estructura y gestión del sistema y el mantenimiento de su sostenibilidad financiera.

El presidente recibió el informe en julio del 2014. Aunque aún no ha aprobado todos sus detalles, algunas de las propuestas del informe fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Fuente: CESU (2014), *Acuerdo por lo Superior 2034: Propuesta de Política Pública para la Excelencia de la Educación Superior en Colombia en el Escenario de la Paz*, Consejo Nacional de Educación Superior, www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-319917_recurso_1.pdf.

Sin embargo, traducir este amplio consenso general en mejoras positivas en la calidad, pertinencia y equidad de la educación superior en Colombia exigirá cambios importantes en la gestión y legislación. Las propuestas actuales de reforma no incluyen ninguna propuesta de revisión de la Ley de 1992, que el acuerdo por lo Superior 2034 y el informe OCDE-Banco Mundial 2012 calificaron de obsoleta y un grave obstáculo para el progreso. Es difícil imaginar cómo el fortalecimiento esperado de las instituciones y programas técnicos y tecnológicos puede entrar en vigor sin establecer su identidad legal. En la actualidad, las responsabilidades y funciones de los distintos actores se traslapan de forma significativa, lo cual puede generar confusiones y vacíos frente a la rendición de cuentas. La nueva legislación también permitiría apoyar la implementación de las políticas propuestas sobre cualificaciones, transferencia de créditos, reconocimiento de estudios previos e intercambio de información.

Para mejorar la articulación del sistema se necesita una gestión fuerte y dinámica a nivel nacional y regional, a fin de establecer vínculos entre las instituciones, así como entre las instituciones de educación superior, la economía y el mercado laboral. La experiencia internacional reciente registrada por la OCDE indica que los sistemas nacionales exitosos requieren modelos de gestión que garanticen autonomía universitaria, permitan la intervención efectiva de los gobiernos nacionales para regular el sistema e involucren la participación plena de las principales partes interesadas (Gornitzka y Stensaker, 2014; De Boer, Enders y Schimank, 2008).

Apoyar la movilidad estudiantil y evitar el estancamiento

Garantizarles a los estudiantes su avance entre distintas instituciones y niveles es aún más importante en un sistema diferenciado que en uno unificado. Actualmente, la única forma en que los estudiantes en Colombia

pueden tener la seguridad de que un programa de un nivel inferior les permitirá entrar a un programa de un nivel más alto sin tener que volver al inicio, es recurriendo a ciclos propedéuticos dentro de la misma institución. Sin embargo, muchos lugares y disciplinas no cuentan con ciclos propedéuticos. Muy pocos estudiantes en Colombia hacen la transición de una institución técnica o tecnológica a una universidad pública. En el 2011, solo se podía acceder al 4% de los programas universitarios mediante la graduación de un programa técnico o tecnológico. El PND anunció tres estrategias tendientes a crear caminos, trampolines y puentes para permitir que los estudiantes avancen entre distintas instituciones y programas: un marco nacional de cualificaciones, un sistema nacional de acumulación y transferencia de créditos, y mejoras en el sistema de información.

El desarrollo del Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos ofrece una excelente oportunidad para la revisión, simplificación y aclaración de la demasiado compleja jerarquía colombiana de títulos y cualificaciones, según lo recomienda el informe de la OCDE-Banco Mundial 2012. Colombia viene debatiendo este asunto desde el año 2004. El itinerario actual para su introducción es el siguiente: diseño en 2014-2016, adopción en 2016, implementación inicial en 2017-2018, implementación total en 2019; sin embargo, muchas de las partes interesadas que fueron entrevistadas durante la visita de revisión se preguntaban con escepticismo si una iniciativa que lleva tanto tiempo de preparación podrá alcanzar su culminación (MEN, 2015a).

Los marcos nacionales de cualificaciones abarcan todas las cualificaciones educativas del sistema educativo o todas las cualificaciones de educación superior, dependiendo de la política del país en cuestión; indican lo que se puede esperar que los aprendices conozcan, comprendan y puedan hacer con base en una determinada cualificación (resultados del aprendizaje) así como la articulación de las cualificaciones dentro de un sistema; es decir, cómo los aprendices pueden pasar de una a otra cualificación en un sistema educativo. Muchos países miembros de la OCDE, entre ellos Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido, tienen marcos que han resultado útiles para aclarar el lugar y valor de las cualificaciones técnicas y facilitar el avance en el aprendizaje. Todos los 47 signatarios del Proceso de Bolonia (una serie de acuerdos diseñados para garantizar la comparabilidad de los estándares y calidad de las cualificaciones de educación superior entre países en y alrededor de Europa) han adoptado marcos nacionales de cualificaciones o se han comprometido a hacerlo muy pronto. Por lo tanto, la adopción de un marco nacional de cualificaciones podría apoyar los esfuerzos de internacionalización de Colombia al mejorar el reconocimiento de las cualificaciones de los colombianos y facilitar la movilidad de estudiantes de educación superior y personal académico en el extranjero.

Se espera que el marco de cualificaciones colombiano incluya descriptores claros de los estándares, competencias y destrezas que haya adquirido una persona que se gradúe de cada nivel del sistema de educación y formación. Luego, se podrá asumir que todas las cualificaciones obtenidas a un determinado nivel son comparables. Así, un marco nacional de cualificaciones bien entendido debería permitirles a las instituciones de educación superior concebir y armonizar sus programas, planes de estudio y requisitos de ingreso de tal manera que garanticen, por ejemplo, que un graduado en ingeniería de una institución tecnológica cuente con el portafolio preciso de conocimientos, competencias y destrezas que requiere para iniciar un programa de licenciatura en ingeniería en una universidad.

El marco nacional de cualificaciones, combinado con el sistema nacional de acumulación y transferencia de créditos (SNATC), también permitiría que los estudiantes que han cursado parte de un programa en una institución transfieran los créditos ya adquiridos y completen el programa en otra institución. Si, según lo esperado, el SNATC incluye acuerdos para el reconocimiento de estudios previos por fuera del sistema educativo — por ejemplo en el lugar de trabajo—, esto también brindaría oportunidades de acceso y reingreso de estudiantes mayores, fortaleciendo así el sistema de aprendizaje permanente. Tanto el MNC como el SNATC apoyarán igualmente mejoras a nivel de educación media, en el cual la oferta de cursos técnicos está fragmentada y existen serias brechas en cuanto a estándares, cualificaciones y reconocimiento de créditos.

La adopción del MNC y el SNATC no tiene suficiente capacidad propia para abrir todas las posibles vías recién descritas. Su valor depende de la voluntad y habilidad de las instituciones de educación superior colombianas para adaptar los programas y cualificaciones existentes a los niveles específicos del MNC. Cualquier sistema de acumulación y transferencia de créditos depende necesariamente de que todas las instituciones tengan la capacidad y el compromiso para evaluar las competencias y reconocer los créditos, lo que en la actualidad dista mucho de ser el caso (CESU, 2014). Las instituciones también deben estar dispuestas a especificar sus requisitos de ingreso en función del nivel del MNC y a tratar por igual a todos los solicitantes que hayan alcanzado tal nivel. Además, es crucial que todos los actores comprendan y se involucren en la definición de las cualificaciones, no solo el gobierno y las instituciones de educación superior, sino también los empleadores. Varios representantes de la industria entrevistados por el equipo de revisión manifestaron estar preocupados porque el MNC está siendo abordado como una forma de organización de la oferta de educación superior, sin prestar la atención suficiente a las necesidades de la economía y a la demanda de competencias en el mercado laboral.

Si los sistemas de cualificación y transferencia de crédito son apropiados y adoptados por todas las partes interesadas, podrán ser instrumentos útiles para apoyar el avance de los estudiantes en la educación superior y de la educación hacia el empleo. Sin embargo, las expectativas sobre lo que estos sistemas pueden lograr a veces han sido demasiado elevadas. Estos sistemas no son una panacea (OCDE, 2014a; Allais et al., 2009). Existe el riesgo de que, al enfocarse en la reorganización estructural del sector de educación superior, se desvíe la atención de importantes reformas que se necesitan para mejorar la equidad y calidad del sistema, tal como se debatió anteriormente. En particular, es difícil imaginar cómo los sistemas de cualificación y transferencia de créditos podrían tener el impacto deseado en la calidad y pertinencia de la educación superior sin mejoras significativas de información y transparencia en todo el sector.

El gobierno ha anunciado planes para crear un sistema de información para la educación superior, pero no es claro lo que esto pueda implicar. El informe de la OCDE-Banco Mundial 2012 resaltó diversas preocupaciones respecto a la calidad de la información disponible al público en Colombia y sus implicaciones en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas dentro del sector. El equipo de revisión considera que muchas de las problemáticas identificadas siguen sin ser resueltas. La información está dividida en distintas bases de datos que no están interconectadas o que no se pueden interconectar fácilmente. Esto hace muy difícil que los estudiantes puedan tener un panorama completo de la oferta de programas, tasas de admisión y finalización y la rentabilidad potencial con base en los costos de matrícula y salarios esperados. Los estudiantes tendrían que consultar tres bases de datos nacionales independientes, así como las páginas web de cada una de las instituciones, para poder tomar una decisión bien informada sobre su plan de estudios. Muchas de las bases de datos contienen información valiosa pero no es fácil navegar en ellas, no son suficientemente conocidas o no son promovidas entre los estudiantes. Existen, además, serias brechas en la calidad y alcance de la información disponible. Si bien el SNIES recopila información sobre todas las instituciones y programas registrados, el nivel de información disponible varía significativamente. El registro es voluntario y el MEN cuenta con medios limitados para asegurar la transparencia de los aspectos organizacionales y financieros. Las reformas introducidas por la Ley 1140 de diciembre del 2014 son medidas prometedoras sobre el manejo de estas brechas, pero aún es muy pronto para evaluar su impacto.

Un reto adicional para Colombia es cómo integrar al SENA y sus programas de educación superior en mayor medida con el futuro sistema educativo nacional. A menos que los programas técnicos y tecnológicos ofrecidos por el SENA estén sujetos a los mismos mecanismos de aseguramiento de calidad y exigencias de información al público que otros

programas técnicos y tecnológicos ofrecidos por otras instituciones de educación superior, será difícil garantizarles estándares a los estudiantes o futuros empleadores. Si bien el SENA ha desempeñado un papel importante en la ampliación de la oferta de programas técnicos y tecnológicos, su falta de integración con el sistema de educación superior hace más difícil que los estudiantes de las instituciones del SENA puedan avanzar a niveles más altos de estudio (CESU, 2014). Esto también debilita la planificación eficaz del desarrollo de competencias, haciendo más difícil para los legisladores a nivel nacional y regional la consecución de recursos para cerrar las brechas en las competencias. Sería importante avanzar hacia una integración mucho más profunda del SENA con los sistemas de gestión e información del sector de la educación superior en Colombia. También sería importante aclarar la relación y las rutas entre el sistema de educación superior nacional y el sistema de educación para el trabajo y el desarrollo humano, donde el SENA desempeña un papel predominante.

Garantizar una financiación sostenible y efectiva

Colombia asigna una proporción relativamente grande de su presupuesto de educación pública a la educación superior; y el gasto total en educación superior como porcentaje del PIB está por encima del promedio de la OCDE y de la mayoría de países miembros. En este contexto, parece poco probable esperar un aumento considerable en la financiación de la educación superior en un futuro inmediato. Una mayor inversión pública, en particular, sería difícil e indeseable —dada la magnitud de la necesidad en los sectores de primera infancia y escolar— y regresiva —dada la alta rentabilidad privada de la educación superior y la participación desigual. Por lo tanto, el éxito de los esfuerzos de Colombia por transformar la educación superior dependerá esencialmente de la capacidad para asignar los recursos disponibles de una forma más eficaz y eficiente.

El obstáculo principal para la asignación efectiva de recursos en Colombia sigue siendo el sistema obsoleto, inequitativo e ineficiente de distribución de los recursos oficiales nacionales a las instituciones de educación superior establecido en la Ley 30 de 1992. Esto ha ocasionado grandes disparidades entre las asignaciones a las universidades públicas y aquellas a las instituciones universitarias, tecnológicas y técnicas profesionales, así como otras disparidades dentro de estos grupos. Aproximadamente el 48% de la totalidad de los recursos proporcionados a las universidades públicas son asignados solo a 3 universidades, y el 52% restante debe ser compartido entre las otras 29; mientras que solo 19 de las 30 instituciones públicas técnicas y tecnológicas reciben subsidios públicos de forma habitual (CESU, 2014). En el 2012, sin contar los recursos del SENA, las instituciones técnicas y tecnológicas recibieron solo el 22% de los subsidios por estudiante recibidos

por las universidades; una diferencia mucho mayor que en cualquiera de los países de la OCDE (MEN, 2015a).

El consenso frente a lo inadecuado del mecanismo actual de financiación es amplio (CESU, 2014). Las asignaciones de fondos a cada institución deberían reflejar la cantidad de estudiantes matriculados y los cambios en estas cifras, en lugar de estar basadas en niveles históricos. Los programas a distintos niveles y disciplinas tienen costos unitarios diferentes; estos también deberían estar reflejados en las asignaciones. Asimismo, el gobierno podría tener en cuenta asignaciones especiales para instituciones que ofrecen niveles y tipos de estudios considerados como prioridades nacionales o importantes a nivel económico, o que brindan oportunidades en departamentos con escasa prestación de educación superior. Esto será esencial para reducir inequidades regionales, aumentar la calidad de los programas técnicos y tecnológicos, y alinear de mejor manera el sistema de educación superior con las metas nacionales y regionales de desarrollo.

Los sistemas de financiación también pueden utilizarse para incentivar y premiar el desempeño. En el sistema actual, solo cerca del 17% de los recursos transferidos a las instituciones públicas para operaciones e inversión son asignados con base en los resultados (CESU, 2014). Se han tomado algunas medidas de distribución con base en el desempeño a través del CREE, el cual asigna recursos con base en indicadores de cobertura y calidad, y asociados a planes de mejoramiento. Estas reformas buscan aumentar la inversión en investigación, actualizar la cualificación del personal y mejorar la infraestructura. Sin embargo, los recursos del CREE son escasos comparados con la financiación pública total. Avanzar hacia un enfoque basado en resultados y usar la financiación para promover el mejoramiento significaría aumentar el componente basado en el desempeño del sistema nacional de transferencias. Las instituciones podrían ser premiadas por la eficiencia, logrando niveles bajos de deserción y repetición y tasas altas de finalización de estudios dentro de un periodo de tiempo razonable. Igualmente, las instituciones podrían obtener mayores recompensas si consiguen lo anterior y además reciben cantidades significativas de estudiantes con orígenes desfavorecidos o que vienen de centros educativos con mal rendimiento, y movilizan recursos para sostenerlos; mantienen bajos costos unitarios y de matrícula; reflejan un buen valor añadido en las pruebas SABER PRO; garantizan altos niveles de satisfacción estudiantil, buenos resultados de empleo y altas tasas de rentabilidad para sus estudiantes; y consiguen buenas calificaciones de calidad.

Estas reformas exigirán mejoras considerables en la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones de educación superior en Colombia (Salmi, 2013). Sin la información precisa sobre cómo las instituciones de educación superior utilizan sus recursos y cómo se desempeñan, es difícil

calcular asignaciones por estudiante y determinar el nivel apropiado de inversión pública. Una mayor transparencia también contribuiría a la revisión de la estructura de tarifas de las instituciones de educación superior —que se considera atrasada y no siempre relacionada con la calidad o valor de la educación ofrecida (OCDE/BIRF/Banco Mundial, 2013). Con la tendencia actual hacia una mayor financiación de la demanda a través de esquemas de becas tales como Ser Pilo Paga, será crucial una mayor transparencia de las instituciones públicas y privadas, a fin de establecer costos por estudiante razonables. Algunas instituciones son siete veces más costosas que otras; es importante demostrar que generan valor a los fondos públicos. Los esfuerzos recientes para mejorar el control financiero, incluida la creación de la Superintendencia de Educación, son pasos en la dirección correcta; pero se necesitarán medidas adicionales para garantizar transparencia y efectividad en el uso de los recursos.

Finalmente, una estrategia eficaz de financiación de la educación superior deberá responder por la financiación de las instituciones y programas del SENA. En el 2013, el gasto estimado del SENA en educación superior fue aproximadamente equivalente al del ICETEX y representó cerca del 38% de las transferencias nacionales a todas las instituciones de educación superior (MEN, 2015a). Esta generosa financiación le permite al SENA ofrecer educación con gratuidad de matrícula, lo cual hace que sus programas sean muy populares y ayuda a explicar su posición predominante en la prestación de formación educativa vocacional (con un 58% de las matrículas). Sin duda el fortalecimiento financiero del SENA ha ampliado el acceso a la educación superior para muchas comunidades desfavorecidas y desatendidas. Sin embargo, también ha evitado la creación de la competencia justa al interior del sistema de formación educativa vocacional; la falta de transparencia alrededor de la financiación y el desempeño hace difícil determinar si la concentración de recursos en el SENA es el uso más eficiente y eficaz de la inversión pública. A medida que Colombia avanza hacia la reestructura de su prestación de formación educativa vocacional superior, será esencial revisar las enormes disparidades entre la financiación del SENA y de otras instituciones y programas técnicos y tecnológicos.

Recomendaciones

La reforma de la educación superior es una prioridad de la agenda política nacional en Colombia, con planes ambiciosos para reducir las brechas de equidad y aumentar la calidad y a la vez, básicamente reestructurar el sistema de prestación de educación superior. El logro satisfactorio de tales metas tendrá implicaciones importantes para el crecimiento y desarrollo a largo plazo del país. Las iniciativas de nuevas políticas son prometedoras, desde el aumento de la financiación para estudiantes de familias menos favorecidas

con alto desempeño, hasta los renovados esfuerzos por fortalecer el aseguramiento de calidad y el progreso estudiantil. Estas tendrán más impacto si se suman a un mayor enfoque en el mejoramiento a nivel institucional, en cuanto a un mejor apoyo para los estudiantes, mayor atención a la calidad de la enseñanza y vínculos más sólidos con el mercado laboral.

Ampliar el acceso y mejorar la equidad

Recomendación 1.1: garantizar la accesibilidad de la información para apoyar las decisiones de los estudiantes

En un país donde la mitad de los estudiantes deserta y donde la trayectoria entre instituciones y programas es confusa, es fundamental ayudarles a los estudiantes a tomar decisiones correctas sobre educación superior y mercado laboral. Se podría ofrecer mayor orientación a los estudiantes sobre programas e instituciones disponibles, el proceso de solicitud de cupos, las opciones de financiación y los posibles resultados en el mercado laboral. Se podría considerar la posibilidad de tener procesos más transparentes de admisión estudiantil supervisados a nivel central. Los servicios de orientación profesional deben ser una prioridad para los estudiantes menos favorecidos y en periodos claves de transición.

Recomendación 1.2: enfocar el apoyo académico sobre los estudiantes en riesgo

Es muy importante garantizar que los graduados de educación media estén preparados para ingresar a la educación superior, a fin de facilitar su ingreso exitoso, su avance y graduación, especialmente para los más desfavorecidos. Para responder a este reto se necesita mejorar la calidad en todo el sistema escolar, como se recomendó en capítulos anteriores. Sin embargo, hay medidas que las instituciones de educación superior pueden y deben tomar para apoyar a los jóvenes que se ven en aprietos debido a la deficiente preparación escolar. La experiencia de algunas instituciones de educación superior en la prestación de cursos remediales opcionales y otras medidas, como ciclos propedéuticos mejorados para facilitar el avance de los estudiantes, deben ser analizadas y adaptadas al nuevo sistema de educación superior. Para mejorar las tasas de graduación, las instituciones de educación superior también deben identificar a los estudiantes en alto riesgo de deserción, tales como aquellos que ingresan con bajos resultados en las pruebas SABER 11 y se esfuerzan por avanzar, y proporcionarles diversas ayudas como clases remediales o esquemas de tutoría.

Recomendación 1.3: eliminar las barreras financieras de la matrícula de estudiantes de bajos ingresos

Las medidas más fuertes de apoyo financiero son fundamentales para garantizar el acceso equitativo para los estudiantes menos favorecidos. La financiación pública para apoyar el acceso de los estudiantes de bajos ingresos —ya sea mediante préstamos o becas— debe aumentar y estar dirigida a aquellos que tienen las mayores necesidades financieras. Se deben intensificar los esfuerzos de consecución de recursos de créditos y becas estudiantes de otras fuentes tales como el impuesto CREE y otros recursos propios de las instituciones de educación superior. Las condiciones crediticias del ICETEX podrían ser más flexibles para estudiantes de familias con muy bajos ingresos y más estrictas para aquellos con menos necesidades financieras. Se debe evaluar cuidadosamente el impacto en la equidad del programa de becas Ser Pilo Paga frente a otras alternativas. Se podría volver a examinar, en particular, la distribución de los costos entre el MEN y las instituciones de educación superior que reciben a los estudiantes más talentosos y que cobran matrículas muy altas. Por último, el MEN podría incentivar a las instituciones de educación superior a crear una estructura de tarifas de matrícula basada en ingresos y ofrecer apoyo financiero adicional para que la educación superior sea más asequible para los estudiantes menos favorecidos.

Recomendación 1.4: la equidad regional debe encabezar las reformas

Reducir las marcadas diferencias en el acceso y desempeño entre regiones debe situarse en el centro de los esfuerzos de reforma. Las lecciones de la reciente evaluación de los Centros Regionales de Educación Superior deben utilizarse para documentar los esfuerzos de desarrollo regional, al igual que las experiencias de otros países que han corregido desequilibrios de manera satisfactoria. La financiación será un factor clave y las medidas para canalizar más recursos hacia zonas desfavorecidas —por medio de reformas del sistema nacional de transferencias y de créditos adicionales y más asequibles para estudiantes de las zonas rurales— tendrán que estar acompañadas de medidas para mejorar la rentabilidad, tales como fusiones y un mayor uso del aprendizaje combinado. Colombia debería considerar la creación de consejos regionales de coordinación, a fin de garantizar que los intereses locales estén a la vanguardia de la política pública. Estos consejos también podrían ayudar a fortalecer la vinculación entre las instituciones de educación superior y los empleadores para adaptar programas que puedan satisfacer de mejor forma las necesidades económicas regionales y movilizar más fondos.

Garantizar la calidad y la pertinencia

Recomendación 2.1: introducir un sistema de aseguramiento de calidad más estricto

La calidad y la pertinencia de la educación superior podrían mejorar si una entidad única nacional manejara todos los aspectos importantes de aseguramiento de calidad de la educación superior y si se combinaran el registro de programas y los procesos de acreditación de alta calidad. Se deben elevar los estándares necesarios para el registro de nuevos programas, para garantizar que todas las instituciones ofrezcan una calidad mínima aceptable a sus estudiantes; y el proceso de acreditación institucional debe estar diferenciado apropiadamente para reflejar los distintos mandatos institucionales. Las evaluaciones de calidad deberían darle la debida importancia a la pertinencia de los programas y a los resultados en el mercado laboral. Las empresas y los empleadores deben estar involucrados en el desarrollo de estos nuevos procesos y estándares consolidados de aseguramiento de calidad. Los empleadores, así como los estudiantes, también deben estar involucrados en los equipos de evaluación institucional.

Recomendación 2.2: crear una cultura de mejora institucional y académica

Es importante que los sistemas que califican y clasifican el desempeño de las instituciones de educación superior sean justos y estén bien diseñados. El desarrollo posterior del MIDE debe garantizar que los criterios de evaluación reflejen los distintos mandatos institucionales y tengan en cuenta la información contextual sobre las circunstancias del estudiante y de la institución. Involucrar a las principales partes interesadas (instituciones de educación superior, académicos, estudiantes, empleadores) en el desarrollo del MIDE y de otros instrumentos de información puede ayudar a garantizar la validez y propósito de los mismos. Elevar los estándares exigirá reforzar recíprocamente las políticas a nivel nacional e institucional, para así fortalecer los motores clave de la excelencia académica. Debe otorgarse alta prioridad al mejoramiento de la calidad de la enseñanza, y el personal debe tener mayores oportunidades de desarrollo profesional, incluido el apoyo para aumentar sus cualificaciones a niveles de posgrado, tomar cursos de formación en el empleo y participar en intercambios académicos con instituciones nacionales e internacionales de alta calidad. También se deben considerar en mayor medida las competencias pedagógicas del personal en su reclutamiento, evaluación y promoción. La calidad está intrínsecamente asociada a los resultados de los estudiantes. Se requieren esfuerzos proactivos para conectar la enseñanza y el aprendizaje de todas las instituciones de educación superior con las necesidades de la economía y el mercado laboral colombiano, a fin de

garantizar que los estudiantes se gradúen con competencias que les permitan acceder a un empleo.

Recomendación 2.3: nivelar la calidad de las instituciones del pilar de formación educativa técnica

Se debe realizar una evaluación profunda de las instituciones y programas del pilar de formación educativa técnica, a fin de diseñar una respuesta efectiva mediante una política de largo plazo frente a la carencia percibida de calidad y pertinencia. Tal revisión debe incluir también al SENA. En el corto y mediano plazo, existen ciertas medidas que Colombia puede tomar para mejorar la calidad de la formación educativa técnica. En primer lugar, se deben revisar los estándares para autorizar y acreditar los programas y las instituciones, a fin de captar los componentes claves de calidad de formación educativa técnica que difieren de aquellos de los programas académicos. En segundo lugar, se debe animar a las instituciones a garantizar que los instructores tengan conocimiento y experiencia sobre la industria y un mayor acceso de los estudiantes a oportunidades de aprendizaje basado en el trabajo. Para lograrlo, los gobiernos regionales podrían crear entes que promuevan sinergias entre las instituciones de educación superior y los empleadores, como el Comité Universidad- Empresa-Estado en Antioquia. Por último, Colombia debería adoptar medidas para mejorar la evaluación y certificación de las competencias adquiridas por los estudiantes de formación educativa técnica. Se deben establecer mecanismos para garantizar la adopción del MNC (véase la Recomendación 3.1) por parte de los empleadores y las instituciones de educación superior. Colombia también podría buscar cambios en las pruebas SABER PRO para mejorar la evaluación de las competencias de la formación educativa técnica, a la par con las competencias académicas fundamentales. Esto debe realizarse con la participación de los empleadores.

Fortalecer la gestión y la financiación

Recomendación 3.1: crear un sistema más integrado

La propuesta para reestructurar el sistema de educación superior colombiano sobre dos pilares principales —universitario y de formación educativa técnica— tiene potencial para crear rutas más claras y sólidas para la adquisición de competencias, y debería ser puesta en práctica. No obstante, es fundamental que las reformas estructurales brinden apoyo y no se conviertan en distracciones burocráticas respecto a la tarea principal de mejorar la calidad y la pertinencia del aprendizaje. Se debe acelerar el proceso de creación del MNC, y en su diseño, se debe prestar la atención adecuada a los requisitos de implementación. Este será el resultado de una consulta amplia y les ofrecerá un marco claro a estudiantes y empleadores

sobre los niveles y cualificaciones disponibles y lo que estas significan en el mercado laboral. En conjunto con el MNC, el desarrollo de un sistema de transferencias de créditos será fundamental para eliminar las barreras existentes al reconocimiento del aprendizaje previo y permitir que los estudiantes ingresen, avancen por el sistema de educación superior y salgan del mismo. Una reforma sistémica también exigirá una gestión más fuerte y dinámica a nivel nacional y regional para conectar las instituciones de educación superior con los empleadores y forjar un sector de educación superior más integrado que atienda las necesidades sociales y económicas de Colombia.

Recomendación 3.2: avanzar hacia un sistema de financiación basado en el desempeño

Ninguno de estos cambios deseados sería posible sin un sistema de financiación que alinee los esfuerzos de mejoramiento de las instituciones de educación superior con las metas nacionales. Tal como lo recomienda el informe de la OCDE-Banco Mundial 2012, se debe reformar lo antes posible la Ley 30 de 1992 —que determina la distribución del grueso de los recursos transferidos a las instituciones de educación superior. La asignación de recursos debe ser diseñada para motivar a las instituciones de educación superior a alcanzar mayor eficiencia, equidad, calidad y pertinencia. Para este fin, se ha de distribuir una mayor proporción de recursos con base en indicadores clave de desempeño. La reforma de la financiación es de especial importancia para el pilar de la formación educativa técnica, a fin de garantizar que las instituciones técnicas y tecnológicas reciban los recursos adecuados. Los recursos del CREE —que actualmente son asignados exclusivamente al SENA— podrían ser distribuidos de forma más amplia entre instituciones de alta calidad que ofrecen formación educativa técnica a nivel de educación postsecundaria y superior. Por último, será fundamental una mayor transparencia y rendición de cuentas para obtener el mayor provecho de los limitados recursos públicos disponibles.

Notas

1. Los niveles de clasificación de CINE 2011 pertinentes para la educación superior son los niveles 5 a 8. Los niveles 5 (ciclo corto de educación superior) y 6 (licenciatura o equivalente) han sido definidos anteriormente. Nivel 7 de maestría o equivalente: programas diseñados para proporcionar competencias, destrezas y conocimientos académicos y/o profesionales avanzados que conducen a un segundo título de educación superior o una cualificación equivalente. Nivel 8 de doctorado o equivalente: programas diseñados principalmente para lograr una cualificación avanzada en investigación, que concluyen usualmente con la presentación y sustentación de una tesis sustancial y apta para publicación con base en una investigación original.
2. Nivel 6 en la clasificación del CINE 2011: licenciatura o programas equivalentes que proporcionan competencias, destrezas y conocimientos académicos y/o profesionales intermedios que conducen a un primer título de educación superior o una cualificación equivalente.
3. Nivel 5 en la clasificación del CINE 2011: primeros programas de educación superior cortos, generalmente basados en la práctica, para oficios específicos y de preparación para el ingreso al mercado laboral. Además, estos programas pueden abrir camino hacia otros programas de educación superior.
4. Ley 30 de diciembre 28 de 1992, mediante la cual se regula el servicio público de Educación Superior.
5. El Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) es un impuesto nacional que funciona igual que un impuesto sobre los beneficios y ganancias de las empresas, y que busca ser una contribución de las empresas para el beneficio de sus empleados, generación de empleo e inversiones sociales.
6. El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), una herramienta de evaluación indirecta de medios de vida utilizada por el gobierno para identificar las familias colombianas menos favorecidas (niveles socioeconómicos 1 a 3, de un total de seis niveles) para que puedan acceder a programas sociales, (www.sisben.gov.co/default.aspx).
7. El año de referencia de Uruguay es 2010; Argentina, 2011; y Brasil y Chile, 2012.

Bibliografía

- Allais, S. et al. (2009), “Learning from the first qualifications frameworks”, *Employment Working Paper*, No. 45, International Labour Office, Ginebra www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCM_041902/lang--en/index.htm.
- Altbach, P.G. y J. Salmi (eds.) (2011), *The Road to Academic Excellence: The Making of World-Class Research Universities*, The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank, Washington, DC.
- Arango, L.E. y G. Bonilla (2015), “Human capital agglomeration and social returns to education in Colombia”, *Borradores de Economía*, No. 883, Banco de la República, www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_883.pdf.
- Brunner, J. (2013), “The rationale for higher education investment in Ibero-America,” *OECD Development Centre Working Papers*, No. 319, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k40d671718x-en>.
- Castaño, H. L. (2012), “El mercado laboral Colombiana: Tendencias a largo plazo”, en *El Mercado del Trabajo en Colombia: Hechos, Tendencias e Instituciones*, Banco de la República, www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/lbr_merc_trab_1.pdf.
- CEDLAS/Banco Mundial (2015) “Education”, *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata y Banco Mundial, <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/statistics-detalle.php?idE=37>.
- CESU (2014), *Acuerdo por lo Superior 2034: Propuesta de Política Pública para la Excelencia de la Educación Superior en Colombia en el Escenario de la Paz*, Consejo Nacional de Educación Superior, www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-319917_recurso_1.pdf.
- CNA (2015), *Boletín Estadístico*, Marzo del 2015, Consejo Nacional de Acreditación, www.cna.gov.co/1741/articles-322100_Boletin_marzo_2015.pdf.
- DANE (2015), “Pobreza y desigualdad”, *Pobreza y Condiciones de Vida*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/pobreza.
- De Boer, H. F., J. Enders y U. Schimank (2008), “Comparing higher education governance systems in four European countries”, en N.C. Soguel y P.

- Jaccard (eds.), *Governance and Performance of Education Systems*, Springer, págs. 35-54.
- DNP (2015), *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- DNP (2014), *Evaluación Institucional y de Resultados del Programa Centros Regionales de Educación Superior (CERES)*, Departamento Nacional de Planeación.
- Gornitzka, Å, y B. Stensaker (2014), “The dynamics of European regulatory regimes in higher education—Challenged prerogatives and evolutionary change”, *Policy and Society* Vol. 33/3, págs. 177-188.
- Hazelkorn, E. (2009), “The impact of global rankings on higher education research and the production of knowledge,” *UNESCO Forum on Higher Education, Research and Knowledge Occasional Paper*, No. 16, Organización de las Naciones Unidas para la Educación y Diversificación, la Ciencia y la Cultura.
- ICETEX (s. d.), “Quiénes somos”, página web del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, www.icetex.gov.co/DnnPro5/Default.aspx?tabid=1111.
- ICFES (2015), “Información de la prueba SABER PRO”, página web del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Calidad de la Educación, www.icfes.gov.co/index.php/instituciones-educativas/saber-pro/informacion-de-la-prueba-saber-pro#.
- ICFES (2014), “Resultados de la prueba SABER PRO 2014”, página web del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Calidad de la Educación, www.icfes.gov.co/resultados/saber-pro-resultados-individuales/resultados-agregados-saber-pro-2014.
- BID (2015), “Returns to higher education in Chile and Colombia”, *IDB Working Paper Series*, No. 587, Banco Interamericano de Desarrollo, http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6858/Returns_to_Higher_Education_in_Chile_and_Colombia.pdf?sequence=2.
- Melo, L.A., J.E. Ramos, y P.O. Hernández (2014), “La educación superior en Colombia: *Situación actual y análisis de eficiencia*,” Borradores de Economía, No. 808, Banco de la República.
- MEN (s. d. d.) (2015) "SNIES: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior”, página web del Ministerio de Educación Nacional, www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-propertyname-2672.html.

- MEN (s. d. d.) página web del Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior, <http://spadies.mineducacion.gov.co> (consultado el 20 de julio del 2015).
- MEN (2015a), “OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report”, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- MEN (2015b), *Bases para la Construcción de los Lineamientos de Política Pública del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET)*, Viceministerio de Educación Superior, Dirección de Fomento de la Educación Superior, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- MEN (2014), “Tasa de deserción acumulada por cohorte según semestre”, *SPADIES (Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior)*, Ministerio de Educación Nacional, www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702_archivo_pdf_estadisticas_2013.pdf.
- Congreso de la República (2014), “Ley 1740 de 23 Diciembre 2014”, Congreso de la República de Colombia, <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201740%20DEL%2023%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202014.pdf>.
- Congreso de la República (1992), “Ley 30 de 28 de diciembre de 1992”, Congreso de la República de Colombia, www.cna.gov.co/1741/articles-186370_ley_3092.pdf.
- OLE (s. d.), “Estadística de interés”, página web del Observatorio Laboral Para la Educación, www.graduadoscolombia.edu.co.
- OCDE (2015a), *Education at a Glance Interim Report: Update of Employment and Educational Attainment Indicators*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/edu/EAG-Interim-report.pdf.
- OCDE (2015b), *OECD Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234178-en>.
- OCDE (2015c), *E-learning in Higher Education in Latin America*, Development Centre Studies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209992-en>.
- OCDE (2014a), *Skills Beyond School: Synthesis Report*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214682-en>.
- OCDE (2014b), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.

- OCDE (2012), *Higher Education in Regional and City Development: Antioquia, Colombia 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179028-en>.
- OCDE (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society: Volumen 1 y Volumen 2*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264046535-en>.
- OCDE/BIRF/Banco Mundial (2013), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180697-en>.
- Quacquarelli Symonds (2015), “QS University Rankings: Latin America 2015”, QS Top Universities, www.topuniversities.com/university-rankings/latam-university-rankings/2015.
- Salmi, J. (2013), *La Urgencia de Ir Adelante: Perspectivas desde la Experiencia Internacional para la Transformación de la Educación Superior en Colombia*, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- Taylor, J.S. et al. (eds.) (2008), *Non-University Higher Education in Europe*, Springer Science + Business Media B.V.
- UNESCO (2012), *International Standard Classification of Education – ISCED 2011*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación y Diversificación, la Ciencia y la Cultura, París.
- UNESCO-UIS (2015), “Browse by theme: Education”, *Data Centre*, UNESCO Institute for Statistics, www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx.
- Van Vught, Frans y D.F. Westerheijden (2010), “Multidimensional ranking: A new transparency tool for higher education and research”, *Higher Education Management and Policy*, No. 16, Vol. 22/3, págs. 1-26.
- Wissenschaftsrat (2010), *Recommendations on the Differentiation of Higher Education Institutions*, Wissenschaftsrat, www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/10387-10_engl.pdf.

Anexo A

Los autores

Expertos internacionales

José Joaquín Brunner es profesor e investigador del Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales, Chile. Preside la Cátedra UNESCO sobre Políticas Comparadas de Educación Superior. José Joaquín ha ejercido como consultor en política de educación superior en más de 35 países y varias organizaciones internacionales, entre otros, el Banco Mundial, la UNESCO y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID, Canadá). En Chile, ocupó el cargo de Ministro Secretario General de Gobierno (1994-1998) y presidió el Comité Presidencial de Modernización de la Educación Chilena en 1994. José Joaquín también ha presidido varios comités, incluido el Comité Presidencial de Políticas de Educación Superior (1990) y ha escrito numerosos trabajos sobre sociología de la educación y cultura.

Candido Alberto Gomes **fue Asesor Legislativo de Asuntos de la Educación para el Senado Federal y la Asamblea Nacional Constituyente del Brasil**. Es profesor de sociología y educación en la Universidad Católica de Brasilia. Candido ha sido consultor en campos de educación, trabajo y finanzas educativas en organizaciones nacionales e internacionales como la UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ha realizado cerca de 300 publicaciones académicas en varios idiomas, incluidas varias ediciones del libro *A educação em novas perspectivas sociológicas*.

Personal de la OCDE

Elizabeth Fordham es la Asesora Sénior de Relaciones Globales de la Dirección de Educación y Competencias de la OCDE y lidera las Revisiones de Políticas Nacionales de Educación de la OCDE en países socios. Su más reciente publicación es la Revisión de Educación en Indonesia, OCDE 2015,

y actualmente está involucrada en las revisiones de las políticas de educación en Tailandia, Costa Rica y Marruecos. Antes de vincularse a la OCDE en 2014, Elizabeth ocupó el cargo de especialista del programa de educación en la UNESCO por casi una década, más recientemente como directora de la política de cooperación de los países del grupo BRICS. Elizabeth Fordham tiene una licenciatura honorífica y una maestría en Filosofía de la Universidad de Cambridge, Reino Unido y un doctorado del Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia.

Rowena Phair lidera el proyecto Early Learning Study in the Early Childhood and Schools Division de la Dirección de Educación y Competencias de la OCDE. Actualmente participa también en la revisión de la política educativa en Canadá. Antes de vincularse a la OCDE, Rowena trabajó en el desarrollo e implementación de políticas públicas en varios sectores del gobierno de Nueva Zelanda, y más recientemente como Secretaria Adjunta del Ministerio de Educación, donde estaba a cargo de las políticas de escolarización, currículo y evaluación, provisión de recursos para los centros educativos y relaciones industriales. Rowena tiene una licenciatura en Economía y Ciencias Políticas y una maestría en Economía de la Universidad de Auckland.

Anna Pons es Analista Política de la Dirección de Educación y Competencias de la OCDE. Más recientemente, coordinó la Revisión de Adhesión a la OCDE en Educación y Competencias de Colombia y contribuyó a las revisiones de eficacia y equidad de las escuelas en México, Kazajistán y Letonia. También fue coautora del informe temático sobre Equidad y Calidad en la Educación (2012). Antes de vincularse a la OCDE, en 2010, Anna trabajó en la Comisión de Educación Superior del Gobierno de Cataluña y en el sector privado. Tiene una licenciatura en Economía y Ciencias Políticas de la Universidad Pompeu Fabra de España y una maestría en Economía y Políticas Públicas de Sciences Po, ENSAE y École Polytechnique, de Francia.

Juliana Zapata es Asistente de Investigación de la Dirección de Educación y Competencias de la OCDE. Actualmente contribuye a las revisiones de las políticas de educación de Chile y Costa Rica. Desde su vinculación a la OCDE en 2010, Juliana ha trabajado en una serie de aspectos de políticas de educación en los países de la OCDE y ha participado en la serie *Education Policy Outlook* y en los proyectos de *Improving Schools* en Islandia y Gales. Juliana ha sido profesora en la ciudad de Nueva York y en París. Tiene una maestría en Asuntos Internacionales de Sciences Po, Francia; una maestría en Educación Urbana de Mercy College, Estados Unidos y una licenciatura en Asuntos Internacionales de la Universidad de Tufts en Estados Unidos.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE es un foro único donde los gobiernos trabajan conjuntamente a fin de abordar los desafíos económicos, sociales y ambientales de la globalización. Asimismo, la OCDE se encuentra a la vanguardia de los esfuerzos encaminados a comprender y ayudar a los gobiernos a responder a los nuevos desarrollos e inquietudes, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos del envejecimiento de la población. La Organización brinda un entorno en el cual los gobiernos pueden comparar experiencias normativas, buscar respuestas a interrogantes comunes, identificar las buenas prácticas y trabajar para coordinar las políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.