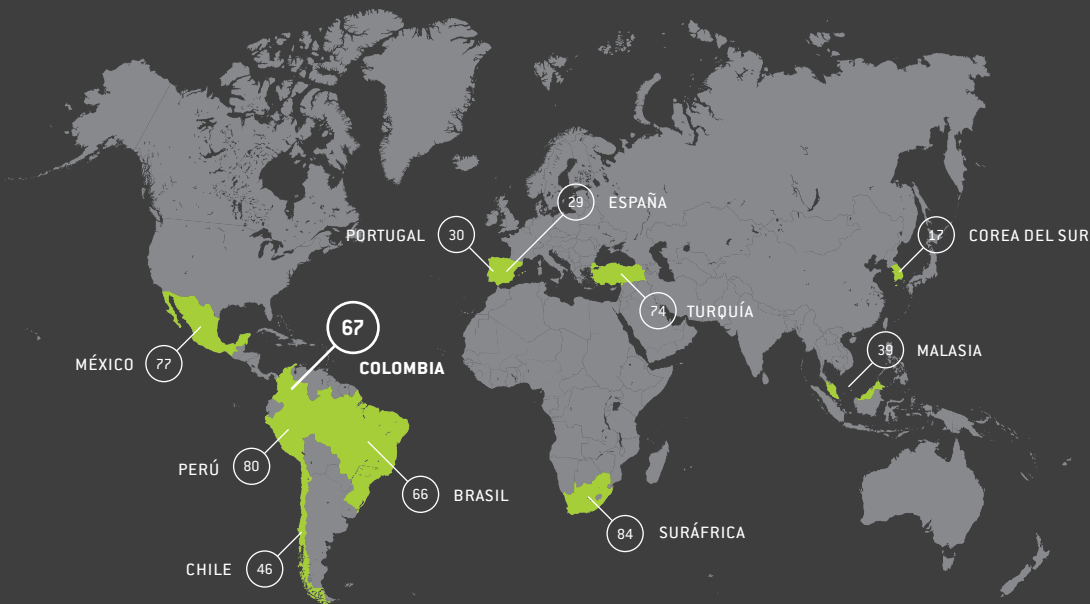




— CAPÍTULO UNO —

# EDUCACIÓN



**Educación superior y formación para el trabajo.** Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con mayor calidad en su sistema de educación superior).

Fuente: WEF (2012).

Una economía competitiva debe contar con capital humano altamente calificado. El sistema educativo, conjuntamente con el sector productivo, debe velar porque así sea. El actual gobierno se ha propuesto convertir la calidad y la pertinencia de la educación en Colombia en un propósito nacional y posicionar al país como uno de los tres mejor educados de Latinoamérica. Este no es un reto menor si se considera que, según los resultados del Índice de Competitividad Global 2012-2013 del *World Economic Forum* (WEF), Colombia ocupa el puesto 85 en el pilar de Educación Primaria y Salud y el puesto 67 en el de Educación Superior y Formación para el Trabajo, entre 144 países (WEF, 2012)<sup>1</sup>. Estos resultados demuestran la falta de correspondencia del sistema educativo con la agenda de competitividad del país<sup>2</sup>.

En el marco de la Agenda Nacional de Competitividad,<sup>3</sup> el Gobierno se comprometió a implementar una serie de acciones de corto, mediano y largo plazo que apuntan a mejorar la situación de la educación en el país. Incluye 23 acciones –en materia de calidad, cobertura y pertinencia– que están previstas a ser finalizadas a más tardar en 2016.

Si bien el gobierno nacional es el que formula y regula la política educativa, la responsabilidad del servicio no recae

exclusivamente ‘sobre sus hombros’. En el marco de la Ley 715 de 2001, el nivel central trasladó competencias específicas en materia de educación a los gobiernos locales e, incluso, directamente a las instituciones educativas. Así, las entidades territoriales, tanto certificadas como no certificadas<sup>4</sup>, tienen la obligación de administrar el servicio educativo y garantizar condiciones de cobertura, calidad y eficiencia. Los departamentos, además, están obligados a prestar asis-

tencia técnica, financiera y administrativa a sus municipios en estas materias.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en este capítulo se presenta un diagnóstico y se hacen recomendaciones con relación a la actual situación del país en materia de atención a la primera infancia, cobertura y calidad del sistema de educación, y pertinencia de la oferta educativa. Se abordan las responsabilidades que tiene el nivel nacional y las que tienen las entidades territoriales.



## PRIMERA INFANCIA

La Atención Integral a la Primera Infancia (Aipi) comprende las acciones orientadas a favorecer a la población en el periodo de vida comprendido entre la gestación y los cinco años de edad. En Colombia existen 5,1 millones de niños en este rango de edad<sup>5</sup>, de los cuales 56% enfrentan condiciones de vulnerabilidad y pobreza<sup>6</sup>.

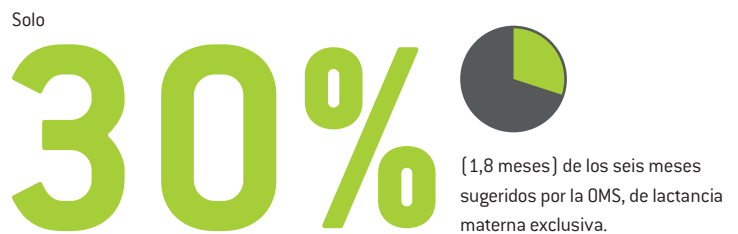
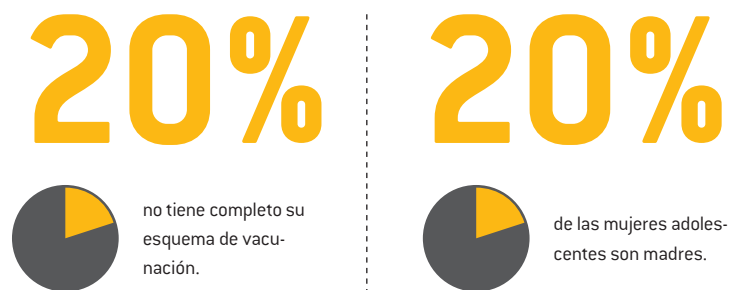
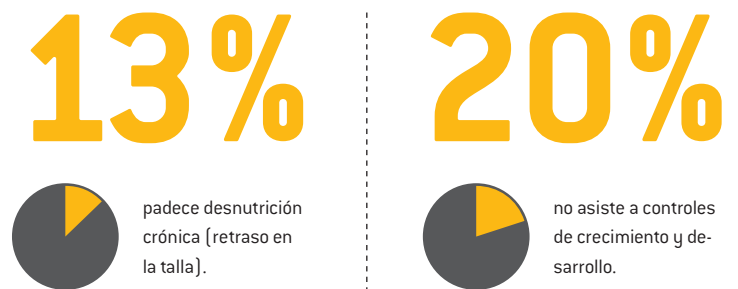
La evidencia científica y económica muestra que, debido a los procesos neuronales de desarrollo de las funciones cognitivas –visión, audición y lenguaje– que tienen lugar durante los primeros años, las inversiones en esta etapa de la vida tienen la mayor tasa de retorno social, pues se fortalecen las capacidades base<sup>7</sup> de los niños y con ellas se forman mejores ciudadanos y una fuerza laboral más productiva<sup>8</sup>.

Si bien la situación de la primera infancia en el país ha experimentado mejoras en los últimos años y se observa voluntad política en materia de garantía de derechos de los niños<sup>9</sup>, el actual panorama sugiere la necesidad de redoblar esfuerzos (Gráfico 1).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 tiene como meta atender *integralmente* un mínimo de 1'200.000 niños, priorizando su selección por condición de vulnerabilidad y pobreza, y apuntando a la universalización en el servicio. En este sentido, desde 2011 el Gobierno ha venido implementando la estrategia 'De Cero a Siempre', cuyo objetivo es el de garantizar, a través de un trabajo intersectorial articulado, la atención integral para cada niño. Para ello se creó la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (Cipi)<sup>10</sup> como la instan-

A PESAR DE LOS ESFUERZOS, LA SITUACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA SIGUE MOSTRANDO GRANDES FALENCIAS.

Gráfico 1. Panorama en cifras de la situación de la Primera Infancia.



Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010 y Encuesta Nacional de Salud Nutricional 2010.

### Recuadro 1

## ALCALDÍA DE MEDELLÍN, UN CASO EXITOSO DE AIPI

Medellín se adelantó al resto del país desde hace varios años en Aipi. Si bien el Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016 estableció garantizar la oferta de atención integral para la primera infancia, Medellín ya lo venía haciendo desde 2004, con su programa Buen Comienzo.

Bajo el lema 'porque todo buen comienzo tiene un buen futuro', Buen Comienzo es una iniciativa público-privada que trabaja para mejorar las condiciones de vida de niños en situación de vulnerabilidad a través de cuatro componentes básicos para su desarrollo integral y crecimiento: salud, educación, nutrición y recreación. Los niños beneficiados acceden a pedagogos, psicólogos, nutricionistas y médicos, entre otras, al igual que a servicios alimentarios, deportivos y recreativos que la Alcaldía de Medellín articula con las Secretarías de Bienestar Social, Educación, Salud y el Instituto de Recreación y Deporte.

A 2011 se habían atendido 82.515 niños de los niveles 1 y 2 del Sisbén. La sostenibilidad del programa está garantizada en la medida en que ha sido establecido como 'proyecto de ciudad' por el Consejo de Medellín, lo que indica que será una estrategia perdurable.

cia para la concertación de las políticas, planes, programas y acciones de los sectores involucrados en la Aipi.

Ahora bien, son las entidades territoriales las que en última instancia tienen la responsabilidad de atender a los niños y garantizar el cumplimiento de las metas del PND. A pesar de esto, el común denominador en la mayoría de municipios es la ausencia de instrumentos que les permitan poner en práctica los compromisos adquiridos en sus planes: diagnósticos de la situación para identificar tareas prioritarias, equipos interinstitucionales que repliquen la figura de la Cipi en el nivel local,

sistemas de información de los niños, las atenciones que estos reciben y necesitan, personal dedicado exclusivamente a Aipi, entre otros. No obstante, vale la pena destacar el caso de Medellín, que ha mostrado gran compromiso y capacidad en la provisión de servicios en materia de Aipi (Recuadro 1).

Durante el primer semestre de 2012, la Cipi adelantó un trabajo de movilización en el territorio nacional para garantizar que Alcaldes y Gobernadores asumieran compromisos explícitos de Aipi en sus planes de gobierno, como lo indica la Ley<sup>11</sup>.

Dadas las debilidades institucionales a nivel local, adicional al acompa-

ñamiento técnico que tiene previsto la Cipi en las regiones, se sugiere que esta última realice una división del país por regiones y conforme un equipo de asesores territoriales encargado de acompañarlas al menos durante dos años. Estos asesores deberán asegurar que a nivel local se replique la figura de la Comisión (con participación de los sectores público y privado), monitorear que la atención brindada cumpla con los estándares definidos y velar para que se implemente un sistema de seguimiento niño a niño. Inicialmente podría trabajarse con las regiones más rezagadas.



Además, es urgente que la Cipi, bajo el liderazgo del Ministerio de Educación Nacional (MEN), defina y divulgue entre las instituciones formadoras el perfil del recurso humano requerido para atender a los niños en las distintas modalidades que contempla la propuesta técnica 'De Cero a Siempre'. Lo anterior, a fin de que las instituciones de educación Superior (IES) y el Sena diseñen programas de formación acorde a estos lineamientos.

## COBERTURA DE LA OFERTA EDUCATIVA

El país presenta grandes logros en incrementos de la cobertura educativa (Gráfico 2). De hecho, Colombia registra niveles de cobertura bruta<sup>12</sup> en educación Básica (Primaria y Secundaria) superiores a 100%, lo cual es importante si se considera que esta tasa da cuenta de la capacidad del sistema educativo para matricular a su población. Sin embargo, subsisten grandes retos, principalmente en dos aspectos: incrementar la cobertura en aquellos niveles que están más rezagados, preescolar (transición), media (grados 10<sup>o</sup> y 11<sup>o</sup>) y superior; y reducir las inequidades que persisten entre las zonas urbana y rural, causadas principalmente por la escasez de instituciones educativas en esta última.

El análisis por niveles de educación muestra que existen importantes rezagos en cobertura bruta a nivel preescolar, con una tasa de 88% para 2011, razón por la cual el Gobierno ha fijado como meta la cobertura bruta de 100% a 2014. En educación media la cobertura bruta en 2011 fue de 80%, y la meta a 2014 es elevarla a 91%.

En cuanto a cobertura neta (capacidad del sistema para atender a la población en edad escolar)<sup>13</sup>, las brechas por zona son preocupantes: en 2011 la cobertura neta en educación media, por ejemplo, fue de 24,3% en zonas rurales, mientras en las zonas urbanas alcanzó 50,2%. Esto quiere decir que tres de cada cuatro jóvenes que habitaban en la zona rural del país y que estaban en edad de atender los grados 10<sup>o</sup> y 11<sup>o</sup> no lo hicieron. En materia de cobertura neta total (es decir, preescolar, básica y media), la diferencia en la cobertura urbana-rural era de 16 puntos porcentuales en 2010, y se espera que en 2014 baje a 12.

Es competencia de los departamentos y de los municipios certificados velar por la cobertura en su región, administrando los recursos que reciben del Sistema General de Participaciones (SGP)<sup>14</sup>. Si bien el sector Educación es el que recibe el mayor porcentaje de recursos del SGP, en la práctica se observa una gran heterogeneidad en la eficiencia con que se utilizan estos recursos, explicada en su mayoría por las diferencias en la capacidad de gestión de las entidades territoriales (DNP, 2012). Esta heterogeneidad se da incluso en las entidades territoriales que reciben mayores recursos<sup>15</sup>, por lo que la cuestión no se circunscribe a un tema de recursos, sino principalmente a la eficiencia en su gasto. A 2009, de las 32 ciudades capitales, solo 18 tenían cobertura bruta en básica superior al promedio, y solo cinco igual o superior a 100% (Maldonado, 2010).

Con el fin de complementar las acciones de los departamentos en materia de cobertura, se propone al Gobierno continuar con la figura de los colegios en con-

cesión<sup>16</sup> y ampliar no solo el número de estos sino las regiones donde operan<sup>17</sup>. Adicionalmente, se debe aprovechar la reciente Ley de Asociaciones Público-Privadas<sup>18</sup>, que permitirá al Gobierno y a privados estructurar proyectos para la construcción de infraestructura y provisión del servicio de educación por parte de operadores privados que funcionen de forma similar al esquema de la concesión y con el esquema de pagos diferidos que contempla dicha Ley.

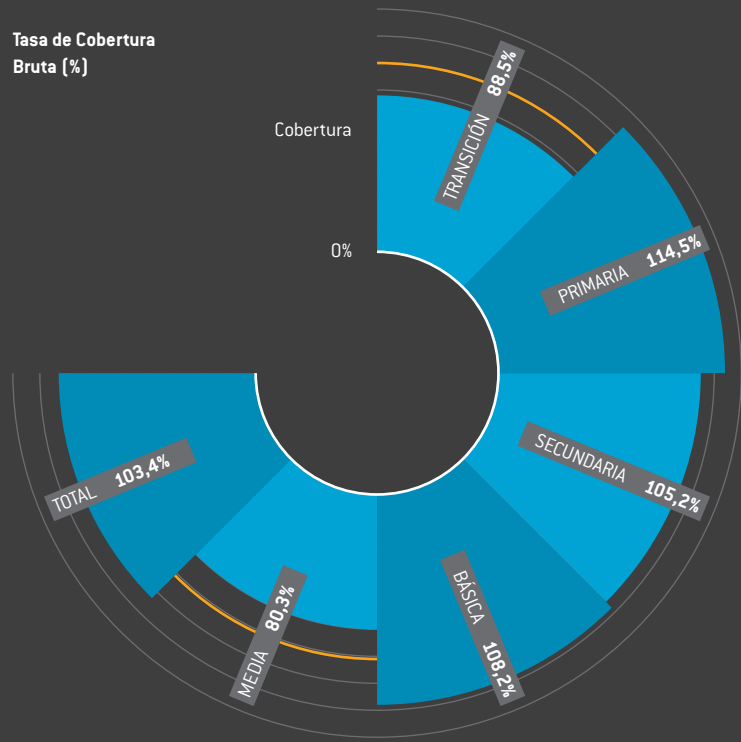
En materia de educación superior, uno de los retos continúa siendo incrementar la cobertura bruta, que a 2011 era de tan solo 40,3%. En 2009, Colombia ocupaba uno de los niveles más bajos de cobertura en este nivel educativo en el contexto latinoamericano (Gráfico 3). La meta fijada por el actual gobierno es incrementar esta cobertura a 50% para 2014, cifra que continúa siendo baja si se compara con la de los demás países de referencia en 2009.

Esto es particularmente inquietante en la medida en que el acceso a la educación superior constituye una vía eficaz hacia la formalización laboral (Gráfico 4): a mayor nivel educativo, mayor la tasa de vinculación al sector formal (93,7% para el caso de los doctorados) y menor la tasa de informalidad (23,4% para las personas con educación superior frente a 78% para las personas con solo primaria).

Lograr este incremento en cobertura se ve complicado con la caída del proyecto de reforma a la Ley de Educación Superior (Ley 30 de 1992) que contemplaba, entre otros, aunque modesto, un incremento en los recursos otorgados a las universidades públicas. Por tanto, se plantean serios interrogantes sobre la

COLOMBIA HA HECHO AVANCES IMPORTANTES EN COBERTURA. SIN EMBARGO, PERSISTEN REZAGOS EN ALGUNOS NIVELES, EN PARTICULAR A NIVEL RURAL

**Gráfico 2.** Tasas de Cobertura Bruta y Neta (%) para Educación Preescolar, Básica y Media, 2011 y metas a 2014.

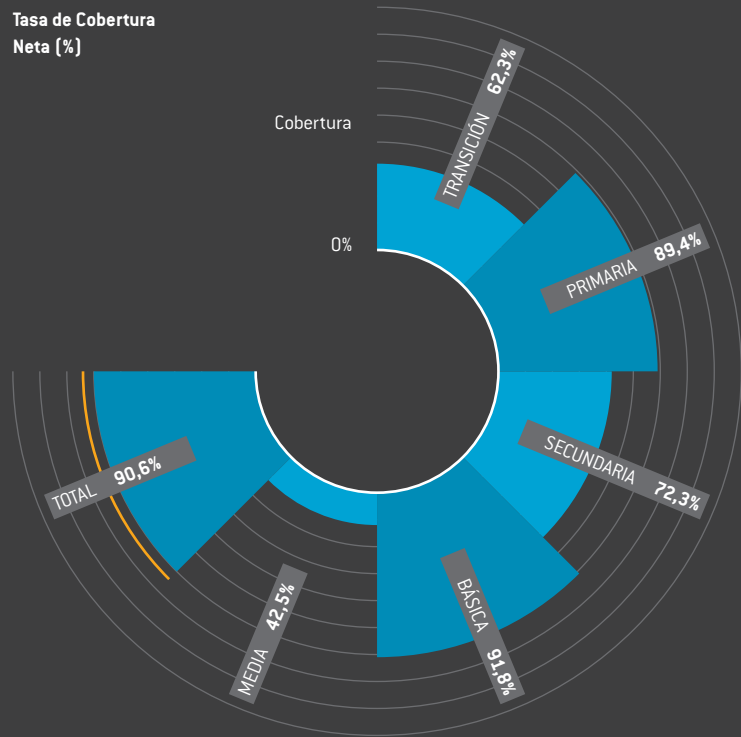


Meta a 2014 para cobertura bruta en transición

**100%**

Meta a 2014 para cobertura bruta en educación media

**91%**



Meta a 2014 para el total en cobertura neta

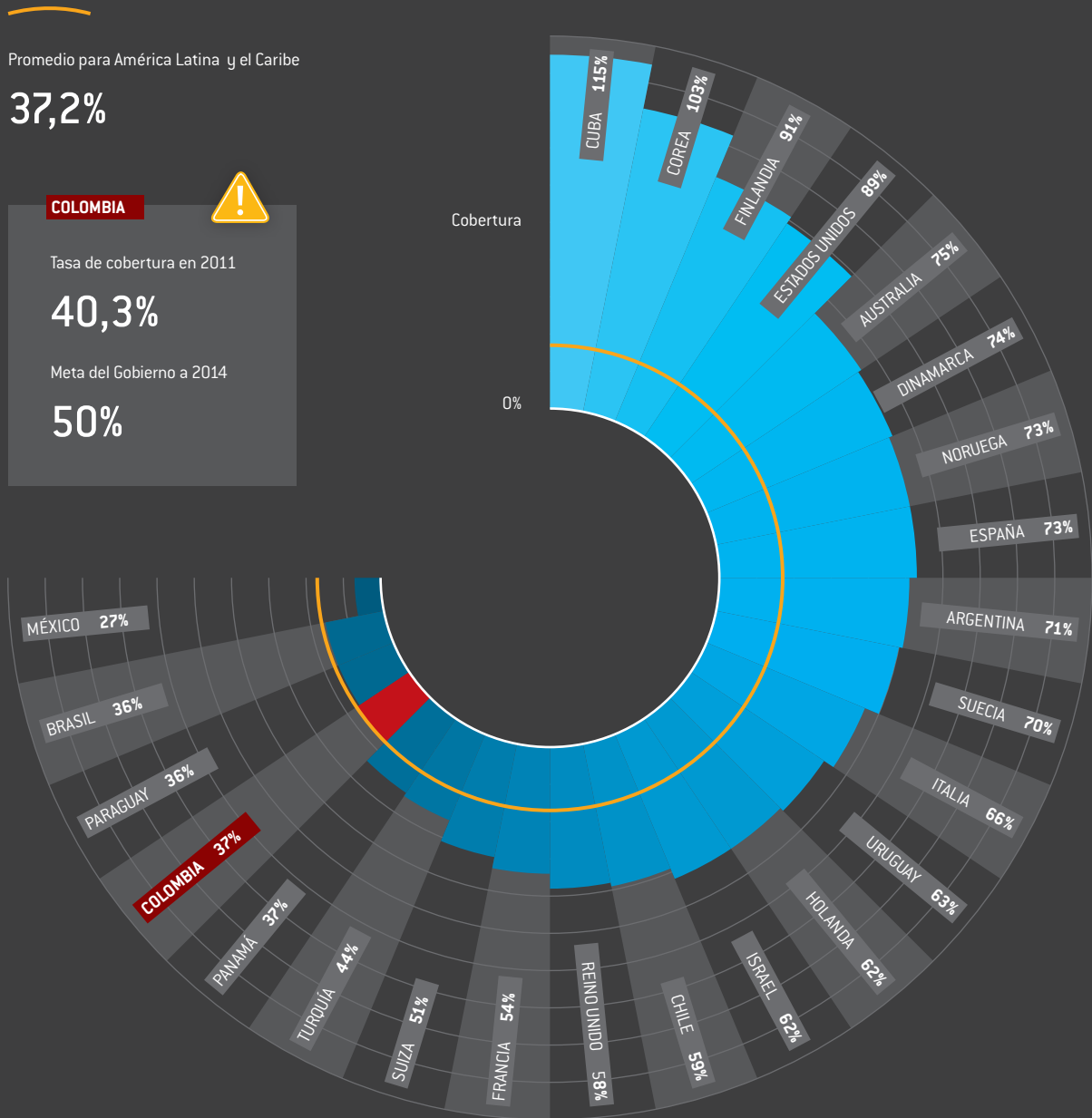
**94%**

**Nota 1:** El nivel Preescolar comprende como mínimo un grado obligatorio de Transición; Básica comprende cinco grados de Primaria y cuatro de Secundaria; Media comprende los grados 10º y 11º. **Nota 2:** Tasas cercanas o superiores a 100% indican que, en teoría, un país tiene la capacidad de atender a toda su población escolar en el nivel correspondiente. La tasa bruta puede superar 100% debido a la presencia de alumnos que han ingresado prematura o tardíamente al sistema educativo, o alumnos que repiten el año escolar (UNESCO). **Fuente:** Ministerio de Educación Nacional, Oficina de Planeación, junio de 2012 (cifras preliminares).



## COLOMBIA ESTÁ REZAGADA A NIVEL LATINOAMERICANO EN COBERTURA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Gráfico 3. Comparativo internacional de Cobertura en Educación Superior (Nivel Pregrado), 2009.



Fuente: UNESCO, Instituto de Estadísticas; Ministerio de Educación Nacional; y Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

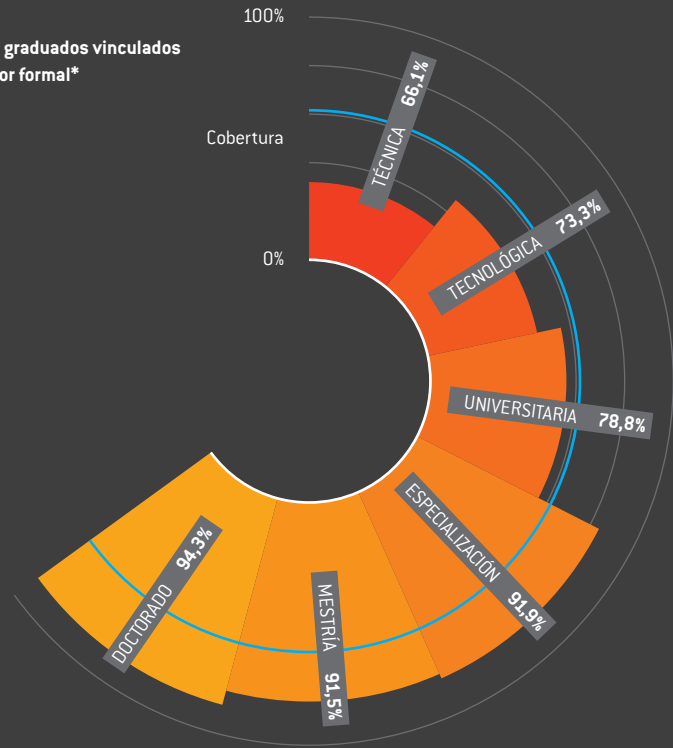


LA EDUCACIÓN SUPERIOR ES UNA FORMA EFICAZ DE COMBATIR LA INFORMALIDAD EN EL PAÍS

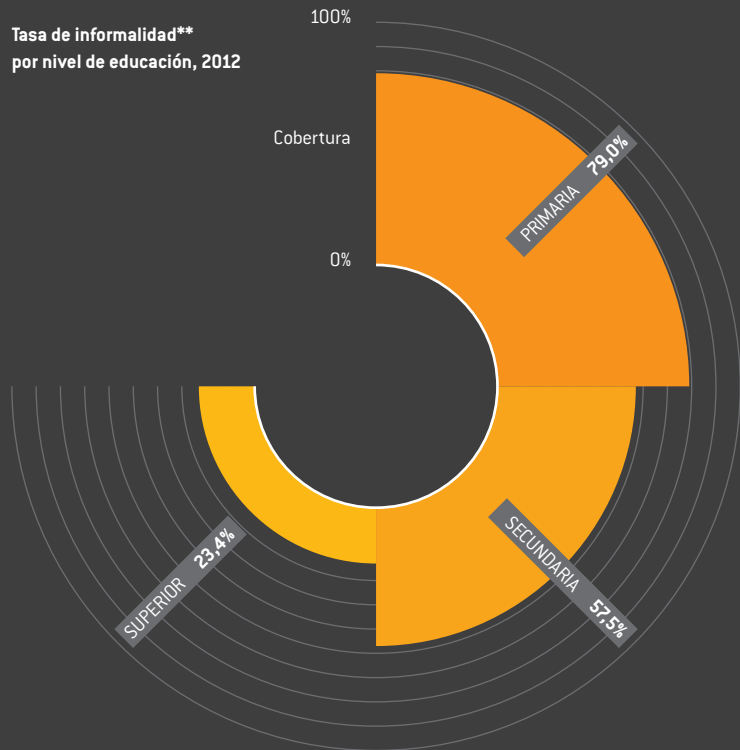
**Gráfico 4.** Porcentaje de recién graduados 2001-2011 que se encuentran vinculados al sector formal de la economía y Tasa de Informalidad por nivel educativo.

Total  
**81,5%**

**Recién graduados vinculados al sector formal\***



**Tasa de informalidad\*\* por nivel de educación, 2012**



**Nota:** \* Trimestre móvil marzo-mayo 2012. **Nota:** corresponde al porcentaje de recién graduados que cotizan al sistema de seguridad social. No incluye a independientes que trabajan y no cotizan, a quienes estudian, se encuentran fuera del país o buscan empleo. **Fuente:** \* Observatorio Laboral Para la Educación, MEN. \*\* Dane, Gran Encuesta Integrada de Hogares, trimestre móvil marzo-mayo 2012.



forma como se espera financiar la creación de los 95.000 nuevos cupos en las 32 universidades estatales proyectados para 2014. En particular, ante un déficit acumulado desde 1992 de \$700.000 millones en estas universidades.

No obstante, cabe resaltar que durante el periodo 2002-2012, los aportes a las universidades públicas han tenido un crecimiento en términos reales de 26%, pasando de \$1,93 billones (a precios de 2012) en 2002, a \$2.4 billones en 2012. Se destaca también el esfuerzo que desde 2010 realiza el Gobierno destinando recursos adicionales para el fortalecimiento de estas instituciones<sup>19</sup>.

Para lograr incrementar la cobertura en superior se requiere adicionalmente incrementar la cobertura de la formación técnica y tecnológica (T&T). Hoy esta está siendo jalonada principalmente por el Sena (Gráfico 9), entidad que por sí sola no podrá suplir los requerimientos de cobertura en este tipo de formación. Una forma de involucrar a otras instituciones sería diversificando el destino de los aportes parafiscales que en la actualidad se dirigen exclusivamente al Sena. Un porcentaje de estos podría destinarse a instituciones públicas o privadas del nivel regional certificadas, para que estas también diseñen programas de T&T y de formación para el trabajo que el sector productivo demanda. En este sentido, las empresas podrían iniciar procesos de formación con una institución certificada de su región o con el Sena y, en consonancia, dirigir parte del porcentaje de cargas parafiscales a una u otro.

Adicionalmente, habrá que fortalecer los mecanismos de regionalización de este tipo de educación para que una

buena fracción de los nuevos cupos llegue a territorios diferentes a las ciudades capitales, donde se concentra la oferta. Se destacan los avances conseguidos con los 180 Centros Regionales de Educación Superior (Ceres), que entre 2003 y 2011 han ofrecido 1.078 programas académicos en 31 departamentos y 589 municipios, siendo Santander el departamento líder en establecimiento de estos centros (Recuadro 2).

Se recomienda al Gobierno continuar con las bolsas concursables para la creación de nuevos Ceres en aquellos municipios que aún no se benefician de estos centros. De igual forma, se recomienda generar procesos de fortalecimiento para dichos Ceres, a través de evaluaciones de desempeño permanentes y financiación de planes de mejoramiento que les permitan contar con las condiciones de calidad para el desarrollo óptimo de su oferta académica. El mejoramiento de la infraestructura física y tecnológica y la prestación de un servicio efectivo de conectividad, siguen siendo los retos más importantes en términos de calidad.

La mayor cobertura, sin embargo, no es garantía de culminación de estudios. En Colombia, la tasa de deserción por cohorte en educación superior llega a 45,3%. Esto quiere decir que casi uno de cada dos estudiantes que ingresa a un programa académico no concluye sus estudios. Con la creación del Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (Spadies) el Gobierno dio un paso importante en la caracterización del fenómeno de la deserción, monitoreo de su evolución y estimación del riesgo de deserción de los estudiantes. El Gobierno podría empezar a fomentar el uso de esta información en las

IES, las cuales podrían tomar acciones de prevención, como el diseño de mecanismos de acompañamiento a los estudiantes en riesgo, incluyendo refuerzos académicos, ayuda en la búsqueda de fuentes de financiamiento y consejería psicológica, entre otras, dependiendo del motivo de la potencial deserción. Un paso importante en esa dirección se dio con la firma del Acuerdo Nacional para Reducir la Deserción, en 2010, con el que se busca articular esfuerzos públicos y privados en torno a su tratamiento y prevención, convocando la participación de las IES, el sector productivo, las familias y los gobiernos locales.

Si bien las razones financieras no son el único factor detrás de este fenómeno<sup>20</sup>, es importante resaltar los avances logrados con la Ley 1547 de 2012, que concede a los estudiantes de estratos 1, 2 y 3, beneficiarios de crédito educativo con el Icetex, un subsidio equivalente a 100% de los intereses, de forma que solo paguen el capital.

## CALIDAD

Los esfuerzos por incrementar la cobertura deben ir de la mano de esfuerzos por mejorar la calidad. Aunque la cobertura en educación en Colombia todavía no es la ideal, los niveles alcanzados al día de hoy obligan a mejorar la calidad que no solo es baja, sino mal distribuida (Barrera *et al.*, 2011)<sup>21</sup>.

### CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA

Colombia asumió el reto de participar en pruebas internacionales como Pisa, Timms, Serce y Pirls<sup>22</sup>. Aunque los resul-

**Recuadro 2****SANTANDER, COMPROMETIDO CON LA REGIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Santander, además de destacarse por ocupar siempre los primeros lugares, junto con Bogotá y Boyacá, en los puntajes de las Pruebas Saber 11, también ha mostrado un dinamismo sobresaliente en la desconcentración de la oferta de educación Superior trasladándola de la capital hacia los municipios:

Al día de hoy, es el departamento que más alianzas público-privadas ha dinamizado para la constitución de Ceres. De los 180 Ceres del país, 18 se encuentran repartidos en Santander, seguido de 15 en Valle del Cauca y 9 en Tolima. No sólo se benefician los 18 municipios del departamento, también los municipios aledaños, haciendo que la cobertura regional de educación Superior del departamento sea aún mayor.

En el departamento los Ceres han sido liderados y operados por universidades como la Universidad Autónoma de Bucaramanga, que cuenta con una de las mejores plataformas de educación virtual del país, Uniminuto, Universidad de Pamplona, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, entre otras.

tados de la prueba Pisa 2009, por ejemplo, mostraron una moderada mejoría con relación a los resultados obtenidos en 2006 (Gráfico 5), el desempeño de Colombia sigue siendo muy pobre, al ubicarse en el puesto 52 entre 65 países. La mayor parte de la distribución de los estudiantes colombianos se concentra en el “Nivel 1”, que no alcanza a ser el mínimo aceptable (Nivel 2) de acuerdo a los estándares de la prueba.

El bajo desempeño de los estudiantes se refleja también en las pruebas nacionales Saber 9º (Gráfico 5), en las que la mayor parte de la distribución se concentra en el nivel “Mínimo”, siendo el nivel “Satisfactorio” el que se espera

de los estudiantes según los estándares colombianos<sup>23</sup>.

El Gobierno viene diseñando desde 2010 su estrategia bandera en este frente, el Programa de Transformación de la Calidad Educativa (PTCE). Alcanzar las metas propuestas a 2014 –garantizar que 25% de la población suba el nivel en las pruebas Saber y posicionar el país dentro de los tres mejores de Latinoamérica en las pruebas Pisa– resulta retador si se considera que el PTCE se lanzó oficialmente en 2012.

Los municipios también tienen buena parte de la responsabilidad en materia de calidad. En particular, los municipios certificados están a cargo de administrar el

personal docente y de ejercer vigilancia y control. Sin embargo, al igual como ocurre con cobertura, existen debilidades institucionales y financieras que se traducen en resultados heterogéneos en el desempeño de las regiones.

Una posible estrategia para reducir esta heterogeneidad sería diseñar un esquema de incentivos –en forma de bonificaciones adicionales a los recursos transferidos vía SGP– que premien a las Secretarías de Educación con mejor desempeño en la gestión de la calidad de la educación. Para ello podría definirse un conjunto de indicadores de gestión de calidad que incluya aspectos sobre evaluación de los docentes, in-



fraestructura, eficiencia en asignación de recursos, desempeño en pruebas Saber, etc. Adicionalmente, se podría replicar una práctica implementada en Brasil para comprometer a los territorios con la calidad educativa, a través de la suscripción de un “Acuerdo de Gestión” con cada entidad territorial, en el que se tengan en cuenta las particularidades que enfrenta cada territorio y se establezcan metas factibles para cada entidad.

A nivel internacional, una de las experiencias a destacar es la de Shanghái, que desde hace varios años se perfila como la “estrella asiática” en materia de calidad educativa. Bajo el lema de “ciudad de primera clase, educación de primera clase”, la ciudad apuntó a acciones estratégicas que, si se analizan, no resultarían difíciles de replicar en un país como Colombia.

### **SOBRE LA CALIDAD DE LOS DOCENTES Y LOS FACTORES ASOCIADOS A ESTA**

La evidencia empírica y la literatura han demostrado que el desempeño de los estudiantes de básica y media está fuertemente asociado a la calidad de sus formadores y a la calidad de la instrucción que reciben de estos<sup>24</sup>. No en vano se dice que “la calidad de un sistema educativo no puede exceder la calidad de sus docentes” (McKinsey & Co., 2011). Por tanto, el país necesita reflexionar sobre cómo se está dando la selección, formación (inicial y continua), remuneración y ascenso de sus docentes y directivos.

En Colombia, el Decreto 2277 de 1979 rigió la carrera docente en el país durante más de 20 años y fue modificado por

la Ley 715 de 2001 y el Decreto 1278 de 2002<sup>25</sup>. Estos cambios obedecieron a la necesidad de introducir incentivos para “atraer y retener a los mejores profesionales al servicio de la educación estatal”<sup>26</sup>. El nuevo estatuto definió un escalafón diferente que no solo toma en cuenta el nivel educativo y la experiencia, sino también la responsabilidad, el desempeño y las competencias en la enseñanza<sup>27</sup>.

Si bien este esquema constituye un gran avance, el porcentaje de profesores que pertenecen a este régimen es apenas de aproximadamente 38%<sup>28</sup>. Es decir, todavía 62% de los profesores de educación pública hacen parte del antiguo esquema, no están obligados a someterse a evaluaciones de desempeño anual y sus ascensos y salarios no están atados a desempeño, sino a antigüedad y a la toma de cursos de formación.

Actualmente, el MEN estudia la posibilidad de constituir una mesa de trabajo para estudiar la petición de la Federación Nacional de Educadores (Fecode) de unificar los estatutos antiguo y nuevo. *De darse esta posibilidad, es importante que no se vaya a retroceder en los logros alcanzados por el nuevo estatuto en materia de méritos e incentivos para los docentes.*

Según la Oede (2012a), países con bajos salarios para los docentes que implementaron sistemas de remuneración sujeta a desempeño, mostraron mejora en los resultados de los estudiantes en las pruebas estandarizadas. En la misma línea, Ome (2012) encuentra evidencia de que la presencia de docentes pertenecientes al nuevo estatuto tiene un efecto positivo en el desempeño de los estudiantes de grados 5º y 9º, y que

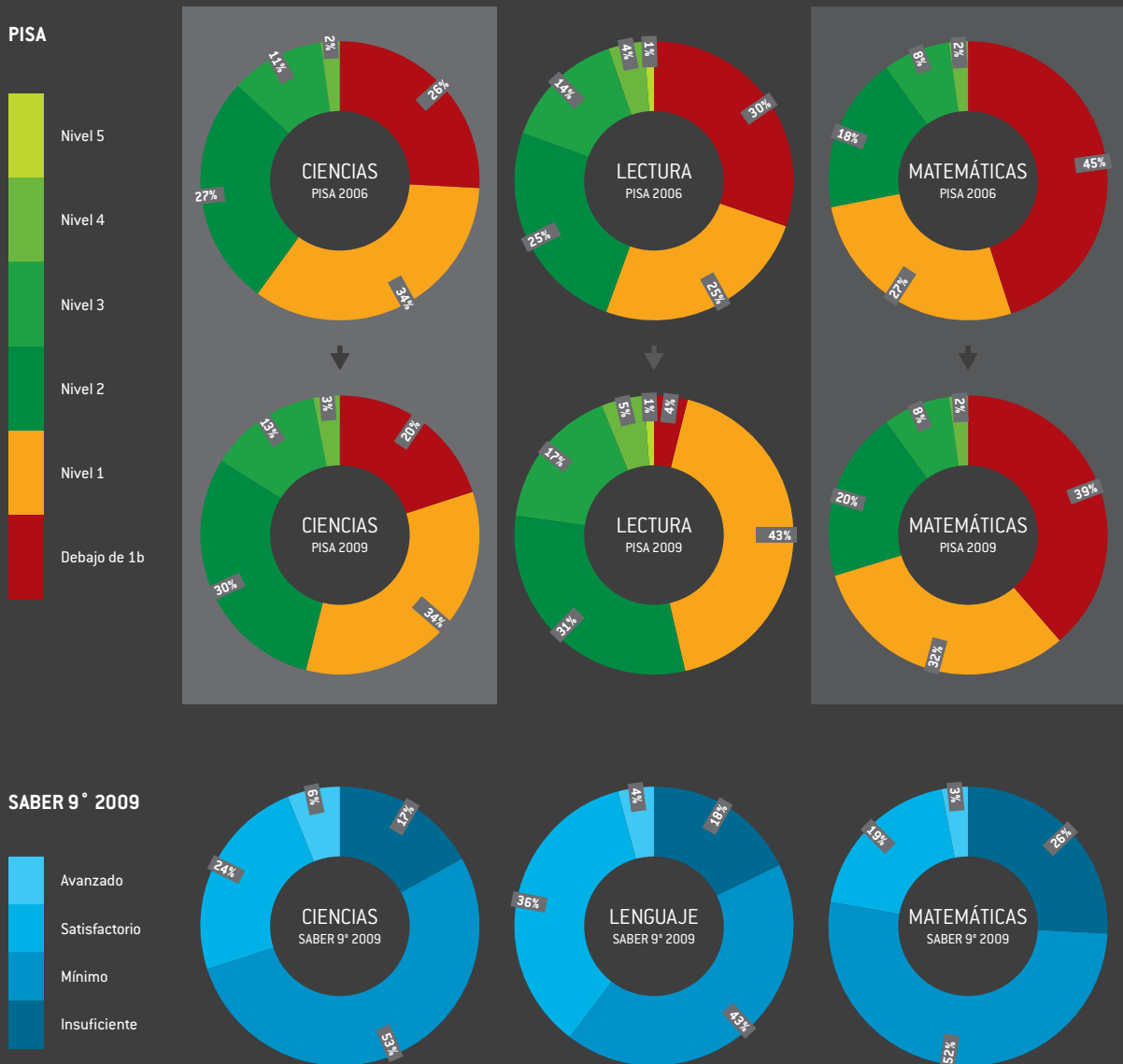
el efecto no es muy significativo sobre los estudiantes de 11º, posiblemente porque estos nuevos profesores están aún en proceso de adquirir experiencia como docentes. Este estudio indica también que los profesores del nuevo estatuto alcanzan en promedio niveles educativos más altos que los del antiguo. Bonilla y Galvis (2011), por su lado, encuentran que el nivel educativo del docente incide positivamente sobre el desempeño en las pruebas Saber 11º, y que la calidad de los docentes depende de factores como el gasto en educación y el número de profesores bajo el nuevo estatuto en la institución.

Por tanto, mientras solo 38% de los docentes de carrera estén cobijados por el nuevo estatuto, se continuará desaprovechando el potencial de mejora en calidad que este ofrece. En particular, cuando la evidencia apunta a que son los peores estudiantes universitarios los que ingresan a la carrera docente<sup>29</sup>. *Por tanto, el MEN debería declarar la obligatoriedad de las evaluaciones de desempeño docente para que estas se realicen de manera anual y se apliquen a toda la planta docente del país, sin importar el régimen al que pertenecen. Esta obligatoriedad podría ir acompañada de una estrategia pedagógica dirigida a los docentes sobre los beneficios de autoevaluarse y el uso que puede darse a los resultados de la autoevaluación<sup>30</sup>.*

Adicionalmente, es clave hacer esfuerzos para mejorar el capital humano que entra a la carrera docente. Una de las razones que explica que no sea el personal más idóneo el que entra a dicha carrera es el rezago en las acciones de la política nacional para la selección de do-

COLOMBIA SIGUE OCUPANDO LOS ÚLTIMOS LUGARES EN LAS PRUEBAS INTERNACIONALES QUE MIDEN LA CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO

Gráfico 5. Distribución porcentual de estudiantes colombianos según niveles de desempeño en la Prueba PISA 2009 y prueba Saber 9° 2009.



Nota: según los estándares de la prueba Pisa, el "Nivel 2" corresponde al nivel mínimo aceptable de desempeño. Fuente: Informes Icfes 2010.



centes en Colombia, al compararlas con aquellas de los mejores sistemas educativos del mundo (Tabla 1).

Más aún, al comparar la remuneración de los egresados de las carreras de Educación con egresados de otras áreas profesionales en Colombia (Gráficos 6A y 6B), se observa que los docentes – promediando aquellos del sector público y del privado– reciben una remuneración inferior a la del promedio nacional. Lo anterior tanto para docentes con pregrado como para aquellos con posgrado, y para diferentes años de experiencia<sup>31</sup>.

En esta línea, es de resaltar el crédito condonable para licenciaturas, recientemente creado por el Ictex, dirigido a estudiantes de primer semestre de programas de Licenciatura con registro de Alta Calidad, y cuyos resultados en las pruebas Saber 11 estén en los primeros 200 lugares. El crédito es 100% condonable una vez el estudiante termine su carrera y se gradúe.

Sin embargo, se debe ir más allá. Además de pensar en un posible reajuste salarial para los docentes del país, atado a requisitos de desempeño, se recomienda también al MEN y a las Secretarías de Educación (como administradoras del recurso docente) implementar incentivos no-salariales para atraer un mejor capital humano a la profesión docente. Estos incentivos incluyen: 1) la creación de bonos por mejor desempeño docente en las pruebas anuales; y 2) el diseño de campañas comunicativas para recuperar el valor de la docencia dentro de la sociedad<sup>32</sup>.

Adicional a mejorar el capital humano que ingresa a la carrera docente, es clave que la formación que este recibe –

inicial y continua– sea de buena calidad. A fin de contar con un mecanismo de monitoreo de la calidad de los programas de formación inicial y continua de profesores, se propone la constitución de una instancia independiente conformada por profesores expertos nacionales e internacionales en formación docente y calidad educativa, que tenga como misión definir una hoja de ruta para el MEN, las Secretarías de Educación, las IES e instituciones privadas, que apunte a mejorar la calidad y la organización de los programas de formación docente.

Esta formación no es responsabilidad exclusiva del Gobierno ni de las IES. Los particulares también están llamados a ofrecerla. Por esta razón se recomienda al Gobierno abrir mayor espacio a iniciativas privadas y público-privadas en los territorios, para que estas ofrezcan programas de formación continua al docente y al rector. Deberían diseñarse partidas presupuestales especiales con miras a que las regiones apropien recursos para cofinanciar tales modelos de formación. Ejemplos de este tipo de iniciativas son “Ser Más Maestro”<sup>33</sup> de Proantioquia, que busca fortalecer las competencias de los docentes y hacer acompañamiento a las Secretarías de Educación; y “Rectores Líderes Transformadores” de Empresarios por la Educación, orientada a generar cambios en las instituciones educativas fortaleciendo competencias en los rectores<sup>34</sup>. Esta última iniciativa le inculca al docente la importancia de la planeación y estructuración de sus actividades pedagógicas previas al aula<sup>35</sup>.

Adicionalmente, como medida de corto plazo, los territorios podrían vincular docentes de calidad en las instituciones

educativas a su cargo, que no necesariamente pertenezcan a la carrera pública, y cuyo aporte en el desempeño escolar podría ser significativo. Las Secretarías de Educación deberían vincular los colegios oficiales a iniciativas privadas como Enseña por Colombia (ExC)<sup>36</sup>, que ofrece un riguroso modelo de selección y formación de docentes. Por ahora, esta iniciativa solo ha podido trabajar con colegios en concepción de Bogotá ya que, por norma, las Secretarías de Educación no están facultadas para pagar a docentes que no pertenezcan a la carrera oficial. Se recomienda al MEN modificar la normatividad para permitir a las Secretarías destinar recursos de su presupuesto con este fin. Complementario a esto, se debe implementar una evaluación que mida el impacto de la vinculación de docentes vía estas iniciativas.



## CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO

En educación superior es preocupante la heterogeneidad en la calidad de los profesionales que el sistema está arrojando. Los resultados en las competencias genéricas de la prueba Saber Pro de 2011 (Gráfico 7) –competencias que por primera vez se evaluaron en todos los estudiantes de pregrado<sup>37</sup>– muestran que los mejores resultados siguen estando concentrados en las carreras universitarias, mientras las carreras técnicas, tecnológicas y los programas en Educación (es decir, los futuros profesores de los niños colombianos) concentran los puntajes de desempeño más bajos.

Si bien al día de hoy la presentación de las pruebas Saber Pro es un requisito

## LAS POLÍTICAS DEL PAÍS PARA ATRAER Y RETENER A LOS MEJORES DOCENTES ESTÁN LEJOS DE IGUALAR LAS DE LOS PAÍSES MÁS EXITOSOS EN ESTE PROPÓSITO

**Tabla 1.** Mejores Prácticas: acciones de política implementadas por países líderes en desempeño escolar para atraer y retener a los mejores docentes.

POLÍTICA PARA ATRAER / RETENER A LOS MEJORES DOCENTES				
	SINGAPUR	COREA DEL SUR	FINLANDIA	COLOMBIA
<b>Procedo de admisión selectivo para la carrera docente.</b>	●	●	●	✗ Estudiantes que ingresan a la carrera tienen bajos puntajes SABER 11 y SABER PRO.
<b>Gobierno controla que la oferta de docentes este acorde con la demanda.</b>	●	●	●	✗ El número de aspirantes sobrepasa cada año el número de plazas disponibles, sin embargo, éstas no se llenan.
<b>Clima laboral en las instituciones educativas.</b>	●	●	●	✗ Condiciones variables; algunas instituciones carecen de servicio de vigilancia y aseo, por ejemplo.
<b>Reconocimiento de la profesión docente por la sociedad.</b>	●	●	●	✗ La profesión no goza de buena reputación en la sociedad.
<b>Docencia considerada como un campo para hacer carrera.</b>	●	●	●	✗ Niveles de deserción inferiores a los de otras áreas del conocimiento.
<b>Formación y capacitación docente es pagada por el Gobierno.</b>	●	✗	●	✗ Pregrado y Posgrado es cubierto por el estudiante; Secretarías de Educación pueden ofrecer educación continua.
<b>Remuneración competitiva.</b>	●	●	✗	✗ Nivel salarial de egresados en Educación es inferior al promedio de otras áreas y al nacional.
<b>Salarios se ajustan al desempeño.</b>	●	●	✗	✗ Salarios de acuerdo a un escalafón, sin embargo sólo 20% se somete a evaluaciones de ascenso.
<b>Oportunidades atractivas de ascenso.</b>	●	✗	✗	✗ Existe un escalafón, sin embargo sólo 20% se somete a las evaluaciones de desempeño que condicionan el ascenso.

Singapur, Finlandia y Corea están dentro del Top-6 de los mejores sistemas educativos del mundo. Estos países seleccionan el 100% de sus docentes del pool de sus mejores graduados, y crean un balance entre un proceso de admisión selectivo y unas condiciones laborales atractivas.

Fuente: McKinsey (2011).



HAY VARIAS RAZONES QUE EXPLICAN POR QUÉ EL MEJOR CAPITAL HUMANO NO ENTRA A LA CARRERA DOCENTE EN COLOMBIA, LA REMUNERACIÓN ES UNA DE ELLAS

**Gráfico 6A.** Comparación del nivel salarial promedio en 2010 por áreas de conocimiento seleccionadas, años de experiencia y nivel educativo.

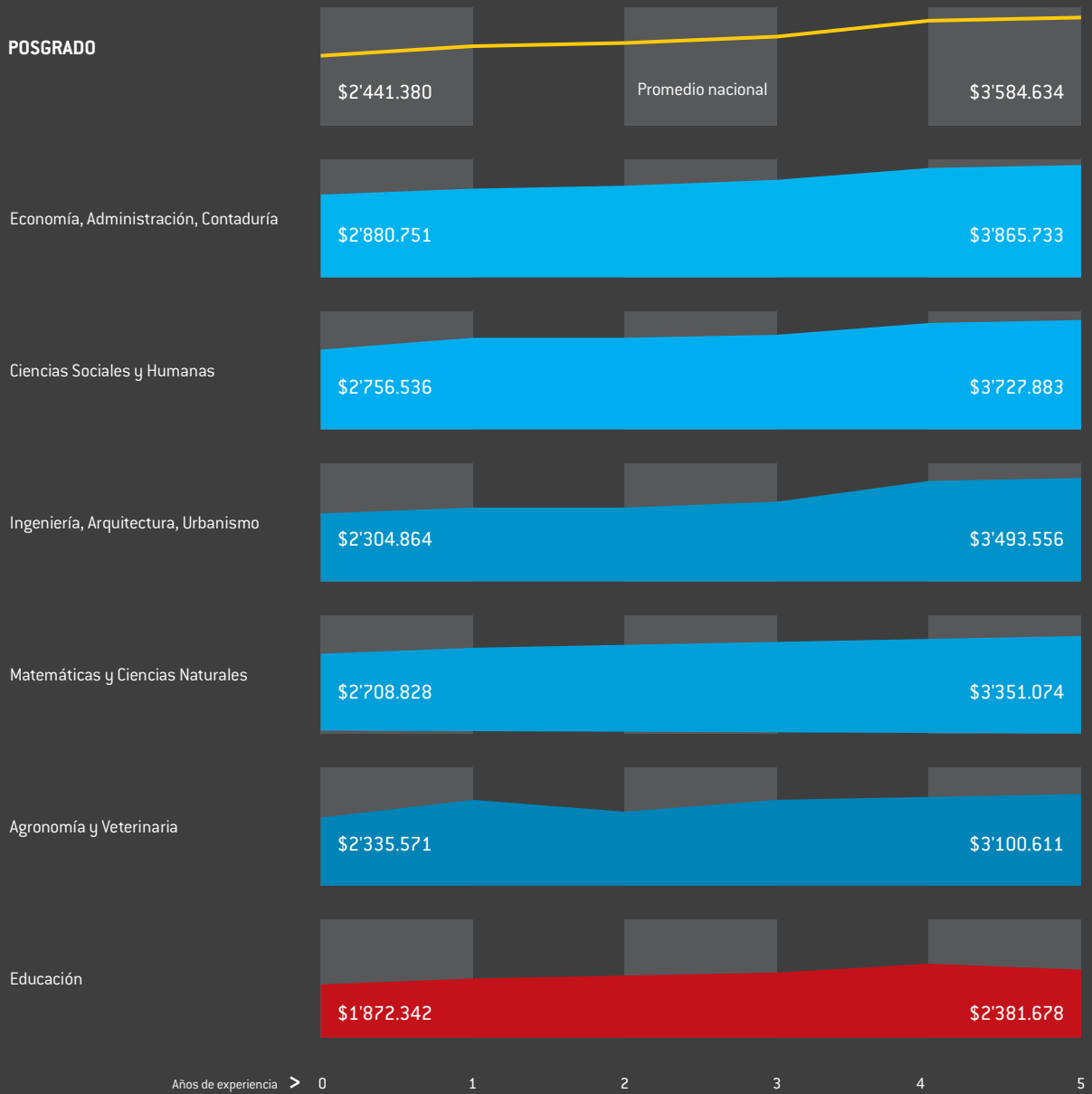


**Nota:** para el caso de Educación, incluye a los docentes del sector oficial y no oficial. **Fuente:** Ministerio de Educación Nacional, Observatorio Laboral para la Educación Superior [ingreso base de cotización 2010].



HAY VARIAS RAZONES QUE EXPLICAN POR QUÉ EL MEJOR CAPITAL HUMANO NO ENTRA A LA CARRERA DOCENTE EN COLOMBIA, LA REMUNERACIÓN ES UNA DE ELLAS

**Gráfico 6B.** Comparación del nivel salarial promedio en 2010 por áreas de conocimiento seleccionadas, años de experiencia y nivel educativo.



**Nota:** para el caso de Educación, incluye a los docentes del sector oficial y no oficial. **Fuente:** Ministerio de Educación Nacional, Observatorio Laboral para la Educación Superior (ingreso base de cotización 2010).



obligatorio para graduarse de la educación superior, sus resultados no tienen ningún efecto sobre la carrera del estudiante. Se debería, por tanto, hacer más vinculantes los resultados de estas pruebas, para lo cual se propone definir un umbral mínimo de puntaje para la obtención del título. Las IES tendrían la autonomía de establecer sus propios puntos de corte por encima o igual a este mínimo. Para aquellos estudiantes que no consigan el mínimo necesario, las IES deberían ofrecer módulos de nivelación para garantizar que todos los graduados cumplan con un mínimo aceptable de requisitos para incorporarse al mercado laboral.

Por otro lado, en el último *QS University Ranking* para América Latina, solo una universidad colombiana está dentro de los diez primeros lugares (de un total de 250): la Universidad de Los Andes, la cual ocupó el puesto seis<sup>38</sup>. En total, solo 30 universidades colombianas se encuentran dentro de las primeras 250 de América Latina. Brasil hace presencia con 65 universidades (tres en el top diez). Le siguen México (46 universidades, dos en el top diez) y Chile (30 universidades, cuatro en el top diez).

La heterogeneidad en la calidad de los profesionales y la poca figuración de universidades colombianas en *rankings* internacionales se debe, en parte, al hecho de que el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior<sup>39</sup> en Colombia es débil. De las 286 IES, solo 23 cuentan con Acreditación<sup>40</sup>, y la meta del Gobierno es aumentar este número a 28 para 2014. Solo 17% de los programas de pregrado están acreditados en Alta Calidad y la meta a 2014 es elevar

esta cifra a 25%, equivalente a 1.160 programas. Adicionalmente, no existe en la educación superior del país una cultura de *autoevaluación*<sup>41</sup> al interior de las instituciones, como herramienta para el mejoramiento continuo de estas.

Una forma de generar incentivos que apunten al mejoramiento de la calidad sería diseñar un ranking de IES que se realice anualmente, sea de conocimiento público y esté a cargo de un centro de pensamiento independiente (nacional o internacional). Se evaluarían criterios como nivel académico de estudiantes, calidad de la planta docente (formación y dedicación horaria), infraestructura, actividad investigadora, publicaciones de las facultades, artículos en publicaciones académicas indexadas, etc. Para ello, el MEN y las instituciones registradas en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (Snies) podrían facilitar la información necesaria. El ranking debería publicarse en medios de circulación nacional para garantizar su conocimiento por parte de la sociedad. Más adelante, podría profundizarse y elaborar rankings por áreas de conocimiento o carreras.

Para el caso de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH)<sup>42</sup>, el sistema de aseguramiento de la calidad resulta aún más débil que el de educación superior. En primer lugar, son muy pocas las instituciones y programas certificados. Adicionalmente, para la creación de una institución de este tipo, solo se necesita el registro ante la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada y una licencia de funcionamiento expedida también por esta<sup>43</sup>. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las Secretarías no cuentan con el recurso humano para asegurar que la

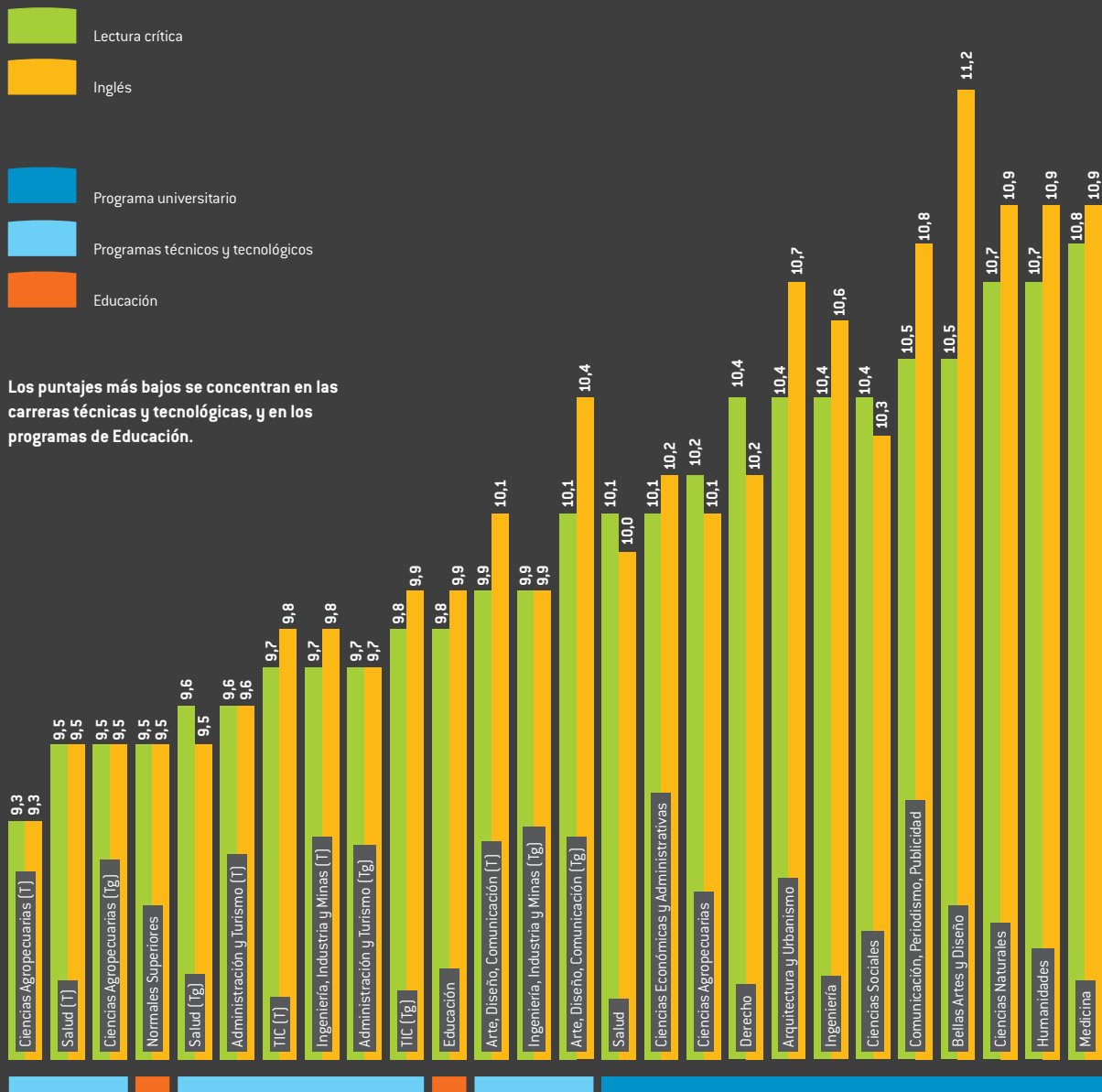
expedición de la licencia de funcionamiento sea garantía del mínimo de condiciones de calidad para funcionar. Esto lleva a que el rigor con que se aplican los criterios sea diferente entre las distintas entidades territoriales. Todo lo anterior explica por qué el MEN ha decidido trasladar esta competencia al nivel central.

La ETDH tampoco cuenta con un sistema de información de uso público que dé cuenta del número de programas existentes, la matrícula en cada uno de estos, las instituciones que los ofrecen, los egresados de estos programas y sus ocupaciones actuales, etc., que funcione de manera similar al Snies<sup>44</sup> y al Observatorio Laboral para la Educación (OLE) para el caso de educación superior<sup>45</sup>. Por ello se recomienda al MEN y al Sena la creación de un sistema conjunto de información para la ETDH, análogo al que existe para el caso de educación superior, que permita la consulta por parte de la ciudadanía y que reporte la información de la formación relacionada con ETDH.

Finalmente, a diferencia de lo que ocurre con la prestación de otros servicios públicos y privados, el sector de Educación no cuenta con una figura externa e independiente que haga las veces de Superintendencia, que verifique el cumplimiento de las normas por parte de los establecimientos reconocidos por el Estado y que atienda las reclamaciones de estudiantes y padres de familia. En línea con Montenegro (2011), se propone al Gobierno la creación de una figura que haga las veces de Superintendencia<sup>46</sup> para el servicio de la educación en todos sus niveles —preescolar, básica, media y superior—. Esta examinaría lo que sucede al interior de las entidades educativas, en

EXISTE UNA GRAN HETEROGENEIDAD EN LA CALIDAD DE LOS PROFESIONALES QUE EL SISTEMA ESTÁ ARROJANDO AL MERCADO

Gráfico 7. Resultados agregados por tipo de programa en el módulo de Competencias Genéricas, Saber Pro 2011 (segundo semestre).



Fuente: ICFES, 2012.



particular el uso de sus recursos, y liberaría al MEN de la carga administrativa de la inspección y vigilancia, de forma que este se dedique a su objetivo misional de definición de la política pública educativa. Además de necesitarse para la educación superior, esta instancia es particularmente importante para preescolar, básica y media ya que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de superior, no cuentan con un sistema formal de aseguramiento de la calidad. Así, la Superintendencia vigilaría el cumplimiento de requisitos mínimos de calidad y los procesos de evaluación periódica de las instituciones educativas.

## PERTINENCIA

Las competencias de la fuerza laboral se han convertido en la nueva “moneda” de las economías del siglo XXI (Ocde, 2012b). Esta moneda se puede depreciar en la medida en que los mercados cambian y los individuos no logran adaptar sus competencias a las nuevas necesidades del mercado.

En Colombia existe una brecha importante entre la oferta de capital humano con que cuenta el país y las necesidades del sector productivo, mostrando la falta de pertinencia de la formación. A pesar de que persisten altos niveles de desempleo, hay puestos vacantes porque los empleadores no encuentran con facilidad recurso humano capacitado para ocuparlos. La reciente encuesta anual sobre escasez de talentos de ManpowerGroup<sup>47</sup> revela que en Colombia 33% de los empresarios encuestados tiene problemas para conseguir empleados, especialmente para cargos de formación técnica y tecnológica y de formación para el trabajo (Gráfico 8).

Estos hallazgos son consistentes con la sobreoferta que existe en el país de personas con título universitario, relativa a la de Técnicos y Tecnólogos. Si bien esta brecha pasó de 57 puntos porcentuales en 2003, a 28 en 2011 (Gráfico 9) —jalónada principalmente por la oferta del Sena—, la matrícula de pregrado universitario sigue correspondiendo a más de 60% de la matrícula total. Esto se debe, en parte, a que en el país todavía está arraigada la creencia de que la educación superior es igual a un título universitario y que esta es la única forma de conseguir empleo, de forma tal que no se asigna el valor que corresponde a la formación T&T (como sí sucede en Alemania, por ejemplo).

Además del desbalance frente a la matrícula universitaria y de T&T, se evidencian descalces entre la formación que están otorgando las IES y las necesidades de formación que el sector productivo demanda. Según datos del OLE, 9,8% de egresados de Técnica Profesional reportan estar trabajando en áreas no relacionadas con lo que estudiaron. Resultados análogos encontró un estudio sobre pertinencia de oferta educativa realizado por Proantioquia y la Universidad Eafit en 2011 para el sector de Entretenimiento Digital en Medellín<sup>48</sup>. Al consultar con representantes de la academia sobre si el sistema educativo enseñaba competencias para el sector, se encontró que en promedio solo 58% de estas eran atendidas por la oferta de formación actual.

Estos descalces son particularmente preocupantes para el caso de las apuestas productivas del país en el marco de su política industrial (ver capítulo Política de Cambio Estructural). Como bien dice Ricardo Hausmann de la Universidad de

Harvard<sup>49</sup>, la carencia de capital humano relevante hace parte de un dilema “huevo-gallina” para la generación de nuevos sectores o subsectores: no se dan los nuevos sectores porque no existe el capital humano adecuado y a su vez no se genera el capital humano porque no existen los sectores<sup>50</sup>. Por tanto, el Estado debe procurar resolver este dilema, facilitando la generación de capital humano relevante para facilitar el proceso de cambio estructural.

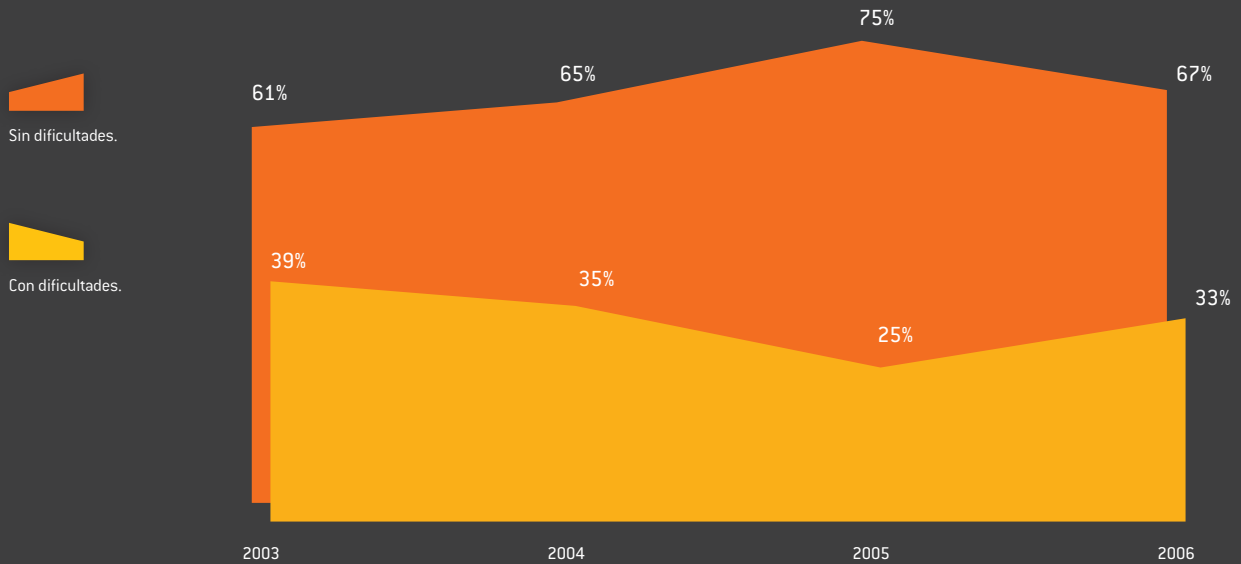
Con el fin de resolver este dilema, el Programa de Transformación Productiva (PTP) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mcit) viene adelantando un trabajo de identificación de las necesidades presentes y futuras de capital humano para los sectores bajo el programa. En este sentido, en alianza con el Icetex se creó una línea especial de crédito educativo para aspirantes admitidos en programas relevantes para los sectores del PTP.

Adicionalmente, el Gobierno viene adelantando acciones para implementar la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano de que trata el Conpes 3674 de 2010, que busca cerrar las brechas entre oferta y demanda en materia de capital humano en el país. En particular, este Conpes busca la consolidación del enfoque de competencias para articular la oferta de formación y el sector productivo, a través de un *Marco Nacional de Cualificaciones (MNC)*<sup>51</sup> y de un *Sistema de Certificación de Competencias Laborales (Siccol)*<sup>52</sup>.

Si bien hay que resaltar estos avances, ellos no se están dando a la velocidad y profundidad que necesita el país. Por un lado, la implementación del Conpes 3674 está tomando mucho tiempo

## LOS EMPRESARIOS REVELAN DIFICULTADES PARA LLENAR LOS PUESTOS DE TÉCNICOS, OPERARIOS E INGENIEROS

**Gráfico 8.** Empresas que reportan dificultad para llenar vacantes (%) y posiciones más difíciles de llenar, 2012.



### PUESTOS MÁS DIFÍCILES DE CUBRIR



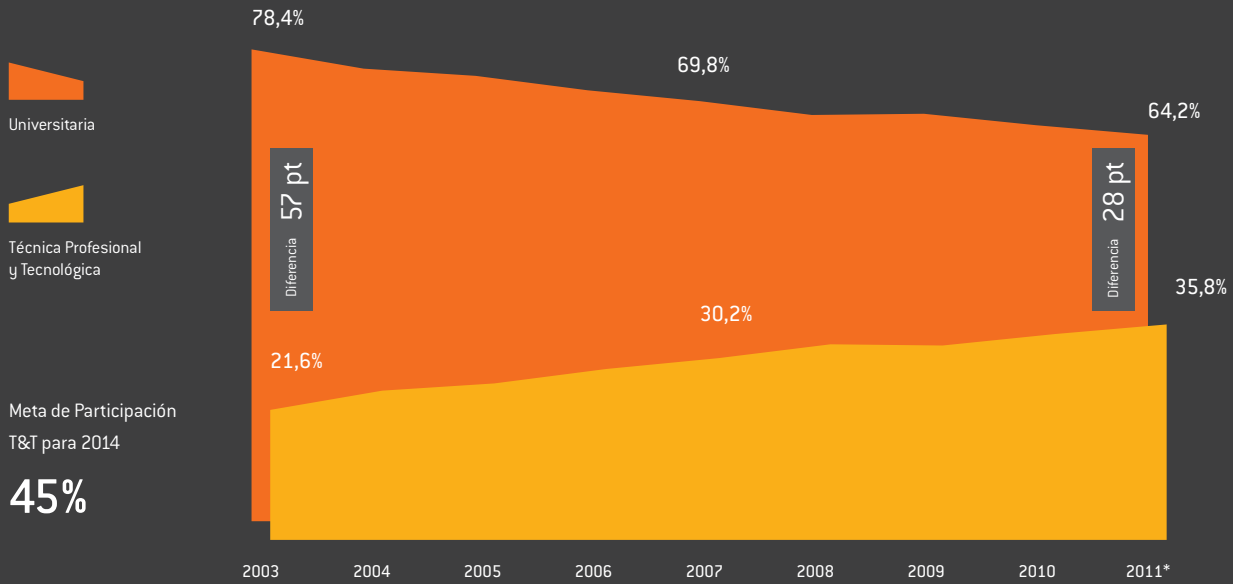
2011	2012
1. Técnicos.	1. Técnicos.
2. Operarios de producción.	2. Operarios de producción.
3. Profesional secretarial y asistencial.	3. Representantes de servicio y atención al cliente.
4. Ingenieros.	4. Ingenieros.
5. Gerentes y ejecutivos.	5. Secretarios, asistentes administrativos, equipo de apoyo a la gerencia.
6. Conductores.	6. Gerentes ejecutivos.
7. Gerentes de ventas.	7. Equipo financiero y contable.
8. Contadores y financistas.	8. Equipo de tecnologías de la información.
9. Operarios calificados (obreros, carpinteros y plomeros).	9. Conductores.
10. Operarios de maquinistas.	10. Recepcionistas.

Fuente: ManpowerGroup, Encuesta Anual sobre la Escasez de Talentos 2012.

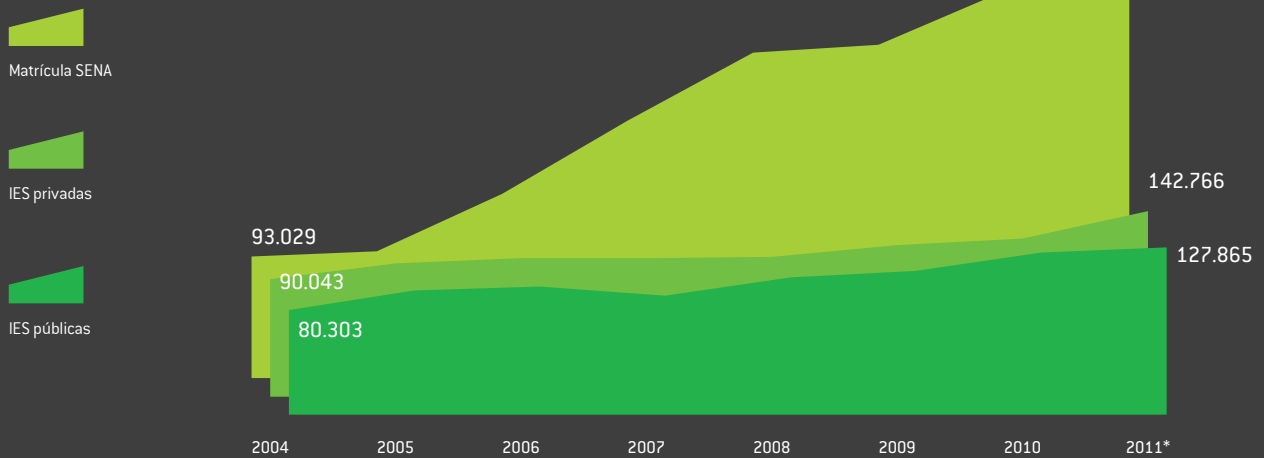


TODAVÍA EXISTE UNA BRECHA SIGNIFICATIVA ENTRE LA MATRÍCULA UNIVERSITARIA Y LA TÉCNICA Y TECNOLÓGICA. EL SENA ES QUIEN MÁS HA CONTRIBUIDO A REDUCIR LA BRECHA

**Gráfico 9.** Evolución de la Matrícula de Pregrado por Nivel de Formación.



**Evolución de la matrícula T&T (número de matrículas).**



\* Estimado. **Nota:** Incluye Instituciones de Educación Superior Públicas, Privadas y el SENA. **Fuente:** Ministerio de Educación Nacional, Snies.

y no se está traduciendo en respuestas concretas para las necesidades de capital humano del sector productivo. Es urgente iniciar un trabajo de validación de las acciones de política definidas en el Conpes con el sector productivo. Para iniciar este trabajo, el CPC recomienda acelerar la implementación de pilotos para validar el Sicecol y el MNC sobre los sectores que estén bajo la política industrial del país. Lo anterior con el fin de obtener victorias tempranas en aquellos sectores en los cuales son más relevantes las fallas de coordinación (huevo-gallina) y de asimetría de información, y de empezar a sensibilizar al sector privado sobre la utilidad del Sicecol y el MNC.

Además, algunas regiones vienen implementando agendas de trabajo sobre sus apuestas productivas que no necesariamente coinciden con los sectores bajo el PTP<sup>53</sup>, por lo que no se le está dando respuesta a las necesidades de capital humano que surgen de estas apuestas del nivel local. Esto resulta crítico si se tiene en cuenta que en los Planes Regionales de Competitividad elaborados por las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), el Mcit reportó que 19 departamentos priorizaron la necesidad de contar con una formación orientada a sectores priorizados. En este sentido, se recomienda constituir una Mesa (o Mesas) de Capital Humano en el marco de las CRC en la(s) que se gestionen trabajos de pertinencia educativa para las apuestas sectoriales de los departamentos y se identifiquen y aborden las brechas de capital humano para dichas apuestas, como se viene haciendo en Medellín y Tolima (Recuadro 3).

Por otro lado, en el país existe una marcada concentración del capital humano altamente calificado (en particular, aquel que cuenta con formación en el exterior) en las grandes ciudades, y una tendencia a quedarse a vivir en la ciudad donde se estudia el pregrado (Cepeda, 2012). Por esta razón, se recomienda a las regiones diseñar incentivos financieros para atraer a los egresados a ciudades diferentes a la capital, tales como: ampliación del periodo de pago del crédito educativo, la condonación de un porcentaje del mismo y la condonación de un porcentaje adicional de deudas por estudios en el exterior (para el caso de programas como Colfuturo). Las regiones podrían implementar programas de becas dirigidos a formación en disciplinas relacionadas a las apuestas productivas de cada región, que incentiven el regreso a la región que la financió.

Adicionalmente, con el fin de zanjar las brechas de capital humano en el corto plazo, se recomienda a la Cancillería diseñar esquemas flexibles migratorios para que jóvenes extranjeros bien calificados en áreas técnicas y tecnológicas estratégicas migren al país, aprovechando la diáspora que se podría estar generando dado los altos niveles de desempleo entre jóvenes en los países desarrollados (como España, por ejemplo).

Finalmente, para una economía como la colombiana que está buscando insertarse cada vez más en la economía global y a propósito de la suscripción de varios tratados de libre comercio, el dominio de una segunda lengua –particularmente el inglés– se convierte en una de las competencias más importantes a desarrollar en la fuerza laboral.

Desafortunadamente, el panorama en este aspecto es preocupante para el país. A pesar de la reglamentación de la enseñanza de una lengua extranjera y los esfuerzos del MEN a través de la implementación del Programa Nacional de Bilingüismo, Colombia es un país con un bajo nivel de bilingüismo, particularmente en inglés (Sánchez, 2012). La proporción de estudiantes y docentes bilingües es muy reducida<sup>54</sup>. En otras palabras, en Colombia los profesores de Inglés no saben Inglés.

Se destaca la iniciativa del Mcit con su programa *ispeak*, coordinado desde 2012 por el PTP, cuyo objetivo es evaluar y certificar el dominio de inglés de los residentes en Colombia, con el fin de proveer esta información a las empresas interesadas en talento humano bilingüe. Con *ispeak* se viene construyendo una base de datos de personas certificadas, la cual a mayo de 2012 cuenta con 37.251 personas certificadas a nivel nacional. Por el lado privado, se resalta el Programa *English for Opportunities and Competitiveness* de la organización *Volunteers Colombia*, en el cual se seleccionan y reciben profesionales voluntarios provenientes de países angloparlantes para que se desempeñen como profesores asistentes durante un año académico en instituciones educativas del país<sup>55</sup>. De igual forma, en el marco de la Mesa Intersectorial de Bilingüismo, donde participa el sector empresarial y el MEN, se suscribió una alianza para apoyar la formación de más de 3.000 docentes a nivel regional.

Es necesario multiplicar los esfuerzos e iniciativas público-privadas de este tipo con el fin de masificar el apren-

**Recuadro 3****EXPERIENCIAS LOCALES DE PERTINENCIA EDUCATIVA****MEDELLÍN, INICIATIVAS DE PERTINENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR TIC**

El sector de TIC en Medellín ha sido un activo dinamizador de iniciativas para zanjar las brechas entre oferta y demanda de talento humano de las empresas nacionales e internacionales que se han establecido en la región. Este trabajo surgió como respuesta a la escasez de personal especializado, la ausencia de programas de capacitación al interior de las empresas, y la falta de programas académicos de corta duración para suplir necesidades específicas del sector.

El liderazgo de actores públicos y privados que han trabajado de manera articulada ha hecho posible la definición de acciones concretas y factibles para dar respuesta a las brechas. Entre ellos se destacan la Alcaldía, la Subsecretaría de Educación, Clúster TIC (Proyecto Medellín Ciudad Clúster), Proantioquia, Intersoftware, la Alianza Futuro Digital Medellín, el Sena, universidades públicas y privadas, entre otros.

Las acciones contemplan: sensibilización de estudiantes de Media para motivar sus estudios superiores en áreas TIC, formación de técnicos y tecnólogos desarrolladores de software con perfil de talla mundial, desarrollo de capacidades de innovación tecnológica en las empresas para mejorar su productividad en la región, generación de capacidades en el segmento de *Smart Services*, realización de estudios de pertinencia para el sector, y la implementación de un piloto para levantar un sistema de cualificaciones (en el marco del Conpes 3674 mencionado anteriormente).

**TOLIMA, DESARROLLANDO COMPETENCIAS EN EL SECTOR CAFÉ**

La CRC del Tolima, la Cámara de Comercio de Ibagué y la Gobernación decidieron apostarle al segmento de “Experiencia Individual” del sector cafetero como apuesta productiva del departamento. Para ello, se identificó la necesidad de trabajar en la generación de habilidades y conocimiento específicos para atender este segmento de negocio. En particular, la generación de competencias entre los productores de café para que éstos adquieran el enfoque “sensorial” y conozcan mejor el café que producen, y la formación de catadores y baristas.

En razón a que no existían programas de formación orientados hacia los anteriores contenidos, el departamento inició un trabajo activo con el Sena, Uniminuto, los Ceres de la región, y la Fundación Manuel Mejía. Se buscó rescatar el conocimiento existente en la región, para lo cual se reclutaron los mejores catadores y baristas de la región para que sirvieran como formadores de quienes serán los futuros tutores del departamento. Además de la generación de competencias que brindan valor agregado a la cadena del café, esta iniciativa ha conseguido motivar a los jóvenes a continuar en el negocio cafetero en un escenario en el que el relevo generacional parecía problemático.



dizaje de un segundo idioma en el país, en particular promoviendo la migración de profesores anglosajones que formen y capaciten tanto a docentes como a estudiantes colombianos, particularmente en instituciones de bajos recursos.

## CONCLUSIÓN

La Agenda Nacional de Competitividad contempla una serie de acciones cuya implementación debe redundar en el mejoramiento de la situación de la Educación en el país. Es clave que el Gobierno cumpla con estos compromisos y acelere su implementación. Para ello, se recomienda al MEN, al Sena, al Ministerio del Trabajo y a Colciencias conformar cuanto antes los equipos técnicos encargados de ejecutar dichas tareas, así como apropiar los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de las mismas. La implementación de esta agenda es un primer paso para mejorar la situación de la Educación en el país. Este capítulo incluye una serie de recomendaciones que deberían complementar esta agenda.

Adicionalmente, las entidades territoriales deberán esforzarse por conseguir y utilizar recursos propios de su presupuesto que complementen los que les son transferidos vía SGP desde el nivel nacional para Educación<sup>56</sup>. Es su responsabilidad la prestación adecuada y eficiente del servicio educativo, lo cual implica invertir los recursos necesarios para que así sea. Para ello, además de las transferencias del SGP, los territorios podrían destinar para Educación recursos de las rentas propias del municipio, cofinanciación con

el sector privado, crédito y recursos de cooperación internacional, entre otros. Se ha encontrado que aquellas entidades territoriales que más apropian de sus recursos propios para inversión en personal de educación tienen una planta docente con mayor grado de profesionalización y ofrecen mayores garantías a sus profesores (Bonilla y Galvis, 2011). Bogotá, Antioquia, Cundinamarca, Santander y Boyacá son las regiones que se han caracterizado por su esfuerzo en generación e inversión de recursos propios para educación, y son estas las que muestran los mejores indicadores de cobertura y calidad.

Finalmente, empresarios, medios de comunicación y familias tienen también la responsabilidad de asumir un papel activo en el seguimiento a las metas, la exigencia de resultados y el uso de los recursos en el sector Educación. Por ello, en el marco de la estrategia de movilización por el mejoramiento de la calidad educativa y la innovación “Colombia – Un País Unido Por la Educación” lanzada en 2011 y liderada por Empresarios por la Educación –y que cuenta con la participación del CPC–, es clave acelerar la definición de las metas a alcanzar entre los diferentes actores relevantes, así como el diseño del sistema de indicadores con que se les hará seguimiento. En el caso de Brasil con Todos Por la Educación, por ejemplo, se establecieron cinco metas concretas que fueron visibilizadas por la sociedad y los medios, de forma tal que los dos últimos Presidentes las adoptaron de manera oficial. En este sentido, también será clave el acompañamiento del Gobierno nacional, una vez esta iniciativa sea lanzada de forma oficial.

## NOTAS

- 1 Siete posiciones menos respecto del año anterior en los dos pilares.
- 2 Las variables que experimentaron las mayores caídas son: calidad de la educación primaria, calidad de la enseñanza en matemáticas y ciencias y la calidad en la gestión de los colegios.
- 3 Ver anexo.
- 4 Las entidades territoriales certificadas son los municipios o departamentos con población igual o superior a 100.000 habitantes, o que cumplen con los requisitos establecidos por el Decreto 2700 de 2004 para la certificación de los municipios con menos de 100.000 habitantes. Estas tienen autonomía para la gestión de los recursos que reciben de la Nación. Las entidades territoriales no certificadas, por el contrario, no gozan de la administración autónoma de los recursos que la Nación les transfiere.
- 5 De acuerdo a las proyecciones de población del Dane.
- 6 Pertenecen a los niveles 1, 2 y 3 del Sistema II (con corte a noviembre de 2009).
- 7 Las capacidades base incluyen: capacidad cognitiva, lenguaje, capacidad sensorial, coordinación sicomotora, capacidad creadora y capacidades socioemocionales.
- 8 Véanse: Thompson y Nelson (2001); y Heckman y Carneiro (2003).
- 9 Colombia reconoce su responsabilidad en la garantía de los derechos de los niños en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Política de Colombia, el Código de la Infancia y



- la Adolescencia y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.
- 10** Integrada por: Alta Consejería para Programas Especiales, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, Departamento para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Departamento Nacional de Planeación [Decreto 4875 de 2011].
- 11** La Ley 1098 de 2006 responsabiliza a los gobernantes del orden nacional, departamental y municipal para liderar el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes.
- 12** La tasa de cobertura bruta se calcula como la relación porcentual entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza específico, independientemente de su edad, y el total de la población en el rango de edad teórico correspondiente a dicho nivel.
- 13** La tasa de cobertura neta se calcula como la relación entre los estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad teórica correspondiente al nivel y el total de la población en esa edad.
- 14** El SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de la Constitución Política a las Entidades Territoriales para la financiación de los servicios de educación, salud y propósito general, y para las competencias asignadas en la ley 715 de 2001. El componente de Educación participa del SGP con 58,5% de sus recursos.
- 15** Las entidades que reciben mayores recursos generalmente coinciden con las ciudades capitales que, en teoría, deberían ser las más sólidas institucionalmente. 63% de la inversión está concentrada en los 60 municipios con población superior a 100.000 habitantes (capitales incluidas). Por otra parte, los 971 municipios con población inferior a 50.000 habitantes solo ejecutan 31% del total del SGP.
- 16** Bajo esta figura, el concesionario presta el servicio de educación preescolar, básica y media a estratos 1 y 2 en jornada única y completa, en un inmueble de primera calidad y tiene autonomía en la gestión escolar (contratación de docentes y directivos). El Gobierno le paga una suma por alumno atendido.
- 17** A la fecha, solo existen 48 colegios concesionados en el territorio nacional, más los 25 colegios concesionados de Bogotá.
- 18** Ley 1508 de 2012.
- 19** Recursos destinados a fortalecer su base presupuestal y a ampliar la cobertura del Ictex, entre otros.
- 20** El nivel académico del estudiante y su contexto socioeconómico también lo explican.
- 21** Mal distribuida tanto entre zonas rurales y urbanas y entre departamentos, como entre colegios públicos y privados.
- 22** Pisa mide el desempeño de estudiantes de 15 años en ciencias, matemáticas y lectura. Timms evalúa el aprendizaje escolar en matemáticas y ciencias. Serce es un estudio comparativo aplicado en 2006 en América Latina y estuvo dirigido a estudiantes de 3º y 6º grado. Pirls evalúa competencias lectoras entre estudiantes de nueve y diez años.
- 23** En cuanto al componente de lectura, cabe destacar la iniciativa implementada por el MEN para el fortalecimiento de las competencias de comprensión lectora y producción textual, mediante la cual ha entregado cerca de un millón y medio de libros a instituciones educativas de todo el país. De igual forma, las estrategias de formación docente en lectura y escritura.
- 24** Véanse: Hanushek (2010); McKinsey & Co. (2007); Hanushek, Kain y Rivkin (1998); y Goldhaber (2002).
- 25** Conocido como “Nuevo estatuto de profesionalización docente”.
- 26** <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87229.html>
- 27** De acuerdo al nuevo estatuto, para permanecer en la carrera los docentes deben mostrar buen desempeño en las evaluaciones que se realizan cada año, mientras que con el antiguo las evaluaciones se hacían cada seis años y sus resultados no tenían consecuencias claras sobre la permanencia en la carrera. También condiciona el ascenso en la carrera a una evaluación que mide competencias pedagógicas, mientras con el antiguo el ascenso se basaba únicamente en años de servicio.
- 28** MEN (2012).
- 29** Ver acápite sobre los resultados de las carreras de Educación en las pruebas Saber Pro 2011. El bajo desempeño de los egresados de carreras de Educación está asociado al hecho de que son los puntajes Saber 11 más bajos los que cursan estas carreras (INC, 2011).
- 30** Evaluar permite tener información para premiar el mérito de quienes hacen bien su trabajo a través de mejoras salariales y de escalafón y, por otro lado, identificar debilidades en quienes muestran bajo desempeño, con miras a tomar acciones remediales que los posicionen en un nivel de excelencia.
- 31** El esquema salarial de docentes y directivos docentes al servicio del Estado para 2012 está definido por el Decreto 826 de 2012. Si bien estas asignaciones son poco atractivas, si se compara con la de

- otras carreras, este esquema contempla beneficios adicionales en materia de vacaciones, bonificaciones por ejercicio en áreas de difícil acceso y pensiones.
- 32** Como, por ejemplo, la campaña de medios para movilizar la sociedad “Todo buen comienzo tiene un profesor”, desarrollada en el marco de la “Estrategia todos por la educación de Brasil”.
- 33** Ser Más Maestro beneficia a 31 municipios de Antioquia, Cauca y Quindío, y se espera extenderlo en 2012 a Valle.
- 34** El programa contempla un componente de formación a los rectores (40 semanas), y el acompañamiento al equipo del colegio para su fortalecimiento institucional. Al final, se evalúa la transformación del rector y su institución.
- 35** El sistema actual está diseñado para que se invierta más de 90% del tiempo del docente en actividades dentro del aula, y solo 10% para actividades de planeación general, estructuración y fortalecimiento de capacidades pedagógicas.
- 36** ExC promueve oportunidades educativas de calidad en colegios de bajos recursos, reclutando profesionales recién egresados con excelente desempeño académico y brindándoles entrenamiento intensivo en docencia.
- 37** En años anteriores, este módulo solo se aplicaba a los programas que no presentaban los exámenes en competencias específicas.
- 38** La Universidad Nacional ocupó el puesto 12, bajando tres puestos con relación a 2011.
- 39** El Sistema de Aseguramiento de Calidad de la educación Superior colombiano está orientado a que las IES rindan cuentas sobre el servicio educativo que prestan, provean información confiable a los usuarios de este y se propicie la autoevaluación permanente de instituciones y programas académicos.
- 40** La Acreditación es un testimonio que da el Estado sobre la calidad de un programa o institución con base en un proceso previo de evaluación a cargo de la institución, las comunidades académicas y el Consejo Nacional de Acreditación.
- 41** El Decreto 1295 de 2010 establece la autoevaluación como una de las condiciones de calidad de carácter institucional, la cual se espera se realice como mínimo cada dos años.
- 42** También llamada ‘formación para el trabajo’.
- 43** Para la obtención de la licencia de funcionamiento y el registro del programa se debe presentar a la respectiva Secretaría de Educación un proyecto educativo institucional.
- 44** El Snies consolida información sobre las instituciones y programas académicos aprobados por el MEN.
- 45** El MEN dispone del Sistema de Información de las Instituciones y Programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET), a través del cual las Secretarías de Educación reportan las instituciones y programas aprobados. Sin embargo, este aplicativo aún no es de uso público.
- 46** Esta figura fue recientemente implementada en Chile, por ejemplo.
- 47** ManpowerGroup es una empresa a nivel mundial especializada en servicios integrales de recursos humanos. Para la Encuesta de Escasez de Talentos se entrevistaron 38.000 empleadores en 41 países.
- 48** En este estudio se realizó la identificación y validación con empresarios de las competencias requeridas para cuatro niveles organizacionales.
- 49** Ver discusión de Hausmann sobre “conocimiento productivo” en: <http://www.hks.harvard.edu/news-events/news/articles/hausmann-on-productive-knowledge>.
- 50** Este dilema “huevo-gallina” en materia de capital humano hace parte de una familia más amplia de distorsiones conocida como fallas de coordinación, que impiden el proceso de cambio estructural y que justifican la intervención del Estado en el marco de una política industrial.
- 51** Busca brindar mayor movilidad de las personas y reconocimiento de las calificaciones entre la educación formal y la formación para el trabajo y el desarrollo humano. Hoy no existe un mecanismo de reconocimiento de dichos títulos para quien quiera moverse de un sistema a otro, salvo que se establezcan convenios entre instituciones.
- 52** Este sistema apunta a validar la experiencia y capacitación no formal de quienes tienen conocimiento empírico.
- 53** Incluso en algunos casos en que coinciden, los sectores a nivel regional tienen visiones estratégicas que difieren de la visión que se maneja en el marco de este programa.
- 54** Según cifras del MEN, de los 398.164 estudiantes que presentaron la prueba Saber 11 en 2010, 93% alcanzó un nivel A1 (Básico) en Inglés, 5% alcanzó el nivel A2 (Principiante) y menos de 3% alcanzó niveles B1 y B2 (Intermedios). De los 12.843 docentes diagnosticados en Colombia en 2010, 56,3% se ubicó en los niveles A1 y A2 y solo 12,2% alcanzó el nivel B2 (Sánchez, 2012).
- 55** Ciudades como Armenia, Manizales, Montería, Soledad (Atlántico), y la Isla



de Barú (Bolívar) han sido beneficiarias del programa.

- 56** En la actualidad, el SGP es la principal fuente de recursos de inversión en el sector de Educación. Cerca de 90% del gasto público a nivel nacional en Educación se financia con recursos SGP, y un porcentaje no superior al 9% de la inversión corresponde a recursos propios.

## REFERENCIAS

- Barrera, Felipe, Darío Maldonado y Catherine Rodríguez, 2011. *Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas*, Bogotá: Misión de Movilidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Mimeo.
- Bonilla, Leonardo y Luis Armando Galvis, 2011. Profesionalización docente y la calidad de la educación escolar en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, Banco de la República*, Número 154.
- Cepeda, Laura, 2012. Fuga interregional de cerebros? El caso colombiano. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, Banco de la República*, Número 167.
- CPC, 2011. *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*, Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- Decreto 1278 de junio 19 de 2002. *Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente (2002)* Diario Oficial de la República de Colombia.
- DNP, 2011. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- \_\_\_\_\_, 2012. *Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial. Borrador del Diagnóstico*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (versión preliminar junio 15 de 2012).
- Hanushek, Eric, 2010. The Economic Value of Higher Teacher Quality. *NBER Working Paper Series*, Número 16606.
- Hanushek, Eric, John Kain y Steven Rivkin, 1998. Teachers, Schools, and Academic Achievement. *NBER Working Paper Series*, Número w6691.
- Hausmann, Ricardo, 2012. *Productive Knowledge* [Entrevista] (26 Junio 2012).
- Heckman James y Carneiro Pedro, 2003. Human Capital Policy. *Institute for the Study for the Study of Labor*, Número 821.
- Hommel, Rudolf, 2012. Crisis y Oportunidades. *Portafolio*, 2 Julio.
- IMD, 2012. *World Competitiveness Yearbook*, Lausanne: Institute for Management Development - World Competitiveness Center.
- Ley 715 de diciembre 21 de 2001. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros* (2001) Diario Oficial de la República de Colombia.
- Maldonado, Alberto, 2010. Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. *Policy Papers Fescol*, Número 1.
- Manpower Group, 2012. *Talent Shortage Survey, Research results*, s.l.: Manpower Group.
- McKinsey y Co., 2010. *Closing the talent gap: attracting and retaining top-third graduates to careers in teaching. An international market research-based perspective*, s.l.: McKinsey y Company.
- \_\_\_\_\_, 2011. *How the world's most improved school systems keep getting better*, s.l.: McKinsey y Company.
- MEN, 2011. *Plan Sectorial de Educación 2010 – 2014*, Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Documento No. 9.
- Montenegro, Armando, 2011. Superintendencia de Educación. *El Espectador*, 18 Abril.
- OECD, 2012a. Does performance-based pay improve teaching?. *PISA In Focus, OECD Publishing*, Número 16.
- \_\_\_\_\_, 2012b. Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A strategic approach to skills policies. *OECD Publishing*.
- Ome, Alejandro, 2012. *The effects of Meritocracy for teachers in Colombia*, Bogotá: Fedesarrollo.
- Podestá, Paola, 2011. *Estudio de pertinencia de la oferta educativa para atender los desafíos de competitividad de la Comunidad Cluster y la vocación productiva de Medellín*, Medellín: Universidad Eafit.
- Presidencia de la República, 2012. *Atención Integral: Prosperidad para la Primera Infancia*, Bogotá: Programa De CerO a Siempre. Atención Integral a la Primera Infancia.
- QS Quacquarelli Symonds Limited, 2012. *QS University Rankings: Latin America 2012/2013*, s.l.: QS Intelligence Unit.
- Ramírez, Juan, 2012. *¿Cómo poner a Colombia en la senda de crecimiento acelerado?*. Bogotá: Debates de Fedesarrollo [Presentación].
- Sánchez, Andrés, 2012. El bilingüismo en los bachilleres colombianos. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, Banco de la República*, Número 159.
- Thompson, Ross y Charles Nelson, 2001. Developmental science and the media: Early brain development. *American Psychologist*, 56(1).
- WEF, 2012. *Global Competitiveness Report 2012-2013*, Geneva: World Economic Forum.