

EDUCACIÓN



Pilar de habilidades. Puesto entre 141 países.

Fuente: WEF (2019).

DESTACADOS

Educación en la crisis por COVID-19

- Cerca de 10 millones de niños, niñas y adolescentes en preescolar, básica y media tuvieron que transitar hacia esquemas de aprendizaje a distancia tras el cierre de centros educativos.
- El cierre prolongado de centros educativos impactará negativamente los procesos de aprendizaje y puede profundizar las brechas educativas existentes.

Cobertura, acceso y permanencia

- Colombia ha hecho importantes avances en términos de cobertura neta en educación secundaria y media. Entre 2001 y 2019, estas pasaron de 53 % a 79 % y de 27 % a 45 %, respectivamente.
- La brecha de cobertura neta en primaria, secundaria y media con respecto al promedio de las economías OCDE es de 7, 19 y 46 puntos porcentuales.
- Solo 44 de cada 100 estudiantes que ingresan a grado primero logran alcanzar el grado undécimo.
- La tasa de cobertura bruta en educación superior en Colombia es similar al promedio de América Latina, pero se encuentra 23 puntos porcentuales por debajo del promedio de las economías de la OCDE.
- La matrícula en programas de pregrado y posgrado en la modalidad virtual pasó de representar el 0,6 % del total en 2010 a 9,2 % en 2019.
- La tasa de deserción por cohorte en la educación técnica profesional, tecnológica y universitaria para 2016 es de 52,3 %, 53,5 % y 45,1 %, respectivamente.

Calidad

- Un estudiante de 15 años en Colombia cuenta con 3,4, 2,7 y 2,6 años de escolaridad menos en matemáticas, ciencias y lectura respecto al estudiante promedio de la OCDE (PISA, 2018).
- Solo el 22 % de las instituciones de educación superior cuentan con acreditación de calidad. En el caso de los programas de pregrado y posgrado, esta proporción es 15 %.

Pertinencia

- El porcentaje de la población económicamente activa en 2018 con educación secundaria o menos es 43 %, mientras que el porcentaje con educación posmedia es 23,3 %.
- En 2019, 54 % de los empresarios en Colombia reportó tener dificultades para llenar sus vacantes.

Nota: Las fuentes de los datos seleccionados en esta sección se encuentran a lo largo del capítulo.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. Implementar esquemas de remediación, compensación y evaluación de las posibles pérdidas de aprendizaje que significó el cierre de centros educativos por la crisis del COVID-19.
2. Desarrollar una estrategia integral para atender a los jóvenes en riesgo de deserción en la educación básica y media y superior.
3. Avanzar en la universalización de la educación preescolar integral.
4. Fortalecer los mecanismos de evaluación docente para que sus resultados sean insumo en el mejoramiento continuo de su desempeño en aula.
5. Fomentar la apropiación y uso del Marco Nacional de Cualificaciones.
6. Fomentar el diseño de programas educativos en la modalidad de educación dual.



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE EDUCACIÓN

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Fuente
Acceso, cobertura y permanencia	Cobertura neta preescolar (%)	63,7	10 de 16	Perú (99,7)	Unesco (2018) y Mineducación (2019)
	Cobertura neta primaria (%)	90,0	8 de 11	Costa Rica (99,8)	Unesco (2018) y Mineducación (2019)
	Cobertura neta secundaria (%)	78,6	10 de 12	Argentina (99,9)	Unesco (2018) y Mineducación (2019)
	Cobertura neta media (%)	45,3	1 de 12	Chile (95,4)	Unesco (2018) y Mineducación (2019)
	Cobertura bruta educación superior (%)	52,2	6 de 9	Chile (90,9)	Unesco (2018) y Mineducación (2019)
	Años promedio de educación escolar de la población mayor a 25 años	8,5	7 de 9	Argentina (11,2)	Unesco (2018) y Mineducación (2019)
Calidad	Pruebas PISA (% de alumnos con puntaje en matemáticas por debajo del nivel 2)	35,5	5 de 8	Chile (51,9)	OCDE (2019)
	Pruebas PISA (% de alumnos con puntaje en lectura por debajo del nivel 2)	49,9	6 de 8	Chile (61,2)	OCDE (2019)
	Pruebas PISA (% de alumnos con puntaje en ciencias por debajo del nivel 2)	50,4	5 de 8	Chile (35,2)	OCDE (2019)
	Número de universidades entre las 500 primeras del mundo	3	3 de 7	Brasil (5)	QS University Rankings (2020)
Pertinencia	% de empleadores que manifiestan tener dificultades para llenar sus vacantes	54	5 de 8	Costa Rica (49)	Manpower (2019)

Nota: La información acá reportada corresponde al último valor disponible.



La acumulación de habilidades y conocimiento está ligada a una mejor distribución del ingreso y a un mayor crecimiento económico. De acuerdo con Hanushek (2012), la capacidad de una economía para crecer, innovar y aumentar tanto la productividad como los ingresos reales está fuertemente asociada a la calidad de la educación y formación a la que tenga acceso la fuerza laboral.

En las últimas décadas Colombia ha hecho grandes avances en términos de acceso, cobertura y aumentos en los niveles de escolaridad de la población, aunque persisten amplias brechas a nivel regional y por niveles socioeconómicos. En términos de calidad, los resultados de las pruebas PISA 2018 revelan que, pese a haber mantenido la tendencia positiva de largo plazo, el país disminuyó el puntaje promedio obtenido respecto a 2015 y sigue teniendo un bajo desempeño relativo al promedio de la OCDE.

A estos problemas estructurales se suman los efectos disruptivos de la crisis por el COVID-19. Debido al cierre de los centros educativos, cerca de 10 millones de niños, niñas y adolescentes en los niveles de preescolar, básica y media tuvieron que transitar de manera acelerada hacia esquemas de enseñanza a distancia, lo que, en presencia de grandes rezagos regionales de conectividad y de alta heterogeneidad en la calidad de educación impartida, tendrá un gran impacto sobre sus procesos de aprendizaje, bienestar emocional y niveles de nutrición, particularmente en el caso de los estudiantes más vulnerables.

Por su parte, la transición hacia la virtualidad en la educación superior y los efectos que ha tenido la pandemia sobre la economía han puesto en descubierto que el acceso limitado a internet y a tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) persiste aún en este nivel educativo. Así mismo, se observa que la afectación sobre los ingresos de los hogares puede llevar a reducir la inversión privada en educación, con un consecuente aumento en la probabilidad de deserción.

Todo lo anterior amenaza con reducir la acumulación de capital humano, aumentar la pobreza y la inequidad e incrementar el malestar social, reduciendo el bienestar y la productividad laboral y agregada, así como el crecimiento económico.

Este capítulo se divide en tres secciones: (1) acceso, cobertura y permanencia, (2) calidad y (3) pertinencia. A lo largo de este se hará referencia al impacto que ha tenido la crisis por el COVID-19 sobre las trayectorias de los indicadores considerados y sobre las recomendaciones hechas en cada sección. El capítulo cierra con un análisis más detallado de la relación entre la educación y la emergencia por el COVID-19, algunas de las medidas adoptadas durante la crisis, y los retos y oportunidades potenciales. En la versión 2019 de este capítulo se hicieron 15 recomendaciones. La presente versión insiste en las recomendaciones cuya adopción sigue pendiente, da seguimiento a aquellas que se encuentran en proceso de ejecución, e introduce cuatro recomendaciones adicionales.



COBERTURA, PERMANENCIA Y ACCESO

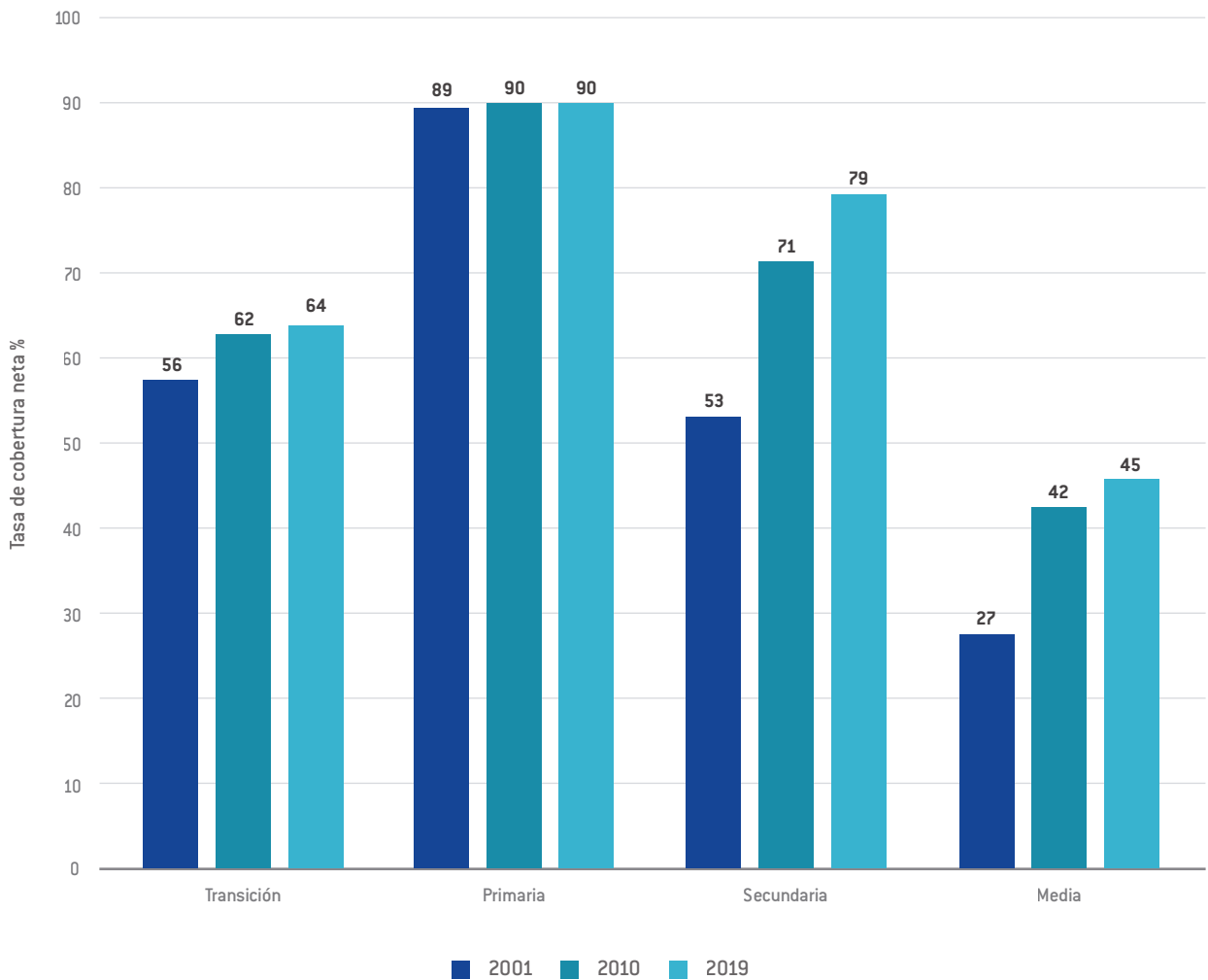
Colombia ha registrado avances significativos en términos de cobertura educativa en los últimos años. Los mayores incrementos se registran en los niveles de secundaria y media, cuyas tasas de cobertura neta pasaron de 53 % y 27 % en 2001 a 79 % y 45 % en 2019, respectivamente. En ese mismo año, las tasas de cobertura neta para los niveles de preescolar oficial y primaria fueron 63 % y 90 % (Gráfica 1a).

Según la OCDE (2016a), los avances observados en términos de cobertura en secundaria y media han sido

posibles gracias a la implementación de políticas públicas efectivas tales como la reglamentación de la gratuidad educativa para la educación básica y media (Decreto 4807 de 2011), la existencia de diferentes programas de transferencias condicionadas que han facilitado las condiciones de acceso por parte de la población más vulnerable, la mayor inversión en infraestructura educativa, y el aumento de las capacidades territoriales para satisfacer la demanda en las regiones.

Gráfica 1. Tasa de cobertura neta en preescolar (transición), primaria, secundaria y media. Colombia, 2001, 2010 y 2019.

Colombia ha hecho importantes avances en términos de cobertura neta en educación secundaria y media. Entre 2001 y 2019 estas pasaron de 53 % a 79 % y de 27 % a 45 %, respectivamente.



Fuente: Ministerio de Educación (2020).



COBERTURA, PERMANENCIA Y ACCESO

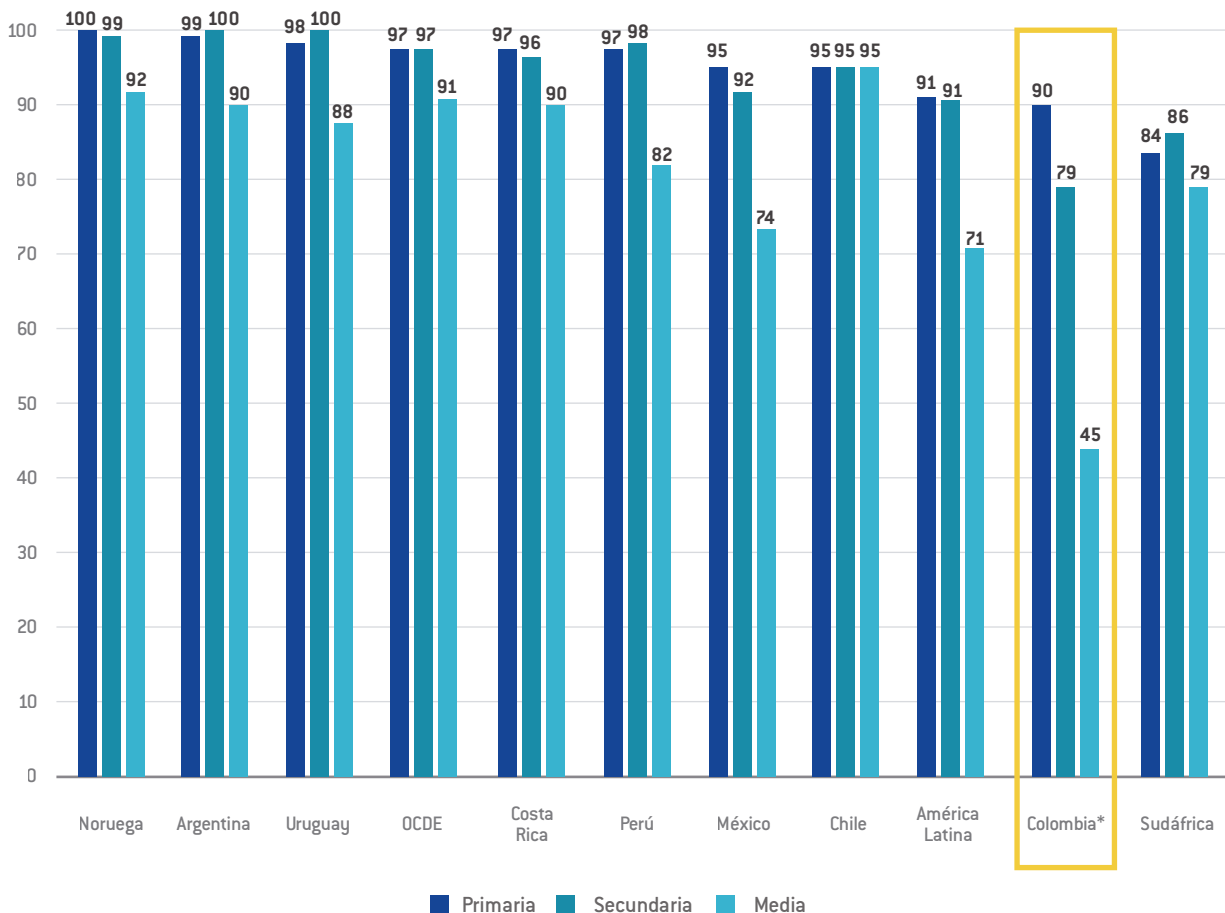
Sin embargo, y pese a los avances, existen brechas significativas entre los niveles de cobertura de Colombia respecto al valor medio de la OCDE y otros países de América Latina. Específicamente, las tasas netas de cobertura en primaria, secundaria y media se encuentran rezagadas en 7, 19 y 46 puntos porcentuales, respectivamente, con respecto al promedio de la cobertura promedio de las economías que pertenecen a la OCDE. Por otro lado, al comparar el desempeño de este indicador con

la región, se observa que Colombia se encuentra significativamente por debajo de países como Chile y Argentina (Gráfica 2).

No obstante, es importante resaltar que la cobertura bruta en estos niveles educativos se ubica en niveles cercanos a los de los países de referencia y el promedio de la OCDE¹. Las diferencias observadas entre las tasas netas y brutas en el país se deben, entre otros factores, a la “extraedad”, las altas tasas de repitencia y la deserción.

Gráfica 2. Tasas de cobertura neta en primaria, secundaria y media (%). Colombia y países de referencia, 2018.

La brecha de cobertura neta en primaria, secundaria y media con respecto al promedio de las economías OCDE es de 7, 19 y 46 puntos porcentuales.



* 2019

Fuente: Unesco (2020). Para Colombia: Mineducación (2020).

1. En 2016 las tasas de cobertura bruta en primaria, secundaria y media en Colombia fueron de 102,1 %, 100,6 % y 80,1 %, respectivamente, frente a 102,0 %, 109,9 %, y 121,1 % de la OCDE.



COBERTURA, PERMANENCIA Y ACCESO

La cobertura en educación superior también ha aumentado de manera considerable, aunque en los últimos dos años se observa una desaceleración de esta tendencia. Entre 2010 y 2019, la tasa de cobertura pasó de 39,1 % a 52,2 %, con incrementos tanto en la matrícula universitaria —que en 2019 representó el 70 % de la matrícula total— como en el nivel tecnológico. Al comparar con el estándar internacional, se observa que el ritmo de crecimiento anual del nivel de la cobertura en la educación superior en Colombia ha sido similar al de América Latina, aunque la brecha en la tasa de cobertura entre el país y el promedio de la OCDE sigue siendo significativa (Gráfica 3).

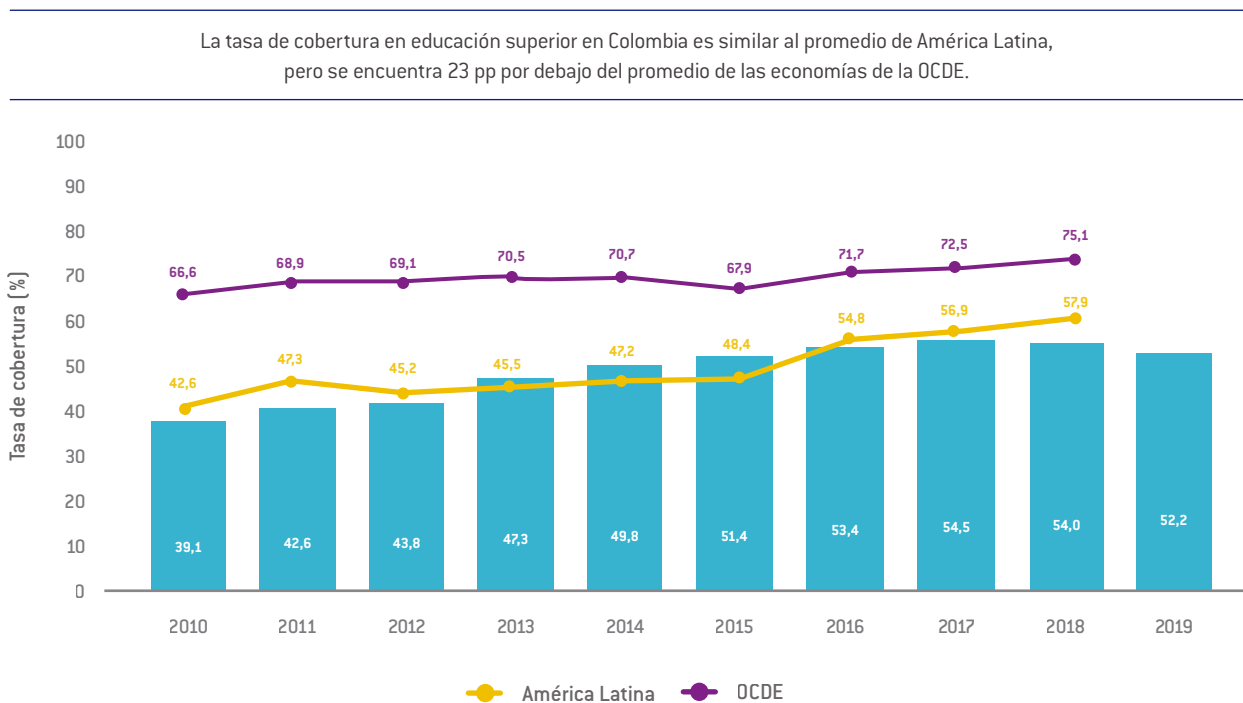
En 2017 y 2019 se observa un menor incremento de la matrícula de pregrado en relación con el ritmo de crecimiento observado en años anteriores. Así, mientras que entre 2010 y 2016 esta aumentó en 6 % en promedio por año, entre 2017 y 2019 el ritmo de crecimiento fue de -1 %, lo que equivale a cerca 71 mil matriculados menos en 2019 con respecto a 2017. La caída en matriculación se debe a la disminución en la matrícula en el nivel tecnológico y al menor crecimiento de la matrícula en el nivel universitario. A nivel

de la tasa de cobertura, el crecimiento pasó de 2,4 puntos porcentuales promedio anual entre 2010 y 2016 a una disminución de 0,4 puntos porcentuales entre 2017 y 2019.

Entre los factores que podrían explicar el comportamiento reciente de las cifras de cobertura se encuentran los cambios en la estructura demográfica de la población (de acuerdo con las cifras del Censo 2018, la población entre 15 y 19 representa el 8,7 % del total, frente a 11,8 % en 1973), las preferencias respecto al tipo y duración de los programas académicos a los que aspiran los estudiantes una vez culminan la educación media (priorizando programas más cortos y aplicados), y los costos crecientes de las matrículas en relación con el PIB per cápita, particularmente en las instituciones de educación superior (IES) privadas.

Se anticipa que el ritmo de desaceleración en cobertura en la educación posmedia se profundice por efectos de la crisis por el COVID-19. Según Abadía *et al.* (2020), la pandemia limitará el acceso a la educación superior como consecuencia de la disminución en los ingresos de los hogares, aumentará la deserción y afectará la calidad de las clases impartidas debido al paso acelerado que tuvieron que dar las IES hacia la educación virtual.

Gráfica 3. Tasas de cobertura en educación superior. Colombia, 2010-2019. Países de referencia, 2010-2018.



Fuente: Unesco (2020). Para Colombia: Mineducación (2020).

COBERTURA, PERMANENCIA Y ACCESO



La modalidad de enseñanza virtual en la educación superior ha tenido un rápido crecimiento en la última década. Mientras que en 2010 el total de estudiantes matriculados en programas de pregrado y posgrado en esta modalidad era 9.758 —equivalente a tan solo el 0,6 % del total de la matrícula—, en 2019 fue de 221.625, representando el 9,2 % (Gráfica 4).

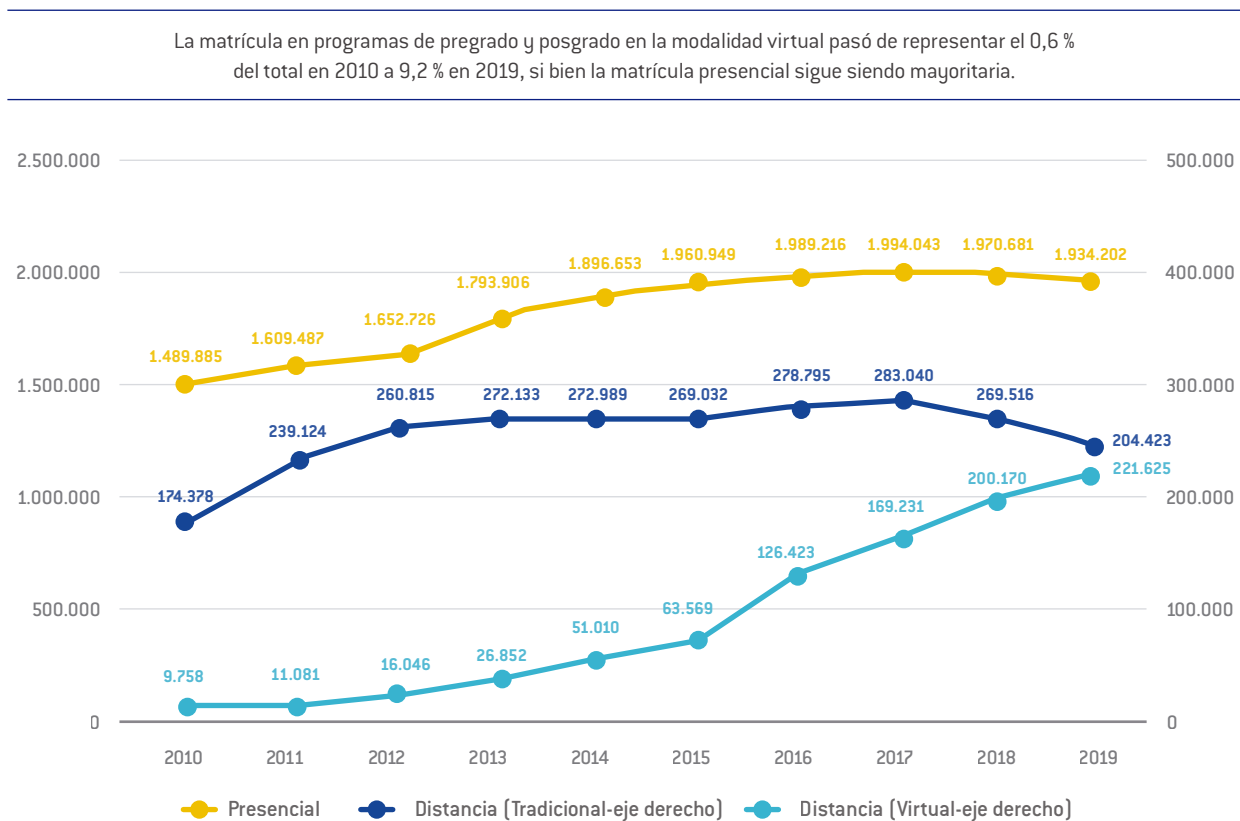
Sin embargo, la oferta educativa y formativa virtual sigue teniendo limitaciones. En primer lugar, y pese a que por su naturaleza podría tener la capacidad de trascender limitaciones geográficas, la oferta en esta modalidad se encuentra altamente concentrada. De acuerdo con un estudio del DNP (2020) usando datos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), los departamentos Antioquia, Santander, Valle del Cauca, Boyacá, Cundinamarca y Bogotá representan el 68 % de la matrícula en las modalidades a distancia y virtual, de los cuales Bogotá concentra el 42 %.

La educación superior virtual también enfrenta grandes desafíos en términos de permanencia y calidad. En 2014 la

tasa de deserción cohorte en esta modalidad fue de 67 % frente al promedio de 44,9 % de la educación superior. Por su parte, los matriculados en modalidad virtual obtienen menores resultados relativos en las pruebas Saber Pro respecto a los matriculados en la modalidad presencial: en 2018, la diferencia en el promedio del puntaje global entre estas dos modalidades fue de 18,1 puntos porcentuales —150,9 vs. 132,9— (DNP, 2020). Así mismo, cifras del SNIES revelan que de los 416 programas de pregrado que actualmente emplean esta metodología, solo el 3 % cuentan con acreditación de alta calidad.

Se espera que el paso acelerado hacia la virtualidad por efectos del COVID-19, que obligó a las IES a adaptar sus plataformas tecnológicas y herramientas pedagógicas para culminar los ciclos educativos en medio de las medidas de confinamiento, se convierta en un estímulo para la creación de nuevos contenidos y programas en esta modalidad (Laboratorio de Economía de la Educación, 2020).

Gráfica 4. Matrícula en pregrado y posgrado por modalidad. Colombia, 2010-2019.



Fuente: SNIES-Mineducación (2020).



COBERTURA, PERMANENCIA Y ACCESO

Otro componente importante de la oferta educativa y formativa posmedia en el país es la educación para el trabajo y desarrollo humano (ETDH). De acuerdo con la normatividad vigente, este nivel está orientado a promover la adquisición de conocimientos técnicos y habilidades para el desarrollo de competencias laborales específicas. Según datos de Mineducación, la matrícula en esta modalidad se más que duplicó entre 2010 y 2019, pasando de 215.442 a 531.074. Sin embargo, de las 3.936 instituciones de ETDH (IETDH) y los

19.779 programas ofrecidos, solo el 8 % y el 9 % cuentan con certificado de calidad vigente, respectivamente (Tabla 1).

Al igual que en el caso del nivel universitario, técnico y tecnológico, la crisis por el COVID-19 ha obligado a las IETDH a ajustar su oferta usando medios virtuales o remotos (virtualidad asistida por TIC) y a reconfigurar el componente práctico de los programas formativos para que no requieran presencialidad, lo cual presupone retos adicionales en materia de calidad.

Tabla 1. Principales indicadores de la educación para el trabajo y desarrollo humano. Colombia, 2019.

La matrícula en programas de ETDH pasó de cerca de 216 mil a 531 mil entre 2010 y 2019. Sin embargo, un bajo porcentaje de instituciones y programas de ETDH cuentan con certificado de calidad vigente.

	2010	2015	2019
Matrícula	216.630	476.615	552.555
Estudiantes certificados	39.474	99.418	185.049
	2019	Certificado Calidad	Certificado Calidad Vigente
Instituciones	3.936	586 (14,9 %)	325 (8,3 %)
Programas	19.779	2.616 (13,2 %)	1.774 (9,0 %)

Fuente: Fuente: Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, SIET (2020).

Por su parte, existe una alta heterogeneidad en acceso y cobertura educativa en todos los niveles educativos a nivel regional. En el caso de la media, mientras que la cobertura neta en la región central es alta para el estándar nacional, los departamentos del sur del país muestran rezagos significativos (Gráfica 5a). De acuerdo con Forero y Saavedra (2019), en Colombia no se ha garantizado que la oferta de cupos en la educación media sea suficiente para cubrir la demanda. Según las estimaciones de estos autores, solo 15 % del total de sedes educativas ofrece este nivel educativo, y únicamente 9 % en territorios rurales. Al déficit estructural de cupos en las zonas rurales se suma la alta

dispersión de las sedes educativas en el territorio, lo que genera incentivos para abandonar el proceso educativo debido a las largas distancias que deben recorrerse para acceder a los colegios.

En el caso de la educación superior, la matrícula se encuentra altamente concentrada en las grandes ciudades, y ha habido poco progreso en términos de descentralización en la última década (Gráfica 5b). Cifras de Mineducación revelan que Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Santander siguen concentrando cerca del 64 % de la matrícula en educación superior, siendo Bogotá y Antioquia las regiones con los porcentajes más altos (32 % y 14 %, respectivamente).

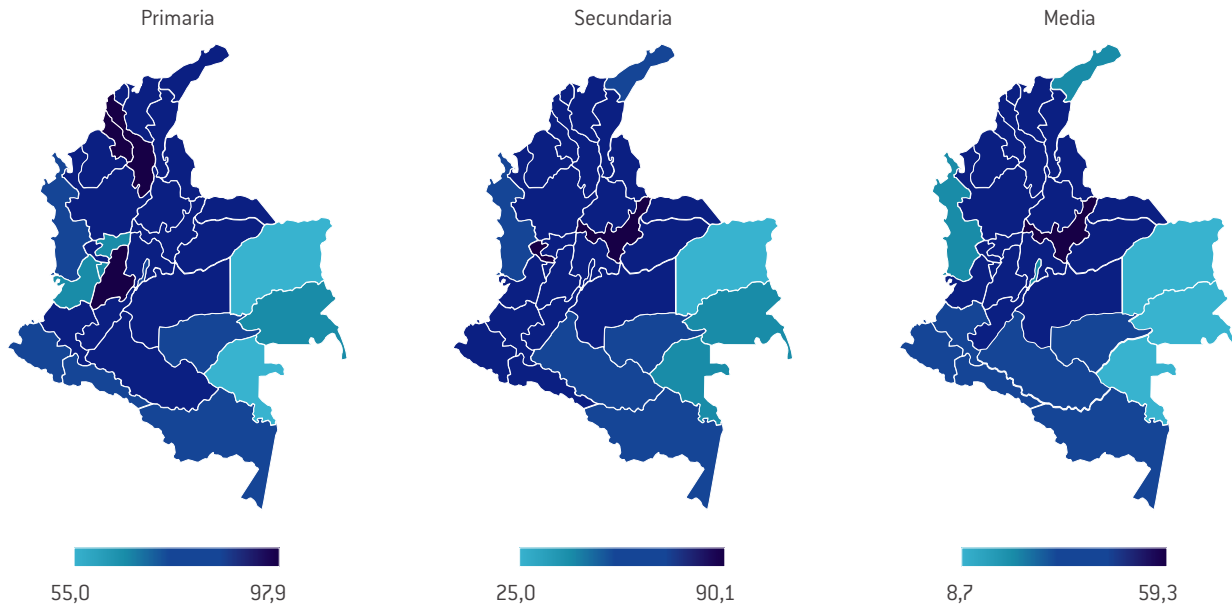
COBERTURA, PERMANENCIA Y ACCESO



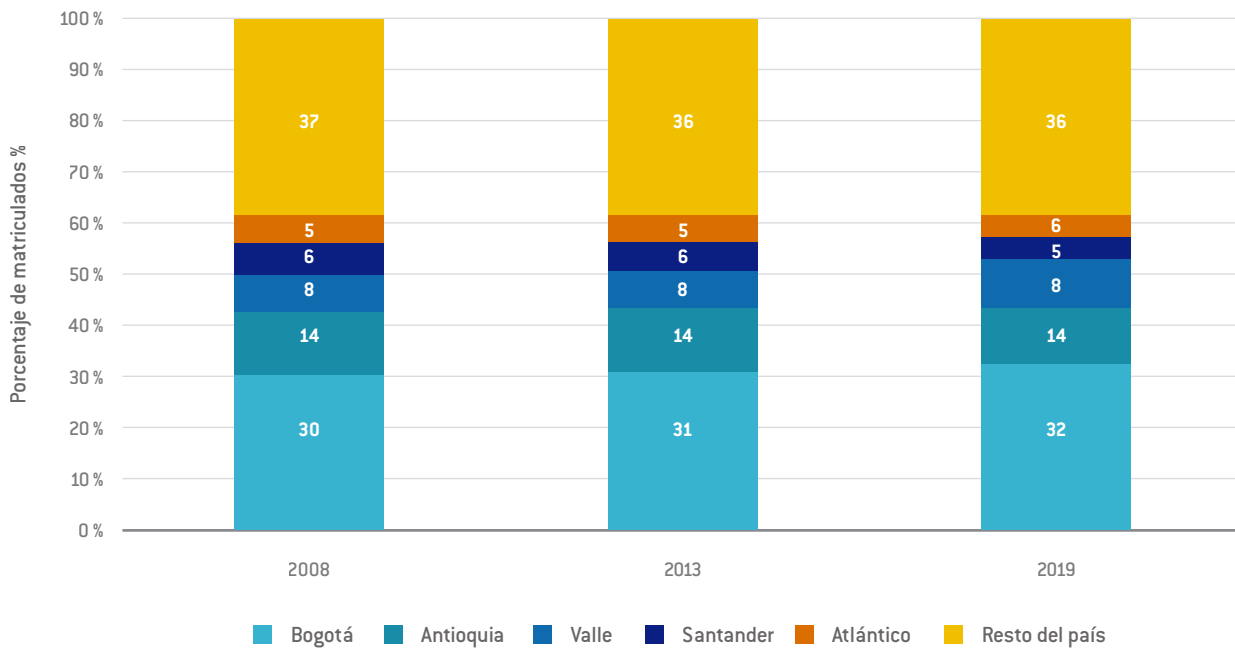
Gráfica 5. Cobertura por nivel educativo y departamento. Colombia, 2019.

Existe una alta heterogeneidad en términos de acceso y cobertura educativa en primaria, secundaria y media a nivel regional. En educación superior, Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Santander concentran el 64 % de la matrícula.

5a. Tasas de cobertura neta en primaria, secundaria y media por departamento. Colombia, 2019.



5b. Distribución de la matrícula total en educación superior. Colombia, 2008, 2013 y 2019.



Fuente: Mineducación (2020). Cálculos: CPC.



COBERTURA, PERMANENCIA Y ACCESO

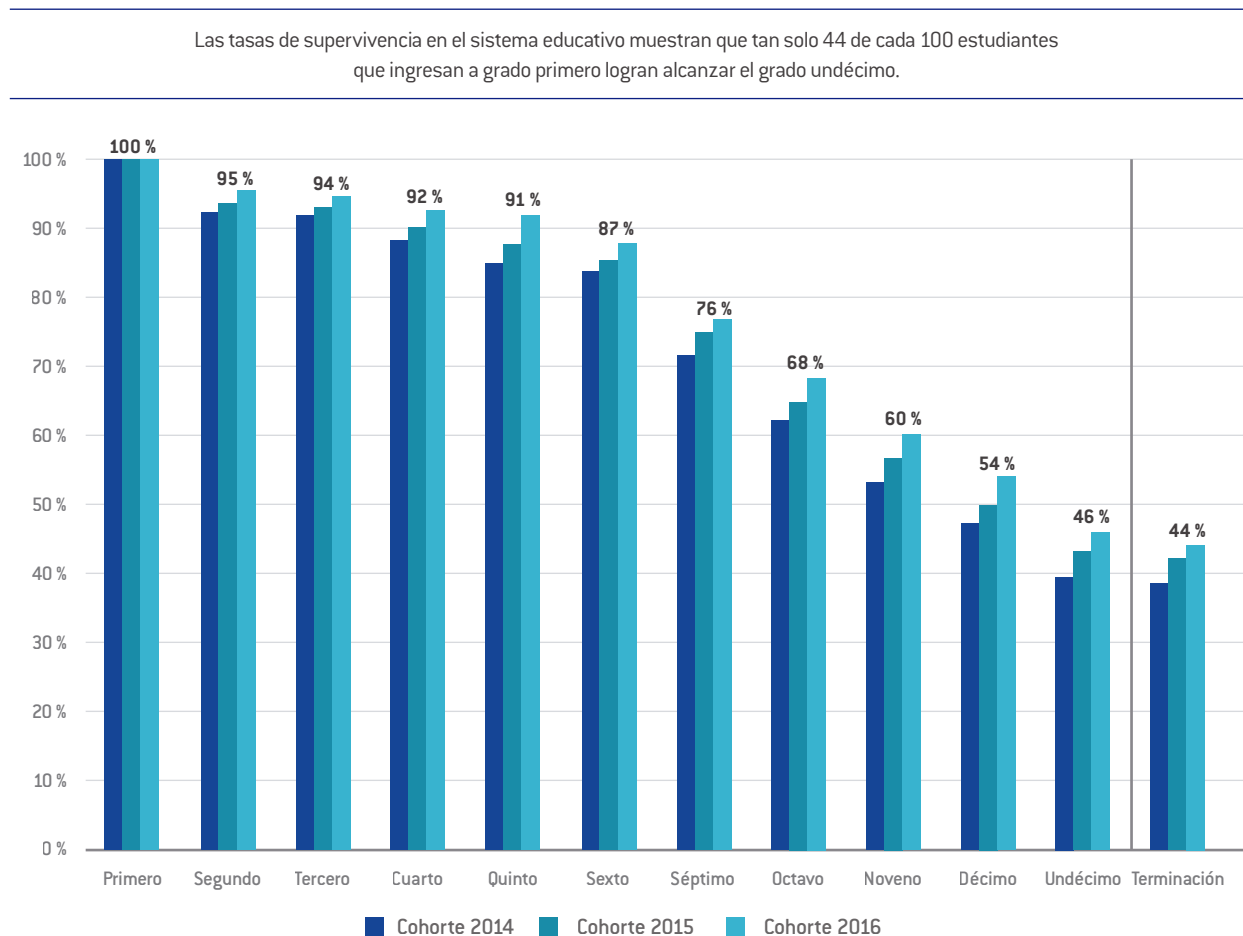
La permanencia en el sistema representa uno de los grandes retos de la política pública educativa en el país. Por un lado, la deserción intraanual en el sector oficial a 2016 —esto es, la proporción de estudiantes que dejan el sistema escolar antes de que finalice el año lectivo— para los niveles de primaria, secundaria y media alcanzó 2,46 %, 3,94 % y 2,65 %, respectivamente, mientras que en el caso de la educación no oficial estos porcentajes equivalen a 2,21 %, 1,67 % y 0,79 %. Así mismo, para 2016, tan solo 44 de cada 100 estudiantes que ingresaron a grado primero lograron culminar la educación media. La mayor probabilidad de deserción se encuentra en la transición entre los grados sexto y séptimo, cuando la tasa de supervivencia cae en 11 puntos porcentuales [Gráfica 6].

Factores como los altos costos de oportunidad para los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad económica, la

distancia a los centros educativos y las características de las instituciones a las que los estudiantes atendieron antes de desertar (tales como la calidad docente, la duración de la jornada y la oferta de educación media en la misma sede) aumentan el riesgo de deserción educativa en el país (OCDE, 2016b; Sánchez et al., 2016).

Otro factor que limita la trayectoria educativa de las personas en Colombia es la baja proporción de egresados que transitan de forma directa de la educación media a la educación superior. La tasa de tránsito inmediato —porcentaje de egresados de la educación media que entran a la educación superior al año siguiente— fue de 38,7 % en 2018: 29,9 % en el caso de los estudiantes de establecimientos educativos del sector oficial frente a 49,6 % para los estudiantes provenientes de establecimientos educativos privados.

Gráfica 6. Tasas de supervivencia por grado educativo. Colombia, 2014-2016.



Fuente: Mineducación (2019).



COBERTURA, PERMANENCIA Y ACCESO

La deserción es un fenómeno altamente prevalente en la educación superior en el país, lo que representa costos en términos de eficiencia y de equidad (OCDE, 2012). Los impactos sobre eficiencia se relacionan con la imposibilidad de materializar los beneficios privados y sociales de invertir en educación, al tiempo que las necesidades de mano de obra calificada del sector productivo no pueden atenderse. Por su parte, la deserción impacta negativamente en la equidad, en tanto los estudiantes que pertenecen a hogares con menores ingresos tienen una probabilidad más alta de abandonar el sistema educativo.

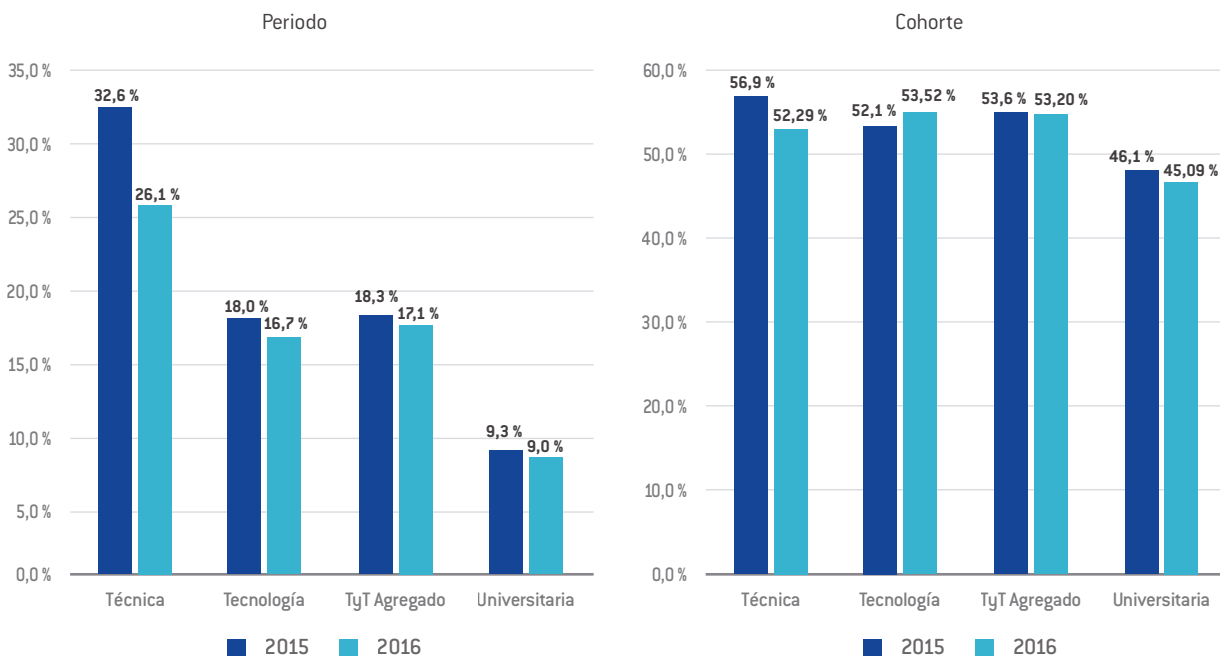
Cifras del Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES) indican que para 2016 alrededor de la mitad de los estudiantes en el nivel técnico profesional, tecnológico y universitario deserta con el transcurrir de los semestres (Gráfica 7). La tasa de deserción por cohorte en la educación técnica profesional, tecnológica y universitaria es de 52,3 %, 53,53 % y 45,1 %, respectivamente. Ello implica que, en promedio, solo uno de cada dos estudiantes que ingresa a la educación superior logra culminar sus estudios.

De acuerdo con la OCDE (2016b), la falta de orientación en el momento de elegir la trayectoria profesional, la escasa información respecto a las alternativas de formación posmedia y la poca articulación entre la educación media y la educación superior aumentan las probabilidades de deserción. Adicionalmente, factores institucionales (como la facilidad para acceder a créditos educativos o becas), académicos (como las tasas de repitencia y el desempeño académico antes de ingresar a la educación superior, medido a partir de los puntajes en las pruebas Saber 11), socioeconómicos (como el nivel de ingresos de la familia, los logros educativos de los padres y la tasa de desempleo) también tienen un peso determinante en la deserción en este nivel educativo (CEDE, 2009).

Se estima que la crisis desatada por el COVID-19 incidirá de manera significativa sobre las tasas de deserción debido a la disminución del ingreso de los hogares, particularmente los más vulnerables, y al impacto que ha tenido la transición hacia la virtualidad sobre el rendimiento académico de los estudiantes (Abadía *et al.*, 2020).

Gráfica 7. Tasa de deserción por periodo y cohorte. Colombia, 2015 y 2016.

La tasa de deserción por cohorte en la educación técnica profesional, tecnológica y universitaria en 2016 es de 52,3 %, 53,5 % y 45,1 %, respectivamente.



Fuente: Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior, SPADIES (2017).



COBERTURA, PERMANENCIA Y ACCESO

RECOMENDACIONES

Acción pública. Avanzar en la universalización de la educación preescolar integral.

Una de las metas de la política de primera infancia propuestas en el PND 2018-2022 es extender la educación inicial en el marco de la atención integral a 500 mil niños en el grado transición (para alcanzar una meta global de dos millones), lo que equivale a aumentar la cobertura neta en este nivel educativo de 55,2 % a 68 % en 2022. Según cifras de Mineducación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en 2019 1.494.936 niños y niñas recibieron educación inicial en esta modalidad —de los cuales el 7,6 % fueron atendidos por Mineducación, y el 82,4 % restante, por el ICBF— con lo que se logró un porcentaje de cumplimiento de la meta anual de 101 % (Balance de Resultados 2019 del PND 2018-2022).

Con el objetivo de seguir avanzando hacia la universalización de preescolar integral y dada la importancia que tiene acceder a programas de alta calidad en la primera infancia para el desarrollo socioemocional de los niños y niñas del país, se recomienda priorizar el flujo de recursos para la implementación de esta iniciativa en las próximas vigencias, aun en el contexto de ajustes fiscales derivados del mayor gasto para enfrentar la pandemia del COVID-19. Una alternativa para garantizar la suficiencia de recursos es complementar el esquema de financiación y cofinanciación entre la Nación y las entidades territoriales establecido en el Decreto 1336 de 2018 con transferencias recurrentes para el financiamiento de la educación inicial a través del Sistema General de Participaciones (SGP)².

Acción pública. Avanzar en la implementación de la jornada única en la educación básica y media.

En relación con la jornada única, el PND 2018-2022 estableció como meta duplicar el porcentaje de la matrícula oficial atendida en esta modalidad, pasando de 12 % en 2018 a 24 % en 2022. Según el Balance de Resultados 2019 del PND 2018-2022, du-

rante 2019 se realizó acompañamiento técnico a 94 entidades territoriales certificadas (ETC) en el marco de la estrategia Más Tiempo para Aprender, Compartir y Disfrutar, con lo que se logró aumentar en 2,2 puntos porcentuales la proporción de estudiantes en establecimientos oficiales con jornada única. Esto fue equivalente a un cumplimiento de la meta anual de 107,3 %. Sin embargo, la crisis por el COVID-19 y las medidas de confinamiento han dificultado el avance de las actividades necesarias para la implementación de la jornada única, tales como el mejoramiento de los ambientes escolares en términos de unidades sanitarias, aulas, bibliotecas, etc., por lo que se prevén rezagos en el cumplimiento de la meta anual y global.

Dada la evidencia empírica de los impactos positivos de la jornada única en el caso colombiano en términos de retención y permanencia (Sánchez et al., 2016) y calidad educativa (Hincapié, 2016), se recomienda continuar con los esfuerzos para ampliar la cobertura de la jornada única en el país. En el corto plazo, mientras los estudiantes se encuentran recibiendo educación remota, se recomienda establecer mecanismos de verificación y monitoreo respecto a la extensión de la jornada y, particularmente, sobre su contenido curricular, haciendo uso de plataformas tecnológicas.

En el caso de los estudiantes que no cuenten con acceso a tecnologías virtuales que permitan realizar un monitoreo del tiempo dedicado al aprendizaje en tiempo real, y en línea con lo propuesto por Marinelli et al. (2020), se podría implementar un centro de llamadas y mesas de consulta por diversos medios de comunicación, como teléfonos o celulares, para acompañar el proceso de educación a distancia de manera continua.

Acción pública. Desarrollar una estrategia integral para atender a los jóvenes en riesgo de deserción en la educación básica y media.

Uno de los principales retos de la educación en Colombia es disminuir las altas tasas de deserción en todos los niveles educativos. Por este motivo, el PND 2018-2022 incluyó, entre otras medidas, el diseño de un esquema de acompaña-

2. De acuerdo con la OCDE (2018), si bien el SGP ha sido, desde su creación, la principal fuente de recursos públicos para financiamiento de la educación y ha garantizado una fuente estable de financiamiento de la oferta escolar para las entidades territoriales, los recursos para la provisión de servicios complementarios como materiales educativos, mantenimiento de la infraestructura, transporte de estudiantes y alimentación escolar —como los que requeriría la universalización del preescolar integral— son limitados en su estructura actual. Se espera que la comisión de alto nivel creada en junio de 2019 con el fin de elaborar una propuesta de acto legislativo para incrementar real y progresivamente los recursos del SGP (artículo 188 de la Ley 1955 de 2019) tenga en cuenta estas consideraciones.



COBERTURA, PERMANENCIA Y ACCESO

miento y orientación técnica a las secretarías de educación en la búsqueda de niños, niñas y adolescentes por fuera del sistema educativo en la básica y la media en las entidades territoriales con mayores índices de deserción, y trabajar en el fortalecimiento del sistema de transporte escolar, particularmente en zonas rurales y en la ruralidad dispersa.

Con el fin de disminuir el riesgo de deserción y desincentivar el abandono escolar en el contexto del cierre de colegios por el COVID-19, se recomienda acelerar la construcción del sistema de seguimiento de los estudiantes que hayan abandonado o se encuentren en riesgo de abandonar sus procesos educativos, particularmente aquellos que estén enfrenando problemas de acceso a las diferentes modalidades de educación a distancia. El punto de partida de este sistema puede ser el Registro Social de Hogares, creado a través del Decreto 812 de 2020, el cual busca garantizar la interoperabilidad de las bases de datos administrativas que se han consolidado en el país para implementar la política social de atención a la población vulnerable y clase media vulnerable, y cuya implementación fue acelerada en el contexto de la emergencia.

Esta estrategia no solo daría respuesta a la situación de emergencia por la que atraviesa el sector educativo por la crisis del COVID-19, sino que serviría de base para el desarrollo de un sistema permanente de identificación de estudiantes en riesgo de deserción y alertas tempranas georreferenciadas.

Acción pública. Consolidar la oferta educativa y formativa virtual en el nivel posmedia.

La demanda creciente por programas de educación virtual, sumada a la migración obligada hacia la virtualidad que significó el cese de actividades académicas presenciales por parte de IES e IETDH y a los efectos que esta tendrá en términos de acceso y permanencia, hacen evidente la necesidad de fortalecer la oferta educativa y formativa en la modalidad a distancia virtual y convertirla en una oportunidad para mejorar el acceso a la educación superior en el país.

Con este fin, se recomienda facilitar los ajustes pertinentes a los registros calificados de los programas académicos para que puedan ofrecerse tanto en la modalidad presencial (cuando se reabran las IES) como en la virtual. Con ello se podría ampliar la oferta educativa virtual, lo que podría me-

jorar el acceso a la educación superior y favorecer la regionalización de la oferta educativa y formativa. Es importante notar que, actualmente, por efectos del Decreto Legislativo 660 de 2020, las instituciones educativas y de formación profesional solo cuentan con autorización temporal para ofrecer programas que hayan sido originalmente planeados para la presencialidad a través de canales virtuales.

El ajuste de los programas académicos para que se adapten a la oferta virtual podría darse a través de la ampliación del *Plan Padrino IES* (ver recuadro al final del capítulo). A través de este programa, IES públicas y privadas con experiencia en ofrecer programas de educación virtual o en formatos híbridos han realizado acompañamientos técnicos a otras instituciones para que puedan ajustar sus herramientas tecnológicas y capacitar a su personal docente para ofrecer clases virtuales.

Adicionalmente, se recomienda fortalecer el contenido del portal *Colombia Aprende Digital*, que ahora alberga contenido pedagógico dirigido a la educación superior.

Acción pública. Desarrollar una estrategia integral para atender a los jóvenes en riesgo de deserción en la educación superior.

Para disminuir las tasas de deserción en la educación superior, el PND 2018-2022 contempló la creación de un sistema de identificación de estudiantes en riesgo y el fortalecimiento de la información respecto a los egresados de la educación media, que complementa al actual SPADIES.

Sin embargo, el Balance de Resultados 2019 del PND 2018-2022 no reporta avances respecto a la creación del sistema, si bien precisa que durante la vigencia 2019 se destinaron recursos de inversión para el desarrollo de programas de bienestar y permanencia de los estudiantes, fortalecimiento docente, infraestructura tecnológica y dotación, proyectos de regionalización y adecuación de la oferta académica en las IES públicas. Estos recursos, junto a los destinados a pagar los pasivos pensionales de las IES, correspondieron a COP 350 mil millones.

Dada la falta de claridad sobre el avance de esta estrategia y debido a la alta probabilidad de que el fenómeno de la deserción se agudice por efectos de la crisis por el COVID-19 (según la Asociación Colombiana de Universidades, esta podría ubicarse entre el 25 % y el 50 % de la matrícula total para



COBERTURA, PERMANENCIA Y ACCESO

el segundo semestre de 2020), se recomienda desarrollar una estrategia integral para la prevención de la deserción en la educación superior, que complemente el desarrollo del sistema de información e involucre iniciativas que han probado ser efectivas para aumentar la retención. En el conjunto de iniciativas que podrían adelantarse están la creación de programas de tutorías académicas y nivelación³, la agilización de los esquemas de transferencia entre programas, el fortalecimiento de la orientación socioocupacional desde la educación media y el acompañamiento estudiantil en los procesos de adaptación al entorno.

Así mismo, dado el impacto que tendrá la reducción de los ingresos de los hogares derivada de la crisis por el COVID-19 sobre el acceso y la permanencia, se recomienda diseñar mecanismos de ayuda financiera para que los estudiantes de menores ingresos puedan continuar con sus estudios, tales como el subsidio total o parcial de las matrículas por al menos los próximos semestres lectivos, y apoyos para la adquisición de dispositivos electrónicos que les den acceso a la virtualidad.

En este sentido, si bien el Gobierno Nacional otorgó subsidios de emergencia a los beneficiarios del Icetex a través del Dcreto 467 de 2020 (ver recuadro al final del capítulo), el número de créditos para estudiantes activos representa tan solo el 11 % de la matrícula en pregrado y posgrado para 2018⁴. Por su parte, varias universidades públicas regionales han adoptado medidas de subsidio parcial o total de la matrícula para el segundo semestre de 2020 y el primer semestre 2021.

Acción pública. Replantear el sistema de financiamiento y sostenibilidad de la educación superior pública.

Según la OCDE (2012), la forma como se asignan los recursos públicos para la educación superior en Colombia no pro-

mueve la eficiencia, la equidad o el establecimiento de metas de calidad, ni crea los incentivos para la modernización de las instituciones educativas. Esto se debe a que la mayor parte de las transferencias que reciben las IES parten de la actualización de asignaciones históricas que toman como referencia el crecimiento del IPC (artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992), sin tener en cuenta el impacto del aumento en el número de estudiantes ni los costos asociados a estas variaciones, ni la heterogeneidad de los costos por alumno entre programas académicos y niveles de formación.

Con el fin de proveer mayores recursos a las IES públicas, el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 incrementó la base presupuestal de funcionamiento de las IES⁵, y contempló adelantar la revisión integral de las fuentes y los usos de los recursos, con miras a plantear una reforma al esquema de financiación. De acuerdo con Mineducación, en junio de 2020 el Sistema Universitario Estatal (SUE) entregó una propuesta de reforma de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, que debe ser socializada en los talleres regionales propuestos por Mineducación para la construcción de la propuesta de reforma que sea posteriormente presentada al Congreso de la República.

Dado lo anterior, y debido a los retos que enfrenta la educación superior en materia de deserción y pérdida de aprendizaje como consecuencia de la crisis por el COVID-19, se recomienda agilizar la concreción de la propuesta que pueda ser presentada al Congreso en el próximo ciclo legislativo. Para esto, es necesario que el nuevo modelo tenga en cuenta criterios tanto de sostenibilidad financiera como de calidad y pertinencia, y que sus métricas sobre la efectividad del gasto se construyan sobre la base de la capacidad de las IES para garantizar la permanencia y culminación del ciclo educativo y formativo de los estudiantes.

3. Construyendo sobre las experiencias de la Universidad de Antioquia, la Universidad del Valle y el programa Peama de la Universidad Nacional en la materia.

4. De acuerdo con el Informe de Gestión 2019 del Icetex, durante la vigencia 2019 se otorgaron 40.160 nuevos créditos para pregrado y posgrado y 237.948 renovaciones.

5. Este incremento debe ser equivalente al IPC más 4,5 puntos adicionales en 2019, aumentando este porcentaje progresivamente hasta 4,65 puntos porcentuales en 2022.



CALIDAD

De acuerdo con la OCDE (2018), la educación inicial y la atención integral a la primera infancia son una importante plataforma para el desarrollo de los niños. Tener acceso a programas de alta calidad en la primera infancia puede ayudar a los niños y niñas, particularmente a aquellos que provienen de contextos socioeconómicos desfavorables, a construir bases sólidas para adquirir las habilidades necesarias para la vida. En Colombia, sin embargo, la educación inicial y la atención integral a la primera infancia no están suficientemente desarrolladas en tanto prestan escasa atención al desarrollo de competencias cognitivas, sociales

y emocionales que favorecen las trayectorias educativas y personales de la población (OCDE, 2016b).

Una forma de aproximarse a la medición de la calidad en el nivel preescolar es a través del grado de formación de su personal docente. Según datos de Mineducación, en 2019 el porcentaje de docentes de preescolar oficial que cuentan con educación universitaria o superior representan el 44,9 % y 48,5 % del total, respectivamente. Sin embargo, en el caso de los docentes vinculados en las modalidades de atención integral (MEI) —la cual atiende cerca del 14,5 % de la matrícula oficial total en preescolar—, estos porcentajes equivalen a 18,7 % y 0,8 % (Tabla 2).

Tabla 2. Nivel de formación de los docentes oficiales de preescolar y de las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral. Colombia, 2019.

Los docentes con formación universitaria o superior representan 44,9 % y 48,5 % del total de la planta en preescolar. Sin embargo, estos porcentajes equivalen a 18,7 % y 0,8 % en el caso de la MEI.

	Preescolar oficial	MEI
Bachiller	1,4 %	28,2 %
Normalista	4,5 %	3,1 %
Universitario	44,9 %	18,7 %
Técnico/tecnólogo	0,6 %	43,6 %
Posgrado	48,5 %	0,8 %
Otros	0,0 %	5,7 %

Nota: Para MEI, datos correspondientes a 2017.

Fuente: Mineducación (2020).

En el caso de la educación básica, y pese a haber mantenido la tendencia positiva de largo plazo, Colombia disminuyó el puntaje promedio obtenido en las pruebas PISA 2018 respecto a 2015, y sigue teniendo un bajo desempeño en comparación con el promedio de la OCDE. Los puntajes del país en lectura, matemáticas y ciencias correspondieron a 412, 391 y 413 puntos respectivamente, registrando reducciones en el puntaje obtenido en las áreas de lectura y ciencias equivalentes a 13 puntos y 4 puntos con respecto a 2015, y un aumento de 1 punto estadísticamente no significativo en el área de matemáticas (Gráfica 8).

La mayor brecha en relación con el desempeño medio de la OCDE en 2018 se registra en el área de matemáticas (101 puntos), seguida de ciencias (86 puntos) y lectura (80 puntos). Estos resultados implican que, en promedio, un estudiante de 15 años en Colombia cuenta con 3,4, 2,7 y 2,6 años de escolaridad menos en cada una de estas áreas respecto al estudiante promedio de la OCDE. Así mismo, cerca del 50 % de los estudiantes colombianos alcanzaron al menos el nivel 2 —considerado aquel en que los estudiantes comienzan a demostrar las habilidades que les permitirán participar de manera efectiva y productiva— en lectura y ciencias, y solo el 35 % en matemáticas.



CALIDAD

Por otro lado, los resultados de las pruebas PISA 2018 indican que la equidad en la educación en Colombia en lectura —medida como el porcentaje de la variación en el desempeño promedio que se explica por las características socioeconómicas de los estudiantes— es similar al promedio de la OCDE (14 % vs. 12 %,

respectivamente), mientras que el porcentaje de estudiantes *resilientes* en esta misma área del conocimiento —aquellos que a pesar de sus desventajas socioeconómicas logran ubicarse en el 25 % de los puntajes más altos obtenidos por estudiantes de su propio país— fue de 10 % frente a 11 % de la OCDE.

Gráfica 8. Resultados promedio de las pruebas PISA en lectura, matemática y ciencias. Colombia y países de referencia, 2006, 2009, 2012, 2015 y 2018.

En 2018 Colombia disminuyó el puntaje promedio obtenido en las tres áreas evaluadas por las pruebas PISA respecto a 2015, y sigue teniendo un bajo desempeño en comparación con el promedio OCDE.



Fuente: PISA 2006, 2009, 2012, 2015 y 2018. *Education GPS*, OCDE (2020).



En educación superior se tiene que el país, a través de la creación del Sistema Nacional de Acreditación (artículos 53, 54 y 55 de la Ley 30 de 1992), adoptó un esquema de reconocimiento estatal que acredita el cumplimiento de estándares de calidad superiores a los exigidos a las IES y programas académicos para poder obtener el registro calificado. Este reconocimiento, al que las IES se someten de manera voluntaria, es expedido por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) bajo criterios como recursos físicos y tecnológicos, resultados del aprendizaje y aportes a la investigación y la innovación.

Pese a sus limitaciones⁶, la acreditación de calidad ha tenido impactos positivos sobre variables que se relacionan con la calidad educativa. En este sentido, Bedoya-Rodríguez et al. (2018) encuentran que la acreditación de alta calidad está positivamente relacionada con mayor inclusión social en las

IES, calidad de los nuevos estudiantes y graduados (medida a través de las mejoras en las pruebas Saber 11 y Saber Pro), calidad de los profesores y la tasa de graduación.

Según datos de SNIES, en 2019 el 45,1 % de la matrícula en pregrado y posgrado tuvo acceso a programas e IES certificadas de alta calidad, de los cuales 82 % correspondió a matrícula universitaria. En términos de IES, el 22 % del total cuenta con acreditación de alta calidad, siendo las universidades las que más aportan a este porcentaje. En cuanto a programas, solo el 15 % del total cuentan con acreditación de calidad y, mientras que cerca del 41 % de los programas profesionales universitarios están acreditados, solo el 6 % de los técnicos profesionales lo están.

En el caso de las 3.936 instituciones y los 19.779 programas registrados de ETDH en el país, solo el 8,3 % y el 9 % contaban con certificado de calidad vigente en 2019, respectivamente.

Tabla 3. Instituciones de educación superior y programas acreditados como de alta calidad. Colombia, 2019.

Solo el 22 % de las instituciones de educación superior cuentan con acreditación de calidad.
En el caso de los programas de pregrado y posgrado, esta proporción es 15 %.

Instituciones de educación superior		
Tipo de entidad	Número de entidades	Alta calidad (% del total por tipo de institución)
Institución tecnológica	77	2 (2,6 %)
Institución universitaria/escuela tecnológica	136	9 (6,6 %)
Universidad	87	55 (63,2 %)
Total	300	66 (22,0 %)
Programas		
Tipo de programa	Número de programas	Alta calidad (% del total de programas por modalidad)
Técnico profesional	628	37 (5,9 %)
Tecnológico	1.925	105 (5,5 %)
Profesional universitario	3.057	1.260 (41,2 %)
Posgrados*	6.121	318 (5,2 %)
Total	11.731	1.720 (14,7 %)

*Maestrías, especializaciones y doctorados

Fuente: Mineducación (2020). Cálculos: CPC.

6. Según el documento *Referentes de calidad: una propuesta para la evolución del Sistema de Aseguramiento de la Calidad* (Mineducación, 2018), el número de renovaciones de la acreditación de alta calidad en los últimos cinco años supera el de las nuevas solicitudes, y además se ha observado un incremento en el número de programas evaluados que no obtuvieron la acreditación. En este documento se argumenta que esto podría deberse a que las instituciones y programas que cumplen con los requisitos para acreditarse no perciben los beneficios de hacerlo o carecen de incentivos para mejorar, y además a que no se sienten correctamente evaluadas en función de su orientación y características.



CALIDAD

RECOMENDACIONES

Acción pública. Incentivar la implementación de los referentes de las expectativas de desarrollo y aprendizaje en las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral y preescolar.

En 2017 Mineducación publicó el documento Bases curriculares para la educación inicial y preescolar, a fin de establecer un referente para la organización curricular y pedagógica en estos niveles educativos, así como ser el punto de partida en la construcción de consensos pedagógicos sobre la primera infancia. El documento busca constituirse como una guía sobre los derechos básicos de aprendizaje para el grado transición y de otras orientaciones pedagógicas y de calidad para la educación inicial (Ministerio de Educación, 2017).

Aunque los establecimientos educativos y los prestadores de MEI no están obligados a adoptar los lineamientos del documento, se recomienda que Mineducación fomente su implementación, brindando el acompañamiento requerido bajo los parámetros del modelo de acompañamiento pedagógico del Programa Todos a Aprender (PTA) (situado o remoto, conforme se ajuste el PTA en respuesta a la pandemia del COVID-19). Esto permitirá que se establezcan claras expectativas sobre el aprendizaje y las competencias de los niños de acuerdo con su edad, orientar la labor de los agentes educativos con la generación de mejores prácticas pedagógicas, y facilitar la construcción de criterios para el monitoreo de los avances en calidad.

Acción pública. Definir un sistema de evaluación para el personal de las modalidades de educación inicial.

El PND 2018-2022 contempló la puesta en marcha del Sistema de Gestión de Calidad de la Educación Inicial, así como el desarrollo de una estrategia de cualificación y un sistema de seguimiento al talento humano que tendría como objetivo caracterizar el personal y dar cuenta de sus procesos de cualificación. Sin embargo, aún no se reportan avances en esta línea. Por lo tanto, se recomienda avanzar en el dise-

ño de este sistema, y que incluya adelantar evaluaciones individualizadas que puedan usarse como referentes para fortalecer las competencias del capital humano en las distintas modalidades de educación inicial.

Acción pública. Elaborar un currículo nacional para la educación básica y media e incentivar su adopción por parte de los establecimientos educativos.

En Colombia se han adelantado diferentes esfuerzos en la línea de crear lineamientos que normalicen los contenidos curriculares en la educación básica y media. En esta línea, en 2016 Mineducación lanzó los Derechos Básicos de Aprendizaje (DBA), definidos como el conjunto de estándares que identifican los saberes básicos que deberían adquirir los alumnos en las asignaturas de matemáticas, ciencias naturales, sociales, lenguaje y ciudadanía, con el objetivo de brindar información a docentes y padres de familia sobre los aprendizajes mínimos esperados en cada grado escolar⁷. Sin embargo, al no ser de obligatoria adopción por parte de los docentes o establecimientos educativos, los DBA no constituyen un currículo nacional y son considerados únicamente como referentes en el diseño los proyectos educativos institucionales (PEI).

Para la OCDE (2016a; 2016b), contar con un currículos nacionales podría nivelar las expectativas de aprendizaje de niños y jóvenes, orientar la labor pedagógica de los profesores y elevar la calidad de educación. En este sentido, la crisis por el COVID-19 ha puesto en evidencia las dificultades para garantizar que, ante la transición obligada hacia la virtualidad y la educación a distancia en ausencia de currículos nacionales, los niños y jóvenes de todo el país sigan teniendo acceso a contenidos académicos que cumplan con estándares mínimos de calidad. Esto se debe a la heterogeneidad en la disponibilidad y capacidad para incorporar tecnología en los procesos de aprendizaje entre instituciones educativas, a la ausencia de lineamientos que nivelen los contenidos curriculares de la enseñanza virtual o a distancia, y a la dificultad para monitorear el progreso de los estudiantes.

Dado lo anterior, se recomienda establecer, mediante un currículo nacional, los parámetros mínimos de conteni-

7. Posteriormente, y con el fin de contar con una herramienta de apoyo para los docentes de los grados 1.º a 5.º para la implementación de los DBA, en 2017 se lanzaron las Mallas de Aprendizaje.



dos, opciones y herramientas pedagógicas y parámetros de evaluación, y que a partir de estos se pueda responder a los diferentes contextos sociales y económicos del país, tal y como la actual emergencia por el COVID-19. Es importante que en la construcción de los currículos se tenga en cuenta tanto la autonomía escolar como la participación de docentes y líderes escolares en el desarrollo y formulación de la política.

Así mismo, se recomienda garantizar que tanto docentes como estudiantes cuenten con los materiales pedagógicos adecuados, y que se desarrolle un modelo de monitoreo, evaluación y seguimiento que permita el ajuste adaptativo de los currículos.

Acción pública. Fortalecer la institucionalidad alrededor de las políticas de gestión docente y de los directivos docentes, de manera que promueva la coordinación de políticas y actores.

Fortalecer la práctica docente es una de las medidas más efectivas para mejorar la calidad de la educación. Por ello, uno de los ejes centrales de la política educativa debe ser la gestión docente en temas de reclutamiento, formación y evaluación. Ello hace necesario fortalecer la coordinación y la gestión institucional alrededor de estas políticas.

En este sentido, García Jaramillo, Maldonado y Rodríguez (2018) atribuyen la inercia en la implementación de recomendaciones para la mejora de la calidad de la educación, y particularmente de las políticas alrededor de la planta docente y directiva, a dos aspectos fundamentales: (1) la insuficiencia de recursos, y (2) los problemas de gestión, en tanto las decisiones relacionadas con la formación, selección, retención, evaluación y remuneración de la planta docente están a cargo de distintas instancias en Mineducación, sin que estas estén necesariamente coordinadas.

Dado lo anterior, para fortalecer la institucionalidad alrededor de la política docente y en línea con lo propuesto por García Jaramillo *et al.* (2018), se recomienda la creación de un arreglo institucional único no autónomo que centralice la coordinación de la política docente dentro de Mineducación, en armonía con las competencias que tiene la Comisión Nacional del Servicios Civil (CNSC) en la vigilancia y

administración del sistema de carrera docente. Ello permitiría mejorar la coordinación en la ejecución de programas relacionados, aseguraría la existencia de un equipo técnico que lidere el diseño de iniciativas, y facilitaría la construcción colectiva de políticas entre el personal docente y los diferentes niveles de gobierno educativo: establecimientos, secretarías de educación y Mineducación.

En esta línea, García Jaramillo *et al.* (2018) proponen la creación la “Dirección de Carrera Docente” de Mineducación⁸. Esta dirección instancia estaría a cargo de liderar y coordinar la evaluación docente, la atracción de talento humano, y el diseño y la ejecución de programas de formación y entrenamiento para docentes y directivos docentes, así como de asegurar la transferencia y suficiencia de recursos para la ejecución de estas políticas.

Acción pública. Avanzar en el diseño e implementación de la estrategia de cualificación del personal de las modalidades de educación inicial.

Según la OCDE (2016b), los agentes educativos de las diferentes modalidades de educación inicial tienen menor capacidad y conocimiento pedagógico que los docentes de preescolar de las instituciones educativas. Por lo tanto, con el fin de aumentar la calidad en la prestación de los servicios de las MEI en términos de competencias conceptuales y prácticas metodológicas de su personal educativo, se recomienda que Mineducación y la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI) avancen en la creación de la estrategia de cualificación de los agentes educativos vinculados a la oferta pública y privada de educación inicial. Ello implica definir los planes, las acciones, las metas y las modalidades en que se ofrecerían los programas de cualificación.

El catálogo de cualificaciones del subsector de educación inicial debería ser parte integral de esta estrategia, en tanto puede orientar los procesos de diseño de programas de licenciatura del país basado en cualificaciones (y la cualificación de los apoyos pedagógicos que no necesariamente tienen licenciatura), así como las acciones de mejoramiento de las competencias de los agentes educativos.

8. Actualmente, Mineducación cuenta con la Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educativo (adscrita a la Dirección de Fortalecimiento Territorial), la cual se enfoca en gestionar el recurso humano educativo y facilitar la implementación de programas de atención integral a docentes y directivos docentes del sector oficial.



CALIDAD

Acción pública. Incentivar el ingreso de mejor capital humano a la carrera docente.

La calidad docente es un aspecto fundamental para garantizar más y mejores niveles de aprendizaje. Por ello, es clave seguir fortaleciendo las iniciativas enfocadas a incentivar el ingreso de mejor talento humano a la carrera docente (CPC, 2019). Al respecto, el PND 2018-2022 planteó ajustar el programa Banco de la Excelencia, creado a partir de la Resolución 06312 de 2016 de Mineducación con el objetivo de centralizar información sobre las vacantes docentes y garantizar un proceso meritocrático en los nombramientos provisionales. Dicho ajuste consiste en realizar una mejor valoración del mérito con enfoque y pertinencia territorial, la geolocalización de las vacantes a nivel de sede educativa, la mayor articulación con otros sistemas de información sectoriales, y el mejoramiento de los procesos de verificación de los requisitos de ingreso (PND 2018-2022). Así mismo, el PND 2018-2022 planteó desarrollar estrategias que estimulen a los jóvenes con desempeños sobresalientes a considerar la carrera docente, si bien no se especifica los mecanismos ni las acciones que se implementarían para lograr este objetivo.

Dado lo anterior, se insiste en la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de los procesos de nombramiento de docentes de planta y expandir los procesos de nombramiento provisional basados en criterios meritocráticos a partir de las modificaciones al programa Banco de la Excelencia, que aún no se concretan. Además, con el objetivo de generar incentivos para el ingreso a la carrera docente, se recomienda desarrollar estrategias para mejorar la remuneración docente, particularmente para aquellos en los primeros niveles del Decreto 1278 de 2002.

Acción pública. Fortalecer los mecanismos de evaluación docente para que sus resultados sean insumo en el mejoramiento continuo de su desempeño en aula.

Pese a que tradicionalmente la evaluación docente ha constituido un punto de desencuentro entre los actores del sistema educativo, en los últimos años el país ha hecho

adelantos significativos en la materia. En primer lugar, el Decreto 1278 de 2002 introdujo varios elementos relacionados con la evaluación docente, que abarcan desde la etapa de vinculación hasta el seguimiento a su desempeño⁹, los cuales han tenido impactos positivos sobre los procesos de selección de nuevos docentes (Bonilla *et al.*, 2018). Adicionalmente, con el Decreto 1657 de 2016 entró en vigor la evaluación de carácter diagnóstico-formativo (ECDF), la cual incluye información más detallada sobre la práctica docente y prioriza la observación de la actividad en el aula.

Sin embargo, para 2017 solo el 58,3 % de los profesores en secundaria y 48,2 % de los docentes en primaria estaban regidos por el nuevo estatuto, lo que implica que cerca de la mitad de la planta docente del país en educación básica no cuenta con mecanismos de evaluación más exigentes para poder ascender en el escalafón. Por su parte, los resultados de la ECDF no se emplean como herramienta para la formación en servicio, en la medida en que los docentes no reciben retroalimentación o acompañamiento individual para mejorar sus habilidades pedagógicas a partir de sus resultados. Para García Jaramillo *et al.* (2018), una limitante adicional consiste en la falta de evaluaciones de resultados de este instrumento, las cuales serían necesarias para conocer si la ECDF está logrando capturar las fortalezas y debilidades de los docentes, o para lograr que estas se relacionen con el aprendizaje alcanzado por los estudiantes.

Por lo tanto, se insiste en la necesidad de contar con una evaluación que cubra a toda la planta docente del país, sirva de insumo para el ascenso en el escalafón y sea empleada para retroalimentar la actividad docente e incentivar el mejoramiento continuo del desempeño en aula. Según Cruz-Aguayo *et al.* (2020), del análisis de las experiencias sobre evaluación docente en América Latina se desprende que existen cinco claves para el éxito de un sistema de evaluación: definir qué es lo que se espera de un docente de excelencia; precisar el objetivo que busca alcanzar la evaluación docente; producir resultados confiables e informativos; usar de manera eficiente los resultados según los objetivos establecidos, y realizar una investigación continua de los procesos para retroalimentar la herramienta.

9. El Decreto 1278 incorporó cuatro procesos evaluativos para los docentes del nuevo estatuto: las pruebas de vinculación a la carrera, el periodo de prueba, la evaluación de desempeño anual y la prueba de ascenso en el escalafón docente.



PERTINENCIA

El aumento en la cobertura educativa de las últimas décadas se refleja a su vez en un mayor nivel de escolaridad de la fuerza laboral. De acuerdo con el DANE (2019), la proporción de la población económicamente activa (PEA) que cuenta con educación posmedia pasó de 16,7 % en 2010 a 23,3 % en 2018, con importantes incrementos en el porcentaje de personas cuyo máximo nivel educativo alcanzado es la educación universitaria, técnica profesional y tecnológica (Gráfica 9a). Sin embargo, la proporción de personas con posgrado continúa siendo baja y representa únicamente el 3,5 % de la PEA, mientras que aquellas que cuentan con menos de secundaria constituyen el 43 %.

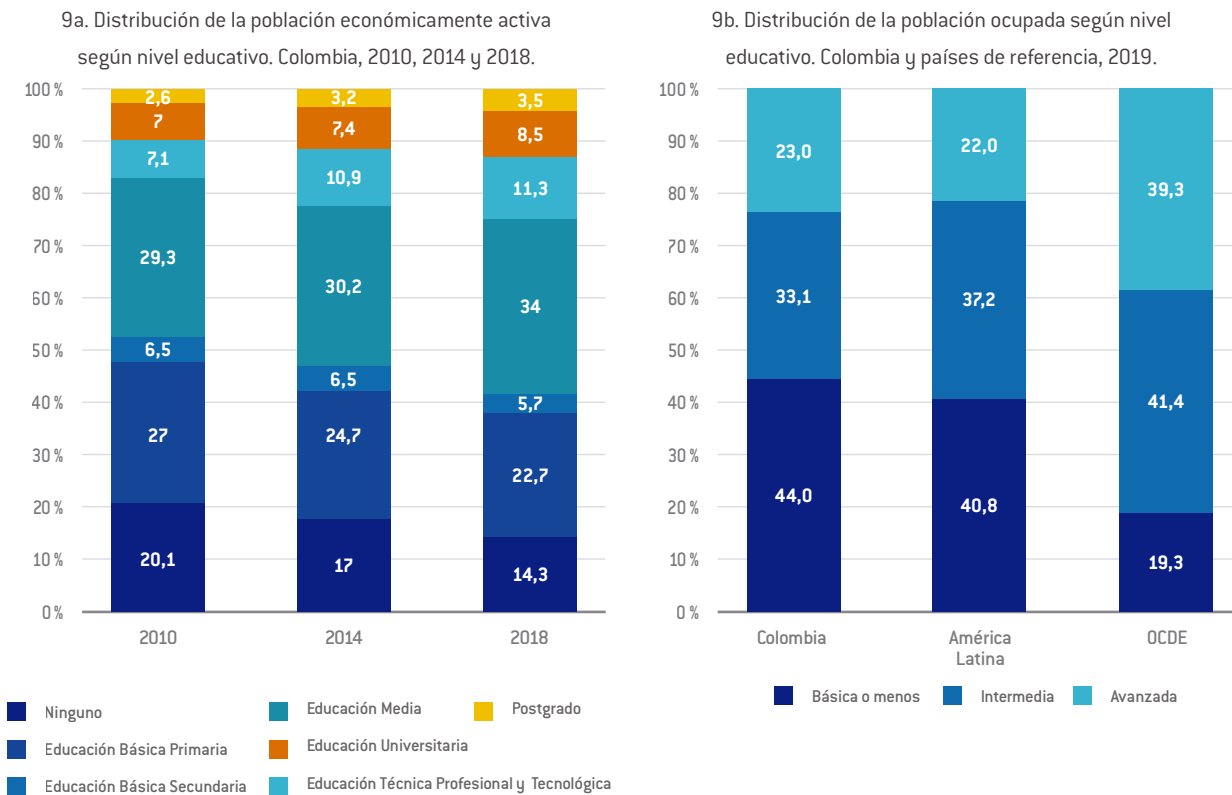
Por otro lado, al comparar la distribución de la población ocupada en Colombia por nivel educativo con el estándar in-

ternacional se observa que, si bien esta es similar al promedio de América Latina, el porcentaje de personas con algún tipo de educación posmedia es 16,3 puntos porcentuales menor que el promedio de los países de la OCDE. Resalta, además, que la proporción de los ocupados con bajos niveles educativos en el país es de alrededor de 44 %, en contraste con 19 % en el caso de la OCDE (Gráfica 9b).

Estos relativamente bajos niveles de escolaridad (considerados como una *proxy* de las habilidades de los individuos), así como las deficiencias en calidad y pertinencia de la oferta educativa y formativa, hacen parte de las razones detrás de la baja productividad laboral en el país.

Gráfica 9. Población económicamente activa y población ocupada según nivel educativo logrado. Colombia y países de referencia.

La proporción de la PEA con educación secundaria o menos es 43 %, mientras que el porcentaje con educación posmedia es 23,3 %. La población ocupada, por su parte, tiene menores niveles de escolaridad que el promedio de la OCDE.



Nota: En la Gráfica 9a los niveles educativos corresponden a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación adaptada para Colombia (CINE-2011 A.C.), mientras que la Gráfica 9b sigue la clasificación de la OIT, en la que el nivel básico o menos corresponde a menos de educación secundaria; el nivel intermedio, a la educación media, y el nivel avanzado, a la educación posmedia.

Fuente: Boletín Técnico GEIH Fuerza laboral y educación 2018 DANE (2019) y OIT (2020).



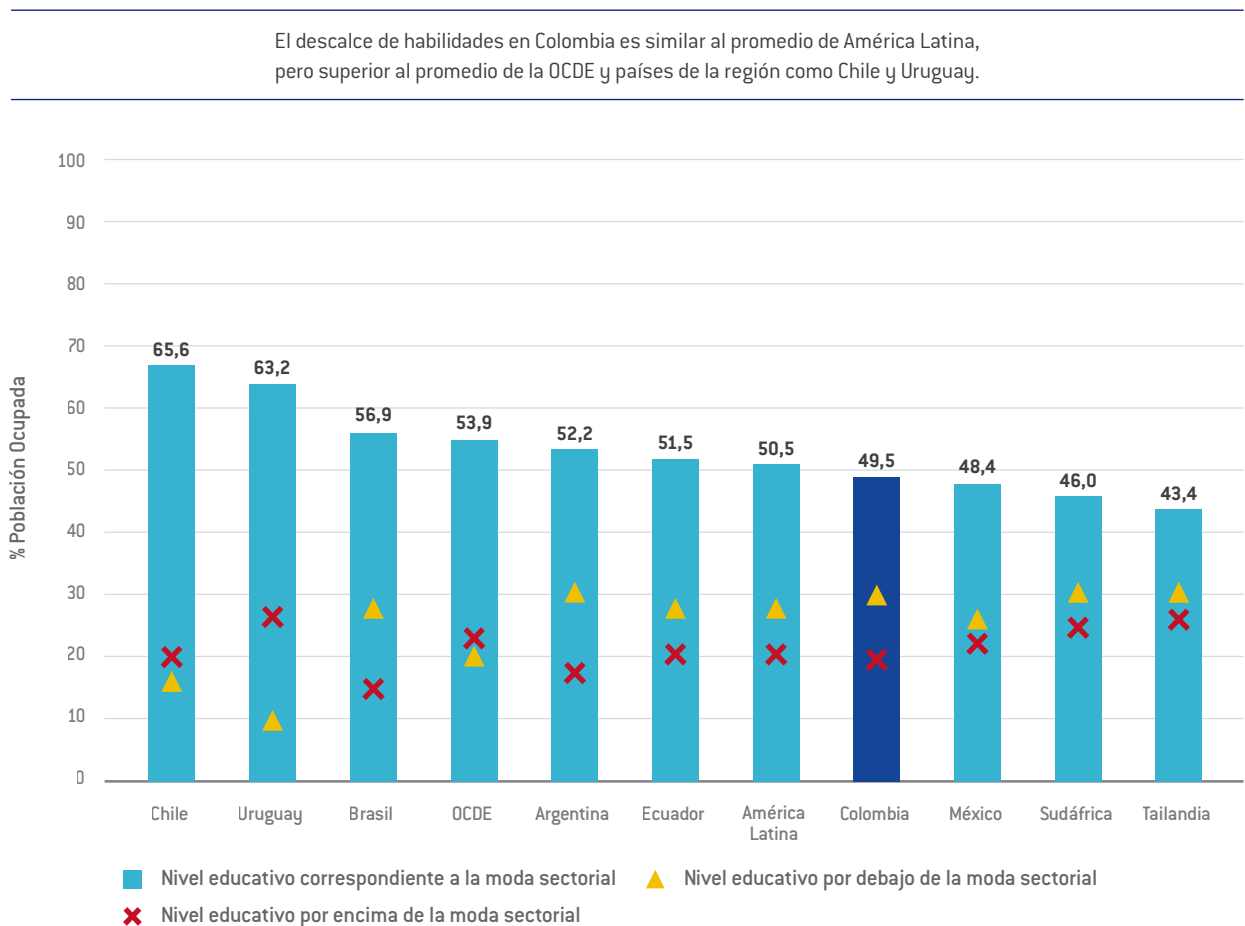
PERTINENCIA

La falta de pertinencia de la educación¹⁰ se expresa en el descalce que existe entre el *stock* de habilidades de la fuerza laboral y aquellas requeridas por el sector productivo. Esto puede deberse a factores como la mayor velocidad en que se reestructura la actividad económica respecto a la velocidad en que se ajusta del sector educativo a estos cambios, así como a las fallas en los sistemas de reentrenamiento de las habilidades de las personas a lo largo de la vida (Kupets, 2015).

El descalce de habilidades en Colombia —medido como el porcentaje de trabajadores cuyo nivel educativo se encuentra significativamente por encima o por debajo del ni-

vel educativo que se repite con más frecuencia en cada sector económico— es similar al promedio de América Latina, pero superior al promedio de la OCDE y países de la región como Chile y Uruguay. Específicamente, si bien el nivel educativo de cerca del 50 % de los trabajadores corresponde al dato modal del sector económico en el que se desempeñan, 30 % cuenta con niveles educativos inferiores a esta referencia, mientras que 20 % con niveles superiores. En contraste, el nivel educativo del 63 % de los trabajadores en Uruguay se encuentra correctamente emparejado con la moda sectorial, y solo el 11 % se consideran infraeducados con esta métrica (Gráfica 10).

Gráfica 10. Descalce de habilidades (medido a partir de niveles educativos) de la población ocupada. Colombia y países de referencia, 2018.



Fuente: Base de datos de la OIT (2020) y DANE (2020). Cálculos: CPC.

10. De acuerdo con la definición adoptada en el Plan Decenal de Educación 2016-2026, la pertinencia se refiere a la congruencia entre el proyecto educativo nacional y las necesidades sociales y la diversidad de los estudiantes y el entorno.



PERTINENCIA

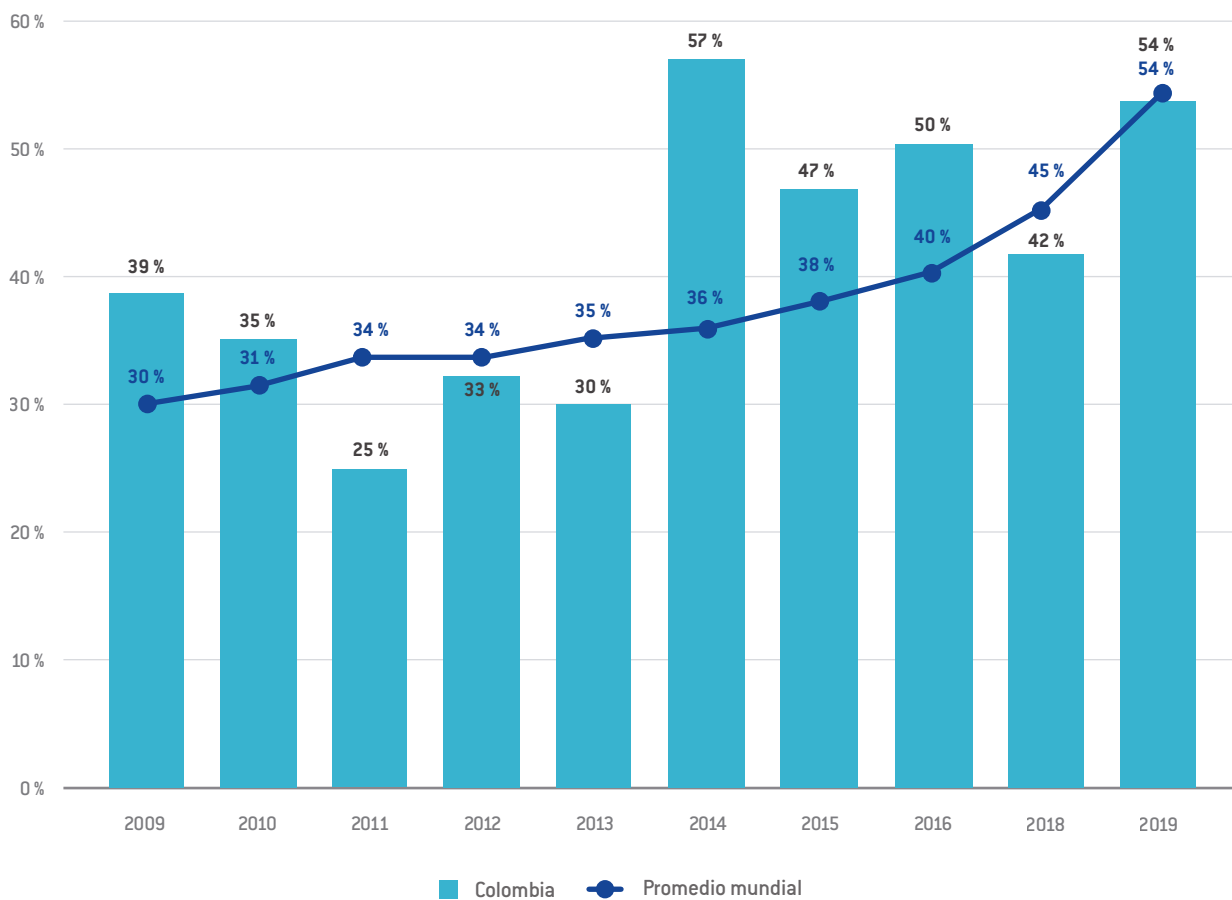
Este desencuentro entre la oferta y la demanda de habilidades tiene altos costos económicos. Por un lado, los trabajadores podrían no ser remunerados de acuerdo con su nivel de formación, mientras que las empresas deben incurrir en costos adicionales de entrenamiento, supervisión y contratación de personal. Todo esto se traduce en un deficiente proceso de asignación del capital humano entre sectores y ocupaciones, lo que afecta negativamente la productividad (McGuinness *et al.*, 2017).

Por su parte, según la encuesta *Manpowergroup Talent Shortage 2019* el 54 % de los empleadores en Colombia reportan dificultades para llenar sus vacantes. Si bien este

porcentaje ha mostrado alta variabilidad desde la primera edición de la encuesta en 2009, la tendencia observada en los últimos años indica que esta dificultad ha sido persistente y alta (Gráfica 11). Por tamaño de empresa, los resultados de la encuesta muestran que las microempresas (menos de 5 trabajadores) reportan los mayores niveles de dificultad para llenar posiciones (67 %), seguidas por las empresas grandes o de más de 250 trabajadores (63 %), mientras que cerca de la mitad de las empresas pequeñas (5-50 trabajadores) y medianas (50-250 trabajadores) tienen problemas para llenar vacantes (52 % y 50 % en cada caso).

Gráfica 11. Porcentaje de empleadores que reporta dificultades para encontrar talento humano adecuado para sus empresas. Colombia y promedio mundial, 2019.

De acuerdo con la encuesta Manpowergroup Talent Shortage 2019, 54 % de los empresarios tiene dificultades para llenar sus vacantes.



Fuente: ManpowerGroup (2020).



PERTINENCIA

RECOMENDACIONES

Coordinación público-privada. Vincular la educación media de forma explícita al Marco Nacional de Cualificaciones.

Cerca de la mitad de los egresados de la educación media en Colombia ingresa directamente al mercado laboral. Por lo tanto, el fortalecimiento de la oferta académica en este nivel —tanto en la modalidad académica como en la técnica— es un requisito para aumentar la pertinencia del sistema educativo y para el cierre de brechas de capital humano (CPC, 2019).

Se recomienda avanzar en el diseño de la propuesta de mejora de los programas de articulación de la educación media con la educación superior y el mercado laboral que fue incluida en el PND 2018-2022 y que está a cargo de Mineducación y el SENA. Es necesario garantizar que esta propuesta tenga en cuenta los elementos conceptuales y la información sectorial proporcionada por el MNC y el subsistema de normalización de competencias, el esquema de movilidad educativa y formativa, y el subsistema de aseguramiento de la calidad de la formación para el trabajo, así como identificar los niveles de cualificación que podrían otorgarse en este nivel de formación con el Catálogo Nacional de Cualificaciones (CNC).

Por su parte, el sector privado podría aportar al fortalecimiento de la media técnica y al aumento de su pertinencia a través del ofrecimiento de pasantías y prácticas profesionales, con lo que podría vincularse al proceso de diseño y validación de las mallas curriculares.

Coordinación público-privada. Fomentar el diseño de programas educativos en la modalidad de formación dual.

En 2019 Mineducación, Mintrabajo, MinCIT y SENA¹¹, en alianza con Nestlé, lanzaron un programa piloto de formación dual en el país que busca acercar a los sectores

académico y productivo a través del diseño conjunto de programas curriculares que combinen la teoría y la práctica laboral a lo largo del proceso de aprendizaje en los niveles técnico profesional y tecnológico. Con ello, la iniciativa busca aumentar la pertinencia de la oferta educativa y formativa, reducir los niveles de desempleo juvenil e incrementar la productividad laboral. Normativamente, las empresas interesadas en participar en el piloto podrán hacerlo a través del esquema de contrato de aprendizaje (hasta un máximo de 25 % de la cuota de aprendices que tengan asignados) o bien mediante la figura de vinculación formativa (prácticas laborales de aprendizaje).

Esta modalidad académica, que ha sido ampliamente implementada en países como Alemania, Suiza, Austria y Francia, se basa principalmente en el aprendizaje orientado al trabajo práctico y el diseño curricular con base en las necesidades específicas de formación de las empresas. En estos países la educación dual ha permitido cerrar las brechas de capital humano y mantener bajas tasas de desempleo juvenil.

Con el fin de aumentar el posible impacto de esta iniciativa en términos de empleo y aumentos de la pertinencia educativa y de la productividad, se recomienda (1) identificar los cambios normativos necesarios para que se pueda extender la modalidad dual en el país¹², de modo que el vínculo entre las instituciones educativas y la empresa pueda hacerse a través de figuras más flexibles y más acordes con la alternancia académica propia de la educación dual en comparación con la alternativa del contrato de aprendizaje¹³; (2) establecer indicadores y líneas de base para la medición del impacto que pueda tener sobre las empresas vincularse a iniciativas de educación dual, con el fin de generar incentivos para que el sector privado se involucre en el diseño curricular de programas bajo esta modalidad, y (3) destinar recursos producto de asociaciones público-privadas a nivel regional para apoyar a las empresas e instituciones educativas y formativas en las primeras fases del

11. Es importante mencionar que en el marco de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación (ANCI) se creó la Mesa Nacional de Formación Dual con participación del Mintrabajo, Mineducación, MinCIT, SENA, DNP y Presidencia de la República, con el fin de avanzar en la propuesta y construcción de los lineamientos de política pública para la implementación de la formación dual.

12. Es importante mencionar que la educación dual está contemplada en el Decreto 1330 de 2019.

13. De acuerdo con Fazio, Fernández-Coto y Ripani (2016), existe evidencia de que gran parte de las empresas no contrata a los aprendices una vez se termina el contrato de aprendizaje, y que un porcentaje elevado de estas prefiere optar por la monetización de la cuota de aprendices al no percibir beneficio de vincular aprendices en planta. Por su parte, según ANIF (2015) el costo empresarial de vincular aprendices oscila entre 2,4 % y 5,1 % de la nómina mensual de las empresas.



PERTINENCIA

diseño de programas y entrenamiento de instructores, con miras a extender el alcance de la educación dual.

Coordinación público-privada. Continuar con el levantamiento de los catálogos de cualificaciones.

Producto del trabajo realizado por Mineducación, Mintrabajo, SENA, MinCIT, DARFP y DNP, con el apoyo de diversas entidades del sector público y privado, ha sido posible construir 12 catálogos sectoriales¹⁴ que han permitido el poblamiento del Catálogo Nacional de Cualificaciones (CNC), y han hecho evidente la utilidad del MNC como instrumento para el cierre de brechas de capital humano.

Con el fin de dar continuidad a este trabajo, poblar el CNC, y responder a las necesidades de capital humano del sector productivo, el PND 2018-2022 y los Pactos por el Crecimiento y el Empleo priorizaron la elaboración de los catálogos de cualificaciones para los sectores de construcción, creaciones funcionales e industrias culturales (por desarrollarse entre 2019 y 2020), turismo, moda e industrias del movimiento (entre 2020 y 2021), la actualización del catálogo del sector TIC, y el desarrollo del catálogo del sector químico y farmacéutico. Este último se usará como piloto de la metodología unificada para el diseño de cualificaciones concertada por Mineducación, Mintrabajo, MinCIT y el SENA en octubre de 2019 y para el diseño de una hoja de ruta para definir la estructura de institucionalidad y gobernanza de largo plazo del MNC.

En la medida en que la crisis desatada por el COVID-19 y sus efectos sobre el sistema educativo y el mercado laboral han puesto en evidencia la necesidad de aumentar la pertinencia de la educación y cerrar las brechas de capital humano, se recomienda seguir avanzando en la construcción de catálogos de cualificaciones priorizados. Ello incluye (1) agilizar el proceso de adaptación de la metodología para que la caracterización sectorial y la identificación de brechas puedan transitar de un esquema presencial a un esquema virtual, y (2) garantizar los recursos de contrapar-

tida estatal para la ejecución de estos ejercicios y gestionar, de ser necesario, recursos que provengan de la cooperación internacional. Así se podrían suplir aquellos que deberían provenir del sector privado, en tanto se prevé que se vean limitados debido a la falta de liquidez de las empresas.

Coordinación público-privada. Fomentar la apropiación y el uso del Marco Nacional de Cualificaciones en el diseño de oferta educativa y formativa.

Desde 2017 Mineducación ha adelantado esfuerzos para fomentar el diseño de oferta educativa y formativa a partir de cualificaciones, lo que ha permitido que a la fecha 20 IES hayan trabajado en el diseño y desarrollo curricular de 22 programas del nivel técnico profesional y tecnológico con base en cualificaciones. Con el fin de dar a conocer el MNC y fomentar su apropiación, en 2019 Mineducación estructuró una estrategia de acercamiento regional con la que esperaban brindar pedagogía sobre el MNC a las 301 IES del país.

Sin embargo, los ejercicios pedagógicos que se tenía proyectado realizar en 2020 para dar a conocer el MNC y promover su uso tuvieron que ser aplazados como consecuencia de la reasignación sectorial de recursos para enfrentar la pandemia, y posteriormente rediseñados para transitar de una metodología presencial a una virtual.

Para posicionar el MNC y garantizar que este pueda cumplir con el objetivo de acercar la oferta y demanda de habilidades, es necesario fomentar el diseño de programas educativos y formativos que usen como referencia el MNC. Por lo tanto, se recomienda garantizar la continuidad de los esfuerzos para que este sea reconocido y adoptado por instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y universidades (en todos los niveles del MNC, incluyendo los niveles 5, 6 y 7), instituciones de educación técnica y tecnológica e instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano (IETDH).

14. Se trata de los sectores y subsectores de TIC, agricultura, cultura, minas, salud, logística portuaria, transporte y logística, eléctrico, electricidad, aeronáutica y educación inicial. Es importante mencionar que, si bien no todos los catálogos son exhaustivos en relación con los subsectores que tienen adscritos, su elaboración constituye un logro significativo hacia la consolidación del MNC en el país. Por su parte, instituciones como el SENA y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) han adelantado ejercicios de caracterización sectorial con miras a construir normas de competencia laboral y de competencias laborales para el sector público. En el caso del SENA, se han elaborado catálogos en los sectores automotriz, infraestructura 4G, banca, comunicación gráfica, producción pecuaria y gestión ambiental.



PERTINENCIA

Acción pública. Definir el esquema de institucionalidad y gobernanza del Sistema Nacional de Cualificaciones.

Además de definir la estructura del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC)¹⁵, el PND 2018-2022 establece como una de las metas compartidas de los sectores educación y trabajo la definición del esquema de institucionalidad y gobernanza del SNC. Sin embargo, el avance diferencial en la configuración y ejecución de cada uno de sus componentes ha implicado que cada uno deba definir su propia arquitectura institucional. Si bien se han hecho esfuerzos para garantizar que estas estructuras estén articuladas a través del trabajo del Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CGERH) del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), es necesario garantizar que existan claros mecanismos institucionales y normativos de relacionamiento entre los componentes del SNC.

Por lo tanto, se recomienda avanzar en la definición del esquema de institucionalidad y gobernanza del SNC. Esto permitiría asegurar la sostenibilidad del SNC y agilizar los procesos de reglamentación de cada uno de los componentes, aumentando la eficiencia administrativa y normativa. Lo anterior es particularmente importante en el contexto de la crisis por el COVID-19, en la medida en que la consecución de recursos para atender la pandemia podría afectar tanto el presupuesto como el grado de prioridad asignada a proyectos relacionados con el SNC en futuras vigencias.

Acción pública. Establecer el plazo en el que se definirá la institucionalidad y gobernanza de largo plazo del Marco Nacional de Cualificaciones.

De acuerdo con el borrador del decreto¹⁶ que reglamenta el MNC en Colombia, la institucionalidad y gobernanza de esta herramienta se configurará a partir de dos escenarios: un escenario de transición, que consiste en la adopción de un esquema colectivo en el que las entidades con responsabilidades directas en el nivel operativo del MNC trabajarán de manera coordinada y descentralizada en la construcción, actualización y diseño del MNC y los catálogos sectoriales, y un escenario de largo plazo, que consistirá en la creación de una institucionalidad única y autónoma.

El borrador del decreto establece que las entidades que hagan parte del escenario de transición tendrán un año para definir la hoja de ruta institucional, legal y financiera para el establecimiento de la institucionalidad de largo plazo. De acuerdo con lo acordado por Mineducación, Mintrabajo y Presidencia de la República, la elaboración del catálogo para el sector químico y farmacéutico será empleado como piloto para validar la metodología unificada para el diseño de cualificaciones acordada por Mineducación, Mintrabajo y el SENA en octubre de 2019, y para elaborar la hoja de ruta para la creación de la institucionalidad de largo plazo. Sin embargo, el decreto no especifica el plazo con el que cuentan las entidades para la puesta en marcha de la hoja de ruta.

Por lo anterior, se recomienda establecer un plazo específico y explícito para el establecimiento de la institucionalidad y gobernanza de largo plazo. Con ello se garantizaría la sostenibilidad del MNC y su arquitectura institucional y de gobernanza, así como su integración con los otros componentes del SNC.

15. Según el PND 2018-2020, el SNC se define como el conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos necesarios para alinear la oferta educativa y formativa del país con las necesidades del sector productivo, promover el reconocimiento de aprendizajes, así como el desarrollo profesional de las personas, su inserción y reinserción al mercado laboral, y aumentar la productividad [artículo 194 de la Ley 1955 de 2019]. El SNC está conformado por el MNC, los subsistemas de aseguramiento de calidad y formación, de normalización de competencias y de evaluación y certificación de competencias, el esquema de movilidad educativa y formativa, y la plataforma de información del SNC.

16. El borrador de este decreto aún no es público. A través de entrevistas con el personal técnico de Mineducación se obtuvo una descripción general de su contenido.



Los efectos del cierre de instituciones educativas por cuenta de la crisis por el COVID-19 han representado enormes retos de política alrededor del mundo. En Colombia el cierre de colegios privados y oficiales decretado por el Gobierno llevó a que cerca de 10 millones de niños, niñas y adolescentes transitaran aceleradamente hacia esquemas de aprendizaje a distancia, lo que puede impactar negativamente sus procesos de aprendizaje y profundizar las brechas educativas existentes entre estudiantes de diferentes regiones y niveles de ingreso.

De acuerdo con el Banco Mundial (2020), el COVID-19 tendrá enormes costos educativos asociados tanto a las medidas adoptadas para contener el contagio como a la crisis económica que se derivó de la pandemia. En el primer caso, el cierre de instituciones educativas ha generado interrupciones en el aprendizaje, aumento de las inequidades educativas, deterioros en el bienestar emocional de los estudiantes y posibles reducciones en los incentivos para continuar el proceso educativo. Por su parte, la crisis económica puede aumentar los niveles de deserción (particularmente entre la población más pobre) y disminuir la inversión privada y pública en educación, todo lo cual redundará en menor calidad educativa. Esto amenaza con reducir la acumulación de capital humano, aumentar la pobreza y la inequidad e incrementar el malestar social, reduciendo así el bienestar y el crecimiento económico.

Con el fin de mitigar estos efectos, Marinelli *et al.* (2020) afirman que los países deben adelantar acciones para garantizar la continuidad pedagógica durante el aislamiento, nivelar y acelerar los aprendizajes y garantizar las condiciones para la reapertura de los centros educativos. Colombia ha implementado varias políticas en los dos primeros frentes, entre las que se destacan:

En los niveles de preescolar, básica, secundaria y media

- Creación del micrositio *Aprender Digital: Contenidos para todos* albergado en el portal *Colombia Aprende*, y alianzas con canales locales y emisoras comunitarias para la emisión de contenido pedagógico, particularmente en zonas de baja conectividad.

- Distribución de material académico análogo (guías, talleres, textos) y entrega de computadores a estudiantes de 750 sedes educativas en 291 municipios.
- Capacitación de 4.000 tutores del *Programa Todos a Aprender* para brindar acompañamiento remoto a docentes en 798 sedes educativas (74 % en zonas rurales) a través de TIC.
- Fondo Solidario por la Educación (Decreto 662 de 2020), por el que se crean líneas de crédito para el pago de pensiones en colegios y jardines privados para evitar la deserción escolar.
- Continuidad al funcionamiento del Plan de Alimentación Escolar (PAE).

En la educación posmedia

- Esquema de trabajo colaborativo entre IES (39 oficiales y 87 privadas) para compartir experiencias y conocimientos en el desarrollo de actividades académicas a través de herramientas TIC, denominado *Plan Padrino IES*.
- Repositorio de información de contenidos digitales para la educación posmedia albergado en el portal *Colombia Aprende Digital*.
- Plan de subsidios educativos del Icetex por el COVID-19 (Decreto 467 de 2020).
- Asignación de recursos del Fondo Solidario por la Educación para financiar la matrícula de las IES y las IETDH.

Sin embargo, el país aún enfrenta importantes desafíos estructurales que limitan el impacto de estas medidas. Según el DANE, en 2018 solamente 42 % de los hogares tenían computador de escritorio, portátil o tableta, y 53 % tenían conexión a internet fijo o móvil. A esto se suman la falta de capacitación de los docentes en uso de herra-



EL SISTEMA EDUCATIVO EN LA CRISIS POR COVID-19

mientas tecnológicas y las dificultades que enfrentan muchos padres de familia para acompañar el proceso de aprendizaje de sus hijos, lo que afecta desproporcionalmente a los más vulnerables. Por ello es necesario incluir la reapertura de los centros educativos en condiciones seguras para la salud de estudiantes y profesores entre las prioridades del sector. En este sentido, Mineducación emitió las directivas 011 del 29 de mayo y 012 del 2 de junio de 2020 sobre la presencialidad bajo un esquema de alternancia y sobre las condiciones de bioseguridad del esquema.

Para que esta iniciativa pueda materializarse se requiere implementar un plan de provisión de infraestructura de saneamiento básico (provisión de agua y lavamanos), garantizar el distanciamiento social, proveer transporte escolar con bajos niveles de aforo y acompañar a la comunidad educativa a través de pedagogía y monitoreo continuo. En el aula se requerirán esquemas para evaluar las posibles pérdidas de aprendizaje que significó el cierre de centros educativos, y estrategias

de remediación y compensación de las posibles pérdidas educativas, así como para minimizar la probabilidad de la deserción (Banco Mundial, 2020; Marinelli *et al.*, 2020; Bos *et al.*, 2020).

Es importante notar que para que el aprendizaje híbrido (blended learning) de calidad —que consiste en la incorporación continua de tecnologías de la información en los procesos de enseñanza y aprendizaje— sea una realidad en Colombia, se necesita tanto una reestructuración del sistema educativo como sortear otras restricciones estructurales. Según Mateo-Díaz *et al.* (2020), las experiencias de Finlandia, Corea, Estados Unidos, Estonia y Uruguay muestran que este esquema puede ser una alternativa exitosa en contextos donde el acceso a internet y a TIC es prevalente y donde se han hecho cambios transversales que van desde capacitación de docentes hasta la inclusión activa de padres en el proceso de aprendizaje y transformaciones de los marcos institucionales y de política educativa para consolidar un cambio en el paradigma del aprendizaje.

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



EDUCACIÓN

Principales Recomendaciones del CPC que ya han sido acogidas

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
Empezar a construir el MNC en línea con los esfuerzos de política de desarrollo productivo del país y sus regiones	2015	El MNC es un instrumento fundamental para el diseño de estrategias para el cierre de brechas de capital humano, la movilidad educativa y laboral, y la toma de decisiones alrededor de las trayectorias profesionales.	Es necesario fomentar el uso del MNC por parte de las empresas y las instituciones para el diseño de oferta educativa y formativa basada en cualificaciones.
Establecer criterios más exigentes para obtener el registro calificado y la acreditación de alta calidad	2019	El Decreto 1330 de 2019 moderniza el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la educación superior, mejorando los criterios para la obtención del registro calificado. Los cambios introducidos promueven la calidad y la pertinencia y el incremento de la oferta de programas educativos en diferentes modalidades, así como la articulación entre la institucionalidad alrededor de la calidad de las IES.	Está pendiente la definición de los mecanismos de implementación del decreto. Por su parte, los procedimientos alrededor de la acreditación de alta calidad deben ser optimizados.
Crear incentivos para que las instituciones de educación superior opten por la acreditación de alta calidad	2020	A través del Acuerdo 002 de 2020 se actualizó el Modelo de Acreditación de Alta Calidad para las Instituciones y Programas Académicos de Educación Superior. El acuerdo armoniza el modelo con los lineamientos del Decreto 1330 de 2019 sobre el registro calificado. Además, el nuevo modelo pone énfasis en las diferencias misionales y de tipología de las IES con el fin de optimizar los procesos de evaluación.	Dada la evidencia acerca de los impactos positivos que la acreditación de alta calidad tiene sobre la inclusión social, la calidad de los nuevos estudiantes, graduados y profesores y la tasa de graduación, es deseable incentivar a las IES para que opten por adelantar el proceso de acreditación.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendaciones que aún no han sido acogidas, en las cuales el CPC insiste

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Avanzar en la universalización de la educación preescolar integral	El preescolar integral puede facilitar la transición exitosa hacia el grado preescolar de los niños de cinco años que provienen de modalidades de educación inicial MEI.	Dirección de Primera Infancia de Mineducación el CBF	Acción pública
Avanzar en la implementación de la jornada única	Existe evidencia empírica de los impactos positivos de la jornada única en términos de retención y calidad educativa en el caso colombiano (Sánchez <i>et al.</i> , 2016; Hincapié, 2016).	Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media de Mineducación, gremios, cámaras de comercio y comisiones regionales de competitividad	Acción pública
Desarrollar una estrategia integral para atender a los jóvenes en riesgo de deserción en la educación superior	La deserción impacta negativamente la eficiencia en el gasto público en educación y limita la oferta de mano obra calificada. Adicionalmente, tiene efectos sobre la equidad del sistema en tanto los estudiantes de menores ingresos tienen mayor riesgo de deserción (OCDE, 2012).	Subdirección de Apoyo a la Gestión de las Instituciones de Educación Superior	Acción pública
Replantear el sistema de financiamiento y sostenibilidad de la educación superior pública	La forma como se asignan los recursos públicos para la educación superior en Colombia no promueve la eficiencia, la equidad o el establecimiento de metas de calidad, ni crea los incentivos para la modernización de las instituciones educativas (OCDE, 2012).	Dirección General de Política Macro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Acción pública
Incentivar y acompañar la implementación de los referentes de las expectativas de desarrollo y aprendizaje en las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral y preescolar	Establecer un marco de currículos nacional ayuda a definir las expectativas de aprendizaje para la educación inicial, orientando la labor pedagógica de los agentes educativos.	Comisión Intersectorial de Primera Infancia, ICBF y Subdirección de Calidad de Primera Infancia de Mineducación	Acción pública

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



EDUCACIÓN

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Definir un sistema de evaluación para el personal de las modalidades de educación inicial	La evaluación docente es un instrumento para mejorar la práctica pedagógica, lo que a su vez tiene impactos positivos sobre la calidad de la educación impartida a los alumnos.	Subdirección de Calidad de Primera Infancia de Mineducación	Acción pública
Elaborar un currículo nacional para la educación básica y media e incentivar su adopción por parte de los establecimientos educativos	Establecer un marco de currículos nacional podría contribuir a nivelar y elevar las expectativas de aprendizaje, orientar la labor pedagógica de los profesores, facilitar el tránsito entre grados educativos y elevar la calidad de educación.	Dirección de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media de Mineducación	Acción pública
Fortalecer la institucionalidad alrededor de las políticas de gestión docente y de los directivos docentes	Existen problemas de coordinación en las políticas de formación, selección, retención y evaluación docente. Mejorar la gestión de estas políticas a nivel institucional podría mejorar su nivel de ejecución y resultados.	Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media de Mineducación	Acción pública
Avanzar en el diseño e implementación de la estrategia de cualificación del personal de las modalidades de educación inicial	Los agentes educativos de las diferentes modalidades de educación inicial tienen menor capacidad y conocimiento pedagógico que los docentes de preescolar de las instituciones educativas (OCDE, 2016a).	Subdirección de Calidad de Primera Infancia de Mineducación	Acción pública
Incentivar el ingreso de mejor capital humano a la carrera docente	La calidad docente es un aspecto fundamental para garantizar más y mejores niveles de aprendizaje. Es clave seguir fortaleciendo las iniciativas enfocadas a incentivar el ingreso de mejor talento humano a la carrera docente.	Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educativo de Mineducación	Acción pública

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Fortalecer los mecanismos de evaluación docente para que sus resultados sean insumo en el mejoramiento continuo de su desempeño en aula	La evaluación docente es un instrumento para mejorar la práctica pedagógica, lo que a su vez tiene impactos positivos sobre la calidad de la educación impartida a los alumnos.	Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educativo de Mineducación	Acción pública
Articular la educación media de forma explícita con el Marco Nacional de Cualificaciones	Mejorar las posibilidades de inserción laboral de los egresados de la media y facilitar su tránsito inmediato a niveles superiores de educación.	Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media de Mineducación, SENA, gremios, cámaras de comercio y comisiones regionales de competitividad	Coordinación público-privada
Continuar con el levantamiento de los catálogos de cualificaciones	La elaboración de catálogos sectoriales contribuye al poblamiento del CNC. Su consolidación permitiría el diseño de programas educativos y de formación pertinentes y facilitaría los procesos de certificación y reconocimiento de competencias y el diseño de estrategias para el cierre de brechas de capital humano.	Dirección de Fomento de la Educación Superior de Mineducación, Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, SENA, Mintrabajo, gremios, cámaras de comercio y comisiones regionales de competitividad	Coordinación público-privada
Fomentar la apropiación y el uso del Marco Nacional de Cualificaciones por parte del sector productivo y en el diseño de oferta educativa y formativa	Una mayor difusión y pedagogía respecto al MNC permitiría que este fuera adoptado a una mayor velocidad por parte de los potenciales beneficiarios, con lo que se podría acelerar la consecución de los objetivos de la herramienta [cierre de brechas de capital humano, orientación de la trayectoria profesional, movilidad educativa, formativa y laboral].	Dirección de Fomento de la Educación Superior de Mineducación, Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, SENA, Mintrabajo, gremios, cámaras de comercio y comisiones regionales de competitividad	Coordinación público-privada
Definir el esquema de institucionalidad y gobernanza del Sistema Nacional de Cualificaciones	Garantizar la articulación efectiva entre los componentes del SNC.	Dirección de Fomento de la Educación Superior de Mineducación, gremios, cámaras de comercio y comisiones regionales de competitividad	Acción pública



Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto Esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Desarrollar una estrategia integral para atender a los jóvenes en riesgo de deserción en la educación básica y media	La deserción es un fenómeno altamente prevalente en la educación superior en el país, lo que representa costos en términos de eficiencia y de equidad (OCDE, 2012).	Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media de Mineducación y secretarías de educación	Acción pública
Consolidar la oferta educativa y formativa virtual en el nivel posmedia	La educación virtual de calidad permitirá mejorar el acceso a la educación superior y reducir el riesgo de deserción.	Dirección de Fomento de la Educación Superior de Mineducación	Acción pública
Fomentar el diseño de programas educativos en la modalidad de educación dual	La educación ha sido una herramienta efectiva para elevar la pertinencia de la educación y reducir las tasas de desempleo juvenil en países como Alemania, Suiza, Austria y Francia.	Dirección de Fomento de la Educación Superior de Mineducación, SENA y sector privado	Coordinación público-privada
Establecer el plazo en el que se definirá la institucionalidad y gobernanza de largo plazo del Marco Nacional de Cualificaciones	Definir un plazo específico para la creación de la institucionalidad de largo plazo del SNC garantiza su sostenibilidad.	Dirección de Fomento de la Educación Superior de Mineducación, Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, SENA, Mintrabajo y MinCIT	Acción pública



REFERENCIAS

- 1 Abadía, L., Bernal, G., Gómez, S., Díaz, S., Astorga, L., Monsalve, D., Garzón, O. (2020). *Hechos y recomendaciones para enfrentar los efectos negativos del COVID-19 en la educación colombiana*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Javeriana.
- 2 Abadía, L., Gómez, C., Díaz, S., Bernal, G., Vega, C. y Garzón, O. (2020). *Educación superior en tiempos de COVID-19: Estado del arte y perspectivas*. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad Javeriana.
- 3 Álvarez-Marinelli, H., Arias, E., Bergamaschi, A., López, Á., Noli, A., Ortiz, M., . . . Viteri, A. (2020). *La educación en tiempos del coronavirus: Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 4 ANIF (2015). *Costos no salariales en Colombia pos-Ley 1607 de 2012*. Bogotá: ANIF.
- 5 Banco Mundial. (2018). Learning to Realize Education's
- 6 Promise. *World Development Report 2018*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- 7 Banco Mundial. (2020). *COVID-19: Impacto en la educación y respuestas de política pública*. Washington D.C.: Grupo Banco Mundial.
- 8 Bedoya-Rodríguez, H., Bedoya, J., Pulido, X. y Sánchez, F. (junio de 2018). Efectos [algunos no esperados] de la Acreditación de Alta Calidad en las Universidades Colombianas. *Documentos CEDE N.º 35*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- 9 Bonilla-Mejía, L., Londoño-Ortega, E., Cardona-Sosa, L. y Trujillo-Escalante, L. (Diciembre de 2018). ¿Quiénes son los docentes en Colombia? Características generales y brechas regionales. *Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana*.
- 10 Bos, M., Minoja, L. y Dalaison, W. (2020). *Estrategias de reapertura de escuelas durante COVID-19*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 11 Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico (CEDE). (abril de 2009). Deserción en educación superior: determinantes y recomendaciones de política. *Notas de Política N.º 1*. Universidad de los Andes.
- 12 Consejo Privado de Competitividad. (2019). *Informe Nacional de Competitividad 2019-2020*. Bogotá: CPC.
- 13 Cruz-Aguayo, Y., Hincapié, D. y Rodríguez, C. (2020). *Profesores a prueba: Claves para una evaluación docente exitosa*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 14 Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Documentos de análisis de coyuntura y prospectiva de las modalidades a distancia y virtuales en educación superior*. Bogotá.
- 15 Empresarios por la Educación. (2018). *Ideas para Tejer. Reflexiones sobre la Educación de Colombia 2010-2018*. Bogotá: Empresarios por la Educación.
- 16 Fazio, M., Fernández-Coto, R. y Ripani, L. (2016). *Aprendices para el siglo XXI ¿Un modelo para América Latina y el Caribe?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 17 Ferreyra, M. M., Avitabile, C., Botero-Álvarez, J., Haimovich Paz, F. y Urzua, S. (2017). Momento decisivo: La educación superior en América Latina y el Caribe. *Direcciones en Desarrollo. Desarrollo Humano*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- 18 Forero, D. y Saavedra, V. (2019). *Los 10 pasos para hacer de Colombia la más educada de América Latina*. Bogotá: Fedesarrollo.
- 19 García Jaramillo, S., Maldonado, D. y Rodríguez, C. (2018). Educación básica y media en Colombia: diagnóstico y recomendaciones de política. *Documentos de Trabajo EGOB N.º 56*. Universidad de los Andes.
- 20 González-Velosa, C., Rucci, G., Sarzosa, M. y Urzua, S. (2015). *Returns to Higher Education in Chile and Colombia*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 21 Hanushek, A. E. (2012). Education Quality and Economic Growth. En Minitier B. (Ed.), *The 4 solution. Unleashing the economic growth that America needs* (pp. 226-239). Estados Unidos: Crown Business.
- 22 Hincapié, D. (2016). Do Longer School Days Improve Student Achievement? Evidence from Colombia. *IDB Working Paper Series N.º IDB-WP-679*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 23 Kupets, O. (2015). Skill mismatch and overeducation in transition economies. *IZA World of Labor, 2015*: 224. Doi: 10.15185/izawol.224.
- 24 Laboratorio de Economía de la Educación. (2020). *Radiografía de Programas Virtuales de Pregrado*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.



- 25** Marinelli, H., Arias, E., Bergamashi, A., Lopez, A., Noli, A., Ortiz, M., . . . Viteri, A. (2020). *La educación en tiempos del coronavirus*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 26** Mateo-Díaz, M. y Lee, C. [. (2020). *Tecnología: lo que puede y no puede hacer por la educación*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 27** McGuinness, S., Pouliakas, K. y Redmond, P. (2017). *How useful is the concept of skills mismatch?* Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- 28** Ministerio de Educación. (2017). *Bases Curriculares para la Educación Inicial y Preescolar*.
- 29** Ministerio de Educación. (Marzo de 2018). *Referentes de calidad: una propuesta para la evolución del Sistema de Aseguramiento de Calidad*.
- 30** OCDE. (2012). *Revisión de políticas nacionales de educación: la educación superior en Colombia*. París: OCDE.
- 31** OCDE. (2016a). *Education in Colombia Highlights 2016*. OCDE.
- 32** OCDE. (2016b). *Revisión de políticas nacionales en educación. La educación en Colombia*. París: OCDE.
- 33** OCDE. (2018). *Revisión de Recursos Escolares. Colombia*. París: OCDE.
- 34** OCDE. (2019). *Estrategia de competencias de la OCDE 2019. Competencias para construir un futuro mejor*. París: OCDE.
- 35** Sánchez, F., Velasco, T., Ayala, M. C. y Pulido, X. (2016). Trayectorias de permanencia, deserción y repitencia en la educación secundaria colombiana y sus factores asociados. *Documentos de Trabajo EGOB N.o 36*. Bogotá: Universidad de los Andes.