

EDUCACIÓN



DESTACADOS

Educación en la recuperación económica y social

- Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes han sufrido afectaciones en sus trayectorias de aprendizaje debido al cierre de colegios por causa del COVID-19. Además, han enfrentado afectaciones físicas y emocionales que menoscaban su capacidad de construir un futuro más productivo, que les abra las puertas de la formalidad y la movilidad social.
- Acelerar el regreso a la presencialidad, remediar las pérdidas de aprendizaje y reducir la deserción deben ser prioridades en la agenda de política pública y de toda la sociedad.

Cobertura, acceso y permanencia

- Las tasas de cobertura neta en primaria, secundaria y media en 2020 fueron 89 %, 79 % y 47 %. Esto representa una brecha de 10, 18 y 46 pp con respecto al promedio de la OCDE.
- Entre 2019 y 2020 la inasistencia escolar pasó de 2,7 % a 16,4 %. En el área rural, el indicador pasó de 4,6 % a 30,1 %, mientras que, en el área urbana, de 2,1 % a 12,4 %.
- La tasa de cobertura en educación superior en Colombia en 2020 fue 51,6 %, 23,5 pp por debajo del promedio de las economías de la OCDE (75,1 %).
- El total de estudiantes matriculados en programas de educación para el trabajo y desarrollo humano (ETDH) pasó de 592 mil a 298 mil entre 2019 y 2020. Solo el 10,4 % de instituciones y 9,8 % de los programas de ETDH cuentan con certificado de calidad vigente en 2020, respectivamente.

- Las tasas de deserción intranual en primaria, secundaria y media fueron 2,1 %, 2,9 % y 2,5 % en 2020.
- La tasa de deserción anual promedio para la educación superior fue 9,69 % en 2018. La tasa de ausencia intersemestral en el mismo año fue 15,02 %.

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.
- Las brechas de desempeño entre estudiantes con acceso a internet y computador, zona urbana y rural y colegios oficiales y no oficiales en los puntajes globales de la prueba Saber 11 se ampliaron en 2020.
- Solo el 24 % de las instituciones de educación superior cuentan con acreditación de calidad. En el caso de los programas de pregrado y posgrado, esta proporción es 13 %.

Pertinencia

- La proporción de los ocupados con educación secundaria o menos pasó de 55 % en 2010 a 40 % en 2020. El porcentaje con educación posmedia en 2020 fue 25 % frente a 17 % en 2010.
- La proporción de personas entre 25 y 34 años que cuenta con educación superior en Colombia es 30 %, frente a 46 % del promedio de la OCDE.
- En 2020, 70 % de los empresarios en Colombia reportó tener dificultades para llenar sus vacantes.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. Acelerar el regreso a la presencialidad e implementar mecanismos de remediación 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 niños, las niñas y los jóvenes en riesgo de deserción.
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 el uso del Marco Nacional de Cualificaciones.
6. Fomentar el diseño de programas académicos en educación superior en la modalidad dual.

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

PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE EDUCACIÓN

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Valor OCDE	Fuente
Cobertura, acceso y permanencia	Cobertura neta preescolar (%)	64,5 %	4 de 16	Bolivia (77,3 %)	76,1 %	Unesco (2019) y Mineducación (2020)
	Cobertura neta primaria (%)	88,9 %	12 de 15	Costa Rica (99,9 %)	98,9 %	Unesco (2019) y Mineducación (2020)
	Cobertura neta secundaria (%)	79,4 %	13 de 15	Argentina (99,9 %)	97,8 %	Unesco (2019) y Mineducación (2020)
	Cobertura neta media (%)	46,7 %	14 de 16	Chile (95,3 %)	92,7 %	Unesco (2019) y Mineducación (2020)
	Cobertura bruta educación superior (%)	51,6 %	7 de 12	Argentina (91,6 %)	75,1 %	Unesco (2019) y Mineducación (2020)
	Años promedio de educación escolar (población mayor a 25 años)	8,5	10 de 13	Argentina (11,1)	11,6	Unesco (2018) y Mineducación (2019)
Calidad	Pruebas PISA (% de alumnos con puntaje en matemáticas por debajo del nivel 2)	65,4 %	5 de 8	Chile (51,9 %)	51,6 %	OCDE (2019)
	Pruebas PISA (% de alumnos con puntaje en lectura por debajo del nivel 2)	77,6 %	6 de 8	Chile (61,2 %)	48 %	OCDE (2019)
	Pruebas PISA (% de alumnos con puntaje en ciencias por debajo del nivel 2)	50,4 %	5 de 8	Chile (35,2 %)	49,4 %	OCDE (2019)
	Número de universidades entre las 500 primeras del mundo	3	3 de 7	Argentina (5)	10	QS University Rankings (2021)
Pertinencia	Porcentaje de empleadores que manifiestan tener dificultades para llenar sus vacantes	70 %	5 de 8	Perú (54 %)	73 %	Manpower (2021)



La acumulación de capital humano y el acceso a educación de calidad son determinantes fundamentales del desarrollo sostenible, la movilidad social, el crecimiento de la productividad laboral y la distribución del ingreso. Así mismo, la capacidad de una economía para crecer, innovar y aumentar los ingresos reales de las personas está asociada a la calidad de la educación y formación a la que tenga acceso la fuerza laboral (Hanushek, 2012). Por este motivo, atender la crisis educativa generada por el COVID-19 debe ser una prioridad en la agenda de recuperación de los países, independientemente de su grado de desarrollo.

De acuerdo con el Banco Mundial (2020a), el cierre de instituciones educativas por efectos del COVID-19 ha generado interrupciones en los procesos de aprendizaje, aumento de las inequidades educativas, deterioros en el bienestar emocional de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, mayor exposición a la violencia doméstica, incrementos del trabajo infantil y reducciones en los incentivos para continuar el proceso educativo e incluso en la inversión pública y privada en educación. Estos factores redundarán en menor calidad educativa, posible desacumulación de capital humano y aumentos de la desigualdad y el malestar social, todo lo cual repercute de forma negativa sobre el bienestar de las personas, la productividad laboral y agregada y el crecimiento económico.

Colombia ha hecho avances significativos en términos de acceso y cobertura educativa en las últimas décadas, lo que se ha traducido en aumentos sostenidos en los niveles de escolaridad de la población. Sin embargo, el país ha sido menos efectivo respondiendo a problemas estructurales como los bajos niveles

de calidad de la oferta educativa y formativa, la deserción y repitencia escolar y la falta de pertinencia de la oferta educativa respecto a las habilidades requeridas por el sector productivo. A esto se suman los efectos disruptivos de la crisis causada por el COVID-19 sobre la permanencia y las trayectorias de aprendizaje de niños, niñas y adolescentes. A corte de octubre de 2021, solo el 78,2 % de los estudiantes en la educación básica y media y 60,8 % de la matrícula en educación superior había regresado a la presencialidad, lo que, dadas las diferencias regionales de conectividad y acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones, no solo seguirá incrementando las brechas educativas, sino que prolongará el impacto que ha tenido el cierre de colegios sobre la participación y el empleo femenino (ver capítulo *Mercado laboral*).

Este capítulo se divide en tres secciones: (1) cobertura, acceso 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. El capítulo cierra con un análisis sobre el papel que puede desempeñar el sistema educativo en la superación de la crisis económica y social derivada del COVID-19, con énfasis en el bienestar de las personas, la competitividad y la productividad. En la versión 2020 del capítulo se hicieron 19 recomendaciones. Al cierre de esta edición, una fue plenamente acogida. La presente versión insiste en 18 recomendaciones cuya adopción sigue pendiente e incorpora tres recomendaciones adicionales con el objetivo de mejorar la cobertura, el acceso, la calidad y la pertinencia de la educación en Colombia.

COBERTURA, ACCESO Y PERMANENCIA

Colombia ha registrado avances significativos en términos de cobertura educativa. Los mayores incrementos se observan en los niveles de secundaria y media, cuyas tasas de cobertura neta pasaron de 53 % y 27 % en 2001 a 79 % y 47 % en 2020, respectivamente. Entretanto, las tasas de cobertura neta para los niveles de preescolar oficial y primaria en 2020 fueron 64 % y 89 %. Políticas como la reglamentación de la gratuidad educativa en la educación básica y media (Decreto 4807 de 2011), el efecto de los programas de transferencias condicionadas, la mayor inversión en infraestructura educativa y el aumento de las capacidades territoriales para satisfacer la demanda en las regiones explican buena parte de las trayectorias observadas (OCDE, 2016a).

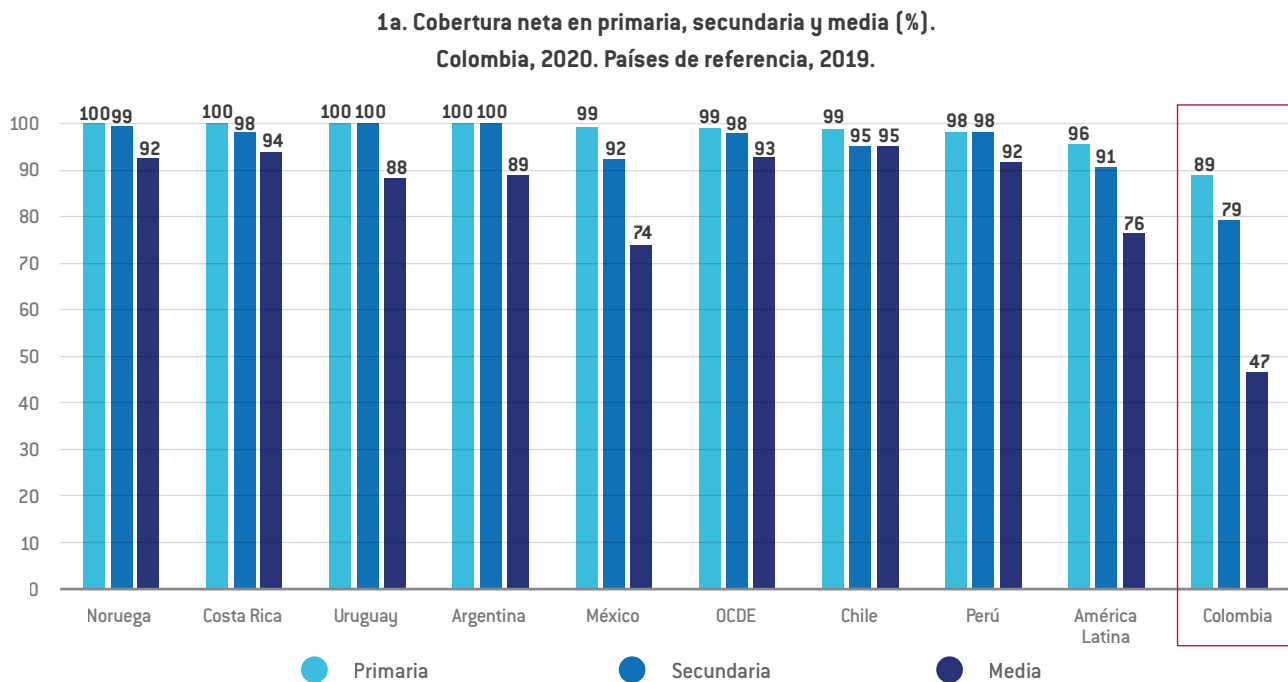
Sin embargo, la brecha de cobertura entre Colombia y el promedio de la OCDE permanece alta, con diferencias equivalentes a 10, 18 y 46 pp en las tasas de cobertura neta de la educación

primaria, secundaria y media, respectivamente, a favor del valor promedio de este grupo de países (Gráfica 1a)¹.

Por su parte, existe una alta heterogeneidad en el acceso y la cobertura educativa en todos los niveles educativos a escala subnacional. Así, mientras que la cobertura neta en la región central es alta para el estándar nacional, los departamentos del sur y el occidente del país muestran rezagos importantes (Gráfica 1b). En el caso de la educación media, Forero y Saavedra (2019) argumentan que factores como el déficit estructural de oferta de cupos (solo 15 % del total de sedes y 9 % de aquellas ubicadas en zonas rurales ofrecen cupos para la educación media) y la alta dispersión de las sedes educativas (que desincentiva a los estudiantes a continuar con sus procesos educativos debido a los largos desplazamientos que deben realizar para acceder a la oferta) explicarían estas diferencias.

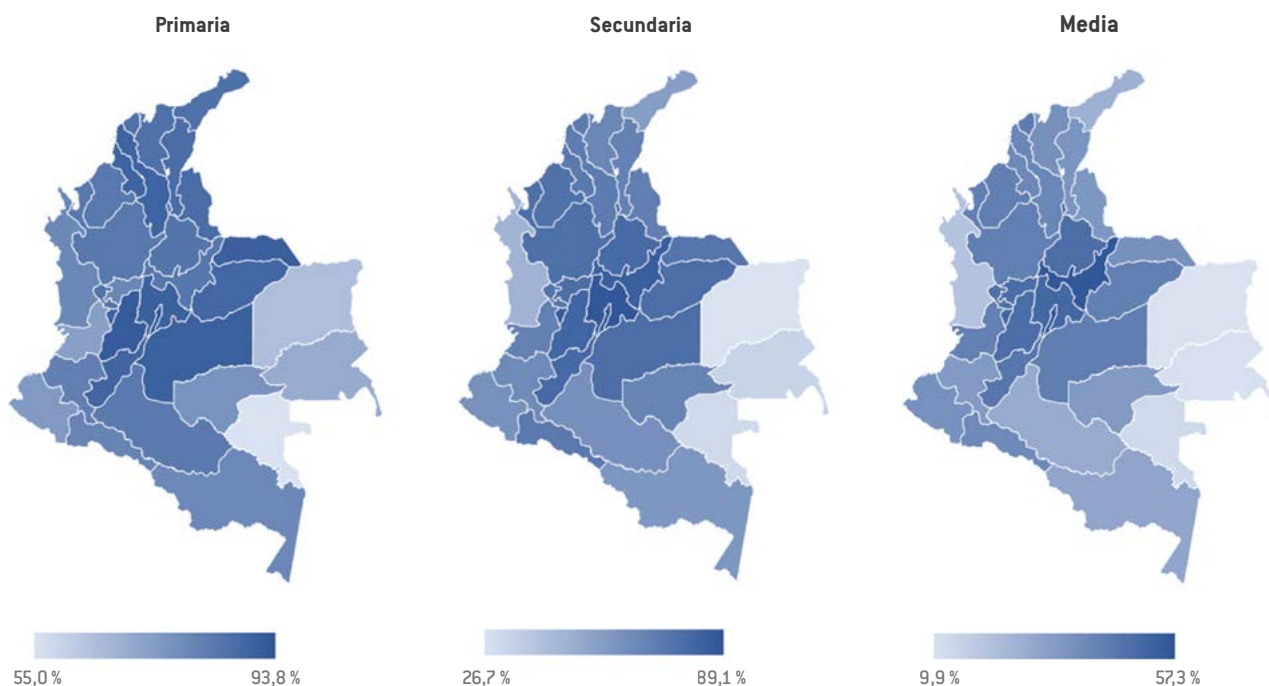
Gráfica 1. Tasas de cobertura neta (%). Colombia y países de referencia.

Las tasas de cobertura neta en primaria, secundaria y media en 2020 fueron 89 %, 79 % y 47 %, respectivamente. Esto representa una brecha de 10, 18 y 46 pp con respecto a la OCDE.



1. Es importante mencionar que la cobertura bruta (esto es, el porcentaje del total de estudiantes matriculados en estos niveles educativos respecto al total de la población en el rango de la edad normativa para cursar cada nivel) es cercana a la de los países de referencia y el promedio de la OCDE. 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.

1b. Tasas de cobertura neta en primaria, secundaria y media por departamento (%). Colombia, 2020.



Fuente: Unesco (2021). Para Colombia, Mineducación (2021a).

Los efectos del cierre de instituciones educativas por cuenta de la crisis por el COVID-19 representan enormes retos para el país. Esta medida, decretada por el Gobierno con el objetivo de contener la propagación del SARS-CoV-2, llevó a que cerca de 10 millones de niños, niñas y adolescentes transitaran aceleradamente hacia esquemas de enseñanza a distancia, generando interrupciones en sus procesos de aprendizaje y exacerbando problemas estructurales como el acceso inequitativo a la educación de calidad y la deserción.

Pese a la urgencia en retornar a la educación presencial para mitigar los efectos negativos del cierre de colegios en el bienestar de los estudiantes, el proceso de apertura de colegios en el país ha sido lento. De acuerdo con datos de la Unesco (2021), el cierre total o parcial de instituciones educativas en Colombia

ha sido uno de los más prolongados entre aquellos países para los que se tiene registro (Gráfica 2a)². Esto se ha dado a pesar del avance en el plan de vacunación del personal del sector³ y la creciente evidencia científica respecto al bajo riesgo de transmisión y contagio que representa para los niños y las niñas asistir a ambientes educativos en los que se hayan tomado precauciones básicas de bioseguridad (Willyard, 2021).

Así mismo, datos de la Fundación Empresarios por la Educación revelan que, a corte de octubre de 2021, solo el 78,2 % de los estudiantes matriculados en 2021 habían vuelto a la presencialidad (total o bajo el modelo de alternancia), lo que implica que cerca de 2,2 millones de niños, niñas y adolescentes aún se encuentran recibiendo instrucción a distancia. El nivel de avance en el proceso de apertura ha sido heterogéneo en-

2. Unesco reporta que los colegios del país se encuentran en apertura total desde el 15 de julio de 2021, fecha en que fue oficializado el regreso a clases presenciales por el Ministerio de Educación (Directiva 05 de 2021 de junio de 2021 con base en lineamientos de bioseguridad para la reapertura económica establecidos en la Resolución 777 de 2021 de Minsalud).

3. De acuerdo con Mineducación, a corte del 27 de septiembre de 2021 403.924 miembros de la comunidad educativa, que incluye a docentes, directivos docentes y personal logístico y administrativo de colegios privados y oficiales, habían sido vacunados.

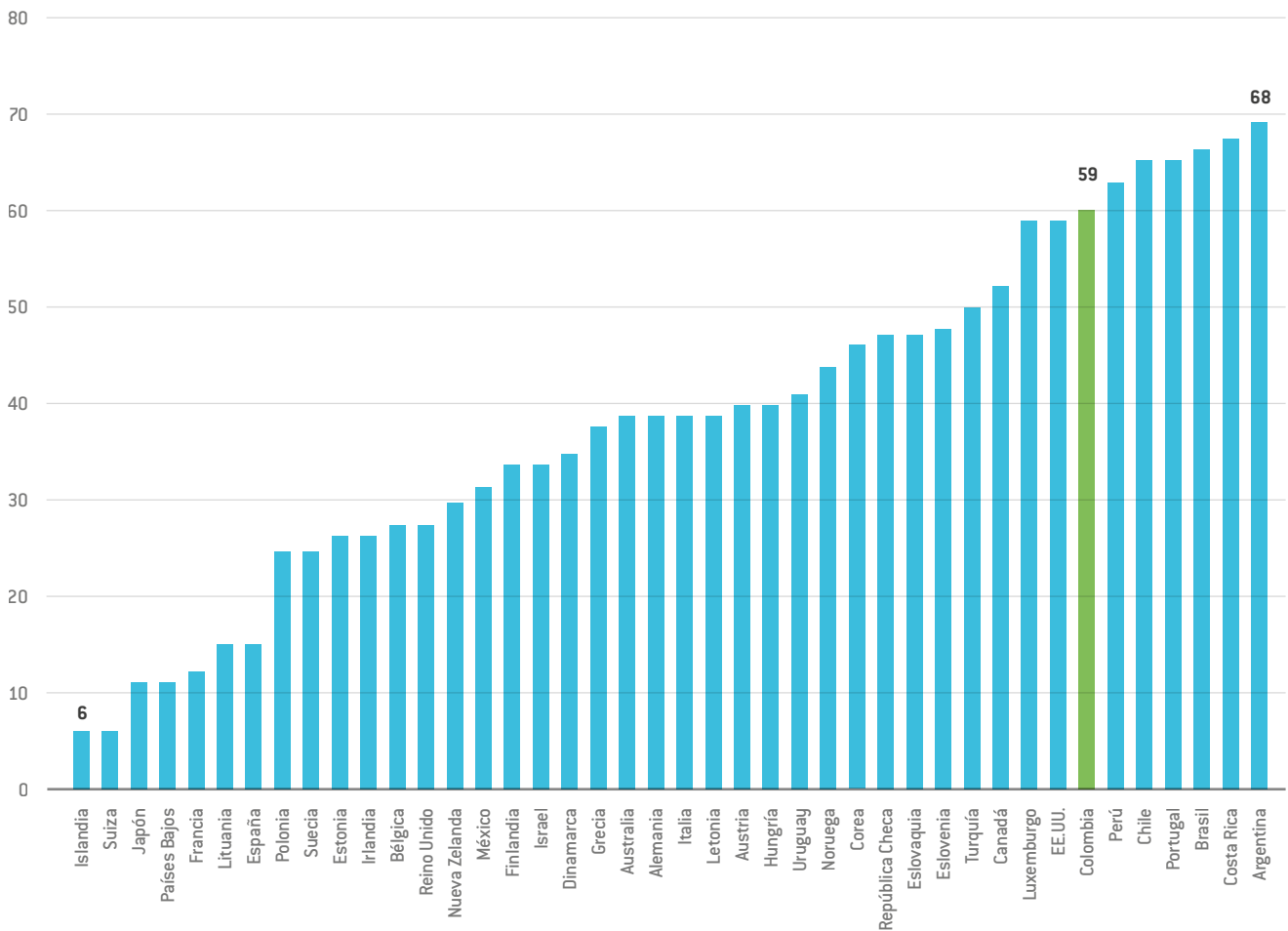
tre colegios oficiales y no oficiales y departamentos del país. Mientras que 84,8 % de los estudiantes matriculados en establecimientos privados han retornado a la presencialidad, este porcentaje es de 76,5 % en el caso de los matriculados en colegios oficiales. Por su parte, mientras que en departamentos como Quindío, Caquetá, Guainía, Antioquia y San Andrés más del 93 % de los estudiantes ya se encuentra recibiendo instrucción presencial, este porcentaje es de tan solo 47,1 % en Magdalena.

El cierre de centros educativos obligó a que se emplearan diferentes estrategias pedagógicas para garantizar la continuidad de las clases, incluyendo clases virtuales sincrónicas

que requieren conectividad a internet, clases a través de la radio y la televisión, y distribución de guías de estudio impresas. Esto llevó a que el DANE redefiniera la metodología de cálculo del indicador de inasistencia escolar incluido en el cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), estableciendo nuevos criterios a partir de los cuales se considera que un menor tuvo acceso a la educación (Gráfica 2b)⁴. Los resultados obtenidos bajo esta nueva metodología indican que entre 2019 y 2020 la inasistencia escolar pasó de 2,7 % a 16,4 %. En el área rural, el indicador pasó de 4,6 % a 30,1 %, mientras que, en el área urbana, de 2,1 % a 12,4 %.

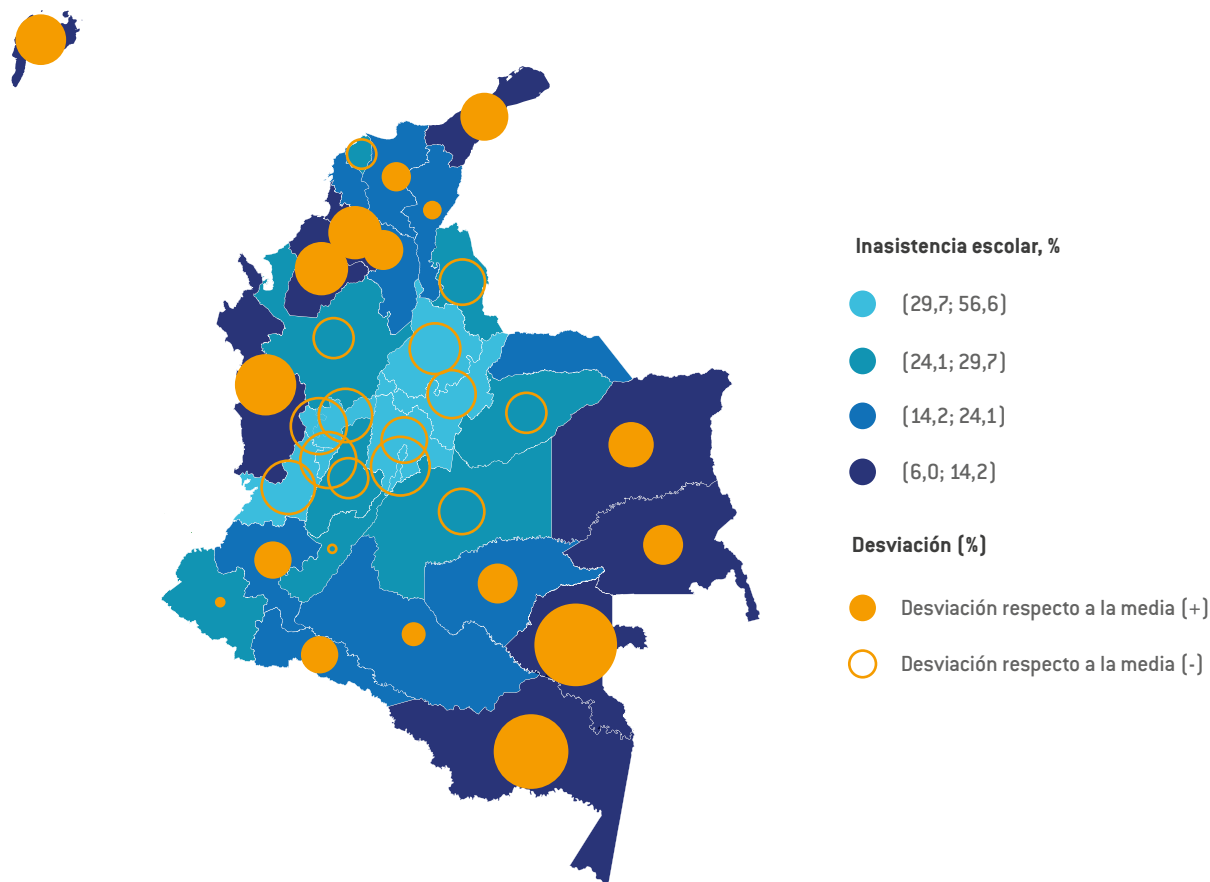
Gráfica 2. Duración del cierre parcial o total de instituciones educativas e indicadores de asistencia escolar.

2a. Duración del cierre parcial o total de instituciones educativas (número de semanas). Colombia y países seleccionados, marzo-2020 y julio-2021.



4. Es importante mencionar que la nueva metodología de cálculo del indicador de inasistencia escolar no captura la regularidad y calidad de la instrucción recibida.

2b. Inasistencia escolar (% total de estudiantes). Departamentos de Colombia, 2020.



Fuente: Unesco (2021) y DANE (2021).

En el caso de la educación superior, la tasa de cobertura ha aumentado de manera considerable en las últimas décadas; no obstante, en los últimos años se observa una reversión en la tendencia. Así, pasó de 39,4 % en 2010 a 54,4 % en 2017, lo que equivale a un crecimiento anual acumulado de 5,3 % en el número de estudiantes matriculados. Sin embargo, la cobertura ha disminuido de manera sostenida desde entonces hasta ubicarse en 51,6 % en 2020 (Gráfica 3). Esto representa una disminución de 100.157 estudiantes matriculados entre 2017 y 2020.

Entre los factores que podrían explicar el comportamiento reciente de las cifras de cobertura se encuentran los costos crecientes de las matrículas en relación con el PIB per cápita, particularmente en las instituciones de educación superior (IES) privadas, 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 cambios en la estructura demográfica de

la población. De acuerdo con Meisel y Granger (2021), la disminución en la demanda por educación superior está asociada a un menor tamaño de las cohortes de estudiantes que ingresan y finalizan el bachillerato (la cual llegó a su máximo en 1996), observando a su vez diferencias regionales y por niveles de ingreso correlacionadas con el comportamiento de las respectivas tasas de fecundidad.

El resultado observado en 2020 pudo haber estado influenciado, además, por los efectos de la crisis por el COVID-19. De acuerdo con datos del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES), la matrícula de primer curso en universidades privadas en programas de pregrado disminuyó en 23,3 % en el segundo semestre de 2020 con respecto al mismo periodo de 2019, mientras que en el caso de las universidades públicas este porcentaje es de 5,1 %.

Por su parte, al comparar el desempeño de Colombia con el estándar internacional se observa que el crecimiento del nivel

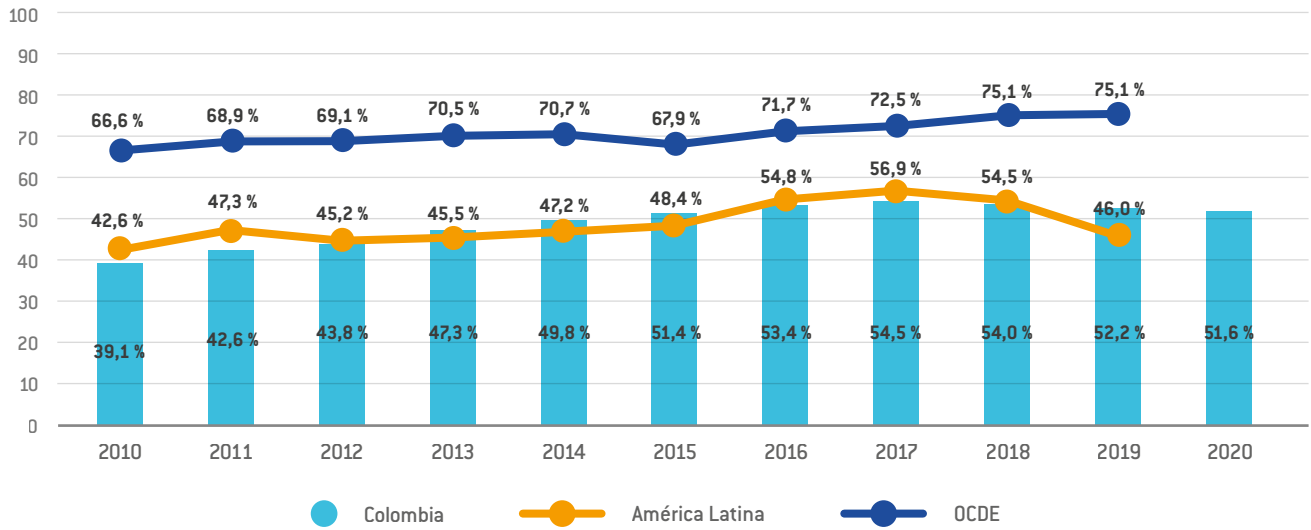
de la cobertura ha sido similar al promedio de América Latina, y que la brecha en la tasa de cobertura entre el país y el valor medio de los países de la OCDE es cercana a 23,5 pp (Gráfica 3a). A nivel subnacional, la matrícula está altamente concentrada en las grandes ciudades, y ha habido poco progreso en términos

de descentralización de la oferta en la última década (Gráfica 3b). Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Santander siguen concentrando cerca del 63 % de la matrícula en educación superior, siendo Bogotá (31 %) y Antioquia (14 %) las regiones con mayor número de estudiantes matriculados.

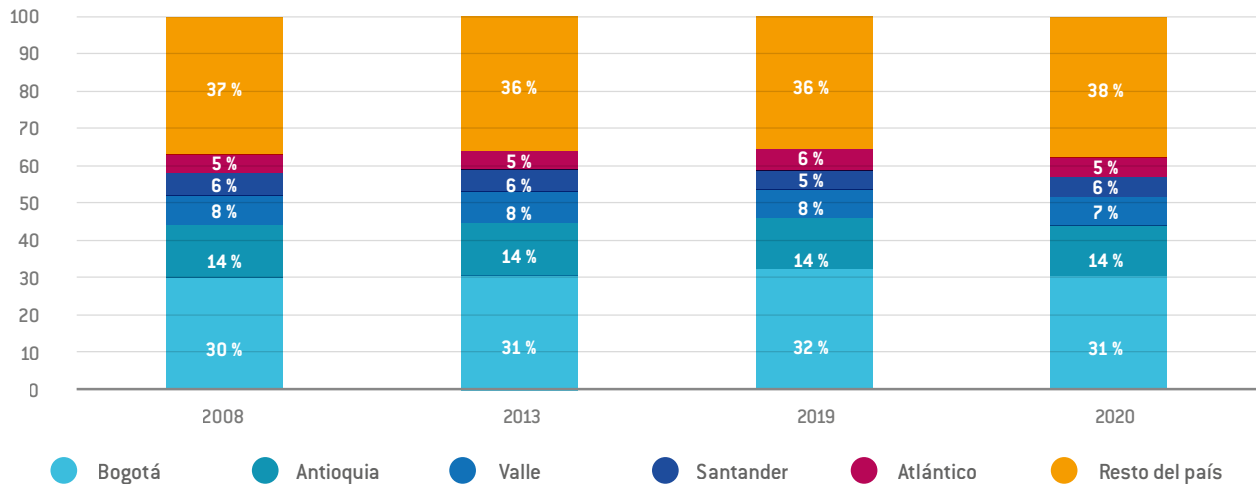
Gráfica 3. Cobertura en educación superior. Colombia y países de referencia.

La tasa de cobertura en educación superior en Colombia en 2020 fue 51,6 %, 23,5 pp por debajo del promedio de las economías de la OCDE (75,1 %).

3a. Tasas de cobertura en educación superior (%). Colombia, 2010-2020. Países de referencia, 2010-2019.



3b. Distribución de la matrícula total en educación superior por región (% de matriculados). Colombia, 2008, 2013, 2019 y 2020.



Fuente: Unesco (2021). Para Colombia, Mineducación (2021d). Cálculos: CPC.

La educación para el trabajo y desarrollo humano (ETDH)⁵ es un componente importante de oferta educativa y formativa en el país. 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 ETDH aumentó poco más del doble entre 2010 y 2019, pasando de 215 mil a 592 mil. Sin embargo, entre 2019 y 2020 el número de matriculados disminuyó y se ubicó en 298 mil, una caída cercana a 50 %.

Por otro lado, de las 4.817 instituciones de ETDH (IETDH) y los 24.098 programas ofrecidos en 2020, solo el 8,6 % y el 8,1 % 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 obligó a las IETDH a ajustar su oferta usando medios virtuales o remotos y a reconfigurar el componente práctico de los programas formativos ante la imposibilidad de desarrollarse presencialmente, lo cual supuso retos adicionales en materia de calidad (CPC, 2020).

Tabla 1. Principales indicadores de la educación para el trabajo y desarrollo humano. Colombia, 2020.

La matrícula en programas de ETDH pasó de cerca de 592 mil a 298 mil entre 2019 y 2020. Además, solo 8,6 % de instituciones y 8,1 % de los programas de ETDH cuentan con certificado de calidad vigente.

	2010	2015	2019	2020
Estudiantes matriculados	215.488	516.367	592.064	298.438
Estudiantes certificados	39.464	138.779	175.723	73.593

	2020	Certificado Calidad	Certificado Calidad Vigente
Instituciones	4.817	641 [13,3%]	416 [8,6%]
Programas	24.098	2.877 [11,9%]	1.958 [8,1%]

Fuente: Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, SIET (2021).

Uno de los principales retos de la educación en Colombia es disminuir las altas tasas de deserción en todos los niveles educativos, riesgo exacerbado en el contexto del cierre de colegios e IES por el COVID-19. Entre 2011 y 2020, las tasas de deserción intraanual en el sector oficial –esto es, la proporción de estudiantes que dejan el sistema escolar antes de que finalice el año lectivo– mostraron alta variabilidad, si bien parecen seguir una tendencia decreciente en los últimos años. Así, mientras que las tasas de deserción en primaria, secundaria y media alcanzaron 3,8 %, 5,1 % y 4 % en 2011, en 2019 se ubicaron en 2,8 %, 4,3 % y 2,7 % (Gráfica 4). Por su parte, las tasas de supervivencia en el sistema educativo muestran que tan solo 44 de cada 100 estudiantes que ingresan a grado primero logran alcanzar el grado undécimo.

Contrario a lo esperado como consecuencia del cierre prolongado de establecimientos educativos en el contexto de la pandemia, en 2020 las tasas de deserción intraanuales no registraron caídas y se ubicaron por debajo de los registros de 2019 (2,1 %, 2,9 % y 2,5 %, respectivamente). Teniendo en cuenta que las tasas de deserción intraanuales se calculan a partir de los datos administrativos de matrícula reportados por las entidades territoriales certificadas (ETC), sin controlar por el número de estudiantes que efectivamente recibieron instrucción o aquellos que permanecen matriculados sin atender a clases a lo largo del año lectivo, este resultado podría estar más vinculado a una mejora en el proceso de seguimiento y registro que a una verdadera mejora en los niveles de deserción. En este sentido,

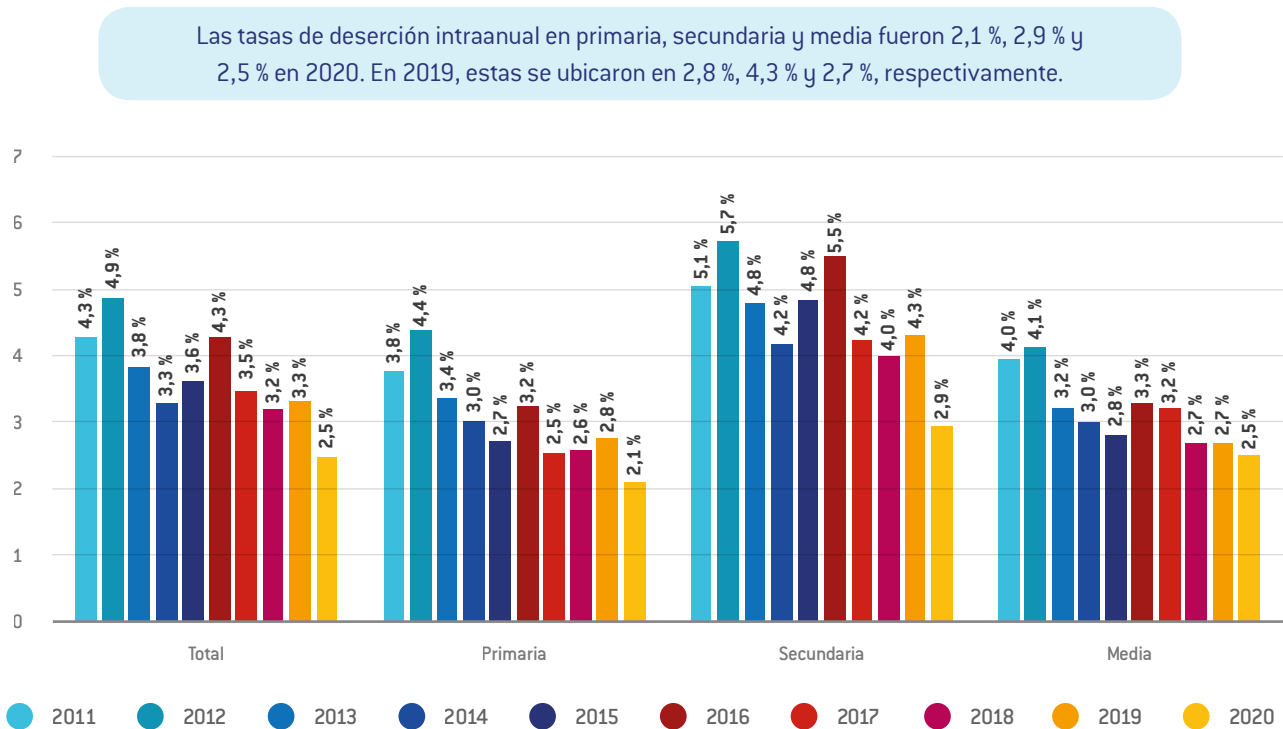
5. Según Mineducación, la ETDH se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales y conduce a la obtención de certificados de aptitud ocupacional. Ver: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-355413_recurso_1.pdf

los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida de 2020 indican que, del total de hogares con niños y niñas y adolescentes de 6 a 16 años que no estudiaron en 2020, el 29,6 % aduce la necesidad de retiro por efecto de la pandemia del COVID-19.

Otro factor que impide el logro de trayectorias educativas completas de la población 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 –porcen-

taje de egresados de la educación media que entran a la educación superior al año siguiente– fue de 40 % en 2020, esto es, de los 476.045 estudiantes que se graduaron de la educación media en 2019, 190.621 ingresaron directamente. Por su parte, en 2019 61 % de los estudiantes que hacen tránsito inmediato lo hacen a IES acreditadas, mientras que el 39 % lo hace hacia instituciones no acreditadas (Laboratorio de Economía de la Educación, 2021).

Gráfica 4. Tasa de deserción intraanual en la educación primaria, secundaria y media (%). Colombia, 2011-2020.



Fuente: Mineducación (2021a).

La deserción es un fenómeno altamente prevalente en el caso de la educación superior, lo que representa altos 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 está asociada con la inequidad, en tanto los estudiantes que pertenecen a hogares con menores ingresos tienen una probabilidad más alta de abandonar el sistema educativo.

Para 2018 (año más reciente con cifras oficiales disponibles) la tasa de deserción anual fue 9,69 %, 2,1 pp por debajo del valor

registrado en 2010. Esta disminución se registró tanto en la educación universitaria como en la técnica y tecnológica (Gráfica 5a). Por su parte, la tasa de ausencia intersemestral –definida como la proporción de estudiantes que se encuentra en riesgo de deserción al no haberse matriculado un semestre– ha venido incrementándose desde 2015, ubicándose en 15,02 % en 2018 (Gráfica 5b).

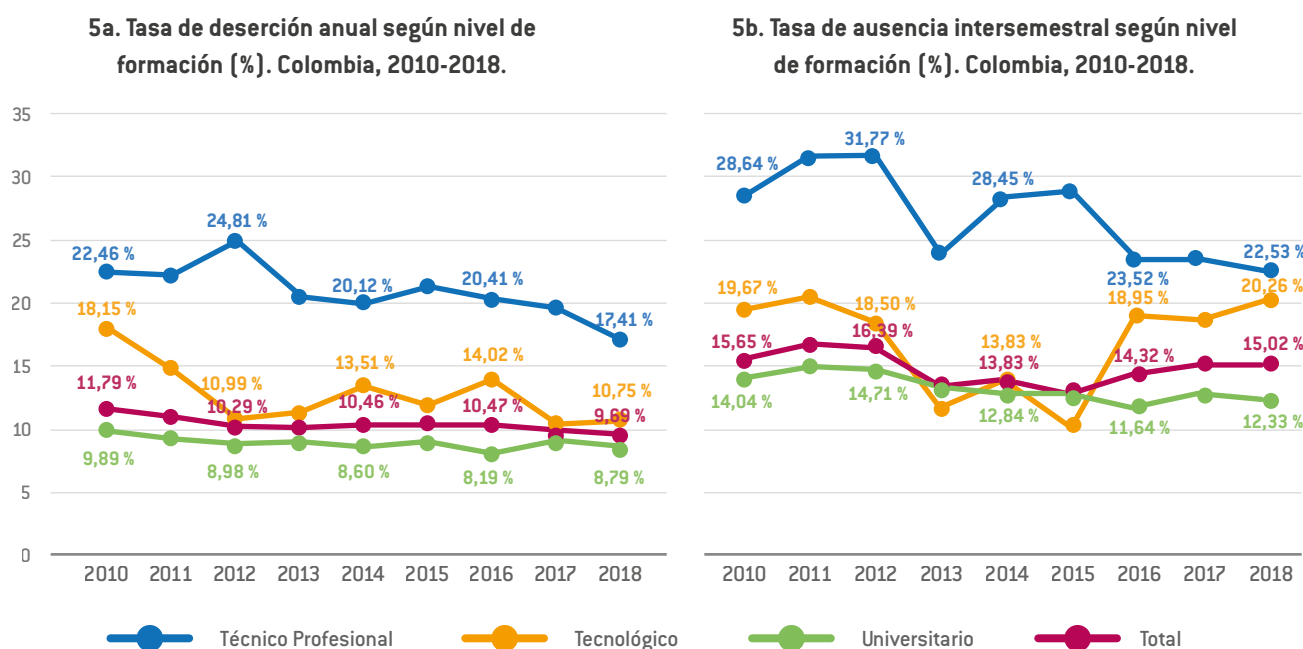
De acuerdo con la OCDE (2016c), la falta de orientación en el momento de elegir la trayectoria profesional, la escasa información respecto a las alternativas de formación posmedia y la poca articulación entre la educación media y la educación superior aumentan las probabilidades de deserción. Adicionalmente, factores institucionales como la facili-

dad para acceder a créditos educativos o becas, académicos (entre los que se encuentran las tasas de repetencia y el des- empeño antes de ingresar a la educación superior, medido a partir de los puntajes en las pruebas Saber 11) y socioeco- nómicos (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 espera que la crisis desatada por el COVID-19 incida de ma- nera significativa sobre las tasas de deserción debido a la di- minución 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). Sin embargo, el país aún no cuenta con indicadores oficiales que den cuenta de lo ocurrido en términos de deserción en el contexto de la pandemia.

Gráfica 5. Tasa de deserción y tasa de ausencia intersemestral (%). Colombia, 2010-2018.

La tasa de deserción anual promedio para la educación superior fue 9,69 % en 2018.
La tasa de ausencia intersemestral fue 15,02 %.



Fuente: Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES).

Recomendaciones

Educación preescolar, básica y media

Acción pública. Acelerar la reapertura segura y masiva de cole- gios, servicios a la primera infancia e instituciones educativas.

Por medio de la Resolución 777 de 2021, expedida por el Ministerio de Salud, la Directiva N.º 05 de junio de 2021 de Mineducación y el documento *Lineamientos para la prestación del servicio de*

educación en casa y en presencialidad bajo el esquema de alter- nancia y la implementación de prácticas de bioseguridad en la comunidad educativa se definieron tanto los protocolos como las orientaciones generales para el retorno seguro a clases presen- ciales en los establecimientos educativos oficiales y no oficiales del país. Sin embargo, pese contar con las directrices normativas, el porcentaje de estudiantes en presencialidad sigue siendo bajo, y existe alta heterogeneidad en los niveles de avance en la vuelta a clases tanto entre secretarías de educación como entre esta- blecimientos educativos públicos y privados.

Por ello, garantizar el regreso a la presencialidad debe ser una prioridad de política pública y de todas las acciones privadas pertinentes. Para poder acelerar la reapertura masiva de colegios, servicios a la primera infancia e instituciones educativas se requiere mantener canales de comunicación con todos los miembros de la comunidad educativa con el fin de generar confianza y respaldo a la vuelta a clases presenciales e invertir recursos para la adecuación de los centros educativos. Esto implica:

- Poner en marcha una campaña de sensibilización de alcance nacional en medios de comunicación como radio, prensa, televisión, mensajes de texto y redes sociales sobre la importancia que tiene para el aprendizaje y el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes volver a clase, así como para proveer información que influya sobre la percepción de riesgo con base en la evidencia médica y científica acumulada en relación con la apertura de colegios⁶. Según un informe del Center for Global Development [Carvalho *et al.*, 2021], la evidencia respecto a la efectividad de las estrategias de comunicación para la atención de emergencias sugiere que la información suministrada debe ser clara, creíble, consistente y alineada con las normas sociales del contexto, y que deben emplearse múltiples canales para que llegue a diferentes grupos demográficos.
- Acelerar la ejecución de los recursos destinados a la adecuación de establecimientos educativos para cumplir con los estándares de bioseguridad que fueron asignados a través del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) por un valor total de COP 400 mil millones y, en general, realizar las inversiones necesarias en infraestructura básica en los colegios oficiales⁷. Esto implica brindar acompañamiento a las ETC con baja capacidad técnica para la estructuración de proyectos de inversión y en los procesos de adquisiciones y compras en ETC con altos niveles de ruralidad dispersa. A corte de septiembre de 2021, se habían ejecutado 79,5 % de los recursos del FOME.
- Poner a disposición de la ciudadanía un sistema de monitoreo del avance en la vuelta a clases presenciales en todo el país. Actualmente, la información no es de fácil

acceso al público a través de canales oficiales en forma sistematizada. En este sentido, destacan esfuerzos del sector privado como el de la Fundación Empresarios por la Educación (ExE) con el Observatorio ExE de Gestión Educativa y el tablero de control sobre la reapertura de colegios a nivel nacional.

- Destinar personal especializado para acompañar los procesos de apertura de los colegios, ofreciendo apoyos adicionales directos y en sitio a las directivas docentes durante la planeación e implementación operativa de los protocolos de bioseguridad, las adecuaciones físicas y de personal y la pedagogía a familias y docentes. De acuerdo con Ávila *et al.* (2021), la experiencia del proceso de apertura de los once colegios oficiales de Bogotá administrados por la Asociación Alianza Educativa mostró que contar con personal que desempeñe este acompañamiento fue un factor determinante en el éxito de sus procesos de apertura.

Acción pública. Desarrollar una estrategia para la recuperación de aprendizajes perdidos por efecto de la pandemia.

La crisis por el COVID-19 no solo resultará en menores niveles de aprendizaje, sino que ampliará la desigualdad de aprendizajes dentro y entre países. Así lo demuestra la evidencia disponible sobre el impacto que tienen choques exógenos con efectos similares al COVID-19 sobre las trayectorias de aprendizaje y su efecto desproporcional sobre los más vulnerables. Estos efectos diferenciales se deben, entre otros, al acceso inequitativo que han tenido los estudiantes a internet (ver capítulo *Economía digital*), dispositivos electrónicos y material didáctico, el nivel de compromiso del hogar con la educación de los menores (dada la alta correlación que existe entre este y el logro educativo de los padres) y las condiciones socioeconómicas de los hogares (Azevedo *et al.*, 2021).

Si bien aún no hay estimaciones de la magnitud de la pérdida de aprendizajes por interrupciones en las clases presenciales en el caso de Colombia, un ejercicio de simulación elaborado por el Banco Mundial (2020b) indica que, en un escenario de apertura parcial (que asume semipresencialidad a partir de agosto de 2020), la pérdida de aprendizaje sería equivalente a 37 % de los

6. Países como Inglaterra han recurrido a estrategias similares, lanzando campañas gubernamentales en radio, redes sociales y medios digitales para asegurar a los padres y alumnos que es seguro regresar a la escuela presencial, con el objetivo de incentivar la vuelta a la normalidad académica y contrarrestar la desinformación.

7. De acuerdo con Abadía *et al.* (2021b), con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, del formulario de Educación Formal del 2019 y del Sistema de Identificación de Sedes Educativas, en el sector oficial hay 11 % de sedes educativas que están ubicadas en manzanas donde más de la mitad de las viviendas no tiene acueducto, mientras que en el sector privado solo hay 1 % en las mismas condiciones.

aprendizajes anuales. Por su parte, simulaciones indican que la pobreza educativa —medida como el porcentaje de niños y niñas que no pueden leer y entender un texto simple— podría pasar de 53 % a 63 % en países de ingresos medios y bajos como consecuencia de la pandemia (Azevedo, 2020). Por esto, además de acelerar la reapertura escolar y la vuelta a clases presenciales de todos los estudiantes del país, deben implementarse medidas de remediación y aceleración de aprendizajes.

Se recomienda que esta estrategia contemple acciones para brindar apoyo en función de las necesidades específicas de aprendizaje de los estudiantes, las cuales dependen del grado de acceso a instrucción a distancia durante la pandemia y de sus características demográficas; preparar a los docentes para apoyar a los estudiantes en el proceso; poner en marcha programas de tutoría; dotar a los centros educativos de insumos necesarios para poder ejecutar la estrategia de remediación, y optimizar las condiciones de aprendizaje en casa a través de mejoras en la conectividad y en el acceso a material pedagógico (Unesco *et al.*, 2021; Azevedo *et al.*, 2021).

Así mismo, se recomienda adelantar una evaluación nacional orientada a medir la magnitud de la pérdida educativa que sirva de línea base para medir la efectividad de las acciones implementadas. En este sentido, retomar la aplicación de las pruebas Saber Pro 3º, 5º, 7º y 9º podrá proporcionar información relevante en la materia.

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

El PND 2018-2022 incluyó algunas estrategias enfocadas a disminuir la deserción en todos los niveles educativos. En el caso de la educación básica y media, se contemplaron dos iniciativas: 1) el diseño de un esquema de acompañamiento y orientación técnica para la búsqueda de niños, niñas y adolescentes por fuera del sistema educativo, y 2) el fortalecimiento del sistema de transporte escolar, particularmente en zonas rurales y en la ruralidad dispersa.

A la fecha, se registran avances en ambos frentes. En primer lugar, Mineducación lanzó en 2019 el programa Estrategia de Acogida, Bienestar y Permanencia, con el objetivo de definir las acciones que de manera articulada deben desarrollar los establecimientos educativos, Mineducación y las ETC en vinculación y permanencia de estudiantes. Los ejes del programa son la gestión de la información (con mejoras a los sistemas SIMAT y SIMPADE), gestión de cobertura (centrada en implementar de estrategias de búsqueda activa) y gestión de la permanencia

(a través de programas como alimentación escolar, transporte escolar, infraestructura educativa entre otros).

Además, se implementó la primera fase del Observatorio de Trayectorias Educativas, un sistema que busca centralizar la información estadística de los matriculados desde la educación inicial hasta la educación superior, generar indicadores que den cuenta de estas trayectorias, resaltar experiencias nacionales e internacionales exitosas, y generar información para diseño de acciones que permitan reducir la deserción escolar (Mineducación, 2021b).

En 2020 se expidió el Decreto 746, por el cual se crean las zonas diferenciales para la prestación del servicio de transporte escolar. El fin de esto es garantizar que entidades territoriales con vocación rural, o aquellas en las que las condiciones de transporte convencional afectan el acceso y permanencia de sus estudiantes al sistema educativo, puedan identificar y reconocer medios de transporte en diferentes modos y modalidades que sean comunes a entornos de difícil acceso, con el fin garantizar la accesibilidad y seguridad del transporte escolar.

Construyendo sobre estos avances, se recomienda consolidar la Estrategia de Acogida, Bienestar y Permanencia y el Observatorio de Trayectorias Educativas como un sistema articulado 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. A su vez, debería estar en capacidad de identificar las discrepancias en los reportes de matriculados del SIMAT y los estudiantes que efectivamente reciben instrucción. Además, se sugiere incluir en el diseño métricas que permitan evaluar la efectividad y el impacto de la estrategia sobre el riesgo de deserción y hacerlas visibles al público interesado.

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. El Registro Social de Hogares, creado a través del Decreto 812 de 2020 y 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, debería ser un insumo clave de este sistema. Así mismo, se recomienda explorar alternativas metodológicas para aprovechar el volumen y la riqueza de información recolectada, desarrollando modelos que usen la ciencia de datos (*machine learning*) y *big data* para aumentar la precisión en la predicción del riesgo temprano de deserción, a la luz de experiencias exitosas en países como Estados Unidos y México (Baker *et al.*, 2019).

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

Una de las apuestas del PND 2018-2022 en materia de primera infancia es extender la educación inicial en el marco de la atención integral en el grado transición y pasar de 1.197.634 niños y niñas matriculados en esta modalidad a 2.000.000 a final del cuatrienio, lo que equivale a aumentar la cobertura neta en este grado educativo de 55,2 % a 68 % en 2022. Según las cifras reportadas por Mineducación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en 2020 1.596.431 niños y niñas recibieron educación inicial en esta modalidad, un aumento de 49,7 % respecto a la línea base (DNP, 2021).

Con el objetivo de seguir avanzando hacia la universalización de preescolar integral, se recomienda priorizar el flujo de recursos para la implementación de esta iniciativa en las próximas vigencias, aun en el contexto de los ajustes fiscales previstos en la Ley 2155 de 2021 (Ley de Inversión Social). 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)⁸ (CPC, 2020).

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

Existe evidencia empírica respecto a los impactos positivos de la jornada única en Colombia en términos de retención y permanencia (Sánchez *et al.*, 2016) y calidad educativa (Hincapié, 2016), por lo que se recomienda acelerar las acciones para ampliar su cobertura en el país.

El PND 2018-2022 estableció la meta de duplicar el porcentaje de la matrícula oficial atendida en jornada única de 12 % en 2018 a 24 % en 2022. Según el Balance de Resultados 2020 del PND 2018-2022 (DNP, 2021), la cobertura total en jornada única en todos los niveles educativos se ubicó en 16 % (33 % de la meta del cuatrienio), lo que equivale a cerca de 1,2 millones de estudiantes en 2.872 centros educativos. Así mismo, datos de Sinergia indican que el porcentaje de estudiantes en estableci-

mientos educativos oficiales con jornada única a corte de junio de 2021 era 17,1 %.

Es importante mencionar que 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 observan rezagos en el cumplimiento de la meta global.

Educación posmedia

Acción pública. Acelerar la reapertura segura y masiva de instituciones de educación superior.

Al igual que en el caso de la educación preescolar, básica y media, se recomienda acelerar el retorno a la presencialidad de la totalidad de la matrícula en educación superior. De acuerdo con Mineducación, a corte de junio de 2021, 194 IES (151 privadas y 43 públicas), las cuales concentran el 60,8 % de la matrícula de educación superior (1.400.000 estudiantes) habían iniciado el retorno a la presencialidad, en línea con lo establecido en el Decreto 580 del 31 de mayo de 2021 y la Resolución 777 de 2021, donde se plantearon criterios y condiciones para retomar el desarrollo de actividades económicas, sociales y del Estado.

Del total de IES que habían retomado la presencialidad, 141 IES (114 privadas y 27 públicas) están realizando clases regulares en los campus, mientras que las 53 IES restantes se mantienen haciendo prácticas de laboratorio exclusivamente. En el caso de las 27 IES públicas que están profundizando sus procesos de presencialidad, se destaca un mayor dinamismo en 18 instituciones técnicas, tecnológicas e instituciones universitarias, frente a 9 universidades que ya retornaron de un total de las 34 universidades públicas que tiene el país.

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

8. De acuerdo con Radinger *et al.* (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.

la información respecto a los egresados de la educación media, que complementa al actual SPADIES.

De acuerdo con el Balance de Resultados 2020 del PND 2018-2022 (DNP, 2021), no se reportan avances respecto a la creación del sistema, si bien precisa que durante la vigencia 2019 y 2020 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.

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, se recomienda diseñar una estrategia integral para la prevención de la deserción en la educación superior, que complementa el desarrollo del sistema de información e involucre iniciativas para aumentar la retención. En el conjunto de iniciativas que podrían adelantarse están la creación de programas de tutorías académicas y nivelación⁹, la agilización de los esquemas de transferencia entre programas, el fortalecimiento de la orientación socioocupacional desde la educación media, el acompañamiento estudiantil en los procesos de adaptación al entorno (CPC, 2020) y el fortalecimiento de los esquemas de financiamiento a la demanda.

Es importante mencionar que, a través de diversos programas, el Gobierno Nacional ha hecho esfuerzos para brindar apoyo a los estudiantes en la educación superior. En primer lugar, a través de Generación E y sus componentes de equidad y excelencia, se garantizaron los recursos para cubrir el valor de la matrícula y contar con el apoyo de sostenimiento para gastos académicos durante la pandemia a estudiantes en condición de vulnerabilidad socioeconómica¹⁰. Por otra parte, a través del Fondo Solidario para la Educación (Decreto Legislativo 662 de mayo de 2020), administrado por el Icetex, se han otorgado auxilios económicos para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional. A corte de septiembre de 2021, el programa había beneficiado a cerca de 142.000 estudiantes en educación universitaria, técnica y tecnológica y a 5.804 en ETDH. Por último, se puso en marcha el programa Proyecta T, una estrategia de orientación socioocupacional cuyo propósito es fortalecer el tránsito en las trayectorias educativas y promover el acceso y la permanencia de la educación superior¹¹.

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

El tránsito obligado hacia la virtualidad que significó el cese de actividades académicas presenciales por parte de IES e IETDH, sumado a la tendencia creciente en la demanda de programas de educación virtual¹², evidencia la necesidad de fortalecer la oferta educativa y formativa en la modalidad no presencial y convertirla en una oportunidad para mejorar el acceso a la educación posmedia de calidad en el país y favorecer la regionalización de dicha oferta.

En este sentido, el CONPES 4023 de 2021 incluye, entre las acciones para la mitigación de desacumulación de capital humano y el fomento a la oferta educativa, el desarrollo de una estrategia para promover la innovación educativa y la transformación digital en la oferta posmedia que permita fortalecer la modalidad presencial asistida por TIC y fomentar la modalidad virtual. Esta estrategia debe ser desarrollada por Mineducación y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC) entre 2021 y 2024.

Para maximizar la pertinencia de esta estrategia, se recomienda generar incentivos para la creación de programas en esta modalidad, lo que bien podría adelantarse en el marco del Laboratorio de Innovación Educativa para la Educación Superior Co-Lab. Debido a lo establecido en el Decreto 1330 de 2019, las IES que deseen ofrecer un programa académico con idéntico contenido curricular mediante distintas modalidades (presencial, a distancia, virtual, dual u otros desarrollos que combinen estas modalidades) podrán solicitar un registro calificado único, siempre y cuando las condiciones de calidad estén garantizadas.

Además, se recomienda ampliar el alcance del Co-Lab y el Plan Padrino IES y convertirlos en herramientas de política para la transferencia de conocimiento en el diseño de programas académicos virtuales y para promover la innovación educativa y la incorporación de tecnología y herramientas digitales en la enseñanza. En esa medida, resulta fundamental incluir indicadores de monitoreo y medición de impacto en variables como permanencia, calidad y pertinencia en el caso de las IES que se beneficien de este acompañamiento. Durante la pandemia, estos programas permitieron que IES públicas y privadas con experiencia en ofrecer programas de educación virtual o en formatos híbridos reali-

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

10. A corte del 30 de septiembre del 2021, 229.649 jóvenes se han vinculado a Generación E a través de sus componentes, 217.899 (95 %) estudiantes en equidad y 11.750 (5 %) en excelencia. Al finalizar el cuatrienio se espera llegar a 336.000 estudiantes.

11. Los jóvenes que deseen acceder a las herramientas de la estrategia podrán obtenerlas en el siguiente enlace: <https://edusitios.colombiaaprende.edu.co/proyectat>.

12. La matrícula en programas de pregrado y posgrado en la modalidad virtual pasó de representar el 0,7 % del total en 2010 a 13,4 % en 2020, si bien la matrícula presencial sigue siendo mayoritaria.

zaran acompañamientos técnicos a otras instituciones para que pudieran ajustar sus herramientas tecnológicas y capacitar a su personal docente para ofrecer clases virtuales.

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). Esto se debe a que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, 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, sin tener en cuenta el impacto del aumento en el número de estudiantes, los costos asociados a estas variaciones o la heterogeneidad de los costos por alumno entre programas académicos y niveles de formación.

En años recientes se han implementado iniciativas para proveer mayores recursos a las IES públicas. El artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 incrementó la base presupuestal de funcionamiento de las IES entre 2019 y 2022. Este debía ser equivalente al IPC más 3,5 pp adicionales en 2019, aumentando el porcentaje progresivamente hasta 4,65 pp en 2022. Además, el artículo 183 también contempló adelantar la revisión integral de las fuentes y los usos de los recursos, con miras a plantear una reforma al esquema de financiación¹³.

Adicionalmente, en respuesta a las protestas sociales que tuvieron lugar en el primer semestre de 2021, protagonizadas mayoritariamente por jóvenes, el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 (Ley de Inversión Social) estableció la política de “matrícula cero”, según la cual el Gobierno Nacional deberá destinar recursos anuales para financiar el pago de la matrícula a estudiantes vulnerables en IES oficiales a través del Fondo Solidario para la Educación (Decreto 662 de 2020) y el programa Generación E. Inicialmente, la focalización se centrará en los jóvenes de las familias más vulnerables socioeconómicamente de los estratos 1, 2 y 3, y a partir de 2023 por medio de Sisbén IV. No obstante, es importante aclarar que este constituye un beneficio a la demanda, por lo que no representa beneficios adicionales

para financiar los gastos de funcionamiento e inversión de las IES ni aborda problemas estructurales relacionados con el acceso y la cobertura de la educación superior.

Dado lo anterior, se recomienda agilizar la concreción de la propuesta de reforma al esquema de financiación de la educación superior contemplada en el artículo 183 del PND 2018-2022. Es necesario que el nuevo modelo parta del principio de financiación basada en resultados, teniendo en cuenta criterios tanto de sostenibilidad financiera como de calidad y pertinencia¹⁴. El nuevo modelo debe incluir métricas sobre la efectividad del gasto en términos de la capacidad de las IES para garantizar la permanencia y culminación del ciclo educativo y formativo de los estudiantes, aumentar el acceso y la cobertura, elevar la calidad y garantizar la pertinencia de los programas ofrecidos y una mayor empleabilidad, por lo que debe partir de un estudio de fuentes y usos de los recursos de las IES oficiales.

Además, se recomienda revisar el Decreto 1279 de 2002 –que determina el régimen salarial y prestacional de los docentes de universidades estatales– con el fin de mejorar los salarios de enganche, incentivar la investigación y evaluar su impacto sobre la financiación de las IES para garantizar su sostenibilidad.

Acción pública. Reducir los rezagos en la publicación de indicadores educativos, diseñar indicadores de seguimiento de alta frecuencia y hacer mayor difusión a los datos oficiales.

La crisis por el COVID-19 hizo evidente la necesidad de contar con fuentes de información confiables que permitan un monitoreo constante de variables como la cobertura, la asistencia escolar y la deserción en todos los niveles educativos. Por lo tanto, se recomienda reducir los rezagos en la publicación de indicadores anuales, diseñar indicadores intraanuales o de mayor frecuencia que permitan hacer seguimiento en el corto plazo a estas dinámicas, y hacer más difusión a los datos oficiales a disposición de los hacedores de política y la ciudadanía. Esto permitiría aumentar la pertinencia en la atención y focalización, mejorar el diseño de programas y proyectos para atender la deserción y la falta de cobertura y acceso a la educación de calidad, y promover la transparencia y veeduría ciudadana.

13. Por su parte, el Gobierno Nacional asignó recursos adicionales con cargo al Presupuesto General de la Nación equivalentes a COP 1,35 billones, de los cuales COP 500.000 millones están destinados a pago de pasivos, y COP 850.000 millones, a proyectos de inversión que promuevan el mejoramiento de la calidad. Así mismo, con el concurso de los alcaldes y gobernadores, en el marco del Plan Bienal de Regalías se gestionaron COP 1,5 billones para educación superior, de los cuales COP 1 billón está destinado a fomentar la inversión en infraestructura orientada al mejoramiento de la calidad de las IES públicas; COP 250.000 millones, para el fortalecimiento institucional y las capacidades de investigación, y COP 250.000 millones, para programas de doctorado con las Becas de Excelencia Doctoral del Bicentenario.

14. En septiembre de 2021 el Sistema Universitario Estatal (SUE) presentó ante el Congreso de la República una propuesta de reforma de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992.

CALIDAD

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 (Gráfica 6). La mayor brecha en relación con el desempeño medio de este grupo de países en 2018 se registra en el área de matemáticas (101 puntos), seguida de ciencias (86 puntos) y lectura (80 puntos).

Los resultados obtenidos por el país implican que, en promedio, un estudiante de 15 años en Colombia cuenta con 3,4 años de escolaridad menos en matemáticas, 2,7 años menos en ciencias y 2,6 años menos en lectura respecto al estudiante promedio de la OCDE. Además, mientras que cerca del 50 % de los estudiantes colombianos alcanzaron al menos el nivel 2 en lectura y ciencias y 35 % en matemáticas¹⁵, estos porcentajes se ubican en 87 %, 84 % y 76 % en el caso de la OCDE.

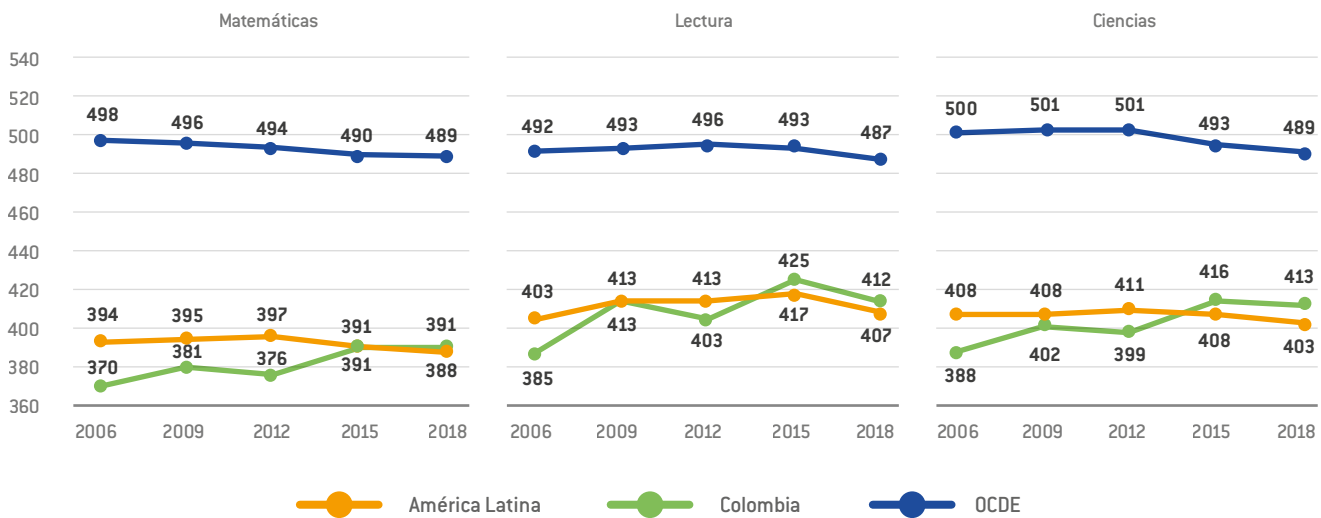
Estos resultados también indican que la equidad en la educación en Colombia en lectura y en ciencias —medida como el porcentaje de la variación en el desempeño promedio que se ex-

plica por las características socioeconómicas de los estudiantes— es similar al promedio de la OCDE (14 % y 12 % vs. 14 % y 13 %, respectivamente), lo que indica que el bajo desempeño relativo de los estudiantes colombianos estaría asociado a otros factores.

Por su parte, al examinar los patrones de desempeño de niños y niñas entre los países que participaron de la prueba, se observa que las niñas obtienen en promedio mejores puntajes que los niños en el área de lectura, y que lo contrario ocurre en matemáticas, pero con menores márgenes de diferencia. En el caso de Colombia, se observa que la brecha a favor de las niñas en lectura es significativamente menor que la media de la OCDE (10 puntos frente a 30 puntos, respectivamente), mientras que el puntaje promedio obtenido por los niños en matemáticas excede en 20 puntos al de las niñas, frente a 5 puntos en la OCDE. Estos resultados implican que la brecha de aprendizaje entre niños y niñas en Colombia es mayor con respecto al promedio de este grupo de países.

Gráfica 6. Resultados promedio de las pruebas PISA en lectura, matemáticas 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.

15. El nivel 2 es considerado como el mínimo de suficiencia que los estudiantes deben demostrar para participar de manera efectiva en situaciones de la vida cotidiana aplicando sus conocimientos en estas áreas.

De acuerdo con el Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) (Abadía *et al.*, 2021b), el cierre de colegios como medida de contención a la propagación del SARS-CoV-2 ha afectado a los estudiantes que se encuentran culminando la educación media y transitando hacia la educación superior, impidiendo en muchos casos que puedan terminar el plan de estudios o que sean efectivamente evaluados, lo que puede afectar su rendimiento académico.

Los resultados de las pruebas Saber 11 2020 así parecen evidenciarlo (Gráfica 7a). Según el ICFES (2021), el puntaje global de la prueba disminuyó levemente entre 2019 y 2020 en el caso de los estudiantes de calendario A (de 253 a 252), y de forma moderada en el calendario B (de 321 a 310)¹⁶. De acuerdo con Abadía *et al.* (2021a), existe una asociación causal negativa y significativa entre el desmejoramiento de los resultados en la prueba Saber 11 en 2020 y el choque causado por el COVID-19, en tanto los estudiantes que presentaron la prueba obtuvieron en promedio un puntaje 0,1 desviaciones estándar menos respecto al promedio de años anteriores.

Datos del ICFES también indican que las brechas de desempeño promedio entre estudiantes con acceso a internet y

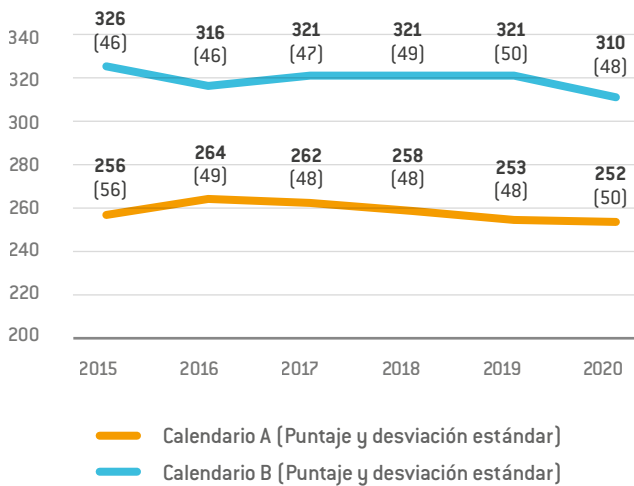
computador, zona urbano-rural y colegios oficiales y no oficiales se ampliaron en 2020 (Gráfica 7b). Así, el puntaje promedio global de los estudiantes que no contaban con acceso a internet y computador fue 40 puntos menor con respecto a aquellos que tuvieron acceso a ambas herramientas (225 frente 265, respectivamente)¹⁷.

Además, la brecha entre los estudiantes de colegios oficiales y los no oficiales aumentó en 2020 respecto a 2019. Estos resultados pueden deberse al menor acceso a internet y a tecnologías de comunicación de los alumnos y los establecimientos del sector oficial. Para Abadía *et al.* (2021b), el que las clases en este tipo de establecimientos transitaran mayoritariamente a métodos asincrónicos de instrucción –los cuales no requieren de interacción en tiempo real con un docente–, tales como programas educativos transmitidos por radio y televisión y uso de material físico, como guías y talleres, puede explicar las diferencias de desempeño con respecto a los colegios no oficiales, los cuales se trasladaron más fácilmente a modelos de instrucción sincrónicos.

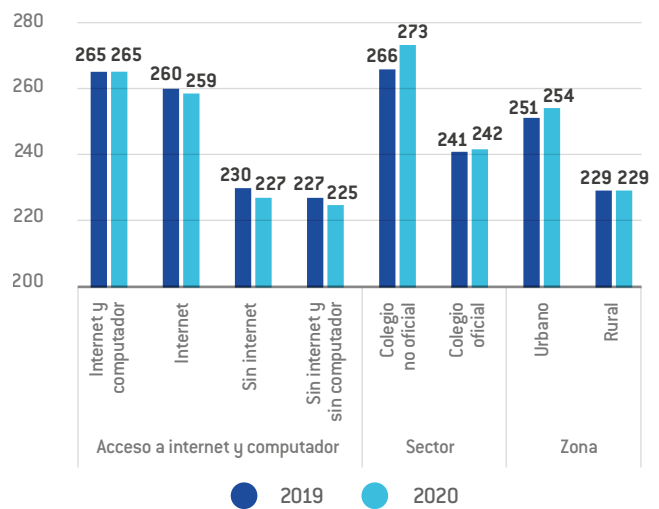
Gráfica 7. Resultados globales de las pruebas Saber 11. Colombia, 2015-2020.

Las brechas de desempeño entre estudiantes con acceso a internet y computador, zona urbano-rural y colegios oficiales y no oficiales en los puntajes globales de la prueba Saber 11 de 2020 se ampliaron respecto a 2019.

7a. Puntaje global pruebas Saber 11. Colombia, 2015-2020.



7b. Puntaje global pruebas Saber 11 por acceso a internet, sector y zona. Colombia, 2019 y 2020.



Fuente: ICFES (2021) y Abadía *et al.* (2021b). Cálculos: CPC.

16. El número de estudiantes que presentaron la prueba Saber 11 en 2020 disminuyó en 5,4 % con respecto a 2019. Esto puede deberse a un aumento en la deserción o a falta de incentivos, ya sea por la flexibilización del requisito para el ingreso a la educación superior en algunas IES o por no disponer de recursos para ingresar a la educación superior (Abadía *et al.*, 2021b).

17. Según el ICFES, 70 % de los 467 mil estudiantes que presentaron las pruebas Saber 11 reportó tener acceso a internet (lo que equivale a cerca de 328 mil).

En el caso de la educación superior, el país 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, a través de la creación del Sistema Nacional de Acreditación (artículos 53, 54 y 55 de la Ley 30 de 1992). Este reconocimiento, al que las IES se someten de manera voluntaria, es expedido por Mineducación previa emisión de concepto del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) bajo criterios como recursos físicos y tecnológicos, resultados del aprendizaje y aportes a la investigación y la innovación, los cuales fueron actualizados a través del Acuerdo 002 de 2020 del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) en concordancia con el Decreto 1330 de 2019.

Pese a sus limitaciones¹⁸, la acreditación de calidad ha tenido impactos positivos sobre variables que se relacionan con la calidad educativa. Por ejemplo, Bedoya-Rodríguez *et al.* (2018) encuentran que está positivamente relacionada con mayor inclusión social en las IES, más alta calidad de la planta docente, me-

yor desempeño de los nuevos estudiantes y graduados (medida a través de las mejoras en las pruebas Saber 11 y Saber Pro) y, en términos de resultados, mejoras en las tasas de graduación.

Según datos de SNIES, en 2020 solo el 44,5 % de estudiantes matriculados en pregrado y posgrado tuvo acceso a programas e IES certificadas de alta calidad (es decir, 1,01 millones de estudiantes de un total de 2,3 millones), de los cuales 82 % correspondió a matrícula universitaria y únicamente 8 % a técnica profesional y tecnológica. Además, 24 % de las 297 IES que reportaron matrícula cuenta con acreditación de alta calidad, siendo las universidades las que más aportan a este porcentaje. En cuanto a programas, solo el 13 % del total tienen acreditación de calidad y, mientras que cerca del 30 % de los programas profesionales universitarios están acreditados, solo el 5 % de los técnicos profesionales y tecnológicos lo están (Tabla 2). En el caso de las 3.995 instituciones y los 19.968 programas registrados de ETDH en el país, solo el 10,4 % y el 9,8 % contaban con certificado de calidad vigente en 2020, respectivamente.

Tabla 2. Instituciones de educación superior y programas acreditados como de alta calidad. Colombia, 2020.

Solo el 24 % de las instituciones de educación superior cuentan con acreditación de calidad. En el caso de los programas de pregrado y posgrado, esta proporción es 13 %.

Instituciones de educación superior

Tipo de entidad	Número de entidades	Alta calidad [% del total por tipo de institución]
Institución tecnológica	74	3 (4,1 %)
Institución universitaria/escuela tecnológica	135	11 (8,1 %)
Universidad	88	56 (63,6 %)
Total	297	70 (23,6 %)

Programas activos y con registro calificado

Tipo de programa	Número de programas	Alta calidad [% del total de programas por modalidad]
Técnico profesional	684	41 (6,0 %)
Tecnológico	2.428	116 (4,8 %)
Profesional universitario	4.463	1.339 (30,0 %)
Posgrados*	6.746	366 (5,4 %)
Total	14.321	1.862 (13,0 %)

*Maestrías, especializaciones y doctorados.

Fuente: Mineducación (2021d). Cálculos: CPC.

18. 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.

Recomendaciones

Educación preescolar, básica y media

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 las *Bases curriculares para la educación inicial y preescolar*, con el fin de establecer un referente para la organización curricular y pedagógica en estos niveles educativos. El objetivo del documento es servir como guía respecto a los derechos básicos de aprendizaje para el grado transición, así como de otras orientaciones pedagógicas y de calidad para la educación inicial (Mineducación, 2017a).

Aunque los establecimientos educativos y los prestadores en el marco del Modelo de Atención con Enfoque Integral (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 (CPC, 2020). Con ello se establecerían claras expectativas sobre el aprendizaje y las competencias de los niños y las niñas de acuerdo con su edad, se orientaría la labor de los agentes educativos e incentivarían mejores prácticas pedagógicas, y se facilitaría 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.

Se recomienda avanzar en el diseño e implementación de las acciones contempladas en el PND 2018-2022 en relación con el aumento de la calidad de la educación inicial, y sobre las cuales no se reportan avances a la fecha. Estas incluyen la creación del Sistema de Gestión de Calidad de la Educación Inicial y el desarrollo de estrategias de cualificación y seguimiento al talento humano, que buscan caracterizar el personal y dar cuenta de sus procesos de cualificación. Además, se sugiere que el sistema de calidad incluya la puesta en marcha de mecanismos de evaluación individualizados que se usen 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.

La suspensión de clases presenciales por causa del COVID-19 ha puesto en evidencia las dificultades para garantizar que, ante la transición obligada hacia la virtualidad y la educación a distancia y la ausencia de currículos nacionales, los niños y jóvenes de todo el país sigan teniendo acceso a contenidos académicos con estándares mínimos de calidad. Esto se debe a la heterogeneidad en la disponibilidad y capacidad para incorporar tecnología en los procesos de aprendizaje en instituciones educativas, a la dificultad para monitorear el progreso de los estudiantes, y a la falta de lineamientos que nivelen los contenidos curriculares de la enseñanza a distancia.

Por lo tanto, se recomienda establecer, mediante un currículo nacional, los parámetros mínimos de contenidos, 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 mencionar que el diseño de un currículo nacional debe ser un proceso participativo, lo cual puede materializarse a través de la implementación de un currículo básico nacional sobre el que exista la posibilidad de hacer adiciones o modificaciones para que se adapte a contextos locales.

Para la OCDE (2016a; 2016c), contar con 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. 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 fortalecer el acompañamiento técnico y pedagógico a las instituciones educativas en el proceso de diseño curricular, 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.

En Colombia se han adelantado diferentes esfuerzos para crear lineamientos que normalicen los contenidos curriculares en la educación básica y media. 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 esco-

lar¹⁹. Sin embargo, los DBA no constituyen un currículo nacional en tanto no son de obligatoria adopción por parte de los docentes o establecimientos educativos, y son considerados únicamente como referentes en el diseño los proyectos educativos institucionales (PEI).

Acción pública. Fortalecer la institucionalidad alrededor de las políticas de gestión docente y de los directivos docentes.

Uno de los ejes centrales de la política educativa debe ser el fortalecimiento de la práctica docente. Según García Jaramillo *et al.* (2018), pese a que el país cuenta con estudios que detallan las políticas que podrían mejorar la calidad de la educación a través la atracción, la retención y el desarrollo de mejores docentes, estas no logran concretarse en una política de Estado. Los autores atribuyen esta falta de ejecución y planeación 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 docente están a cargo de distintas instancias de Mineducación, sin que estén necesariamente coordinadas.

Por lo anterior, se recomienda la creación de un arreglo institucional que centralice la coordinación de la política docente dentro de Mineducación, que esté en armonía con las competencias que tiene la Comisión Nacional del Servicios Civil (CNSC) en la vigilancia y administración del sistema de carrera docente. En este sentido, García Jaramillo *et al.* (2018) proponen crear la “Dirección de Carrera Docente” de Mineducación²⁰. Esta 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.

Este arreglo institucional 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, como los establecimientos educativos, secretarías de educación y Mineducación.

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

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, 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 de educación inicial.

El diseño de la estrategia implica definir los planes, las acciones, las metas y las modalidades en que se ofrecerían los programas de cualificación, por lo que se recomienda que el catálogo de cualificaciones del subsector de educación inicial sea parte integral de ella, 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. Este proceso podría usar como referente el catálogo de cualificaciones del subsector de educación inicial²¹.

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

Se recomienda avanzar en el mejoramiento de los procesos de reclutamiento de docentes de planta y de nombramiento provisional basados en criterios meritocráticos, construyendo sobre la base del programa Banco de la Excelencia. Este fue 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 basado en méritos en los nombramientos provisionales. Así, el Banco de la Excelencia sirve como repositorio de las hojas de vida de aquellos que aspiren a cargos de docentes de aula con nombramiento provisional y que cumplan los requisitos de formación previstos para cada cargo al que se postulan.

El PND 2018-2022 planteó realizar ajustes al programa para realizar una mejor valoración del mérito con enfoque y pertinencia territorial, incluir geolocalización de las vacantes a nivel de sede educativa, mejorar su articulación con otros sistemas de información sectoriales, y hacer más eficientes los procesos de

19. 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.

20. 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.

21. <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/naspublic/mnc/Educacion.pdf>

verificación de los requisitos de ingreso. Así mismo, planteó desarrollar estrategias que estimulen a los jóvenes profesionales con desempeños sobresalientes a considerar la carrera docente, si bien no se especifican los mecanismos ni las acciones que se implementarían para lograr este objetivo. En este sentido, en 2019 se asignaron recursos para ejecutar estas iniciativas, y se puso en marcha el portal Sistema Maestro, el cual provee información georreferenciada sobre vacantes docentes para el ingreso al servicio educativo oficial que son reportadas por las ETC, bajo el principio de mérito de los aspirantes.

Por otro lado, y 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 la evaluación docente ha constituido tradicionalmente un punto de desencuentro entre los actores del sistema educativo, en los últimos años el país ha hecho adelantos en la materia (CPC, 2020). Primero, el Decreto 1278 de 2002 introdujo varios elementos relacionados con la evaluación docente para profesores regidos por el nuevo estatuto, que abarcan desde la etapa de vinculación hasta el seguimiento a su desempeño²², los cuales han tenido impactos positivos sobre los procesos de selección de nuevos docentes (Bonilla *et al.*, 2018). Además, el Decreto 1657 de 2016 reglamentó la evaluación de carácter diagnóstico-formativo (ECDF), la cual incluye información 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 que determinen su ascenso 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. Una limitante adicional consiste en la falta de evaluaciones de resultados de este instrumento, necesarias para conocer si la ECDF logra capturar las fortalezas y debilidades de los docentes, y saber si estas se relacionan con el aprendizaje de los estudiantes (García Jaramillo *et al.*, 2018).

Por lo tanto, se insiste en la necesidad de contar con una evaluación que cubra a toda la planta docente del país, que sirva de insumo para la toma de decisiones y el diseño de la política educativa, y que sea empleada para determinar el ascenso en el escalafón, retroalimentar la actividad docente e incentivar el mejoramiento continuo de su desempeño en aula. La pandemia reveló, además, la necesidad de fortalecer las competencias de TIC y de atención socioemocional para los docentes, así como su capacidad para llevar a cabo ejercicios de diagnóstico y evaluación de brechas en aprendizaje, rezagos y nivelación en el aula. Esta recomendación toma especial relevancia en el contexto de los acuerdos alcanzados entre Mineducación y la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode) en 2021 respecto la revisión, actualización y ajuste del modelo y el alcance de la evaluación docente en el país, conducente a ascensos y reubicaciones²³.

Con base en una revisión sistemática de los sistemas de evaluación en América Latina, Cruz-Aguayo *et al.* (2020) afirman que existen al menos cinco claves para el éxito de un sistema de evaluación docente: 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 estos últimos según los objetivos establecidos, y realizar una investigación continua de los procesos para retroalimentar la herramienta.

22. 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.

23. Otros puntos del acuerdo abarcan el retorno a la presencialidad, reformar el Sistema General de Participaciones a partir de lo dispuesto en el artículo 188 del PND 2018-2022, y el incremento de primas y bonificaciones pedagógicas.

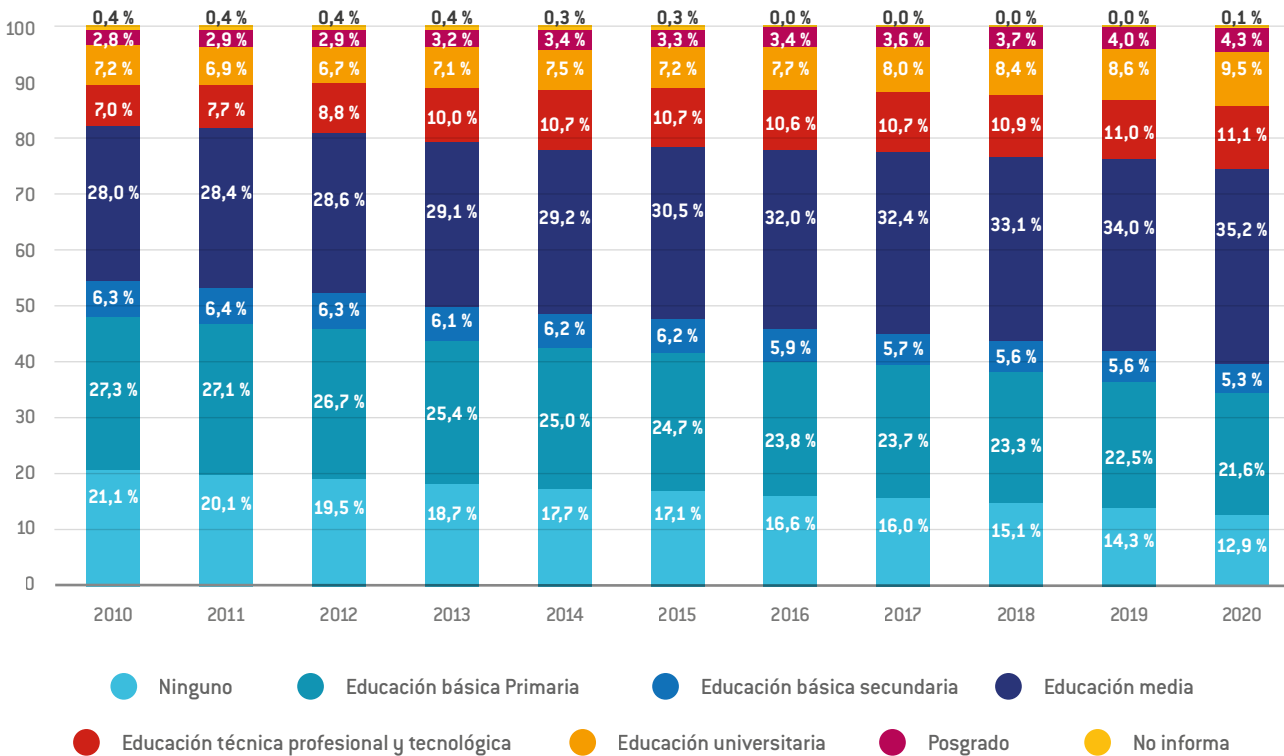
PERTINENCIA

El nivel de pertinencia de la educación²⁴ se expresa en el grado de correspondencia que se da entre el acervo de habilidades y competencias de la fuerza laboral y aquellas requeridas por el sector productivo. La existencia de posibles descalces puede deberse a factores como la mayor velocidad en que se reestructura la actividad económica respecto a la velocidad en que se ajusta la oferta educativa a estos cambios y las fallas en los sistemas de reentrenamiento de las habilidades de las personas a lo largo de la vida [Kupets, 2015].

Los niveles de escolaridad pueden considerarse como un primer *proxy* de las habilidades y competencias de los individuos. En Colombia, la proporción de la población ocupada que cuenta con educación posmedia pasó de 16,9 % en 2010 a 24,9 % en 2020, de la cual 11,1 % corresponde a personas cuyo máximo nivel educativo alcanzado es la educación técnica profesional y tecnológica, y 13,8 %, la educación universitaria y superior. Por su parte, la proporción de ocupados con educación secundaria o menos pasó de 54,7 % a 39,8 % en el mismo periodo [Gráfica 8].

Gráfica 8. Distribución de la población ocupada según nivel educativo (%). Colombia, 2010-2020.

La proporción de los ocupados con educación secundaria o menos pasó de 55 % en 2010 a 40 % en 2020. El porcentaje con educación posmedia en 2020 fue 25 %, 8 pp por encima de 2010.



Nota: Los niveles educativos corresponden a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación adaptada para Colombia.

Fuente: DANE (2021b).

24. 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. En el caso de la educación superior, la pertinencia también se enfoca en la orientación de la oferta educativa hacia las necesidades del mercado laboral, lo cual impacta la generación de empleo, el crecimiento económico, la equidad, la competitividad y la innovación [Plan Decenal de Educación 2016-2026].

Pese a estos avances, el logro educativo promedio de la población en Colombia, medido a partir del porcentaje de personas que cuenta con educación superior, es uno de los más bajos de los países que hacen parte de la OCDE (Gráfica 9a). Si bien la proporción de personas entre 25 y 34 años que alcanzó este nivel educativo es aproximadamente el doble que en el caso de la cohorte de individuos entre los 35 y los 64 años (30 % y 16,6 %, respectivamente), aún se encuentra 15,6 pp por debajo del promedio OCDE (45,6 %).

Esta baja proporción relativa de personas con altos niveles de escolaridad explica que el retorno (no condicionado) a la educación posmedia sea el más alto de los países que pertenecen a la OCDE (Gráfica 9b). Así, mientras que en Colombia el ingreso promedio de las personas con educación posmedia es 2,4 veces más alto que el de las personas con educación media, en el caso promedio de la OCDE el ingreso de las personas que alcanzaron este nivel educativo es 1,5 más alto. Sin embargo, es importante mencionar que en los últimos años se observan reducciones modestas pero sostenidas en el retorno a la educación posmedia, tanto en el caso de la educación técnica y tecnológica como en la educación universitaria (Forero *et al.*, 2021).

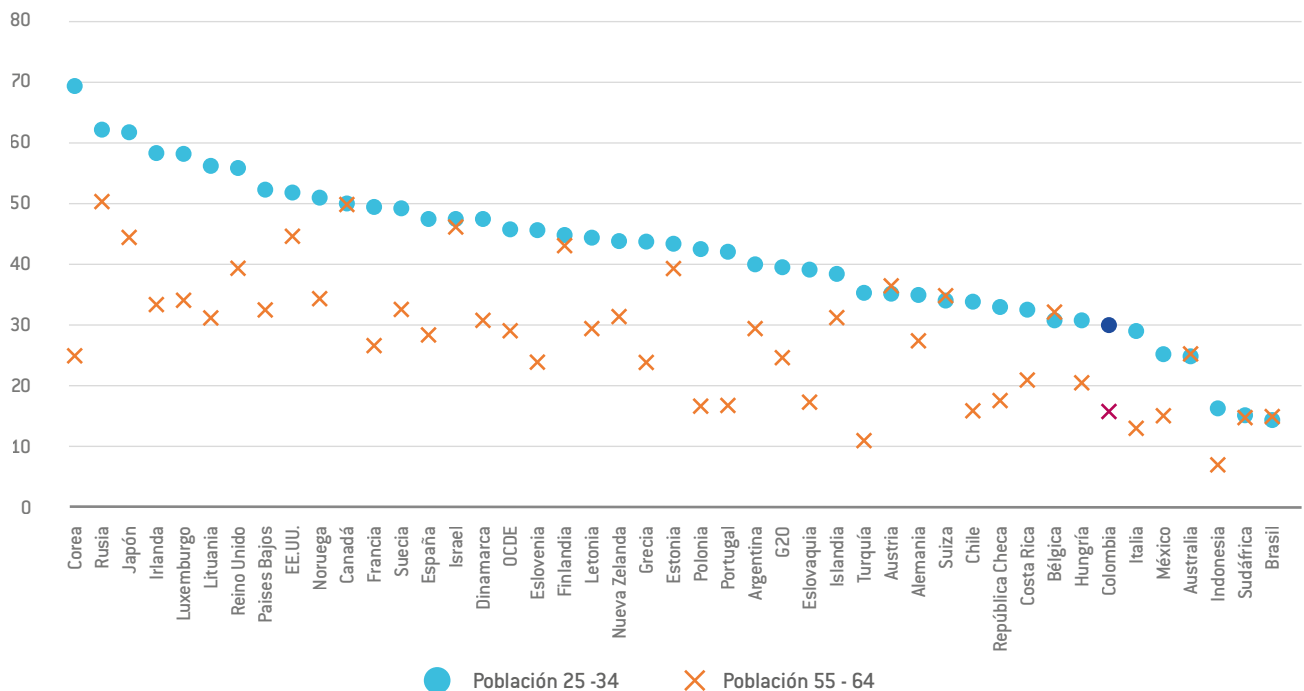
Alcanzar altos niveles educativos influye en las expectativas de las personas sobre sus ingresos futuros y posibilidades de colocación y progresión profesional. Sin embargo, puede ocurrir que la disponibilidad de empleos que requieren altos niveles de capacitación sea escasa en ciertos contextos, o bien que las habilidades adquiridas en el sistema educativo no correspondan con las necesidades del mercado, lo que puede llevar a que personas con alta escolaridad enfrenten situaciones como desempleo prolongado o empleos de baja calidad.

De acuerdo con Gammarano (2020), a partir de datos del mercado laboral de países con diferentes grados de desarrollo (incluyendo Colombia), el impacto que pueda tener el logro educativo en la probabilidad de desempleo y su duración depende del grado de desarrollo y sofisticación de las economías, en tanto esto determina las características del mercado de trabajo y la abundancia de oportunidades laborales de alta calificación. Sin embargo, alcanzar mayores niveles de escolaridad aumenta la probabilidad de encontrar empleos de mejor calidad –mejor remunerados y generalmente asalariados–, independientemente del nivel de ingreso de los países.

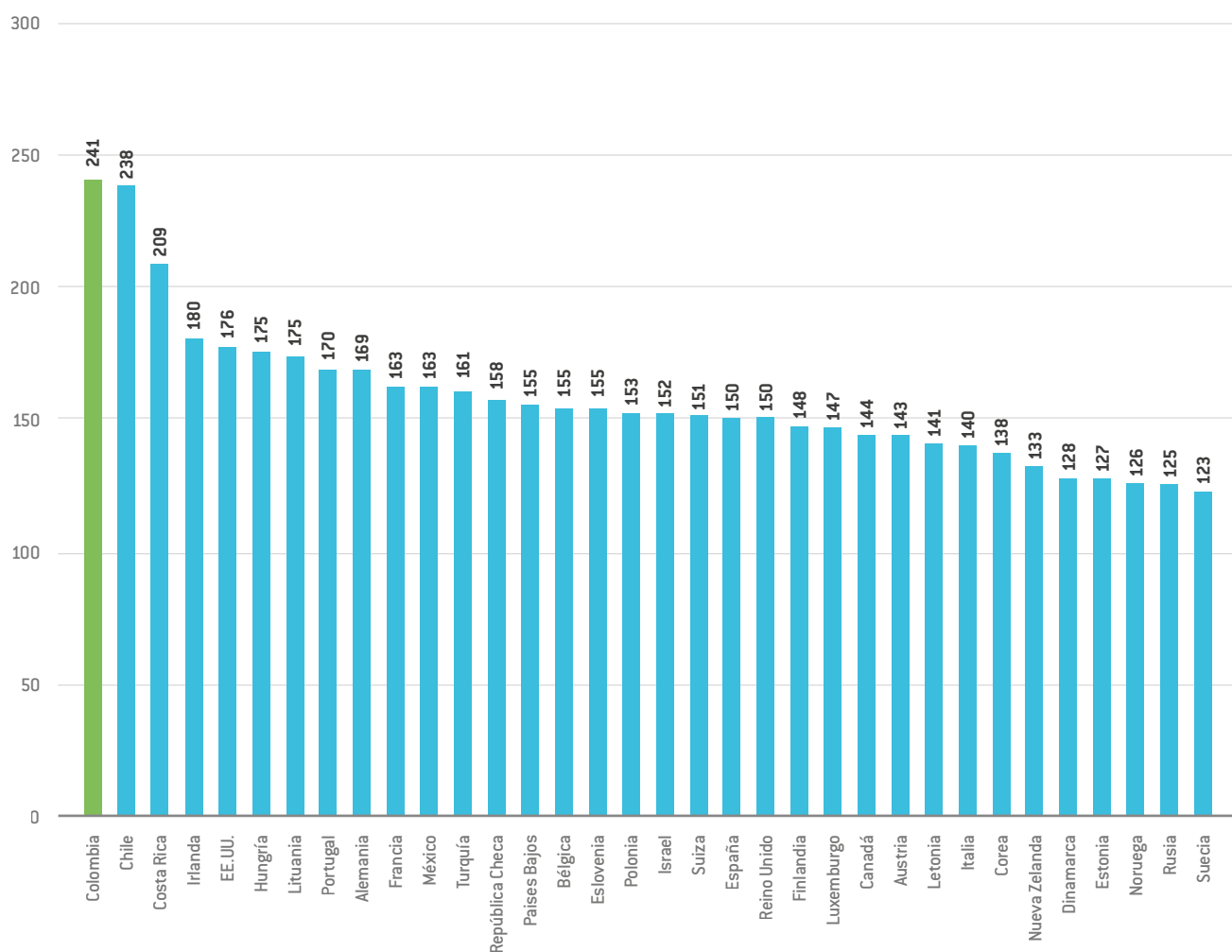
Gráfica 9. Logro educativo y retorno promedio a la educación posmedia. Colombia y países de referencia, 2020.

La proporción de personas entre 25 y 34 años que cuenta con educación superior en Colombia es 30 %, frente a 46 % en la OCDE. El ingreso promedio de personas con este nivel educativo es 2,5 veces más alto que el de las que cuentan únicamente con educación media.

9a. Porcentaje de la población de 25-34 años que cuenta con educación posmedia. Colombia y países seleccionados, 2020.



9b. Retorno no condicionado promedio a la escolaridad (ingresos educación media = 100). Colombia y países seleccionados, 2020.



Fuente: OCDE (2021).

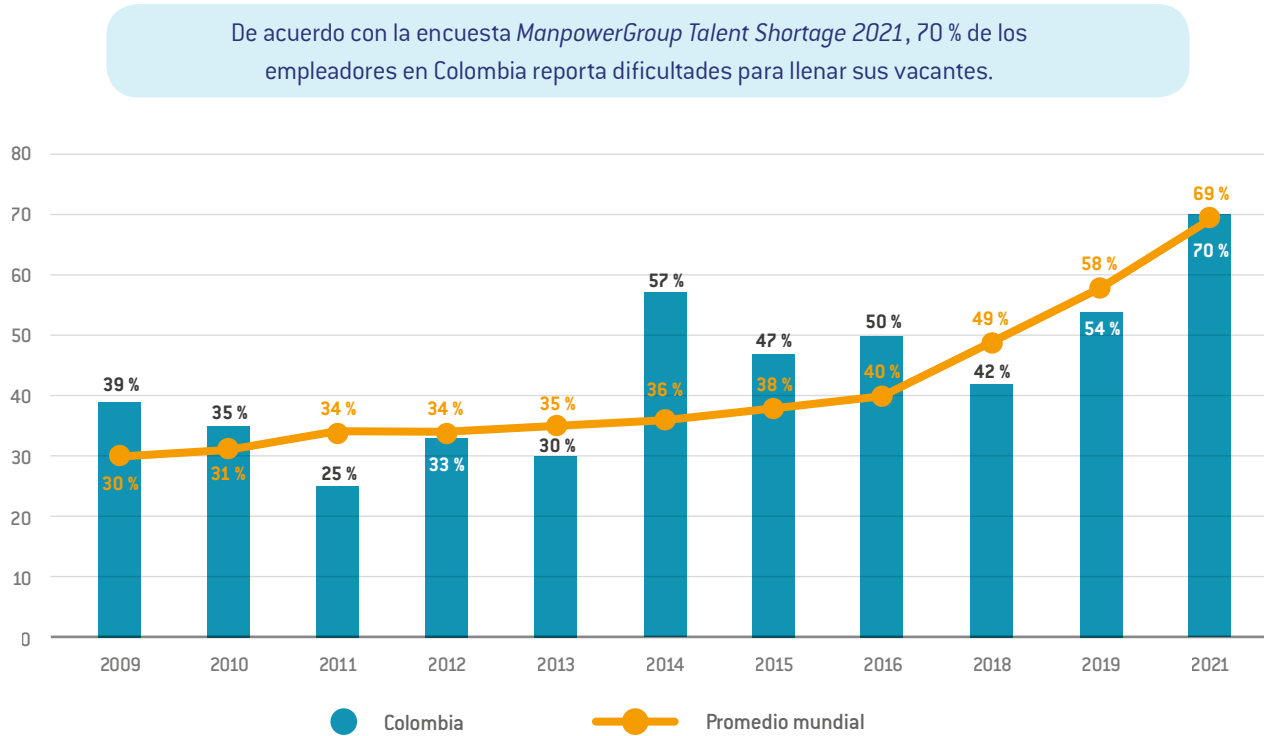
Según la más reciente edición de la encuesta *Manpower-Group Talent Shortage Study* (2021), el 70 % de los empleadores en Colombia reportan dificultades para llenar sus vacantes, lo que significó un incremento de 16 pp con respecto a la medición de 2019. Esto se encuentra en línea con la tendencia observada en la mayor parte de los países de la muestra, lo que ubica el promedio global en 69 % [Gráfica 10]. Aunque este indicador ha mostrado alta variabilidad desde que la encuesta fue inicialmente publicada en 2009, el incremento observado entre 2019 y 2021 obedece a los efectos que tuvo la crisis por el COVID-19 sobre la demanda de habilidades y el mercado laboral.

En primer lugar, como resultado de la aceleración de los procesos de automatización y adopción tecnológica en el contexto de la pandemia, los empleadores tienen necesidades de talento humano con habilidades cada vez más específicas y escasas en el mercado –que incluso difieren de las que demandaban poco antes del COVID-19–, por lo que enfrentan desafíos para atraer y retener personal. Por otro lado, aspectos como el cierre de colegios y las restricciones que esto impone en términos de disponibilidad horaria y localización de los puestos de trabajo dificultan el encuentro entre la oferta y la demanda de habilidades, particularmente en el caso de empresas con menores grados de flexibilidad en estos ámbitos.

Este desbalance entre oferta y demanda de habilidades, ya sea por insuficiencia o por una asignación ineficiente del capital humano entre sectores y ocupaciones, tiene altos costos para las personas, las firmas y la economía en general. De acuerdo con la OCDE (2016b), tanto los descalces como el acervo insu-

ficiente de habilidades pueden incrementar los costos laborales, disminuir la productividad laboral, dificultar los procesos de innovación y transformación tecnológica de las firmas, así como aumentar el desempleo y disminuir la remuneración del trabajo en el mercado.

Gráfica 10. Porcentaje de empleadores que reportan dificultades para encontrar talento humano adecuado para sus empresas. Colombia y promedio mundial, 2020.



Nota: En 2020 la encuesta no fue publicada.

Fuente: ManpowerGroup (2021).

La distribución de graduados y matriculados en la educación superior por área de estudio puede estar influenciada por factores como su popularidad relativa entre futuros estudiantes, la oferta de cupos en programas afines e incluso las diferencias en las preferencias de hombres y mujeres respecto al campo de conocimiento por el que optan al realizar estudios superiores (OCDE, 2021). En Colombia, la mayor parte de los graduados y los matriculados en educación posmedia está concentrada en el área de negocios (42 % y 35 %, respectivamente), y no se observan cambios significativos en los patrones de demanda de los estudiantes actualmente matriculados respecto a la de los graduados. Destaca, además, que la proporción de graduados y matriculadas en esta área

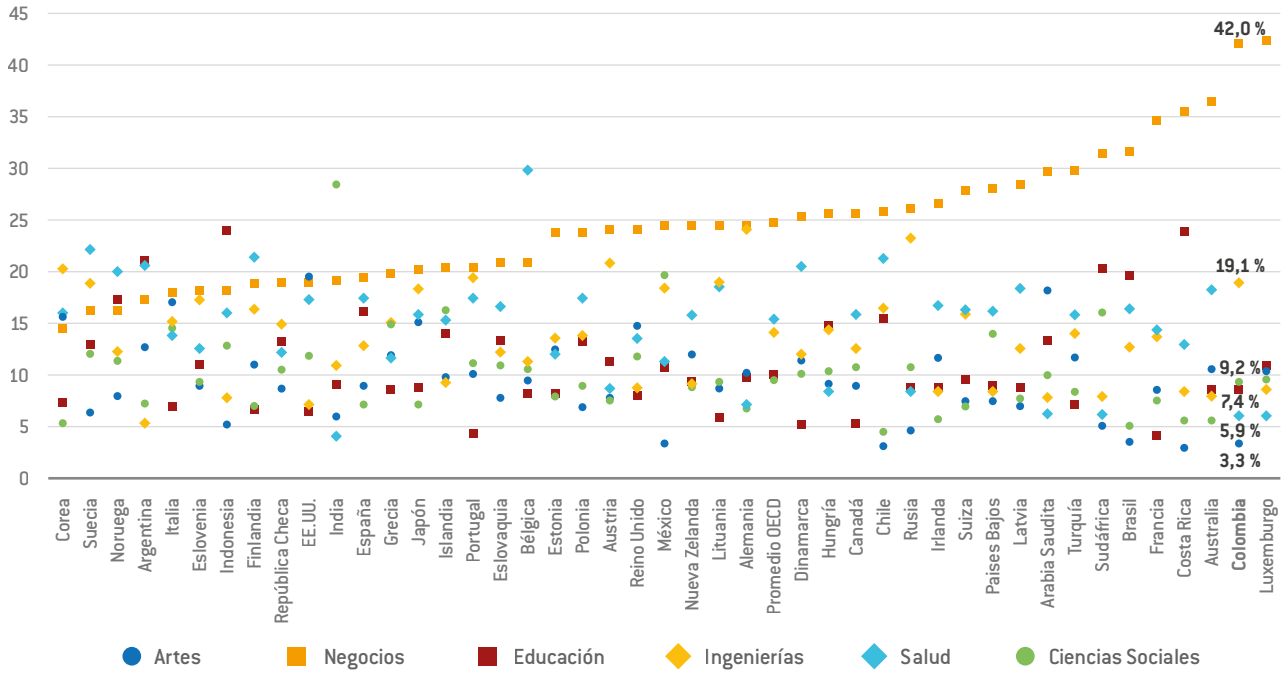
del conocimiento es en ambos casos la segunda más alta de la OCDE (Gráfica 11).

De acuerdo con Forero *et al.* (2021), la mayor concentración y crecimiento en el número de graduados en estos campos de conocimiento no corresponde con las dinámicas de demanda laboral, en tanto la variación en el número de ocupados con estudios de posmedia con formación en estas áreas en los periodos 2002 y 2019 ha sido negativa. Por lo tanto, asegurarse de que los sistemas educativos estén alineados y respondan rápidamente a las necesidades de formación que demanda el sector productivo favorecería la empleabilidad, minimizaría los descalces de habilidades y mejoraría la resiliencia de la población ocupada a cambios en la demanda laboral.

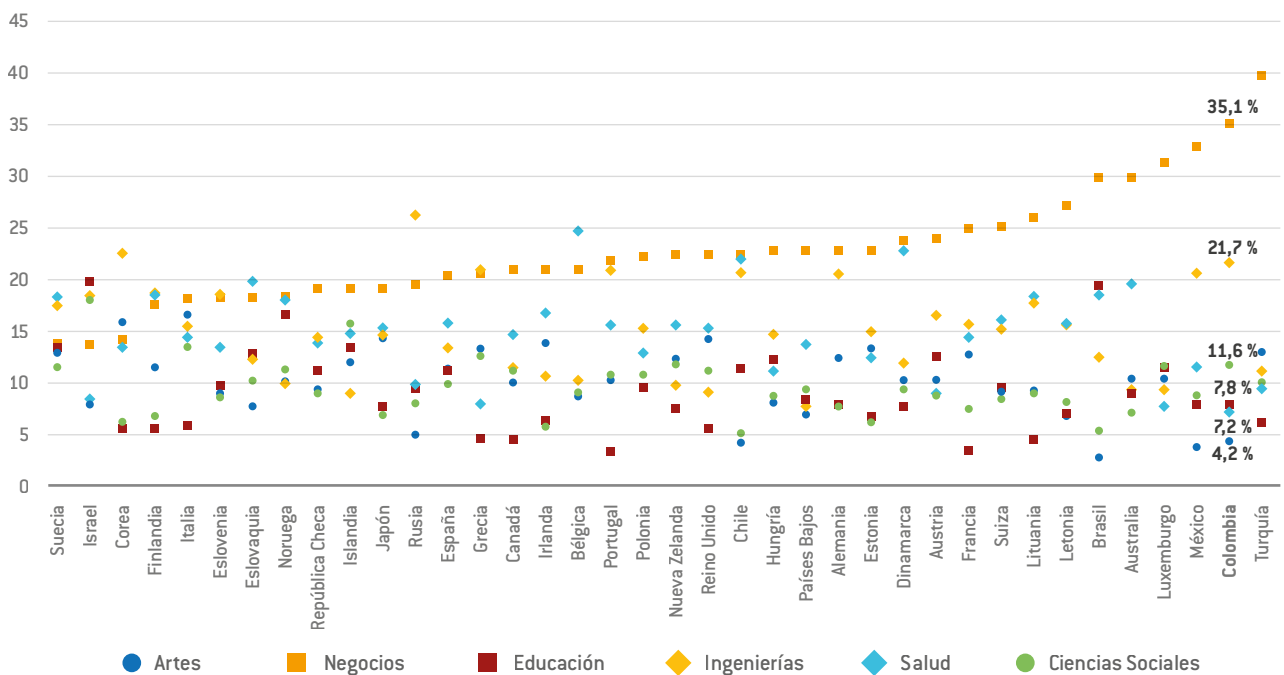
Gráfica 11. Graduados y matriculados en educación posmedia por área de conocimiento. Colombia y países seleccionados, 2020.

La proporción de graduados y matriculados en la educación posmedia en el área de negocios y ciencias sociales es significativamente más alta que el promedio OCDE.

11a. Graduados de la educación posmedia por área de conocimiento (% del total). Colombia y países seleccionados, 2020.



11b. Matriculados en la educación posmedia por área de conocimiento (% del total). Colombia y países seleccionados, 2020.



Fuente: OCDE (2021).

Recomendaciones

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

La educación dual²⁵ fue reconocida como una modalidad educativa y formativa en el país a través del Decreto 1330 de 2019, y en los últimos años se han hecho esfuerzos para desarrollar estrategias de política para su fomento en el país. Por un lado, en el marco de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación se creó la Mesa Nacional de Formación Dual, con el fin avanzar en la propuesta y construcción de los lineamientos de política pública para promover la modalidad. Así mismo, el CONPES 4023 de 2021 incluye como una acción el desarrollo de una estrategia de promoción de la modalidad dual que facilite la articulación de la oferta educativa superior con actores territoriales y sectores económicos estratégicos, lo que a su vez favorecería la empleabilidad, la reactivación económica y la competitividad regional²⁶.

El sector privado también ha liderado iniciativas para promover la modalidad dual en Colombia. En 2019 la empresa Nestlé, en alianza con Mineducación, Mintrabajo y MinCIT, lanzó un programa piloto de formación dual que busca acercar a los sectores académico y productivo a través del diseño conjunto de programas curriculares en los niveles técnico profesional y tecnológico bajo esta modalidad. Las empresas interesadas en participar en el piloto se han vinculado 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).

De acuerdo con Scepanovic y Martín-Artiles (2020), el éxito de la modalidad dual para alcanzar objetivos relacionados con el cierre de brechas de capital humano, aumentar la productividad laboral y facilitar el tránsito de los jóvenes hacia el mercado laboral requiere resolver problemas de coordinación entre el sector público, el sector privado y los aprendices, relacionados con el contenido de los programas académicos (en tanto debe

garantizarse simultáneamente el cumplimiento de criterios de pertinencia y calidad) y la fuente de los recursos que financian los programas, particularmente lo correspondiente al entrenamiento en las empresas. Por lo tanto, se recomienda:

1. Identificar los cambios normativos necesarios para que se pueda extender la modalidad dual en el país, de modo que el vínculo entre las instituciones educativas y la empresa pueda hacerse a través de figuras más flexibles y acordes con la alternancia académica propia de la educación dual, en comparación con la alternativa del contrato de aprendizaje²⁷ (CPC, 2020).
2. Definir los parámetros y mecanismos para el aseguramiento de la calidad de los programas duales, en concordancia con lo establecido en el Decreto 1330 de 2019²⁸.
3. 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.
4. 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 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.

Con el fin de avanzar en el proceso de poblamiento del Catálogo Nacional de Cualificaciones (CNC), y con ello en la consolidación del MNC como un referente para el diseño curricular de programas tanto en la vía de cualificación educativa como en la del subsistema de formación para el trabajo y la de reconocimiento de aprendizajes previos, es necesario continuar con el proceso de levantamiento y actualización de los catálogos

25. La educación dual es una modalidad de enseñanza en la que el aprendizaje se encuentra orientado al trabajo práctico y cuyo diseño curricular se basa en las necesidades de formación específicas de las empresas. Bajo esta modalidad, los estudiantes alternan su ciclo de formación entre la instrucción teórica en una institución educativa y el entrenamiento práctico en una empresa. Este esquema ha sido implementado en países como Alemania, Suiza, Austria y Francia, y ha mostrado ser efectivo en la reducción de brechas de habilidades y el desempleo juvenil (Scepanovic y Martín-Artiles, 2020).

26. A estos esfuerzos se suma la creación en 2019 de la Mesa Nacional de Formación Dual en el marco de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación, que tiene como fin avanzar en la propuesta y construcción de los lineamientos de política pública para la implementación de la formación dual.

27. De acuerdo con Fazio *et al.* (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 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.

28. A través de la Resolución 021795 del 19 de noviembre de 2020 se establecieron los parámetros de autoevaluación, verificación y evaluación reglamentadas en el Decreto 1330 de 2019 para la obtención, modificación y renovación de registro calificado.

de cualificación de las 26 áreas de cualificación que definen la estructura del CNC.

En este sentido, y buscando responder a las necesidades de talento humano del sector productivo, el PND 2018-2022 y los Pactos por el Crecimiento y el Empleo (sumado a lo establecido en los documentos CONPES 3866 de 2016 y 3982 de 2020) priorizaron la elaboración de catálogos de cualificaciones en sectores considerados estratégicos, como construcción, turismo, moda y químico farmacéutico, la actualización del catálogo del sector TIC y el abordaje de los sectores de la economía naranja relacionados con las creaciones funcionales, las industrias culturales y las artes y el patrimonio. A la fecha, se han publicado 10 catálogos sectoriales²⁹, y se proyecta publicar cuatro catálogos adicionales antes de finalizar el 2021³⁰. Este trabajo ha hecho posible el poblamiento de manera completa de ocho de las 26 áreas de cualificación del CNC.

Para poder dar continuidad al proceso de construcción de los catálogos de cualificaciones, se recomienda:

1. Consolidar la ruta metodológica unificada para el diseño de cualificaciones que fue concertada en 2019 entre Mineducación, Mintrabajo, MinCIT y el SENA, con seguimiento del DAPRE y acompañamiento de DNP en su papel de secretaría técnica del Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CGERH). La estructura general de la ruta describe de forma secuencial y ordenada los pasos que deben seguirse en la elaboración de las estructuras de cualificación que serán el referente para el diseño de la oferta educativa y formativa. Sin embargo, aún no se han definido algunos aspectos técnicos específicos, lo que requerirá de concertaciones interinstitucionales para garantizar que la ruta pueda ser aplicada en las tres vías de cualificaciones y se garantice la coherencia de necesidades y objetivos que promueve el Sistema Nacional de Cualificaciones.
2. Asegurar el flujo de recursos estatales necesarios para elaborar y actualizar los catálogos sectoriales de cualificación a través de apropiaciones presupuestales en sectores como el educativo, el sector trabajo y el sector industria y comercio en cada vigencia presupuestal, mientras se materializa la creación de la entidad que administrará y operará el MNC (borrador del decreto reglamentario del MNC). Esto

podría estar acompañado de la gestión de recursos de la cooperación internacional en caso de que sea necesario suplir la contrapartida del sector productivo.

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

Desde 2017 Mineducación ha puesto en marcha una estrategia nacional de socialización y pedagogía para fomentar el diseño de oferta educativa basada en cualificaciones. Esto ha permitido que, a la fecha, 21 IES públicas y privadas hayan desarrollado 22 programas en nivel técnico profesional y tecnológico basados en cualificaciones –nueve de los cuales cuentan con registro calificado– y consolidar una metodología para facilitar la adopción del MNC por parte de las IES.

Con el fin de aumentar el alcance de la estrategia, en 2021 Mineducación lanzó una convocatoria para brindar acompañamiento técnico y metodológico para el diseño de programas basados en cualificaciones dirigido a IES que, de forma voluntaria, decidieran vincularse al proceso, en concordancia con el principio de autonomía universitaria (Ley 30 de 1992). Al cierre de la convocatoria se recibieron 67 postulaciones de un total de 301 IES, de las cuales fueron seleccionadas 35.

Pese a que estos avances dan cumplimiento a las metas sectoriales en la materia, garantizar que el MNC constituya una herramienta efectiva para aumentar la pertinencia educativa requiere ampliar significativamente el número de programas educativos y formativos en todos los niveles del MNC, incluyendo la educación superior universitaria (niveles 6, 7 y 8). Para lograrlo se recomienda, además de continuar con los esfuerzos pedagógicos y de fomento a las IES, (1) elaborar guías técnicas y pedagógicas de referencia para que el proceso de registro calificado que surten las IES ante la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces) sea eficiente y bajo criterios claros en relación con la oferta basada en cualificaciones; (2) desarrollar una estrategia de capacitación del talento humano en el diseño de oferta basada en calificaciones, en tanto la limitada oferta de personal con conocimientos técnicos acerca del MNC y el SNC en el país

29. Los catálogos abordan los sectores y subsectores agrícola, pecuario, construcción, infraestructura, electrónica, minas, logística, transporte, tecnologías de la información, industrias culturales (economía naranja), creaciones funcionales (economía naranja), aeronáutico, educación y salud. 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.

30. En el segundo semestre 2021 se publicarán los catálogos que abordan los sectores químico, farmacéutico, moda, turismo y artes y patrimonio (economía naranja).

constituye una barrera al escalamiento del proceso de diseño de programas en las IES.

Coordinación público-privada. Fortalecer el vínculo entre la educación media y el Marco Nacional de Cualificaciones.

Cerca de la mitad de los egresados de la educación media en Colombia transita 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, 2020).

Dado lo anterior, se recomienda avanzar en el diseño de la estrategia para promover la articulación de la educación media con la educación superior y el mercado laboral, que fue incluida en el PND 2018-2022 y está a cargo de Mineducación, Mintrabajo y el SENA. Teniendo en cuenta el carácter inclusivo del MNC³¹, tal y como se espera sea consignado en el decreto reglamentario de dicho marco, es necesario garantizar que esta propuesta tenga en cuenta los elementos técnicos y la información sectorial proporcionada por los catálogos de cualificaciones y componentes del SNC como 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.

Por su parte, el sector privado podría aportar al fortalecimiento de la media técnica y al aumento de su pertinencia a través de una mayor oferta de pasantías y prácticas para estudiantes en este nivel educativo, lo que le permitiría vincularse al proceso de diseño y validación de las mallas curriculares.

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

El PND 2018-2022 no solo define la estructura del SNC³²; además, establece como una de las metas compartidas de los sectores educación y trabajo la definición de su esquema de institucionalidad y gobernanza. Sin embargo, el avance diferencial en el diseño y puesta en marcha de sus componentes y subsistemas ha hecho necesario definir sus propias arquitecturas de gobernanza de forma paralela, tal y como ha quedado consignado en los borradores de sus decretos reglamentarios, algunos de los cuales ya han sido expedidos³³. Si bien se han hecho esfuerzos para garantizar que estas estructuras estén articuladas a través del trabajo que se realiza en el marco del CGERH del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), es necesario garantizar que existan claros vínculos normativos entre los componentes del SNC.

Por lo anterior, se recomienda avanzar en la definición del esquema de institucionalidad y gobernanza del SNC. Esto permitiría asegurar su sostenibilidad y agilizar los procesos de reglamentación de cada componente, lo que favorecería la eficiencia administrativa y normativa del Estado (CPC, 2020). Tal acción es particularmente importante en el contexto fiscal que atraviesa el país por efecto del COVID-19 y lo consignado en la Ley 2155 de 2021 (Ley de Inversión Social), 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.

31. Por sus características, el MNC en Colombia es inclusivo, no abarcativo y flexible. El MNC es inclusivo en tanto su cobertura contiene todas las ocupaciones, sectores económicos y niveles o subsistemas educativos y formativos.

32. 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.

33. A la fecha, se han publicado borradores de los decretos del Subsistema de Formación para el Trabajo, el Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias, y el de Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP) como vía de cualificación en el marco del SNC –los cuales serán considerados adiciones al Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo (Decreto 1072 de 2015)–, y se encuentra en trámite de sanción presidencial el decreto reglamentario del MNC. Además, se expidió el decreto por el que se adopta la Clasificación Única de Ocupaciones para Colombia (CUOC) (Decreto 654 de 2021).

Educación en la recuperación económica y social

Colombia enfrenta un enorme reto relacionado con el impacto que la crisis del COVID-19 sobre su sistema educativo y formativo, lo cual podría afectar el crecimiento económico de largo plazo. Niños, niñas, adolescentes y jóvenes han sufrido afectaciones en sus trayectorias de aprendizaje debido al cierre de colegios. Además, han enfrentado afectaciones físicas y emocionales que menoscaban su capacidad de construir un futuro más productivo, que les abra las puertas de la formalidad y la movilidad social.

De acuerdo con Hanushek y Woessmann (2020), las pérdidas de aprendizaje asociadas al cierre de centros educativos y la adopción de esquemas de aprendizaje remoto por causa de la pandemia tendrán impactos tanto para las personas como para los países. Se estima que los estudiantes que se han visto afectados por los cierres de colegios pueden experimentar reducciones en su nivel de ingresos esperado a lo largo de su vida, lo que a su vez se traduciría en pérdidas de hasta 1,5 % del PIB. Estos efectos adversos podrían amplificarse en función del tiempo que tome retomar la presencialidad educativa y del enfoque que se adopte para remediar posibles pérdidas de aprendizaje.

Así mismo, el impacto de la crisis por el COVID-19 en el progreso educativo y la acumulación de capital humano será más pronunciado en el caso de los más vulnerables.

Diferencias que precedían la pandemia tanto en términos de acceso a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC) como en la capacidad de los hogares para destinar tiempo y recursos para acompañar el proceso educativo de niñas, niños, adolescentes y jóvenes determinan la magnitud de las afectaciones y la capacidad para mitigarlas, por lo que se espera que las brechas educativas se sigan ampliando (Banco Mundial, 2021).

En el caso de Colombia, datos de la Encuesta de Calidad de Vida indican que la proporción de hogares que tenían acceso a internet a través de conexión fija o móvil en 2020 era 56,5 % (un aumento de 4,6 pp con respecto a 2019), si bien se registraban marcadas diferencias regionales (66,6 % en cabeceras frente a 23,9 % en los centros poblados y área rural dispersa). Por su parte, solo el 39,3 % de los hogares a nivel nacional tienen computador o tableta (48,2 % en las cabeceras y 10,4 % en el área rural). El acceso a TIC, en el contexto del aprendizaje remoto, determinó en buena medida el grado de interacción directa al que pudieron acceder los estudiantes y por lo tanto, la calidad de la instrucción recibida.

Dado lo anterior y lo expuesto a lo largo de este capítulo, acelerar el regreso a la presencialidad, remediar las pérdidas de aprendizaje y reducir la deserción deben ser prioridades en la agenda de política pública y de toda la sociedad.

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

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 de cara al 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.
Establecer el plazo en el que se definirá la institucionalidad y gobernanza de largo plazo del Marco Nacional de Cualificaciones	2021	El borrador del decreto que reglamenta el MNC estableció un plazo de 12 meses para que el Comité Ejecutivo de dicho marco proponga la institucionalidad y gobernanza que lo administrará y operará de manera permanente, la cual debe ser previamente definida por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación.	La creación de nuevas entidades en el orden nacional puede verse limitada por la situación fiscal del país y la política de austeridad en el gasto contemplada por la Ley 2155 de 2021 (Ley de Inversión Social).

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
Implementar una estrategia integral para atender a los estudiantes 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
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 e ICBF	Acción pública
Avanzar en la implementación de la jornada única en la educación básica y media	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	Acción pública
Desarrollar una estrategia integral para atender a los jóvenes en riesgo de deserción en la educación superior	La deserción impacta negativamente en 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
Consolidar la oferta educativa y formativa virtual en el nivel posmedia	La educación virtual de calidad permitiría mejorar el acceso a la educación superior y reducir el riesgo de deserción.	Dirección de Fomento de la Educación Superior de Mineducación	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 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
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

Continúa

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
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 capital humano altamente calificado 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
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
Fomentar el diseño de programas educativos en la modalidad de educación dual	La educación dual 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
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, así como 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 en el diseño de oferta educativa y formativa y para el reconocimiento de aprendizajes previos	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
Fortalecer el vínculo entre la educación media y 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
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, MinCI, gremios, cámaras de comercio y comisiones regionales de competitividad	Acción pública

Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
<p>Acelerar la reapertura segura y masiva de colegios, servicios a la primera infancia e instituciones educativas</p>	<p>Los niños, niñas y adolescentes han sufrido afectaciones en sus trayectorias de aprendizaje; además, enfrentan afectaciones físicas y emocionales que constituirán barreras hacia la movilidad social y el bienestar. Esto afectará la productividad y el crecimiento económico.</p>	<p>Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media de Mineducación, DNP y secretarías de educación</p>	<p>Coordinación público-privada</p>
<p>Acelerar la reapertura segura y masiva de instituciones de educación superior</p>	<p>Los jóvenes han visto afectadas sus trayectorias de aprendizaje, y se pudo haber aumentado el riesgo de deserción.</p>	<p>Viceministerio de Educación Superior de Mineducación</p>	<p>Coordinación público-privada</p>
<p>Desarrollar una estrategia para la recuperación de aprendizajes perdidos por efecto de la pandemia</p>	<p>La crisis por el COVID-19 no solo resultará en menores niveles de aprendizaje, sino que ampliará la desigualdad de aprendizajes dentro y entre países.</p>	<p>Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media de Mineducación, DNP, ICFES y secretarías de educación</p>	<p>Acción pública</p>
<p>Reducir los rezagos en la publicación de indicadores educativos, diseñar indicadores de seguimiento de alta frecuencia y hacer mayor difusión a los datos oficiales</p>	<p>Esto permitiría aumentar la pertinencia en la atención y focalización, mejorar el diseño de programas y proyectos para atender la deserción y la falta de cobertura y acceso a la educación de calidad, y promover la transparencia y veeduría ciudadana.</p>	<p>Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media de Mineducación, DNP, DANE y secretarías de educación</p>	<p>Acción pública</p>

REFERENCIAS

- 1 Abadía, L., Bernal, G., Gómez, S., Díaz, S., Astorga, L., Monsalve, D., . . . Garzón, O. (2020a). *Hechos y recomendaciones para enfrentar los efectos negativos del COVID-19 en la educación colombiana*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Javeriana.
- 2 Abadía, L., Gómez, C., Díaz, S., Bernal, G., Vega, C. y Garzón, O. (2020b). *Educación superior en tiempos de COVID-19: Estado del arte y perspectivas*. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad Javeriana.
- 3 Abadía, L., Gómez, S. y Cifuentes, J. (2021a). *Gone with the pandemic: effects of COVID-19 on academic performance in Colombia*. *Vniversitas Económica*, 21(4).
- 4 Abadía, L., Gómez, S. y Cifuentes, J. (2021b). *Saber11 en Tiempos de Pandemia: ¿Quiénes fueron los más afectados?* Pontificia Universidad Javeriana, Departamento de Economía.
- 5 Álvarez-Marínelli, 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*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 6 ANIF. (2015). *Costos no salariales en Colombia pos-Ley 1607 de 2012* [Archivo pdf]. <https://acopi.org.co/wp-content/uploads/2018/05/Anif-ACOPI-Sobrecostos.pdf>
- 7 Ávila, L. P., García, S. y Maldonado, D. (2021). *Reapertura de colegios de la Asociación Alianza Educativa: Sistematización del proceso y lecciones aprendidas*. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo y Alianza Educativa.
- 8 Azevedo, J. P. (2020). *Learning Poverty: Measures and Simulations* (Policy Research Working Paper N.o 9446). Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34654> License: CC BY 3.0 IGO.
- 9 Azevedo, J. P., Gutiérrez, M., de Hoyos, R. y Saavedra, J. (2021). The Unequal Impacts of COVID-19 on Student Learning. En Reimers, F. M. (Ed.), *Primary and Secondary Education During COVID-19* (pp. 421-459). Banco Mundial.
- 10 Baker, R. S., Berning, A. W., Gowda, S. M., Zhang, S. y Hawn, A. (2019). Predicting K-12 Dropout. *Journal of Education for Students Placed at Risk (JESPAR)*, 25(1). <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10824669.2019.1670065>
- 11 Banco Mundial. (2018). *Learning to Realize Education's Promise* (World Development Report 2018). Banco Mundial.
- 12 Banco Mundial. (2020a). *COVID-19: Impacto en la educación y respuestas de política pública*. Grupo Banco Mundial.
- 13 Banco Mundial. (2020b). *Impactos de la crisis del COVID-19 en la educación y respuestas de política pública en Colombia*. Grupo Banco Mundial.
- 14 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). Universidad de los Andes.
- 15 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).
- 16 Bos, M., Minoja, L. y Dalaison, W. (2020). *Estrategias de reapertura de escuelas durante COVID-19*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 17 Brun-Schammé, A. y Rey, M. (2021). *A new approach to skills mismatch* (OECD Productivity Working Papers N.o 24). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e9563c2a-en>
- 18 Carvalho, S., Rossiter, J., Angrist, N., Hares, S. y Silverman, R. (2021). *Planning for School Reopening and Recovery After COVID-19. An Evidence Kit for Policymakers*. Center for Global Development.
- 19 CEDE. (Abril de 2009). *Deserción en educación superior: determinantes y recomendaciones de política* (Notas de Política N.o 1). Universidad de los Andes.
- 20 CPC. (2020). *Informe Nacional de Competitividad 2020-2021*. Consejo Privado de Competitividad.
- 21 Cruz-Aguayo, Y., Hincapié, D. y Rodríguez, C. (2020). *Profesores a prueba: Claves para una evaluación docente exitosa*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 22 DANE. (2021a). *Cifras de Pobreza Multidimensional. Indicador de Inasistencia Escolar*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>
- 23 DANE. (2021b). *Fuerza laboral y educación 2020*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/fuerza-laboral-y-educacion>
- 24 DNP. (2021). *Balance de resultados 2020 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*.
- 25 Fazio, M., Fernández-Coto, R. y Ripani, L. (2016). *Aprendices para el siglo XXI ¿Un modelo para América Latina y el Caribe?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- 26 Forero, D. y Saavedra, V. (2019). *Los 10 pasos para hacer de Colombia la más educada de América Latina*. Fedesarrollo.
- 27 Forero, D., Saavedra, V. y Fernández, C. (2021). El futuro de la Educación en Colombia. En: *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*. Fedesarrollo.
- 28 Fundación Empresarios por la Educación (2021). *Observatorio ExE de Gestión Educativa. Avance de la reapertura en Colombia*. Fundación Empresarios por la Educación. <https://www.obsgestioneducativa.com/reapertura-datos/>
- 29 Gammarano, R. (2020). *Education pays off, but you have to be patient* (Spotlight on Work Statistics N.o 10). ILOStat.

- 30 García Jaramillo, S., Maldonado, D. y Rodríguez, C. (2018). *Educación básica y media en Colombia: diagnóstico y recomendaciones de política* (Documento de Trabajo EGOB N.o 56). Universidad de los Andes.
- 31 González-Velosa, C., Rucci, G., Sarzosa, M. y Urzúa, S. (2015). *Returns to Higher Education in Chile and Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 32 Hanushek, E. A. (2012). Education Quality and Economic Growth. En Minitier, B. (Ed.), *The 4 solution. Unleashing the economic growth that America needs* (pp. 226-239). Crown Business.
- 33 Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2020). *The economic impacts of Learning Losses*. OCDE
- 34 Hincapié, D. (2016). *Do Longer School Days Improve Student Achievement? Evidence from Colombia* (IDB Working Paper Series N.º IDB-WP-679). Banco Interamericano de Desarrollo.
- 35 ICFES. (2021). *Informe Nacional de resultados del examen Saber 11º 2020* (Vol. I).
- 36 Kupets, O. (2015). Skill mismatch and overeducation in transition economies. *IZA World of Labor*, 2015, 224. 10.15185/izawol.224.
- 37 Manpowergroup (2021). *Talent Shortage Study 2021*. ManpowerGroup.
- 38 Marinelli, H., Arias, E., Bergamashi, A., Lopez, A., Noli, A., Ortiz, M., . . . Viteri, A. (2020). *La educación en tiempos del coronavirus*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 39 Meisel Roca, A. y Granger, A. (2021). Transición demográfica y sus consecuencias en la matrícula universitaria en Colombia. *Economía & Región*, 14(1), 1-34. <https://doi.org/10.32397/er.vol14.n1.1>
- 40 Mineducación. (2017a). *Bases Curriculares para la Educación Inicial y Preescolar*.
- 41 Mineducación. (2017b). *Plan decenal de educación 2016-2026*. Ministerio de Educación.
- 42 Mineducación. (Marzo de 2018). *Referentes de calidad: una propuesta para la evolución del Sistema de Aseguramiento de Calidad*.
- 43 Mineducación. (2021a). *Datos abiertos MEN*. <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-57277.html?noredirect=1>
- 44 Mineducación. (2021b). *Informe al Congreso 2020-2021*. Mineducación.
- 45 Mineducación. (2021c). *Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano SIET*. <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-353023.html?noredirect=1>
- 46 Mineducación. (2021d). *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES*. Mineducación <https://snies.mineduccion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Resumen-indicadores-Educacion-Superior/>
- 47 Laboratorio de Economía de la Educación (LEE). (2021). *Informe N.º 40 Tránsito Inmediato a Educación Superior*. <https://economiadelaeducacion.org/docs/>
- 48 OCDE. (2012). *Revisión de políticas nacionales de educación: la educación superior en Colombia*. OCDE.
- 49 OCDE. (2016a). *Education in Colombia Highlights 2016*. OCDE.
- 50 OCDE. (2016b). *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*. OCDE. https://www.oecd-ilibrary.org/employment/getting-skills-right-assessing-and-anticipating-changing-skill-needs_9789264252073-en
- 51 OCDE. (2016c). *Revisión de políticas nacionales en educación. La educación en Colombia*. OCDE.
- 52 OCDE. (2021). *Indicator B5. Who is expected to graduate from tertiary education?* <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c1e9f22a-en/index.html?itemId=/content/component/c1e9f22a-en>
- 53 Radinger, T., Echazarra, A., Guerrero, G. y Valenzuela, J. P. (2018). *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*. OCDE.
- 54 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). Universidad de los Andes.
- 55 Scepanovic, V. y Martín-Artiles, A. (2020). Dual training in Europe: a policy fad or a policy turn? *Transfer: European Review of Labour and Research*, 26, 15-26. 10.1177/1024258919898317.
- 56 Unesco. (2021). *Unesco Institute for Statistics, Data Centre*. <https://www.re3data.org/repository/r3d100012087>
- 57 Unesco, Banco Mundial y Unicef. (2021). *Misión: Recuperar la educación en 2021*. <https://www.unicef.org/media/98876/file/Mision%20:%20Recovering%20Education%20in%202021.pdf>
- 58 Willyard, C. (2021). COVID and schools: the evidence for re-opening safely. *Nature*. <https://www.nature.com/articles/d41586-021-01826-x>