

## Resumen ejecutivo

# Reflexiones innegociables en educación básica y media para 2018-2022

Manifiesto Fundación Empresarios por la Educación

Marzo 2018



En épocas de polarización y campañas políticas, hoy existe consenso alrededor de pocos elementos en Colombia. Uno de ellos es que la educación debe ser una prioridad en el cuatrienio 2018-2022. Sin embargo, el sistema hoy se encuentra en un estado precario: aunque tener acceso a una educación de calidad es un derecho de todos los colombianos, ese no es el caso. A pesar de que los últimos años han dejado buenas noticias para el sector, la realidad es que aún queda un largo camino por recorrer en tres dimensiones: calidad de los aprendizajes, cierre de brechas e inversión con eficiencia. La Fundación Empresarios por la Educación (FExE) ha desarrollado este informe con el fin de motivar un debate técnico sobre la educación básica y media en Colombia.

## **CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES**

Escolarización no es sinónimo de aprendizaje<sup>a</sup> y las diferentes pruebas realizadas nacional e internacionalmente muestran resultados agrídulces para Colombia. A nivel internacional, Colombia logró mejoras superiores a sus pares latinoamericanos en las pruebas PISA entre 2006 y 2015 (mejora equivalente a 70% de un año de estudio). Sin embargo, permanecemos en los últimos puestos dentro de los que presentan la prueba, y mejorando al ritmo actual, Colombia escasamente pasaría de tener resultados “pobres” a “aceptables” para finales del próximo gobierno y, según la UNESCO, le tomaría a Colombia más de 30 años alcanzar un nivel medio de aprendizaje de conformidad con el estándar OCDE.

### **Buscando entender la crisis de aprendizaje actual, FExE llama la atención sobre cuatro elementos:**

#### **Maestros:**

No cuentan con apoyo profesional para mejorar su quehacer pedagógico, didáctico y disciplinar en el aula. Tener un buen maestro implica más de un año escolar en diferencias de aprendizaje para un estudiante, así como tener un maestro de bajo desempeño implica dominar en promedio un 50% o menos del currículo escolar.

#### **Directivos:**

No tienen apoyo ni visibilidad y no existe una carrera para los directivos docentes en Colombia. Las ofertas para formación directiva son muy limitadas y no tienen la profundidad necesaria en términos de su liderazgo pedagógico. Esto es consecuencia de una escasa diferenciación entre las estructuras de apoyo a los docentes y a los directivos.

#### **Estudiantes:**

En Colombia, menos de la mitad (48,6%) de los niños y niñas menores de 6 años se benefician de algún tipo de programa de primera infancia, con amplias diferencias entre niveles socioeconómicos. Adicionalmente, se ha demostrado que problemas emocionales asociados con factores como la falta de apoyo en el hogar, problemas de nutrición, violencia intrafamiliar o experiencias traumáticas, pueden tener tanto impacto como factores económicos. El estudio de McKinsey & Company sobre los resultados de las pruebas PISA en Latinoamérica confirma los hallazgos de otros estudios que evidencian que tener altas expectativas y mayores niveles de motivación personal es fundamental para el aprendizaje. En este ámbito, es fundamental medir el progreso de los estudiantes en competencias básicas e incluir, de cara a los retos que enfrenta el país, la dimensión socioemocional<sup>b</sup>.

#### **Condiciones:**

La mayoría de los estudiantes en Colombia no cuenta con ambientes dignos para el aprendizaje. A nivel urbano no se cuenta con la infraestructura física adecuada y mucho menos para garantizar la implementación de la *Jornada Única*. A nivel rural, se carece tanto de infraestructura física como de servicios de saneamiento básico. Por otro lado, se deben fortalecer las capacidades de la comunidad educativa para generar un clima escolar que facilite los aprendizajes que se viven en la escuela, vista a través de dos lentes: 1) El mejoramiento, buen uso, apropiación y sostenibilidad de los ambientes físicos; y 2) La convivencia y el trabajo participativo en la escuela.

a Banco Mundial. Learning to Realize the Education Promise. World Development Report 2018.

b Según una investigación de UIS (Unesco Institute of Statistics) y The Center for Universal Education at Brookings, es necesario considerar el aprendizaje de los estudiantes en siete dimensiones, entre ellas la social y emocional, lo que impulsaría de manera significativa el aprendizaje de los estudiantes.

**Para mejorar la calidad y sentido de los aprendizajes sugerimos enfocar esfuerzos en los siguientes frentes:**

1. Redoblar esfuerzos en formación, evaluación y plan de la carrera docente, haciendo de los maestros los mejores estudiantes, incentivados hacia el aprendizaje de los niños.
2. Promover el desarrollo de una carrera directiva enfocada en liderazgo pedagógico.
3. Proveer los a estudiantes una formación más integral, pertinente y con apoyo para motivarlos a aprender a lo largo de la vida y a tener altas expectativas sobre sus capacidades.
4. Promover el desarrollo de competencias con pedagogías que permitan disminuir la deserción la repitencia y que conecten a los estudiantes con las necesidades de sus contextos.
5. Desarrollar ambientes dignos para el aprendizaje.
6. Mejorar las capacidades de gestión de las entidades nacionales y regionales y dirigir las hacia el aprendizaje.

**Todo esto reforzado por un esfuerzo por definir metas alcanzables pero ambiciosas para el sector, frente a las cuales planteamos en este documento algunas preguntas clave a los candidatos.**

## CIERRE DE BRECHAS

La desigualdad en Colombia es multidimensional: existen inequidades regionales, étnicas, de género y de ingreso, entre otras. Al respecto, las pruebas PISA reflejan las grandes brechas: se estima que de seguir al mismo ritmo de los últimos años, Colombia pasará a ser el país con mayores brechas entre sus pares para finales del próximo gobierno. Los resultados de las pruebas SABER son aún más preocupantes, pues se observó que las brechas entre niños de quinto y noveno grado de distintos niveles socioeconómicos aumentaron entre 2009 y 2017.

### **Población rural y rural dispersa:**

Cerca de 1 de cada 4 colombianos hace parte de la población rural y el 44% de esta población se encuentra en situación de pobreza multidimensional. Para 2016, el promedio de años de educación en una zona rural fue de 5,5 años, mientras que en una zona urbana fue de 9,6. Hoy, 5 millones de niños de todas las edades están fuera del sistema en el país, de acuerdo con las proyecciones de población del DANE (Censo 2005).

Persisten las brechas en términos de capital humano: los docentes en escuelas rurales trabajan con muy pocos recursos y tienen niveles menores de formación. En cuanto al capital físico, la infraestructura de las escuelas rurales tiene brechas básicas en acceso a servicios de saneamiento básico. El impacto del conflicto armado sobre el sistema es tremendo. Una de cada tres víctimas es niño. Las Secretarías de Educación no cuentan en su mayoría con recursos humanos, técnicos y financieros que les permitan acompañar a la totalidad de sedes educativas de sus territorios.

### **Pobreza en las ciudades:**

En las ciudades también se observan diferencias marcadas entre colegios de altos y bajos ingresos, que también explican la dificultad del país para cerrar brechas de ingresos. Estas tendencias pueden ilustrarse comparando colegios públicos y privados en las principales ciudades del país. En Bogotá, los colegios públicos tienen cerca de un triple de deserción y de repitencia en comparación con los privados. Por otro lado, los niveles de desempeño también tienen diferencias marcadas: mientras el 75% de los colegios privados en Bogotá tuvo una calificación de A+ o A en Saber 11 de 2015, sólo 13% de los oficiales logró este nivel de calidad. En Medellín se observan tendencias similares, los estudiantes de colegios oficiales tienen tasas significativamente menores de estudiantes en niveles satisfactorios en las pruebas SABER (p.ej., 54% de los estudiantes de quinto grado de colegios privados tiene niveles satisfactorios en matemáticas vs. 24% en los oficiales).

**El cierre de brechas en educación implica poner el foco en los siguientes frentes:**

1. **Política de educación rural.**
2. **Capital humano y físico.**
3. **Programas y pedagogías pertinentes que valoren e incluyan las diversidades y superen las inequidades.**
4. **Capacidad de gestión de las entidades públicas territoriales y nacionales.**

**Todo esto reforzado por un esfuerzo por definir metas alcanzables pero ambiciosas para el sector.**

## **INVERSIÓN CON EFICIENCIA**

Aunque el gasto público en educación aumentó en los últimos años, las dificultades en el sistema muestran que el monto actual aún no es suficiente y que los recursos no están impactando eficientemente el mejoramiento de los aprendizajes ni el cierre de brechas. Países que invierten menos recursos por estudiante como Uruguay o Vietnam tienen resultados significativamente mejores que Colombia. Para avanzar en la búsqueda de soluciones a esta problemática, FExE ha identificado cuatro procesos en los que recomienda al próximo gobierno enfocarse:

### **Inversión en educación:**

En la actualidad existen restricciones fiscales enormes, gran parte de los recursos se invierten en el funcionamiento del sistema y la inversión en mejoramiento tiene un papel residual. Sobre la inversión privada, según la ANDI<sup>c</sup>, el 46% de las empresas cuentan con programas en educación para mitigar los impactos que las decisiones y actividades de sus entidades ocasionan en la sociedad o el medio ambiente. Así mismo, las donaciones del 53% de ellas están destinadas a la educación. La clave en los próximos años será direccionar estos programas a iniciativas que impacten directamente el aprendizaje y el cierre de brechas y evaluar su impacto para entender qué funciona e implementarlo a mayor escala.

### **Asignación de los recursos en educación:**

En lo que corresponde al presupuesto asignado al Ministerio de Educación Nacional, para 2018 se registra un aumento de 3,5 billones en comparación con el año anterior (Decretos 2170 de 2016 y 2236 de 2017), de los cuales 2,8 billones se destinarán a cubrir gastos de funcionamiento y, los demás, a gastos de inversión. Pese al mencionado aumento, la participación de los recursos del Sistema General de Participaciones en el presupuesto del MEN disminuye en 2,5% en comparación con el año 2017. El fortalecimiento de la gestión y dirección del sector educativo, rubros con los que se financia el fortalecimiento de las Secretarías de Educación, se mantiene con una inversión del 0,1% del total de apropiación presupuestal asignado al Ministerio.

### **Utilización de recursos:**

El destino de los recursos del SGP ha venido siendo redefinido en los últimos años. Actualmente, se deben destinar para cubrir los tres componentes básicos del gasto fijo de las ETC: nómina docente, gastos administrativos autorizados y contratación de prestación de servicio. Los costos de nómina representan alrededor del 85% de los costos de prestación del servicio.

### **Mecanismos de descentralización e involucramiento de las comunidades en la política educativa:**

En los últimos años, las fuentes de financiación provenientes del SGP, que es la herramienta de descentralización de recursos, crecieron en menor nivel que las demás, generando un retroceso del proceso de descentralización. Por otro lado, la falta de información y la complejidad en la asignación de recursos genera problemas en transparencia y poco involucramiento con la sociedad civil, lo que, junto con la debilidad institucional a nivel regional, termina fomentando mayores niveles de corrupción.

<sup>c</sup> ANDI y Fundación ANDI. 2017. Encuesta de Arquitectura Social.

**Invertir con eficiencia requiere de concentrar esfuerzos en los siguientes focos:**

- 1. Aprender a invertir para invertir en aprender.**
- 2. Invertir con transparencia, hacer seguimiento al mejoramiento del aprendizaje e involucrar a la comunidad.**
- 3. Mejorar la capacidad de gestión de las entidades públicas territoriales y nacionales.**

**En este contexto invitamos a los candidatos a reflexionar sobre estos innegociables en educación básica y media para 2018-2022, para definir metas ambiciosas pero alcanzables:**

- ¿Cómo aumentar la velocidad y la equidad en la mejora de los aprendizajes invirtiendo en los componentes que mueven la aguja (p.ej., formación de directivos y maestros, desarrollo de competencias básicas y ciudadanas, vinculación de familias y comunidad en pedagogías activas)?
- ¿Cómo lograr que la mayoría de los estudiantes, consistentemente, superen los niveles de aprendizaje?
- ¿Al final de su gobierno será posible conocer y hacer público el estado de la infraestructura, la formación de los maestros y el aprendizaje (en múltiples competencias) de los niños?
- ¿Cómo cerrar brechas de aprendizaje y convivencia entre niveles socioeconómicos a la misma velocidad que los pares en la región?
- ¿Cómo formar y acompañar a los docentes con mayores necesidades de capacitación en el campo (p.ej., profesionalizar a los bachilleres)?
- ¿Qué recursos pueden comprometerse para el mejoramiento de calidad del sistema? ¿Se puede invertir tanto como en Chile o Costa Rica?
- ¿Cómo se puede asegurar que las Entidades Territoriales Certificadas gestionen con eficiencia el 100% de los recursos del SGP?
- ¿Cómo se puede garantizar la continua mejora del sistema bajo el impacto fiscal de programas como *Jornada Única*?
- ¿Cómo se puede guiar a las Entidades Territoriales Certificadas en el manejo eficiente y descentralizado de los recursos con los que cuentan?