

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

Manifiesto  
Fundación Empresarios  
por la Educación

Marzo 2018



© 2018

## FUNDACIÓN EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN

**María Carolina Meza Botero**

Directora Ejecutiva

**Carlos Enrique Cavalier**

Presidente Consejo Directivo

### EDICIÓN

Dirección editorial

**Luz Enith Castro Otálora**

### Edición

**Santiago Matamoros Ferro**

Proyecto independiente

MBA Harvard Business School

### Investigación y textos

Equipo Fundación Empresarios por la Educación

**Diego Arbeláez Muñoz**

**Luz Enith Castro Otálora**

**Julián Moreno Parra**

**Luz Yesenia Moscoso Ramírez**

**María Clara Ortiz Karam**

**Andrea Parra Triana**

### Lectores externos

**María Figueroa Cahnspeyer**

Universidad Externado de Colombia

### Felipe Child

Mc Kinsey & Company Colombia

### Víctor Saavedra

Mc Kinsey & Company Colombia

### Corrección de estilo

**Claudia Bermúdez Vélez**

### Diseño y diagramación

**Alex Chantre**



FUNDACIÓN EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN

[www.fundacionexe.org.co](http://www.fundacionexe.org.co)

[info@fundacionexe.org.co](mailto:info@fundacionexe.org.co)



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

Manifiesto Fundación Empresarios por la Educación

Marzo 2018





## Contenido

<i>Resumen ejecutivo</i> .....	8
<i>Introducción</i> .....	14
<i>Calidad de los aprendizajes</i> .....	17
<i>Cierre de brechas</i> .....	27
<i>Inversión con eficiencia</i> .....	35
<i>Referencias</i> .....	42
<i>Infografía</i> .....	45



## **RESUMEN EJECUTIVO**



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?

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



## INTRODUCCIÓN

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 verdaderamente una prioridad en el cuatrienio 2018-2022. Este consenso se explica por el potencial de la educación como motor de equidad, crecimiento y desarrollo sostenible, por la pertinencia del sector en la construcción de una cultura de paz y reconciliación, y por el aún precario estado actual del sistema en el país: aunque tener acceso a una educación de calidad es un derecho de todos los colombianos, enmarcado en la Constitución y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, ese no es el caso.

A pesar de que los últimos años han dejado buenas noticias para el sector (mejora en pruebas PISA, aumento de cobertura en matrícula y aumento de la inversión pública en educación), aún queda un largo camino por recorrer en tres dimensiones: calidad de los aprendizajes, cierre de brechas e inversión con eficiencia. En términos de calidad de los aprendizajes, aunque la cobertura ha mejorado; los niños van al colegio y no están aprendiendo lo básico para desenvolverse en la sociedad del Siglo XXI. En términos de cierre de brechas, un niño que nace en el campo, que pertenece a una minoría, o que vive en hogares urbanos de bajos ingresos, tendrá acceso a menos servicios educativos, peor infraestructura y menor soporte en el sistema, especialmente si se encuentra en una zona afectada por el conflicto armado, vulnerando en mayor medida su garantía al derecho a la educación. Finalmente, en términos de inversión, el sistema tiene recursos muy limitados y está lejos de utilizarlos de forma ideal, se requiere aprender a invertir para invertir en aprender.

Sabemos que las mejoras en educación toman tiempo y que los retos de aprendizaje, cierre de brechas e inversión con eficiencia no serán resueltos en los próximos cuatro años. Sin embargo, en la coyuntura actual en la que se requiere de múltiples decisiones (p.ej., reforma de la Ley 715 de 2001, revisión de programas de gobierno como *Jornada Única*, implementación de *Plan Especial de Educación Rural*, entre otras), las acciones tomadas por el próximo presidente delinearán un camino importante para el futuro del sector. La Fundación Empresarios por la Educación (FExE) desarrolló este informe para motivar un debate técnico e informado sobre el estado de la educación básica y media en Colombia y sobre los desafíos del sector en cada una de las tres dimensiones mencionadas.

En cada sección, presentaremos una descripción de retos y recomendaciones. Invitamos a los candidatos presidenciales, y al público en general, a reflexionar sobre este contenido. A nivel general, FExE ve la necesidad de redoblar los esfuerzos en el sector, ofrece recomendaciones y sugiere al próximo gobierno plantearse metas ambiciosas en cada frente.





## **CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES**

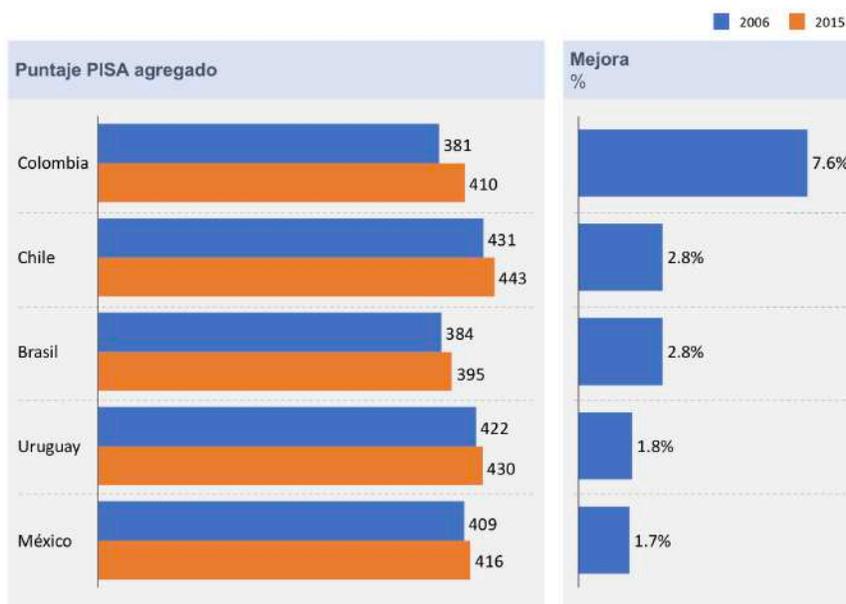
Vivimos una crisis de aprendizaje: los niños van al colegio, pero no aprenden.

## Calidad de los aprendizajes

Escolarización no es sinónimo de aprendizaje<sup>1</sup> y las diferentes pruebas realizadas nacional e internacionalmente muestran resultados agridulces para Colombia. Por un lado, se observa que el país ha mejorado sus niveles de aprendizaje en los últimos años. Por el otro, a pesar de la mejora, se evidencia que la mayoría de los niños del país no aprende según niveles esperados y que, por ende, el sistema en general aún tiene resultados muy pobres.

A nivel internacional, según se observa en la **Gráfica 1**, Colombia logró mejoras superiores a sus pares latinoamericanos en las pruebas PISA entre 2006 y 2015<sup>d</sup> (mejora equivalente a 70% de un año de estudio<sup>e</sup>). Sin embargo, el país sigue en los últimos puestos dentro de los que presentan la prueba. La situación se agrava al abrir el promedio, el percentil 75 de Colombia (es decir el estudiante colombiano que es mejor que tres cuartas partes del país), no supera al percentil 25 de los países en la OCDE y el percentil 25 en Colombia tiene el nivel que tiene un estudiante promedio en Angola, un país con un nivel de ingreso per cápita mucho menor al colombiano<sup>2</sup>. De hecho, al analizar el ingreso por habitante de los países y su desempeño en las pruebas, se observa que Colombia está bajo el nivel que debería tener para su nivel de ingresos<sup>3</sup>. La realidad es que, aun mejorando al ritmo actual, Colombia escasamente pasaría de tener resultados “pobres” a “aceptables”<sup>f</sup> para finales del próximo gobierno (ver **Gráfica 2**) y, según la UNESCO, le tomaría a Colombia más de 30 años alcanzar un nivel medio de aprendizaje de conformidad con el estándar OCDE<sup>4</sup>.

**Gráfica 1: Mejora en puntajes PISA de países pares en la región (2006-2015)**



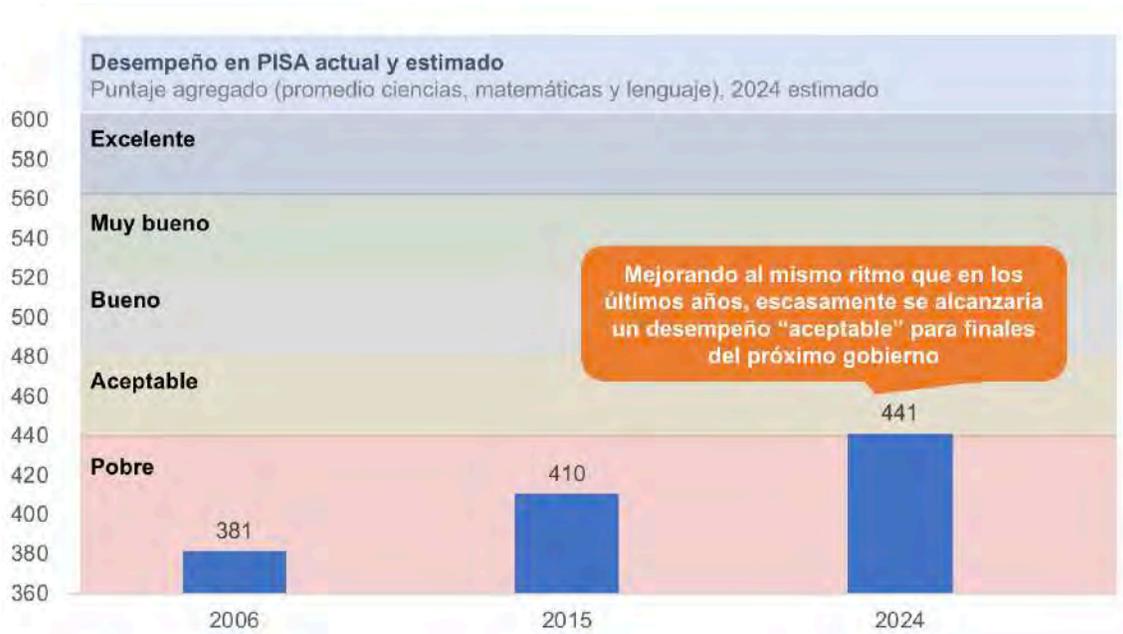
Fuente: Elaboración propia con datos de Centro de Información para las Mejoras de los Aprendizajes. BID. No incorpora Argentina, por dificultades muestrales en PISA 2015.

<sup>d</sup> De acuerdo con puntaje agregado de pruebas de lenguaje, matemáticas y ciencias.

<sup>e</sup> Basado en comentarios en reportes de la OECD en los que citan mejoras en puntos como equivalentes de años de educación; PISA 2015 RESULTS (VOLUME III): STUDENTS' WELL-BEING – OVERVIEW. OECD y PISA in Focus 39.<sup>7</sup> Are grouping and selecting students for different schools related to students' motivation to learn?<sup>8</sup>

<sup>f</sup> Escala adoptada de informe de McKinsey & Company: Drivers of Student Performance: Latin America Insights.

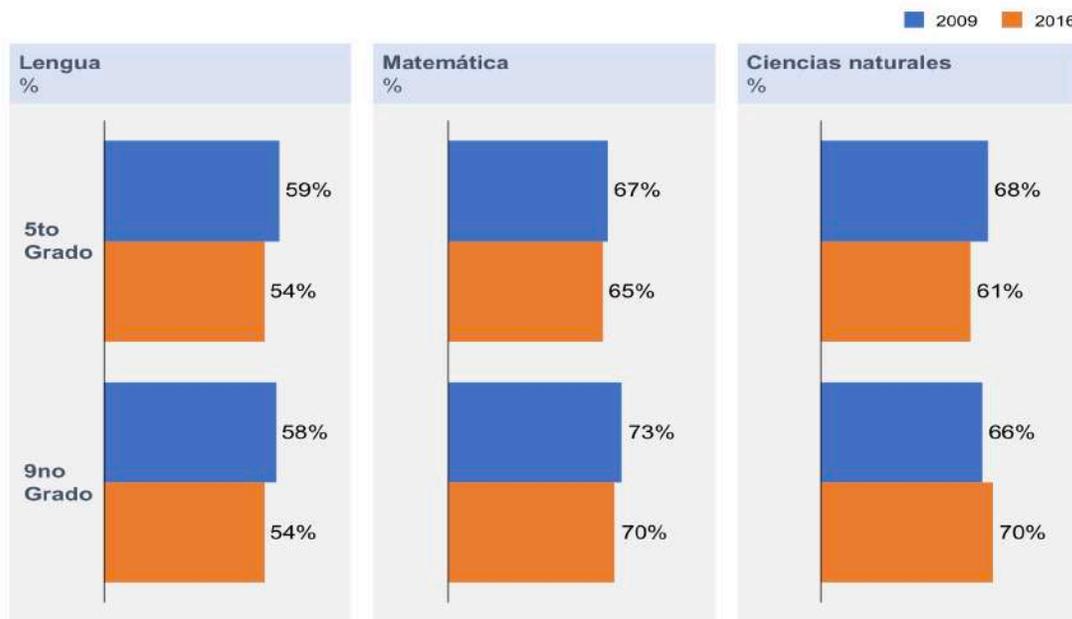
Gráfica 2: Proyección de mejora en pruebas PISA a ritmo actual



Fuente: Elaboración propia con datos de Centro de Información para las Mejoras de los Aprendizajes. BID. Escala de pruebas PISA adoptada de informe de McKinsey & Company. Drivers of Student Performance: Latin America Insight.

Las pruebas nacionales (SABER) también muestran que los niños van al colegio y no aprenden. Además, hay una tendencia preocupante de desmejoramiento. Aunque entre 2009 y 2016, entre 50.000 y 80.000 estudiantes adicionales cada año lograron superar el nivel mínimo de competencia de acuerdo a las pruebas de lenguaje y matemáticas, en el año 2017 los resultados disminuyeron y (en el caso de matemáticas) llegaron a niveles peores de desempeño que en 2009. Por el otro, más de la mitad de los estudiantes del país muestran desempeño por debajo del nivel satisfactorio (52% en lenguaje, 75% en matemáticas y 70% en ciencias en grado noveno, **ver Gráfica 3**), lo que deja a entre 2 y 3 millones de estudiantes sin llegar a los aprendizajes básicos. Así mismo, las brechas en aprendizaje no parecen mejorar a lo largo del tiempo, los estudiantes de grado noveno en general muestran resultados menos satisfactorios que los de quinto.

Gráfica 3: Resultados en educación básica y media (SABER)



Fuente: Elaboración propia con datos de las pruebas Saber.

Estos resultados muestran que Colombia deberá acelerar en la mejora de la calidad del aprendizaje y ponerse metas ambiciosas. De lo contrario, para finales del próximo periodo presidencial, más de la mitad de los colombianos seguirá asistiendo al colegio sin lograr aprendizajes significativos para la vida. Las metas de aprendizaje también deben incorporar competencias ciudadanas, en las que también existen brechas. De cada 100 estudiantes de noveno que presentaron la prueba de pensamiento ciudadano en 2012, solo 9 pudieron reconocer y analizar diferentes puntos de vista en una situación, lo que evidencia las dificultades que persisten en los niveles de resiliencia y diálogo<sup>5</sup>.

Adicionalmente, dentro de la crisis general de aprendizaje, se deben diferenciar las condiciones en educación primaria de las encontradas en secundaria y media. En primaria, con tasas de cobertura cercanas al 100%<sup>6</sup>, el principal reto es garantizar las condiciones para el aprendizaje. En secundaria y media, además de los bajos niveles de aprendizaje, se observan altas tasas de deserción, relacionadas con dificultades de infraestructura -principalmente en el campo-, altos niveles de repitencia (son alrededor de tres veces el promedio de la OCDE<sup>7</sup>), problemas económicos, personales y bajos niveles de pertinencia en los currículos (p.ej., prioridad de textos con contenido e instrucción sobre actividades prácticas y bajo foco en competencias del siglo XXI).

FExE resalta cuatro elementos detrás de esta crisis de aprendizaje, alineados con las identificadas por el Banco Mundial en su *Reporte de Desarrollo Global de 2018: Aprender para hacer realidad las promesas de la educación*<sup>8</sup>, estas son: (1) Maestros, (2) Directivos, (3) Estudiantes, (4) Condiciones. En cada uno de los cuatro elementos existen oportunidades de alinear a los actores y los recursos hacia el objetivo del aprendizaje en los estudiantes.

## Maestros

Los maestros son los héroes del sistema y han sido identificados como el actor principal para mejorar los niveles de aprendizaje de los estudiantes. La razón por la que se listan en este reporte es que se observa la necesidad de ofrecerles una mejor formación, un mejor acompañamiento y asegurarse de que sus niveles de cumplimiento e involucramiento sigan altos a pesar de las múltiples dificultades que enfrentan día a día. La calidad de los sistemas escolares no será nunca mejor que la calidad de sus docentes. Tener un buen maestro implica más de un año escolar en diferencias de aprendizaje para un estudiante. Así mismo, tener un maestro de bajo desempeño implica dominar en promedio un 50% o menos del currículo escolar y tiene efectos negativos sobre el aprendizaje de competencias socioemocionales<sup>9</sup>. En su reporte *Tras una Excelencia Docente*<sup>10</sup>, la Fundación Compartir muestra evidencia empírica suficiente para mostrar que se debe priorizar la calidad docente sobre cualquier otra política de calidad educativa.

Aunque internamente en el Ministerio de Educación se cuenta con información sobre las necesidades de desarrollo de la planta docente, la información pública es menor. En términos de alcance, el promedio de alumnos por docente en el país está en rangos aceptables<sup>11</sup> (24 estudiantes por docente, menores a países asiáticos, mayores a países en la región como Perú -17- o Argentina,-13-), por lo que el gobierno ha focalizado sus esfuerzos en formación en servicio, evaluación docente y plan de desarrollo y promoción de docentes.

En cuanto a la formación en servicio, se cuenta con tres tipos de iniciativas: los planes territoriales de formación liderados por las Secretarías de Educación, las estrategias lideradas desde el Ministerio de Educación para la formación en cascada de maestros (p.ej., *Programa Todos a Aprender -PTA-*) y los programas de apoyo a la formación posgradual. En el primero, la oferta de formación que a nivel regional es orientada por los Comités Territoriales de Formación Docente resulta limitada, en ocasiones poco pertinente, sin una lectura detallada de las necesidades de las escuelas. En el segundo, FExE celebra el esfuerzo del PTA de llevar acompañamiento hasta el aula, pero también es consciente de que éste ha tenido resultados mixtos, por lo que sugiere que se retomen aprendizajes importantes de su ejecución (p.ej., realizar acompañamiento dentro del aula, acompañar a escuelas en un proceso de mediano plazo). En el tercero, de forma similar al primer tipo de iniciativas, se observa una lectura superficial de las necesidades de las escuelas en la oferta de programas, lo que genera que los programas de formación sean poco pertinentes a las realidades de cada territorio y a las dinámicas de la escuela.

Frente a la evaluación docente, el mayor esfuerzo del país ha sido alrededor de las evaluaciones para ascenso

y reubicación en el escalafón docente. En este sentido, con la implementación de una Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativa (ECDF), el país ha venido avanzado en entender la evaluación como una herramienta para establecer guías y planes de mejoramiento. Sin embargo, el programa ha tenido problemas de implementación (p.ej., dificultad en evaluar videos de profesores) que muestran que falta camino por recorrer en el diagnóstico de las necesidades de la planta docente. El país debe avanzar hacia una evaluación formativa que oriente y redirija las políticas, programas y acciones de acompañamiento formativo a docentes, redundando en las decisiones del docente mismo en su quehacer diario. Esto es resaltado en el *Informe de la Comisión de Gasto Público y la Inversión Pública del Congreso*<sup>12</sup> que concluye que una de las prioridades debe ser revisar la evaluación de desempeño y su relación con los aumentos salariales. En este sentido, la Fundación Compartir, en el mencionado informe, sugiere implementar métricas multidimensionales en la evaluación docente, que involucren logro estudiantil, observación en aula y percepción de los estudiantes<sup>13</sup>.

Finalmente, en términos de plan de carrera docente, se resalta que, aunque la política de ascensos ha avanzado con el nuevo estatuto docente, aún hay demoras en los concursos. Iniciativas como reconocimientos e incentivos no monetarios para los docentes han mostrado motivar a los maestros y podrían ser exploradas a mayor escala. Adicionalmente, se deben continuar los esfuerzos por seleccionar y preparar a los nuevos maestros de la mejor manera, lo que en el caso colombiano involucra drásticos cambios culturales (p.ej., exaltar la ocupación docente) y de proceso (p.ej., aumentar rigor de proceso de selección).<sup>14</sup>

## Directivos

Los líderes de los colegios hoy en día no tienen apoyo ni visibilidad y no existe una carrera para los directivos docentes en Colombia. Los líderes de las escuelas tienen un rol fundamental en apoyar a los maestros a hacer mejor su trabajo y en brindarles las condiciones para garantizar el aprendizaje de los estudiantes, así como su habilidad para integrar a las escuelas con la comunidad y tomar decisiones de forma rápida en beneficio de los estudiantes.

Hoy las ofertas para formación directiva son muy limitadas y la mayoría no tienen la profundidad necesaria para desarrollar el liderazgo pedagógico que requiere un director. Gran parte de los directivos tienen experiencia como maestros y cuando se vinculan en su nuevo rol, reciben una semana de capacitación principalmente sobre herramientas de manejo gerencial y administrativo. Una dificultad adicional del sistema actual es la escasa diferenciación entre las estructuras institucionales a cargo del tema docente y aquellas dedicadas al tema de los directores. En este sentido, las políticas para los directores se encuentran ancladas de manera indiferenciada dentro de una institucionalidad que, en un nivel más amplio, genera y desarrolla las políticas docentes.

FExE ha trabajado por ocho años en la formación de directivos, viendo el impacto que una oferta de formación con acompañamiento, que desarrolla el liderazgo pedagógico, puede tener en el aprendizaje y la convivencia. Una evaluación de impacto realizada por la Universidad de los Andes a la fase II del programa *Rectores Líderes Transformadores*<sup>15</sup>, utilizando datos administrativos del sistema educativo, evidenció efectos positivos atribuibles al programa sobre las pruebas SABER11 y la tasa de deserción. En tiempos de restricción fiscal, realizar evaluaciones de impacto como estas, valorar aprendizajes e invertir en lo que de verdad mueve la aguja será clave para el próximo gobierno.

## Estudiantes

En Colombia, menos de la mitad (48,6%) de los niños y niñas menores de 6 años reciben algún tipo de programas de primera infancia, con amplias diferencias entre niveles socioeconómicos<sup>16</sup>. Adicionalmente, se ha demostrado que problemas emocionales asociados con factores como 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<sup>17</sup>.

Que un estudiante cuente con altas expectativas sobre su propio desempeño, no solo mejora la motivación en los procesos de aprendizaje, le permite identificar al estudiante recursos propios que antes ignoraba poseer. Este efecto, conocido como Pygmalión, afianza la autoestima y aporta al logro de trayectorias escolares completas. Lo mismo ocurre cuando familias, directores de escuela y maestros tienen altas expectativas para el mejoramiento de los aprendizajes. En este ámbito, medir el progreso de los estudiantes es fundamental por lo que se deben asegurar los recursos para medir el aprendizaje de competencias básicas e incluir, de cara a los retos que enfrenta el país, la dimensión socioemocional<sup>g18</sup>.

## Condiciones

Así como se requieren directivos que trabajen colaborativamente e inspiren el trabajo de sus maestros, también se necesita generar ambientes dignos para el aprendizaje. En este marco, FExE, gracias a su trabajo en la iniciativa Ola Escolar, priorizó tres principales retos:

El primer reto es la falta de infraestructura y más aún de infraestructura pertinente. Se encuentran altas necesidades tanto en el sector urbano como en el rural, en particular en medio de la implementación del programa de *Jornada Única (JU)*, dentro del cual se identificó la necesidad de construir más de 50.000 aulas en el país. Aunque cerca de 20.000 aulas serán entregadas en los próximos años, mostrando un esfuerzo sin precedentes en infraestructura, la necesidad aún es muy alta. Para las zonas urbanas, según un estudio desarrollado por la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, se requiere gran inversión no solo en infraestructura, sino también en la adquisición de nuevos predios: 87 % de las instituciones del país requieren inversión adicional de infraestructura. Allí también se recomienda invertir en la adquisición de nuevos predios. Además, se identifica que más del 40% de las escuelas urbanas no cuentan con espacios para ofrecer servicios de biblioteca que acompañen los procesos pedagógicos de los estudiantes.<sup>19</sup>

Frente a la infraestructura rural, además de los inmensos retos de acceso a servicios básicos que se mencionan en el siguiente apartado de este informe, “*Cierre de brechas*”, vale resaltar que según este mismo estudio, el 94 % de las instituciones cuentan con suelo para la construcción de nuevas aulas y espacios de aprendizaje<sup>h</sup>, aunque en la mayoría de los casos carecen de títulos de propiedad y en las zonas rurales más dispersas, carecen también de acceso a servicios básicos, además de la precariedad de la infraestructura educativa.<sup>20</sup>

Las altas necesidades mencionadas tanto a nivel urbano como rural muestran la necesidad de seguir invirtiendo. Para FExE, sin embargo (como se discutirá en el capítulo de *Inversión con eficiencia*), se requiere realizar un ejercicio responsable de análisis de compromisos fiscales que incorpore los costos de implementar *Jornada Única*, de cumplir los compromisos en cuanto al estatuto docente, y de estimar de forma precisa el costo de garantizar el derecho a la educación de niñas y niños, y con base en eso priorizar los recursos que hoy en día son muy limitados.

El segundo reto se relaciona con las capacidades de la comunidad educativa para generar un clima escolar que facilite los aprendizajes que se viven en las escuelas, visto a través de dos lentes: 1) El mejoramiento, buen uso, apropiación y sostenibilidad de los ambientes físicos en diálogo con sus contextos; y 2) La convivencia y el trabajo participativo en la escuela. Este es un tema pendiente por mejorar en todo el país, donde en general no se observan altos niveles de apropiación de las escuelas por parte de las comunidades.

El tercer reto parte de los materiales y condiciones de soporte que acompañan los desarrollos pedagógicos y didácticos en las escuelas y apoyan los procesos de aprendizaje. En este punto se han identificado problemas tanto pedagógicos como de contenido. En cuanto a pedagogía, hay un sesgo hacia la instrucción<sup>21</sup>. Por ejemplo, en un estudio sobre modelos flexibles, se identificaron como problemas la alta presencia de ejercicios instruccionales, la baja presencia de ejercicios analíticos y el tratamiento de muchos conceptos de manera “superficial e inconexa”.<sup>22</sup>

Adicionalmente, con la implementación de *Jornada Única* se ha buscado entregar nuevos libros y materiales a las

g 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.

h También se debe tener en cuenta que existen restricciones provenientes de los planes de ordenamiento territorial, que pueden afectar la viabilidad de los aportes a infraestructura educativa.

escuelas. Sin embargo, en términos pedagógicos es importante que se acompañe ese esfuerzo con capacitación en el uso de las nuevas herramientas curriculares. En cuanto al contenido, uno de los causantes de los altos niveles de deserción en educación secundaria y media es la baja pertinencia de los currículos y su baja conexión con las necesidades de las comunidades.

Si bien la innovación en educación se ha venido impulsando, esta se ha dado más desde el uso de herramientas tecnológicas. Como consecuencia, las experiencias innovadoras no asociadas a la tecnología han dejado de considerarse innovadoras, aun cuando podrían tener mayor impacto en la construcción de currículos escolares pertinentes y con capacidades autónomas de desarrollo. La reflexión sobre el uso pedagógico de la tecnología y la innovación más allá de la misma aún es un tema de política que está pendiente.

Con base en este diagnóstico, FExE sugiere a los candidatos alinear todo el sistema y sus incentivos en torno a los aprendizajes de los niños, enfocándose en seis frentes, reforzados por un esfuerzo por definir metas alcanzables pero ambiciosas para el sector:

- 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:**
  - Tomar las lecciones aprendidas en evaluaciones del *Programa Todos a Aprender* (p.ej., seguimiento en aula, trabajo de mediano plazo), y generar un plan para llevar formación en servicio focalizada a todas las escuelas.
  - Asegurar que los criterios de acreditación de programas de formación docente incluyan formación contextual como uno de sus componentes y trabajar en articulación con universidades para que se lean los retos de las escuelas en el diseño de los programas.
  - Fortalecer programas de prácticas docentes y asegurarse de que ocurran desde el primer momento en la carrera de aspirantes a ser maestros, de forma que tengan exposición al aula de clase desde un momento más temprano en su carrera.
  - Fortalecer la implementación de la ECDF, enfocándose en comunicar su objetivo formativo, para identificar necesidades de docentes y directivos docentes.
  - Construir sistemas y procesos que permitan tener una evaluación multidimensional de la profesión docente que involucre logro estudiantil, observaciones en aula y percepción de los estudiantes.
  
- 2. Formar y desarrollar el talento directivo de primer nivel en términos pedagógicos y administrativos, dentro de un claro plan de carrera para el directivo:**
  - Establecer una carrera directiva que incluya un perfil acorde con las necesidades del país y las realidades de los contextos.
  - Fomentar la formación de los directivos docentes planteando el liderazgo pedagógico como eje central en la política.
  - Promover el escalonamiento de programas diferenciados de formación para directivos que cuenten con evaluaciones de impacto.
  
- Asegurar que los estudiantes lleguen al sistema con las mejores condiciones posibles, motivación y expectativas para aprender:**
  - Continuar y aumentar la cobertura de esfuerzos en primera infancia.
  - Avanzar en el entendimiento de los factores externos asociados al desempeño de los estudiantes y realizar intervenciones coordinadas que mitiguen el efecto de los factores negativos (condiciones de pobreza, salud, alimentación, transporte, violencias).
  - Fortalecer la formación para la ciudadanía y el ejercicio de la democracia como base de la función social de la escuela.
  - Desarrollar estrategias que posibiliten la participación de las familias y la comunidad como actores fundamentales para el aprendizaje y la convivencia de los estudiantes.

### 3. Promover el desarrollo de contenidos y pedagogías pertinentes que disminuyan la deserción, la repitencia y que conecten a los estudiantes con sus contextos:

- Escalar programas que hayan sido evaluados y evidencien su impacto en el mejoramiento de los aprendizajes y la convivencia de los estudiantes en contextos similares al colombiano.
- Fortalecer, en conjunto con la academia, comunidades y directivos el acompañamiento a los equipos docentes en el uso y el desarrollo de contenidos (p.ej., detalle de malla curricular) pertinente a las regiones y asociado a su contexto.
- Fortalecer sistemas de alerta temprana y apoyo a estudiantes en riesgo de deserción o repitencia.

### 4. Desarrollar ambientes dignos para el aprendizaje y la convivencia:

- Realizar un censo de infraestructura educativa, fortaleciendo el trabajo de CIER y convocatorias a Secretarías, que en primera instancia lleve a identificar las condiciones de la infraestructura, en particular en la ruralidad, y garantizar el acceso a los servicios básicos en las escuelas.
- Generar condiciones para involucrar a todos los actores de la sociedad civil en el cierre de la brecha de infraestructura, atrayendo al sector privado, a través de alianzas público-privadas (APPs).
- Acompañar la construcción de procesos pedagógicos pertinentes con la participación de la comunidad educativa que desarrollen competencias ciudadanas. Es importante que las evaluaciones de competencias ciudadanas sirvan de referente para la toma de decisiones en un acompañamiento más pertinente a las instituciones educativas.
- Garantizar el desarrollo de competencias ciudadanas en las escuelas en las áreas obligatorias y los proyectos transversales, de acuerdo con la Ley de Convivencia Escolar (Ley 1620 de 2013), para evitar la duplicación de esfuerzos y acciones.
- Promover la formación de ciudadanos éticos y responsables con apoyo de programas de articulación con la comunidad, el gobierno y otros sectores.
- Fomentar la innovación en las escuelas no solo en el uso pedagógico de las TIC, sino también innovaciones relacionadas con las necesidades propias de los contextos escolares para desarrollar la creatividad, el pensamiento crítico, la comunicación y otras habilidades del Siglo XXI (p.ej., autoconocimiento, resolución de problemas).

### 5. Mejorar la capacidad de gestión de las entidades públicas nacionales y territoriales:

- Implementar un sistema de información que permita hacer seguimiento niño a niño de su recorrido dentro del sistema, para generar alertas tempranas, trazabilidad de su permanencia en la escuela y tránsito en los diferentes niveles, y que articule acciones con otros sectores involucrados en la garantía del derecho (salud, protección, bienestar, entre otros), empezando por priorizar la medición.
- Fortalecer a las Secretarías de Educación, según se discutirá a fondo en capítulo de *Inversión con eficiencia*, a las Secretarías de Educación en capacidades de seguimiento y acompañamiento pedagógico, apostándole a una descentralización con calidad.
- Fortalecer a los equipos de las Secretarías de Educación para que puedan articular los esfuerzos locales con mayor efectividad.
- Fortalecer la capacidad de orientación y acompañamiento del Ministerio de Educación hacia las Secretarías en función de desarrollar su capacidad de gestión.

### 6. Definir metas ambiciosas pero alcanzables:

Definir metas y responder al progreso en ellas será clave para salir de la “crisis del aprendizaje”. En este documento dejamos algunas preguntas para guiar a los candidatos en este proceso:

- ¿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?





## **CIERRE DE BRECHAS**

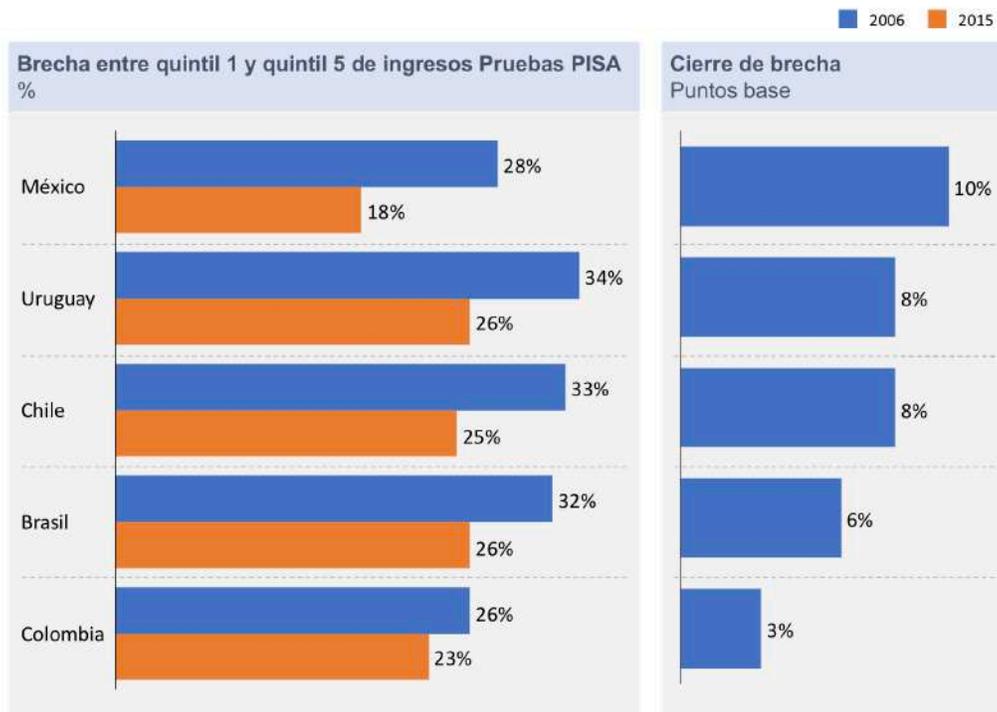
**“El desafío de cerrar las brechas  
entre sector urbano y rural y entre  
públicos y privados.”**

## Cierre de brechas

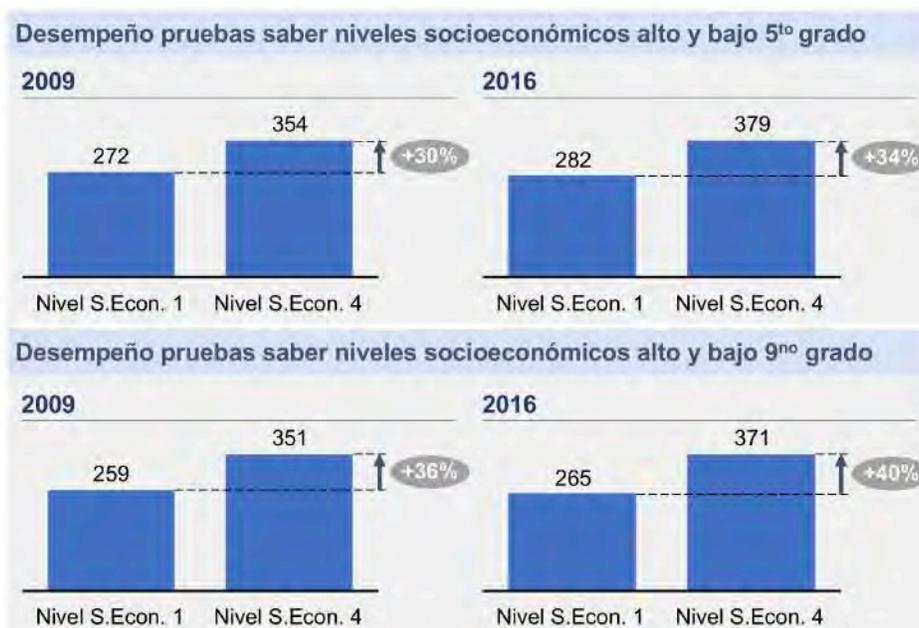
La desigualdad en Colombia es multidimensional, existen inequidades regionales, étnicas, de género de ingresos, entre otras. Dado que la educación es una herramienta de movilidad social, cerrar las brechas en estas dimensiones será clave para garantizar que todos los colombianos tengan acceso a condiciones de vida digna y se desarrollen como ciudadanos democráticos, responsables de sí mismos, de las generaciones presentes y futuras. La mala noticia es que los éxitos que tuvo el sistema en los últimos años no se tradujeron en términos de equidad. Las pruebas nacionales e internacionales permiten ilustrar esta dificultad.

En las pruebas PISA (ver **Gráfica 4**), a pesar de que Colombia fue el país con mayores mejoras entre 2006 y 2015 frente a sus pares latinoamericanos, fue el que menos disminuyó las brechas entre los niveles socioeconómicos más altos y los más bajos. 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 más preocupantes (ver **Gráfica 5**), pues se observó que las brechas entre niños de quinto y noveno grado de distintos niveles socioeconómicos aumentaron entre 2009 y 2017. Esto significa que estamos profundizando inequidades y condenando a generaciones completas a condiciones de pobreza estructural.

**Gráfica 4: Brechas entre quintiles socioeconómicos en PISA, entre pares de la región**



Fuente: Elaboración propia con datos de Centro de Información para las Mejoras de los Aprendizajes. BID. No incorpora Argentina, por dificultades muestrales en PISA 2015.

**Gráfica 5: Brechas entre quintiles socioeconómicos en Saber, prueba de lenguaje**

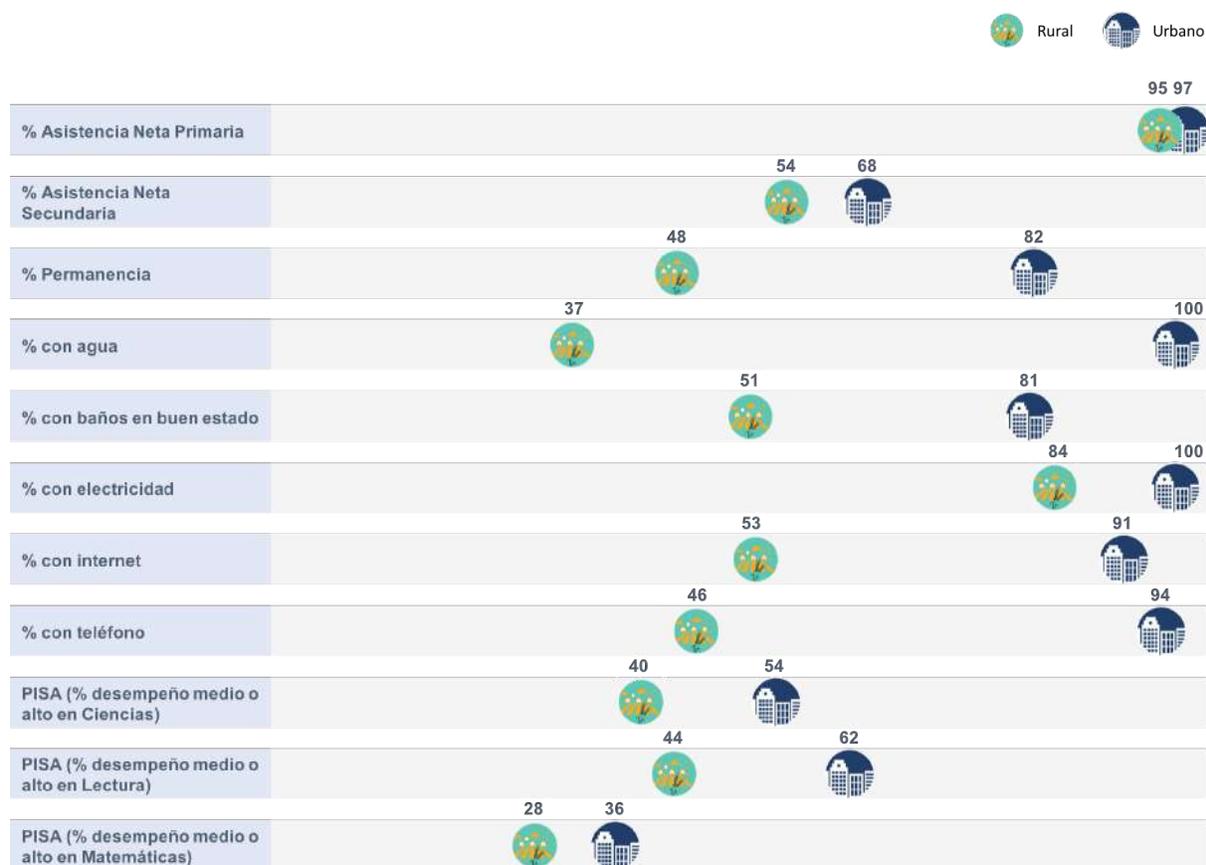
Fuente: Elaboración propia con pruebas Saber.

Afrontar los retos de equidad requerirá entender las necesidades de la población en condición de vulnerabilidad del país. En este informe se pondrá el foco en la población rural y rural dispersa y en la población urbana en situación de pobreza y pobreza extrema. La población rural y rural dispersa ha sentido con mayor fuerza el devastador efecto del conflicto armado: 18 de los 20 municipios más afectados por el conflicto son rurales y 40% de los niños que no asisten al colegio en el país están en zonas afectadas por el conflicto armado. Adicionalmente, varias de las escuelas ubicadas en zonas rurales dispersas no cuentan con servicios y recursos básicos. Por otro lado está la población urbana en situación de pobreza, ubicada generalmente en zonas de riesgo ambiental, social, cultural y económico. Esta sección se enfocará diferenciadamente en estas dos poblaciones.

## Población rural y rural dispersa

Cerca de 1 de cada 4 colombianos<sup>23</sup> hace parte de la población rural y 44% de esta población se encuentra en situación de pobreza multidimensional<sup>24</sup>. Si la educación es una herramienta para cerrar brechas, la ruralidad debería ser prioritaria para las políticas públicas en Colombia. La educación rural en Colombia tiene menores niveles de acceso, permanencia, pertinencia y desempeño que la urbana. Ver, en la **Gráfica 6**, brechas en cobertura, acceso a servicios básico y desempeño-. 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<sup>25</sup>; un niño urbano está recibiendo más de un 50% adicional de educación que uno rural. Esto genera un ciclo negativo que se refuerza; según la Misión Rural, que la falta de pertinencia de la educación y los aspectos económicos relacionados con el abandono histórico, son las razones que más influyen sobre la inasistencia escolar de los niños y jóvenes en zonas rurales. En 2013 el 13,8% de los niños entre 12 y 15 años en la zona rural no estaba asistiendo a educación secundaria<sup>26</sup>. Es por esto que el esfuerzo de cobertura con calidad debe priorizar el campo: hoy 5 millones de niños de todas las edades están por fuera del sistema en el país, de acuerdo con las proyecciones de población del DANE, basadas en el Censo de 2005.

Gráfica 6: Diferencias entre indicadores rurales y urbanos en Colombia



Fuente: Elaboración propia con datos de Centro de Información para las Mejoras de los Aprendizajes. BID. No incorpora Argentina, por dificultades muestrales en PISA 2015.

Parte de las causas de estas brechas son las dificultades en el capital humano y físico de las escuelas rurales, el impacto del conflicto y la ausencia de una política educativa para la ruralidad que garantice el derecho a la educación, en diálogo con los contextos. En términos de capital humano, los docentes en escuelas rurales trabajan con muy pocos recursos. Los maestros rurales no tienen acceso a una red de docentes para intercambiar buenas prácticas, ni acompañamiento en aula, o suficiente material de apoyo. Adicionalmente, el nivel de formación de los maestros en zonas rurales es menor. De acuerdo con el MEN, el porcentaje de maestros con título de bachiller, bachiller pedagógico, normalista y sin título es mayor que en las zonas urbanas<sup>27</sup>. En cuanto al capital físico, la infraestructura de las escuelas rurales tiene brechas básicas en acceso a servicios de gas (80% sin acceso), agua (63%), y energía (16%)<sup>28</sup>. En medio de estos ambientes, los docentes tienen mayores dificultades para facilitar el aprendizaje de los estudiantes. Adicionalmente, existen barreras para intervenir la infraestructura.

El impacto del conflicto armado sobre el sistema es tremendo. Una de cada tres víctimas es niño, y ha sido directamente afectada por actividades como el reclutamiento (se reclutó 1 niño por día entre 2013 y 2015) o el desplazamiento, e indirectamente por actividades que afectan a sus escuelas (en el mismo periodo de tiempo 65 fueron afectadas por el conflicto). Esto explica, según se visualiza en el *Plan Especial de Educación Rural*, que las zonas de conflicto armado tengan niveles de desempeño y cobertura aún menores que las zonas rurales dispersas no afectadas<sup>29</sup>.

Sobre la apuesta de política, no existe un planteamiento pensado para la ruralidad que parta del reconocimiento de la diversidad de territorios, docentes, comunidades y estudiantes que se encuentran en el campo. Han existido programas concretos como el *Proyecto de Educación Rural (PER)*, realizado a través de dos acuerdos de préstamo con el Banco Mundial, que logró aumentar la cobertura y fortaleció modelos educativos flexibles para el campo. El

reto es construir sobre los aprendizajes de estos programas. Sin embargo, no se ha adoptado en el Ministerio de Educación una instancia permanente que lidere este esfuerzo. Una situación similar ocurre en las Secretarías de Educación; hoy el país sigue dependiendo de la implementación de políticas nacionales o de programas especiales vinculados a créditos o al Proceso de Paz (desde 2014 un grupo adscrito al área de cobertura se encarga de la construcción de un plan que da respuesta a los acuerdos de La Habana) para manejar la educación rural.

Hacer realidad estas apuestas resulta retador para el sistema educativo. El Ministerio de Educación no ha dado una respuesta efectiva a los retos de acompañamiento a Secretarías de Educación; estas a su vez no cuentan en su mayoría con recursos humanos, técnicos y financieros que les permitan acompañar a la totalidad de sedes educativas de sus territorios. Por otra parte, la fusión de sedes implicó la agrupación de varias escuelas alrededor de una sola institución educativa, cuyo rector, generalmente, tampoco cuenta con la capacidad para acompañar todas las sedes a su cargo. Esta situación refleja el desafío que implica pensar la descentralización en un país con dispersión geográfica, debilidad institucional y diversidad poblacional como Colombia<sup>30</sup>.

Una complejidad adicional de política en las zonas rurales y rurales dispersas es garantizar el derecho a una educación de calidad que responda a la diversidad cultural de las comunidades étnicas. Alrededor del 14% de la población se identificó como parte de un grupo étnico en el censo de 2005 (5% de origen indígena). La población indígena es una de las más jóvenes del país, con más del 40% de niños, niñas y adolescentes<sup>31</sup>.

Compartimos en este documento tres datos que muestran por qué es urgente generar cambios en el sistema para garantizar el derecho a la educación de estas poblaciones. En primer lugar, tanto indígenas como afros tienen mayor riesgo de salir del sistema educativo después de la primaria: | 27% de los afrocolombianos de 15 y 16 años no se encuentra en educación media<sup>32</sup> y únicamente el 21% de la población indígena supera la educación primaria<sup>33</sup>. En segundo lugar, existen problemas de pertinencia: 86% de los grupos étnicos en Colombia no tienen acceso a educación relacionada con su cultura, contexto o cosmovisión. Finalmente, los niveles de analfabetismo indígena son preocupantes: más del 32% no sabe leer ni escribir. Por otra parte, en años anteriores el país avanzó tímidamente en la construcción del sistema educativo indígena propio - SEIP, y en orientaciones para el diseño de un sistema educativo intercultural de los grupos afrocolombianos, negros, palenqueros y raizales; sin embargo, estos esfuerzos no han logrado concretarse en mayores niveles de acceso, permanencia, pertinencia y aprendizaje para estas poblaciones.

## Pobreza en las ciudades

Así como existen amplias brechas entre colegios rurales y urbanos, se observan diferencias marcadas entre colegios de altos y bajos ingresos en las ciudades, que también explican la dificultad del país en cerrar brechas de ingresos. Estas tendencias pueden ilustrarse comparando colegios públicos y privados en las principales ciudades del país.

En Bogotá, uno de los territorios con más acceso a recursos y mejores resultados, los colegios públicos tienen aproximadamente el triple de deserción y de repitencia en comparación con los privados, lo que evidencia problemas de eficiencia, calidad y cobertura en el sistema. De acuerdo con la *Encuesta Distrital de Deserción Escolar (EDE) 2015*, las principales causas de deserción son insuficiencia en el apoyo de transporte (8,9 %), insuficiencia en alimentación escolar (4,7 %) y situaciones de enfermedad (4,6 %), entre otros. Otros factores están relacionados con las instituciones educativas (clima escolar, dificultades académicas de los estudiantes, educación poco pertinente y prácticas pedagógicas inadecuadas), la familia (cambios de domicilio de los hogares, poca importancia que los padres dan a la educación y problemas económicos) y el contexto local (inseguridad en las zonas alrededor de las instituciones educativas).<sup>34</sup>

Por otro lado, los niveles de desempeño también tienen diferencias marcadas; mientras 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<sup>i</sup>. 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)<sup>35</sup>. Por otro lado, la cobertura, en particular en educación media, ha sido una fuente de preocupación de

<sup>i</sup> Esto no significa que todos los colegios privados sean mejores que los oficiales.

las ciudades, pues las tasas brutas y netas de cobertura han ido decreciendo gradualmente en los últimos años, con reducciones en la matrícula de ciudades como Medellín o Bogotá, que deberán ser analizadas por el próximo gobierno.

FExE busca insistir en que la mejor noticia para Colombia en educación en los próximos años sea el cierre de las principales brechas que impiden la garantía del derecho a la educación para todas las poblaciones. Por esto se realizan sugerencias a los candidatos en cuatro frentes, nuevamente reforzadas por la necesidad de definirse metas ambiciosas pero alcanzables:

### 1. Apostarle a una política para la ruralidad con carácter permanente:

- Consolidar una política pública de educación rural que defina programas, proyectos, y herramientas normativas diferenciadas para la ruralidad (p.ej., es necesario revisar la reorganización institucional).
- Establecer una instancia permanente en el Ministerio de Educación, en articulación con otros sectores y actores (p.ej., universidades), que se preocupe por liderar esfuerzos de cierres de brechas de acuerdo con recomendaciones de la *Misión Rural*.
- Ajustar, financiar e implementar el *Plan Especial de Educación Rural (PEER)* para trascender de los modelos pedagógicos flexibles como única opción hacia propuestas pedagógicas que posibiliten condiciones para el aprendizaje y la convivencia en las ruralidades, desde la garantía del derecho a la educación. Hacer una evaluación de los resultados de la fusión de sedes educativas en cada territorio, que permita tomar decisiones acerca de los criterios utilizados y plantear estrategias para garantizar mayor pertinencia y acompañamiento a las sedes más dispersas.
- Mapear, sistematizar y generar procesos de escalamiento e intercambio de experiencias de alto impacto en el sector, construidas a partir de la valoración de las diversidades territoriales, étnicas y socioeconómicas para ayudar a superar las inequidades, y que alimenten la política pública en educación rural.

### 2. Mejorar acceso y suficiencia del capital humano y físico en el campo:

- Priorizar en primera instancia la garantía de condiciones dignas para el aprendizaje en las escuelas rurales de acuerdo con necesidades identificadas en Censo Nacional de Infraestructura.
- Fortalecer la autonomía y participación de la escuela y la comunidad en el mejoramiento de espacios físicos y reparaciones menores de infraestructura, que hoy se realizan de forma centralizada.
- Revisar las intervenciones de alimentación y transporte escolar a la luz de las necesidades, particularidades y recursos locales y comunitarios para mejorar el acceso, la calidad y la suficiencia.
- Establecer incentivos para maestros que trabajen en zonas vulnerables y rurales.

### 3. Enfocarse en la valoración de la diversidad y superación de la inequidad:

- Repensar modelos educativos flexibles buscando identificar y fortalecer innovaciones escalables que partan del reconocimiento de apuestas pedagógicas que han dado resultado en los territorios (p.ej, experiencias de educación en alternancia, maestros itinerantes, uso de medios de comunicación y tecnologías).
- Realizar proyectos de reconstrucción de la memoria local y apuestas que vayan más allá de lo disciplinar, que permitan recuperar el tejido social. Pensar la educación en el marco de una apuesta por el desarrollo territorial que articule a las comunidades y distintos sectores.
- Fortalecer el acompañamiento a los sistemas de educación propia e intercultural. Esto implica robustecer las instancias encargadas en el Ministerio de Educación y Secretarías de Educación.

#### 4. Mejorar la capacidad de gestión de las entidades públicas nacionales y territoriales:

- Fortalecer las capacidades y procedimientos del Ministerio de Educación para la territorialización de la política pública, el acompañamiento a las Secretarías y la descentralización en la toma de decisiones.
- Fortalecer las capacidades y la autonomía de las Secretarías de la Educación para el desempeño en sus funciones, el acompañamiento a sedes educativas, el liderazgo de la política educativa a nivel territorial y la articulación intersectorial.

#### 5. Definir metas ambiciosas pero alcanzables:

De la misma forma que en el apartado de “*Calidad del aprendizaje*”, FExE hace un llamado a los candidatos para definir metas que permitan guiar la política pública en el frente de “*Cierre de brechas*”. En este documento dejamos algunas preguntas para guiar a los candidatos en este proceso:

- ¿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)?





## **INVERSIÓN CON EFICIENCIA**

**Con un escenario de recursos limitados y con el fin de superar la pobreza, hay que aprender a invertir para invertir en aprender.**

## 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<sup>j</sup>. 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 para que la inversión pública que hoy hace Colombia, redunde en el mejoramiento del sistema educativo del país: la inversión, la asignación del gasto, la utilización de los recursos y los mecanismos de descentralización e involucramiento de las comunidades en la implementación de las políticas de educación.

## Inversión en educación

El *Marco de Acción Educación 2030* de UNESCO<sup>36</sup> sugiere a los gobiernos invertir entre el 4 y el 6% del PIB y entre 15% y el 20% del gasto público total en educación. Con el reciente incremento en la inversión pública en educación, Colombia logró cumplir con esta meta y se ubicó dentro de los promedios globales y regionales de inversión (el gobierno invierte alrededor de 4.5% del PIB y 15% del gasto público en educación). Casos como el de Costa Rica (invierte 22% del gasto público) o el de Chile (invierte 19%)<sup>37</sup> muestran que países similares encuentran alternativas para financiar el sistema con mayores recursos. Para acelerar la mejora en calidad educativa se requiere de una mayor inversión pública y del involucramiento del sector privado en este desafío<sup>k</sup>. La realidad es que hoy existen restricciones fiscales enormes, pues 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>l</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 y, en detalle, el 37% de estas iniciativas apoyan el fortalecimiento de competencias básicas; el 35% apoyan la infraestructura y los ambientes de aprendizaje; el 34% destina sus recursos a las estrategias para el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo; el 33% invierte en educación para la ciudadanía; el 17% lo hace en procesos de formación de docentes y directivos docentes; y el 9% menciona que lo hace sobre otro tipo de intervención en educación. Por otra parte, las empresas dirigen sus acciones sociales principalmente a personas en situación de pobreza: el 37% a niños, niñas y adolescentes entre los 6 y 17 años (edad escolar); el 29% benefician a la primera infancia (0 a 5 años) y el 18% a jóvenes entre 18 y 25 años. 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<sup>38</sup>.

El *Sistema de Información de la Intervención Pública y Privada en Educación –SIIPE<sup>m</sup>*, reporta que el sector privado financia actualmente en el país 650 iniciativas en diferentes departamentos. Los departamentos con mayor número de iniciativas registradas son: Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico. En contraste, los departamentos con menor número de iniciativas registradas son: Vaupés, Guaviare, Guainía, Vichada y San Andrés.

<sup>j</sup> Parte del aumento se observa en la adición del Plan de Alimentación Escolar -PAE- al presupuesto de educación.

<sup>k</sup> De acuerdo con FExE, la inversión social en educación es el conjunto de prácticas y experiencias de activación social y organizacional, enmarcadas en acciones de responsabilidad social, en las que las organizaciones le apuestan a sumar esfuerzos para sacar adelante una idea o proyecto que permita mejorar las condiciones de la educación en su municipio, departamento y el país. En este sentido, la inversión privada en educación se caracteriza por ser el resultado de reconocer la importancia de la educación, el sistema, sus actores y comunidades, como motor fundamental del desarrollo de las regiones y el país.

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

<sup>m</sup> Desde el año 2003, FExE cuenta con el Sistema de Información de la Intervención Pública y Privada en Educación -SIIPE, una fuente dinámica de información que permite mapear y organizar la oferta local, regional y nacional, de programas y proyectos en educación, dirigidos a los niveles de primera infancia, básica, media, superior y formación para el trabajo, los cuales son liderados por organizaciones privadas del país y que tienen como propósito contribuir a mejorar las condiciones para el aprendizaje de los estudiantes.

## Asignación de los recursos en educación

Aunque se requiere y se debe buscar mayor inversión, también es importante que el país mejore la forma en la que asigna los recursos. Aunque se podría pensar que los problemas en asignación son detalles técnicos de menor prioridad, una mala asignación genera inconvenientes que no permiten usar de forma eficiente los recursos. En otras palabras, si cada Entidad Territorial Certificada (ETC) sabe que los recursos asignados no responden a sus necesidades, se enfocará en solicitar complementos en lugar de buscar utilizarlos mejor. Las fuentes de financiación que más aportan al sector son el Sistema General de Participaciones (SGP) y recursos de la nación manejados por el Ministerio de Educación. A continuación, se destacan dos dificultades que hoy enfrenta el país en lo que corresponde a la asignación de recursos, con base en el Sistema General de Participaciones (SGP), que representa la mayoría de los rubros. La conclusión de FExE de estas problemáticas es la inminente necesidad de realizar una reforma profunda de la Ley 715 de 2001 en Colombia y repensar la manera en que el Ministerio trabaja con las regiones, pensando en fortalecer el proceso de descentralización pero manteniendo la calidad y los incentivos a la eficiencia.

La primera dificultad es que el monto asignado a cada ETC no tiene una relación exacta con el costo efectivo que tiene la operación del sistema.<sup>39</sup> Esto ha generado que, en los últimos años, el 100% de las ETC haya requerido un complemento a los montos asignados. El sistema actual funciona distribuyendo un valor por cada alumno y año, de acuerdo con tipologías que distinguen a cada una de las ETC y que incorporan tanto elementos de su operación como elementos de política. No obstante, el costo de prestación del servicio no responde directamente a la tipología y depende del costo de la nómina, que resulta de la razón docente a estudiante y el escalafón de los docentes de la ETC. Los modelos de cálculo de las tipologías han sido cambiados buscando, sin éxito, precisión en los últimos años, añadiendo un elemento adicional de baja predictibilidad al sistema.

En segundo lugar, la asignación se realiza con base en el número de estudiantes matriculados en la ETC en el año inmediatamente anterior. Sin embargo, este método es inexacto pues se ha visto cómo el tamaño de la matrícula ha venido disminuyendo en los últimos años lo que genera una necesidad de reasignar recursos cada año. Por ejemplo, para 2012, algunas ETC recibieron recursos por población atendida con base en una matrícula claramente superior entre las que sobresalen Barranquilla (18%), Quibdó (16%), Sucre (15%), Magangué (13%) y Cartagena (13%). Si los sistemas del MEN han avanzado, estos gastos deberían ser realizados con información actualizada.<sup>40</sup>

En lo que corresponde al presupuesto asignado al Ministerio de Educación Nacional (ver **Tabla 1**), 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 siguiente tabla muestra que la participación de los recursos del Sistema General de Participaciones en el presupuesto MEN, disminuye en 2,5%, en comparación con el año 2017. Por otra parte, los recursos destinados al fortalecimiento de la cobertura y calidad de la educación inicial, básica y media representarán este año el 4%, y para educación superior el 4,9%. 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.

**Tabla 1: Presupuesto Ministerio de Educación Nacional 2017-18**

Concepto	2017		2018	
	Recursos	% Ppto.	Recursos	%Ppto.
Sistema General de Participaciones	\$20.504.566.092.315	60,6%	\$21.738.793.981.844	58,1%
Gastos generales y otros rubros funcionamiento	\$10.700.063.793.225	31,6%	\$12.313.199.297.580	32,9%
<b>Total gastos funcionamiento</b>	<b>\$31.204.629.885.540</b>	<b>92,3%</b>	<b>\$34.051.993.279.424</b>	<b>91,0%</b>
Fortalecimiento de la educación inicial preescolar básica y media	\$1.253.442.000.000	3,7%	\$1.490.047.851.362	4,0%
Fortalecimiento de la educación superior	\$1.328.717.601.025	3,9%	\$1.819.393.960.267	4,9%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector educación	\$35.153.781.284	0,1%	\$47.212.297.323	0,1%
<b>Total gastos de Inversión</b>	<b>\$2.617.313.382.309</b>	<b>7,7%</b>	<b>\$3.356.654.784.947</b>	<b>9,0%</b>
<b>Total Presupuesto MEN</b>	<b>\$33.821.943.267.849</b>	<b>100,0%</b>	<b>\$37.408.648.064.371</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Decretos 2170 de 2016 y 2236 de 2017. Elaboración propia.

## 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<sup>41</sup>. En el pasado se estimaba que las eficiencias del sistema se destinarían a calidad. Actualmente, existe un fondo destinado a “calidad-gratuidad” que se ha enfocado principalmente en el objetivo de gratuidad, dejando la inversión en calidad como un residual, pero de una distinta fuente. Esto ha generado que a pesar de que la inversión en educación ha aumentado, los recursos destinados a calidad (p.ej., PTA) sólo pasaron de 6.5% a 8% de los fondos del SGP entre 2002 y 2014.

Existe un elemento dentro de la utilización de los gastos que genera preocupación y es la rigidez del gasto. Aunque la matrícula cubierta por el SGP (el número de estudiantes) disminuyó entre 2010 y 2014 por diferentes razones, entre otras: (1) auditoría de tamaños de planta reportados, (2) deserción escolar, (3) disminución de estudiantes en edad de estudiar, la caída en matrícula no ha sido acompañada por ajustes en la planta de personal, lo que ha generado que el gasto por alumno crezca. Esto es consecuencia de una falta de incentivos sistemáticos para usar los recursos de forma más eficiente y muestra un nivel bajo de autonomía en la gestión de la planta y de movilidad en los docentes de una región. Esto implica que la mayoría de los recursos ya estén comprometidos y que haya muy poco margen de acción en mejoramiento tanto a nivel nacional como regional.

Finalmente, dentro de los programas más impulsados está el programa de *Jornada Única* Escolar, que ha sido una de las grandes apuestas del gobierno y es un ejemplo de la vulnerabilidad del sistema ante los programas de mayor impacto fiscal. Según el *Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*<sup>42</sup>, si el programa se adopta a nivel nacional sin hacer ningún tipo de priorización y el costo adicional de nómina del programa se financia con recursos del SGP, cada vez serán menores los recursos que se puede destinar para mejoramiento de la calidad en otros frentes eventualmente más eficaces. El BID en su reciente reporte “*Aprender Mejor*”<sup>43</sup> señala que intervenciones, como *Jornada Única*, enfocadas en aumentar la duración del día escolar son menos costo-eficientes que medidas como mejorar insumos (materiales, planes de clase), formar directivos, o hacer seguimiento a recursos invertidos.

Ante esta dinámica, y según se mencionó anteriormente, el país debe hacer un ejercicio riguroso de evaluación, priorización y planeación financiera, acompañado de la mencionada necesidad de reformar el SGP. Como parte esta evaluación, además de medir impactos e invertir en lo que más impacte el aprendizaje y el cierre de brechas, FExE sugiere al próximo gobierno trabajar en tres frentes. Primero, estimar el costo de la canasta educativa actual, y desde ahí revisar cómo garantizar que se cubran los gastos mínimos necesarios y entender qué recursos dedicar a inversión a calidad. Segundo, estimar el costo de contar con un estatuto donde los docentes ascienden o se reubican al demostrar mejoramientos de calidad, identificando los recursos requeridos para responder con compromisos a planta docente. Finalmente, suspender la implementación del programa de *Jornada Única* y analizar de forma rigurosa su costo y las fuentes de esos recursos, que hoy podrían estar afectando el primer rubro (canasta educativa).

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

Desde principios de la década de los 90 se ha buscado descentralizar el manejo de la educación y fortalecer tanto las Secretarías de Educación como las instituciones educativas en cada región del país, así como empoderar a las comunidades y la sociedad civil para realizar un efectivo ejercicio de rendición de cuentas en el sector. Estos esfuerzos se vieron reforzados en la Ley 715 de 2001. Sin embargo, 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 (p.ej., recursos del Ministerio de Educación Nacional), generando un retroceso del proceso de descentralización (el SGP pasó de representar 82% del gasto público en 2002 a ser 60% en 2014). Desde esta perspectiva, la balanza ha vuelto a inclinarse a políticas centralizadas. Esto ha generado que las Secretarías más débiles e instituciones rurales tengan dificultades para acompañar el proceso de mejora de la educación en el país<sup>44</sup>.

Entre otras dificultades de este proceso de re-centralización, se evidencia la debilidad institucional en lo local, debilidades importantes en la pertinencia del acompañamiento de las instituciones educativas, en la articulación al interior de las Secretarías de Educación de los proyectos y programas que desarrollan, y la armonización de los mismos con los lineamientos dados desde el Ministerio de Educación. En la mayoría de los casos no existe una visión compartida sobre la garantía del derecho a la educación.

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 termina fomentando mayores niveles de corrupción. La educación, y en particular el aprendizaje, son una responsabilidad compartida, por lo que se requiere mayor involucramiento de las comunidades en su gestión. Generar herramientas que faciliten la rendición de cuentas es clave, así como presupuestos con metas y responsabilidades claras son requeridos. En este punto en particular, se debe hacer un esfuerzo por mejorar la calidad de la información en los sistemas del sector y por generar interacciones frecuentes con las comunidades. Colombia es uno de los países que reporta más bajo interés en la política en la *Encuesta Mundial de Valores*, con únicamente 25% de la población reportando estar “algo interesada” o “muy interesada” en la política, en comparación con un 47% a nivel global. Por esto se debe acudir a la población de forma más local e involucrarla en el seguimiento a los avances en la educación de los niños y niñas<sup>45</sup>.

El país está operando bajo una restricción fiscal muy significativa por lo que cada peso invertido en educación debe ir dirigido a las iniciativas que más impacto generan en el mejoramiento del sistema educativo y en el aprendizaje de los estudiantes. En este marco, FExE plantea a los candidatos concentrar sus esfuerzos en los siguientes tres focos, soportando el esfuerzo a partir de la definición de metas ambiciosas pero alcanzables:

### 1. Aprender a invertir para invertir en aprender:

- Aumentar la inversión pública al nivel de los países líderes de la región (p.ej., 5% o más del gasto público) y aumentar los recursos que impactan en el fortalecimiento de la calidad de la educación entre 10% y 15% del presupuesto del sector.
- Hacer un estudio riguroso de estimación de: costo de canasta educativa, costo de vincular promociones en escalafón a mejoras en calidad, y costo de implementación completa de *Jornada Única* y definir un plan de ejecución de esos recursos realista.
- Reformar el Sistema General de Participaciones y los mecanismos de implementación de la Ley 715 de 2001 incluyendo como uno de los principales criterios de la reforma que se fomente el desarrollo de capacidades territoriales para invertir cada vez más y mejor en educación.
- Incrementar los recursos que financian el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, en complemento con lo que actualmente aporta el Sistema General de Regalías.
- Establecer mecanismos de financiamiento que permitan de manera progresiva aumentar los recursos que soportan los gastos de inversión del sector, y revisar el aumento de los gastos de funcionamiento.
- Asegurar que programas de mejoramiento de calidad (p.ej., *PTA*) tengan sostenibilidad en el tiempo asegurándose de implementar evaluaciones de impacto y de no circunscribir los programas a un gobierno en particular.
- Promover la inversión del sector privado en el mejoramiento de la calidad de la educación, de tal manera que logren financiar iniciativas que impacten directamente el aprendizaje de los niños y el cierre de brechas en el sistema.
- Aumentar a 5% los recursos asignados al MEN para el fortalecimiento de la gestión y dirección del sector educativo, rubros con los que se financia el fortalecimiento de capacidades de las Secretarías de Educación.
- Crear una política orientada a la eficiencia que anticipe de forma precisa los costos del sistema a partir de sistemas de información más avanzados y una mejor fórmula de distribución.
- Realizar evaluaciones de impacto y publicar avances, identificar qué iniciativas funcionan y tomar decisiones de inversión con base en datos.

## 2. Invertir con transparencia, hacer seguimiento al mejoramiento del aprendizaje e involucrar a la comunidad:

- Implementar el Estatuto Anticorrupción -Ley 1474 de 2011- en lo relacionado con la construcción de mapas de riesgo; y garantizar la transparencia en la ejecución de los recursos destinados a la educación.
- Generar estrategias para promover la valoración social de la educación en las comunidades.
- Promover y fortalecer sinergias y alianzas entre los actores públicos, privados y de cooperación para la articulación de acciones y recursos destinados a la educación.
- Involucrar a los actores del sistema educativo (directivos, maestros, estudiantes, familias, sector privado, ONG y ciudadanía en general) en la construcción, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas que permitan garantizar el derecho a una educación de calidad.
- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y control social sobre el funcionamiento del sistema educativo, lo cual implica desarrollar estrategias de rendición pública de cuentas del sector en cada territorio del país.
- Construir de forma articulada indicadores, sistemas de seguimiento a las programas, metas y recursos de educación; y hacer públicos sus avances y resultados, garantizando el derecho a la información.
- Analizar los resultados de las evaluaciones (Pruebas Saber, ICCS, PISA, OCDE, y otros), para la revisión, reformulación, seguimiento y monitoreo de los PEI y las políticas públicas educativas.
- Fortalecer funcionalidad y facilidad de acceso a sistemas de información y capacitar a secretarías en uso y análisis de datos.

## 3. Mejorar la capacidad de gestión de entidades públicas nacionales y territoriales:

- Desarrollar una red de entidades a partir de la mejora de sistemas, procesos, talentos y coordinación con el Ministerio de Educación.
- Revisar la suficiencia y competencia de los equipos en las Secretarías.
- Acompañar a entidades regionales, realizando un mapa de necesidades y plan de acompañamiento.
- Fortalecer las capacidades de equipos técnicos, aumentando el nivel de formación de los servidores públicos en las Secretarías.
- Generar programas e incentivos para vincular talento de alto nivel para trabajar en el sector (p.ej., servicio social).
- Promover que se desarrollen proyectos propios de cada Secretaría que sean iniciados, ejecutados y monitoreados directamente por la Secretaría.

De la misma forma que en los anteriores apartados, FExE hace un llamado a los candidatos para definir metas que permitan guiar la política pública en el frente de *“Inversión con eficiencia”*. En este documento dejamos algunas preguntas para guiar a los candidatos en este proceso:

- ¿Qué recursos pueden comprometerse a 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?



## Referencias:

### (Notas al final)

1. Banco Mundial. Learning to Realize the Education Promise. World Development Report 2018.
2. Ibid.
3. Ibid.
4. Resumen ejecutivo. UNESCO Institute of Statistic and Center for Universal education at Brookings Institute. Hacia un aprendizaje universal. Lo que cada niño debería aprender. 2013.
5. Informe ICFES, 2012. Recuperado de [http://www.icfes.gov.co/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=1488&Itemid=407](http://www.icfes.gov.co/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1488&Itemid=407), marzo 2018
6. Centro de Información para las Mejoras de los Aprendizajes.
7. OECD. PISA in Focus Report. When students repeat grades or are transferred out of school: What does it mean for education systems? 2012.
8. Banco Mundial. Learning to Realize the Education Promise. World Development Report 2018
9. Hanushek, Eric A., and Steven G. Rivkin. 2010. "Generalizations about Using Value-Added Measures of Teacher Quality." American Economic Review, 100(2): 267-71.
10. Fundación Compartir. TRAS LA EXCELENCIA DOCENTE .Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos. 2014.
11. Centro de Información para las Mejoras de los Aprendizajes.
12. Resumen Ejecutivo Informe de la Comisión de Gasto Público y la Inversión Pública. Recuperado de <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/resumenejecutivo605pm221217lm.pdf> el 7 de Marzo de 2018.
13. Fundación Compartir. TRAS LA EXCELENCIA DOCENTE .Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos. 2014.
14. Ibid.
15. Evaluación de Impacto. Segunda Fase. Programa Rectores Líderes Transformadores. Universidad de los Andes. Diciembre 2016.
16. Documento Niñez Ya!
17. McKinsey & Company: Drivers of Student Performance: Latin America Insights.
18. UNESCO Institute of Statistics (2013). Lo que los niños deberían aprender. Comisión Especial Sobre Métricas de los Aprendizajes. Informe 1 de 3. 2013.
19. Lugo, N. Hernandez, G. Colmenares, J. Infraestructura escolar, dimensionamiento y proyección. Caracterización de la educación media en Colombia. Documentos de Trabajo. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Universidad de los Andes. Diciembre 2016. No. 39
20. Ibid.
21. Banco Mundial. Reporte del Uso del Tiempo en el Aula: Evidencia para Colombia Utilizando el Método de Observación de Stallings. Documento de trabajo.
22. Ruiz-Primo, M, et al (2014). Evaluación de los Materiales Instruccionales de Ciencias de los Modelos Educativos Flexibles en Zonas Rurales. Reporte técnico para el Ministerio de Educación de Colombia.
23. DANE, proyecciones 2005.
24. Tercer Censo Nacional Agropecuario. Departamento Nacional de Planeación. 2014.
25. Fuente: Documento Niñez Ya!
26. Informe detallado. Misión Para la Transformación del campo. Tomo I. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuari forestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf>
27. Fuente: Ministerio de Educación (2017). Plan Especial de Educación Rural Hacia el Desarrollo Rural y La Construcción de Paz. Recuperado de : [http://www.congresoeducacionruralcoreducacion.com/images/Doc\\_web/10.-PEER\\_06-2017.pdf](http://www.congresoeducacionruralcoreducacion.com/images/Doc_web/10.-PEER_06-2017.pdf), el 7 de Marzo de 2018
28. Centro de Información para las Mejoras de los Aprendizajes.
29. Ministerio de Educación Nacional (2016) Versión preliminar del Plan Especial de Educación Rural.
30. Econometría. Estudio de los Efectos de la Fusión de Establecimientos Educativos en Contextos Rurales en Cuatro Entidades Territoriales. 2014
31. DANE
32. CIDH, 2009.
33. DANE.
34. Bogotá Cómo Vamos. Informe de Calidad de Vida de Bogotá. 2015.
35. Medellín Cómo Vamos. Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2016.

36. UNESCO. Rendir cuentas en el ámbito de la educación: Cumplir nuestros compromisos. Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo. 2017/18.
37. Centro de Información para las Mejoras de los Aprendizajes.
38. ANDI y Fundación ANDI. 2017. Encuesta de Arquitectura Social.
39. Piñeros, L (2016). El Sistema General de Participaciones como mecanismo de financiación de la educación básica en Colombia: Balance y perspectivas. Documento de trabajo. BID.
40. Ibid.
41. Ibid.
42. Resumen Ejecutivo Informe de la Comisión de Gasto Público y la Inversión Pública. Recuperado de <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/resumenejecutivo605pm221217lm.pdf> el 7 de Marzo de 2018.
43. Banco Interamericano de Desarrollo. 2017. Aprender Mejor: Políticas públicas para el desarrollo de habilidades.
44. Piñeros, L (2016). El Sistema General de Participaciones como mecanismo de financiación de la educación básica en Colombia: Balance y perspectivas. Documento de trabajo. BID.
45. WORLD VALUES SURVEY Wave 6 2010-2014 OFFICIAL AGGREGATE v.20150418. World Values Survey Association ([www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org)). Aggregate File Producer: Asep/JDS, Madrid España.





## “ Vivimos una crisis de aprendizaje: los niños van al colegio, pero no aprenden. ”

Según el Registro Único de Víctimas, a **enero 2017**, han sido registrados



**8.091**  
niños, niñas y  
adolescentes

como víctimas de **vinculación al conflicto armado** por uso y/o reclutamiento

Con esta cifra se llenarían



**232** aulas de clase

Tener un **buen maestro** implica más de un **año escolar** en **diferencias de aprendizaje** para un estudiante

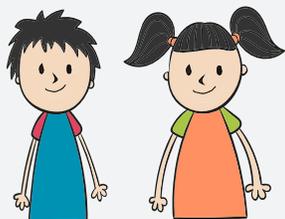


Así como tener un **maestro de bajo desempeño** implica dominar en promedio un

**50%**

o menos del currículo escolar

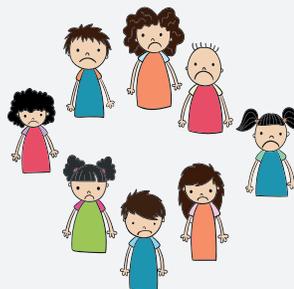
Según los resultados de pruebas **PISA**



sólo **3** de cada **1.000** estudiantes

**superaron el nivel mínimo** en la prueba de competencia **“lectura crítica”**

De cada **100** estudiantes de **9º**



que presentaron la **prueba de pensamiento ciudadano** en **2012**, solo **9** pudieron reconocer y analizar **diferentes puntos de vista** en una situación



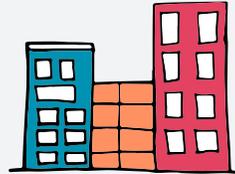
## “ El desafío de cerrar las brechas entre sector urbano y rural y entre públicos y privados. ”

**5.5 años** es el promedio de educación en Colombia



para las **zonas rurales**

mientras que para **zonas urbanas** es de



**9.2 años**

Un **niño urbano** está recibiendo **más de un**

**50%**

adicional de educación que uno **rural**. \* Diferencia

de **3,6 años**

\*(PEER, MEN. versión 05 julio 2017)

Todos los departamentos de Colombia tienen **indígenas**



**40%**  
de ellos son **niños, niñas y adolescentes**

De los cuales  
**86%**  
no recibe una educación acorde con su cultura y cosmovisión\*

\*(Informe Save the Children con fuentes MEN.2013)

En **2015** el país contaba con

**15.446.381**

menores de edad

de los cuales más de

**5 millones**

de niñas, niños y adolescentes estuvieron por **fuera del sistema educativo**\*



Esta cifra equivale a **dos ciudades con la población de Medellín** o a llenar **138 veces el Estadio El Campín**

\*(Proyecciones poblacionales del DANE)

**40%**

del total de niñas, niños y adolescentes



que **no asisten al colegio** en el país son de **zonas afectadas por el conflicto armado**



# INVERSIÓN CON EFICIENCIA

“ Con un escenario de recursos limitados y con el fin de superar la pobreza, hay que aprender a invertir para invertir en aprender. ”



Colombia ha logrado destinar al **sector educativo** el

**5%**  
del PIB

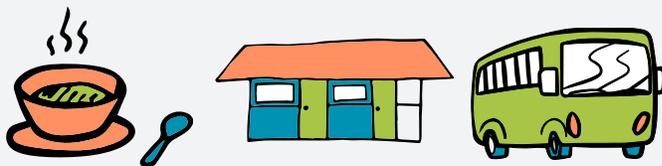
\*(Marco de Acción Educación 2030)

e **invertir en educación** el

**15%**

del **gasto público total**, con lo cual se ubica entre los marcos de inversión propuestos por la UNESCO\*

Los recursos para financiar la infraestructura, la alimentación y el transporte escolar son escasos;



y el **gasto público por estudiante** en Colombia está **por debajo de otras economías emergentes** como Brasil, México y Uruguay\*

\*(UNESCO, 2015)

La **mayor parte del presupuesto público** en educación (primaria y secundaria) se destina a cubrir los **salarios de los docentes**



**83%**

Inversión que **no logra financiar** las estrategias de **desarrollo profesional docente** que soportan el mejoramiento de la **calidad de la educación**\*

\*(OCDE, 2016)

El **Sistema General de Participaciones**, que destina el

**58.5%**

de sus **recursos a educación**,

pasó de representar

**82%**

del **gasto público** en 2002 a

\*(BID, 2016)

**60%**  
en **2014**

lo cual frena el impacto de las estrategias que contribuyen a la **descentralización del financiamiento de la educación** en el país\*



## INVERSIÓN CON EFICIENCIA

“ Con un escenario de recursos limitados y con el fin de superar la pobreza, hay que aprender a invertir para invertir en aprender. ”



“La experiencia de otros países en vías de desarrollo indica que **en contextos con altos niveles de pobreza, aumentar la inversión y ejecutarla de manera efectiva, ayuda a mejorar los resultados de aprendizaje** de los estudiantes en situación de desigualdad”\*

\*(OCDE, 2016)



En Colombia existe un **bajo interés en la política**, sólo el

**25%**

de la población reporta estar “algo interesada” o “muy interesada”

en comparación con el

**47%**

que se reporta a nivel global

\*(Encuesta Mundial de Valores, 2016)

Conozca más sobre nuestra campaña Educación: mi Elección

[www.fundacionexe.org.co/educacion-mi-eleccion/](http://www.fundacionexe.org.co/educacion-mi-eleccion/)

[www.fundacionexe.org.co](http://www.fundacionexe.org.co)

 /EmpresariosporlaEducacion/

 @Fundacion\_ExE

