

RESUMEN EJECUTIVO

Los 10 pasos para ser Colombia la Mejor Educada en 2025

Víctor Saavedra y David Forero¹

Si Colombia quiere convertirse en la mejor educada de América Latina, es urgente cambiar el enfoque de su política educativa. En una primera fase de desarrollo de los sistemas educativos, cuando los años de escolaridad promedio son bajos, el esfuerzo del Estado se debe concentrar en facilitar la regulación y los recursos para generar un fuerte incremento en cobertura. Una vez se logran resolver metas básicas en términos de oferta, la política educativa se debe centrar en mejorar la calidad en la prestación del servicio de forma masiva. La tesis rectora de la presente investigación es que Colombia debe reenfocar su política educativa desde el objetivo del aumento de cobertura, hacia una mejora de la calidad y los resultados de su proceso de aprendizaje, el cual sucede a partir de la interacción entre el profesor y el estudiante dentro del aula de clase.

Las preguntas estratégicas que se debe hacer el país –y que intentamos responder en la presente investigación- son: ¿qué tan importante es el aprendizaje como foco del sistema de educación básica?, ¿cómo se desarrolla el aprendizaje como eje sobre el cual articular el sistema durante los próximos años?, y ¿cómo se consigue implementar una reforma integral que cree capacidades dentro del sistema (pedagógicas y administrativas) para buscar el mejoramiento continuo del aprendizaje?

Como estrategia de política educativa es imperativo, y así se reiterará a lo largo del documento, construir sobre lo ya construido. Uno de los grandes errores que ha experimentado el país en las últimas décadas, y que ha dificultado la consolidación de una estrategia educativa de largo alcance, es el ‘síndrome de Adán’, en donde cada administración tiene la tentación de comenzar toda la política educativa desde cero. Colombia ha dado los primeros pasos en la dirección correcta, ahora es el momento de diseñar una estrategia unificada que permita mantener este camino y convertir al país en una economía basada en el conocimiento. Por esto, en la presente investigación hicimos un esfuerzo por unificar dentro de nuestra propuesta de Reforma tanto las estrategias más efectivas en la experiencia internacional, como la profundización y expansión de las experiencias propias que se han impulsado recientemente en el

¹ Este documento fue elaborado con el apoyo de ANIF y el premio Luis Carlos Sarmiento Angulo. Agradecemos a Sebastián Higuera por su sobresaliente trabajo como asistente de investigación, y los aportes de Juan Camilo Medellín y Sebastián Montaña. También agradecemos los comentarios de Vicky Colbert, Juanita Bodmer, Román Andrés Zárate, Santiago Matamoros, Juan Felipe Olano, Fernando Rojas y Daniel González, y a la Fundación de Desarrollo Integral del Pacífico (FDI) por el apoyo en el desarrollo de la estrategia de calidad para los municipios certificados del Valle del Cauca que inspiró muchas de las recomendaciones de este documento. Es necesario reconocer el trabajo de un grupo de personas que han buscado hacer del aprendizaje el foco del sistema educativo como Gina Parody, Luis Enrique García, Ximena Dueñas, Laura Barragán, Ana Bolena Escobar, Paola Trujillo, entre muchos otros.

país y han mostrado resultados positivos, y que es necesario no abandonar sino fortalecer y expandir.

Este documento desarrolla una Reforma Educativa basada en diez recomendaciones que buscan que el sistema de educación básica mejore de forma significativa en términos de calidad, las cuales desarrollaremos en cada uno de los capítulos del documento. Un capítulo final sintetiza y cuantifica las recomendaciones prioritarias, como una hoja de ruta para el diseño de la política educativa de acá al 2025. Esperamos que esta contribución apoye y alimente la política pública en educación del país en los próximos años.

1. Enfocarse en el aprendizaje

En las últimas dos décadas, Colombia ha hecho grandes avances en términos de cobertura del sistema educativo: para 2016 la cobertura bruta para la educación primaria y secundaria del país en la zona urbana (rural) alcanzó 103% (114%) y 105% (92%), respectivamente. Estas cifras son cercanas al promedio de la OECD y superior a los países de ingreso medio, Asia Oriental y América Latina. A pesar de este gran esfuerzo hecho por el país para aumentar la escolaridad de su población, mientras esta escolaridad se refleje de forma limitada en mejoras en el aprendizaje de la población, como lo ha venido haciendo, este esfuerzo será en gran parte desperdiciado. De hecho, tanto en los exámenes estandarizados nacionales (Saber) como internacionales (PISA, TERCE), una gran proporción de los estudiantes colombianos no superan el nivel de desempeño mínimo. En particular, en las pruebas PISA de 2015 hechas a estudiantes de 15 años, 66% de los estudiantes en matemáticas y 43% en lenguaje no superaron el nivel básico, lo que los clasifica en un nivel de analfabetismo funcional.

Estas falencias en términos de aprendizaje terminan reflejándose como debilidades en las competencias necesarias para el mercado laboral. Así, el problema de las débiles competencias cognitivas y no cognitivas y baja productividad de los trabajadores en el país termina siendo la otra cara de la moneda del déficit crónico de aprendizaje existente en el sistema educativo colombiano.

La discusión sobre el aprendizaje es probablemente el ejercicio más importante que realiza todo ente rector del sistema educativo. Para saldar las críticas que consideran el énfasis en el aprendizaje, ya sea de habilidades cognitivas o socioemocionales, como una definición acotada de lo que es calidad educativa, es necesario entender que nuestra concepción de aprendizaje es diferente a la medición de competencias básicas que se realiza a través de las pruebas estandarizadas. Las pruebas son una proxy de algunos componentes de los aprendizajes que deben alcanzar los estudiantes en el colegio, pero no son equivalentes al objetivo de desarrollar las habilidades cognitivas. Las decisiones sobre los contenidos del currículo, entonces, deben tener en cuenta el modelo del ciudadano que se quiere formar y considerar aspectos como la evolución futura del mercado laboral y su automatización, las cuales requerirán una gran flexibilidad en las habilidades y una importancia creciente de las habilidades no cognitivas.

La primera de las diez estrategias, desarrollada en el Capítulo I pero que se plantea transversalmente en el documento como el eje central de toda la Reforma, es la de centrar la política educativa en el aprendizaje de los estudiantes. Los actores del sistema, y en particular el Ministerio de Educación, las entidades territoriales y sus secretarías de educación, los directivos

docentes (rectores y coordinadores) y docentes, deben contar con las herramientas y generar los incentivos adecuados para que el foco de su trabajo se centre en un proceso de mejoramiento y medición del aprendizaje de los estudiantes.

2. Atracción y admisión a la carrera docente

La estructura salarial de la profesión docente, con un bajo salario de enganche, reducido crecimiento a lo largo de la carrera y ausencia de reconocimientos al desempeño de los profesores, se convierte en una barrera importante para que los mejores estudiantes opten por estudiar carreras de educación, por lo que el sistema termina atrayendo a los alumnos de peor rendimiento académico y mayores necesidades socioeconómicas. Además, existen elevadas brechas regionales, reforzadas por el proceso de autoselección negativa de los docentes, el cual no es corregido por el actual examen de admisión, de carácter meritocrático y en el que no se ofrecen incentivos para que buenos docentes elijan ir a zonas rurales y apartadas, donde más se les necesita. A esto se le añaden los problemas operativos y de tiempos del concurso docente, que han llevado a un crecimiento de los docentes provisionales en el sistema, con especial incidencia en estas regiones apartadas. Adicionalmente, el Periodo de Prueba ha mostrado ser poco efectivo a la hora de discriminar los individuos que no muestran competencias adecuadas para la labor docente.

Por tanto, una primera propuesta para poder mejorar el perfil de los docentes, atrayendo a los mejores bachilleres, es replantearse la política de aumentos salariales generales, para buscar que estos se concentren en el estatuto 1278. En este capítulo analizamos cómo debe ser la nivelación salarial del salario de enganche de los nuevos profesores para que en 2025 se iguale su salario de enganche con el de las profesiones que actualmente atraen a los mejores candidatos. En términos de la autoselección regional de los docentes, es necesario pensar en incentivos audaces para que los nuevos docentes que aprueban el concurso escojan ser asignados, al menos temporalmente, a las zonas más apartadas y de menor calidad educativa. Estos alicientes no deben ser solamente monetarios, sino ser complementados con incentivos en términos de ascensos y asignación en la carrera docente, los cuales serían otorgados una vez el docente cumple al menos 3 años en región. Estos incluyen: la reducción del tiempo requerido para poder ascender en el escalafón, la expansión del incentivo monetario hasta el 50% del salario dependiendo de las características de la zona, y la priorización en la asignación a la entidad y colegio deseado una vez se cumple el tiempo requerido en la región apartada.

Pero quizás el problema más apremiante es la proliferación, bajo control y mala distribución de los docentes provisionales. Por tal razón, es necesario consolidar la experiencia ya vivida con el Banco de la Excelencia introducido en 2015, que sistematiza las puntuaciones de candidatos a puestos provisionales a partir de medidas objetivas de calidad, ejerciendo un control efectivo a los incentivos a nombramientos clientelistas que afectan el perfil de los profesores provisionales. El Banco de la Excelencia podría tener una evaluación de impacto en los próximos años para evaluar su efectividad en mejorar el perfil de los docentes provisionales y en el aprendizaje de los estudiantes. Por último, para buscar atraer a los mejores estudiantes a la profesión docente se puede seguir el diseño de Singapur, en el cual a los mejores bachilleres que logran ingresar a programas profesionales de educación se les ofrece un cupo automático en el Magisterio. En Colombia se podría hacer una vinculación anticipada de los estudiantes que cumplan un corte alto

en las pruebas Saber 11 (por ejemplo, el punto de corte del programa Ser Pilo Paga) para que ingresen de forma anticipada al magisterio y tengan opciones de entrenamientos prácticos durante la carrera.

3. Excelencia en la formación docente, herramientas pedagógicas, currículo y tecnologías de la información

Los estudiantes de programas en educación muestran de forma sistemática un desempeño mucho más bajo en las pruebas Saber Pro que el resto de programas universitarios en el país. En 2014 la gran mayoría de los estudiantes de licenciatura se encontraban matriculados en programas no acreditados, los cuales se encuentran bastante rezagados en términos de calidad respecto a sus pares acreditados. En este contexto cobró especial importancia la política de acreditación de Licenciaturas llevada a cabo por el Gobierno, para favorecer una saludable concentración de los graduados en programas con el sello de alta calidad. En este capítulo demostramos cómo los programas de Licenciatura que aprobaron el proceso de acreditación muestran sistemáticamente un mejor desempeño en términos de calidad que aquellos que no lograron acreditarse, y muy superior a aquellos que desistieron de presentarse.

Pero una reforma exitosa sobre la calidad de los docentes del país no puede subordinarse a la llegada de nuevas generaciones de profesores. La reforma debe comenzar desde el momento cero, buscando la profesionalización de la actual facultad docente, identificando sus debilidades y fortalezas para dirigir las herramientas del sistema a remediar las primeras y potenciar las segundas. Hay cierto consenso en la literatura internacional de calidad educativa en que éste es el rol de los programas cortos o no titulados de formación de profesores en servicio, la cual provee de herramientas de mejoramiento continuo a los educadores, dentro de un marco de profundización de la formación inicial. En el país no existe una política centralizada para asegurar que la formación en servicio brinde oportunidades de desarrollo y actualización profesional, lo que se podría hacer de forma diferenciada para todos los niveles de experiencia. En particular, el contenido de los cursos no tiene como punto de partida un diagnóstico frente a la situación del docente con respecto a las habilidades y competencias que debería tener. Por otro lado, la formación docente no sólo debe incluir las competencias que el profesor adquiere durante su ciclo de educación, sino también los mecanismos que guían al docente en su práctica en el aula, como es el caso del currículo. Desafortunadamente, Colombia sería el único país de la OECD sin un currículo claramente definido. Hoy en día, es el único país de América Latina que no lo tiene.

Se recomienda el fortalecimiento de la oferta de formación inicial, en particular en las universidades con programas acreditados y mejor desempeño en licenciaturas, las cuales identificamos y de las que resaltamos las universidades Pedagógica, de Antioquia y del Valle. Ello mediante la instauración de un fondo concursable para financiar Facultades de Educación que presenten proyectos de fortalecimiento de sus programas de pregrado en conjunto con el diseño de cursos de formación en servicio específicos en diversos temas pedagógicos, y que sean integrados y homologables a sus Maestrías en Educación; esto puede ser financiado y complementado con proyectos de regalías dirigidos a facultades de educación regionales. Adicionalmente, se recomienda estructurar un nuevo decreto para la formación en servicio que remplace el actual, vigente desde 1996.

Más allá de los cursos de formación continua y su integración al desarrollo de la carrera docente, es fundamental para el país continuar y mejorar la tercera versión del programa Todos a Aprender -PTA. Como el PTA fue diseñado como un programa de choque, de duración limitada, será desmontado en 2018. Dado que sus nuevas características han mostrado ser efectivas, es fundamental mantenerlo y expandirlo a una segunda ola de establecimientos y más allá del nivel de Primaria, enfocándose en primera instancia en Media y luego en Secundaria. Para su implementación, es crucial aumentar su efectividad mediante una adecuada selección de tutores, una evaluación de los protocolos y guías, y la asociación con entidades externas que han mostrado gran capacidad de ejecución y efectividad en la formación. Dada la dificultad operativa de construcción de espacios a nivel regional para la interacción de docentes, consideramos la conformación de redes de aprendizaje docente como una política esencial, pero que debe desarrollarse por etapas en el mediano plazo.

4. Motivación de los docentes y fortalecimiento institucional de los colegios

Ninguna reforma al sistema educativo va a ser exitosa ni sostenible mientras no provea incentivos al esfuerzo docente, con el fin de incidir en las dinámicas presentes en el aula. Es posible afirmar que no hay formación ni insumos que puedan sustituir la motivación docente, y que incentivar a los maestros hacia el aprendizaje puede hacer la diferencia, incluso en la ausencia de otros insumos importantes.

Hay varias formas de incentivar a los docentes hacia el aprendizaje. La primera son los incentivos de carácter pecuniario, aunque estos son verdaderamente efectivos solamente en condiciones especiales, como cuando pueden afectar los resultados mediante un cambio relativamente sencillo en su nivel de esfuerzo, como es el caso de la reducción del ausentismo. Por otro lado, los aspectos que más inciden en la motivación de los docentes serían los asociados al reconocimiento, el logro y las oportunidades para progresar en el desarrollo profesional. La forma más efectiva de generar este tipo de incentivos es construir un sistema de reconocimiento social de la labor docente. Dicho reconocimiento se ha traducido en Colombia en becas para formación posgradual de los docentes, y en premios a los docentes con las mejores prácticas pedagógicas y de desempeño en términos de aprendizaje, tales como el Premio Compartir al Maestro, Premio Nacional al Docente BBVA y la Noche de la Excelencia del MEN. Pero más allá de estos premios, quizás la herramienta más poderosa para motivar de forma periódica a los docentes es el mecanismo con el que se cuenta para realizar la rendición de cuentas sobre su desempeño: la evaluación. Desafortunadamente, aunque sobre el papel tiene características positivas, el sistema colombiano de evaluación docente ha mostrado ser poco efectivo para promover la motivación de los profesores.

Así las cosas, respecto a las políticas de motivación docente, consideramos efectivo y apropiado el sistema de incentivos diseñado en 2015 con base en el Índice Sintético de Calidad Educativa –ISCE. Por esto, es prioritario retomar este esquema y nunca más detener la realización de los exámenes estandarizados, como sucedió en 2018. En incentivos no monetarios, más allá de expandir la oferta de galardones de carácter nacional, consideramos pertinente aterrizar los

reconocimientos a nivel local buscando fortalecer la percepción del incentivo por parte de los docentes a lo largo y ancho del territorio nacional, a partir de una estrategia nacional que defina claramente las condiciones de los premios regionales. Además, recomendamos el fortalecimiento de las evaluaciones de profesores: la Evaluación de periodo de prueba, Evolución anual de desempeño y la Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativa; enfatizando en las fortalezas y debilidades del docente, su retroalimentación en oportunidades de mejora, y la interrelación respecto a la oferta de formación continua y en servicio para corregir los problemas encontrados.

Pero la forma más efectiva de generar incentivos en la facultad docente es aquella que genera motivación intrínseca en los docentes. Este tipo de motivación, de más largo aliento y asociada a la actitud de los docentes hacia su quehacer en el aula, está ligada a la forma de la carrera docente y los incentivos que se otorgan a medida que se progresa en el escalafón. Desafortunadamente, en Colombia ambos estatutos docentes (el 2277 de 1979 y el 1278 de 2002) han sido diseñados con el único aliciente de incrementos en la remuneración salarial, sin ninguna asociación con responsabilidades adicionales en términos de pedagogía y de manejo administrativo en los colegios, lo que está muy vinculado a la inoportuna simplificación de la estructura organizacional de los colegios realizada por la Ley 715 de 2001. La reforma a la estructura organizacional de los colegios y a las responsabilidades del Estatuto docente puede llegar a ser la mejor forma de incentivar a los profesores a mejorar en calidad. Así, proponemos una carrera docente compuesta por tres trayectorias, de Liderazgo, Curricular, y de Consejería y Ambiente Escolar, con rutas de progreso vertical y horizontal asociadas a bonificaciones salariales, dependiendo de la complejidad del cargo. La creación de cargos de apoyo en los establecimientos educativos apoyará la labor de los Rectores, lo cual debe reforzarse mediante un programa de acompañamiento específico diseñado e implementado en el Ministerio, similar al PTA y construido sobre la experiencia y evaluaciones del Programa Rectores Líderes Transformadores.

5. Motivación de estudiantes

Aunque mucho se ha escrito sobre el rol de los diferentes insumos de la canasta educativa, incluidos los docentes, poco se ha desarrollado en la política pública en Colombia sobre las condiciones de aquellos que actúan como sujetos activos del aprendizaje: los estudiantes. La calidad del aprendizaje depende de que los estudiantes se encuentren preparados, presentes y motivados. Un estudiante que no se encuentra debidamente motivado no aprenderá de forma efectiva, no será capaz de retener la información necesaria para su adecuado desarrollo cognitivo, no será proactivo ni participativo dentro del aula, e incluso muchos podrían manifestar comportamientos disruptivos. Las políticas de motivación estudiantil han demostrado ser altamente efectivas, y la mentalidad ha demostrado ser capaz de compensar las diferencias en los contextos de origen socioeconómico y regional. Es precisamente en los individuos más desaventajados de la sociedad en los que la motivación genera más impacto; sin embargo, son ellos precisamente los que tienen menores probabilidades de desarrollarla. Por eso, si no se toman medidas para incidir en la mentalidad de los niños en condiciones más vulnerables, el sistema educativo seguirá siendo un amplificador y no un nivelador de la desigualdad social en Colombia.

McKinsey (2017), en un análisis conjunto con la OECD de los datos de PISA 2015 a nivel global, encuentra que, luego de controlar por los demás factores, los elementos asociados a las mentalidades tienen un poder predictivo -30 por ciento- equivalente a casi el doble del entorno familiar y los factores sociodemográficos -16 por ciento. Dentro del espectro de mentalidades, el sentido de pertenencia y la mentalidad de crecimiento (*Growth Mindset*) resultan particularmente importantes a la hora de explicar el logro académico de los alumnos, al igual que la determinación, la perseverancia, el coraje y la pasión (en la literatura especializada, el “grit”). Otra forma de influir en la motivación intrínseca de los estudiantes y fortalecer así el proceso de aprendizaje es a través de innovaciones en el método pedagógico en el aula. La forma de enseñanza tradicional, en donde el profesor se sitúa al frente de los estudiantes para ‘impartir’ conocimiento, subestima el rol de estos últimos para controlar y dirigir su propio proceso de aprendizaje. La última técnica para estimular la motivación estudiantil es abordar la nivelación de los alumnos rezagados. Los programas de nivelación pueden ayudar a mantener en el sistema a los estudiantes de bajo desempeño en la escuela, y es un paso obligado antes de proseguir el proceso de enseñanza con ellos.

Así, se recomienda en primer lugar la implementación en el país de tres programas para la motivación estudiantil, primero desarrollados como piloto y luego masificados a nivel nacional: una versión nacional del programa peruano “Expande tu Mente”, un programa de orientación vocacional, en el que se informe a las familias sobre los retornos a la educación, y se muestren a los alumnos las opciones y beneficios con los que cuentan aquellos que logran terminar el ciclo de educación Media, y un programa de difusión de información a los padres de familia sobre el desempeño de sus hijos. Además, se cree pertinente considerar la adopción de una estrategia nacional para llevar el método de Escuela Nueva a todas las escuelas rurales del país; la consolidación de una malla curricular para el desarrollo de competencias socioemocionales en el país; la expansión de los incentivos de las Maratones de Lectura, Súperate con el Saber y los campamentos de verano, junto con su creación para las Olimpiadas de Matemáticas y el Modelo de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de las intervenciones de demanda que asocian el desempeño académico al acceso a educación superior de calidad, ya sea a través de un aumento de los cupos en las Universidades Públicas Acreditadas, un mayor número de cupos en Ser Pilo Paga; y finalmente el establecimiento de una estrategia de cursos de nivelación a estudiantes con bajos resultados, buscando apoyarse en programas virtuales de nivelación para ser usados en contrajornada.

6. Organizar la institucionalidad de la educación inicial

Los programas de atención a la primera infancia de alta calidad tienen los más altos retornos sobre la capacidad cognitiva de los niños: las ganancias privadas y sociales son más altas entre más temprano se invierte en el capital humano de los individuos, y resultan en ahorros significativos en intervenciones posteriores. Lograr los objetivos de mejoramiento en aprendizaje en educación básica será casi imposible sin considerar aumentos de cobertura en educación inicial y en el mejoramiento de la calidad. No obstante los avances en cobertura, en términos de atención integral existen tres problemas estructurales que es necesario resolver para aumentar su efectividad. En primer lugar, la poca definición de la arquitectura institucional. Si bien en el marco de la política se define que el Ministerio de Educación- MEN es quien define los estándares de la política, el ICBF cumple un rol de operador en la atención integral y en su atención tradicional,

pero no se encuentra adscrito al sector educativo, lo cual complejiza la relación entre las entidades. Además, el ICBF cuenta con múltiples funciones adicionales a la educación inicial que compiten en atención y recursos con el aspecto netamente educativo. El segundo problema es la ausencia de recursos para responder a una meta de cobertura universal en los próximos años, para lo cual se requiere establecer un mecanismo de concurrencia de recursos de diferentes fuentes, SGP, PGN, Recursos Territoriales Recursos Parafiscales en ICBF y cajas de compensación. Por último, se encuentra la baja calidad del sistema, medida como el desarrollo del aprendizaje de los estudiantes, que es en parte resultado de los dos anteriores, pero requiere soluciones adicionales.

Para lograr un mejoramiento eficaz a nivel de todo el sistema, Colombia necesita cambiar su enfoque de insumos y prestación a uno de calidad y resultados. Esto exigirá claridad respecto a qué organismo es responsable de conseguir resultados positivos de la EIAIPI (Educación inicial y atención integral para la primera infancia). Debe crearse una clara institucionalidad en cuanto a los lineamientos de política, que pueden implicar un cambio en la entidad a la que está adscrita el ICBF. Pese a que ésta es una entidad con claras ventajas operativas sobre el MEN, no tiene sentido la forma fragmentada de la atención, por lo que se recomienda modificarla en el próximo plan de desarrollo esta situación, para lo que el MEN debe elaborar esquemas de coordinación a nivel territorial con las secretarías de educación.

En el sistema de educación inicial no existe una hoja de ruta para la ampliación de la cobertura. Para la ampliación de cobertura de los últimos años han servido los recursos del ICBF, sin embargo, no se espera mayor productividad del recaudo de renta por lo que los recursos son insuficientes para lograr una meta del 100% de niños atendidos de 3 a 5 años y un aumento de la cobertura de la modalidad familiar para los niños menores. Se deben destinar recursos suficientes para la atención de la cobertura de 100% de los niños de 3-5 años. Si todos los cupos adicionales son oficiales se necesitan entre 1.7 y 2.7 billones de pesos para lograr esta meta, dependiendo del costo por estudiante reconocido y el esquema de operación elegido.

Los ínfimos recursos de inversión para la capacitación sobre los lineamientos curriculares en el MEN y la capacitación de madres comunitarias deben llevar al diseño de un programa mucho más ambicioso de capacitación y fortalecimiento de las licenciaturas de educación inicial. Deben continuarse los esfuerzos del Ministerio por homologar los requisitos en un cuento a los desarrollos de los niños según su edad independientemente de la forma de atención.

7. Cobertura y pertinencia de la educación media

El impacto de las inversiones y el fortalecimiento de la educación inicial y en la educación básica se puede perder si no se completa el ciclo de educación en la Media. En Colombia existen dos problemas específicos de la Media que requieren acciones adicionales a las enumeradas en los capítulos anteriores y posteriores: 1) la tasa de cobertura neta sigue siendo baja en el país y hay un déficit estructural de oferta, con particular incidencia en las zonas rurales, y 2) existe falta de coordinación institucional y claridad normativa, que lleva a vacíos sobre el objetivo de la educación técnica y a una ausencia de orientación vocacional en los colegios.

Los indicadores actuales de cobertura bruta de 79% y neta de 43%, ubican a Colombia con el indicador más bajo entre los principales países de América Latina en cobertura neta, únicamente

superando a México en cobertura bruta. Para educación Media, la tasa de cobertura bruta (neta) es 35 (48) puntos inferior a la de Primaria y 19 (36) puntos inferior a la de Secundaria (panel b). Por otra parte, existe una elevada diferencia entre la zona urbana y rural: mientras que la cobertura neta en las zonas urbanas fue de 44,5% en 2016, se reduce hasta 26,4% para las zonas rurales. Es por esto que Colombia se encuentra en otro estadio de desarrollo de su sistema educativo en Media, uno inferior en el que aún no se han logrado superar déficits estructurales de oferta, y la prioridad sigue siendo aumentar cobertura.

A diferencia de los demás niveles educativos, en la Media Colombia aún no ha garantizado que la oferta de cupos sea la requerida para suplir la demanda, lo que ha llevado a un déficit estructural de acceso de la población estudiantil a la educación Media. De las 44.160 sedes educativas a lo largo del territorio nacional, sólo 15% de ellas (6.840) ofrecen este nivel educativo, con una proporción significativamente menor (9%) en las zonas rurales.

La falta de claridad sobre el rol que debe asumir la Media en Colombia comienza por el marco legislativo que le da forma. La multitud de normas que la rigen, además de no ser claras sobre la diferenciación que debería tener esta etapa del ciclo educativo con respecto a las anteriores, llegan incluso a contradecirse en aspectos esenciales, como es el caso de la obligatoriedad de la educación Media en el país. Así, aún sigue existiendo el Certificado de estudios del Bachillerato Básico del Decreto 1860 de 1994, que se puede reclamar una vez se culmina la Secundaria y permite comenzar la formación para técnico laboral y en instituciones de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano (FTDH); esto significa que las instituciones FTDH puedan matricular jóvenes que salen de Noveno grado, y que cuentan con una edad teórica de 14 años. La legislación educativa de los últimos 20 años ha fallado en definir con claridad la diferenciación que debe tener la etapa de educación Media de los demás niveles de educación Básica, y no ha sido modificada para reflejar las nuevas demandas de la educación Media generadas por el desarrollo económico, la evolución del mercado laboral y el aumento de matrícula en Superior (OECD, 2016). Qualificar (2012) afirma que la ausencia de un currículo claro de consolidación y profundización de los conocimientos de las áreas básicas, la carencia de un enfoque específico para la formación de competencias socioemocionales, la existencia de requisitos homogéneos para los docentes que forman en Secundaria y en Media, y el pobre desarrollo de las herramientas de orientación socio-ocupacional para brindarle información oportuna a los estudiantes, hacen que los estudiantes se enfrenten a una serie de cursos independientes entre sí que no se diferencian de la educación básica, abordados con baja profundidad y con poco enfoque aplicado.

Por todo lo anterior, se recomienda instaurar un grupo curricular específico a la Media en el Ministerio de Educación, y diseñar y poner a disposición de los hogares colombianos una plataforma informativa, que puede ser construida por el gobierno central y alimentada de forma descentralizada, para garantizar la información completa a las familias sobre la oferta regional de Media. En línea con lo estipulado para la motivación de estudiantes, se propone establecer cursos de nivelación en contrajornada apoyados en tecnologías de la información. Adicionalmente, es indispensable diseñar referentes curriculares para el desarrollo de competencias socioemocionales específicos para la educación media. En términos de calidad, se recomienda implementar una versión del Programa Todos Aprender para Media, con el fin de capacitar a los docentes las particularidades de la enseñanza a los adolescentes, tanto en términos cognitivos como socioemocionales. En relación con el desorden normativo, se propone eliminar el Certificado Básico de estudios de Bachillerato. Finalmente, recomendamos una estructuración única a nivel país de las competencias, los perfiles de los docentes, y los contenidos impartidos por terceros que

dictan las especializaciones en media técnica. Estas competencias deben ser acordes a las que eventualmente se encontrarían en el Marco Nacional de Cualificaciones para la educación terciaria.

8. Educación rural y para el postconflicto

En un sistema de nivel de desarrollo bajo, lo primero que se debe hacer es buscar homogeneizar el desempeño estudiantil, con el fin de reducir las brechas intra-país en términos de desempeño educativo. En Colombia, no es sorpresa observar las grandes diferencias que existen entre la ciudad y el campo, en dónde este último se encuentra en una amplia y clara desventaja. La política educativa ha estado guiada por metas generales para todo el sistema educativo, lo que ha llevado a que las mejoras en calidad se presenten donde es relativamente más fácil obtenerlas, en las regiones urbanas, aplazando las mejoras en las zonas más difíciles de influir, que son las rurales. Esto se agrava ante la ausencia de un enfoque rural en los Planes de Desarrollo Territorial de los entes regionales. Aparte de esta diferencia urbano-rural, también se ha insistido en la divergencia en indicadores de desarrollo entre los municipios afectados por el conflicto y el resto de los municipios.

En Colombia, la oferta educativa de las zonas rurales sufre de problemas en las dos dimensiones de política educativa: la cobertura y la calidad. Estas falencias están ligadas a factores como la infraestructura, la calidad del recurso humano, la carencia de currículos y las dificultades asociadas a la gestión de una multitud de sedes rurales dispersas por el territorio nacional. Las dificultades observadas en las zonas rurales son incluso más evidentes en los municipios priorizados para el postconflicto, lo que lleva a pensar en la urgencia de diseñar una estrategia focalizada que saque a estas zonas del retraso en el que se encuentran y permita la convergencia con el resto del país en términos de calidad del aprendizaje.

Considerando el cambio demográfico que se está experimentando en las zonas rurales, donde los niños y jóvenes están migrando cada vez más a aquellos territorios intermedios, de mayor aglomeración, mayor infraestructura, menor dispersión, y mayor densidad poblacional, para las zonas urbanas e intermedias que tarde o temprano terminarán recibiendo esta migración urbano-rural es necesaria una política de consolidación de sedes educativas. Esta estrategia permitiría ofrecer todo el ciclo educativo de Transición a Media y fortalecer la gestión escolar a través de economías de escala con miras a mejorar la calidad educativa. Para la ruralidad dispersa, donde sería costoso e ineficiente pensar en la consolidación de sedes, se recomienda revitalizar y expandir la implementación del modelo de Escuela Nueva, según las necesidades y tendencias de la ruralidad actual. Para mejorar la adopción de estas metodologías pedagógicas flexibles en la ruralidad dispersa, se recomienda implementar un programa tipo Programa Todos Aprender (PTA) rural. Finalmente, se deben revisar la forma en la que se canalizan las inversiones realizadas a través del Sistema General de Regalías en materia de infraestructura educativa rural.

9. Implementación eficiente de la Jornada Única

En Colombia, un colegio privado promedio tiene mejor desempeño en las pruebas de Estado que un establecimiento educativo oficial. Diversos factores pueden explicar tales diferencias: mayor educación de los padres, mejores condiciones socioeconómicas de las familias, mayor calidad en los insumos escolares, entre otros. Sin embargo, el factor de horas acumuladas de aprendizaje a lo largo del ciclo escolar es un factor determinante: un estudiante de colegio público en doble jornada recibe 3 años de educación menos que uno de colegio privado, únicamente en razón a que la jornada de los primeros es, en promedio, dos horas al día más corta. Adicionalmente, en Colombia el 65% del tiempo de clase se destina al aprendizaje, porcentaje menor al recomendado por la OCDE (85%), lo cual significa que, de una clase de 50 minutos, únicamente 32 minutos se destinan a actividades académicas (OCDE, 2016; McKinsey, 2017). La literatura sugiere que la extensión de la jornada escolar no garantiza necesariamente mejoras en el desempeño académico de los estudiantes de América Latina y es fundamental la forma en la que se implementa, en particular teniendo en cuenta el uso del tiempo adicional.

Los esfuerzos de los últimos cuatro años llevan a que se tengan 929 mil estudiantes a mayo de 2018 en Jornada Única, una meta inferior a la propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo. Los próximos gobiernos deben aumentar la matrícula en jornada única sin plantear metas irrealizables en el actual escenario fiscal. En cuanto al foco en el aprendizaje que insistimos debe tener la política educativa, y sabiendo que el principal problema de la estrategia de jornada única es su baja costo efectividad en mejorar el aprendizaje, se deben buscar dos cosas: implementar la jornada única en aquellos colegios de una sola jornada (mañana o tarde), que únicamente requerirían mayores docentes y no construcción de infraestructura, y aprovechar la reducción de la matrícula a través de la optimización de la planta docente, trasladando profesores de aquellos colegios en donde ha bajado la relación alumnos por docente hacia aquellos que se prestan a implementar la Jornada Única.

La Jornada Única se debe implementar en aquellos municipios en donde la caída en la matrícula se explica por la reducción sostenida de la población escolar. Lo anterior es particularmente difícil por la inmovilidad de la planta docente entre secretarías de educación, lo que hace que los excedentes de profesores se traduzcan en reducciones del tamaño promedio de grupo. Si no se usan recursos adicionales del sistema en la contratación de profesores y se usa la infraestructura disponible, concluimos que la jornada única se puede subir del 10% actual al 30% sólo por reubicación de los docentes en las entidades territoriales que van a tener excedentes por la reducción en matrícula. Es fundamental para una implementación inteligente de la jornada única, que de la mano de su implementación costo efectiva, se sepa con certeza cómo aprovechar de la mejor manera ese nuevo tiempo de instrucción para mejorar las habilidades de los alumnos y su desarrollo cognitivo, especialmente en aquellos estudiantes más rezagados, y buscar garantizar una estructura de acompañamiento a los colegios con profesionales que permitan promover reflexiones en torno al estado actual de aprendizajes de los estudiantes, a las metas de mejoramiento en calidad de los establecimientos educativos y a las decisiones sobre el uso exitoso del tiempo adicional que trae la Jornada Única.

10. Aumentar el gasto en educación, mejorar su eficiencia y efectividad

Quizás el aspecto más importante de una reforma educativa es el monto y asignación del presupuesto asignado al sector de Educación. La respuesta a cómo desarrollar el sistema es compleja, aunque se puede afirmar por una parte, que Colombia tiene un nivel bajo de gasto en educación en términos internacionales, por lo que es imperativo aumentar los recursos de la educación, y por la otra que igual o más importante que el nivel de recursos, es la efectividad y eficiencia con la que estos son gastados.

Una mejora en los niveles de aprendizaje será improbable si los recursos adicionales se asignan tal como se vienen distribuyendo actualmente: más plata para el mismo sistema con las mismas dinámicas, va a arrojar los mismos resultados. Del total de recursos dirigidos por el Estado a la financiación educativa, apenas el 1.4% se invierte en rubros que buscan mejorar la calidad del servicio. De las diversas fuentes, consideramos que el Sistema General de Participaciones se encontrará copado por las necesidades de pago de nómina y la futura expansión docente requerida para los programas de expansión de la oferta rural y de Jornada Única, por lo que consideramos que las inversiones en calidad deben canalizarse a través de un incremento del presupuesto del gobierno central y el Ministerio de Educación. Por otra parte, los recursos locales son una de las fuentes más importantes de financiación de la educación en un sistema descentralizado como el colombiano, por tanto estimular en el corto y mediano plazo la inversión y coordinación con los gobiernos locales será uno de los aspectos cruciales de una reforma educativa enfocada en el aprendizaje. El sistema de financiación actual no presenta incentivos, ni positivos ni negativos, a la inversión de los territorios en su ecosistema educativo, lo cual es necesario corregir pues un liderazgo local fuerte es esencial si Colombia busca mejorar la calidad, el acceso y la equidad de la educación.

La asignación y distribución del gasto en el Sistema General de Participaciones sufre de numerosas falencias, desde la inconsistencia entre los criterios de distribución y los rubros de gasto, la falta de pertinencia del método de tipologías ante la existencia del complemento, hasta las ineficiencias en la distribución de la planta docente. La asignación de recursos públicos por capitación premia los esfuerzos hechos por las ETC en términos de cobertura, dado que depende del número de estudiantes atendidos, y tenía una lógica apropiada para el estadio de desarrollo en que fue concebida, en donde había importantes déficits de cobertura en los niveles de Primaria y Secundaria. Pero cambiar el foco hacia el aprendizaje lleva a la necesidad inaplazable de una reforma al mecanismo de distribución de los recursos descentralizados del SGP.

En una reforma a la distribución de los recursos, se necesita alinear de forma conjunta a los actores involucrados, para asociar los incentivos generados en todos los niveles a mejoras en los resultados de calidad. Una fórmula pertinente de distribución de recursos debe buscar premiar la mejor gestión de la planta docente, al incentivar las eficiencias en su distribución dentro de cada ETC, la implementación de Jornada Única, la consolidación de los establecimientos rurales y el mantenimiento de las relaciones técnicas de alumnos por profesor en los colegios.

Proponemos que en una eventual nueva fórmula de distribución se separen tres bolsas de carácter diferenciado: aquella dirigida a cubrir los Costos Fijos de prestación del servicio, que incluyen principalmente la nómina docente y administrativa, la bolsa que financiaría los que se pueden considerar como Costos Variables cubiertos por la ETC, que incluyen gastos

complementarios de la prestación del servicio y las inversiones en calidad educativa, y la bolsa de gastos de funcionamiento dirigida a los establecimientos educativos. Una expansión de los recursos para Educación en Colombia debe canalizarse principalmente a través de los programas nacionales de calidad y consolidamos en las conclusiones del documento. Hay que controlar el riesgo de que los programas centrales se dirijan a las ETCs más desarrolladas, donde es más fácil obtener resultados en desempeño, en lugar de focalizarse en las ETCs débiles y de peor calidad, buscando una mayor homogeneidad en los niveles de aprendizaje a lo largo del territorio nacional y mayor equidad en las oportunidades de movilidad social. Se recomienda aumentar el gasto es dos puntos del PIB en el largo plazo, y en el mediano plazo hacer ajustes hacia esa cifra. En las conclusiones se presenta un escenario de aumento de los gastos para maximizar su impacto en el aprendizaje y aumentar la equidad del sistema.

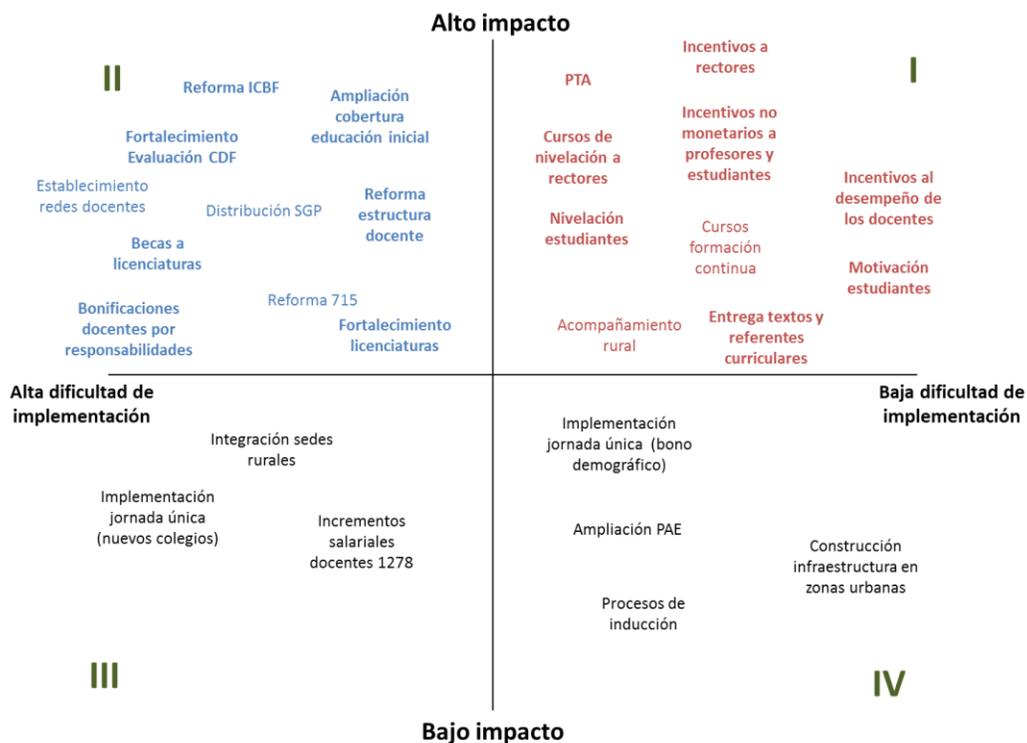
11. Principales Conclusiones y Recomendaciones

Aunque la Reforma Educativa enfocada en la calidad propuesta en el presente documento tiene varias dimensiones y está compuesta de múltiples acciones, hemos categorizado sus componentes en cuatro grupos, dependiendo de su nivel de impacto en términos de aprendizaje.

El primer grupo concentra aquellas propuestas de fácil implementación y alto impacto, entre las cuales se destacan la ampliación del Programa Todos Aprender, incentivos monetarios y no monetarios a estudiantes y profesores, piloto de un programa de motivación a los alumnos, cursos de nivelación a estudiantes, cursos de formación continua a profesores, cursos de nivelación e incentivos a rectores y líderes escolares, y entrega de textos y referentes curriculares. Estas políticas son las que consideramos deberían ser prioritarias y de efecto inmediato, en razón a su alto impacto, buena relación costo-efectividad, y relativa facilidad de implementación en términos de economía política.

En el segundo grupo se encuentran aquellas políticas de un alto impacto en el aprendizaje, pero que representan alta dificultad de implementación debido principalmente a su alto costo económico y político. Estas recomendaciones, pese a que tienen un enfoque de mediano y largo plazo, son absolutamente necesarias puesto que permitirían transformar el sistema educativo en su conjunto y orientarlo hacia el aprendizaje de los estudiantes. Dentro de estas políticas se destacan la reorganización administrativa y fortalecimiento del gobierno corporativo del ICBF, la ampliación de cobertura en educación inicial, el fortalecimiento de las facultades de educación y programas de licenciatura, las becas de postgrados para docentes, las bonificaciones a profesores atadas a responsabilidades, el establecimiento de redes de profesores, la reforma a la Ley 715 de 2001, y mejoras en la eficiencia de la distribución de los recursos de educación del SGP.

En la tercera categoría se ubican aquellas recomendaciones de bajo impacto y alta dificultad de implementación, mientras que el cuarto grupo considera aquellas de bajo impacto en el aprendizaje y baja dificultad en su implementación. En estos dos grupos se encuentran políticas que son beneficiosas para la calidad educativa del país, pero que por su relativo alto costo y baja eficiencia pueden no considerarse prioritarias en una primera fase de la reforma educativa, sino como reformas de segunda generación.



Esta clasificación permite dividir la Reforma Educativa en dos grandes fases. En una primera etapa (*Plan de Choque*) planteamos la necesidad de abordar las políticas del primer grupo, las cuales permiten dar inicio a una transformación del sistema educativo y generan efectos de corto plazo sobre el desempeño en la calidad del aprendizaje; estimamos que el costo de estas políticas ronde los \$1,17 billones anuales. Una segunda fase (*Sostenibilidad y Desarrollo*) se abriría la puerta a la implementación de las medidas estructurales, de mayor costo y complejidad de implementación, pero que serían el soporte para que el sistema mantenga y vuelva sostenible la senda de mejora en calidad educativa; estas reformas tendrían un costo estimado de \$2,28 billones anuales. Sumando estas dos fases de la reforma, estaríamos hablando de un costo anual cercano a los \$3,5 billones de pesos, lo que representa 0,35% del PIB. Este monto, aunque importante, es posible de implementar, y llevaría a Colombia a cerrar la brecha frente a los países de la OECD en términos de calidad del aprendizaje.

Ahora bien, a lo largo de todo el documento resaltamos la importancia de contar con plataformas informativas que permitan caracterizar y geo-referenciar esta oferta y brindar información relevante a la sociedad. Gracias a la gran cantidad de información referente a la oferta educativa en Colombia que se recopiló a lo largo de la elaboración del presente documento, ponemos a disposición de los lectores una plataforma virtual en dónde es posible encontrar y ubicar geográficamente la información específica, a nivel de establecimiento educativo y por secretaría de educación, de la oferta educativa del país en Preescolar, Básica y Media. Esto a través de la siguiente dirección:

<https://colombian-schools-geodata.shinyapps.io/AppOnline/>