

No. **56**

Junio 2018

ISSN 2215 – 7816 (En línea)

Documentos de Trabajo

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Educación básica y media en Colombia:
diagnóstico y recomendaciones de
política

Sandra García Jaramillo, Darío Maldonado Carrizosa, Catherine
Rodríguez Orgales

Serie Documentos de Trabajo 2018

Edición No. 56

ISSN 2215 – 7816 (En línea)

Edición digital

Junio de 2018

© 2018 Universidad de los Andes - Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfonos: 3394949, Ext. 2073

escueladegobierno@uniandes.edu.co

<http://egob.uniandes.edu.co>

Director Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Eduardo Pizano de Narváez

Autores

Sandra García Jaramillo, Darío Maldonado Carrizosa, Catherine Rodríguez Orgales

Jefe de Mercadeo y Comunicaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Camilo Andrés Torres Gutiérrez

Gestora Editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Angélica María Cantor Ortiz

Gestor de Comunicaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Camilo Andrés Ayala Monje

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Educación básica y media en Colombia: diagnóstico y recomendaciones de política*

Por: Sandra García Jaramillo¹, Darío Maldonado Carrizosa², Catherine Rodríguez Orgales³

Resumen

Este documento aborda los retos y propuestas para mejorar el acceso y la calidad de la educación básica y media en Colombia. Apostarle al mejoramiento de la calidad educativa es un reto que debe enfrentar el país en la siguiente década si quiere consolidar la paz y dar un salto cualitativo en su capacidad de generar desarrollo social y económico. Este documento debe leerse como una continuación a un documento similar escrito por los autores en el 2014 y que contiene parte de las alertas y recomendaciones acá presentadas. Está organizado de tal manera que pueda aproximarse a contestar tres preguntas: ¿cómo estamos?, ¿qué se ha hecho?, ¿qué debe hacerse para alcanzar avances importantes en el acceso y mejoramiento de la calidad educativa en básica y media?

Cabe resaltar que esta propuesta tiene el ánimo de contribuir al debate alrededor de este tema crítico y, sobre todo, continuar un proceso de construcción colectiva para el mejoramiento de las ideas acá presentadas y del sector educativo en el país.

Palabras clave: educación básica y media, Colombia, política pública

* Los autores agradecen la asistencia de investigación de Yamit Alberto López Villegas y Sarah María Muñoz Cadena.

¹ Profesora asociada, Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes.

² Profesor asociado, Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes.

³ Investigadora, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

Contenido

1. Introducción	3
2. Diagnóstico de la calidad de la educación básica y media	4
2.1. <i>¿Cómo estamos en resultados de cobertura y calidad?</i>	4
2.1.1 <i>Cobertura educativa</i>	5
2.1.2 <i>Calidad educativa</i>	9
2.2 <i>¿Cómo estamos en los factores que inciden en cobertura y calidad?</i>	15
2.2.1 <i>Docentes</i>	15
2.2.2 <i>Infraestructura</i>	23
3. Programas en educación en Colombia	24
3.1 <i>Programas dirigidos a los hogares, niños y adolescentes</i>	24
3.2 <i>Políticas y programas centrados en el mejoramiento de la oferta educativa</i>	27
3.2.1 <i>Dónde se aprende: infraestructura</i>	28
3.2.2 <i>Qué se aprende: currículo</i>	29
3.2.3 <i>Cómo se aprende</i>	30
3.2.4 <i>Educación rural</i>	34
4. Propuesta para el mejoramiento de cobertura y calidad en educación básica y media	39
5. Referencias	54

1. Introducción

Este documento presenta un balance de los avances recientes en cobertura y calidad de la educación básica y media en Colombia, así como los principales retos que enfrenta el país en materia de política educativa. El objetivo del mismo es servir de insumo para la discusión sobre la agenda educativa de los próximos años en el país. Para esto el texto hace una revisión de los datos sobre cobertura, aprendizaje medido con resultados en pruebas estandarizadas, así como un resumen de las apuestas de política pública educativa del país en los años recientes. El documento finaliza con propuestas de política.

La primera sección examina los resultados en cobertura y calidad educativa medida con datos oficiales y hace una revisión en el estado de dos factores indispensables para asegurar la cobertura y el aprendizaje: calidad de la docencia e infraestructura. Para la medición de cobertura usa datos del Ministerio de Educación Nacional y de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE. Para la revisión sobre resultados en calidad educativa revisa cifras de pruebas Saber y PISA. En cobertura la conclusión es que ha habido mejoras, pero en la última década se ha perdido el ritmo que se traía de años anteriores. Estos avances en las tasas de cobertura se reflejan en la graduación de la educación media, en donde se ven mejoras constantes en los últimos diez años, pero también se ve que son lentas y que se deben desarrollar estrategias para acelerar el progreso en el logro educativo, particularmente de los más vulnerables. En calidad educativa se muestra que Colombia es de los países de la región que más han mejorado en el aprendizaje de sus estudiantes, medidos con la prueba PISA, pero todavía estamos lejos de Chile, el país con mejores resultados y con el promedio de los países de la OECD. En cuanto a los factores que están detrás de la calidad de la docencia se revisan las características actuales de cinco dimensiones: formación previa al servicio de los docentes, selección de los docentes, evaluación para el mejoramiento continuo, la formación durante el servicio y la remuneración. En cuanto a infraestructura se hace una revisión de la poca información existente.

La segunda sección hace una revisión de los programas y políticas implementadas en los últimos años y que constituyen las apuestas más importantes en el campo de la educación. Se clasifican los programas en dos tipos: los dirigidos a los individuos o sus hogares y los centrados en el mejoramiento de la oferta educativa. Entre los primeros están el programa de Gratuidad, Más

Familias en Acción, Jóvenes en Acción y el Programa de Alimentación Escolar. Entre los segundos están el Plan de Infraestructura Educativa, la matrícula contratada, colegios en concesión, los Derechos Básicos de Aprendizaje, la jornada única, Computadores para Educar, el Programa Todos a Aprender, el Programa de Formadores Nativos, distintos componentes de la política docente, Escuela Nueva, el Programa de Educación Rural y los compromisos que se derivan del acuerdo con las Farc de 2016. Se reseñan los resultados de evaluaciones de impacto de estos programas, en los casos en que existen.

La última sección hace una serie de recomendaciones que el país debe seguir para consolidar las mejoras obtenidas en los últimos años y acelerar el ritmo de mejora.

2. Diagnóstico de la calidad de la educación básica y media en Colombia

2.1. ¿Cómo estamos en resultados de cobertura y calidad?

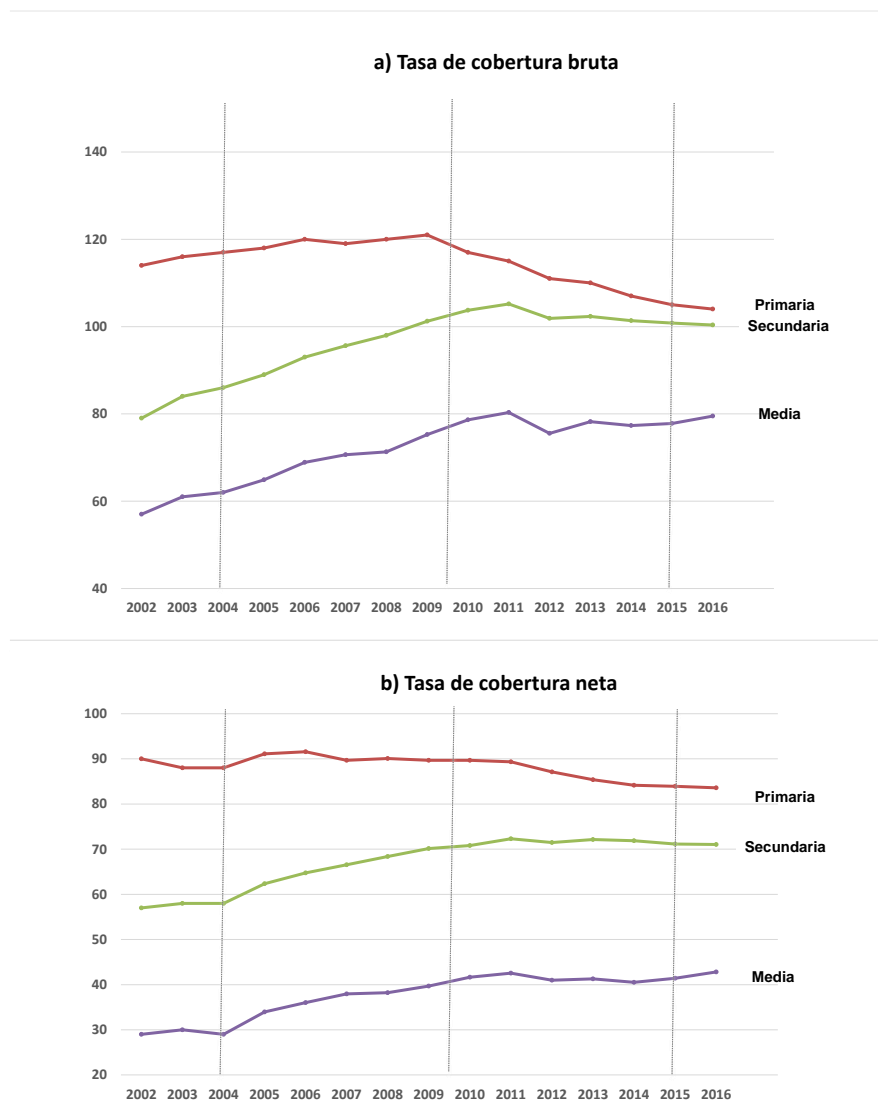
Esta sección, basada en el análisis de las principales estadísticas disponibles del sector educativo en el país, deja claro dos mensajes. El primero, es positivo, pues los avances en cobertura y calidad en los últimos años son innegables. El segundo, es de alerta y evidencia la persistencia de déficits e inequidades importantes que deben ser objeto de políticas públicas específicas en el próximo gobierno si queremos encaminar al país en una senda adecuada de crecimiento, equidad y disminución de pobreza.

En términos de cobertura son necesarias políticas enfocadas a disminuir las tasas de deserción, particularmente en los últimos grados de educación secundaria y media, con énfasis en la población vulnerable y los corredores de inmovilidad social y población vulnerable detectados en estudios nacionales previos. En términos de calidad son necesarias políticas de Estado que aseguren disminuir las importantes brechas hoy existentes, las cuales están desafortunadamente más correlacionadas con la cuna en la que nacieron los estudiantes y no con sus habilidades. Niños y jóvenes que nacieron en hogares con bajos niveles de educación de sus padres, en zonas rurales y en comunidades afrocolombianas o indígenas obtienen una calidad educativa muy inferior a sus pares que nacieron en hogares urbanos y con jefes de hogar más educados.

2.1.1 Cobertura educativa

La figura 1 presenta la evolución de las tasas de cobertura educativa bruta y neta para educación básica primaria, básica secundaria y media en el país durante el periodo 2002-2016. Ambas gráficas dejan claro los importantes avances en los últimos años que permitieron que a 2016 la tasa de cobertura bruta, es decir aquella que no tiene en cuenta la edad de los alumnos y los problemas de extraedad asociados a ella, llegase al 104 %, 100 % y 79 % en cada uno de los tres niveles, respectivamente. Si se tiene en cuenta la edad de cada estudiante adecuada para cada nivel educativo las tasas de cobertura neta disminuyen al 84 %, 71 % y 43 %, respectivamente.

Figura 1. Evolución de la cobertura educativa en Colombia (2002-2016)

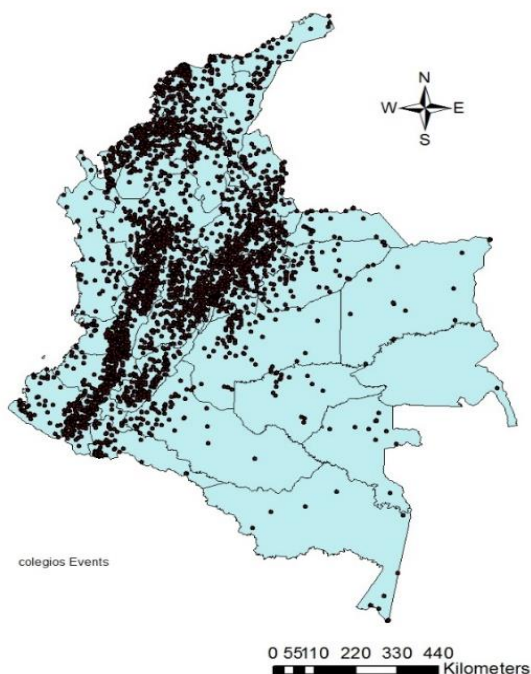


Fuente: Ministerio de Educación, Subdirección de Desarrollo Sectorial de Educación Superior.

La gráfica pareciera, además, mostrar dos tendencias de crecimiento. Una acelerada entre 2002-2012 y una reducción y estancamiento de las tasas brutas y netas, respectivamente, de 2012 en adelante. Al respecto es importante aclarar tres puntos. Primero, a medida que las tasas de cobertura aumentan es natural que el crecimiento sea más lento. Esto es evidente, por ejemplo, al comparar las tasas de crecimiento de cobertura de secundaria y media en el primer periodo donde el crecimiento de la cobertura en media es mucho mayor. Segundo, los cálculos de estas tasas están basados en proyecciones de población del último censo poblacional; el tiempo desde el último censo y la incertidumbre sobre los cambios poblacionales del país que puede estar envejeciéndose a una tasa más rápida que la prevista en las proyecciones hacen que se pierda precisión en el denominador de la tasa de cobertura y que sea difícil saber con exactitud cuál es la tasa de cobertura educativa real en Colombia. Tercero, cabe resaltar que es deseable que las tasas de cobertura bruta disminuyan por debajo del 100 % en la medida en que esto puede reflejar mejoras en tasas de extraedad. Sin embargo, disminución o lento progreso en cobertura neta es de alta preocupación.

Aunque los progresos son alentadores, persisten brechas e inequidades importantes, particularmente en el acceso y culminación de la educación media. Estas son particularmente significativas al analizar tasas de cobertura de acuerdo con estratos socioeconómicos y lugar de residencia de los jóvenes. Por ejemplo, García *et al.* (2015) muestran que de 100 alumnos cuyos padres alcanzan como máximo un nivel educativo de básica primaria, en promedio solo 39 logran terminar la educación media. Además, evidencian una inequidad regional significativa, detectando corredores de *inmovilidad* social con municipios en donde tan solo 9 alumnos de 100 llegan a este nivel educativo, en comparación con otros donde son 82 los que la completan. La falta de acceso al sistema educativo no explica completamente estas diferencias; al menos en básica primaria, donde cerca de la totalidad de los niños en Colombia logran hoy acceder al sistema. Sin embargo, estudios como el de García, Maldonado, Acosta *et al.* (2016) muestran que la disponibilidad de oferta de educación media no está resuelta en todo el país. Como se muestra en la figura 3, en educación media aún existe un déficit en la oferta en ciertas regiones del país, lo que sugiere la necesidad de aumentarla en este nivel educativo como complemento a acciones que atraiga a los jóvenes al sistema educativo.

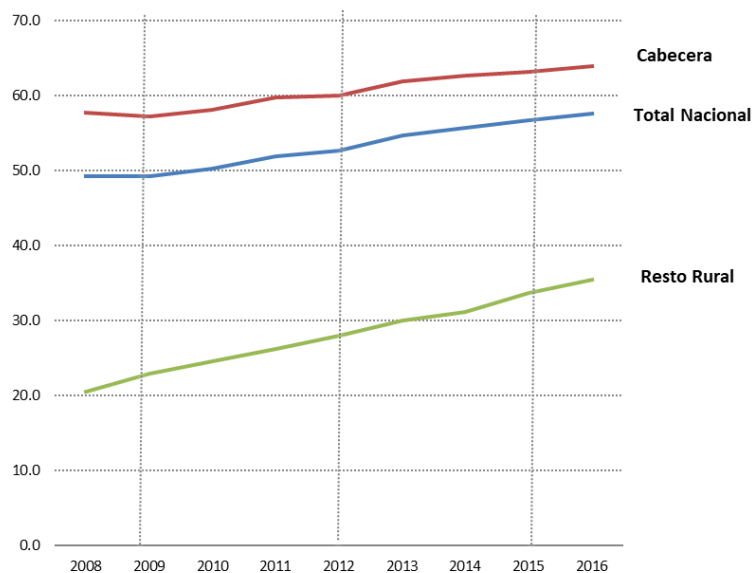
Figura 2. Establecimientos oficiales que ofrecen educación media en Colombia



Fuente: García, Maldonado, Acosta *et al.* (2016)

Unido al punto anterior, la comparación entre las tasas de cobertura en primaria y las de secundaria y media sugieren que una parte importante del problema se da por las altas tasas de deserción de los estudiantes a medida que avanzan a través de los grados. Esto hace evidente la necesidad de políticas enfocadas en disminuir la deserción y asegurar que los niños que entren al sistema permanezcan en él hasta culminar la educación media al menos. Esta problemática queda plasmada de manera evidente en la figura 3 (tomada de García, Maldonado y Jaramillo, 2016), donde se ve que aunque las tasas de graduación de educación media han aumentado en el tiempo, el aumento ha sido lento. También muestra que el incremento en la tasa de graduación de la educación media fue, en promedio, igual a 0,92 puntos porcentuales anuales; si seguimos a este ritmo solo en 25 años llegaríamos a tasas de graduación cercanas al 80 %.

Figura 3. Tasa de graduación de la educación media (2008-2016)



Fuente: García *et al.* (2016)

Es importante preguntarse por las razones que están detrás de las tasas de cobertura y graduación de la educación media. En general en el país se ha asumido que los estudiantes no asisten o dejan de asistir al colegio por escasez de recursos económicos o por ausencia oferta educativa. Sin embargo, es posible que haya otros factores sociales y económicos relacionados, y que la misma estructura de la educación pueda estar empujando a (algunos) jóvenes fuera del sistema educativo. García, Maldonado y Jaramillo (2016) estudian esta pregunta con información de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2014, en donde se hace directamente la pregunta sobre las razones para no asistir a la educación a jóvenes que no están asistiendo. El resultado es que la razón más importante para no asistir a la educación para jóvenes no bachilleres con edades entre 14 y 18 años es que “no les gusta ni les interesa”. Las razones económicas son también importantes, pero de magnitud considerablemente inferior. Cuando se desagrega esta pregunta por género encuentran que para las mujeres la razón más importante es que deben ocuparse del hogar.

Finalmente, la tabla 1 presenta las tasas de matrícula por sector de acuerdo con la jornada escolar y evidencia que mientras tan solo el 15 % de los estudiantes del sector oficial asisten a una escuela con jornada completa, el 52 % de ellos del sector no oficial tienen esta oportunidad.

Tabla 1. Matrícula oficial y no oficial de acuerdo a jornada escolar (2016)**Jornada escolar en Colombia 2016 (% de matrícula total en cada nivel y jornada de acuerdo a sector)**

	Sector Oficial			Sector no Oficial		
	Primaria	Secundaria	Media	Primaria	Secundaria	Media
Completa	542,512 15.5%	456,937 17.8%	180,481 20.5%	405,659 50.6%	293,550 59.3%	128,115 64.4%
Mañana	2,000,490 57.0%	1,572,520 61.2%	535,733 60.8%	301,713 37.6%	170,849 34.5%	62,683 31.5%
Tarde	961,598 27.4%	530,136 20.6%	159,734 18.1%	94,891 11.8%	30,824 6.2%	8,039 4.0%
Nocturna	1,503 0.0%	2,941 0.1%	1,638 0.2%	8 0.0%	94 0.0%	62 0.0%
Fin de semana	1,468 0.0%	4,884 0.2%	2,970 0.3%	32 0.0%	109 0.0%	84 0.0%
Total	3,507,571	2,567,418	880,556	802,303	495,426	198,983

Fuente: Encuesta C-600 DANE 2016, cálculo de los autores.

2.1.2 Calidad educativa

Colombia es posiblemente el país de la región que, gracias al trabajo del ICFES, cuenta con los mejores indicadores de calidad educativa, permitiendo entender su progreso tanto a nivel nacional como internacional. A nivel internacional los estudiantes colombianos han participado en las pruebas de la Unesco (PERCE, SERCE y TERCE) y de la OCED (PISA 2006, 2009, 2012 y 2015). A nivel nacional la información proviene de las pruebas censales SABER que empezaron en 1980 con la prueba de Estado de grado 11 (hoy llamada prueba Saber 11) y han venido aumentando con la incorporación de las pruebas de los grados 9 y 5 a finales de los noventa, y más recientemente las de grado 3 (2012).

La figura 4 presenta la evolución del puntaje promedio obtenido por los países de la región en las pruebas PISA. Tres resultados son evidentes. Primero, los esfuerzos del Ministerio de Educación Nacional (MEN) han dado fruto y los estudiantes colombianos han mejorado de manera continua a lo largo de los años, lo que ha permitido que Colombia pasara de los últimos puestos en el 2006 a consolidarse como uno de los cuatro países con mayores puntajes en la región –por encima de México, Perú y Brasil– solo superado por Chile, Uruguay y Costa Rica en las áreas de lenguaje y

ciencias (en matemáticas Colombia ocupa el quinto lugar). Segundo, es en el área de lenguaje donde mejor resultados obtienen nuestros estudiantes, mientras que matemáticas es el área más rezagada. Tercero, a pesar de la importante mejoría estamos lejos de brindar a nuestros estudiantes la calidad educativa ofrecida en países de la región como Chile y aún más lejos del promedio de la OCED. Una posible explicación de esta brecha es el nivel de desarrollo económico del país. Sin embargo, como lo muestran Busso *et al.* (2017), Colombia está muy por debajo de lo que debería estar dado su nivel de desarrollo (ver figura 5).

Figura 4. Resultados en las pruebas PISA 2006, 2009, 2012 y 2015

Fuente: PISA y cálculo de los autores.

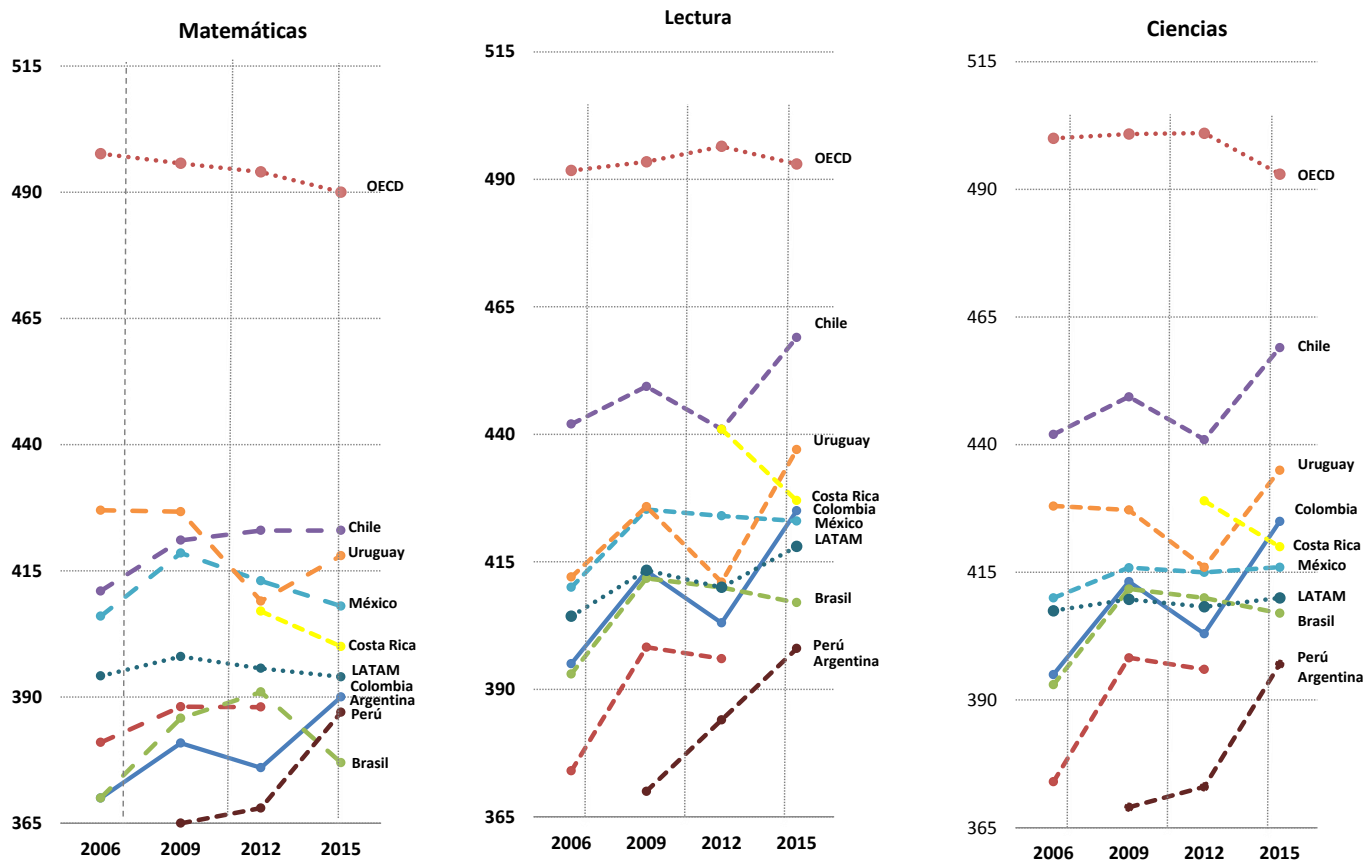
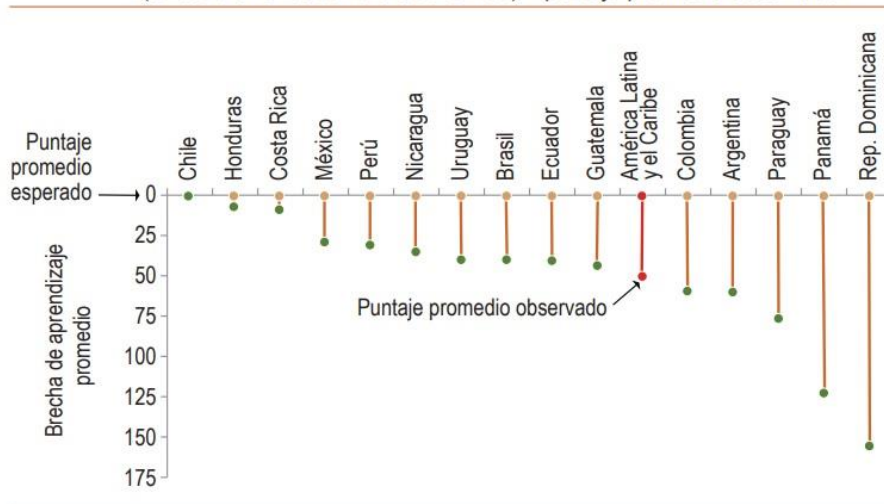


Figura 5. Brecha de aprendizaje (puntaje promedio, puntaje esperado dado el nivel de desarrollo económico)

Gráfico 7.1 Brecha promedio de aprendizaje

Brecha promedio de aprendizaje = puntaje promedio esperado
(basado en el desarrollo económico) – puntaje promedio observado



Notas: La brecha de aprendizaje promedio se ha computado usando un análisis de regresión en el cual la variable dependiente es el puntaje estandarizado en las evaluaciones de aprendizaje TIMSS 2011 y TERCE 2013, y la variable independiente es el PIB per cápita según la PPA del año de la evaluación por país. Luego, la brecha es la diferencia entre el puntaje promedio esperado sobre la base del desarrollo económico y el puntaje promedio observado. Los puntajes de América Latina y el Caribe se computan como promedios simples de los puntajes de los países de la región. Los puntajes se estandarizaron inicialmente usando el desempeño de Chile en cada evaluación para combinar los puntajes de todos los países, y luego utilizando todos los países de América Latina y el Caribe que participaron del TERCE 2013. Cada punto de aprendizaje corresponde a 0,01 desviaciones estándar del puntaje de 2013.

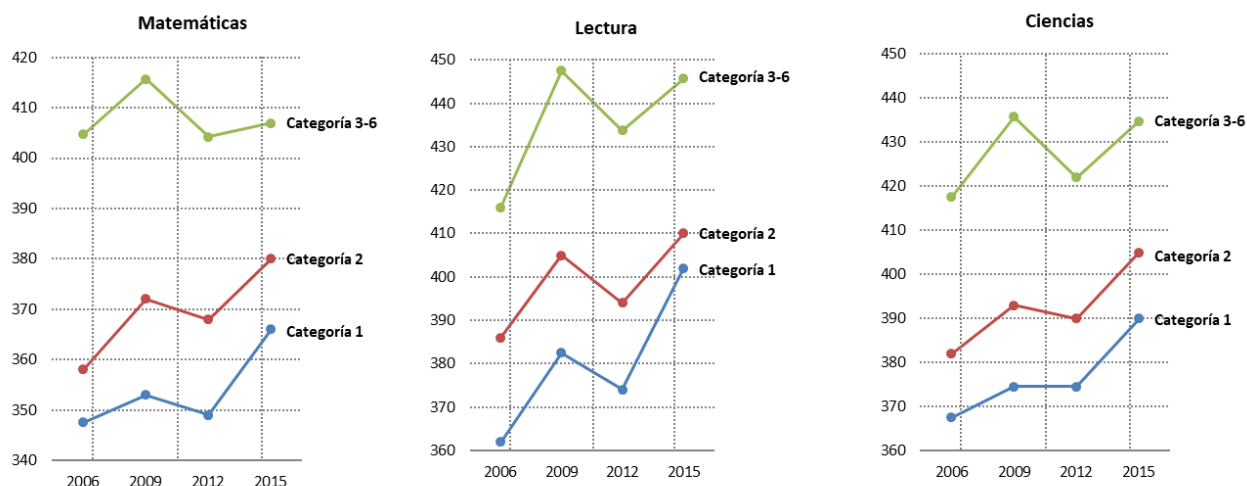
Fuente: Busso *et al.* (2017).

Los resultados de las pruebas PISA permiten análisis adicionales como, por ejemplo, la posibilidad de catalogar el desempeño de los estudiantes en distintos niveles de acuerdo con sus capacidades. En estas pruebas el nivel más alto posible es el nivel seis y el más bajo el nivel uno. Como lo muestra el análisis del ICFES (2016), los bajos promedios del país se pueden explicar en gran parte por el alto porcentaje de estudiantes colombianos catalogados en el nivel 1 en las pruebas de 2015 que llegaron a 43 % en lectura, 66 % en matemáticas y 49 % en ciencias. Aunque es inadmisibles que un número tan elevado de alumnos en el país no alcancen aún las competencias más básicas en estas tres áreas del conocimiento, el informe hace evidente también el progreso a lo largo de los años.

De acuerdo con el ICFES (2016), el crecimiento en el puntaje del percentil 10 cuadruplica al del percentil 90 en matemáticas, casi lo triplica en lectura y lo duplica en ciencias lo que implica que la dispersión en la distribución de los puntajes a nivel nacional ha disminuido. Esta disminución

en inequidades es clara también cuando se analiza la figura 6 que muestra la evolución de los puntajes promedio de los estudiantes de acuerdo con el nivel educativo de la madre. Las brechas entre los tres grupos, aunque siguen siendo considerables, se están disminuyendo. Jóvenes cuyas madres tenían máximo básica primaria como el más alto nivel educativo alcanzado aumentaron los puntajes promedio en matemáticas lenguaje y ciencias en 19, 40 y 23 puntos, respectivamente, entre 2006 y 2015. Estos mismos cambios para jóvenes cuyas madres alcanzan educación terciaria o más fueron de 2, 30 y 17 puntos respectivamente.

Figura 6. Evolución de los puntajes en las pruebas PISA de acuerdo con el nivel educativo de la madre (2006, 2009, 2012 y 2015)



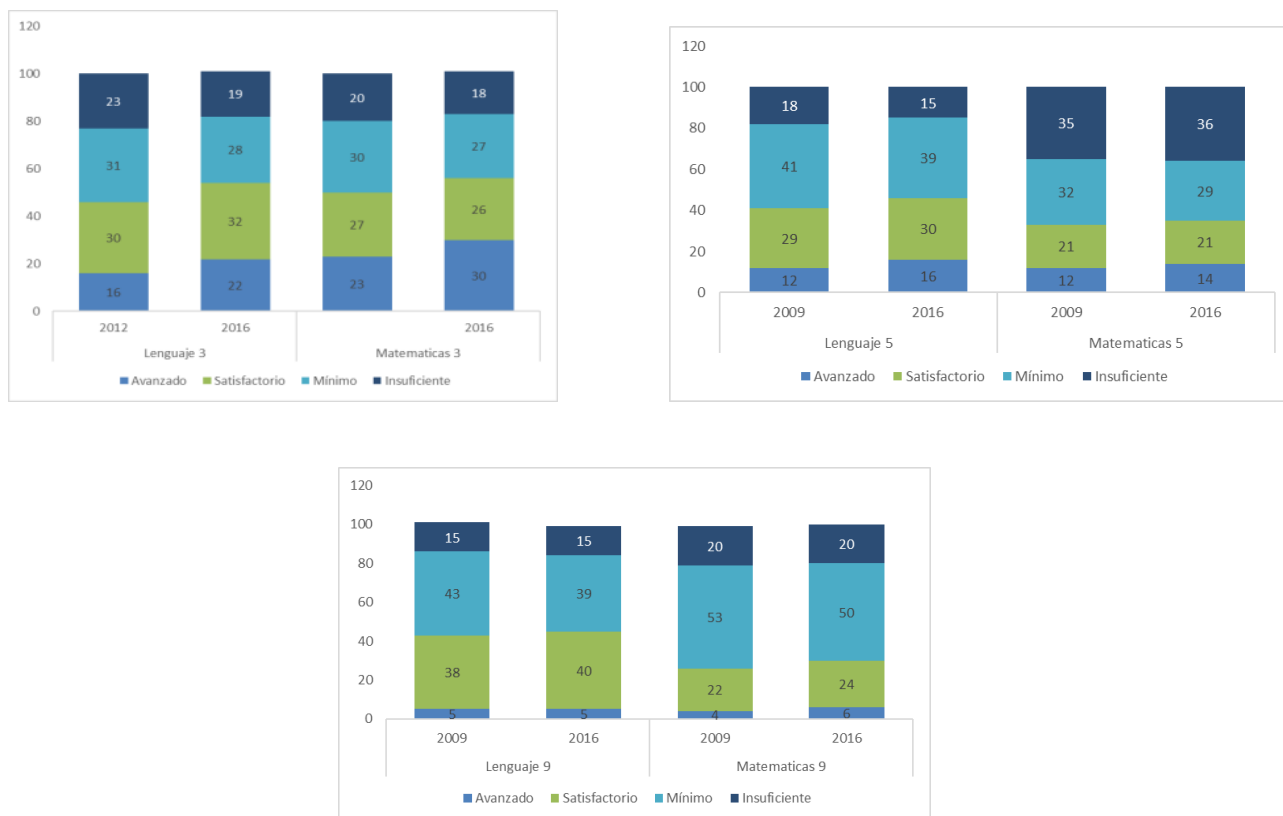
Fuente: PISA y cálculo de los autores.

Finalmente, el estudio del ICFES (2016) destaca, también, un resultado importante en términos de política pública. Después de controlar por las características socioeconómicas de los estudiantes, el estudio encuentra que más de 70 % de la variación de puntajes entre alumnos se encuentra explicada por factores dentro de una misma escuela y menos de 30 % por diferencias entre escuelas. Es decir, es más importante lo que ocurre dentro de una escuela para explicar variaciones en los puntajes que las diferencias entre ellas. Esto resalta la importancia de la labor que hacen los docentes y directivos docentes en marcar la diferencia en el aprendizaje de los estudiantes.

El análisis de los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas nacionales muestra una evolución y coyuntura actual similar a los mensajes de las pruebas PISA. La figura 7 resume cómo ha sido el progreso de los alumnos de grados 3, 5 y 9 en las áreas de lenguaje y matemáticas de

acuerdo con su nivel de desempeño. Como se observa, las mejoras en ambas áreas de conocimiento en los dos primeros grados son importantes. Pareciera, sin embargo, que la calidad de la educación en grado noveno está estancada, ya que los avances han sido casi nulos. Más preocupante aún, los resultados indican que la calidad de la educación es baja y las deficiencias van aumentando a medida que los estudiantes avanzan en los grados. Por ejemplo, mientras el porcentaje de alumnos que se encontraban en un nivel de desempeño bajo o insuficiente en grado tercero en lenguaje y matemáticas en 2016 es de 47 % y 45 %, respectivamente; en grado quinto estas suben a 54 % y 65 %, y en noveno grado a 54 % y 70 %. Esto es preocupante, ya que implica que más de la mitad de los alumnos a partir de quinto grado tienen un desempeño mínimo en las competencias apropiadas para cada grado o ni siquiera superan las preguntas más sencillas.

Figura 7. Evolución de loFus niveles de suficiencia en las pruebas SABER 3, 5 y 9



Fuente: cálculos propios con datos de Saber 3, 5 y 9.

Finalmente, la tabla 2 resume la evolución de los puntajes individuales que obtienen los alumnos en el examen de Estado de acuerdo con ciertas características sociodemográficas de ellos y de las escuelas a las que asisten⁴. Congruente con la evidencia de las pruebas PISA, entre mayor sea el nivel educativo de la madre mucho mayor es el puntaje obtenido por los jóvenes. Además, alumnos que residen en zonas urbanas o que asisten a colegios no oficiales obtienen en promedio unos puntajes mayores que sus pares en zonas rurales o colegios oficiales. Finalmente, hay una diferencia importante en los puntajes obtenidos de acuerdo con la raza del estudiante, donde aquellos de comunidades afrocolombianas o indígenas se gradúan de media con una calidad educativa mucho menor que la de estudiantes blancos.

Tabla 2. Puntajes Saber 11 de acuerdo con educación de la madre, sector, zona y raza (2014 - 2016)

Puntajes totales SABER 11			
	2014	2015	2016
Educación de la madre			
Primaria completa o menos	234.4	232.9	232.7
Secundaria incompleta y completa	249.1	248.1	250.3
Técnico completo e incompleto	269.0	269.0	273.3
Profesional incompleto, completo y posgrado	292.8	297.8	298.8
Sector			
Oficial	245.1	244.7	248.4
No oficial	264.1	264.9	264.2
Zona			
Rural	233.7	232.8	238.2
Urbano	254.0	254.5	256.1
Raza			
Ninguno		251.5	260.1
% Población		0.9	0.9
Indígena		225.7	230.9
% población		0.0	0.0
Afrodescendiente		218.2	225.8
% población		0.0	0.0
Rom		231.8	263.3
% población		0.0	0.0

Fuente: cálculos propios con datos tomados de las pruebas Saber 11 (2014-2016), calendario A.

⁴ La tabla solo muestra los resultados en la prueba para de 2014 a 2016 porque los resultados en los años anteriores no son comparables con los recientes.

2.2 *¿Cómo estamos en los factores que inciden en cobertura y calidad?*

Alcanzar una cobertura universal de educación básica y media de calidad requiere de por lo menos dos factores fundamentales: 1) docentes calificados y motivados para promover el aprendizaje de sus estudiantes; y 2) una infraestructura de calidad y al alcance de los estudiantes. En esta sección presentamos el estado actual de ambos componentes en el país.

2.2.1 *Docentes*

En años recientes hemos visto un cúmulo de evidencia que muestra la importancia de la calidad de la docencia en el aseguramiento de niveles adecuados de aprendizaje por parte de los estudiantes de educación básica y media. La literatura ha avanzado en entender que la calidad de la docencia no depende necesariamente de las credenciales o títulos que tengan los docentes, y que para llegar a tener calidad en la docencia es necesario lograr tener impacto en lo que los profesores hacen en el salón de clase. Entre el tipo de acciones que parecen estar asociadas con mejoras en el aprendizaje de los estudiantes están aquellas orientadas a mejorar las prácticas de enseñanza (Conn, 2014; Evans y Popova, 2015; Ganimian y Murnane, 2014; Glewwe, Hanushek, Humpage y Ravina, 2014). Estas conclusiones sugieren la pregunta sobre cuáles son las acciones que debe llevar a cabo un país para incentivar a sus docentes a desarrollar este tipo de acciones en clase.

Con esta pregunta García *et al.* (2014) desarrollaron un marco de referencia internacional usando las experiencias de países exitosos en lograr altos niveles de aprendizaje en sus estudiantes. Este marco de referencia se comparó con los resultados de una revisión de las características de la docencia en Colombia y con eso se planteó una hoja de ruta para el mejoramiento de los niveles de aprendizaje de los estudiantes de los niveles de educación básica y media a través del mejoramiento de la calidad de la docencia. En particular se hizo un planteamiento completo de política docente en seis ejes a lo largo de la carrera: *formación previa al servicio, selección, retención y promoción, evaluación para el mejoramiento continuo, formación en servicio y remuneración.*

En esta sección se presenta un resumen de la carrera docente a partir de los trabajos García *et al.* (2014) y Figueroa *et al.* (2018) enfocada en las dimensiones establecidas por el primer documento.

En aras de la brevedad no se hará mención de la dimensión “Retención y promoción” por no requerir reformas y solo se resaltan los aspectos más recientes y pertinentes en cada área.

i) Formación previa al servicio

La entrada a la docencia en Colombia no está restringida a profesionales graduados de programas de educación superior específicos para la formación de docentes. Para acceder a ser maestro del sector público en Colombia se puede ser graduado de programas impartidos en las Escuelas Normales Superiores (ENS), en facultades de educación o graduado de programas profesionales no especializados en formación de docentes. La tabla 3 muestra que en Colombia en 2014, 9,52 % de los docentes no tenían título universitario, 53,54 % título de licenciatura y 6,65 % título profesional no especializado en la formación de docentes. El restante 30,29 % tiene título de posgrado y en los datos no es posible saber cuál es su título profesional (Figueroa *et al.*, 2017).

Tabla 3. Porcentaje de docentes según género y nivel (2015)

	Total	Estatuto 2277		Estatuto 1278		Provisionales/Temporales		
		Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	
Total	273,542	77,633	65,720	39,703	39,679	21,207	29,600	
Género	Mujeres	178,510	77.27	56.07	75.52	48.96	75.86	54.64
	Hombres	95,032	22.73	43.93	24.48	51.04	24.14	45.36
	Menor a 25	0.49	0.01	0.00	0.11	0.01	4.43	1.13
Grupo etario	25 a 35 años	13.17	0.14	0.07	27.92	18.69	29.55	37.51
	35 a 45 años	27.63	14.13	9.86	46.18	52.56	38.67	36.50
	Mayor a 45 años	58.71	85.73	90.07	25.78	28.73	27.35	24.86
Estatuto	Estatuto 2277	29.02	-	-	-	-	-	-
	Estatuto 1278	52.41	-	-	-	-	-	-
	Provisionales	18.57	-	-	-	-	-	-
Nivel educativo	No universitario	9.52	7.02	1.42	25.72	1.82	36.99	2.99
	Licenciatura	53.54	52.73	50.02	49.14	54.41	56.00	66.46
	Prof. no licenciado	6.65	2.40	3.38	3.58	12.81	3.19	23.35
	Posgrado	30.29	37.85	45.18	21.57	30.96	3.82	7.19

Fuente: Figueroa *et al.* (2017).

García *et al.* (2014) sugieren que la formación necesaria para ser docente debe ser como mínimo de nivel universitario, debe existir homogeneidad en el contenido de los currículos de los programas de formación de docentes, y debe haber un alto énfasis en la investigación en el aula y la práctica docente con procesos rigurosos de seguimiento y acompañamiento al practicante. En la revisión de la normatividad sobre la formación de docentes en el país es posible afirmar que tradicionalmente no se cumple con ninguna de estas características (García *et al.*, 2014, p. 66) y solo recientemente se empezaron a dar pasos para el cumplimiento de algunas de ellas. Primero, es claro que en Colombia la entrada a la profesión docente no está restringida a profesionales.⁵ Segundo, la regulación de los programas de formación docente no establece condiciones para homogeneizar sus contenidos. Tercero, hasta hace poco se intentaron introducir cambios para que los programas de formación docente tengan investigación en el aula y práctica docente estructurada, para asegurar que en ella se desarrollan habilidades pedagógicas. Cuarto, los lineamientos de calidad de los cursos para docentes no graduados de un programa de licenciatura no están bien alineados para asegurar que el docente adquiera habilidades pedagógicas básicas (Figuroa *et al.*, 2018).

Más allá de la reglamentación, preocupa que la evidencia en el país sugiere que la mayoría de los programas de formación docente no alcanzan los niveles de calidad que tan importante labor requiere. Primero, en Colombia hay un bajo número de programas de licenciatura que cuentan con acreditación de alta calidad (Figuroa *et al.*, 2018). Segundo, Figuroa *et al.* (2018) muestran que en las pruebas de comunicación escrita, inglés y razonamiento cuantitativo de Saber Pro de los graduados de programas de licenciatura tienen una sobrerrepresentación de personas en la parte baja de la distribución de los resultados en esas pruebas. El mismo trabajo muestra que no hubo cambios importantes en esta dimensión entre 2011 y 2014 (Figuroa *et al.*, 2018). Esta idea es reforzada por Balcázar y Ñopo (2016), quienes muestran que en el ordenamiento en los resultados en razonamiento cuantitativo e inglés de la prueba Saber Pro los graduados de licenciatura aparecen en posiciones inferiores frente a las que aparecían en la prueba Saber 11, antes de sus estudios superiores.

⁵ No creemos que en el corto y mediano plazo se deba cambiar la regulación para que la entrada a la docencia sea exclusiva para profesionales, pero esto no impide que se deba constatar que es una característica que no se cumple en Colombia.

ii) Selección

Para entrar a la profesión docente en Colombia los interesados deben superar con éxito un concurso docente que consta de una prueba escrita en la que se evalúan conocimientos disciplinarios y pedagógicos. Los docentes que superan esta prueba pasan a hacer parte de una lista de elegibles a partir de la cual se asignarán las vacantes en el sistema, dando prioridad en la entrada y en la selección de plazas de acuerdo con el puntaje en el examen en orden descendente.

Aunque este concurso es, sin duda, una de las ganancias importantes del cambio en el estatuto docente de 2002, la selección de docentes en el país continúa con al menos tres problemas. Primero, la mayor carencia del sistema colombiano es que no está logrando atraer a personas de los deciles más altos de desempeño entre los graduados del bachillerato (Barrera, Maldonado y Rodríguez, 2014). De acuerdo con cálculos de García *et al.* (2014, pág. 139) los programas de ciencias de la educación son los que reciben a una menor proporción de estudiantes del 30 % superior en la prueba Saber 11 y mayor proporción de estudiantes del 30 % inferior en la misma. Segundo, aunque se han introducido programas de becas para personas que quieren estudiar programas de formación de docentes, estos no han sido efectivos, porque han tenido muy poca demanda. Los dos ejemplos de estos programas son un programa de préstamos condonables del Icetex y, el programa Ser Pilo Paga Docente. Tercero, el concurso no tiene una periodicidad preestablecida. Por un lado, el concurso establece listas de elegibles que duran dos años. Por otro, no hay reglamentación que obligue al Ministerio de Educación a tener concursos con periodicidad estricta. Esto puede tener dos implicaciones: 1. la duración de las listas de elegibles dificulta a selectividad en el concurso; 2. la ausencia de concursos anuales puede desestimular a los graduados de pedagogía a entrar a la profesión docente en el sector público en la medida en que no existen posibilidades sistemáticas de entrar para todos los recién graduados de licenciaturas.

iii) Evaluación para el mejoramiento continuo

La evaluación es un componente esencial en el desempeño docente. Una evaluación bien diseñada le permite al docente tener información sobre su propio desempeño y saber cuáles deben ser las áreas en que debe enfocar sus esfuerzos para mejorar. También le permite a los directivos docentes

y a los funcionarios de secretarías de Educación y del Ministerio de Educación tomar medidas para apoyar los esfuerzos de mejoramiento de los docentes.

En Colombia la evaluación de competencias docentes fue introducida en 2002 con la introducción del Decreto Ley 1278 que modificó las normas que rigen la profesión docente. En 2015, en el magisterio el 52,41 % de los docentes estaban ocupando sus plazas bajo las reglas establecidas por el Decreto Ley 1278; 29,02 % las ocupaban bajo las normas del Decreto Ley anterior (2277 de 1979); y 18,57 % estaba en provisionalidad (tabla 3). Esto significa que un poco más de la mitad de los docentes estaba sujeto al mecanismo de evaluación. Sin duda la introducción de la evaluación es una gran ganancia del país, pero es tan solo el primer paso. Si bien el Decreto Ley 1278 menciona las características que debe tener esta evaluación y están en línea con lo que sucede en los países del estándar internacional, la utilidad real de un esquema como este depende de los detalles sobre la forma en que se implementa.

El principal esquema de evaluación docente en funcionamiento en Colombia hoy es la evaluación de competencias. Desde la entrada en vigor del Decreto Ley 1278 esta prueba ha tenido dos formas. El primer esquema estuvo en funcionamiento entre 2010 y 2014. El segundo a partir del 2015.

El esquema inicial era una prueba escrita que evaluaba competencias disciplinares, pedagógicas y comportamentales del docente. Al ser una prueba escrita no tenía en cuenta las competencias de los docentes que se pueden observar a través de su propia práctica pedagógica. Una limitación importante de esta prueba es que no permitía conocer las necesidades de mejoramiento de cada docente y en esta medida no le permitía tomar acciones para mejorar, y a los directivos docentes o al Estado tomar acciones para apoyar los procesos de mejoramiento de los maestros.

Por esta razón en 2015 se establece una nueva forma de la prueba conocida como la Evaluación de Carácter Diagnóstico-Formativo para docentes (ECDF), que se basa en grabaciones de la misma práctica de los docentes, información detallada sobre la práctica del docente (como la planeación de su clase) y encuestas a actores de la comunidad educativa. Los videos y el resto del material son evaluados por personas entrenadas para este fin. El modelo de evaluación está diseñado para

permitir observar necesidades de formación del docente, así los profesores que tengan falencias y que no aprueben podrían recibir apoyo a partir de cursos de formación.

La idea de tener una evaluación a partir de videos de las clases de los profesores tiene críticas válidas. Probablemente la más importante es que existe la posibilidad de que el profesor prepare la clase que va a ser evaluada mucho más de lo que prepara sus clases habituales. A pesar de esta crítica, el nuevo modelo de evaluación parece permitir tener información más cercana a la realidad del trabajo en el aula del profesor y, en esa medida, parece ser un mejor instrumento que el anterior. Infortunadamente, no hubo ningún ejercicio para evaluar esta forma de evaluación de los docentes.

iv) Formación en servicio

La formación en servicio efectiva debe estar ligada a la evaluación para el mejoramiento continuo y debe responder a necesidades de mejoramiento de los docentes y la forma de detectar estas necesidades es a través de ejercicios de evaluación de la labor de los mismos.

En Colombia la formación en servicio de los docentes ha tomado dos formas. Por un lado, cursos cortos específicos y, por otro lado, cursos de maestrías. Bajo el Decreto Ley 2277 de 1979 los ascensos en el escalafón de los profesores dependían parcialmente de cursos cortos de formación. Al parecer estos cursos no siempre respondían a necesidades específicas de mejoramiento de los docentes. El Decreto Ley 1278 eliminó el requisito de estos cursos para los ascensos docentes; a partir de este los ascensos dependían de estudios formales (para los normalistas depende de la obtención de título profesional y para los profesionales de la obtención de un título de posgrado).

Durante los primeros diez años de la implementación del Decreto Ley 1278 la formación en servicio de los docentes del nuevo estatuto dependió de la formación de posgrado. Inicialmente, la financiación de este tipo de programas estaba a cargo de los mismos docentes. Más recientemente empezaron a surgir programas a nivel local en algunas secretarías de Educación y en el MEN para dar apoyos financieros a los docentes para el pago de derechos de matrícula en programas de posgrado. Esta formación tiene dos limitantes. Primero, no hay evidencia que permita afirmar que la obtención de títulos de maestría sea efectiva para mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Es

posible que eventualmente esta formación sea útil para ese propósito, pero para esto es necesario que la formación asuma explícitamente el objetivo de mejorar las habilidades pedagógicas. Tampoco es posible afirmar que el país haya tenido un esfuerzo sistemático por alinear el diseño de las maestrías de educación para cumplir con este propósito. Adicionalmente, la concentración de la oferta de programas de posgrado en las grandes ciudades hace difícil que esta pueda ser aprovechada por muchos docentes para su mejoramiento profesional.

Una tercera forma de formación en servicio para los docentes son los programas *in situ* para los docentes. En estos programas hay formadores que se desplazan a los establecimientos educativos para apoyar en el colegio mismo e incluso dentro del aula a los docentes a mejorar sus prácticas pedagógicas. El primero de estos programas fue el Programa de Educación Rural (PER) que tuvo dos fases, primero entre 2001 y 2006, y luego entre 2008 y 2015. Como su nombre lo indica el programa buscaba mejoramiento de prácticas docentes en el sector rural. El segundo de estos programas es el Programa Todos a Aprender (PTA) que nació en 2012 y aún continúa vigente.

v) Remuneración

En los países de alto desempeño educativo los docentes están bien remunerados respecto de otro tipo de profesiones como Medicina, Derecho o Ingeniería. Esto es verdad tanto en los salarios iniciales como a lo largo del ciclo profesional. Adicionalmente, en estos países los docentes tienen incentivos atados a los resultados de su desempeño.

Dos estudios recientes a nivel nacional analizan el tema en detalle. García *et al.* (2014) desarrollan un ejercicio de comparación de los salarios de los docentes con los de otras profesiones. La conclusión del estudio es que la remuneración mensual de los docentes era, en promedio, 18 % inferior a la remuneración de las profesiones más demandadas por bachilleres con los resultados más altos en el examen Saber 11 (por ejemplo, Medicina, Ingeniería, Economía). En ese estudio también se muestra que los docentes tenían una remuneración 7 % inferior a la de los demás profesionales. En un ejercicio más reciente se muestra que la diferencia de la remuneración con las profesiones más demandadas en 2017 era de 10 % y que la diferencia con los demás profesionales era de 2 % ahora a favor de los docentes (García, Maldonado y Rodríguez, 2018). Es decir, la

brecha salarial de los docentes del sector público respecto de otras profesiones se ha cerrado al punto que empezó a favorecer a los docentes con respecto a todos los demás profesionales del país.

Usando un método y datos diferentes Saavedra *et al.* (2017) estudian las diferencias de *ingresos* de los docentes con sus pares más similares que no aprobaron el concurso y, por lo tanto, no trabajan como docentes en el sector público. El resultado es local en el sentido en que el estudio usa una metodología que compara a los docentes que obtuvieron una posición en el magisterio, pero con un puntaje muy cercano al mínimo para clasificar con los docentes que no obtuvieron la posición y tuvieron un puntaje muy cercano a ese mínimo. Con datos de 2008 a 2012 se comparan los ingresos que obtienen los docentes o sus pares no docentes *en todos sus empleos formales*. El resultado de ese estudio es que en los primeros tres años de servicio los docentes tienen ingresos superiores a los de sus pares, pero también trabajan más días en el año. Las diferencias están asociadas a que los docentes tienden a tener más de un empleo formal.

Los salarios de los docentes deben ser objeto de un seguimiento continuo para asegurar que se tiene información para responder a cambios en el mercado laboral de otras profesiones si se quiere que este sea competitivo. Adicionalmente, en los últimos años los docentes han tenido tres mejoras en sus condiciones salariales que no entran en los años considerados por los estudios citados. La primera de ella es la prima de servicio, equivalente a quince días de remuneración mensual al año a partir de 2015. El segundo de ellos es resultado de la negociación sindical con el Ministerio de Educación en 2015. De acuerdo con este compromiso los salarios docentes aumentarán en total 10 puntos por encima del aumento de los demás funcionarios públicos en una ventana de cuatro años entre el 2016 y 2019. El tercero es el resultado de la negociación sindical con el Ministerio de Educación en 2017 que dejó un aumento de dos puntos adicionales sobre los 10 inicialmente pactados en el 2015. Estos aumentos en salarios cierran la brecha encontrada por García *et al.* (2014) entre las profesiones con mayor demanda y la profesión docente. Sin embargo, para afirmar en dónde estamos exactamente en este momento se requiere un estudio más profundo.

2.2.2 Infraestructura

Aún si el factor más importante del lado de la oferta que afecta la calidad de la educación es la calidad de la docencia, la infraestructura apropiada es un factor necesario para la calidad de la educación. Una infraestructura adecuada implica dimensiones que van desde el tamaño de los colegios y la capacidad de estos de no tener condiciones de hacinamiento hasta variables que tienen que ver con la seguridad y sanidad de los estudiantes. Existe muy poca información adecuada que permita evaluar de forma generalizada la calidad de los espacios físicos de los colegios.

Hasta donde se conoce el esfuerzo más completo es el desarrollado por Lugo, Hernández y Colmenares (2015). Este trabajo no permite hacer una valoración completa de la infraestructura escolar de los niveles de básica y media, pues se concentró en evaluar la capacidad de la infraestructura existente en el 2015 para recibir más estudiantes solo de educación media. Sin embargo, el estudio sí permite obtener algunas conclusiones que son importantes tener en cuenta para un plan de infraestructura nacional.

El estudio de Lugo *et al.* (2016) muestra que la infraestructura escolar del país presenta una sobreutilización. Esto es verdad en las condiciones actuales en que pocos colegios tienen jornada única, pero aún más serio cuando se tiene en cuenta la necesidad de empezar a transitar hacia esta jornada. Adicionalmente, el estudio muestra que en muchos establecimientos educativos existen espacios residuales y “con poca capacidad de aprovechamiento por procesos de construcción no sistemáticos y poco continuos”. Finalmente, también muestran que en los establecimientos educativos existe una situación deficitaria de bibliotecas y laboratorios.

En medio de este panorama general existen variaciones importantes entre establecimientos educativos. Existe un número no despreciable de establecimientos educativos en el sector rural con espacio desaprovechado que podrían ser objeto de aumentos en su matrícula. En el sector urbano es donde se presentan las mayores dificultades para un plan de infraestructura que aproveche la existente.

3. Programas en educación en Colombia

Esta sección presenta una síntesis de los programas gubernamentales que se han implementado recientemente en Colombia con el fin de mejorar la cobertura y la calidad de la educación básica y media. Estas intervenciones se pueden clasificar en dos grandes grupos: programas dirigidos a los hogares, niños y adolescentes para facilitar el acceso y permanencia (intervenciones a la demanda), y políticas y programas centrados en el mejoramiento de la oferta educativa. El énfasis en esta sección está en hacer un inventario sobre los programas más importantes y, en los casos en que existan evaluaciones de impacto, hacer un resumen de estas para dar recomendaciones sobre los programas que deben continuar o sobre eventuales ajustes a los mismos.

3.1 Programas dirigidos a los hogares, niños y adolescentes

Incluyen políticas orientadas a reducir los costos educativos y aquellas que incentiven la asistencia escolar a través de transferencias monetarias condicionadas (TMC). En este sentido, cabe destacar el **programa de gratuidad** que inició en Bogotá en 2004 y a partir de 2008 se extendió a nivel nacional. Esta política busca incrementar la asistencia y permanencia escolar al exonerarlos del pago por concepto de derechos académicos y servicios complementarios. Desde 2012 beneficia a todos los estudiantes de colegios oficiales y actualmente subvenciona alrededor de nueve millones de alumnos. Hasta ahora se conocen dos evaluaciones de impacto del programa en siete localidades de Bogotá en 2004 (Barrera-Osorio *et al.*, 2007; Idep, 2012), que encuentran un impacto positivo en la matrícula de niños en primaria de hogares pertenecientes a Sisbén (3 puntos porcentuales), en la matrícula de jóvenes de Sisbén 2 en secundaria (6 p.p.), en la tasa de aprobación escolar (9,5 p.p.), y una reducción en la tasa de deserción (13,7 p.p.).

Otra intervención que tiene por objetivo contribuir con el acceso y la permanencia de los niños en el sistema educativo oficial, además de mejorar su desempeño escolar, es el **Programa de Alimentación Escolar (PAE)**. A partir de 2011, y con el ánimo de lograr la cobertura universal, el PAE queda en manos del MEN y las entidades territoriales tienen la obligación de ofrecerles a los estudiantes un complemento alimentario o un almuerzo, que aporten el 20 % o 30 %, respectivamente, de las calorías y nutrientes diarios que requiere un menor (MEN, 2016). En la

actualidad, este programa, cuyos antecedentes se remontan a 1936 con los restaurantes escolares, “permite la distribución de más de 5,5 millones de raciones diarias de comida en las instituciones educativas oficiales del país”⁶.

En el país se han llevado a cabo cinco evaluaciones de impacto a través de metodologías de emparejamiento o variables instrumentales. De manera consistente, las cinco encuentran evidencia que aunque el PAE está reduciendo la deserción estudiantil no tiene impactos en medidas de calidad educativa (G|Exponencial-CINDE, 2013; Porto, 2016; Ospina y Garcés, 2014; Banda de la Espriella, 2016; López, 2017). Entre los resultados favorables cabe destacar que han incrementado en 2 puntos porcentuales la asistencia escolar de niños de 5 a 12 años, y en 2,6 puntos porcentuales la de los jóvenes de 12 a 17 años. Así mismo, ha tenido un efecto en la disminución en las tasas de deserción escolar de 2,5 p.p. y 6,2 p.p. para primaria y secundaria, respectivamente (G|Exponencial-CINDE, 2013), con un efecto aún mayor en las zonas rurales (6,9 p.p. en primaria y 11,2 p.p. en secundaria).

Como se mencionó anteriormente dentro de las políticas dirigidas hacia la demanda, también se encuentran las intervenciones que buscan incentivar la asistencia escolar a través de TMC. En el caso colombiano, el programa de TMC de mayor cobertura es **Más Familias en Acción (MFA)** con más 2,4 millones de hogares que se están beneficiando hoy en día (DPS, 2017a). Esta política del DPS, que se empezó a implementar en el año 2000, busca mitigar la pobreza de las familias más vulnerables e incentivar la acumulación de capital humano, a través de la entrega de un subsidio condicionado a la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los menores de seis años y a la asistencia escolar de los niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho años. El programa está dirigido a familias reconocidas como víctimas de desplazamiento forzado, que se encuentren inscritos en la Red Unidos, que pertenezcan a una comunidad indígena o que cuenten con el puntaje Sisbén que se exige dependiendo de la zona de residencia. Adicionalmente, el programa prioriza a las mujeres de las familias para que sean ellas las que reciban la TMC.

⁶ Ver artículo del Ministerio de Educación Nacional en: <http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-362888.html>

En el caso de los incentivos de salud y educación, el valor de la transferencia está sujeto a un esquema diferenciado por grupos de municipios de intervención (criterio geográfico) y, en el caso de educación, por el grado que cursa el beneficiado (DPS, 2017b, p. 13). El subsidio en educación varía entre \$COP 11.375 (incentivo para niños en primaria en un municipio tipo 2) y \$COP 62.475 (incentivo para un estudiante de grado 11 en un municipio tipo 4), dependiendo de la ciudad y grado en el que se encuentre matriculado el estudiante. En el caso de la población desplazada o perteneciente a grupos indígenas se les entregan los montos destinados para municipios clasificados en grado 4, independientemente de su lugar de residencia, con lo cual reciben entre \$COP 5.000 y \$COP 15.000 más. Cabe mencionar que el diseño del programa especifica que se pueden beneficiar del incentivo de educación por familia máximo tres niños o jóvenes que se encuentren entre los grados 1° y 11°. Esta política, que se ha evaluado desde sus inicios, ha mostrado efectos positivos en la asistencia de jóvenes entre 12 y 17 años (aumento de 2,5 p.p.), así como en la probabilidad de que los beneficiarios terminen la secundaria (entre 3 y 5 p.p) (Attanasio *et al.*, 2005; Báez y Camacho, 2011). Los efectos positivos de Familias en Acción son mayores en el sector rural, con un efecto positivo de 10,1 p.p. en asistencia escolar (en el caso de los jóvenes entre 12 y 17 años), entre 9 y 11 p.p. de aumento en la probabilidad de terminar la secundaria, y un incremento de al menos 0,6 años en la escolaridad de los jóvenes que tienen entre 18 y 26 años (Attanasio *et al.*, 2005; Báez y Camacho, 2011; García *et al.*, 2012; Econometría - SEI, 2012).

Otro programa implementado por el DPS es **Jóvenes en Acción (JeA)**, el cual tiene por objetivo incentivar y fortalecer la formación de capital humano de los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad a través de una TMC para que puedan continuar con estudios técnicos, tecnológicos y/o profesionales. Este programa, tal como se conoce hoy⁷, nació en 2012 como complemento al programa MFA para beneficiar a bachilleres colombianos entre 16 y 24 años de edad. El monto de la TMC depende de si el beneficiario está en el SENA o en una institución de educación superior (IES) vinculada a un programa. En el primer caso el estudiante recibe \$COP 200.000 mensuales como

⁷ Esta política tiene su antecedente en el programa conocido como Capacitación de Jóvenes en Acción fase 1, el cual fue una estrategia de la Red de Apoyo Social (RAS) en pro de brindarle capacitación a jóvenes (18 a 25 años) desempleados de Sisbén 1 y 2, en siete áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali, Bucaramanga, Manizales y Cartagena. Este proyecto, que se implementó entre 2002 y 2008, ofrecía a los jóvenes cursos de formación laboral para un oficio a través de las Entidades de Capacitación (ECAP) y práctica laboral en empresas formalmente constituidas. Este programa de capacitación para el trabajo ha sido evaluado en diferentes ocasiones y en todas se demuestra un impacto positivo, en particular en las mujeres, en el empleo formal y 1,4 p.p. adicionales en la probabilidad de completar la educación secundaria un año después del programa (Kugler *et al.*, 2015; Attanasio *et al.*, 2011).

incentivo a la permanencia; en el segundo, el estudiante obtiene \$COP 1.600.000 anuales por incentivo a la permanencia y \$COP 200.000 semestrales adicionales si el estudiante obtiene un promedio igual o superior a 4,3 (incentivo al desempeño). Esta política ha beneficiado a alrededor de 387.000 colombianos en todo el país. La transferencia está condicionada a que el joven se haya matriculado en un programa de formación técnica, tecnológica o profesional bajo la modalidad presencial y que esté activo en el proceso de formación, sin ningún tipo de anotación disciplinaria o académica.

La evaluación de impacto de JeA que realizó Econometría-SEI en 2017 encontró efectos positivos en la probabilidad de que un estudiante beneficiado ingrese y se certifique del SENA (12 p.p.) y un aumento en casi 20 p.p. en la probabilidad de que los beneficiarios que estudian en el SENA encuentren una práctica empresarial (2017). Con respecto a las IES, el programa reduce en 40 % la probabilidad de desertar de manera temporal o definitiva, pero no se encuentra impacto del incentivo al desempeño en el comportamiento académico futuro (Econometría-SEI, 2017). De otra parte, en un análisis cualitativo de JeA que se realizó en la Universidad de la Amazonía los estudiantes argumentaron que en el colegio nunca se les habló del programa (Gómez-Cano *et al.*, 2016). Finalmente, cabe resaltar que en un programa piloto que se realizó en zonas rurales se encontró que el programa incrementaba en 3,6 p.p. la probabilidad de que los beneficiarios se certifiquen del SENA (Econometría-SEI, 2017).

3.2 Políticas y programas centrados en el mejoramiento de la oferta educativa

Las intervenciones centradas en la oferta buscan garantizar y mejorar las condiciones necesarias para que la asistencia escolar conduzca a mejores aprendizajes de los estudiantes. Esto incluye tres tipos de acciones: dónde se aprende (garantizar un espacio para el aprendizaje), qué se aprende (contenidos/estándares de aprendizaje), y cómo se aprende (garantizar materiales y tecnologías para la educación, unos tiempos adecuados para el aprendizaje y docentes con estrategias pedagógicas adecuadas). A continuación describimos brevemente lo que existe actualmente a nivel nacional en estas tres categorías.

3.2.1 Dónde se aprende: infraestructura

El Gobierno Santos lanzó en 2015 el **Plan de Infraestructura Educativa** que tiene por objetivo acelerar la construcción de 30.000 aulas escolares en 1.500 sedes educativas durante cuatro años, lo cual equivaldría a cubrir el 60 % del déficit actual de salones de clase en el país. El propósito de ampliar la infraestructura es garantizar que los estudiantes de instituciones oficiales cuenten con espacios de habitabilidad, seguridad, recursos y herramientas que les permitan un óptimo desarrollo académico. Dado que este programa es reciente, aún no se cuenta con evaluaciones de impacto en los estudiantes beneficiados. Evaluaciones previas del impacto de la inversión en infraestructura educativa demuestran que la existencia de laboratorios, biblioteca y canchas deportivas tiene un impacto pequeño y positivo en el logro académico (Iregui y Ramos, 2006; Piñeros y Rodríguez, 1998). No obstante, evaluaciones más recientes que se desarrollaron para medir el impacto de los megacolegios en Bogotá y del Programa de Escuelas del Nuevo Milenio en Ecuador reflejan que la dotación de infraestructura no es suficiente para mejorar el desempeño académico de los alumnos. La inversión en infraestructura debe acompañarse con estrategias para mejorar las prácticas pedagógicas en las aulas para garantizar mejoras en el aprendizaje (Velasco, 2013; Ponce y Drouet, 2017).

Una alternativa distinta a construir infraestructura nueva es aprovechar la infraestructura disponible por parte del sector no oficial. Con el propósito de garantizar el acceso a la educación básica y media, el Gobierno Nacional desde hace varios años utiliza la estrategia de **matrícula contratada**⁸ en la modalidad de contratación de la **prestación del servicio con establecimientos educativos privados** para suplir los cupos escolares en los casos en los cuales la oferta educativa oficial no es suficiente. En 2015, el MEN, en pro de garantizar la calidad en el servicio y la transparencia en los contratos que las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) realizaban, modificó la normativa y estableció requisitos más estrictos como que las ETC demuestren la insuficiencia en cobertura y que los colegios contratados superen un mínimo puntaje en las cuatro pruebas Saber (MEN, 2015).

⁸ Esta estrategia surgió con la Ley 39 de 1903 que estableció un convenio entre el Estado y el Episcopado Colombiano para que en los lugares donde el primero no pudiera llegar con docentes e infraestructura, las comunidades religiosas presten el servicio educativo. En 1993 se estableció la posibilidad de contratar el servicio educativo con entidades privadas sin ánimo de lucro, el carácter excepcional y transitorio de esta medida se estableció en el 2001 con la Ley 715 y a partir de 2010 se extendió la posibilidad de contratar el servicio con organizaciones indígenas. Para mayor información consultar el artículo del Ministerio de Educación en: <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-358040.html>

Para 2015, alrededor de 638.000 estudiantes (9,4 % del total de la matrícula oficial) estaban bajo la modalidad de matrícula contratada, mientras en 2001 la cifra no superaba 219.000 (2,8 % del total de la matrícula oficial) (MEN, 2015). En una evaluación reciente, para medir el impacto en indicadores de eficiencia interna (como tasas de repetición y de graduación a tiempo) y calidad (puntajes obtenidos en las pruebas Saber 11 y tasa de tránsito a la educación superior) en el caso de los estudiantes que fueron atendidos en los establecimientos privados contratados, se encontró que estos estudiantes tienen menores tasas de repetición (entre 8 y 11 p.p. menos) y mayores tasas de graduación a tiempo (entre 8 y 12 p.p. adicionales) en comparación con sus pares de colegios oficiales. Sin embargo, en las variables de resultado no se encuentran diferencias estadísticamente significativas (Valero, 2017).

Otra de las modalidades de matrícula contratada son los **colegios en concesión**, los cuales son colegios cuya infraestructura física y dotación debe ser aportada por las entidades territoriales, pero la gestión educativa y administrativa depende de particulares contratados que demuestren experiencia en dichos temas. Las evaluaciones de impacto que se han realizado, en el contexto de la implementación de esta estrategia, señalan que los efectos del programa dependen en gran medida de los estándares y condiciones de calidad que se utilicen para determinar con quiénes se firma un convenio. En Medellín los estudiantes de los colegios de concesión han tenido un desempeño inferior en las pruebas Saber 11 en comparación con los resultados de sus pares que estudian en colegios públicos (Barrientos y Ríos, 2007). Entretanto, en Bogotá, se encontró un impacto positivo en las pruebas Saber 11 de los estudiantes de colegios de concesión en comparación con los estudiantes de colegios oficiales, así como una reducción en la tasa de deserción (Barrera, 2006; López *et al.*, 2015).

3.2.2 Qué se aprende: currículo

Colombia no cuenta con un currículo nacional. La Ley 115 de 1994 consagra la autonomía docente y, por ello, no existe un currículo único ni un método pedagógico que se aplique a todo el sistema oficial educativo en el país. Entretanto, la Ley 715 de 2001 decreta que es deber del Estado establecer las normas técnicas curriculares y pedagógicas, además de diseñar mecanismos para la calidad de la educación. Razón por la cual, en 2015, el MEN estableció los **Derechos Básicos de**

Aprendizaje (DBA), para garantizarles a los niños, niñas y adolescentes un conjunto de saberes y habilidades fundamentales que se espera el estudiante tenga al finalizar cada grado en las áreas de lenguaje y matemáticas. Esta estrategia busca garantizar la calidad de la educación y condiciones de equidad en el conocimiento que se imparte en las dos áreas.

Además, los DBA se presentan como un apoyo en la actualización y construcción de los currículos que rigen en los colegios. Dado que llevan menos de dos años de aplicación, aún no se cuentan con evaluaciones para medir el impacto de estos en el aprendizaje de los estudiantes de colegios oficiales en Colombia. Los estudios internacionales que se han realizado acerca del impacto de la promoción de un currículo, demuestran que para que estas intervenciones pedagógicas tengan éxito se deben acompañar con capacitación a los docentes, porque de la aceptación de estos últimos depende en gran medida la implementación en el aula (Snilstveit *et al.*, 2015).

De mano con la política anterior, en 2016 se lanzó la cartilla de DBA en inglés para los estudiantes de grado 6 a 11 de colegios oficiales (más de tres millones). La meta para los estudiantes que se gradúen es que obtengan un nivel de inglés preintermedio (B1)⁹.

3.2.3 *Cómo se aprende*

El proceso de enseñanza-aprendizaje depende de varios componentes, entre ellos la manera como se organiza la jornada escolar, los textos y materiales educativos que se utilizan y, sobre todo, las estrategias pedagógicas que implementan los docentes. Para esto último hay dos cosas que deben suceder: que los docentes que están en los colegios cuenten con las herramientas necesarias para implementar las estrategias pedagógicas que requieren los estudiantes para alcanzar diferentes aprendizajes y, por supuesto, que el sistema educativo garantice que los establecimientos educativos cuenten con los docentes que necesitan. A continuación se describe brevemente qué está haciendo el país en estos frentes.

La organización de la jornada es un tema que está en deuda con el país. Como se muestra arriba, una minoría (15 %) de los estudiantes en colegios oficiales están en el colegio durante una jornada

⁹ Ver artículo del Ministerio de Educación Nacional en: <http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-356038.html>

completa. Frente a esta situación, el programa de **jornada única** busca que los estudiantes del sector oficial permanezcan más tiempo en el centro educativo, profundizando en el desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas, y fortaleciendo sus conocimientos en las áreas de matemáticas, lenguaje, ciencias naturales e inglés. Para el primer trimestre de 2016, un total de 502.720 estudiantes se habían beneficiado del proyecto y se espera que para 2018 la cifra alcance los 2,3 millones (MEN, 2016). Cabe resaltar que la jornada única representa aún un porcentaje bajo de la matrícula oficial. Los análisis referentes a esta política demuestran que asistir a una jornada completa reduce el abandono escolar temprano en 2,3 p.p. y la repetición de grado en 1,7 p.p. (García *et al.*, 2013). Adicionalmente, se encuentran beneficios en los resultados de las pruebas nacionales estandarizadas; en particular, se reporta un aumento en el puntaje de la prueba Saber de 5° y 9°, especialmente en las zonas rurales (Villanueva, 2016; Hincapié, 2016).

En cuanto a los materiales educativos, Colombia no tiene una política de textos educativos para diferentes áreas de aprendizaje (en parte porque no tiene un currículo nacional). Sin embargo, en el marco del Programa Todos a Aprender (descrito más adelante) se hizo un esfuerzo importante por llevar a las instituciones educativas textos para el aprendizaje de matemáticas y lenguaje.

Por otra parte, desde el 2001 se creó el programa **Computadores para Educar** (CE) con el fin de llevar tecnologías de información al aula de clase. Este programa recibe de empresas –privadas y públicas– los equipos electrónicos que estos no utilizan y, posterior a un proceso de acondicionamiento, los entrega a sedes educativas oficiales, bibliotecas y casas de cultura. Adicionalmente, esta política ofrece formación en innovación educativa y uso de TIC para el aprendizaje a los docentes, padres de familia, bibliotecarios y funcionarios de las casas de cultura beneficiados. Para 2016 se habían entregado 875.403 equipos y capacitado 91.543 docentes en el uso pedagógico de las TIC y 225.491 padres en uso básico (Computadores para Educar, 2016). Cabe destacar que CE ha tenido dos fases, en la primera el programa se centró en la restauración y entrega de equipos a los colegios. Las evaluaciones que se realizaron mostraron que entregar un computador no era suficiente para mejorar el rendimiento académico de los estudiantes y que el uso de los equipos se restringía a las clases de informática (Barrera y Lindes, 2009; Olivera *et al.*, 2008). En la segunda etapa, el programa CE se rediseñó para además de los computadores, ofrecer

formación a los docentes, padres de familia y otros actores relevantes, para que las TIC se integraran al plan de estudios.

Las evaluaciones de impacto que se han realizado de esta nueva versión del programa demuestran que este es uno de los programas gubernamentales que presenta un mayor impacto en calidad. De hecho, CE reduce las tasas de repetición escolar en 3,6 p.p. y la tasa de deserción escolar en 4,3 p.p. (Centro Nacional de Consultoría S.A., 2015b). Adicionalmente, los colegios beneficiados mejoran su ubicación relativa en las pruebas Saber en 10,6 %, resultado que mejora en la medida en que los profesores incluyan las TIC en sus clases (Centro Nacional de Consultoría S.A., 2015b; Rodríguez *et al.*, 2011).

Entre los programas dirigidos a mejorar la calidad de la enseñanza en los establecimientos educativos oficiales se destaca el **Programa Todos a Aprender (PTA)**, que surgió en 2012 como una iniciativa del MEN encaminada a mejorar el desempeño de los estudiantes, los resultados en las pruebas estandarizadas y favorecer los procesos de aprendizaje en el aula. Para ello se diseñó un modelo en cascada, en el cual un equipo de 100 formadores, tenían la misión de acompañar a 3000 tutores, que fueron desplegados en más de 4000 colegios focalizados para acompañar a los docentes en el aula de clase y brindarles herramientas para el mejoramiento de sus prácticas pedagógicas. La primera fase de PTA no mostró efectos positivos en el aprendizaje de los estudiantes ni en las prácticas pedagógicas de los docentes. La falta de resultados positivos se debió, en parte, a problemas en el diseño e implementación del programa, pues no había un diseño claro sobre el acompañamiento de los docentes. El MEN realizó una serie de ajustes al programa, incluyendo una mayor intensidad en el acompañamiento y protocolos claros para el trabajo de los tutores con los docentes. La segunda fase (PTA2.0) mostró efectos positivos en Saber 3 y 5 en lenguaje y matemáticas, particularmente en las zonas rurales.

Por otra parte, con el fin de fortalecer los conocimientos en inglés de los estudiantes de colegios oficiales, el MEN creó el **Programa de Formadores Nativos**, el cual trae a ciudadanos extranjeros con dominio del idioma para que le enseñen a niños, niñas y jóvenes de colegios oficiales. En 2016, 600 nativos estuvieron en el país, beneficiando a 378 instituciones educativas y a alrededor de 176.000 estudiantes (MEN, 2017). Dado que el programa fue recientemente implementado, aún no

se ha realizado una evaluación que permita medir el impacto de esta medida en los resultados de los niños, niñas y adolescentes de colegios beneficiados. El Programa de Formadores Nativos se basa en el Esquema de Asistentes de Lenguas Extranjeras aplicado en Eslovenia, en pro de suplir el déficit de profesores de inglés en este país durante la década de los noventa, con lo cual no solo se incrementó la cantidad de docentes, sino también la calidad de la educación en idiomas, producto de estos resultados también se buscaron asistentes en otras lenguas como francés y alemán¹⁰.

Un tema central en el mejoramiento de la calidad educativa ha sido la **política del profesionalización docente**. Este es un tema que se ha ido construyendo desde hace cerca de dos décadas, con avances importantes. Como se mencionó en el diagnóstico, su importancia es vital y en el país se han dado avances recientes a través de intervenciones en aspectos como la búsqueda de la mejora en la calidad de programas de formación inicial, la oferta de becas que cubran los estudios de la carrera y la introducción de sistemas de evaluación docente con distintos instrumentos a través de la ECDF, todos descritos en el diagnóstico.

Dentro de la política de docentes, otro tema importante es la remuneración de los docentes. El Gobierno Nacional ha incrementado los salarios de los docentes unos puntos porcentuales por encima de los salarios de otros funcionarios públicos con el propósito de nivelarlos. En 2016 el incremento fue de 9,77 % (3 p.p. por encima de la inflación) y en 2017 fue de 8,75 % (2 p.p. por encima de otros funcionarios públicos). Este proyecto de incrementos busca para 2019 subir el salario real de los profesores en 12 puntos. Sobre este punto, cabe resaltar que la evidencia disponible para América Latina muestra una relación débil o nula entre la remuneración docente y el aprendizaje de los estudiantes (De Moura e Ioschpe, 2007). Esto concuerda también con evidencia de Indonesia, donde se encontró que el incremento en los salarios de los docentes no conlleva a una mejora en la calidad de la educación que reciben los estudiantes (De Ree *et al.*, 2014).

¹⁰ Para mayor información ver el artículo del Ministerio de Educación Nacional, disponible en: <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/naspublic/colombiabilingue/2%20Modelo%20de%20implementaci%C3%B3n%20-%20Resumen%20en%20espa%C3%B1ol.pdf>

3.2.4 Educación rural

En la actualidad, el país no cuenta con una política dirigida a la educación rural. Sin embargo, cabe mencionar el programa **Escuela Nueva** que lleva más de cuarenta años implementándose. Este modelo educativo se diseñó como estrategia para llegar a zonas dispersas, donde es muy costoso tener un alto número de docentes para pocos estudiantes. El modelo consiste en aulas multigrado, en las cuales un profesor orienta el aprendizaje de varios grados simultáneamente. El programa emplea cartillas formadas por unidades y guías que garantizan al estudiante un mínimo de temas que se deben cubrir en la escuela. En 2010 este programa había llegado a 25.313 establecimientos y 812.580 estudiantes (MEN, 2010).

Este modelo pedagógico está dirigido primordialmente a primaria (grados 1-5), aunque en algunos casos llega hasta la secundaria. En el caso de secundaria se atiende a estudiantes entre 12 y 17 años de las zonas rurales a través del modelo educativo conocido como Postprimaria y la Media Rural con Profundización en Educación para el Trabajo, que atiende a jóvenes entre los 15 y 18 años, utilizando las herramientas metodológicas propuestas por Escuela Nueva. Las evaluaciones de impacto que se han realizado encuentran efectos positivos en el logro de los estudiantes en las pruebas nacionales estandarizadas Saber 3 y 5: entre 3,71 y 3,82 puntos adicionales en las pruebas de español de 3°, y entre 3,11 y 4,82 puntos en matemáticas de 3°, y de 1,95 a 2.35 puntos adicionales en las de español de 5° (McEwan, 1998; Psacharopoulos *et al.*, 1993; Marín, 2013).

Una política que estuvo vigente desde 2002 hasta 2015 y se centró en la educación en el sector rural fue el **Programa de Educación Rural (PER)**, que contó con el apoyo del Banco Mundial, beneficiando en su primera fase a 176.000 niños y jóvenes. El objetivo de dicha intervención era mejorar el acceso y la calidad de la educación básica y media en el sector rural, a través de modelos educativos flexibles con materiales y metodologías más acordes a las necesidades particulares de estos estudiantes. En concreto el PER ofrecía asistencia técnica y capacitación a los establecimientos educativos rurales con menores desempeños, en temas tan variados como el currículo, el uso de tecnologías de información, fortalecimiento de la gestión escolar, desarrollo de proyectos pedagógicos productivos, entre otros.

Hay dos evaluaciones de impacto del PER que demuestran que este programa durante su vigencia aumentó la tasa de aprobación en 4,7 p.p., disminuyó la tasa de fallas en 1,4 p.p., y disminuyó la tasa de abandonos en 3,2 puntos. Resultados que se mantienen cuando la intervención se divide según el nivel escolar al que se aplica el modelo PER, niveles primario y secundaria (Rodríguez *et al.*, 2007, Rodríguez *et al.*, 2009).

2.2.4.1 Compromisos que se adquirieron con el acuerdo con las Farc

Finalmente, en lo concerniente a la educación de niños, niñas y adolescentes, cabe mencionar que en el Acuerdo que suscribieron el Gobierno y las Farc para la terminación del conflicto en noviembre de 2016, el primero se comprometió a mejorar la calidad de la educación rural. En efecto, en el marco de la Reforma Rural Integral se contempla la creación e implementación del Plan Especial de Educación Rural (PEER)¹¹, el cual estaría llamado a eliminar las brechas entre la educación en el sector urbano y en el rural, además de promover modelos educativos que se caractericen por su calidad, pero, a la vez, respondan a las necesidades particulares de los estudiantes y el contexto en el cual se desarrollan. Precisamente, algunos de los mayores desafíos en dicha materia son las bajas tasas de calidad en la educación (las cuales se ven reflejadas en los resultados de las pruebas de Estado), la insuficiencia en cobertura (en particular, para los grados de secundaria y media) y las altas tasas de abandono escolar. Por tanto, entre los criterios del PEER estarían garantizar la cobertura universal de atención integral a la primera infancia; el acceso gratuito a útiles, textos, alimentación escolar y transporte; modelos flexibles de educación; generar ofertas de programas e infraestructura de recreación, cultura y deporte; ofrecer becas para jóvenes rurales a servicios de educación terciaria y el desarrollo, construcción y mejoramiento de la infraestructura educativa rural, entre otros.

Según lo estipulado en el Acuerdo la construcción del PEER es una responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional que tiene que contar con la validación territorial. Para realizar dicha validación la Agencia de Renovación del Territorio (ART) aprovechará los ejercicios participativos que se están realizando en las comunidades más afectadas por el conflicto priorizadas en pro de

¹¹ Para mayor información consultar el punto 1.3.2 en el Acuerdo disponible en la página web de la oficina del Alto Comisionado para la Paz: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

crear los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Con respecto a los avances del PERR, en junio de 2017 el MEN publicó el borrador de dicho proyecto, pero dicho texto no hace referencia al costo del mismo ni a las fuentes de financiación. Con respecto a la validación territorial en el marco de los PDET, a 24 de enero de 2018 la ART había realizado más de 400 encuentros en 101 municipios priorizados¹².

El mapa a continuación resume la evidencia disponible sobre la efectividad de los programas implementados actualmente.

¹² Para mayor información consultar: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180124-En-2018-estara-listo-el-plan-de-accion-que-transformara-los-municipios-del-posconflicto-en-Colombia-Directora-Agencia-de-Renovacion-del-Territorio>

Mapa de programas y evidencia en Colombia*

1. Programas dirigidos a la demanda

	Cobertura del programa			Impacto en cobertura / asistencia			Impacto en permanencia			Impacto en calidad (aprendizaje)			Impacto en rural
	P	S	M	P	S	M	P	S	M	P	S	M	
Gratuidad				Bog	Bog	Bog		Bog	Bog		Bog	Bog	
Programa de alimentación escolar													
Más Familias en Acción													
Capacitación de Jóvenes en Acción, fase 1				NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Jóvenes en Acción (JeA) fase 2				NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	Piloto
Información sobre oportunidades de continuar en educación superior				NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	

P: Primaria; S: Secundaria; M: Media

NA: No aplica

Evidencia disponible que demuestra efecto positivo

Evidencia disponible no encuentra efecto entre la variable y el programa o la cobertura del programa es muy baja en todo el país

No hay evidencia disponible para Colombia

* Las evaluaciones de impacto son a nivel nacional a menos que se indique lo contrario

2. Programas dirigidos a la oferta

	Cobertura del programa			Impacto en cobertura / asistencia			Impacto en permanencia			Impacto en calidad (aprendizaje)			Impacto en rural	
	P	S	M	P	S	M	P	S	M	P	S	M		
Jornada Única														
Infraestructura														
Computadores para educar														
Matrícula contratada: colegios privados que reciben estudiantes del sector oficial										Bog	Med	Med	Bog	Med
Colegios en concesión														
PTA fase 1														
PTA fase 2														
Escuela Nueva				NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	
Evaluación docente														
Salarios docentes														
Programa de bilingüismo														
Becas maestría a docentes														
ISCE (dar información a los colegios)														
Incentivos a docentes y rectores por mejoramiento del ISCE														
***posconflicto: concurso docente PDET, acabar con educación contratada														

P: Primaria; S: Secundaria; M: Media

NA: No aplica

Evidencia disponible que demuestra efecto positivo

Evidencia disponible no encuentra efecto entre la variable y el programa o la cobertura del programa es muy baja en todo el país

No hay evidencia disponible para Colombia

* Las evaluaciones de impacto son a nivel nacional a menos que se indique lo contrario

4. Propuesta para el mejoramiento de cobertura y calidad en educación básica y media

En el 2014, los mismos autores de este documento diseñaron una serie de propuestas encaminadas a la universalización de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación básica y media (García, Maldonado y Rodríguez, 2014). A su vez, ese documento recogía la propuestas realizadas en el estudio *Tras la Excelencia Docente* (García *et al.*, 2014) para uno de los componentes más importantes para el mejoramiento de la calidad, que es la política de manejo docente. La propuesta que presentamos en este documento es en parte un producto de esas propuestas anteriores. A continuación presentamos un resumen de las propuestas realizadas en el 2014 y describimos en qué medida dichas propuestas se han implementado o no en los últimos años. Igualmente, resaltamos si proponemos algún ajuste a esa propuesta y, en cada una de ellas, hacemos énfasis en cuáles deben ser las prioridades para los próximos años. Posteriormente, presentamos dos propuestas adicionales que no han sido consideradas en los documentos mencionados anteriormente (fortalecimiento de la educación media y currículo nacional).

1. Implementar una política para atraer, desarrollar, y retener los mejores docentes y rectores

El país cuenta con numerosos estudios que detallan las políticas necesarias para mejorar la calidad de educación a través de la atracción, desarrollo y retención de los mejores docentes en las aulas. Como se evidenció en el diagnóstico, parte de las propuestas sugeridas por García *et al.* (2014) han comenzado a ser implementadas (Figueroa *et al.* 2018). Sin embargo, son muchas las que aún faltan, reflejando que estamos lejos de lograr establecerlas como política de Estado que logre transformar la calidad de educación de las escuelas públicas en el país.

Parte de la inercia en la implementación de las recomendaciones puede basarse en al menos dos motivos. El primero son las limitaciones presupuestales del Ministerio de Educación. Cálculos de García *et al.* (2014) sugieren que la transformación del cuerpo docente en Colombia requería como mínimo una inversión de 0,3 % del PIB por año. **La primera recomendación es que si los candidatos toman seriamente el tema educativo**, el futuro gobierno debería asegurar que, como mínimo, esta cantidad de recursos fluya al sector de manera exclusiva para políticas docentes.

La segunda posible explicación para esta inercia puede ser un tema de gestión. Hoy en día las decisiones en torno a formación, selección, retención, evaluación y remuneración están a cargo de distintas instancias dentro del Ministerio sin tener una coordinación exclusiva. La gestión de la carrera docente es tan relevante e incluye tantos temas que proponemos que se cree en el MEN una unidad fuerte acorde a la importancia que tienen los maestros dentro de la educación. Específicamente, **proponemos que se cree la Dirección de Carrera Docente**, que esté a la par de lo que es hoy, por ejemplo, la Dirección de Calidad. Esto, además de asegurar la coordinación de las múltiples políticas requeridas, aseguraría que un equipo fuerte mantenga el tema vigente de manera permanente dentro del Ministerio.

Si se logran implementar estas dos primeras recomendaciones, las políticas que la Dirección debería impulsar son claras. En el eje de formación inicial, aunque el requerimiento de la acreditación de calidad a los programas de licenciatura es, sin duda, un avance en la legislación, poco se logrará si no se les transfieren los recursos necesarios y la asistencia técnica que permitan su mejoramiento. De manera similar, para maximizar los beneficios que traerán las inversiones en el primer eje es necesario atraer el mejor talento humano a la carrera docente. Aunque la atracción de los mejores requiere que el conjunto de reformas en torno a la carrera efectivamente se implemente, políticas de becas completas en programas de alta calidad para los interesados en la carrera¹³, campañas de *scouting* y una campaña masiva de comunicación que instaure en los ciudadanos la importancia de esta profesión para la sociedad y los beneficios para los propios profesionales que la carrera ofrece, serían beneficiosos y no demasiado costosos. Al mismo tiempo se debe regularizar los concursos docentes y mejorar la asignación eficiente de candidatos idóneos a las plazas vacantes definitivas.

En el tema de evaluación docente el país ha logrado avances con la introducción de la ECDF y la introducción de la observación en clase como insumo para la evaluación. Sin embargo, no se debe olvidar que el objetivo primordial del eje es el continuo mejoramiento del cuerpo docente en el país, para que esto se refleje en mejores aprendizajes de los estudiantes. Por tanto, se deben asegurar al menos tres componentes. El primero, que se valore si la nueva evaluación está o no logrando capturar las fortalezas y debilidades del docente, y que se relacione con el aprendizaje que alcancen

¹³ Las becas deberán ser entregadas solo a aquellos interesados que tengan un mínimo de habilidades similar a las exigencias del programa Ser Pilo Paga y el número de becas debe ser acorde a las necesidades proyectadas de futuros docentes para asegurar que no se otorguen más de los que el sistema público requerirá en el futuro.

sus estudiantes. Esto requiere de evaluación permanente en torno a los instrumentos y sus resultados como sucede en países como Chile. Segundo, debe asegurarse que los docentes con resultados insatisfactorios reciban una formación adecuada que les permita mejorar en aquellas competencias en las que la evaluación identificó vacíos, y que si después de la formación de manera repetida no logran mejorar sean retirados de las aulas. Tercero, la prueba para ascensos no es la única evaluación docente que debe mejorar en el país. Deben llevarse a cabo revisiones en la evaluación del periodo de prueba y en la de desempeño. Aunque se mejoraron los formatos de ambas pruebas, el país está lejos de tener evaluaciones periódicas de segunda generación como las de Chile, México o Perú.

Muy ligado al primer requerimiento está, por supuesto, la oferta de programas de formación continua. Se propone continuar fortaleciendo la adecuada implementación del Programa Todos a Aprender 2.0 y revisar mecanismos que logren graduar algunos establecimientos educativos, permitiendo la liberación de recursos para extender el programa a nuevas instituciones. Además, es necesario mejorar los programas de formación inicial, también evaluar la calidad y pertinencia de los programas de formación en servicio.

Finalmente, en el tema de remuneración, durante los años anteriores se han dado aumentos salariales significativos y generalizados que no han estado ligados a indicadores de excelencia, ni siquiera a tiempos de dedicación. En la sección 1.2.1. citamos resultados recientes en que se muestra que la brecha salarial de los docentes con respecto a los demás docentes ya se cerró y que aún persiste una brecha con respecto a personas de profesiones más demandadas por los bachilleres. Probablemente esta brecha va a seguir cambiando –a favor de la profesión docente– porque aún no se han terminado de ejecutar los acuerdos sobre salarios entre el MEN y Fecode de 2015 y 2017. Esto implica que se debe hacer un alto frente a posibles aumentos salariales adicionales. Mejoras adicionales son justificadas, pero deben estar atadas a otros mecanismos de mejoramiento de la calidad de la docencia. Entre estos está asegurar un mecanismo de incentivos adecuados para que docentes excelentes opten por trabajar en establecimientos educativos con condiciones más vulnerables e introducir, de ser necesario, aumentos futuros adicionales que estén ligados a indicadores de excelencia o condicionado al tiempo presencial en el colegio de forma que se facilite la implementación de la jornada única en el país.

Rectores

Como en cualquier organización, el éxito de un establecimiento educativo depende también del manejo administrativo y pedagógico que tenga. Así, los rectores son, sin duda, un actor fundamental dentro del sector, y al que con frecuencia se deja por fuera de la política educativa. Pocas investigaciones se han llevado a cabo en el país alrededor del tema, por lo que existe un vacío importante al respecto. Por lo anterior se propone llevar a cabo análisis que permitan la identificación de la situación actual de los rectores en distintos aspectos de su carrera; por ejemplo, qué tipo de formación y preparación les ofrecemos en el país cuando asumen su nueva labor, cuáles son sus incentivos, en qué dedican la mayor parte del tiempo. Sería necesario, también, conocer cuáles son las necesidades de formación que tienen los rectores y qué apoyo requieren para llevar a cabo su labor de manera exitosa. Para ello es necesario un esquema de evaluación que permita entender cuáles son los mayores obstáculos en su labor diaria y cuáles sus mayores retos tanto como administradores como líderes pedagógicos dentro de la institución, para así poder asegurar la implementación de programas pertinentes que permitan superar estos retos.

2. Asegurar disponibilidad de infraestructura (cantidad y calidad)

Uno de los retos más importantes, en términos de oferta educativa, es ampliar la capacidad de la infraestructura educativa, pues la evidencia deja claro que lo que hoy existe no es suficiente para responder a las necesidades de Colombia. Por un lado, el país se embarcó –de forma correcta– en la ampliación de la jornada educativa. Por otro lado, existe la necesidad de aumentar la oferta en distintos niveles educativos, particularmente en educación media. Una parte de la ampliación debe hacerse en zonas apartadas. El reto no es solo de construcción de aulas, también tiene que ver con la consecución o ampliación de terrenos; esto es particularmente importante en zonas urbanas de algunas grandes ciudades, en donde el espacio para construcción es cada vez más escaso.

Desde el punto financiero el aumento de la infraestructura requiere de recursos adicionales. Para avanzar rápido (o por lo menos aumentar la velocidad), teniendo en cuenta las dificultades fiscales del país, es muy importante buscar mecanismos financieros que no impliquen tener la totalidad de los recursos para ampliación de infraestructura de forma adelantada. Para esto probablemente la mejor estrategia es la de establecer alianzas público-privadas en las que el sector privado es dueño de la infraestructura escolar y el sector público educativo paga alquiler. Esta opción tiene la ventaja

de que se puede usar para quitarle a las secretarías de Educación otras responsabilidades en el manejo de servicios como la seguridad, la limpieza o el mantenimiento de las sedes, porque se pueden hacer los contratos de arrendamiento incluyendo estos servicios.

Sin embargo, este esfuerzo debe ser bien planeado porque requiere un análisis detallado de las capacidades de cada sede educativa de albergar más niños. Esto se debe a que en el país existen sedes que están en cuatro condiciones: 1. sedes que funcionan con una sola jornada; 2. sedes que funcionan en doble jornada, pero que tienen espacio para recibir más estudiantes; 3. sedes que funcionan en doble jornada y ya están usando toda su capacidad; 4. sedes que ya funcionan en alguna modalidad de jornada amplia mayor a las cinco o seis horas reglamentarias de la jornada doble. Adicionalmente, existen sedes que tienen disponibilidad de espacio para construcción de nuevas aulas y sedes que no cuentan con ese espacio. El trabajo de Lugo *et al.* (2016) muestra estas situaciones para el contexto particular de la educación media. Cada una de las sedes que está en esta situación requiere acciones distintas y, dados los costos asociados a la ampliación de la jornada, es necesario que para su implementación se tenga un inventario claro de las sedes que están en cada una de estas situaciones.

En el 2015 se hizo el Conpes 3831 que declaraba la importancia estratégica el Plan Nacional de Infraestructura Educativa para la Implementación de la Jornada Única Escolar. Como resultado de este Conpes se estableció el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa, en donde intervienen varias instituciones del sector público nacional, y que es un plan completo y bien estructurado que si se lleva a cabo permitirá el tránsito a la jornada completa en un lapso de veinte años.¹⁴ El plan tiene en cuenta muchos de los requisitos que planteamos, por lo que creemos que es un programa que se debe mantener. Sin embargo, este se desarrolló en el contexto de la ampliación de la jornada, por lo que es necesario una revisión del mismo para tener en cuenta las otras razones por las cuáles es necesaria la ampliación de la infraestructura. Infortunadamente, no parece haber información actualizada que permita saber si el plan se ha realizado dentro de los parámetros planteados inicialmente.

¹⁴ https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356180_recurso_11.pdf

3. Universalizar la jornada ampliada de manera gradual

La jornada única está en la agenda de política educativa desde, por lo menos, 1994 cuando se introdujo la Ley General de Educación. En el artículo 85 de esta ley dice que: “El servicio público educativo se prestará en las instituciones educativas en una sola jornada diurna”. A pesar de esto el avance hacia la jornada única solo empezó a tomar impulso en la última década y aún falta mucho para tener avances significativos.

El establecimiento de la jornada única es una prioridad de política, pero es costoso y tiene muchos retos de implementación. El objetivo es que, con la ampliación de la jornada, los niveles de aprendizaje de los estudiantes mejoren y que sus conductas de riesgo se reduzcan. Por niveles de aprendizaje entendemos no solo aquellos como las competencias en matemáticas, lenguaje y ciencias sino también competencias ciudadanas y otras habilidades socioemocionales. Por conductas de riesgo entendemos aquellas asociadas al comportamiento sexual (de las cuales el embarazo adolescente es una de las consecuencias más notorias), al consumo de sustancias psicoactivas o al sedentarismo.

Para esto es necesario que el país se mueva gradualmente de la situación actual en que una gran mayoría de estudiantes que asisten a establecimientos oficiales pase de tener jornadas escolares de cinco o seis horas diarias a jornadas escolares de ocho horas diarias (al menos en zonas urbanas). Pero la gradualidad se debe pensar con cuidado para que este avance sea lo más rápido posible, teniendo en cuenta todos los retos que plantea. Uno de los retos está en la disponibilidad de infraestructura. Pero también hay retos pedagógicos en la organización general del tiempo de estudiantes y profesores adentro del colegio, y retos sobre la organización de las actividades de aprendizaje de los estudiantes. Finalmente, también se presentan retos muy importantes en la disponibilidad de tiempo de los profesores y en la alimentación de los estudiantes.

El primer reto es el de la expansión de la infraestructura de forma que se pueda acoger a los estudiantes actuales en los colegios en jornadas más largas sin tener que hacer doble uso de la misma infraestructura educativa. La forma de avanzar en esta dirección quedó planteada en la sección anterior.

El segundo reto que plantea la ampliación de la jornada es el del uso del tiempo de estudiantes y profesores en el colegio. Este es un reto pedagógico en la medida en que el uso del tiempo se debe organizar de forma que las horas adicionales se reflejen en más y mejores aprendizajes de distinto tipo y en mejores comportamientos de los estudiantes. Esto hace que este tiempo adicional se plantee respondiendo a las necesidades de los estudiantes de cada colegio. Se pueden tener en cuenta en acciones como tutorías en matemáticas y español en casos de estudiantes y colegios con rezagos importantes; programas para aumentar el tiempo que los estudiantes destinan a áreas como educación física, artes o cultura; o programas de orientación profesional y para la construcción de un proyecto de vida para estudiantes de educación media. El programa no puede ser establecido a nivel nacional y debe tener en cuenta las necesidades de cada contexto. De ahí la importancia de la participación activa de las secretarías de Educación.

El tercer reto es el de la disponibilidad de docentes. Este se origina en que la regulación laboral de los maestros dificulta la ampliación de sus jornadas de presencialidad en los colegios. Actualmente los docentes tienen un régimen laboral en el que su contrato es de tiempo completo (48 horas a la semana), pero solo se requiere que estén en el colegio 30 horas a la semana. De estas horas, los docentes deben destinar entre 22 y 24 horas a actividades en el aula con los estudiantes. Una asignación de entre 22 y 24 horas de clase semanales ubica al país en el límite superior del número de horas que un docente debe tener. Una revisión de las cargas docentes en otros países confirma este hecho¹⁵. Por esto la expansión de la jornada no debe hacerse exigiendo a los docentes dar más horas de clase. Pero sí es posible que los docentes pasen más tiempo en el colegio desarrollando sus actividades de preparación de clase, atendiendo estudiantes, entre otras actividades que deben hacer parte de su quehacer diario.

4. Sistema de mejoramiento de la educación rural

Todos los retos planteados en el diagnóstico se magnifican en las zonas rurales. En la mayoría de los indicadores relacionados con cobertura y calidad, las brechas entre las zonas rurales y urbanas son muy altas: hay mayor deserción, menores niveles de logro académico, menor ingreso a la

¹⁵ Ver, por ejemplo, OCDE (2017), en donde se muestra que en total los docentes en Colombia tienen alrededor de 1200 horas de clase al año, mientras que el promedio de horas de clase al año en los países de la organización es de 700.

educación superior, menor disponibilidad de infraestructura, mayor proporción de docentes provisionales y sin título profesional. Es eminente la necesidad de una política a nivel nacional encaminada exclusivamente al mejoramiento de la educación rural.

En el marco de la firma del acuerdo de paz, el Gobierno Nacional se comprometió con la elaboración de una reforma de la educación para el desarrollo rural. Actualmente, el MEN está elaborando el Plan Especial de Educación Rural (PEER)¹⁶. Si bien la versión que está disponible está en borrador, el PEER contiene estrategias puntuales alrededor de seis dimensiones: infraestructura y dotación; administrativa; pedagógica y académica; docentes y directivos; escuela, familia y comunidad; y ambiente escolar. Si bien varias de las estrategias planteadas en el plan aún son preliminares y falta concretarlas en términos de acciones específicas, consideramos que es un buen punto de partida para el diseño de una política integral orientada a la educación rural.

Dos temas que son prioritarios, y que se abordan en el PEER, son la organización de las sedes rurales y la atracción y desarrollo profesional de los docentes y directivos docentes en estas zonas. En cuanto al tema de la gestión y organización de las sedes educativas, cabe resaltar que más de la tercera parte de las sedes educativas en el país están en zonas rurales. La mayoría de estas hacen parte de un establecimiento educativo al cual pertenecen más sedes y que está a cargo de un solo rector que por estar a cargo de un gran número de sedes dispersas, no necesariamente tiene la capacidad de atenderlas de manera adecuada. Una posibilidad es reorganizar algunas de las sedes para que puedan atender un mayor número de estudiantes y compartir recursos tanto de docentes como de infraestructura. Esta reorganización, sin embargo, requeriría de esfuerzos en ofrecer opciones de transporte a los niños y jóvenes que estén en veredas cercanas, pero no a distancias caminables.

En cuanto a los docentes, se requiere con urgencia un esquema de incentivos que atraiga a los docentes a trasladarse a zonas rurales. Estos incentivos pueden ser monetarios o no monetarios, y deben garantizar que el docente permanezca en estos lugares un tiempo mínimo que permita desarrollar procesos de aprendizaje en los estudiantes y en las mismas escuelas. Adicionalmente, se debe continuar con procesos de formación en servicio para los docentes que actualmente se

¹⁶ http://www.congresoeducacionruralcoreducar.com/images/Doc_web/10.-PEER_06-2017.pdf

encuentran en estas zonas. Esto no solo conducirá en mejores aprendizajes en los estudiantes sino que redundará en el desarrollo profesional de los maestros rurales.

Una política para la educación rural debe tener un equipo fuerte a nivel central y, a la vez, ser sensible a las necesidades particulares de cada territorio. Como lo mencionamos en el documento del 2014, creemos que se debe aprender de la experiencia del Plan de Educación Rural (PER), en donde los municipios recibían asistencia técnica y, al mismo tiempo, tenían un alto nivel de autonomía para diseñar los programas requeridos en sus establecimientos educativos de acuerdo con sus necesidades. A su vez, el PER contaba con un equipo en el MEN altamente capacitado y dedicado exclusivamente al tema de educación rural y que estaba en permanente comunicación con las secretarías de Educación para la implementación efectiva del programa. Creemos que debe considerarse volver a un esquema similar en donde la educación rural tenga su propio espacio.

5. Continuar con la incorporación adecuada de las TIC en el sistema escolar

La experiencia del país en el tema de TIC en el sector educativo es amplia y ha sido exitosa, como lo han demostrado las evaluaciones de impacto hechas en torno al programa Computadores para Educar. El factor que ha asegurado su éxito es, sin duda, la adhesión de programas de formación docente de alta calidad que permite realmente incorporar dentro de los procesos de aprendizaje estas tecnologías como una herramienta poderosa. La recomendación en torno a este aspecto es continuar asegurando que, más que aumentar el número de computadores o tabletas disponibles a los estudiantes en el país¹⁷, se continúe la inversión de recursos en la formación a los docentes para que aprovechen al máximo las ventajas que estas herramientas pueden traer a los procesos de aprendizaje.

En particular, las tendencias en la actualidad es la incorporación de programas que permiten una enseñanza individualizada de acuerdo con las habilidades de los estudiantes. Nuevos programas disponibles a nivel mundial en distintas áreas del conocimiento permiten que el docente guíe al estudiante por ejercicios prácticos en las distintas áreas de acuerdo con sus conocimientos previos. La recomendación es, por tanto, adquirir programas que hayan demostrado su eficacia y asegurar la formación de los maestros en el uso adecuado de ellos. Por supuesto, si el docente no sabe cómo

¹⁷ De hecho, evaluaciones de impacto a programas como *One Laptop per Child* han demostrado que tan solo aumentar el número de equipos no trae beneficios en aprendizaje de los estudiantes.

utilizar estos programas, analizar los resultados y potencializar las ventajas que dan en la individualización de la enseñanza, tener disponibles los equipos y las nuevas herramientas en el salón de clase no permitirá mejorar la calidad de la educación.

6. Fortalecer el sistema organizacional

No encontramos razón para recomendar cambios en cuanto al grado de descentralización del sistema educativo en Colombia. Sin embargo, con el objetivo de asegurar que los esfuerzos que se hacen en todos los niveles de gobierno para mejorar la calidad de la educación se traduzcan en mejoras reales sí es necesario que se fortalezca la capacidad de gestión de los distintos niveles de gobierno.

En García, Maldonado y Rodríguez (2014) dimos una recomendación concreta sobre las acciones que se deben desarrollar para mejorar la capacidad de gestión en el sistema educativo. En estas propuestas se incluyó: i. fortalecimiento de equipos de trabajo en el MEN y en las secretarías de Educación con el objetivo de que tengan mejores herramientas para la gestión de procesos de mejoramiento educativo, que debe estar enfocado en procesos educativos específicos como los relacionados con la calidad de la docencia, necesidades del sector rural, gestión y financiamiento de la infraestructura educativa, etc. ii. Fortalecimiento de las capacidades de gestión de los rectores de los colegios. Esto implica ofrecer programas para asegurar que los directores cuentan con herramientas para la gestión administrativa y financiera de los colegios. iii. Fortalecimiento de los sistemas de información. iv. Fortalecer la articulación de la educación media con sus complementos (educación inicial, educación superior y educación para el trabajo). v. Fortalecer vínculos con el sector social y el sector salud para una mejor articulación de otras políticas (transferencias condicionadas o programas de vacunación) con las políticas educativas.

7. Fortalecer el sistema de seguimiento y control

La séptima recomendación de García, Maldonado y Rodríguez (2014), que fue originalmente sugerida por Barrera *et al.* (2012), consiste en el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y control en el sector educativo a través de dos mecanismos: i) creación de la Superintendencia de Educación, y ii) mejoramiento en la recolección y uso de la información.

Referente a la primera propuesta, como se menciona en dichos documentos, puede llegar a ser perjudicial que sea la misma entidad que presta un servicio la que vigile su calidad. Con el objetivo de evitar el surgimiento de incentivos perversos se proponía la creación de una entidad independiente, que además de vigilar el correcto uso de los recursos en el sector, vigile la calidad del servicio brindado tanto por instituciones públicas y privadas. Desde esos dos estudios, diversos casos de corrupción o mal manejo podrían haberse evitado o al menos facilitado su manejo –por ejemplo, en el caso del Programa de Alimentación Escolar se ha encontrado que está plagado de corrupción o de universidades conocidas como de garaje que han sido intervenidas por la baja calidad brindada–. Seguramente son muchos más los casos en donde la corrupción y los malos servicios debilitan el sistema y el Ministerio, cuya principal función es la dirección del sistema educativo del país, no puede ser el encargado de vigilar y sancionar a aquellos que disten de él. Adicionalmente, los autores sugieren también que sea la Superintendencia la institución encargada de recibir, atender y solucionar las quejas de padres y estudiantes. Los detalles de estas funciones los puede encontrar el lector interesado en los documentos citados.

Respecto a la segunda recomendación, tres puntos consideramos particularmente importantes de implementar en el futuro cercano. El primero tiene que ver con la divulgación de la información. Aunque cada vez los datos administrativos están más accesibles a la comunidad científica, lo que permite la realización de investigaciones valiosas que apoyen la toma de decisiones de política basada en evidencia y no en creencias, esta información aún está lejos de los estudiantes y padres de familia. Como se ha propuesto en repetidas ocasiones, debería ser obligación para los colegios informar la calidad de la educación que terminan recibiendo sus estudiantes y cómo se compara con colegios en condiciones similares y cercanos a ellos. Esto generaría incentivos a los colegios a mejorar constantemente y asegurar servicio de calidad, y a los padres de familia entender si les están dando o no a sus hijos la mejor opción educativa posible. La información en la que se basaría estos *rankings*, al igual que la que es base de índices relacionados con bonificaciones docentes instauradas recientemente –por ejemplo, el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE)–, requieren de información altamente confiable. Esto implica que el ICFES debería asegurar la mejora en los procesos de control y verificación en la implementación de las pruebas Saber 3, 5 y 9 tal y como sucede en las Saber 11. Finalmente, proponemos que por motivos similares a los expuestos en el caso de la creación de la Superintendencia, consideramos conveniente que el ICFES se convierta en una entidad autónoma y que el nombramiento del director no dependa del Ministerio,

ya que en últimas es un ente de control de calidad tanto de escuelas como más recientemente de los propios maestros.

8. Fortalecer el diseño de Más Familias en Acción

Como se mencionó arriba, Familias en Acción ha demostrado efectos importantes en asistencia escolar y permanencia. No obstante, creemos que los efectos en graduación y tránsito a educación superior podrían ser aún mayores con cambios en el diseño del programa. Como lo propusimos en el 2014, proponemos que parte del monto que se entrega actualmente de manera mensual sea entregado al final del año escolar, condicionado en que se matricule al año siguiente, y que también se ofrezca una suma al final de la graduación de la media, como incentivo a graduación y tránsito a educación superior (ver detalles en García, Maldonado, Rodríguez, 2014).

9. Incorporar el conocimiento del sector privado para acelerar la implementación de la política

En el documento de 2014 reconocemos la importancia de la educación pública y el liderazgo que debe tener el sector oficial para lograr los resultados que se quieren alcanzar en cobertura y calidad. También reconocemos en ese documento que el sector privado puede jugar un rol muy importante en dos frentes: primero, compartiendo el *know how* de experiencias exitosas en la formación de estudiantes, docentes y rectores; y segundo, colaborando con la implementación de ciertas estrategias.

En los últimos cuatro años, el MEN llevó a cabo varias iniciativas con el apoyo de organizaciones privadas con experiencia en el sector educativo. Algunos ejemplo son: 1) el programa Pioneros, liderado por la Alianza Educativa, que llevó el Programa Todos a Aprender a cerca de 500 establecimientos educativos; 2) el programa Aulas Sin Fronteras por parte de colegios privados para contribuir a la formación de maestros en Chocó; y 3) el programa Rectores Líderes Transformadores que se implementó en varios establecimientos educativos que contaban con PTA. Creemos que estas experiencias deben continuar y que el sector privado debe seguir aportando su experiencia para la construcción de capacidad en el sistema educativo.

Ahora bien, también es importante resaltar que dentro del sistema oficial existen experiencias exitosas que poco se conocen y que podrían aportar un conocimiento valioso para mejorar la calidad educativa. Para ello, creemos que es importante promover una mayor interacción entre rectores y secretarías de Educación, y entre docentes, de manera que se puedan compartir

experiencias exitosas en temas relacionados con materiales, currículo, prácticas pedagógicas, entre otros. Además, es importante centralizar de alguna manera la información de estas experiencias exitosas para poder compartirlas con rectores y docentes (de ahí la importancia de la Dirección de Carrera Docente en el MEN que pueda centralizar y luego divulgar este tipo de información). Finalmente, otro mecanismo para compartir experiencias y promover el aprendizaje entre pares es tener programas de intercambio de docentes entre colegios (oficiales o privados).

10. Estrategia para educación media

Otra de las necesidades conocidas en el sistema educativo es la ampliación de la cobertura y la reorganización de la educación media. Por ejemplo, en el caso de la jornada educativa, el problema no es únicamente de infraestructura. En la educación media tenemos problemas de acceso y cobertura, de pertinencia, curriculares y de calidad.

La educación media tiene un carácter de “puente” entre la educación básica, donde los estudiantes deben estar concentrados, principalmente, en el desarrollo de competencias y habilidades básicas, y la educación terciaria o el mundo del trabajo en el que hay un desarrollo de habilidades mucho más específicas. En la educación media se da esta transición en la que se requiere que los estudiantes tengan condiciones para empezar a tomar decisiones sobre el camino que va tomar su vida y donde deben tener una oferta que les permita un desarrollo de habilidades consecuente con esas decisiones. Es importante que la educación media no caiga en la especialización temprana.

Un plan para el mejoramiento de la educación media se encuentra en Acosta, García y Maldonado (2016). El plan incluye elementos para mejorar la demanda de la educación media, impulsando a los jóvenes a asistir a este nivel educativo, también elementos para mejorar las condiciones de los jóvenes que asisten. En las acciones se incluyen ajustes normativos, cambios en las políticas actuales para incentivar la asistencia de los jóvenes a la educación media y ajustes a la oferta de educación media para mejorar su calidad y pertinencia.

Entre los ajustes a la normatividad la primera recomendación es resolver la inconsistencia actual que tenemos entre el objetivo de que una proporción grande de colombianos termine la educación media con la normativa existente que permite la entrega de un certificado de terminación de la

educación básica (al finalizar noveno grado) y con la normativa que permite la entrada a programas de educación para el trabajo de personas que no han terminado la educación media.

En acceso y permanencia es necesario adecuar los programas de transferencias condicionadas (Familias en Acción) a las realidades de los jóvenes en edad de cursar educación media. Esto implica medidas como entregar el subsidio directamente a los jóvenes y no a sus madres, y la introducción de incentivos al éxito escolar asociados a la conservación del subsidio. Es necesario también el desarrollo de programas de refuerzo escolar en entes territoriales y colegios con altas tasas de repitencia y de rezago escolar.

En calidad y pertinencia es necesario desarrollar esfuerzos para adecuar la estructura de la educación media a las realidades del país. Por ejemplo, en la actualidad el número de especializaciones en la educación media es muy alto y no es claro que estén alineadas con las oportunidades laborales y educativas de los graduandos de bachillerato. Tampoco hay un plan adecuado para apoyar a los jóvenes que cursan la educación media a establecer proyectos de vida coherentes. Para esto, desde el Ministerio de Educación se deben establecer convocatorias para apoyo técnico a los entes territoriales y colegios que quieran adecuar sus estructuras pedagógicas para las necesidades de la educación media y de sus estudiantes. También es necesario que se desarrollen concursos docentes para contratar maestros preparados para responder a las necesidades de los estudiantes de la educación media.

11. Currículo nacional

Una de las fortalezas del sistema educativo en Colombia es la autonomía que le otorga a los establecimientos educativos para diseñar e implementar el plan de estudios. Esta fortaleza, a la vez, puede ser una gran debilidad del sistema si todos los actores están apuntando para diferentes lugares, o si no hay capacidad técnica y económica para implementar estrategias que permitan potenciar el aprendizaje de los estudiantes.

Si bien reconocemos que es un tema altamente sensible, creemos que debe abrirse el debate sobre la necesidad de un currículo nacional. Esto no quiere decir tener un sistema en donde se prescriba

cada una de las acciones que deben tomar los maestros en el aula de clase, pero sí creemos que el país requiere de un marco general que oriente a los maestros sobre qué se debe aprender, cómo se puede promover el aprendizaje de esas competencias y cómo se debe evaluar. Este mismo marco curricular orientaría también a estudiantes sobre lo que se espera de ellos como aprendizaje a lo largo del ciclo educativo. Si bien se han dado algunos pasos en este sentido, como los Derechos Básicos de Aprendizaje, creemos que debe haber un esfuerzo más articulado bajo el liderazgo del MEN que incluya no solo qué se debe aprender, sino diferentes estrategias pedagógicas que los maestros puedan implementar en el aula de clase para que los estudiantes logren los aprendizajes correspondientes y que se adecuen a las necesidades particulares de los estudiantes.

Lo anterior requiere de un equipo altamente capacitado al interior del Ministerio que se dedique exclusivamente a este tema, que creemos no se puede delegar a terceros y que debe construirse la capacidad al interior del MEN para orientar a los colegios en su tarea misional.

5. Referencias

- Acosta, M., García, S. & Maldonado, D. (2016). Recomendaciones de política pública para mejorar la educación media en Colombia. Documentos Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, No. 31.
- Attanasio, O., Battistin, E., Fitzsimons, E., Mesnard, A., y Vera-Hernández, M. (2005). How Effective are Conditional Cash Transfers?: Evidence from Colombia. *The Institute of Fiscal Studies Briefing Note*, 54.
- Attanasio, O., Kugler, A., y Meghir, C. (2011). Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3, 188-220.
- Báez, J. E., y Camacho, A. (2011). Assessing the long-term effects of conditional cash transfers on human capital: Evidence from Colombia. *Discussion Paper Series, IZA DP No. 5751*
- Balcázar, C.F. y Ñopo, H. (2016). Broken gears: the value added of higher education on teachers' academic achievement. *Higher Education* 72, 3.
- Barrera, F. (2006). Impact of Private Provision of Public Education: Empirical Evidence from Bogotá's Concession Schools. HDNED, World Bank.
- Barrera-Osorio, F., Linden, L., y Urquiola, M. (2007). *The effects of user fee reductions on enrollment: Evidence from a quasi-experiment*. Columbia University, Department of Economics. Mimeo.
- Barrera, F. y Linden, L. (2009). The use and misuse of computers in education: Evidence from a randomized Experiment in Colombia. Policy Working Research Paper, Series 4836.
- Barrientos, J.; Ríos, P. (2007). Evaluación de la gestión privada del servicio público educativo en Medellín. *Lecturas de Economía* 66, 147-171.
- Brutti, Z. y Sánchez, F. (2017). Does Better Teacher Selection Lead to Better Students? Evidence from a Large Scale Reform in Colombia, Documentos CEDE 015350, Centro

de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

Busso, M., Cristia, J., Hincapié, D., Messina, J., y Ripani., L. (2017). *Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Centro Nacional de Consultoría S.A. (2015b). *Evaluación de impacto y de la sostenibilidad de computadores para educar en la calidad de la educación de en las sedes educativas beneficiadas*. Bogotá.

Computadores para Educar (2016). Informe de gestión de Computadores para Educar. Recuperado de <http://computadoresparaeducar.gov.co/sites/default/files/inline-files/Informe%20de%20Gestion%20CPE%202016.pdf>

De Moura, C., e Ioschpe, G. (2007). La remuneración de los maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza? *PREAL*, 37

De Ree, J., Muralidharan, K., Pradhan, M., y Rogers, H. (2014). Double for nothing? The effects of unconditional teacher salary increases on student performance. CESifo Area Conference on Economics of Education.

Díaz, A. (2016). Evaluación del Programa Todos a Aprender en la enseñanza de lenguaje y matemáticas en el municipio de Puerto Escondido, Córdoba. *Panorama*, 10 (19), pp. 46-59

Díaz, S., Barreira, C., y Pinheiro, M. (2015). Evaluación del programa Todos a Aprender: Resultados de la evaluación de contexto. *Revista de Estudios e Investigación en Psicología y Educación*, 0(10), 055-059.

Departamento para la Prosperidad Social, DPS (2017a). Más de 2,4 millones de hogares reciben cuarta entrega de incentivos de Más Familias en Acción. Recuperado de: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/inf/not/Paginas/M%C3%A1s-de-2.4-millones-de-hogares-reciben-cuarta-entrega-de-incentivos-de-M%C3%A1s-Familias-en-Acci%C3%B3n.aspx>

Departamento para la Prosperidad Social, DPS (2017b). Manual operativo Más Familias en Acción. Bogotá: Departamento de Prosperidad Social

Econometría-SEI (2012). Impactos de largo plazo del programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano. *Technical report*, Unión Temporal Econometría S.A. SEI con la asesoría del IFS.

Econometría-SEI (2017). Evaluación de impacto del programa Jóvenes en Acción [presentación ppt].

Figuroa, M., García, S., Maldonado, D., Rodríguez, C. Saavedra, A.M. y Vargas, G. (2018). La profesión docente en Colombia: normatividad, formación, selección y evaluación. Universidad de los Andes, Documento de Trabajo de la Escuela de Gobierno, No. 53.

Garcés, J. (2013). Impacto de los subsidios escolares en el rendimiento académico: el programa de restaurantes escolares en Medellín. [Tesis de maestría].

García, S., Fernández, C., y Weiss, C. (2013). “Does lengthening the school day reduce the likelihood of early school dropout and grade repetition: Evidence from Colombia”. Universidad de los Andes, Documento de Trabajo de la Escuela de Gobierno, No. 7.

García, S., Maldonado, D., Acosta, M., Castro, N., Granada, D., Londoño, E., y Villalba, H. (2016). Características de la oferta de la educación media en Colombia. Universidad de los Andes, Documento de Trabajo de la Escuela de Gobierno, No. 33.

García, S., Maldonado, D., y Jaramillo, L. E. (2016). Graduación de la Educación Media, Asistencia e Inasistencia a la Educación Media. Universidad de los Andes, Documento de Trabajo de la Escuela de Gobierno, No. 34.

García, S., Maldonado, D. y Rodríguez, C. (2018). ¿En qué van los salarios de los docentes públicos? *La Silla Vacía*, abril 30 de 2018. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/silla-llena/blogoeconomia/historia/en-que-van-los-salarios-de-los-maestros-publicos-65825>

- García, S., Maldonado, D., y Rodríguez, C. (2014). Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia. *Cuadernos Fedesarrollo*, 49.
- García, S., Maldonado, D., Perry, G. E., Rodríguez, C., y Saavedra, J. E. (2014). *Tras la excelencia docente: ¿Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos?* Bogotá: Fundación Compartir.
- García, S., C. Rodríguez, C. F. Sánchez, F. y J.G. Bedoya, J. G. (2015). “La lotería de la cuna: la movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia”. Documento CEDE, 2015-31., Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.
- G|Exponencial y CINDE (2013). Evaluación de Operaciones y Resultados para determinar el grado de efectividad del PAE. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Gómez-Cano C., Sánchez-Castillo, V., y Rivera-Cortés, Y. (2016). Programa Jóvenes en Acción en la Universidad de la Amazonia: una lectura desde los actores en cuestión. *Cooperativismo y Desarrollo*, 24(108), 157-173.
- Hincapie, D. (2016). Do longer school days improve student achievement?: Evidence from Colombia. IDB Working Paper Series, 679.
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, ICFES (2016). Resumen ejecutivo Colombia en PISA 2015. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP (2012). Evaluación del impacto de algunos programas de la Secretaría Distrital de Educación en el marco de la política educativa del Plan Sectorial de Educación. Bogotá: una gran escuela 2004-2008. Serie Investigación IDEP.
- Iregui, A., Melo, L., y Ramos, J. (2006). Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia. Bogotá: Banco de la República.

- Kugler, A., Kugler, M., Saavedra, J., y Herrera, L. (2015). Long-term direct and spillover effects of job training: experimental evidence from Colombia. Working Paper, 21067. National Bureau of Economic Research.
- López, N. (2017). ¿El Programa de Alimentación Escolar contribuye a mejorar el rendimiento económico? Evaluación del PAE en Colombia. [Tesis de maestría en Economía]. Universitas Económica, 17(11). Documento de trabajo en economía.
- López-Sánchez, Á., Virgüez-Clavijo, A., Sarmiento-Espinel, J., y Silva-Arias, A. (2015). El efecto de la gerencia privada de escuelas públicas en el desempeño estudiantil en la educación media en Colombia. *Ecos de Economía*, 19(41), 108-136.
- Marín, S. (2013). Analizando lo nuevo de la escuela nueva con relación a las pruebas Saber. [Tesis de maestría]. Universidad Tecnológica de Pereira, Risaralda, Colombia
- McEwan, P. (1998). La efectividad del programa Escuela Nueva en Colombia. *Journal of Educational Development*, 18(6), 435-452. Universidad de Stanford.
- Ministerio de Educación Nacional, MEN (2010). Manual de implementación Escuela Nueva, generalidades y orientaciones pedagógicas. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional
- Ministerio de Educación Nacional, MEN (2014). Informe de resultados de la Evaluación de Competencias para el ascenso o la reubicación de nivel salarial en el escalafón de docentes y directivos regidos por el Decreto Ley 1278 de 2002. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional, MEN (2015). Requisitos más estrictos para la “matrícula contratada”. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional, MEN (2016a). ¿Qué es el PAE? Información general. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional, MEN (2016b). Más de 500.000 niños de colegios oficiales del país están disfrutando de la jornada única. Recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-356139.html>

- Ministerio de Educación Nacional, MEN (2017). “En 2017 seguiremos fortaleciendo el programa Colombia Bilingüe”. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-358565.html>
- Olivera, M., Barrera, F., Linden, L., Hernández, M. (2008). Programa Computadores para Educar, Evaluación de Impacto. Bogotá.
- Ospina, M., y Garcés, J. (2014). Evaluación del impacto del Proyecto Restaurantes Escolares del municipio de Medellín en el rendimiento académico de los estudiantes. *Working paper*. Estudios sobre la calidad educativa: Saber investiga.
- Piñeros, L., y Rodríguez, A. (1998). Los insumos escolares en la educación, secundaria y su efecto sobre el rendimiento académico de los estudiantes: un estudio en Colombia. LCSHD Paper Series, 20934
- Ponce, J., y Drouet, M. (2017). Evaluación de impacto del Programa de Escuelas del Milenio. Documento de Política No. 01. Dirección Nacional de Investigación Educativa.
- Porto, I. (2016). Impacto del Programa de Alimentación Escolar en el trabajo infantil. Una aproximación desde la toma de decisiones familiares [tesis de maestría]. Universidad del Rosario. Facultad de Economía.
- Psacharopoulos, G., Rojas, C., y Vélez, E. (1993). Achievement Evaluation of Colombia's Escuela Nueva. *Comparative Education Review*, 37 (3), 263-276. Recuperado de: <https://doi.org/10.1086/447190>
- Rodríguez, C., Sánchez, F., y Armenta, A. (2007). Hacia una mejor educación rural: impacto de un programa de intervención a las escuelas en Colombia. Documento CEDE, 13. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.
- Rodríguez, C., Sánchez, F., y Armenta, A. (2009). “Do Interventions at School Level Improve Educational Outcomes? Evidence from a Rural Program in Colombia “, *World Development*.

- Rodríguez, C., Sánchez, F., y Márquez, J. (2011). Impacto del Programa Computadores para Educar en la deserción estudiantil, el logro escolar y el ingreso a la educación superior. Documento CEDE, 15. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.
- Snilstveit, B., Stevenson, J., Phillips, D., Vojtkova, M., Gallagher, E., Schmidt, T., Jobse, H., Geelen, M., Pastorello, M., Eyers, J. (2015). Interventions for improving learning outcomes and access to education in low –and middle- income countries: a systematic review. *International Initiative for Impact Evaluation*.
- Valero, W. (2017). Contratación de la prestación del servicio educativo con privados en Colombia: Análisis de impacto en siete entes territoriales [Tesis de grado]. Bogotá: Uniandes.
- Velasco, T. (2013). ¿Edificando o educando? Impacto de los megacolegios en pruebas estandarizadas Saber 11 [tesis de maestría]. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Villanueva, D. (2016). El efecto de la jornada única en el rendimiento académico de los estudiantes de secundaria en Bogotá y su relación con la política de colegios en concesión. Documento de trabajo.



NUEVA

Maestría en Gestión Pública



Título otorgado

Magíster en Gestión Pública

SNIES

106656 Registro calificado: resolución No. 572 del 22 de enero de 2018, por 7 años

Duración

Un año y medio (36 créditos académicos, distribuidos en 3 semestres)

Modalidad

Presencial en Bogotá

Dirigido a

Profesionales con más de dos años de experiencia laboral vinculados al sector público, privado, organizaciones no gubernamentales y sin ánimo de lucro

La Maestría se ofrecerá en sesiones presenciales y virtuales, que permitirá cursarla desde cualquier lugar del país

Maestría en Políticas Públicas



Título otorgado

Magíster en Políticas Públicas

SNIES

90798 Registro calificado: resolución No. 2056 del 17 de febrero de 2015, por 7 años

Duración

2 años (42 créditos académicos, distribuidos en cuatro semestres)

Modalidad

Presencial en Bogotá

Dirigido a

Profesionales sobresalientes que demuestren interés por los asuntos públicos

Maestría en Salud Pública



Título otorgado

Magíster en Salud Pública

SNIES

91281 Registro calificado: resolución No. 20781 del 9 de octubre de 2017, por 7 años

Duración

2 años (44 créditos académicos, distribuidos en cuatro semestres)

Modalidad

Presencial en Bogotá

Dirigido a

Profesionales de diversas disciplinas con interés en aportar a la discusión, el análisis, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas en salud pública

Más información



Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo
Universidad de los Andes
Carrera 1 No. 19 - 27 - Bloque AUJ tercer piso
teléfono: 3394949 ext. 2073 - Bogotá, Colombia



egob.uniandes.edu.co



fb.com/EGOBUniandes



[@EGOBUniandes](https://twitter.com/EGOBUniandes)

Documentos de trabajo EGOB es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

egob.uniandes.edu.co

 [fb.com/EGOBuniandes](https://www.facebook.com/EGOBuniandes)

 [@EGOBUniandes](https://twitter.com/EGOBUniandes)