

TOMA DE DECISIONES EN LA EDUCACIÓN: EL LLAMADO A LA ACCIÓN DE LA EVIDENCIA

Andrea Escobar Vilá, Directora ejecutiva Fundación Empresarios por la Educación (FExE),
andrea.escobar@fundacionexe.org.co.

Diego Sánchez, Coordinador general Fundación Empresarios por la Educación (FExE),
diego.sanchez@fundacionexe.org.co.

Juan Camilo Escandón, Líder de Análisis de datos Fundación Empresarios por la Educación (FExE),
juan.escandon@fundacionexe.org.co.

Belky Rios, Líder de investigación y evaluación Fundación Empresarios por la Educación (FExE),
Belky.rios@fundacionexe.org.co.

RESUMEN

El sector educativo en Colombia cuenta con grandes retos diferenciales hacia el futuro relacionados con la garantía del acceso a la educación de calidad, así como en la preservación de trayectorias armónicas y completas. Las administraciones locales y regionales del período 2024-2027 no solo deben considerar el legado de las gestiones salientes sino también la evidencia sobre el estado del sistema en los territorios para comprender sus necesidades y en la movilización de los indicadores educativos. El país cuenta con diferentes herramientas que contribuyen a la toma de decisiones en educación, así como a fortalecer el diseño y la efectividad de las políticas públicas a través de rutas concretas para la transformación del sistema, las cuales se basan en experiencias de éxito y fracaso, así como en los análisis rigurosos derivados del monitoreo continuo que de este han hecho los observatorios y centros de pensamiento.

Palabras clave: educación, calidad, política pública

DECISION-MAKING IN EDUCATION: CALL TO ACTION OF EVIDENCE

ABSTRACT

The educational sector in Colombia faces significant differential challenges in the future related to ensuring access to quality education, as well as preserving harmonious and complete educational trajectories. The local and regional administrations for the period 2024-2027 must not only consider the legacy of outgoing administrations but also the evidence regarding the state of the system in the territories to understand their needs and in mobilizing educational indicators. The country has various tools that contribute to decision-making in education, as well as strengthening the design and effectiveness of public policies through specific routes for system transformation. These routes are based on both successful and unsuccessful experiences, as well as rigorous analyses derived from the continuous monitoring carried out by observatories and think tanks.

Keywords: education, quality, public policy

Fecha de recepción: 30/09/2023

Fecha de aprobación: 10/11/2023

INTRODUCCIÓN

La educación en Colombia se concibe como un derecho y un servicio público del que son responsables el Estado, la familia y la sociedad (Constitución Política de Colombia, 1991). Esta debe contribuir al desarrollo integral de las personas (Ley 115 de 1994), a la potenciación de sus capacidades para la construcción de una sociedad del conocimiento, en un escenario de paz (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023), y a la conformación de ciudadanos activos y comprometidos en un escenario global, sujeto a constantes cambios y transformaciones (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2019).

En la actualidad, los sistemas educativos deben enfrentar diferentes retos hacia el futuro, entre ellos la pérdida de aprendizajes derivado de las medidas de contención de la pandemia de COVID-19 durante 2020 y 2021, y sus posibles efectos sobre la eficiencia educativa¹ en el mediano y largo plazo. A su vez, salta a la vista la necesidad de aumentar y mejorar la oferta educativa a nivel nacional, especialmente en los extremos de la trayectoria escolar (preescolar y media), en el marco de la búsqueda de su obligatoriedad.

[36]

Lo anterior exige la toma de decisiones en diferentes niveles, desde las aulas hasta el gobierno nacional, pasando por el liderazgo de los establecimientos educativos y los territorios a nivel local y regional. La política educativa es un instrumento fundamental para materializar estas acciones, pues permite la construcción de programas orientados a alcanzar los objetivos propuestos como país.

Para la construcción de la política educativa, no solo se requiere de datos estadísticos en bruto, sino también de hojas de ruta que brinden insumos para la acción, es decir, que identifiquen los antecedentes y desafíos del sistema en sus diferentes dimensiones, así como los aspectos clave que se deben considerar para su solución futura. Por ello, se deben considerar las producciones editoriales de observatorios y centros de pensamiento y herramientas teórico-prácticas como *Repensar la educación, rutas para transformar la calidad educativa* de la Fundación Empresarios por la Educación, *La Quinta Puerta* de Leopoldo Fergusson, Juan Camilo Cárdenas y Mauricio García y *La Educación en Colombia* de Moisés Wasserman, herramientas que identifican por medio de diagnósticos los principales retos en educación, plantean sus posibles causas y plasman sus soluciones.

1 La eficiencia educativa se define como la relación entre los objetivos educativos esperados en los diferentes niveles y los aprendizajes y logros efectivamente alcanzados (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2008). Esta se monitorea a través de los fenómenos de reprobación, repitencia y deserción escolar.

Es así como los planes de desarrollo territorial del período 2024-2027, que los próximos mandatarios formularán, deben considerar qué indicadores movilizarán en su territorio de manera clara, cuál fue el enfoque de los gobiernos salientes, el estado en el que dejan los territorios en materia educativa y hacia dónde se espera llevar la educación de los niños, niñas y jóvenes del país. A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 debe ser un referente para su construcción, en especial cuando la articulación de esfuerzos en diferentes niveles de la gestión educativa territorial puede permitir el alcance de logros y metas comunes como país.

La presente investigación se llevó a cabo mediante una metodología cuantitativa, con un enfoque descriptivo, que permitió analizar los avances del sistema educativo nacional en los últimos años, considerando algunas de las principales dimensiones, como los temas de acceso y cobertura, las características de las trayectorias escolares (eficiencia), el estado de la educación de calidad y la orientación de la inversión social en educación, entre otros aspectos.

Lo anterior permitió identificar los principales retos de la educación en la actualidad, así como sus posibles alternativas de solución, a partir del uso de las herramientas mencionadas. De esta forma, se emplearon algunos de los principales instrumentos disponibles en la actualidad que pueden fundamentar la construcción de políticas públicas de manera informada, considerando los hechos estilizados del sector.

La estructura del documento es la siguiente: en primer lugar, se presentan los principales retos nacionales en materia educativa, en especial para las próximas administraciones locales y regionales; en segundo lugar, se presenta la importancia de la toma de decisiones basadas en evidencia y el llamado a la acción derivado de diferentes herramientas dispuestas por investigadores, actores, observatorios y centros de pensamiento en educación; y, por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

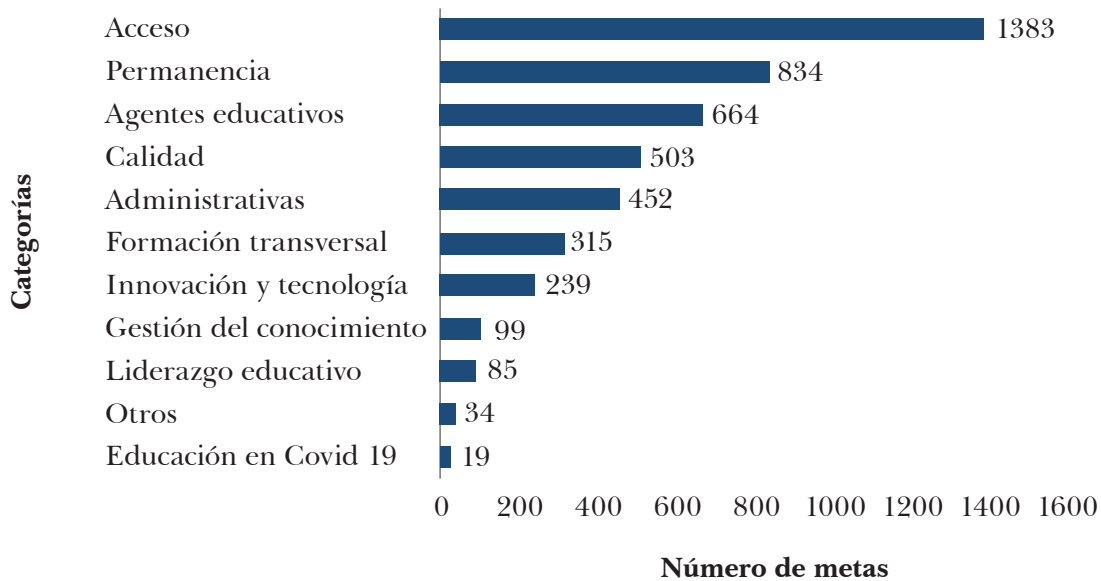
CONTEXTO DEL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA

Entre 2020 y 2023, los gobiernos locales y regionales del país definieron 4.627 metas e indicadores trazadores en educación. El indicador de metas es un *proxy* de la importancia relativa que se le da a los diferentes aspectos que componen el sistema. En particular, aquellas metas se centraron en temas de acceso (30 %), permanencia (18 %), agentes educativos (14 %) y calidad (11 %), entre otros (27 %), como se presenta en la Figura 1 (FExE, 2023a).

Para el caso de las nuevas administraciones locales y territoriales que gestionarán los territorios entre 2024-2027, resulta de gran importancia la alineación de las metas a definir con respecto a los indicadores clave que se buscan impactar. Esto no solo debe considerar la apuesta nacional que se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, sino que también es necesario analizar los avances particulares de las Entidades Territoriales Certificadas

(ETC) entre 2020 y 2023² en sus diferentes dimensiones, especialmente en términos de acceso, permanencia y calidad como punto de partida para la toma de decisiones informadas.

Figura 1. Metas e indicadores trazadores de 96 Entidades Territoriales Certificadas para el período 2020-2023



Fuente: (FExE, 2023a).

[38]

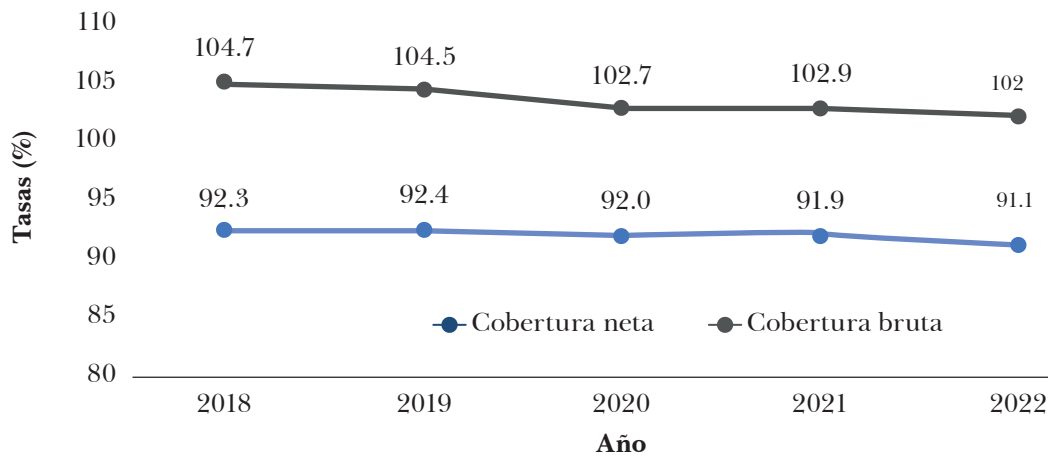
Acceso y cobertura

Con relación al estado del acceso, es posible señalar que el 91 % de los niños, niñas y jóvenes del país entre los cinco y los dieciséis años se encuentran cursando su trayectoria escolar a 2022 (Figura 2), mientras que el 11 % de las personas matriculadas en básica y media se encuentran en un rango de edad diferente al mencionado.

Entre 2019 y 2022, el 41 % de las 96 ETC³ del país lograron aumentar su tasa de cobertura neta a lo largo de la trayectoria escolar. Es así como cerca de seis de cada diez ETC presentaron reducciones en este indicador a lo largo del período, entre 0,34 y 9,1 p.p., como fueron los casos de Fusagasugá y Tuluá, respectivamente. Por su parte, al considerar estos avances por nivel educativo se encontró que en los niveles de preescolar y media fue donde mayor proporción de ETC lograron variaciones positivas de su cobertura, como es el caso de la educación media (92 % de las ETC) y transición (79 % de las ETC). Mientras que, en primaria y secundaria, cerca de cinco de cada diez ETC presentaron disminuciones en su cobertura neta en el período analizado (FExE, 2023a).

2 Se presenta la información disponible de cómo recibieron los territorios las administraciones salientes (datos oficiales de 2019) y cómo los reciben las entrantes (datos oficiales a 2022).

3 En la actualidad, Colombia cuenta con 97 ETC. Sin embargo, no se cuenta con información estadística oficial de la secretaría de educación de La Estrella, puesto que fue certificada en 2022.

Figura 2. Tasa de cobertura neta (%) en Colombia entre 2011 y 2022

Fuente: FExE (2023a).

Nota: Estimación propia a partir de indicadores territoriales de cobertura 2022.

Eficiencia educativa

Respecto a la eficiencia educativa, no solo debe buscarse la garantía de las trayectorias escolares completas, sino también el tránsito armonioso entre los niveles educativos. De igual forma, lo anterior puede ser abordado a través de la permanencia escolar, que es la segunda categoría más importante de los planes de desarrollo territorial 2020-2023, la cual tiene tanto un componente académico como uno de bienestar. El primero busca que los estudiantes alcancen los logros académicos propuestos en los grados que cursan, por lo que resulta de gran importancia el seguimiento de los fenómenos reprobación, repitencia y deserción.

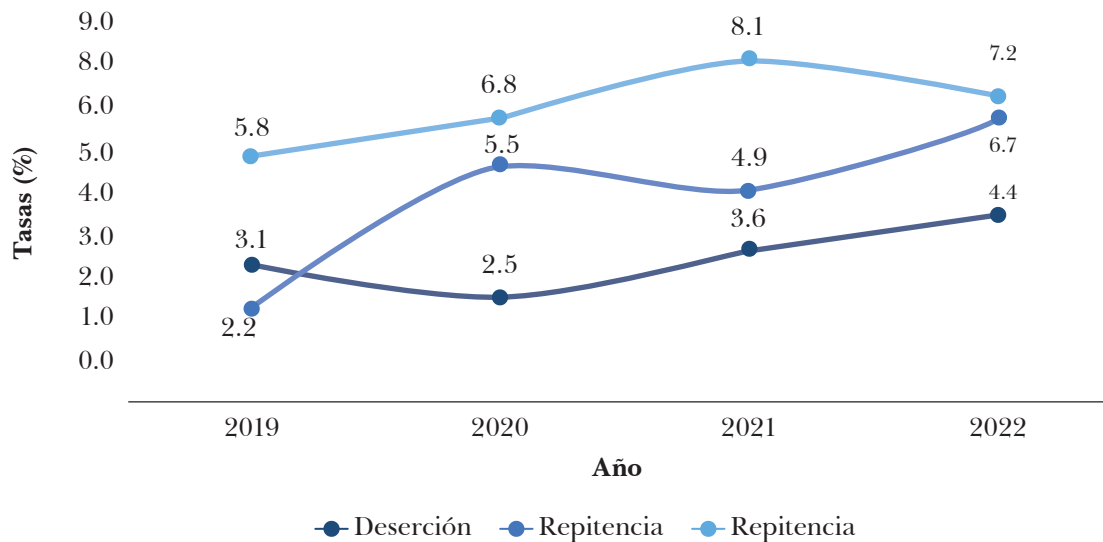
Entre 2019 y 2022, las tasas de reprobación y repitencia a lo largo de la trayectoria escolar se dispararon en Colombia (FExE, 2023a). A su vez, se estima que en el último año la deserción alcanzó su punto más alto de los últimos cuatro años (4,4 %), donde 44 de cada 1000 estudiantes abandonaron sus estudios durante el período escolar en 2022 (Figura 3).

Lo anterior se ve reflejado en las gestiones de las ETC, pues solo entre 2019 y 2022 el 60 % presentó incrementos en su tasa de reprobación a lo largo de la trayectoria escolar; La Guajira, Córdoba y Bogotá D.C. fueron las ETC donde más se profundizó el fenómeno en 2022, al alcanzar tasas de 9,7 %, 7,8 % y 5,9 %, respectivamente, tras registrar tasas inferiores al 1 % en 2019 (FExE, 2023a).

Frente al fenómeno de repitencia, el 99 % de las ETC presentó incrementos en esta tasa al considerar la trayectoria escolar completa; solo Cartago alcanzó un mejoramiento de su indicador, al pasar de 6,8 % a 5,7 % entre 2019 y 2022, mientras que, para 2022, Ciénaga (11,5 %), Rionegro (12,2 %) y Tunja (12,5 %) fueron los territorios en los que fue más frecuente

encontrar estudiantes cursando el mismo grado académico del año lectivo anterior. Por su parte, el 87,5 % de las ETC registró incrementos en su tasa de deserción escolar durante el período de análisis, donde Guainía (7,1 %), Arauca (7 %) y Cesar (6,9 %) registraron las tasas más altas en 2022 (FExE, 2023a).

Figura 3. Tasas de reprobación, repitencia y deserción en Colombia entre 2019 y 2022



[40]

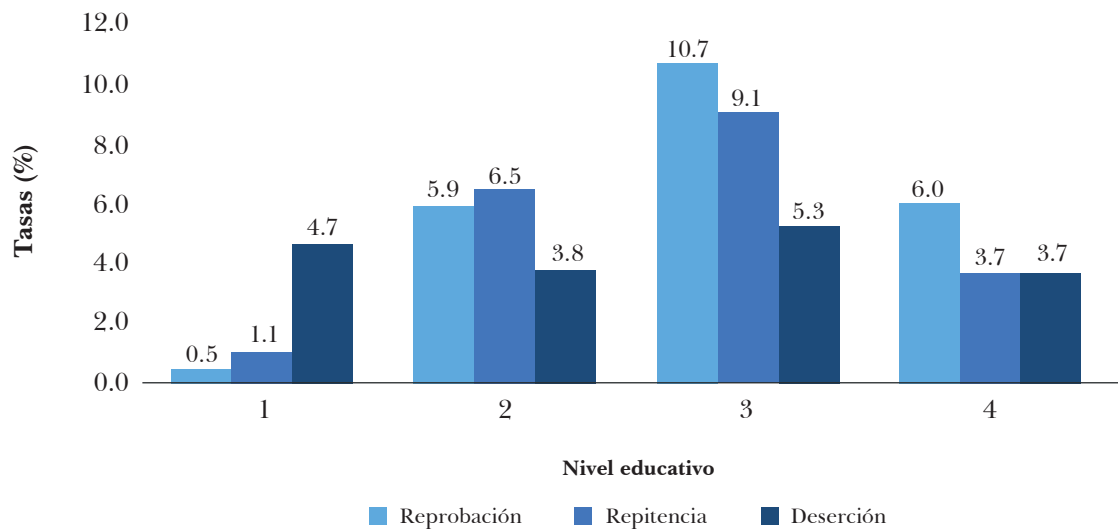
Fuente: FExE (2023a).

Nota: Estimación propia a partir de indicadores de cobertura territoriales 2022.

Estos fenómenos presentan comportamientos diferentes al ser considerados por niveles educativos, como se observa en la Figura 4. En primer lugar, es necesario señalar que las tasas más altas de reprobación, repitencia y deserción se presentaron en el nivel de secundaria; esto no sólo tiene consecuencias sobre el comportamiento de la matrícula en secundaria, sino también en las brechas de la cobertura bruta y neta de la educación media (FExE, 2023a). De acuerdo con Restrepo (2022), el abandono escolar en los últimos grados de la educación secundaria puede corresponder en cierta medida a factores socioeconómicos, lo cual es coherente con el comportamiento del mercado laboral de Colombia en 2021, en el que el 35 % de las personas ocupadas cuentan con este nivel de formación.

Resultados en el aprendizaje

Hacia el futuro, Colombia cuenta con retos para la retención de los estudiantes en el sistema educativo, así como para garantizar trayectorias armónicas y completas, en especial cuando la deserción es un proceso paulatino en el cual el abandono constituye la consecuencia final de un período de disminución del compromiso escolar (Samuel y Burger, 2020) que envía señales desde la reprobación y la repitencia.

Figura 4. Tasas de reprobación, repitencia y deserción en Colombia en 2022*, según nivel educativo

Fuente: FExE (2023a).

Nota: Estimación propia a partir de indicadores de cobertura territoriales 2022.

Lo anterior no es independiente del estado de la educación de calidad, ni tampoco es ajeno a los posibles efectos de corto, mediano y largo plazo de la pandemia de COVID-19 sobre los procesos de aprendizaje. Según las estimaciones del Banco Mundial, un cierre de trece meses de los colegios se pudo traducir en la pérdida de 1,7 años de escolaridad (Banco Mundial, 2021a). Estos impactos ampliarían las brechas de los logros educativos en la población de la región, la cual mostraba la mayor desigualdad en el mundo en lo que respecta al acceso de los estudiantes a una educación de calidad (Banco Mundial, 2021a).

De esta forma, se considera que la pérdida de contacto social y de las rutinas de socialización pudo no solo afectar el desarrollo de las competencias básicas de los estudiantes, sino también el desarrollo de sus habilidades sociales y emocionales, especialmente en los estudiantes que ya presentaban algún tipo de dificultad (UNESCO-IESALC, 2020). En consecuencia, la educación de calidad en la actualidad enfrenta un doble reto: el rezago y la pérdida de aprendizajes debido al aislamiento social, y la orientación hacia la competencia global.

Esto último puede medirse a través de los resultados de los exámenes de Estado, como Saber 11^o, pues uno de sus objetivos principales es la evaluación de la educación de calidad a través de la identificación de las competencias desarrolladas por los estudiantes a lo largo de su trayectoria escolar. Entre 2021 y 2022, el promedio del puntaje global de los evaluados⁵ se incrementó en 3,8 puntos. Sin embargo, persiste una brecha entre establecimientos públicos y privados, que pasó de 25,5 a 31 puntos entre 2019 y 2021 (Figura 5); de igual

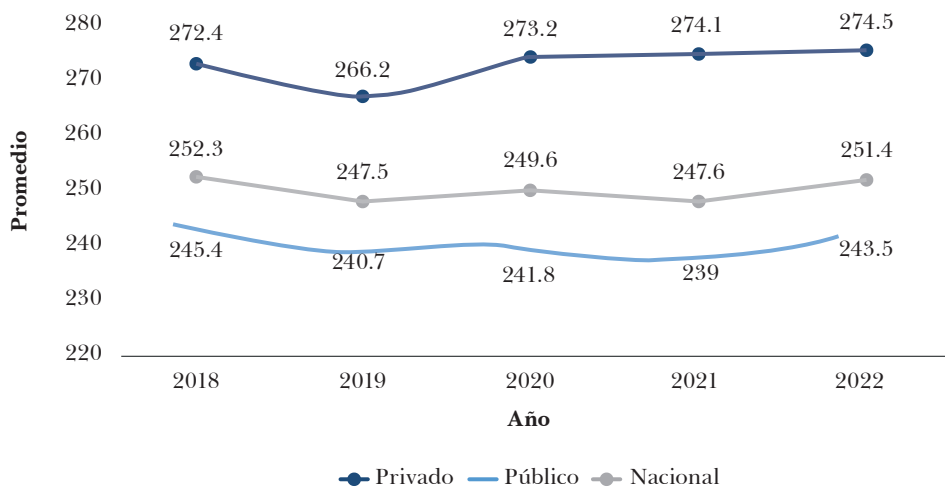
4 El actual examen Saber 11^o cuenta con una ventana de comparabilidad de doce años a partir del 2014.

5 Incluye estudiantes y evaluados individuales en calendario A y B, pertenecientes a grado 11 y grado 26.

forma, tampoco existe una tendencia hacia la convergencia de los resultados entre establecimientos de zona urbana y rural (Figura 6), ni entre estudiantes de diferentes condiciones socioeconómicas (Figura 7) (FExE, 2023a).

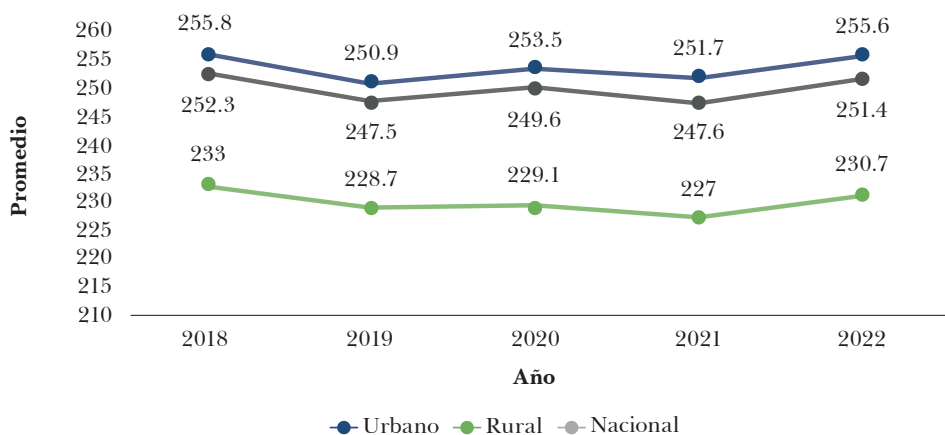
La búsqueda del cierre de brechas en los procesos de formación debe estar alienado con el cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 4), denominado Educación de Calidad, y que busca asegurar que todas las personas tengan acceso a una educación de calidad, independientemente de sus características socioeconómicas y sociodemográficas. Además, el objetivo busca fomentar la educación continua y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, más aún cuando, según la OCDE (2019), el desarrollo y transformación de las competencias resulta necesario para el crecimiento de las personas en un mundo complejo, interconectado y cambiante.

Figura 5. Promedio del puntaje global entre 2018 y 2022 según sector



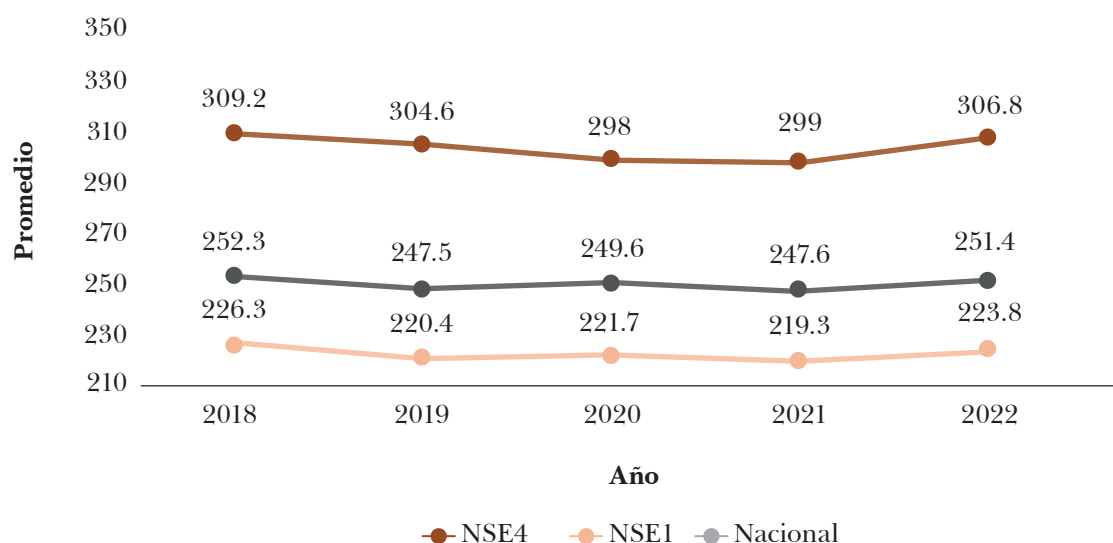
Fuente: FExE (2023a).

Figura 6. Promedio del puntaje global entre 2018 y 2022 según zona



Fuente: FExE (2023a).

[42]

Figura 7. Promedio del puntaje global entre 2018 y 2022 según nivel socioeconómico (NSE⁶)

Fuente: FExE (2023a).

De esta forma, la educación en el país no logra equiparar las competencias de los estudiantes que pertenecen a establecimientos de diferentes características. Esto puede contribuir a limitar la movilidad social y consolidar una persistencia intergeneracional de desigualdad de ingresos en el futuro (PNUD, 2019).

Por lo anterior, la comprensión del estado de las diferentes dimensiones del sistema educativo permite entrever sus necesidades. Es por esta razón que la información estadística disponible y el análisis de los fenómenos evidenciados no solo permiten monitorear y hacer seguimiento a su comportamiento, sino que también brindan luces para la acción, es decir, son herramientas que permiten tomar decisiones para el mejoramiento continuo del sistema; de ahí la necesidad de orientar con evidencia la creación de la política educativa, el fortalecimiento de los planes de educación institucional y los planes de área de los docentes.

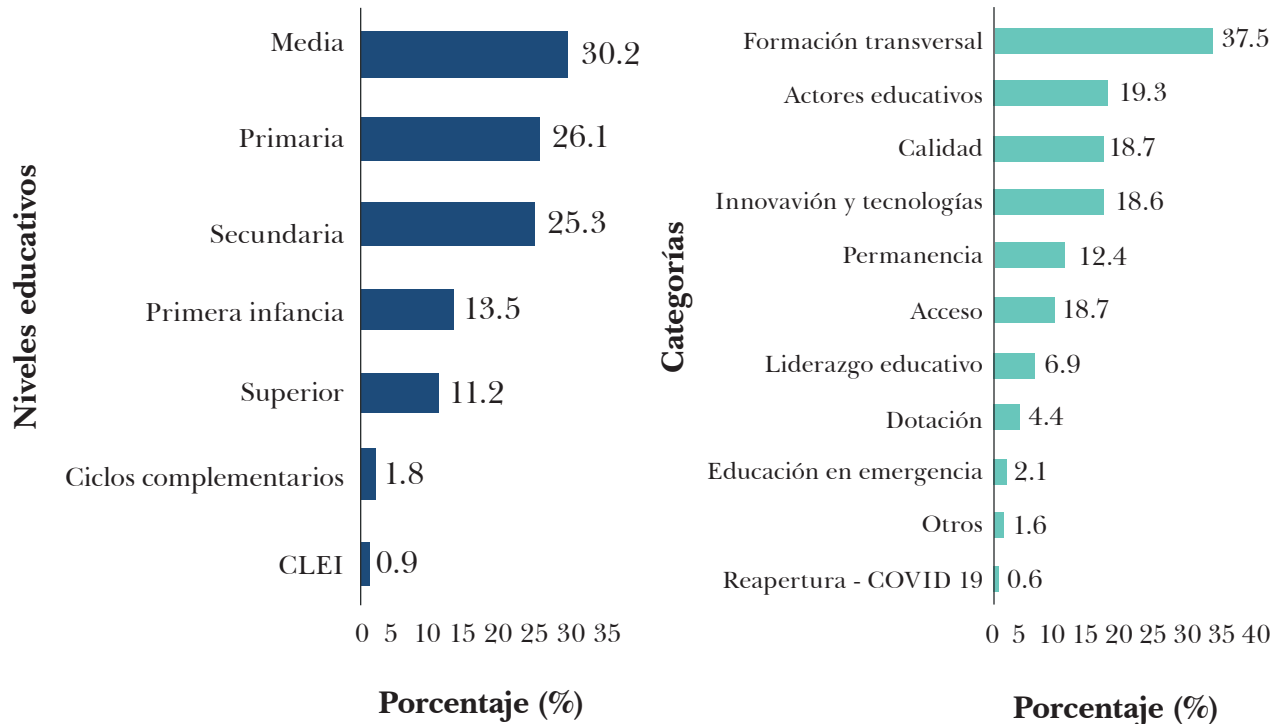
Los programas y proyectos públicos deben buscar una articulación con las iniciativas privadas considerando la importancia de la inversión social privada en educación para hacer más eficiente el uso de los recursos de ambos sectores, buscando el mayor impacto esperado y evitando la sobreintervención en temas, zonas y establecimientos educativos específicos (FExE, 2023b).

De acuerdo con el sistema de información de iniciativas y programas en educación (SII-PE), que cuenta con datos de más de 600 organizaciones y más de 1.900 iniciativas presentes

6 El ICFES aplica un cuestionario socioeconómico que indaga sobre las condiciones de los hogares de los estudiantes evaluados. A partir de este se crea un Índice de Nivel Socioeconómico (NSE) que se definió en una escala de 0 a 100, en el cual un valor bajo (alto) señala bajas (mejores) condiciones de vida. Con estos datos se definen cuatro categorías que van del NSE1 al NSE4 (ICFES, 2022).

en más de 1.100 municipios, la inversión social en educación se concentra principalmente en los niveles de educación media, primaria y secundaria. De igual forma, las categorías de inversión más destacadas son la formación transversal, el impacto sobre actores educativos, el fortalecimiento de competencias básicas (calidad) y los temas relacionados con innovación y tecnologías de la información (Figura 8) (FExE, 2023b).

Figura 8. Distribución de intervenciones del sector público y privado según nivel educativo y categoría



Fuente: FExE (2023b)⁷.

DESAFÍOS DEL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA: PERSPECTIVAS DESDE EL USO DE LA EVIDENCIA Y LA INFORMACIÓN

El sistema educativo colombiano enfrenta desafíos relacionados con la equidad en la educación, la calidad de la enseñanza, la infraestructura escolar y la falta de acceso a la educación en algunas zonas rurales y marginadas, entre otros retos estructurales del sistema. Estos retos son ampliamente conocidos gracias a la gestión de la comunidad educativa, la academia, el sector privado y el sector público en la generación de evidencia sobre las condiciones actuales del sistema.

Dentro de estos actores identificamos los observatorios en educación como fuentes importantes para el entendimiento del sistema educativo, la promulgación de investigaciones

⁷ Cálculos propios. Fecha de corte: octubre de 2023.

[44]

que traducen los datos en conocimiento, el repositorio de datos de libre acceso y el seguimiento a las políticas públicas en educación. Estos observatorios tienen distintos focos de investigación y divulgación de información: algunos de ellos concentran sus esfuerzos en regiones específicas, como el Observatorio de Realidades Educativas de la Universidad ICESI en Valle del Cauca, el Laboratorio de Economía de la Educación o el Observatorio de Educación del Caribe Colombiano de la Universidad del Norte en la región Caribe. Otros, como el Observatorio a la Gestión Educativa de la Fundación Empresarios por la Educación, analizan y consolidan información de todo el país.

Junto a esta gama de diagnósticos del sistema y las investigaciones e insumos provistos por los observatorios en educación, existen, además, sistemas de información cuya consolidación es un logro para la medición y seguimiento de las políticas públicas. Identificamos los siguientes:

- **Sistema de Matrícula Estudiantil (SIMAT):** Es un sistema de información utilizado en las instituciones educativas de primaria, secundaria y media para llevar el registro de la matrícula de estudiantes.
- **Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) y el Sistema de Información de Educación para el Trabajo (SIET):** Son sistemas de información que permiten hacer seguimiento al número de estudiantes matriculados y graduados de la educación superior y la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH).
- **Sistema de Información para la Primera Infancia en Colombia (SISDIPI):** Es una plataforma que recopila y gestiona información sobre la atención y el desarrollo de los niños y niñas menores de seis años.
- **Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES):** Es una entidad encargada de diseñar, aplicar y evaluar pruebas estandarizadas en Colombia.

Estos sistemas de información cuentan con retos en su articulación entre niveles educativos para el monitoreo de cada niño o niña y su estado en el sistema educativo, así como en la incorporación de herramientas de predicción de probabilística que permitan identificar los estudiantes con mayores probabilidades de desertar, ya sea por su desempeño académico o por las condiciones que lo hacen vulnerable a este fenómeno, para tomar las medidas necesarias que permitan su reincorporación al sistema.

Por otro lado, al analizar los programas y las iniciativas que emprenden tanto el sector público como el privado para transformar la educación en Colombia, se identifica que al 2023 se han desarrollado más de 1.990 intervenciones de 653 entidades con un alcance total de más de 32.000 sedes educativas atendidas (FExE, 2023b). Estas cifras permiten reconocer los esfuerzos que se han hecho para el mejoramiento del sistema en temas como calidad, cobertura, infraestructura, formación de docentes y directivos docentes, entre otros. No obstante, el porcentaje de las iniciativas que han pasado por un proceso riguroso

de evaluación de sus efectos no supera el 19 %, lo que evidencia la necesidad de promover estrategias de seguimiento y monitoreo que permitan identificar impactos, prácticas destacadas y oportunidades de mejora.

A pesar de contar con diversas fuentes de información e insumos disponibles, no se logra transformar, lamentablemente, esta riqueza de datos en una verdadera apropiación y utilización de la información para respaldar la toma de decisiones y orientar el diseño de políticas públicas basadas en evidencia sólida.

HERRAMIENTAS PARA LA TOMA DE DECISIONES

Como se mencionó anteriormente, en Colombia existe una gran cantidad de información, investigaciones e insumos para el diagnóstico de las problemáticas, sus causas y consecuencias, y del estado actual del sistema educativo. Sin embargo, es esencial destacar que la recopilación de datos y diagnósticos, aunque es una etapa fundamental, no es suficiente por sí sola para abordar los desafíos educativos que enfrenta el país. Para lograr transformaciones significativas en el sistema educativo y mejorar la calidad de la educación⁸, se requiere un enfoque proactivo y la implementación de políticas públicas basadas en evidencia sólida.

En respuesta a esta necesidad, se ha creado una biblioteca teórica-práctica que va más allá del diagnóstico y propone rutas directas para transformar el sistema educativo. Esta biblioteca está diseñada para impulsar cambios concretos a través de la inclusión o modificación de políticas públicas en el ámbito de la educación. Cada una de estas herramientas representa un enfoque específico para abordar los retos educativos en Colombia y contribuir a la mejora de la calidad de la enseñanza y el acceso a una educación de calidad. A continuación, se describen estas tres herramientas clave:

La educación en Colombia

Esta es una investigación académica elaborada por el profesor e investigador Moisés Wasserman que tiene como objetivo analizar estrategias nacionales y regionales orientadas al mejoramiento del sistema educativo nacional que fracasaron y que fueron exitosas, desde la primera infancia hasta la educación superior, considerando sus antecedentes entre finales del siglo XX y la segunda década del siglo XXI. Es así como el autor ilumina los elementos que pueden ser fundamentales para alcanzar resultados positivos, a partir de las experiencias derivadas de dichas estrategias. Esta herramienta es un insumo que promueve la toma de decisiones basadas en evidencia teniendo en cuenta las experiencias que fueron exitosas y las que no, y es una guía respecto a cómo se pueden incorporar en el diseño de las políticas públicas.

8 Previsto entre otros en los Lineamientos de la Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano en Colombia (conpes 3674 de 2010).

Esta investigación tiene tres propósitos fundamentales: presentar el funcionamiento del sistema educativo en Colombia en la actualidad y su evolución en el tiempo; visibilizar experiencias de éxito de las iniciativas públicas y privadas y los desafíos que enfrenta el sistema, tanto aquellos que han persistido en el tiempo como los que deben ser afrontados debido al desarrollo de las tecnologías de la información y del mercado laboral; y ofrecer recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la labor docente y dirigidas a la gestión educativa desde las aulas hasta el nivel nacional, involucrando actores de diferentes sectores (Wasserman, 2021).

De esta forma, la investigación de Wasserman plantea los diferentes problemas que existen en términos de acceso, inequidad y calidad en los diferentes niveles educativos a lo largo del territorio nacional, los cuales no han sido desconocidos por los diferentes gobiernos, en especial desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, como se refleja en los planes decenales de educación 1996-2005, 2006-2015 y 2016-2026, ni por los planes de desarrollo nacional de los diferentes gobiernos del presente siglo.

Por ello, esta herramienta no solo valora los avances en materia educativa del país, sino que reconoce las carencias que siguen estando presentes en el sistema, a partir de dos tipos de problemas fundamentales:

- El primero se refiere a aquellos que no requieren de nuevas metodologías ni teorías nuevas, que se sujetan a un cambio de política, cambios administrativos o financieros (Wasserman, 2021). Estos no son problemas nuevos, sino que persisten en el tiempo, como la equidad en el acceso a educación de calidad y rezagos escolares, las brechas a nivel de zona; el acceso a educación de primera infancia y no solo de cuidado, la articulación entre niveles educativos, la necesidad de un sistema de formación docente y la definición de la evaluación de este servicio público como un mecanismo de dignificación de su labor, entre otros.
- El segundo se refiere a aquel tipo de problemas que requieren de soluciones innovadoras para afrontar el futuro (Wasserman, 2021), lo cual involucra la comprensión de las necesidades sociales en un mundo interconectado y en constante transformación, así como la pertinencia educativa, el avance de los países desarrollados y las carencias que presentan los niños, niñas y jóvenes que se están formando en la actualidad para labores que probablemente no existan todavía.

La quinta puerta de cómo la educación en Colombia agudiza las desigualdades en lugar de remediarlas

La quinta puerta es un libro escrito por Juan Camilo Cárdenas, Leopoldo Fergusson y Mauricio García Villegas, el cual analiza las raíces políticas y sociales que han llevado a que la educación en Colombia reproduzca las clases sociales y la desconfianza en ellas. Su metodología está basada en un análisis mixto que parte de bases cuantitativas para explicar

fenómenos sociales como la segregación en la educación, la cual se ha acentuado en las últimas décadas.

Este trabajo refleja la importancia de establecer un sistema educativo público amplio, de alta calidad y pluriclasista, basado en la premisa de generar los recursos necesarios para que las condiciones estructurales de los niños, niñas y jóvenes no sean un factor que limite la movilidad social, que, aunque ha mejorado, aún es poca⁹. De esta manera, sería posible consolidar una educación pública de calidad que aporte al cierre de las brechas educativas, que los jóvenes completen sus proyectos de vida y que desarrollen su potencial humano.

Además, el trabajo presenta los resultados de rigurosos análisis sobre la trayectoria educativa de los estudiantes, desde la educación inicial hasta la educación superior, basados en distintas premisas como su nivel socioeconómico, el tipo de establecimiento en el que estudiaron y otras condiciones vinculantes para los resultados en el desempeño académico, como la probabilidad de permanecer en el sistema, sus ingresos futuros y su inserción al mercado laboral.

Algunas de las principales recomendaciones de *La quinta puerta*, de cara a fortalecer el diseño y efectividad de las políticas públicas, son:

- Valorizar culturalmente la educación pluriclasista y la integración entre clases sociales para disminuir el problema de la segregación en la educación. La educación pluriclasista puede ayudar a fortalecer el sistema educativo.
- Construir un consenso alrededor del valor de las instituciones de educación públicas, poniéndolas no solo en el centro del presupuesto público sino de la deliberación democrática.
- Fortalecer significativamente los programas de primera infancia, la calidad de la educación pública primaria y secundaria, y crear estrategias de acceso a la educación superior que promuevan una mayor diversidad. Esto último contribuiría a una mejor asimilación por parte de los estudiantes beneficiarios y facilitando su acumulación de capital social.
- Considerar la formación inicial de los docentes como un motor para mejorar la calidad, partiendo del hecho de que “los estudiantes que eligen carreras en educación en Colombia tienen un desempeño académico inferior al de quienes eligen otras carreras” (Cárdenas et al., 2021).

9 La movilidad social en el país ha mejorado: entre más jóvenes las personas, y entre más reciente la medición, es más probable que se superen los límites de la generación previa; sin embargo, esta probabilidad aún se sitúa por debajo del 50 % (García et al., 2015).

Repensar la educación: rutas para transformar la calidad educativa

El libro *Repensar la educación: rutas para transformar la calidad educativa* fue escrito por la Fundación Empresarios por la Educación con el apoyo de distintos autores como Felipe Barrera, Emiliana Vegas, Margarita Peña y entre muchos más que trabajan por el mejoramiento de la educación en Colombia. La investigación emplea una metodología mixta, realiza análisis cuantitativos, tanto descriptivos como causales, captura percepciones de distintos actores del sistema y provee una revisión de literatura extensa.

Plantea más de 150 soluciones innovadoras que aseguren el camino en la educación para las generaciones futuras y aporten al cierre de las brechas educativas que se agrandaron debido a la pandemia de COVID-19. El libro aborda siete ejes de transformación, las alternativas prácticas y las formas de implementación para mejorar la calidad de la educación en Colombia: mitigación de brechas para el aprendizaje y el bienestar, innovación y tecnologías, gestión escolar, calidad docente, financiación de la educación, formación para el trabajo y el desarrollo humano, y hoy lo importante es urgente: primera infancia (FExE, 2022).

Cada uno de estos capítulos presenta un breve diagnóstico de la situación actual de la problemática, analiza casos de estudio y revisiones de literatura que apoyan la formulación de las políticas basadas en la evidencia y promueve la aplicación de estrategias prácticas para la transformación de la calidad educativa por medio de las políticas públicas. Dentro de las recomendaciones prioritarias están aquellas relacionadas con la medición y remediación del aprendizaje como respuesta al rezago ocasionado por la pandemia, implementar programas de tutorías focalizados en los estudiantes más vulnerables y rezagados, priorizar el apoyo socioemocional para estudiantes, profesores y cuidadores, aumentar la cobertura y reducir la deserción con modelos flexibles de educación que aseguren la completitud de las trayectorias educativas. Además, en el trabajo se recopilan recomendaciones que son estructurales para generar un cambio del sistema educativo mediante su aplicación en las políticas públicas. Entre estas están, según FExE:

- Permitir que las escuelas públicas tomen decisiones autónomas sobre la contratación de docentes y personal administrativo, así como sobre la definición de su funcionamiento, estructura y normativa.
- Construir un sistema de desarrollo profesional docente que englobe la formación inicial, durante el servicio y la evaluación.
- Ajustar la fórmula de crecimiento de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y aumentar la inversión de recursos propios de los gobiernos locales en la calidad de la educación.
- Aumentar el acceso a servicios y la inversión en primera infancia para que aporten al cierre de brechas.
- Alinear la oferta de formación con las necesidades del mercado laboral.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sistema educativo colombiano enfrenta múltiples desafíos que abarcan diferentes dimensiones como el acceso, la eficiencia y la educación de calidad. De esta forma, la implementación del PND 2022-2026, así como la construcción y ejecución de los PDT 2024-2027, deben considerar las oportunidades de mejora de tales dimensiones en los diferentes niveles educativos, de acuerdo con sus necesidades particulares; esto implica el mejoramiento de la infraestructura escolar, la creación de un sistema de formación docente, la evaluación de agentes educativos y el fomento de la innovación educativa.

Los observatorios en educación desempeñan un papel crucial al proporcionar información, investigaciones y datos que contribuyen al entendimiento del sistema educativo. Además, actúan como promotores de investigaciones que convierten los datos en conocimiento, mantienen repositorios de datos de acceso público y siguen de cerca la implementación de políticas públicas en el ámbito educativo. Estos observatorios se enfocan en diversas áreas, desde regiones específicas hasta análisis a nivel nacional.

Colombia cuenta con sistemas de información, como el SIMAT, SNIES, SIET, SISDIPE y el ICFES, que son valiosos para el seguimiento y la medición de políticas educativas. Sin embargo, estos sistemas enfrentan desafíos en la articulación entre niveles educativos y la incorporación de herramientas de predicción para identificar a los estudiantes en riesgo de deserción.

[50]

A pesar de la gran cantidad de intervenciones y programas implementados por los sectores público y privado para mejorar la educación en Colombia, un porcentaje significativamente bajo de estas iniciativas ha sido sometido a evaluación rigurosa de sus efectos. Esto destaca la necesidad de estrategias de seguimiento y monitoreo que permitan identificar impactos, buenas prácticas y áreas de mejora en el sistema educativo.

Para abordar los desafíos educativos en Colombia, se han desarrollado tres herramientas innovadoras que van más allá del diagnóstico y proponen rutas concretas para la transformación del sistema educativo. Estas herramientas están diseñadas para impulsar cambios significativos a través de la inclusión o modificación de políticas públicas en el ámbito de la educación.

Estas herramientas subrayan la importancia de utilizar la evidencia y la información disponible para orientar políticas públicas sólidas que aborden los desafíos del sistema educativo en Colombia y mejoren la calidad de la educación. Además, destacan la necesidad de evaluar rigurosamente las intervenciones y los programas educativos para garantizar su efectividad y promover la igualdad en el acceso a la educación de calidad.

Dentro de los objetivos prioritarios que se proponen para alcanzar una educación de calidad y mejorar el sistema educativo encontramos los siguientes: considerar la formación de los docentes como un factor determinante del aprendizaje de los niños y niñas, proveer

mayor autonomía a las instituciones educativas, promover el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, promover la completitud de las trayectorias educativas (para lo cual es necesario aumentar el acceso a servicios y la inversión en primera infancia que aporten al cierre de brechas) y alienar la oferta de formación con las necesidades del mercado laboral.

De esta forma, tanto las iniciativas públicas como privadas no solo deben buscar la mitigación de los efectos de la pandemia de COVID-19, sino una transformación del sistema educativo en la que se deben considerar las necesidades actuales y futuras de la oferta y la demanda. Esto resulta de gran importancia para garantizar la libertad positiva que las personas necesitan para desenvolverse como ciudadanos independientes mediante el uso y el aprovechamiento de los bienes públicos y privados disponibles en la sociedad, así como para garantizar la contribución de este servicio al crecimiento económico de las naciones.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. (2021a). *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276>.
- Cardenas, J.C., Fergusson, L. y García Villegas, M. (2021). *La quinta puerta. De cómo la educación en Colombia agudiza las desigualdades en lugar de remediarlas*. Ariel.
- Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Congreso de la República de Colombia (febrero 8, 1994). Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación. Do. 41214. Ley 115 de 1994 - Gestor Normativo - Función Pública (funcionpublica.gov.co).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. En: Colombia, potencial mundial de la vida: bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-03-17-bases-plan-nacional-desarrolloweb.pdf>.
- Fundación Empresarios por la Educación (FExE). (2022). *Repensar la educación: Rutas para transformar la calidad educativa*. Ariel.
- Fundación Empresarios por la Educación (FExE). (2023a). Observatorio a la Gestión Educativa. <https://obsgestioneducativa.com/>.
- Fundación Empresarios por la Educación (FExE). (2023 b). Sistema de Información de Iniciativas y Programas en Educación (SIPE). <https://siipe.fundacionexe.org.co/>.
- García Jaramillo, S., Rodríguez Orgales, C., Sánchez Torres, F.J. y Bedoya Ospina, J.G. (2015). *La lotería de la cuna: la movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia*. Universidad de los Andes, Facultad de economía, CEDE.
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). (2022). *Informe nacional de resultados del examen Saber 11° 2021*.
- Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO - IESALC). (2020). *Sistemas educativos de América Latina en respuesta a la Covid-19: Continuidad educativa y*

evaluación; Análisis desde la evidencia del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE): documento de programa, julio de 2020. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374018>.

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2016). Plan Nacional decenal de educación 2016–2026. El camino hacia la calidad y la equidad.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2008). *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe*. UNESCO, LLECE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *Estrategia de Competencias de la OCDE 2019: competencias para construir un futuro mejor*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*.

Restrepo, M. (2022). “Prediction of school dropout in rural Antioquia, Colombia, using Machine Learning: improving targeting and identifying important predictors”. Recuperado de: <https://bitly.ws/XpPD>.

Samuel, R. y Burger, K. (2020). “Negative life events, self-efficacy, and social support: Risk and protective factors for school dropout intentions and dropout”. *Journal of educational psychology*, 112(5), 973.

Wasserman, M. (2021). *La educación en Colombia*. Debate.