

¿QUÉ PROPUSO EL GOBIERNO NACIONAL EN EDUCACIÓN PARA LOS PRÓXIMOS 4 AÑOS?

Análisis del Plan de Desarrollo Nacional 2022-2026: "Colombia, potencia mundial de la vida"
Versión aprobada por el Congreso de la República



**EMPRESARIOS
POR LA EDUCACIÓN**





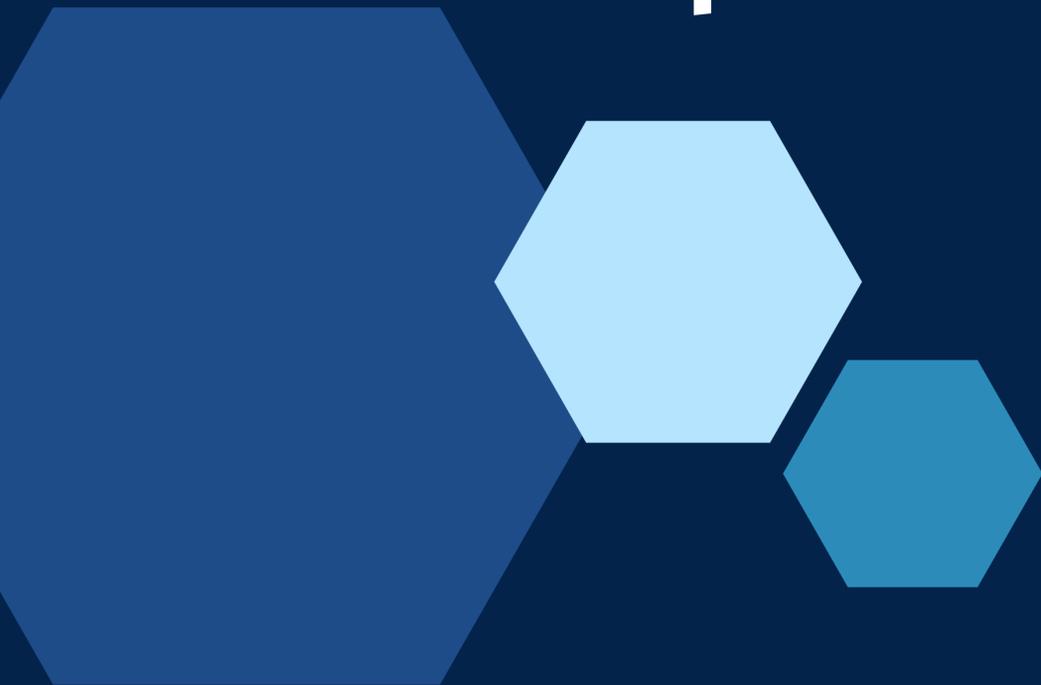
Introducción

El pasado 5 de mayo el Congreso de la República aprobó el Plan Nacional de Desarrollo – PND- 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” (Ley 2294 de 20223). Este documento reúne las apuestas estratégicas de política pública del país, incluyendo la hoja de ruta trazada en materia educativa para los próximos cuatro años.

El presente documento presenta un resumen de las principales acciones contempladas tanto en las bases como en el articulado del PND 2022-2026 en relación con educación a la luz de los datos del Observatorio a la Gestión Educativa ExE y las recomendaciones de la publicación "Repensar la Educación" de la Fundación Empresarios por la Educación (FExE), la normatividad vigente y la evidencia que se ha recogido en el sector educativo a lo largo de los años.

El documento consta de cuatro secciones, siendo la primera de ellas esta introducción. Las secciones dos a cuatro presentan un resumen consolidado de las acciones que se espera adelantar en términos de acceso, cobertura y permanencia, calidad y pertinencia educativa, respectivamente. En cada sección se analiza a profundidad un subconjunto de apuestas priorizadas, incluyendo una descripción detallada de las acciones, políticas y programas y sus indicadores de seguimiento, un diagnóstico de los avances y retos del país en cada área, y recomendaciones adicionales para materializar estas iniciativas.

Acceso, cobertura y permanencia



Resumen: Acceso, cobertura y permanencia

Nivel educativo	Acción	Indicador	Versión radicada	Recomendaciones iniciales FExE	Versión aprobada	Art.	Recomendaciones finales FExE
Primera infancia	Avanzar en la universalización de la educación inicial en el marco de la atención integral a la primera infancia	LB: 1.9 M niños y niñas atendidos Meta: 2.7 M niños y niñas atendidos	Sí	Énfasis en territorios rurales, rurales dispersos, comunidades étnicas y campesinas a lo largo del país	Sí	NA	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar recursos necesarios para ampliación de la cobertura (Ley 1804 de 2016): dotaciones pedagógicas, cualificación docente y entrenamiento - Fortalecer la institucionalidad alrededor del Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia (SSDIPI).
Preescolar, básica y media	Incrementar la cobertura del PAE hasta alcanzar la universalidad y atención durante todo el año como estrategia de permanencia	LB: 76 % (2022) Meta: 95 %	Sí	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar calidad alimentación a través de mecanismos de supervisión e interventoría e involucramiento de Padres de Familia - Alimentación escolar con productos locales (AEPL) 	Sí	Art. 216	Se insiste en recomendaciones iniciales
	Resignificación de la jornada escolar a través de oferta educativa de formación integral y la estrategia de Educación CRESE (ciudadana, para la reconciliación, antirracista, socioemocional y para el cambio climático)	LB: 24 % (2022) cobertura ampliación jornada Meta: 30 % cobertura ampliación jornada	Parcial/	Mejorar infraestructura y ambientes pedagógicos para la resignificación y ampliación de la jornada	Sí	Art. 125	<ul style="list-style-type: none"> - Se recomienda especificar plan de provisión de infraestructura en Plan Sectorial, incluyendo cronograma, recursos y priorización subnacional. - Desarrollar un plan de acompañamiento a EE para la puesta en marcha de la jornada ampliada a partir de una ruta de implementación que abarque diagnóstico, y alistamiento y ajuste del Plan Educativo Institucional (PEI).
	Continuar la implementación del Plan Especial de Educación Rural (PEER) y los compromisos educativos incluidos en los PDET	NA	Sí	- Incluir en el articulado el Plan Especial de Educación Rural (PEER) para que MEN y entes territoriales garanticen derecho a la educación en la ruralidad	Sí	NA	Se insiste en la necesidad de reglamentación para la implementación del PEER.
	Dar continuidad a la Comisión de Alto Nivel que presentará proyecto de Reforma Constitucional al Sistema General de Participaciones	NA	No	- Incluir en el PND mecanismos explícitos para aumentar el flujo de los recursos hacia el sistema educativo	Sí	Art. 363	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar acciones complementarias a la reforma al SGP para disminuir inequidades territoriales en la asignación de recursos para la educación, como generación de incentivos para aumentar recursos de inversión, mejorar mecanismos de rendición de cuentas e introducir mecanismo de redistribución de recursos.



Resumen: Acceso, cobertura y permanencia

Nivel educativo	Acción	Indicador	Versión radicada	Recomendaciones iniciales FExE	Versión aprobada	Art.	Recomendaciones finales FExE
Superior y posmedia	Reforma participativa e integral a la Ley 30 de 1992 para reconocer la educación superior como un derecho	NA	No	Especificar mecanismos y criterios para la destinación de recursos para mantenimiento y sostenibilidad de IES (infraestructura, material pedagógico, personal docente), bajo criterios de asignación basados en resultados	Sí	Art. 122	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamentar funcionamiento de instancia participativa para reforma (miembros, plazos) para presentación proyecto de reforma ante Congreso - Avanzar, como mínimo, en la reforma de los artículos 86 y 87.
	Fomentar el acceso de 500 mil nuevos estudiantes, junto con estrategias para promover permanencia y graduación (priorización de jóvenes de contextos vulnerables, municipios PDET y ruralidad dispersa)	LB: 54 % cobertura Meta: 63 % LB: 23.9 % Tasa tránsito inmediato ES rural Meta: 26% LB: - Meta: 500 mil nuevos estudiantes	Sí	Desarrollar estrategias para reducir la deserción en la educación superior: <ul style="list-style-type: none"> - fortalecimiento de orientación socio-ocupacional; - fomento a los programas de nivelación y tutoría; - fortalecimiento sistemas información trayectorias educativas y laborales 	Sí	NA	Se insiste en recomendaciones iniciales
	Avanzar de forma gradual en la política de gratuidad de las instituciones de educación superior (IES) públicas	NA	Sí	Especificar mecanismos y criterios para la destinación de recursos para mantenimiento y sostenibilidad de IES (infraestructura, material pedagógico, personal docente), bajo criterios de asignación basados en resultados	Sí	Art. 123	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluar conveniencia de avanzar hacia la universalización de la gratuidad sin criterios de focalización como los hoy contemplados por el PND para mitigar potencial regresividad de la medida - Fomentar trayectorias educativas completas a partir de oferta de calidad para aumentar acceso a la educación superior
	Reforma integral al ICETEX: <ul style="list-style-type: none"> - Cuentas inactivas como mecanismo de financiación - Programa de compensación parcial del IPC en tasas de interés - Plan de salvamento: incentivo de condonación parcial de capital - Inclusión personas con discapacidad - Mecanismos de pago contingente al ingreso para nuevas obligaciones 	NA	Sí	-	Sí	Art. 126 Art. 127 Art. 128 Art. 130 Art. 132	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamentar artículos relacionados de forma ágil, teniendo en cuenta los principios de fomento al acceso a la educación de calidad, sostenibilidad y correcta focalización - Fomentar alternativa de pago contingente al ingreso en nuevos beneficiarios



Acciones destacadas

1. Avanzar hacia la **universalización de la cobertura en la educación inicial** en el marco de la **atención integral a la primera infancia**
2. Educación superior como derecho: Aumentar el **acceso a la educación superior**
 - i. Fomento al acceso a 500 mil nuevos estudiantes
 - ii. Implementación progresiva de la Política de Gratuidad
 - iii. Proyecto de reforma a Ley 30 de 1992

1. Avanzar hacia la **universalización de la cobertura en la educación inicial** en el marco de la **atención integral a la primera infancia**

A. Descripción acciones, políticas o programas

- Avanzar progresivamente en la universalización de la atención
- Mejorar los entornos y la infraestructura para la atención de las niñas y los niños en el marco de la atención integral.
- Prioriza avanzar en la atención integral a la primera infancia en municipios con condiciones de mayor riesgo de vulneraciones para la niñez y territorios rurales y rurales dispersos, comunidades étnicas, campesinas, en vulnerabilidad y en municipios afectados por la violencia.

B. Metas e indicadores del PND

Indicador	Línea base	Meta
Niños y niñas atendidos en la educación inicial en el marco de la atención integral	1.9 M	2.7 M

C. Avances y retos

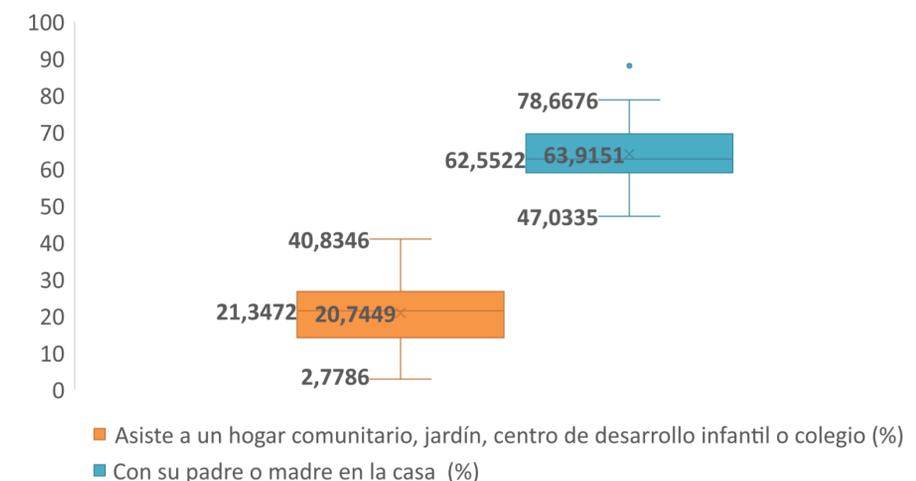
Normatividad

- Colombia cuenta con una política de estado para la primera infancia, establecida en la Ley 1804 de 2016. la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de “Cero a Siempre” que obliga al Estado Colombiano a garantizar la protección, la salud, la nutrición, las condiciones de de contexto y la educación inicial desde el momento de la gestación hasta los 6 años (Repensar la Educación, 2022)

Cobertura:

- Según cifras del MEN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), a corte de septiembre de 2022 **1.9 niños y niñas tuvieron acceso a la educación inicial en el marco de la educación integral**, de los cuales 1.395.645 fueron atendidos por el ICBF y 235.160 por el MEN. En 2018, esta cifra equivalía a 1.2 millones de niños y niñas.
- **24.5 %** de los niños y niñas menores de 5 años asistieron a jardines o colegios (oficiales o privados en 2021 y el **75.5 %** restante asiste a Centros de Desarrollo Infantil (Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2022).
- Estos porcentajes equivalen a **28.8 %** y **71.2 %** en las cabeceras y **8.8 %** y **91.2 %** en los centros poblados y rural disperso, respectivamente.

Gráfica 1. Niños y niñas menores de 5 años por sitio o persona con quien permanecen la mayor parte del tiempo entre semana (2021). Distribución por departamento



Fuente: DANE. Cálculos: FExE.

C. Recomendaciones

- **Garantizar recursos necesarios** para ampliación de la cobertura (Ley 1804 de 2016): dotaciones pedagógicas, cualificación docente y entrenamiento. La destinación de recursos debe garantizar la inversión en dimensiones como, por ejemplo, programas para mejorar capacidades socioemocionales de niños y niñas, docentes y cuidadores,.
- Construir una **visión de calidad de la educación en la primera infancia**, que permita su monitoreo y evaluación, consolidando y unificando los referentes de aseguramiento de la calidad en la educación inicial (Repensar la Educación pg. 375).

1. Avanzar hacia la **universalización de la cobertura en la educación inicial** en el marco de la **atención integral a la primera infancia**

- Promover campañas informativas con el objetivo de sensibilizar a las familias la importancia de que los niños y niñas atiendan la primera infancia. Este tipo de intervenciones, que buscan mitigar asimetrías de información respecto a los beneficios de la educación inicial en el marco de la atención integral pueden ser muy costo-efectivas.
- Fortalecer la institucionalidad alrededor del **Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia (SSDIPI)** y el **Sistema de Información para la Primera Infancia (SIPI)**.
 - El SSDIPI es un sistema de información desarrollado por el Ministerio de Educación como resultado del trabajo de las entidades que integran la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (CIPI) en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia. El sistema tiene por objetivo dar a conocer el estado de la prestación del servicio educativo, generar planes y acciones de mejora, y facilitar la toma de decisiones, y articula la información producida por los actores involucrados en la atención integral a la primera infancia con el fin de hacer seguimiento a cada niño y niña..
 - Por su parte, el SIPI hace seguimiento a los procesos de formación del talento humano que presta atención a la primera infancia tanto en el sistema educativo como a las instituciones que hacen parte de la Comisión Intersectorial para la primera infancia.
- Continuar con los procesos de **mapeo y registro de los prestadores de servicios** a la primera infancia en el marco de la atención inicial a través del Registro Único de Prestadores de Educación Inicial (RUPEI).
- Avanzar en los adecuamientos tecnológicos necesarios para garantizar la **interoperabilidad de la información** proveniente de las instancias que hacen parte de la Comisión Intersectorial para la primera infancia que aportan datos para la actualización del sistema.

2. Educación superior como derecho: aumentar el **acceso a la educación superior**

A. Descripción acciones, políticas o programas

- Fomento al acceso de 500 mil nuevos estudiantes a la educación superior (priorización jóvenes de contextos vulnerables, municipios PDET y ruralidad dispersa).
- Implementación progresiva de la Política de Gratuidad.
- Reforma integral al ICETEX.
- Proyecto de reforma a Ley 30 de 1992.

B. Metas e indicadores del PND

Indicador	Línea base	Meta
Tasa de cobertura de educación superior	53,94 % (2021)	62 %
Estudiantes nuevos en educación superior	-	500.000
Tasa de tránsito inmediato a la educación superior en zonas rurales	23,9 % (2021)	26 %

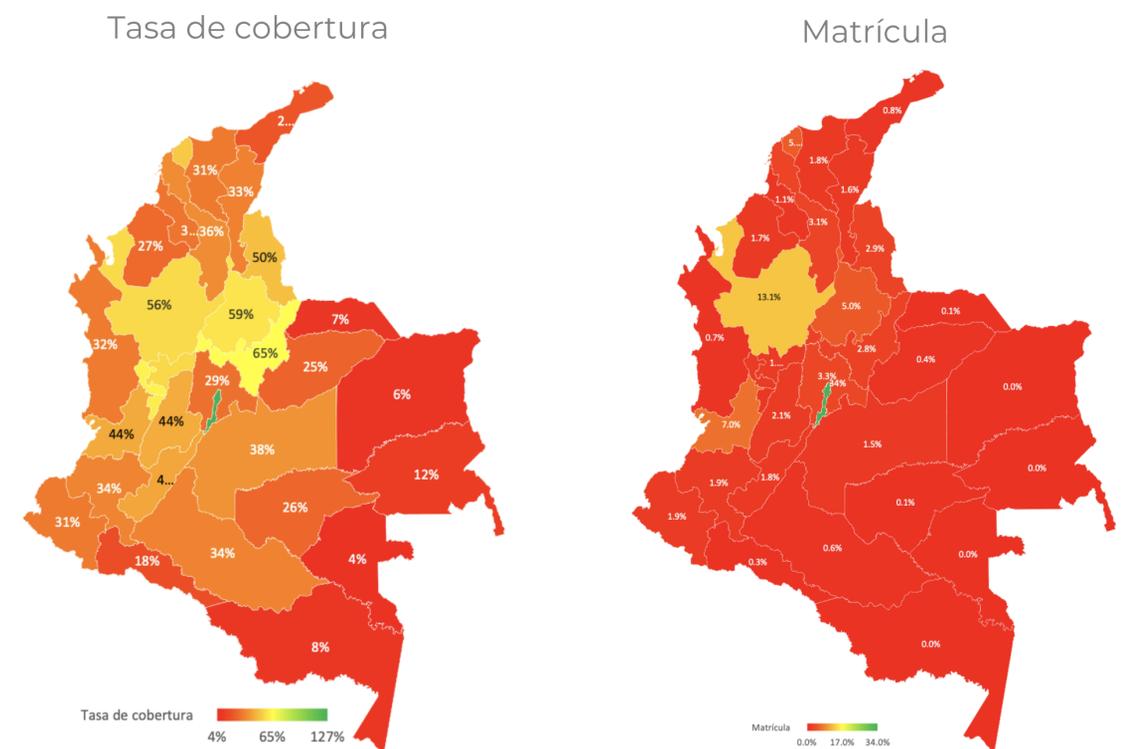
C. Avances y retos

Entre 2011 y 2021 la **tasa de cobertura en educación superior** pasó de **42,8 % a 53,9 %**, alcanzando su punto máximo en 2017 (54,4 %). Entre 2018 y 2020 observó una desaceleración en los avances en cobertura, con disminuciones tanto en la tasa como en el número de matriculados. En 2021, se evidencia una recuperación significativa de ambos indicadores.

Sin embargo:

- La cobertura sigue siendo **baja con respecto al estándar internacional**. Se ubica 24 puntos porcentuales por debajo del promedio de los países OCDE (78 %).
- La tasa de cobertura varía significativamente a nivel departamental: mientras que en 2021 Bogotá tuvo una tasa de cobertura fue de 126.58 % en Guanía fue de apenas 3.70 % (Mapa X, panel a).
- La matrícula en educación superior se concentra en Bogotá (34 %), Antioquia (13.1 %), Valle del Cauca (6.97 %), Atlántico (5.28 %) y Santander (5.02 %) representan el **64 %** del total (Mapa X, panel b).

Mapa 1. Cobertura por departamento (2021)



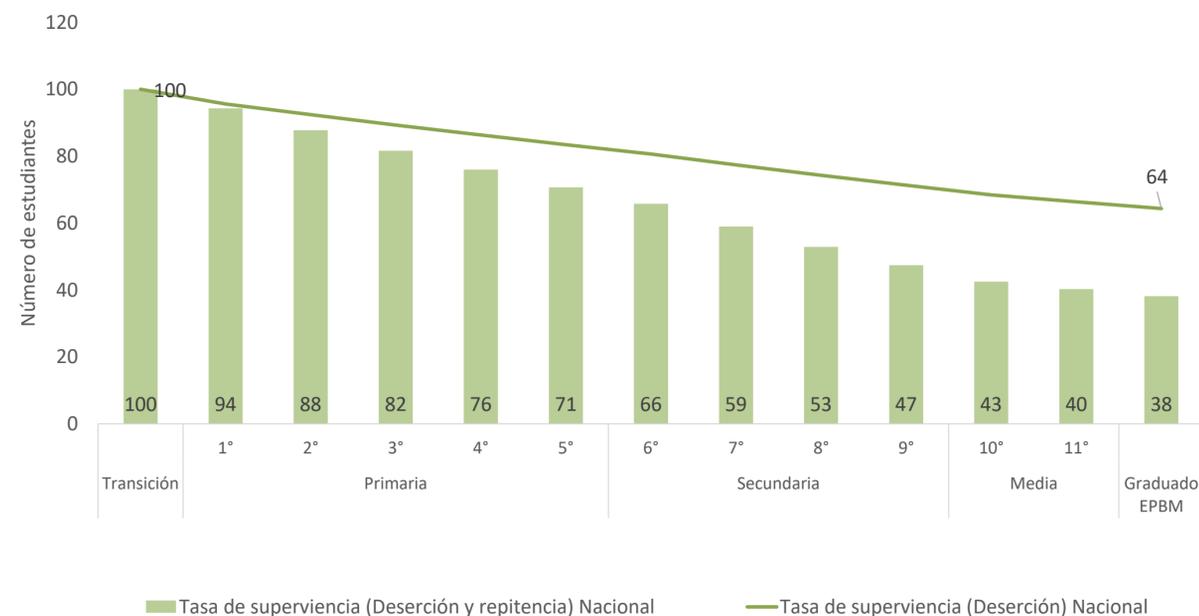
Fuente: SNIES. Cálculos: FEExE.

Los problemas de acceso a la educación superior también son un reflejo de la capacidad del sistema educativo para garantizar trayectorias educativas completas, sin que se vean afectadas por la deserción y el abandono escolar:

- El **porcentaje de estudiantes con progreso normal o esperado**, definida como la proporción de estudiantes de una cohorte que ingresa a grado primero y que no ha desertado ni perdido años, fue de **40 %** en 2021.
- La **tasa de tránsito inmediato** a la educación superior fue **39.7 %** (**44.67 %** en el área **urbana** y **23.87 %** en el área **rural**).

2. Educación superior como derecho: aumentar el **acceso a la educación superior**

Gráfica 2. Porcentaje de estudiantes con progreso normal o esperado grado 1-11 (2021).



Fuente: MEN. Cálculos: FExE.

A lo anterior se suma la alta deserción:

- La **tasa de deserción cohorte** (esto es, el número acumulado de desertores de una cohorte en relación con los estudiantes de primer semestre de dicha cohorte) para el nivel universitario fue 26,09 % y para los niveles técnico profesional y tecnológico 34,92 %.

Tabla 1. Tasas de deserción cohorte por nivel de formación (2020)

Nivel de formación	2017	2018	2019	2020
Universitario	27.99%	28.06%	26.86%	26.09%
TyT	36.17%	36.96%	36.16%	34.92%
Técnico profesional	39.24%	39.39%	38.61%	37.67%
Tecnológico	35.20%	36.21%	35.43%	34.11%

Fuente: SPADIES. Cálculos: FExE.

D. Recomendaciones

Fortalecer y ampliar la oferta educativa posmedia: Para que las políticas de fortalecimiento de la demanda, tales como la promoción de 500 mil nuevos cupos, la Política de Gratuidad y el fortalecimiento del ICETEX pueda traducirse en una ampliación efectiva de la cobertura, se requiere garantizar recursos para el mantenimiento y sostenibilidad de las IES, bajo criterios de asignación basados en resultados de calidad y pertinencia. Ello requiere:

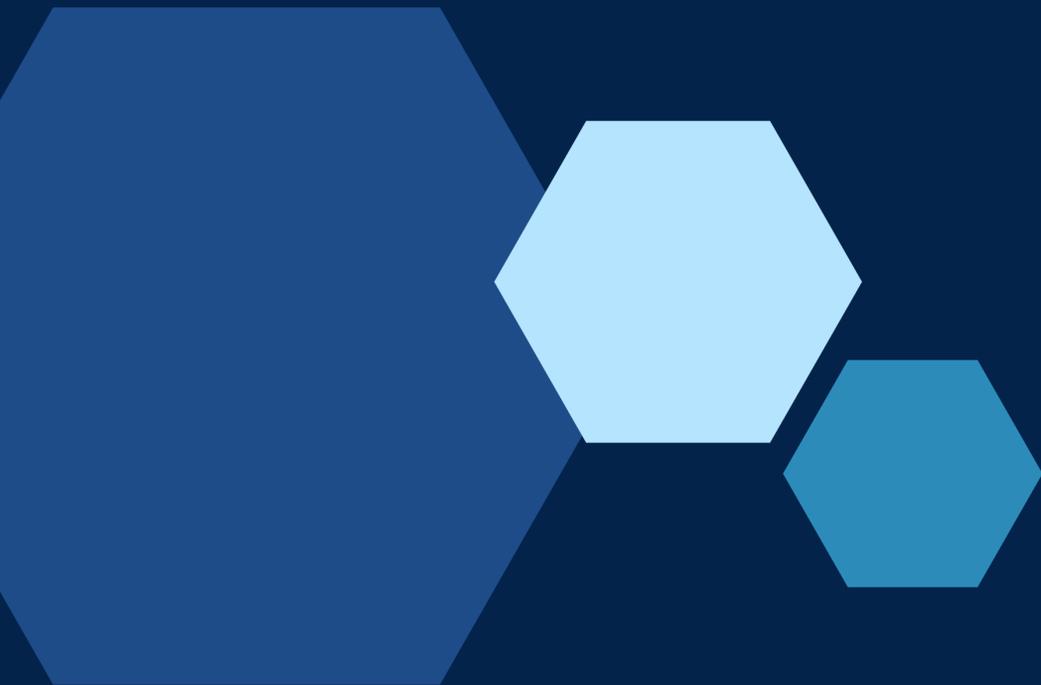
- Modificar el esquema de transferencias determinado por los **artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992**, partiendo de una revisión integral de las fuentes y los usos de los recursos destinados a la educación superior. Dado lo contemplado en el PND 2022-2026 con respecto a una reforma integral de la Ley, se recomienda avanzar de manera prioritaria en el ajuste de los artículos mencionados.
- Ampliar la oferta educativa en los departamentos con bajos niveles de cobertura.** Para ello, se requiere destinar recursos para incrementar la presencia de IES a nivel subnacional y garantizar la provisión de infraestructura, material pedagógico y personal docente que habilite la creación de nuevas IES y sedes regionales. Esto requiere destinar recursos desde el nivel nacional y subnacional, así como de la acción articulada de la rama ejecutiva y la legislativa que habilite la creación de nuevas IES.
- Apoyar a las IES en la implementación de **programas de regionalización de la educación superior** de las IES públicas, enfocado en la ampliación de sedes y oferta educativa.
- Fortalecer la oferta educativa en la modalidad virtual**, garantizando estándares de calidad comparables a la de la oferta en la modalidad presencial. Para ello, es necesario seguir avanzando en fortalecer el acceso a internet y otras tecnologías de la información a lo largo del país.

Reducir la deserción es fundamental: La alta deserción erosiona el impacto de la inversión en educación superior y puede aumentar inequidades sociales. Por ello, es importante que los esfuerzos por aumentar la cobertura en educación superior estén acompañados por estrategias para reducir este fenómeno, tales como:

2. Educación superior como derecho: aumentar el **acceso a la educación superior**

- Fortalecer la **orientación socio-ocupacional en la educación media**, para proveer información que facilite la toma de decisiones de los estudiantes en su tránsito hacia la educación posmedia, en función de sus intereses y de las opciones de formación disponibles (educación universitaria, TyT y formación para el trabajo).
- Fomentar los programas de **tutorías y nivelaciones académicas al ingresar a las IES**. Esto, debido a la relación que existe entre la probabilidad de deserción y las condiciones iniciales de los estudiantes, medidas a partir de su desempeño en las pruebas Saber 11.
- Dar continuidad y escalar los programas de otorgamiento de apoyo de sostenimiento para favorecer la permanencia en la educación superior que se han adelantado en años recientes, en articulación con **Jóvenes en Acción**.
- Desarrollar programas que mitiguen otros los factores de riesgo asociados a la deserción y que reduzcan en costo de oportunidad de permanecer en el sistema, tales como acompañamiento **psicosocial, servicios del cuidado, transporte**.
- Con el fin de reducir asimetrías de información en relación con el retorno a la educación posmedia, es deseable fortalecer el Observatorio Laboral, el Observatorio de Trayectorias Educativas y garantizar la interoperabilidad de la información educativa con la ocupacional (CUOC). Con ello, se pondría a disposición de los actores información relevante sobre las opciones de educación en la posmedia.

Calidad y cierre de brechas





Resumen: Calidad y cierre de brechas

Nivel educativo	Acción	Indicador	Versión radicada	Recomendaciones iniciales FExE	Versión aprobada	Art.	Recomendaciones finales FExE
Primera infancia	Modificación Ley Art 7 Ley 1324 de 2009: Inclusión de instrumentos de medición: - Medición nacional de la calidad de la educación inicial que ofrecen las instituciones educativas en el nivel preescolar	NA	Sí	Incluir a Centros de Desarrollo Infantil, hogares infantiles o jardines u hogares comunitarios del ICBF en la evaluación propuesta (74 % de la matrícula en educación inicial)	Sí	Art. 129	Se insiste en recomendaciones iniciales
Preescolar, básica y media	Modificación Ley Art 7 Ley 1324 de 2009: Inclusión de instrumentos de medición: - Exámenes para evaluar básica primaria y secundaria - Obligatoriedad exámenes en la educación media y superior - Eliminación requisito de mantener la estructura de los exámenes por periodos no menores a 12 años	NA	Sí	Retomar la aplicación de las pruebas Saber 3, 5, 7 y 9 a nivel censal con carácter obligatorio	Sí	Art. 129	- Retomar la aplicación de las pruebas Saber 3, 5, 7 y 9 a nivel censal con carácter obligatorio En la reglamentación del art. 129 debe garantizarse: - Comparabilidad de la estructura del examen por un número suficiente de periodos - Mecanismos para hacer transparentes las características y metodología de las pruebas
	Programa 40 mil estudiantes de escuelas normales superiores y universitarios para apoyar estudiantes de preescolar, básica y media	LB: - Meta: 18.1% cobertura del programa Viva la Escuela en básica primaria (¿u 8%?)	Sí	- Cuantificar pérdidas de aprendizaje (fomento al uso de herramienta diagnóstico-formativa Evaluar para Avanzar) - Aprovechar el conocimiento existente como marco de referencia (Aula Global de Fundación Carvajal y Aprendamos Todos a Leer) - Incentivos vinculación al programa estudiantes más destacados - Reducir deserción* exacerbada por efecto de la pandemia	Sí	Art. 131	Se insiste en recomendaciones iniciales no acogidas o acogidas parcialmente
	Simplificación arquitectura curricular actual: Educación CRESE y currículos para la justicia social	LB: - Meta: 5 mil EEs que incorporan FI y Educación CRESE; 8 mil con enfoques étnicos y poblacionales.	Sí	-	Sí	NA	- Establecer currículos básicos y flexibles de referencia, conforme a lineamientos de la Educación CRESE y la formación integral, adaptables a contextos específicos. - Establecer parámetros para la evaluación de estos aprendizajes - Garantizar acceso a alumnos y docentes a materiales pedagógicos adecuados



Resumen: Calidad y cierre de brechas

Nivel educativo	Acción	Indicador	Versión radicada	Recomendaciones iniciales FExE	Versión aprobada	Art.	Recomendaciones finales FExE
Preescolar, básica y media	Dignificación de la labor docente	NA	Sí	<p>Atraer a los estudiantes más talentosos a la profesión</p> <ul style="list-style-type: none">- Desconcentrar oferta de programas de alta calidad- Crear incentivos para los bachilleres con buen desempeño en Saber 11- Facilitar las condiciones de ingreso y ascenso en la carrera para los estudiantes con mejores desempeños en Saber PRO. <p>Fortalecer la formación previa al servicio</p> <ul style="list-style-type: none">- Acompañar a IES para realizar transformaciones curriculares pertinentes- Hacer obligatorias las acreditaciones de alta calidad.- Generar redes de mentoría entre profesores con acompañamiento situado.	Sí	NA	Se insiste en recomendaciones iniciales
Superior y posmedia	Reconceptualización del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior	NA	Sí	<ul style="list-style-type: none">- Ajustar los criterios del Decreto 1330 de para la expedición de registros calificados- Contar con criterios de referencia más acordes con el carácter de la IES y su vocación, así como con el nivel de formación de los programas y su modalidad- Modernizar los sistemas que soportan el componente de información de los procesos de otorgamiento de registros calificados y acreditación de alta calidad.- Capacitar a las IES sobre la normatividad, criterios y procesos asociados a la solicitud de registros calificados y acreditaciones de alta calidad.	Sí	NA	Se insiste en recomendaciones iniciales no acogidas o acogidas parcialmente



Análisis acciones destacadas

1. Exámenes de estado y **medición de la calidad de la educación**: reforma a la Ley 1324 de 2009
2. Reducción de brechas y **remediación de rezagos de aprendizaje**
 - i. Programa de 40 mil voluntarios
3. Dignificación de la **labor docente**

1. Exámenes de estado y **medición de la calidad de la educación**: reforma a la **Ley 1324 de 2009**

A. Descripción acciones, políticas o programas

Artículo 129: Modificación Ley 1324 de 2009 (art. 7):

- Inclusión de nuevas pruebas en el conjunto de instrumentos de medición: Medición nacional de la calidad de la educación inicial que ofrecen las instituciones educativas en el nivel preescolar; exámenes para evaluar básica primaria y secundaria.
- Obligatoriedad exámenes en la educación media y superior.
- Eliminación requisito de mantener la estructura de los exámenes por periodos no menores a 12 años

B. Avances y retos

- **Colombia no cuenta con pruebas de calidad longitudinales.** Las pruebas existentes (Saber 3, 5, 7, 9, 11, Pro, TyT) son de corte transversal, es decir, pueden usarse para saber qué sucede con las diferentes cohortes de alumnos, pero no para medir cómo va evolucionando cada estudiante.
- **Las pruebas que evalúan la educación básica no son de carácter censal.** En 2017, las pruebas Saber 3, 5 y 9 se llevaron de manera censal. En 2018, se suspendió la aplicación de las pruebas. A partir de 2019, se han aplicado de manera **muestral** e ahora incluyen una prueba para el grado 7.
- **Alta concentración de la matrícula en instituciones reguladas por el Instituto Nacional de Bienestar Familiar.** Según la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, en 2022 el **24.5 %** de los niños y niñas menores de 5 años asistieron a jardines o colegios (oficiales o privados). El **75.5 %** restante asiste a Centros de Desarrollo Infantil, hogares infantiles o jardines de bienestar familiar u hogares comunitario de bienestar familiar, estos no estarían contemplados en la medición propuesta.

C. Recomendaciones

Retomar la aplicación de las pruebas Saber 3.o, 5.o y 9.o a nivel censal con carácter obligatorio: Contar con pruebas censales permitiría hacer seguimientos a nivel de estudiante e institución educativa del desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños, niñas y adolescentes, brindando así un diagnóstico individualizado con el que puedan formularse planes y políticas de calidad integrales que atiendan necesidades específicas y contextuales.

Con respecto a la reglamentación del artículo 129 del PND 2022-2026:

- **Garantizar la comparabilidad** de la estructura del examen por un número suficiente de periodos para así observar tendencias en calidad
- Implementar **mecanismos para socializar y dar a conocer** a la comunidad educativa las características y metodología de las pruebas.
- **Ampliar la aplicación de la medición de la calidad de la educación inicial** a la oferta de educación inicial en Centros de Desarrollo Infantil, Hogares Infantiles o Jardines de Bienestar Familiar u hogares comunitario de bienestar familiar, dada la alta concentración de la matrícula en estos establecimientos.

Diagrama 1. Niveles educativos y sus mediciones/evaluaciones



2. Programa **40 mil estudiantes** de escuelas normales superiores y universitarios para apoyar estudiantes de preescolar, básica y media

A. Descripción acciones, políticas o programas

- Con el objetivo de **garantizar la reducción de rezagos y brechas de aprendizaje**, se crea el Programa de Voluntariado que brindará apoyos financieros para realización de prácticas o pasantías en colegios públicos, dirigido a estudiantes matriculados en Escuelas Normales Superiores (ENS) o de licenciaturas u otros programas de pregrado

B. Metas e indicadores del PND

Indicador	Línea base	Meta
Tasa de cobertura del programa de voluntariado viva la Escuela en primaria	-	18%

C. Características del programa según el PND (artículo 131)

¿Quiénes son los voluntarios?

- Estudiantes matriculados en [Escuelas Normales Superiores \(ENS\)](#), [licenciaturas](#) u [otros programas de pregrado](#).
- Los estudiantes de pregrados diferentes a las licenciaturas podrán vincularse en el programa para aportar en diferentes acciones de fortalecimiento del sistema educativo, tales como apoyo administrativo, financiero, campañas de salud mental, entre otros.

¿En qué consiste el programa?

- Brindar [apoyos financieros](#) y [apoyos de manutención y transporte](#) para que los estudiantes hagan el voluntariado en modalidad de práctica o pasantía, con estricto respeto por los cargos docentes.
- Los voluntarios podrán acompañar presencial o virtualmente colegios públicos.

¿Qué entidades están involucradas?

- Ministerio de Educación Nacional (MEN), secretarías de educación, las ENS, las Instituciones de Educación Superior y los establecimientos educativos.
- El Ministerio de Educación Nacional y las secretarías de educación definirán los establecimientos focalizados.

¿Quién aportará los recursos para el funcionamiento?

- Los recursos provendrán de entidades del gobierno nacional y las entidades territoriales.
- La administración de los recursos podrá realizarse a través de las entidades descentralizadas del nivel nacional o territorial.

D. Avances y retos

La pandemia de la COVID-19 interrumpió las trayectorias de aprendizaje de millones de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. En Colombia, el cierre de instituciones educativas se extendió por cerca de 59 semanas entre marzo de 2020 y julio de 2021, y significó el tránsito acelerado hacia el aprendizaje remoto (sincrónico y asincrónico) de cerca de 9.8 millones de estudiantes de la educación básica y media.

Esta situación acarreó pérdidas en el aprendizaje y el bienestar de toda una generación de estudiantes, lo que traerá impactos sobre la trayectoria de ingresos y, en consecuencia, sobre el crecimiento económico y la desigualdad del país.

Pérdidas educativas estimadas por causa de la pandemia

Promedio América Latina:

59 %
de un año escolar

Estudiantes en el decil superior de la distribución del ingreso:

81 %

Estudiantes en el decil inferior de la distribución del ingreso:

21 %

Fuente: Banco Mundial (2023).

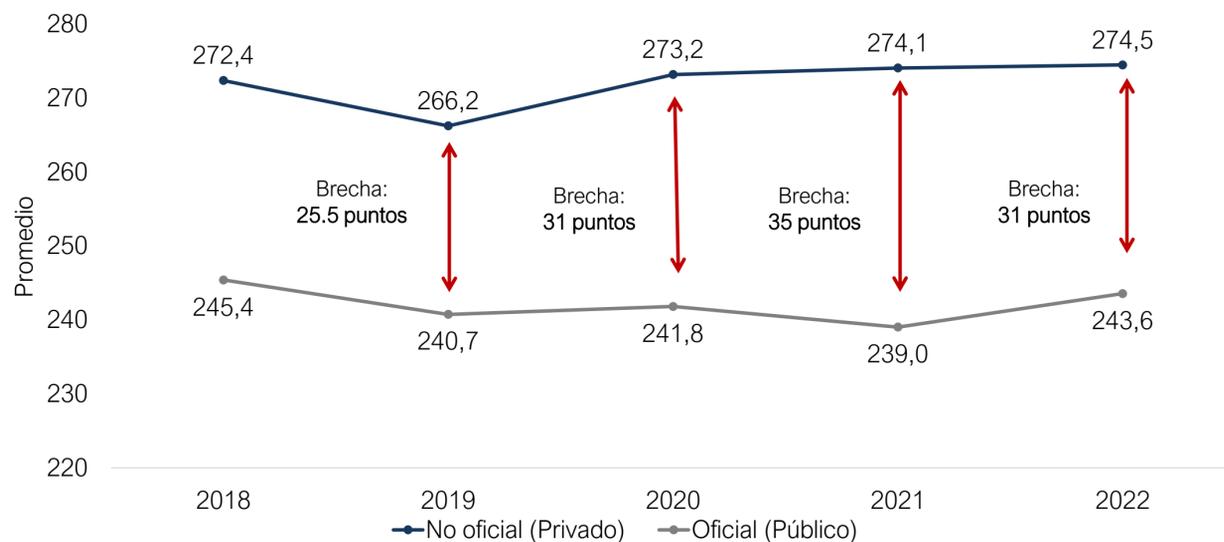
2. Programa **40 mil estudiantes** de escuelas normales superiores y universitarios para apoyar estudiantes de preescolar, básica y media

En el caso de Colombia, las pruebas Saber 11 dan cuenta del impacto del cierre de colegios sobre el aprendizaje:

I. Las brechas educativas preexistentes aumentaron.

Entre 2019 y 2021, la diferencia del puntaje global Saber 11° del sector no oficial y el oficial, incrementó de 26 a 35 puntos. En 2022 se mantienen por encima de los niveles prepandemia.

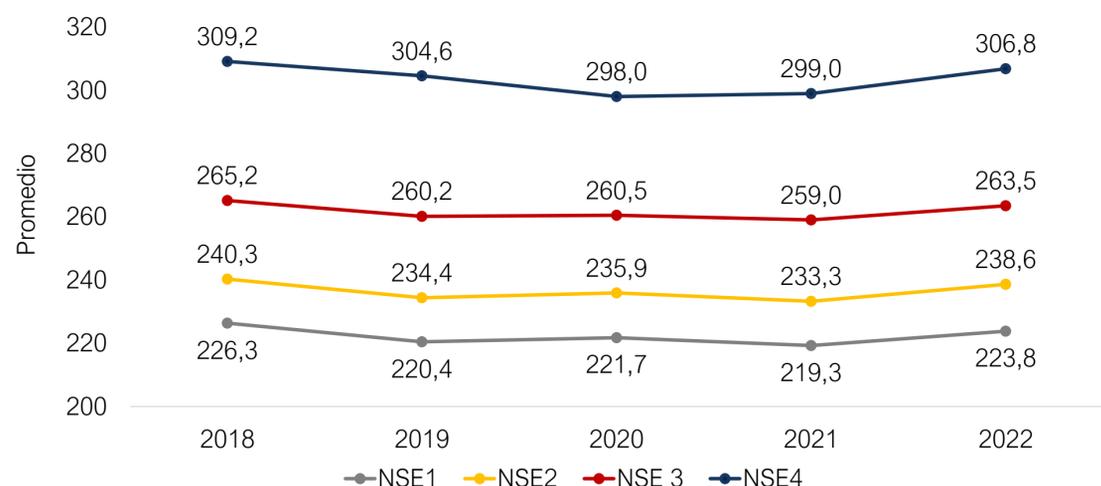
Gráfica 3. Promedio del puntaje entre 2018 y 2022, según sector.



Fuente: ICFES. Cálculos: FExE.

La brecha entre estudiantes del nivel socioeconómico más alto (NS4) y el más bajo (NSE 1) se mantuvo alrededor de 83 puntos entre 2018 y 2022.

Gráfica 4. Promedio del puntaje entre 2018 y 2022, según nivel socioeconómico.



Fuente: ICFES. Cálculos: FExE.

II. Los padres de familia del país percibieron afectaciones de aprendizaje cuando los estudiantes regresaron a las aulas.

Tabla X. Porcentaje de padres de familia que percibieron

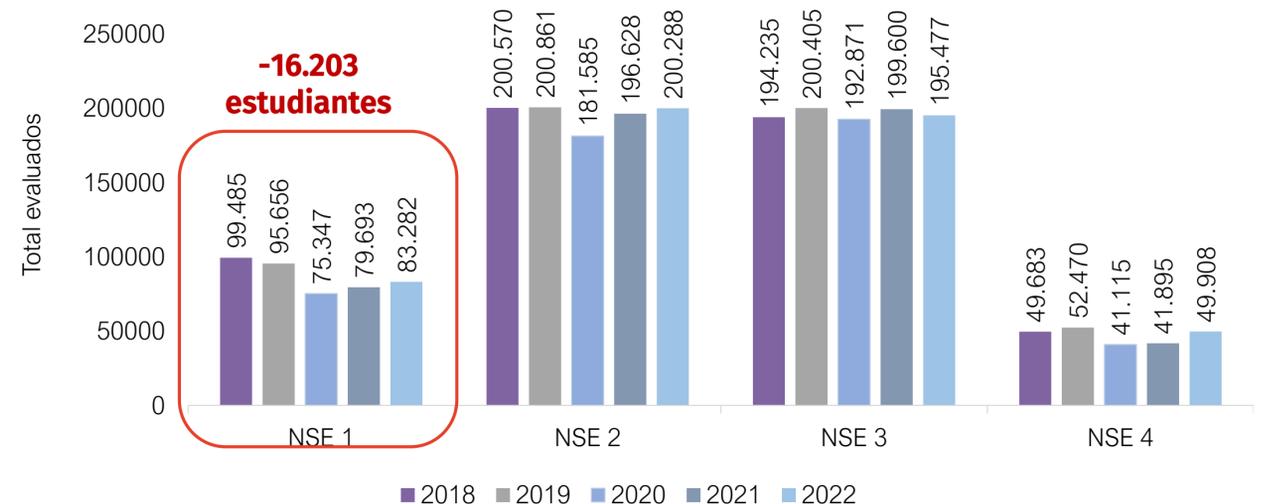
Olvido de temas vistos	60%
Dificultades en la comprensión de lectura	54%
Retraso en aprendizajes matemáticos	54%

Fuente: Gran Encuesta de Opinión en Educación, ExE (2022)

III. Se observa una disminución en el número de estudiantes de niveles socioeconómicos más bajos que presentan la prueba Saber 11.

El número de estudiantes que presentaron la prueba Saber 11° en cada nivel socioeconómico (NSE) en 2022 incrementó, casi igualando los niveles previos a la pandemia. No obstante, en el NSE más bajo se observa una diferencia de 16.203 estudiantes con respecto a 2019.

Gráfica 5. Promedio del puntaje entre 2018 y 2022, según nivel socioeconómico.



Fuente: ICFES. Cálculos: FExE.

2. Programa **40 mil estudiantes** de escuelas normales superiores y universitarios para apoyar estudiantes de preescolar, básica y media

D. Recomendaciones

Generación de información: monitoreo, seguimiento y evaluación

- Para la focalización, [Evaluar para Avanzar 3 a 11](#), es una alternativa ya que esta iniciativa que surgió en el cuatrienio pasado, sirve como herramienta para contribuir en el monitoreo y fortalecimiento del desarrollo de las competencias de los estudiante.
- Incluir en su diseño el levantamiento de una línea de base y una [evaluación de impacto](#), que dé cuenta del efecto en el aprendizaje de los estudiantes beneficiados y la remediación de rezago.

Aprovechar el conocimiento existente como marco de referencia

- Aula Global de la Fundación Carvajal y Aprendamos Todos a Leer de la Fundación Luker son [programas de tutorías enfocadas a los estudiantes con mayor rezago](#), con materiales y tutores enseñando al nivel adecuado para los estudiantes que pueden ayudar a recuperar aprendizaje perdido.
- El Banco Interamericano de Desarrollo (2022) propone tres estrategias para combatir las pérdidas de aprendizaje:
 - a. Mantener las aulas abiertas y [continuar haciendo uso de la tecnología en el aprendizaje](#) y para el cierre de brechas.
 - b. Diagnosticar y [cuantificar las pérdidas](#) e implementar iniciativas como [programas de tutorías](#) para los estudiantes que necesiten apoyo académico.
 - c. Comprometer a los estudiantes en relación con su trayectoria educativa y [combatir la deserción](#).
- El Banco Mundial, en alianza con la OCDE, UNESCO y UNICEF publicaron en 2022 una guía para la recuperación de aprendizajes adaptado al contexto basada en la estrategia RAPID, (Reintegrar de los niños, niñas y adolescentes a la escuela garantizando su permanencia). Cada una de estas acciones puede asociarse al contexto colombiano:
 - Fortalecer las [estrategias de búsqueda activa](#) de quienes abandonaron el sistema tras la pandemia.
 - Aumentar el alcance y fomentar el [uso de Evaluar para Avanzar](#).

- Enfocar el programa en las áreas fundamentales como de [matemáticas y lectoescritura](#)
- Desarrollar un componente dedicado a fortalecer [habilidades socioemocionales](#).
- Fortalecer el Programa Todos a Aprender.

Generar incentivos para atraer a los estudiantes más talentosos al voluntariado

Quienes ingresen corresponderán a estudiantes que se encuentren en los dos niveles de desempeño más altos de la prueba Saber PRO en las áreas de razonamiento cuantitativo y lectura crítica. Esto para garantizar un desarrollo suficiente de sus competencias y, de esta forma, el acompañamiento efectivo en la nivelación de los aprendizajes de los estudiantes de básica y media en estas áreas.

- Estudiantes de licenciaturas 2021:
 - └─ **Por egresar (presentaron Saber PRO 2021): 20.822**
- Estudiantes de otros programas 2021:
 - └─ **Por egresar (presentaron Saber PRO 2021): 225.676**

Solo 1% de los estudiantes de licenciatura obtienen el más alto nivel de desempeño en razonamiento cuantitativo y 2% en lectura crítica de la prueba Saber PRO 2021.

Fuente: ExE con SNIES (2021) e ICFES (2022)

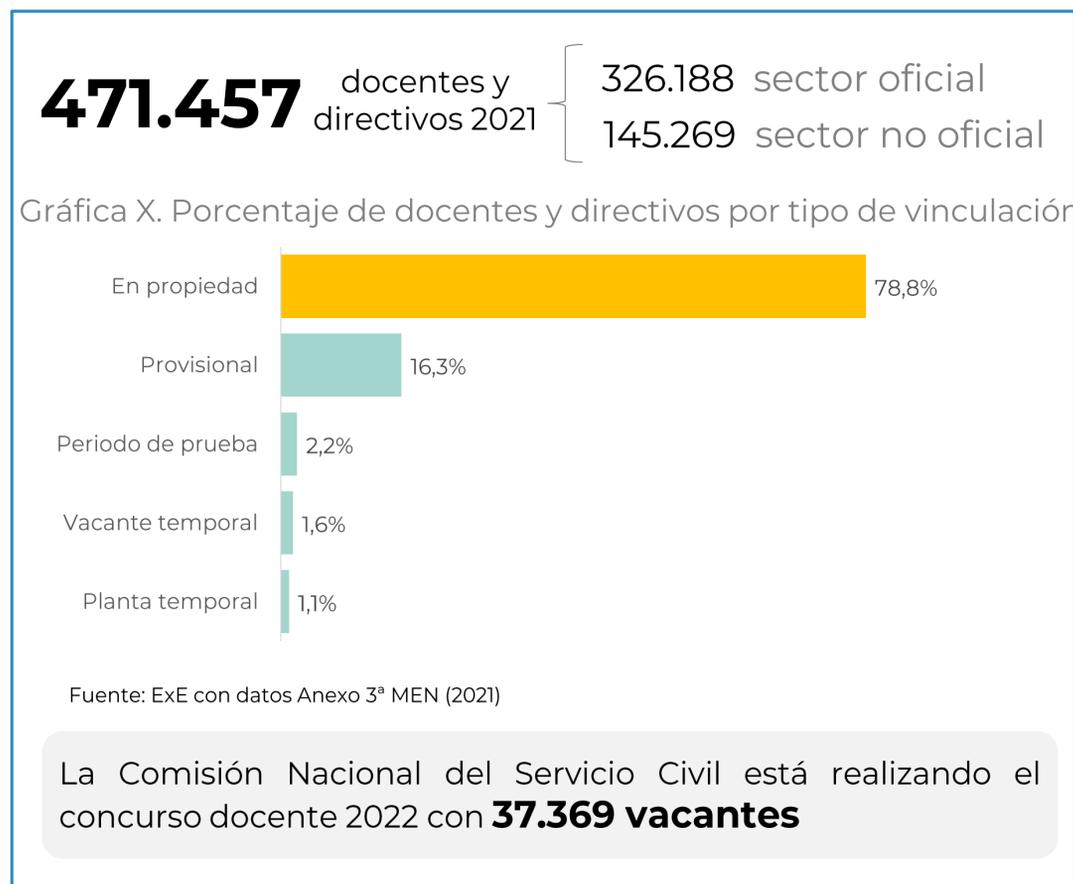
3. Dignificación, formación y desarrollo de la profesión docente para una educación de calidad

A. Descripción acciones, políticas o programas

- Fortalecer la institucionalidad pública para la protección de los derechos laborales docentes.
- Revisar los criterios de evaluación docente
- Creación de un sistema de formación docente para docentes, directivos docentes y orientadores escolares.

B. Avances y retos

Caracterización de los docentes y futuros docentes



» Futuros docentes – estudiantes de programas de educación

153.080 Matriculados en programas de educación (2021-II)

60.318 Admitidos 2021

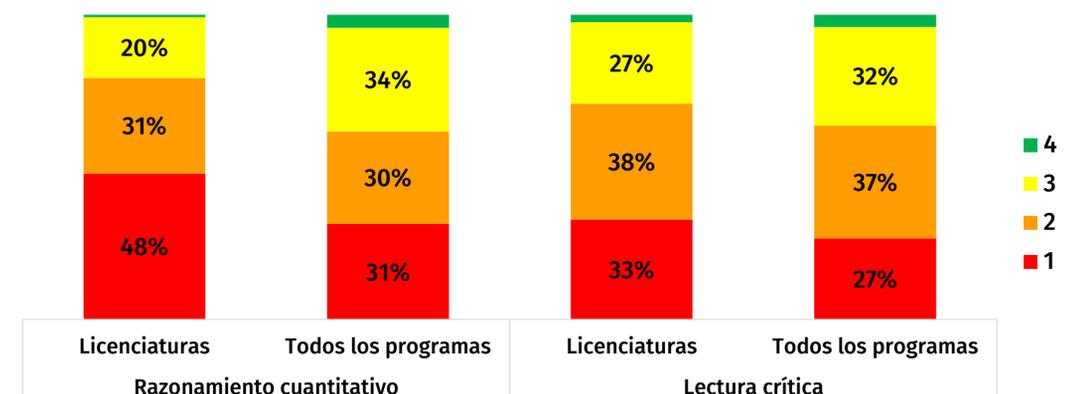
Fuente: ExE con datos SNIES - MEN (2021)

C. Recomendaciones

Repensar la Educación plantea abordar la calidad docente desde la construcción de un **sistema de desarrollo profesional docente**.

- Atraer a los estudiantes más talentosos a la profesión**
 - Desconcentrar la oferta de programas de alta calidad
 - Crear incentivos para los bachilleres con buen desempeño en Saber 11 que deseen estudiar licenciaturas.
 - Facilitar las condiciones de ingreso y ascenso en la carrera para los estudiantes con mejores desempeños en Saber PRO.
- Fortalecer la formación previa al servicio**
 - Utilizar la medida de valor agregado como indicador de la calidad de los programas.
 - Acompañar a las Instituciones Educativas de Educación Superior para realizar transformaciones curriculares pertinentes en los programas.
 - Hacer obligatorias las acreditaciones de alta calidad.
 - Generar redes de mentoría entre profesores con experiencia y nóveles con acompañamiento situado.

Gráfica 6. Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño Saber PRO



Fuente: Elaboración propia con base en artículo 129 del PND 2022-2023.

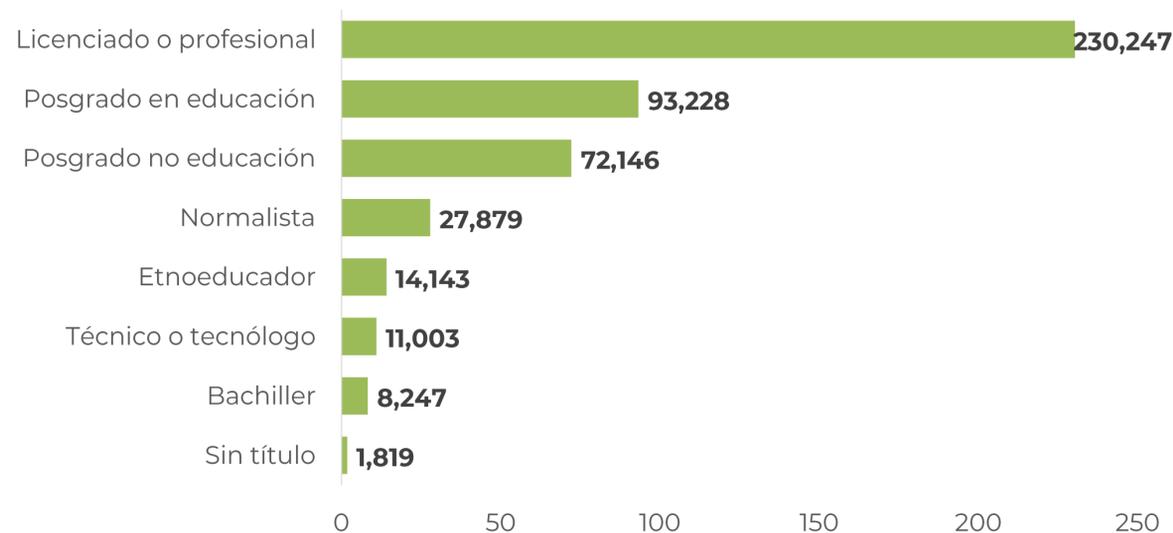
3. Dignificación, formación y desarrollo de la profesión docente para una educación de calidad

D. Avances y retos

3. Fortalecer la formación durante el servicio

- Robustecer las trayectorias de formación
- Generar una oferta de programas diferenciada y diversificada
- Brindar estrategias de apoyo socioemocional
- Evaluar la efectividad e impacto de la formación
- Alinear la formación con esquemas de incentivos

Gráfica 7. Número de docentes y directivos por máximo nivel educativo alcanzado, 2021



Fuente: ExE con datos MEN (2020)

- Fortalecer el Programa Todos a Aprender

PTA es una iniciativa de **formación en servicio** del Ministerio de Educación Nacional para los docentes de los establecimientos educativos con más bajos resultados.

- Implementar estrategias de enseñanza efectiva de **lenguaje y matemáticas** en el aula a través de materiales educativos
- Desarrollar estrategias e instrumentos de **evaluación para el aprendizaje**
- Administrar mejor **tiempo en el salón de clase.**
- Mejorar el **clima del aula.**

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2023)

Gráfica 8. Número de docentes, sedes y estudiantes a los que llega PTA



Fuente: ExE con datos MEN (2020). Nota: los datos corresponden al año 2020, último con información disponible

Así como los demás programas que beneficien los docentes, es necesario evaluar la efectividad e impacto de PTA en el aprendizaje de los estudiantes.

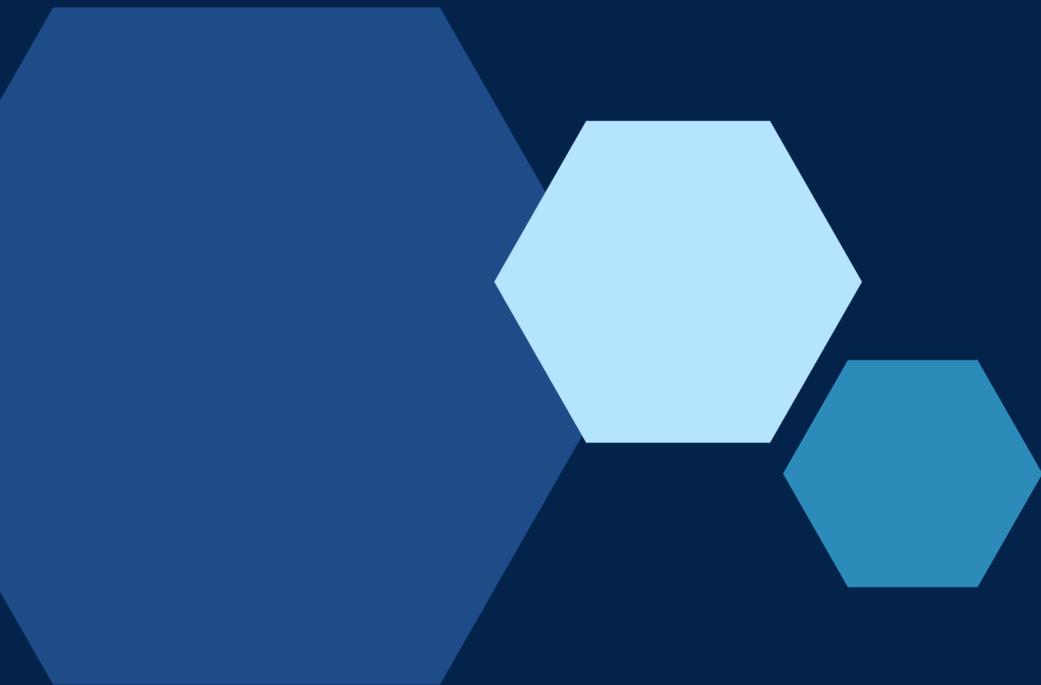
4. Fortalecer el sistema de evaluación a través de:

- Un sistema previsible
- Que no cargue de manera excesiva el presupuesto nacional
- Cuyos resultados generen planes de formación conectados con la formación continua
- E incorpore el aprendizaje de los estudiantes como indicador de las mediciones de desempeño de los docentes

5. Propuestas para los directivos

- Considerar las necesidades de formación de los directivos docentes de forma diferenciada.
- Consolidar el liderazgo directivo en una política nacional
- Mentorías de directivos salientes a directivos noveles.

Pertinencia





Resumen: Pertinencia

Nivel educativo	Acción	Indicador	Versión radicada	Recomendaciones iniciales FExE	Versión aprobada	Art.	Recomendaciones finales FExE
Preescolar, básica y media	Promover articulación de la educación media con la ETDH y la educación superior.	NA	Sí	<ul style="list-style-type: none"> - Avanzar hacia la universalización y obligatoriedad de la educación media, con oferta de calidad y pertinencia - Aumentar tasa de tránsito inmediato a educación media - Articular educación media con Marco Nacional de Cualificaciones 	Sí	NA	Se insiste en recomendaciones iniciales
Superior y posmedia	Implementación del Sistema Nacional de Cualificaciones y el Marco Nacional de Cualificaciones	NA	Sí	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer la estructura de institucionalidad y gobernanza del MNC y el SNC - Articular los sistemas de aseguramiento de la calidad de los componentes del SNC - Construir y actualizar los catálogos de las 26 áreas de cualificación - Fomentar uso del MNC para el diseño de oferta educativa y formativa 	Sí	Art. 81	Se insiste en recomendaciones iniciales
	Educación, formación y reconversión laboral como respuesta al cambio productivo, el fomento a la oferta en áreas estratégicas y una mayor interacción con el sector productivo, social y cultural	NA	Sí	<ul style="list-style-type: none"> - Crear el sistema de educación y formación dual (vía educativa y vía formativa) - Optimizar/simplificar procesos regulatorios y administrativos para implementación de programas - Definir parámetros de aseguramiento de calidad - Creación de incentivos para involucramiento de instituciones oferentes y sector privado 	Sí	NA	Se insiste en recomendaciones iniciales
	Cualificación del talento humano respondiendo a necesidades de los empleadores en todos los sectores productivos	NA	Sí	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidar Subsistema de Certificación de Competencias y Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP) 	Sí	NA	Se insiste en recomendaciones iniciales
	Formación de talento digital	NA	Sí	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer infraestructura tecnológica de municipios y sedes educativas, promoviendo trabajo articulado público-privado 	Sí	NA	Se insiste en recomendaciones iniciales



Acciones destacadas

1. Implementación del **Sistema Nacional de Cualificaciones** y el **Marco Nacional de Cualificaciones**
2. **Educación, formación y reconversión laboral** como respuesta al cambio productivo

1. Implementación del Sistema Nacional de Cualificaciones y el Marco Nacional de Cualificaciones

A. Descripción acciones, políticas o programas

- Creación del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) y sus componentes (Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias, Subsistema de Normalización de Competencias, Subsistema de Formación para el Trabajo, Esquema de Movilidad entre vías de cualificación, Plataforma de Información) en el marco de la estrategia de país de formación y reconversión laboral.

B. ¿Qué dice el articulado del PND?

El **artículo 81** del PND 2022-2026 (que modifica el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019) se refiere a la creación e implementación del **Sistema Nacional de Cualificaciones** (SNC).

- Define el SNC** como el "conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos para alinear la educación y formación a las necesidades sociales y productivas del país y promover el reconocimiento de aprendizajes previos, el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos, la inserción y reinserción laboral y el desarrollo productivo y empresarial del país."
- Define las **vías de cualificación**: Educativa (universitaria, TyT y ETDH), Subsistema de Formación para el Trabajo (SFT) y el reconocimiento de aprendizajes previos (RAP), en consonancia con la reglamentación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).
- Crea y define los **componentes del SNC**: Marco Nacional de Cualificaciones, Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias, el Subsistema Normalización de Competencias, la Plataforma de información, y el Esquema de Movilidad entre vías de cualificación.
- Además, crea el **Subsistema de Formación para el Trabajo** y precisa los potenciales oferentes de programas en el marco del subsistema: SENA, las instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (IETDH) y las Instituciones de Educación Superior (IES).

Marco normativo vigente

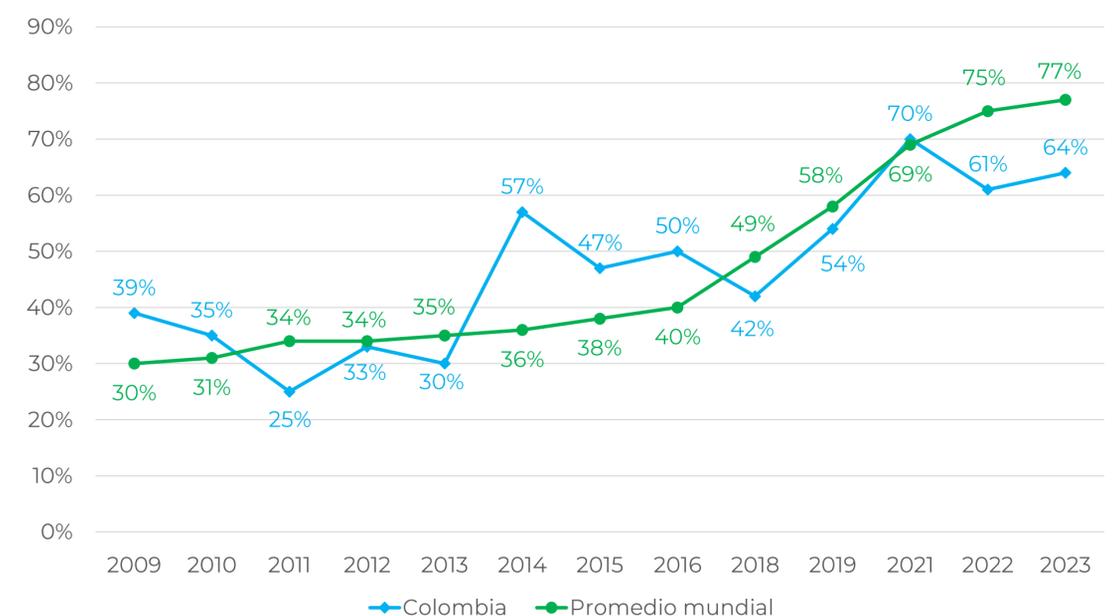
- Decreto [1649/2021](#): Reglamentación del MNC
- Decreto [1650/2021](#): Subsistema de Formación para el Trabajo.
- Decreto [946/2022](#): Reconocimiento de aprendizajes previos (RAP)

C. Avances y retos

A los retos en acceso, calidad y permanencia en la educación posmedia se suma la falta de pertinencia de la oferta. Esto se refleja en el descalce que existe entre las necesidades del sector productivo y las habilidades de las personas.

- La encuesta global *Talent Shortage* de *ManpowerGroup* indica que alrededor de **64 % de los empleadores** en Colombia reporta dificultades para llenar sus vacantes.

Gráfica 9. Porcentaje de empleadores que reporta dificultades para llenar sus vacantes (2023)



Fuente: Talent Shortage Survey, ManpowerGroup (2023) . Cálculos: FExE.

1. Implementación del **Sistema Nacional de Cualificaciones** y el **Marco Nacional de Cualificaciones**

D. Recomendaciones

La consolidación de los avances normativos y de generación de información para el cierre de brechas de capital humano requiere:

- **Desarrollar la Plataforma de Información del SNC**, con el objetivo de brindar **información prospectiva** a estudiantes, trabajadores y empresas sobre las **tendencias** en la demanda de habilidades.
- **Establecer la estructura del modelo de institucionalidad y gobernanza del MNC y el del resto de componentes del SNC**, que incluya las competencias de cada actor que participe en el SNC y el fortalecimiento de sus equipos de trabajo.
- **Articular los sistemas de aseguramiento de la calidad** de los componentes del SNC.
- Fortalecer la metodología de **medición de brechas de capital humano** y difundir sus resultados.
- Construir los **catálogos de las 26 áreas de cualificación** y actualizarlos oportunamente haciendo uso de desarrollos tecnológicos, lo que requiere la asignación de recursos y la identificación de fuentes de financiamiento sostenibles.
- Establecer mecanismos e incentivos **para fomentar el uso del MNC** para el diseño de oferta educativa y formativa:
 - Generando lineamientos para la medición de la pertinencia en el marco de los Sistemas de Aseguramiento de la Calidad
 - Generando información sobre los niveles de pertinencia de los programas y promover la socialización de estos resultados.

2. Educación, formación y reconversión laboral como respuesta al cambio productivo

A. Descripción acciones, políticas o programas

- Diseño de acciones para que la educación superior, la formación para el trabajo y la formación profesional integral responda a las necesidades de la transformación productiva.
- Se dará prioridad a las poblaciones más afectadas por el desempleo y la informalidad (mujeres, jóvenes y las personas de la EPC), promoviendo la formación en entornos laborales, prácticas laborales, contrato de aprendizaje y la formación dual.

B. Avances y retos

De acuerdo con la UNESCO, la educación o formación dual se define como aquella que combina periodos de enseñanza y aprendizaje en el aula y una empresa o lugar de trabajo. Esta modalidad de aprendizaje ha tenido impactos sobre la reducción del empleo juvenil y el cierre de brechas de capital humano en países como Alemania, Suiza y Francia.

En Colombia se han hecho esfuerzos para fomentar la oferta educativa y formativa dual por parte del sector público y privado y la cooperación internacional. A nivel normativo, el modelo dual está habilitado tanto por la vía educativa (educación superior) como por la vía formativa (Sistema de Formación para el Trabajo):

- Decreto **1330 de 2019**: por el que se reconoce a la modalidad dual para la prestación del servicio educativo en el nivel superior.
- Decreto **1650 de 2021**: por el que se crea el Sistema de Formación para el Trabajo, que consiste en una nueva oferta formativa con carácter combinado (o dual).

En 2021, 1.239 estudiantes de pregrado se encontraban matriculados en programas en la modalidad dual (SNIES, 2021).



C. Recomendaciones

Con el fin de fomentar la oferta educativa y formativa dual y con ello, contribuir al cierre de brecha de capital humano, aumentar la pertinencia y favorecer la inserción se recomienda:

- **Articular la oferta dual por la vía educativa y la vía formativa**, para que de manera coordinada se incentive la participación del sector productivo y de las IES y ETDH –como oferentes potenciales— en el desarrollo de programas bajo este modelo.
- **Optimizar y simplificar procesos administrativos y regulatorios** para implementación de programas, tanto en la vía educativa como en la vía formativa.
- Definir los parámetros para el **aseguramiento de calidad** de la oferta de programas en educación y formación dual.
- Creación de **incentivos** para involucramiento de instituciones oferentes y sector privado (económicos, sociales, de productividad).