

Documento CONPES

4057

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN EMPRÉSTITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR USD 80 MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, DESTINADO AL FINANCIAMIENTO PARCIAL DE APROPIACIONES PRESUPUESTALES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – ALIMENTOS PARA APRENDER, EN RECONOCIMIENTO A RESULTADOS QUE SE ALCANCEN A TRAVÉS DEL PROGRAMA PARA MEJORAR LA EQUIDAD, LAS COMPETENCIAS SOCIOEMOCIONALES Y LOS APRENDIZAJES (PROMISE)

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Educación Nacional

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 22 de octubre de 2021

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES**

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez
Ministro del Interior

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Fernando Ruíz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Guillermo Antonio Herrera Castaño
Ministro del Deporte

Marta Lucía Ramírez Blanco
Ministra de Relaciones Exteriores

Wilson Ruíz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

María Ximena Lombana Villalba
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Carlos Alberto Frasser Arrieta
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E)

Carmen Ligia Valderrama Rojas
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Angélica María Mayolo Obregón
Ministra de Cultura

Tito José Crissien Borrero
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Carolina Botero Barco
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

Los efectos derivados de la pandemia del COVID-19 se han traducido en un riesgo para la continuidad en la acumulación de aprendizajes de niños, niñas, adolescentes y jóvenes de todo el país, su permanencia en el sistema educativo y el desarrollo de habilidades socioemocionales. Por lo tanto, las intervenciones orientadas a generar condiciones óptimas de acceso y de calidad de la educación preescolar, básica y media resultan fundamentales y prioritarias, a fin de disminuir la deserción escolar y mitigar la pérdida de aprendizajes de estudiantes del sistema educativo oficial.

En ese sentido, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la emisión de concepto favorable para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 80 millones, o su equivalente en otras monedas, a fin de financiar parcialmente apropiaciones presupuestales del Ministerio de Educación Nacional y de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender, en reconocimiento a resultados obtenidos a través de la implementación del Programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales, y los aprendizajes (Promise, por sus siglas en inglés).

Este programa busca acelerar el proceso de recuperación de aprendizajes, promover el bienestar socioemocional de niñas, niños y adolescentes del sistema educativo oficial para garantizar la continuidad de sus trayectorias educativas y la consolidación de sus proyectos de vida, con énfasis en las regiones más rezagadas y afectadas por la pandemia del COVID-19. Lo anterior mediante la implementación de dos componentes: (i) mejoramiento de las prácticas pedagógicas y de gestión a nivel escolar que involucre procesos de formación y fortalecimiento del liderazgo de docentes y directivos docentes; y (ii) un componente de fortalecimiento a la gestión de los gobiernos locales en cuanto a la administración del servicio educativo. Para la financiación parcial del programa, se pretende hacer uso de un instrumento de crédito con la banca multilateral basado en resultados (PFR por sus siglas en inglés) en donde se vincula el desembolso de recursos al logro de resultados específicos. En concordancia con lo anterior, y con el fin de realizar la verificación del cumplimiento, se hará seguimiento a seis indicadores definidos en la matriz de resultados.

Esta solicitud se hace de conformidad con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993¹ y los artículos 2.2.1.6 y 2.2.1.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015², en consideración de la importancia de implementar medidas que permitan el fortalecimiento de los aprendizajes y favorezcan la consolidación de trayectorias educativas completas y de

¹ Por medio de la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

calidad para niñas, niños y adolescentes de Colombia. Esta operación de crédito prevé una duración de cuatro años en el cumplimiento de indicadores de resultado y un período de desembolsos de cinco años (2022-2026).

Clasificación: I20, I25, I26, H81.

Palabras clave: educación, aprendizaje, COVID-19, calidad educativa, habilidades socioemocionales.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	9
2. ANTECEDENTES	11
2.1. Antecedentes en torno al desarrollo de capacidades de los docentes para la transformación de prácticas pedagógicas y el mejoramiento de la calidad educativa	12
2.1.1. Programa Todos a Aprender.....	12
2.1.2. Escuela de Liderazgo	15
2.1.3. Evaluación de los aprendizajes	15
2.2. Antecedentes relacionados con el fortalecimiento a la gestión para la adecuada prestación del servicio educativo e implementación de estrategias de permanencia escolar	17
2.2.1. Escuela de secretarías de educación.....	17
2.2.2. Observatorio de Trayectorias Educativas.....	18
2.2.3. Nuevo Programa de Alimentación Escolar.....	18
3. JUSTIFICACIÓN.....	20
3.1. Justificación técnica.....	22
3.1.1. Afectaciones en la calidad educativa e insuficientes capacidades de los docentes para para la adopción prácticas pedagógicas que promuevan la aceleración y recuperación de aprendizajes.....	22
3.1.2. Afectaciones en la permanencia y reducida capacidad de gestión de los gobiernos locales para mitigar el riesgo de deserción escolar	26
3.2. Justificación económica y social	28
3.2.1. Análisis Costo - beneficio.....	28
3.3. Espacio Fiscal.....	31
3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada.....	33
4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA A FINANCIAR.....	35
4.1. Objetivo general	36
4.2. Objetivos específicos	37
4.2.1. Componente 1: mejoramiento de las prácticas pedagógicas y de gestión a nivel escolar en el marco de la calidad educativa.....	37

4.2.2. Componente 2: Fortalecimiento de las prácticas de gestión educativa de los gobiernos locales para la implementación de estrategias de permanencia escolar	40
4.3. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución.....	40
4.4. Costos del programa.....	41
4.5. Programación de desembolsos.....	41
4.6. Seguimiento y evaluación	42
4.6.1. Indicadores del programa:.....	43
5. RECOMENDACIONES.....	46
6. ANEXOS	47
Anexo A. Matriz de resultados (MR)	47
7. BIBLIOGRAFÍA	50

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Percepción sobre la calidad educativa en tiempos del COVID-19	23
Tabla 2. Beneficios esperados en diferentes escenarios (USD de 2020)	30
Tabla 3. Espacio fiscal inversión Ministerio de Educación Nacional y Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar	31
Tabla 4. Programa de gasto	32
Tabla 5. Experiencia de la banca multilateral en el sector educación	33
Tabla 6. Programas financiados por la Banca Multilateral para el sector educativo en Latinoamérica	34
Tabla 7. Programación estimada de desembolsos 2022 - 2026	42
Tabla 8. Indicadores del programa	47

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Pérdida de aprendizaje acumulada estimada para 5° grado	24
Gráfico 2. Deserción, reprobación y repitencia en la educación preescolar, básica y media 2017 - 2020	27

SIGLAS Y ABREVIACIONES

CGR	Contraloría General de la República
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
EE	Establecimiento educativo
ETC	Entidades Territoriales Certificadas
FOME	Fondo de Mitigación de Emergencias
Icfes	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
LAYS	Años de escolarización ajustados al aprendizaje
MOP	Manual Operativo del Proyecto
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PFR	Programa por resultados
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Promise	Programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales, y los aprendizajes
PTA	Programa Todos a Aprender
Simat	Sistema Integrado de Matrícula
SGP	Sistema General de Participaciones
UAPA	Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender
VPN	Valor Presente Neto

1. INTRODUCCIÓN

La consolidación de las trayectorias educativas completas e ininterrumpidas, entendidas como el recorrido que realiza cada estudiante dentro del sistema educativo desde la primera infancia hasta la educación posmedia³, y el fortalecimiento de las competencias básicas y socioemocionales mediante la transformación de las prácticas pedagógicas de docentes y el liderazgo educativo de los directivos docentes, se han convertido en dos (2) de las apuestas más importantes del Gobierno nacional en materia de política pública educativa.

Por esta razón, la Línea C *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos* del Pacto III⁴ *Pacto por la equidad* del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018 – 2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, expedido mediante la Ley 1955 de 2019, incluyó en los componentes de su objetivo dos (2) *Brindar una educación con calidad y fomentar la permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media* acciones orientadas a garantizar la continuidad y el fortalecimiento de las estrategias implementadas en el marco del Programa Todos a Aprender, el fortalecimiento de la evaluación de aprendizajes, así como la creación de un nuevo Programa de Alimentación Escolar (PAE), entre otras (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019).

Sin embargo, la suspensión de actividades educativas presenciales ocasionada por la pandemia del COVID-19, se ha convertido en un factor de riesgo para la continuidad en la acumulación de los aprendizajes de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en todo el país, así como en su permanencia en el sistema educativo y el desarrollo de sus habilidades socioemocionales. Como evidencia de lo anterior, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2020, del total de la población entre los 5 y 16 años que no asistió a un establecimiento educativo (EE), un 30 % afirma que fue debido a la pandemia del COVID-19. Adicionalmente, la ECV revela que, de la población entre los 5 y 21 años, solo el 58 % tiene acceso a internet, lo que implica que gran parte de los estudiantes presentan dificultades para adaptarse a un esquema de aprendizaje virtual o de alternancia educativa (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020).

A raíz de la situación generada en el sector educativo por la pandemia del COVID-19, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, implementó medidas orientadas a continuar con los procesos de aprendizaje en casa y posteriormente a lograr la

³ La educación posmedia comprende lo que se conoce como educación superior y la educación para el trabajo y el desarrollo humano.

⁴ Ley 1955 de 2019 "(...) Artículo 3. *Pactos del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, concepto que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa. (...)"*.

reincorporación progresiva y segura de los estudiantes a las actividades escolares presenciales. Dentro de estas medidas se incluyen, entre otras, el diseño de orientaciones para facilitar los procesos de aprendizaje en casa, la implementación de la plataforma *Aprender Digital* con más de 80.000 recursos disponibles en la web para docentes y estudiantes, la dotación de equipos de cómputo a sedes educativas oficiales focalizadas, la revisión y adaptación de la ruta de formación y acompañamiento a docentes y directivos docentes del *Programa Todos a Aprender* (PTA).

Específicamente para la atención de la emergencia sanitaria generada con ocasión de la pandemia por COVID-19, el Gobierno Nacional entre las vigencias 2020 y 2021 asignó a las Entidades Territoriales Certificadas en Educación más de 1,2 billones de pesos adicionales, para garantizar la prestación del servicio educativo así: 187.976 millones de pesos girados directamente a los colegios oficiales para fortalecer el trabajo académico en casa; 75.009 millones de pesos para fortalecer el Programa de Alimentación Escolar durante el tiempo de trabajo en casa; 627.050 millones de pesos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME – (400.050 millones de pesos en 2020 y 227.000 millones de pesos en 2021), para concurrir en la implementación de los protocolos de bioseguridad en las sedes educativas oficiales del país, orientado a generar las condiciones para el regreso inicialmente bajo el esquema de alternancia y ahora para el regreso a la presencialidad; 165.000 millones de pesos para la financiación del Fondo Solidario para la educación a través de créditos condonables para los padres de familia de colegios privados de preescolar, básica y media, y estudiantes de educación superior afectados por la pandemia; y 200.000 millones de pesos para el mejoramiento de la infraestructura de las sedes educativas del país.

Pese a ello, los datos del Sistema Integrado de Matrícula (Simat) de educación preescolar, básica y media evidencian que a septiembre de 2021⁵ el 73,1 % de los estudiantes del sector oficial ha retorna do a la presencialidad, lo que, sumado a factores como la falta de conectividad, da cuenta de la importancia de realizar esfuerzos adicionales para promover el restablecimiento de las actividades académicas presenciales a nivel nacional y, lo que resulta más relevante aún, establecer estrategias concretas para la aceleración y recuperación de aprendizajes y favorecer la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

En ese sentido, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la emisión de concepto favorable para contratar una operación de crédito público externo con la Banca Multilateral por un monto máximo de USD

⁵ Información con corte al 17 de septiembre. Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

80 millones o su equivalente en otras monedas, en la modalidad de Programa por Resultados (PFR). Los recursos solicitados serán destinados a la financiación parcial de apropiaciones presupuestales del Ministerio de Educación Nacional y de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender, en reconocimiento a resultados obtenidos con la implementación del Promise, cuyo objetivo es acelerar el proceso de recuperación de aprendizajes y promover el bienestar socioemocional de niñas, niños, adolescentes y jóvenes para garantizar la continuidad de sus trayectorias educativas y la consolidación de sus proyectos de vida. Lo anterior a partir de la transformación de las prácticas pedagógicas de los docentes, el liderazgo educativo de los directivos docentes y del fortalecimiento de las prácticas de gestión educativa de los Gobiernos locales.

A través de este programa, el Ministerio de Educación Nacional podrá fortalecer y articular las principales estrategias con las que cuenta en la actualidad para hacer frente a los retos que la pandemia del COVID-19 ha impuesto sobre el sistema educativo de tal forma que se generen resultados cuantificables en el corto y mediano plazo. Esto teniendo en cuenta que los desembolsos estimados en la operación de crédito están supeditados al cumplimiento de metas específicas que determinan la accesibilidad a los recursos aprobados en este programa de crédito.

El documento consta de cinco secciones, siendo la primera esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes normativos y de política que preceden al Programa. La tercera sección muestra la justificación técnica, que aborda las problemáticas identificadas actualmente en la educación preescolar, básica y media; la justificación económica y social, que incluye la identificación de costos, de beneficios, y el análisis de sensibilidad; y la evaluación de alternativas de financiación. La cuarta sección describe los objetivos del programa con cada uno de sus componentes y acciones. Finalmente, la quinta sección expone las recomendaciones propuestas al CONPES a partir de este documento.

2. ANTECEDENTES

La revisión de antecedentes que se presenta a continuación evidencia que el país ha realizado avances importantes en la implementación de estrategias para la mejora de la calidad y la permanencia en la educación preescolar, básica y media, muestra de ello son los resultados alcanzados por programas como el PTA y el PAE. Sin embargo, la pandemia del COVID-19, presupone la necesidad de afianzar estas estrategias a fin de disminuir los posibles impactos negativos en las trayectorias educativas y en el bienestar socioemocional de niñas, niños y adolescentes del país.

Así también, en el marco de la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, el Gobierno nacional ha implementado en el sector educativo acciones de política pública para

garantizar la continuidad en las trayectorias educativas de los estudiantes del país y el restablecimiento de las actividades presenciales. Estas acciones reconocen el rol clave que tienen los docentes y la transformación de sus prácticas pedagógicas en el proceso de aceleración y recuperación de aprendizajes de los estudiantes, así como también en la importancia del liderazgo educativo, y de proveer herramientas a los territorios para mitigar el riesgo de deserción estudiantil en todos los niveles educativos.

Partiendo de ello, a continuación se hace una recopilación de las principales iniciativas de política pública que adquieren relevancia en el marco de la recuperación y aceleración de aprendizajes de niñas, niños y adolescentes del país, así como de formación y liderazgo docente, prevención del abandono escolar y apoyo a la gestión territorial. Estas iniciativas se dividen en dos subsecciones, a saber: (i) desarrollo de capacidades de los docentes para la transformación de prácticas pedagógicas y el mejoramiento de la calidad educativa; y (ii) fortalecimiento a la gestión para la prestación del servicio educativo y la implementación de estrategias de permanencia escolar.

2.1. Antecedentes en torno al desarrollo de capacidades de los docentes para la transformación de prácticas pedagógicas y el mejoramiento de la calidad educativa

2.1.1. Programa Todos a Aprender

El desarrollo de capacidades de los docentes se constituye como uno de los factores necesarios para el mejoramiento de la calidad en todos los niveles educativos. La evidencia empírica muestra que la calidad de los docentes de sus prácticas pedagógicas son el mayor predictor del desempeño de los estudiantes (Chetty, Friedman, & Rockoff, 2014). En ese sentido, en el marco del Plan Sectorial de Educación 2010 – 2014 *Educación de calidad, el camino para la prosperidad*, el Ministerio de Educación Nacional creó en 2012 el PTA como una medida costeo-efectiva para invertir en el desarrollo profesional de los docentes y a través de ello impactar el desempeño académico de los estudiantes del país en el corto, mediano y largo plazo.

Desde su creación en 2012, el PTA impulsó la formación de docentes de educación básica primaria en las áreas de lenguaje y matemáticas para el mejoramiento de sus prácticas pedagógicas y sus métodos de enseñanza. Para el caso de los docentes en ejercicio, el PTA se implementa por medio de un modelo en cascada, en el que los formadores instruyen a los tutores y éstos posteriormente forman y acompañan a los docentes para contribuir al mejoramiento de sus prácticas pedagógicas. Por su parte, los directivos docentes son formados y acompañados directamente por un grupo de formadores, quienes se concentran en desarrollar sus capacidades de liderazgo pedagógico.

Posteriormente en 2014, tras los hallazgos del estudio *Tras la Excelencia Docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos* (García, Maldonado, Perry, Rodríguez Orgales, & Saavedra, 2014), el Ministerio de Educación Nacional llevo a cabo una restructuración del programa y lanzó el Programa para la Excelencia Docente – Todos a Aprender 2.0, que fortaleció el PTA por medio de acciones específicas orientadas a la focalización de los recursos, los procesos de formación y la creación de incentivos para su retención.

Las acciones implementadas a través del PTA han sido consideradas como una de las prioridades de la política educativa en el largo plazo. Es por ello que, el Plan Decenal de Educación 2016 – 2026 *El camino hacia la calidad y la equidad*, establece el PTA como un mecanismo clave para cumplir el objetivo de contar con docentes de alta calidad que contribuyan a la generación de equidad y desarrollo, a través de la implementación de procesos de formación y acompañamiento permanente que permitan la transformación de las prácticas pedagógicas y que potencialicen el rol del docente en el proceso formativo del estudiante y la calidad educativa (Ministerio de Educación Nacional, 2017).

En ese sentido, con el propósito de dar continuidad a los procesos de fortalecimiento de las capacidades docentes, la Línea C *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos* del Pacto por la Equidad del PND 2018 - 2022 se contemplan acciones para el fortalecimiento del PTA, así como para su articulación con otras estrategias de mejoramiento de la calidad educativa y de cobertura que desde el sector se adelantan. En concordancia con lo anterior, en 2019 el Ministerio de Educación Nacional implementó procesos de formación a docentes del grado transición dada la importancia de promover la calidad del aprendizaje desde la educación inicial, e incluyó áreas adicionales de énfasis como las ciencias naturales. Esto a través de la selección y capacitación de tutores para el acompañamiento situado a docentes a lo largo del territorio nacional y la dotación de material pedagógico que contribuya a los aprendizajes de los estudiantes.

Si bien los procesos de fortalecimiento a las capacidades de los docentes se llevan a cabo habitualmente de forma presencial, con ocasión de la pandemia del COVID-19, el Gobierno declaró a través del Decreto Legislativo 417 de 2020⁶ el Estado de Emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por lo que, desde el Ministerio de Educación Nacional, se desarrolló una ruta de formación y acompañamiento para ser implementada con la mediación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con el apoyo de la plataforma Aprender Digital: Contenidos para todos, que cuenta con más

⁶ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

de 80.000 recursos y contenidos educativos para los procesos de aprendizaje a distancia para uso de docentes y estudiantes.

Lo anterior fue articulado con las orientaciones para el desarrollo de los procesos de aprendizaje en casa, el manejo del personal docente, directivo docente y administrativo, impartidas a través del Decreto Legislativo 470 de 2020⁷ y las Directivas 05⁸, 012⁹ y 21¹⁰ de 2020 del Ministerio de Educación Nacional en el marco de la pandemia, así como con la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), a través del Documento de Distribución SGP-46 de 2020 *Distribución parcial de las doce doceavas de la participación para educación (calidad matrícula y calidad gratuidad), vigencia 2020*¹¹, para educación por el orden de 187.976 millones de pesos, para garantizar la adquisición y entrega de material pedagógico, lo cual se sumó a la distribución de textos impresos del PTA en sedes focalizadas, y a las guías de trabajo elaboradas por los docentes y por el Ministerio de Educación Nacional a estudiantes con falta de acceso a medios virtuales (Ministerio de Educación Nacional, 2020g).

Además, reconociendo la importancia que tienen las habilidades socioemocionales en el aprendizaje de los estudiantes, en el marco del PTA se ha promovido la adoptación de la estrategia Emociones para la vida¹² que está dirigido a estudiantes de básica primaria, la cual cuenta con materiales educativos para estudiantes y docentes organizados secuencialmente y un componente de formación para que los docentes los implementen con sus estudiantes. De esta manera, el acompañamiento que se hace a los docentes no sólo está

⁷ Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la Prestación del servicio Público de educación preescolar, básica y media, dentro del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁸ Orientaciones para la implementación de estrategias pedagógicas de trabajo académico en casa y la implementación de una modalidad de complementario alimentario para consumo en casa.

⁹ Orientaciones adicionales a establecimientos educativos no oficiales para la prestación del servicio educativo en los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media, en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19.

¹⁰ Orientaciones para el desarrollo de procesos de planeación pedagógica y trabajo académico en casa como medida para la prevención de la propagación del Coronavirus (COVID-19), así como para el manejo del personal docente, directivo docente y administrativo del sector educación.

¹¹ El documento se encuentra disponible para consulta en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20p%C3%ADblicas/Documentos%20GFT/Distribuciones%20SGP/DD%20SGP-46-2020.pdf>

¹² Esta estrategia fue adoptada por la Secretaría de Educación de Bogotá durante entre 2017 y 2019. La evaluación de impacto hecha mostró mejora en las competencias socioemocionales de los estudiantes. Dados los resultados positivos alcanzados, el Ministerio de Educación Nacional hizo un convenio con la Secretaría para poder usar esta estrategia a nivel nacional.

dirigido a transformar sus prácticas pedagógicas en matemáticas y lenguaje, sino que las mismas deben considerar las habilidades socioemocionales.

2.1.2. Escuela de Liderazgo

En consideración de la importancia de formar no solamente a los docentes sino también a los directivos docentes, las Bases del PND 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* en su línea de *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos* del Pacto III reconoce a los directivos docentes del país como actores clave para el proceso de transformación educativa en los diferentes contextos en los que desarrollan su labor. Principalmente, dentro de los componentes del objetivo dos de la precitada Línea de las Bases del mencionado PND se reconoce como prioritario promover y posicionar a los directivos docentes fomentando su bienestar y promoviendo mejores prácticas pedagógicas teniendo en cuenta su papel como líderes y agentes de cambio en el camino hacia una mejor calidad educativa.

Es por ello, que el Ministerio de Educación Nacional creó la *Escuela de liderazgo para directivos docentes*, con el objetivo de beneficiar al menos 10.000 directivos docentes del país y promover comunidades de aprendizaje que indaguen y promuevan prácticas exitosas sobre gestión escolar; esto incluye las prácticas de liderazgo en gestión personal para la autoconciencia, manejo de las emociones, comunicación asertiva, trabajo colaborativo y gestión pedagógica. Igualmente, se brindan orientaciones para fortalecer la dirección de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), para fomentar la cultura de la evaluación, la gestión administrativa y comunitaria para construir redes y comunidades de aprendizaje (Ministerio de Educación Nacional, 2020e). Esta estrategia busca promover prácticas exitosas para la dirección escolar con el apoyo de las secretarías de educación, y actores del ámbito local, nacional e internacional (Fundación Empresarios por la Educación [FEXE] - Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura [OEI], 2020). En lo que va de 2021, más de 4.000 directivos docentes han sido beneficiados mediante acciones desarrolladas en el marco de la escuela de liderazgo.

2.1.3. Evaluación de los aprendizajes

El fin último del desarrollo de las capacidades de los docentes es promover mejoras en los aprendizajes de los estudiantes, por lo que es necesario hacer seguimiento a sus resultados. Si bien el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) ha desempeñado esta tarea a partir de la aplicación periódica de las pruebas Saber, el país no cuenta con una nueva aplicación de las pruebas Saber 3°, 5° y 9° desde 2017, por lo que se ha estado trabajando en el desarrollo de una nueva versión de las pruebas a partir de la revisión de marcos conceptuales y la actualización de las matrices de referencia.

En noviembre de 2019 se aplicó el piloto muestral de las Pruebas Saber 3°, 5° y 9° Calendario A. Este piloto, además de fortalecer la alineación de las diferentes Pruebas Saber en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Estandarizada de la Educación (SNEE), incorporó lo siguiente: (i) prueba de escritura para los grados 5° y 9°, que evalúa la producción textual en el área de lenguaje (respuesta construida por el estudiante) a partir de una pregunta abierta; (ii) prueba de acciones y actitudes ciudadanas; y (iii) tres cuestionarios auxiliares (Habilidades Socioemocionales, Factores Asociados y Socioeconómico).

Si bien, la Línea C *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos* del *Pacto por la equidad*¹³ del PND 2018 – 2022 plantea dentro del indicador *Restructuración de las pruebas Saber 3°, 5° y 9°* la necesidad de llevar a cabo una aplicación censal de estas pruebas, la suspensión de actividades presenciales a raíz del COVID-19 ha generado múltiples dificultades para su ejecución a nivel nacional. Por lo anterior en 2021 se trabajó el desarrollo y aplicación de las pruebas Saber 3°, 5°, 7° y 9° en el segundo semestre del año, mediante la selección de una muestra probabilística y representativa de las instituciones educativas del país. En este sentido, se decidió incluir el pilotaje de grado 7° para tener una medición más completa de los diferentes ciclos educativos. Se seleccionó una muestra nacional que permitirá la generación de resultados sobre agregados nacionales y regionales. Adicionalmente, se plantea la realización de un estudio de trayectorias que consiste en realizar seguimiento en el tiempo a algunas de las instituciones y estudiantes seleccionados en la muestra.

Por otra parte, como medida de choque ante la interrupción del proceso formativo a raíz de la pandemia del COVID-19, durante el 2020 el Icfes y el Ministerio de Educación Nacional crearon Evaluar para avanzar 3° a 11° como una forma de realizar seguimiento a las brechas y oportunidades de trabajo continuo. La estrategia es completamente voluntaria y se ofrece en modalidad en línea, a computador sin conexión a internet y papel para el caso que el estudiante no tenga acceso a computador o acceso a internet. Los docentes pueden evaluar los aprendizajes en matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales e inglés, permitiendo medir la posible pérdida en los aprendizajes a causa de la pandemia para la cual además ofrece tres cuestionarios auxiliares para los estudiantes: desarrollo de las habilidades socioemocionales, contexto socioeconómico y contexto de aprendizaje durante la crisis sanitaria. La herramienta genera reportes de resultados a nivel de estudiante, salón de clase y pregunta con el porcentaje de respuestas correctas por componente evaluado y

¹³ Ley 1955 de 2019 “(...) Artículo 3. Pactos del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, concepto que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa. (...)”.

así saber exactamente en que está fallando el estudiante y así poder diseñar estrategias para remediar la pérdida de aprendizaje (Icfes, 2020).

Los resultados de la aplicación de estos instrumentos de valoración permiten que los docentes conozcan cuáles son las fortalezas y debilidades de cada uno de sus estudiantes en cada una de las competencias y componentes valorados. De esta forma, son un insumo importante para establecer los niveles de aprendizaje alcanzados, que junto con otras herramientas de apoyo facilita la definición de estrategias específicas para el fortalecimiento de los aprendizajes, particularmente en aquellos aspectos en que se detecten las mayores debilidades.

2.2. Antecedentes relacionados con el fortalecimiento a la gestión para la adecuada prestación del servicio educativo e implementación de estrategias de permanencia escolar

Con el objetivo de mejorar la prestación del servicio y partiendo del esquema descentralización sobre el cual opera el sistema educativo colombiano, el Gobierno nacional ha establecido como una de las prioridades del sector la articulación entre los diferentes niveles de gobierno para la adecuada implementación de las políticas públicas del sector. Esto se evidencia en acciones como la creación de la escuela de secretarías de educación, la construcción del Observatorio Nacional de Trayectorias educativas para el seguimiento persona a persona y gestión de la información de los estudiantes matriculados en el sistema educativo, y el fortalecimiento de la operación del PAE a nivel territorial, entre otros¹⁴.

2.2.1. Escuela de secretarías de educación

Con el objetivo de avanzar en el fortalecimiento de las capacidades territoriales para la gestión del sector educativo el Ministerio de Educación Nacional ha venido adelantando la estrategia *Escuela de Secretarías de Educación*. A través de esta estrategia se ha contribuido a la consolidación de equipos territoriales que gestionen de manera adecuada la política educativa con una perspectiva territorial articulada con los lineamientos generados desde Gobierno nacional. Esto a través de acciones específicas en cuatro ejes estratégicos que incluyen: (i) asistencia, diálogo y construcción colectiva; (ii) cooperación entre pares; (iii) gestión de contenidos de valor; y (iv) gestión de Información.

A partir de esto, se han logrado avances como la escuela virtual de secretarías, que ha puesto a disposición de los actores del sector educativo una plataforma con información

¹⁴ Si bien el Ministerio de Educación Nacional cuenta con estrategias adicionales para el fortalecimiento a la gestión territorial y la prevención de la deserción, se abordan específicamente aquellas estrategias que están contempladas dentro del Programa por Resultados

relevante para el fortalecimiento de su gestión, a través del fácil acceso a cifras clave del sector, la generación de procesos de inducción al sector educativo, la generación de contenidos relevantes para el mejoramiento de capacidades de gestión, la apertura de un canal de asistencia técnica y la socialización de experiencias exitosas y buenas prácticas en cuanto a la gestión educativa.

2.2.2. Observatorio de Trayectorias Educativas

Como parte de los procesos de gestión de la información sobre deserción estudiantil y la articulación entre los gobiernos locales y nacionales para la implementación de estrategias de prevención de la deserción, el PND 2018 – 2022 incluyó en su línea *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos* en el objetivo dos *Brindar una educación con calidad y fomentar la permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media* la creación de un observatorio que brinde información valiosa para el fortalecimiento de la ruta de acceso y permanencia, el mejoramiento de los programas existentes, y el acompañamiento técnico a las entidades territoriales para la búsqueda de niñas, niños y adolescentes por fuera del sistema escolar.

En respuesta a lo anterior, durante el año 2020, el Ministerio de Educación Nacional creó el Observatorio de Trayectorias Educativas como una herramienta para facilitar el análisis y seguimiento de la deserción en educación preescolar, básica y media en el país. El Observatorio centraliza la información estadística de permanencia estudiantil a partir de los datos disponibles en los sistemas de información del Ministerio de Educación Nacional y la información generada en los departamentos, lo que permite explicar la deserción a nivel territorial y a partir de ello generar estrategias preventivas con enfoque diferencial.

Si bien el Observatorio de Trayectorias Educativas ha permitido avanzar en la tarea de generación de análisis y alertas tempranas de deserción a nivel nacional, la crisis generada por la pandemia de COVID-19 ha revelado la importancia de contar con información mucho más detallada por parte de los territorios para caracterizar las necesidades de la población estudiantil, por lo que es necesario realizar esfuerzos adicionales y apoyar a las secretarías de educación en el uso de información para la prevención del abandono escolar.

2.2.3. Nuevo Programa de Alimentación Escolar

El PAE es considerado como una de las estrategias más importantes del sector educativo para promover el acceso y la permanencia de los estudiantes matriculados en establecimientos educativos oficiales. Desde sus inicios, el PAE ha estado enfocado en la entrega de un complemento alimentario a las niñas, niños y adolescentes que hacen parte de la matrícula oficial del país, y cuyo objetivo principal es contribuir a su desarrollo integral y

a la adopción de hábitos saludables de alimentación (La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], 2018).

En el marco del PND 2010 – 2014 *Prosperidad para todos*, expedido mediante la Ley 1753 de 2015, el Ministerio de Educación Nacional asumió la administración del PAE, que antes estaba a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y con ello la responsabilidad de: (i) establecer las condiciones y lineamientos para su operación; (ii) articular el programa a nivel nacional y territorial a través de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC); y (iii) cofinanciar el programa y acompañar su seguimiento y monitoreo. No obstante, de conformidad con lo señalado por la Contraloría General de la República (CGR) (Velazquez, Andrade, Daza, Camargo, & Loaiza, 2016) y con las recomendaciones realizadas por el Banco Mundial en el Diagnóstico Nacional de PAE de 2018 (Banco Mundial , 2018), se evidenció la necesidad de establecer una institucionalidad para el programa con el objetivo de fortalecer su gestión a nivel territorial.

En ese sentido, las Bases del PND 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* en su línea *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos*, contempla como una de sus estrategias la reforma al PAE con el objetivo de otorgarle una institucionalidad que le permitiera entre otros aspectos, ampliar la cobertura con criterios técnicos de focalización, incrementar la asignación presupuestal, fortalecer la territorialidad, optimizar los recursos y garantizarla calidad y la continuidad a lo largo del año escolar (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019). Partiendo de ello, el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019¹⁵, creó la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar Alimentos para Aprender (UAPA), como una entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional que es ahora la encargada de fijar y desarrollar la política de alimentación escolar en el país (Ministerio de Educación Nacional, 2020c).

Si bien, desde su creación la UAPA se ha encargado de asumir la gestión asociada a la ampliación de cobertura del PAE, la suspensión de actividades presenciales en establecimientos educativos con ocasión de la pandemia del COVID-19 ha significado un reto importante para la operación del programa, por lo que con el fin de apoyar el estado nutricional de los estudiantes de colegios oficiales, la UAPA expidió las resoluciones 006 y 007 de 2020¹⁶, mediante las cuáles se modificaron de manera transitoria los Lineamientos técnicos – administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del PAE (Ministerio de

¹⁵ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*.

¹⁶ La resolución 006 estableció condiciones mínimas para que el PAE se brindara a niños, niñas, adolescentes y jóvenes matriculados en el sector oficial durante el estado de emergencia económica, social y ecológica; mientras que la resolución 007 estableció las modalidades de suministro del PAE para la atención en casa, incluyendo: ración industrializada, ración para preparar en casa y bono alimentario.

Educación Nacional, 2020a). Esto facilitó el desarrollo una estrategia para la continuidad en la entrega del PAE, inclusive durante las semanas establecidas como receso escolar. Esta estrategia contempla la entrega de raciones industrializadas, raciones para preparar en casa y bonos alimenticios, para lo cual además se aseguraron recursos adicionales desde el SGP durante 2020.

A pesar de que estas medidas han contribuido a dar continuidad a la provisión del complemento alimentario para los estudiantes del país, aún existen retos importantes en términos de la recopilación y análisis de información de beneficiarios del programa que permita optimizar su operación a lo largo del territorio nacional. En ese sentido, el Decreto 218 del 14 de febrero de 2020¹⁷, establece como una de las funciones de la UAPA el diseño y gestión de un sistema de información para el PAE que se articule con los sistemas de información públicos que capturen datos relevantes para la política de alimentación escolar (Ministerio de Educación Nacional, 2020c).

3. JUSTIFICACIÓN

A lo largo de la historia han ocurrido eventos que han generado la interrupción de los procesos de aprendizaje como desastres naturales, crisis financieras o económicas y guerras. Sin embargo, la magnitud y escala de la emergencia ocasionada en los procesos educativos por la pandemia del COVID-19 no tiene precedentes. La actual emergencia obligó a la mayoría de los establecimientos educativos del mundo a suspender sus actividades presenciales de manera casi simultánea. Por lo anterior, se estima que los resultados de los aprendizajes se verán afectados significativamente, no sólo por la suspensión de actividades presenciales en los establecimientos educativos sino por la dificultad derivada de la continuidad de los procesos de aprendizaje en casa, así como la falta de recursos educativos como terminales y conectividad, en especial en las poblaciones más vulnerables y en las zonas más apartadas (Banco Mundial, 2020).

En consecuencia, los efectos de la crisis originada por la pandemia del COVID-19 para el sistema de capital humano se han manifestado en diferentes escalas, incluyendo, de manera particular, las trayectorias educativas de niñas, niños y adolescentes. En el caso de la educación preescolar, básica y media las principales consecuencias se han evidenciado en el cierre temporal de los establecimientos educativos y la adopción inmediata de modelos pedagógicos de aprendizaje a distancia. Si bien este tipo de medidas tuvieron, en principio,

¹⁷ Por el cual se establece la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender.

el objetivo mitigar el alto riesgo de contagio propio de la pandemia, también implican una serie de efectos adversos sobre el aprendizaje de los estudiantes (Banco Mundial, 2020).

La transición repentina a estrategias educativas basadas en metodologías virtuales y trabajo académico en casa puede afectar la calidad del aprendizaje de los estudiantes según sus condiciones socioeconómicas. De acuerdo con los datos del Icfes, del total de estudiantes de quinto grado que presentaron la prueba Saber 3°, 5° y 9° en 2017, solo el 49 % tiene acceso a internet, 52 % tiene acceso a computador y solo un 37 % tiene acceso a estos dos medios de aprendizaje (Icfes, 2017). Este tipo de desigualdad se convierte en una barrera de aprendizaje que afecta el proceso educativo, sobre todo de las niñas, niños y adolescentes que residen en áreas rurales y cuentan con escasa conectividad, por ejemplo, en departamentos como Vaupés, en el cual apenas un 2,9 % de los estudiantes entre 5 y 18 años cuentan con internet (DANE, 2020).

Sumado a ello, se encuentra la poca disponibilidad de tiempo y en algunos casos la falta de competencias de los padres de familia y cuidadores para orientar y acompañar el proceso educativo de los estudiantes. Se estima que la dinámica del teletrabajo, las labores del hogar y las carencias económicas de los hogares pueden causar que el tiempo dedicado al acompañamiento en los aprendizajes no sea suficiente. Adicionalmente, la diferencia en el nivel educativo de los padres juega un rol importante (OEI, 2020). Esto puede tener graves implicaciones sobre las brechas de aprendizaje, sobre todo cuando diversos estudios muestran que los estudiantes con mayor rezago educativo (en el caso colombiano los estudiantes con mayores carencias socioeconómicas), son los que requieren de mayor refuerzo personal e individualizado (Goofman, Melkers, & Pallais, 2019).

Por otra parte, es necesario añadir que los efectos que se pueden derivar a raíz de la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19 van más allá de la interrupción temporal de las clases presenciales, ya que pueden propiciar dinámicas que causen un incremento en el riesgo de deserción del sistema educativo. El hecho de que niñas, niños y adolescentes no puedan asistir a los establecimientos educativos, puede convertirse en un factor detonante para otro tipo de problemáticas y riesgos psicosociales como el maltrato intrafamiliar, el embarazo adolescente, la explotación sexual, el trabajo infantil y, especialmente en el caso colombiano, el reclutamiento forzoso por parte de grupos al margen de la ley (Minardi, Hares, & Crawfurd, 2019).

Así las cosas, contrarrestar los efectos que la situación generada por la pandemia del COVID-19 ha causado y puede tener a futuro sobre el sistema educativo, implica esfuerzos no solamente para procurar que los estudiantes puedan regresar a los establecimientos educativos en el menor tiempo posible, sino para que puedan retomar adecuadamente sus procesos de aprendizaje en condiciones de calidad. Esto último, en consideración de que la

suspensión en la educación presencial puede generar afectaciones en el aprendizaje de los estudiantes que perduren incluso hasta después de que los establecimientos educativos hayan retomado sus actividades presenciales.

Para responder a esta problemática, se propone la implementación del Programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales, y los aprendizajes (Promise), el cual se implementará parcialmente a través de un préstamo de la banca multilateral basado en desembolsos por resultados, que le permitirá al sector educación desarrollar acciones concretas para acelerar la recuperación en los aprendizajes, promover el bienestar socioemocional de niñas, niños y adolescentes y garantizar la continuidad de sus trayectorias educativas. El cumplimiento de estas acciones será verificado a través de indicadores claramente medibles y comprobables relacionados con la problemática estructural descrita, lo que generará incentivos adicionales dentro del Gobierno nacional, entidades territoriales y EE.

3.1. Justificación técnica

3.1.1. Afectaciones en la calidad educativa e insuficientes capacidades de los docentes para para la adopción prácticas pedagógicas que promuevan la aceleración y recuperación de aprendizajes

A raíz de la pandemia del COVID – 19, en Colombia y en la mayoría de los países del mundo se tomó la medida de suspensión de actividades presenciales en los establecimientos educativos. Esto conllevó a la adopción progresiva de un esquema de enseñanza virtual que se convirtió en un reto para los estudiantes y los profesores del país. Según la ECV 2020, solo el 58 % de los colombianos entre los 5 y 21 años tiene acceso a internet, lo que deja a una gran parte de estudiantes sin este importante servicio en un contexto en el que la mayoría de los procesos de enseñanza se hicieron de manera virtual (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020).

Lo anterior ha tenido efectos sobre la calidad educativa y esto se evidencia en que el 61 % de la población entre los 5 y 21 años que continuó sus procesos de aprendizaje durante el 2020 afirma que la calidad de la educación empeoró y sólo un 4 % afirmó que mejoró. La percepción negativa aumenta a 66 % para la población entre los 5 y 16 años de zonas rurales del país (Tabla 1).

Tabla 1. Percepción sobre la calidad educativa en tiempos del COVID-19

	5 a 16 Años	17 a 21 Años	Total
Mejoró	4 %	3 %	4 %
Se mantuvo igual	33 %	38 %	34 %
Empeoró	61 %	57 %	61 %
No sabe	2 %	2 %	2 %

Fuente: DANE (2020).

Por otra parte, los resultados del examen Saber 11 ° aplicado en 2020, evidencian las pérdidas en los aprendizajes a raíz de las medidas tomadas para mitigar los contagios del COVID-19. Luego de varias postergaciones y de distintas metodologías de aplicación, los puntajes globales evidencian una disminución en la calidad educativa. El puntaje global de los estudiantes sin acceso a internet cayó 3 puntos, y la brecha en los puntajes globales pasó de 30 a 32 puntos con respecto a los estudiantes que cuentan con acceso a internet; de igual forma en el año 2020 la brecha en los puntajes globales entre instituciones educativas oficiales con respecto a las privadas creció en 5 puntos (Laboratorio de Economía de la Educación, 2021). Finalmente, de acuerdo con el informe nacional de resultados de Saber 11 ° para el año 2020, entre 2017 y 2020 el promedio del puntaje global de zona rural del sector oficial pasó de 236 a 225 puntos, evidenciando de esta forma una caída en los resultados de la calidad educativa (Icfes, 2018).

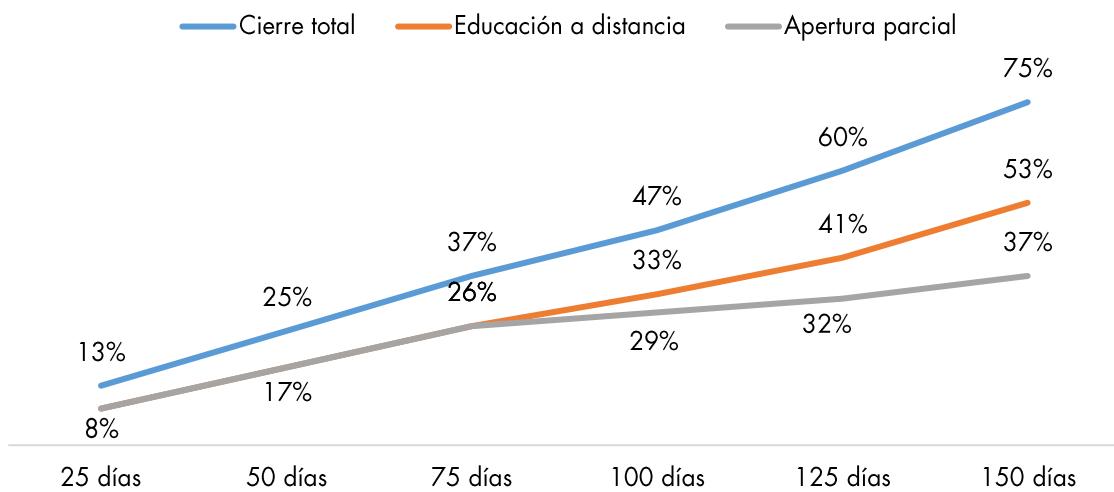
No obstante, es pertinente señalar que desde el 2017 no se aplica la prueba Saber 3 °, 5 ° y 9 °, por lo que se hace difícil medir el impacto en la pérdida de aprendizaje para la población estudiantil de educación básica y media. Los bajos resultados registrados en las pruebas estandarizadas podrían atribuirse a la falta de acompañamiento por parte de los docentes, dado que como lo muestran las pruebas PISA de 2018 el 48% de los rectores de EE oficiales del país considera que sus docentes no tienen habilidades técnicas y pedagógicas necesarias para integrar dispositivos digitales a los procesos de enseñanza (Icfes, 2018), lo que revela la importancia de implementar acciones que contribuyan a la transformación de las prácticas pedagógicas de los docentes.

Ahora bien, debido a las desigualdades en las condiciones de vida de los estudiantes, el impacto de la pandemia del COVID-19 no es igual en todos los grupos poblacionales. En el grupo de estudiantes que estudian bajo el calendario A, las mayores disminuciones en los resultados del examen Saber 11 ° se presentaron en la población migrante, dado que el puntaje global sufrió una disminución de 9 puntos en comparación con 2019. Por su parte, la disminución en el puntaje global de los estudiantes pertenecientes a grupos étnicos fue de 24 puntos.

Similarmente, los efectos en los aprendizajes sólo se pueden analizar a mediano y largo plazo. Frente a este punto es necesario indicar que, el Banco Mundial ha hecho estimaciones iniciales usando información de las condiciones del hogar de los estudiantes a través de un índice basado en la disponibilidad de dispositivos, conexión a internet, materiales, espacio y educación de los miembros del hogar en las que analiza la posible pérdida en los aprendizajes en tres escenarios posibles: cierre total, educación a distancia y apertura parcial. En el escenario de interrupción total de la educación por el cierre de las escuelas, los estudiantes hubieran perdido el 37 % de los aprendizajes del año entre marzo y julio del año 2020 y hasta el 75 % para diciembre de ese mismo año. Por otra parte, en el escenario de educación a distancia (que involucra la provisión del servicio a través de medios como el internet, la televisión o la radio), se estima que los estudiantes podrían haber alcanzado un 52 % de pérdidas en el aprendizaje al finalizar el año 2020; mientras que, bajo el modelo de alternancia educativa, la pérdida de aprendizajes anuales estimada se reduciría al 37 % (Gráfico 1).

Cabe aclarar que, los efectos de las medidas implementadas a raíz de la pandemia afectan en mayor magnitud a la población vulnerable. En este sentido, los cálculos del Banco Mundial muestran que las pérdidas en el aprendizaje del quintil más pobre de la población duplicarían a los del quintil más rico (49 % y 25 % respectivamente), por lo que los estudiantes más perjudicados serían los que residen en zonas rurales del país o en departamentos con menores niveles de desarrollo económico (Banco Mundial, 2020).

Gráfico 1. Pérdida de aprendizaje acumulada estimada para 5º grado



Fuente: extraído de Impactos de la crisis del COVID-19 en educación y respuestas de política en Colombia – Banco Mundial (2020).

Nota: ^(a) Los datos presentados en el gráfico se calculan sobre los aprendizajes de un año.

Así las cosas, los docentes están llamados a cumplir un rol clave en el proceso de recuperación de aprendizajes a partir de la adaptación de sus prácticas pedagógicas a los esquemas actuales de aprendizaje y principalmente a las necesidades de los estudiantes. No obstante, los datos recolectados en el marco de las pruebas PISA de 2018, evidencian que el 48 % de los rectores de colegios públicos en el país consideraba que sus docentes no tenían las habilidades técnicas y pedagógicas para incorporar los dispositivos digitales en la enseñanza, lo que puede haber afectado la calidad de la educación incluso para los estudiantes que cuentan con conectividad.

Adicionalmente, los hallazgos del Banco Mundial en su informe Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia muestran que existe una brecha de las capacidades de los docentes que puede afectar implementación de estrategias de recuperación de aprendizajes. Esto se atribuye en primer lugar a que los estudiantes que ingresan a la profesión docente generalmente tienen puntajes en las pruebas estandarizadas significativamente más bajos que los del promedio de estudiantes (Banco Mundial, 2021). Lo anterior se evidencia, por ejemplo, al analizar los resultados de lectura crítica de las pruebas Saber Pro de 2018, en donde se encuentra que el puntaje promedio de los profesionales de las áreas de educación fue de 142¹⁸, lo que los ubicó en el puesto 17 entre 19 áreas del conocimiento, mientras que en la prueba de razonamiento cuantitativo el puntaje promedio fue de 133, ubicándolos en el último puesto (Icfes, 2018).

Por otra parte, existe un sesgo de selección en las asignaciones de los docentes a las instituciones educativas, dado que los docentes con mejores competencias tienden a estar vinculados a las Instituciones educativas de mejor desempeño, lo que puede causar que los territorios más afectados por los efectos de la pandemia del COVID -19 tiendan a presentar mayores rezagos en cuanto a la recuperación de aprendizajes de los estudiantes, dado que, son los docentes quienes tienen la mayor responsabilidad en este proceso (Banco Mundial, 2021).

Finalmente, a pesar de que a través del PTA se han realizado esfuerzos importantes para fortalecer las capacidades de los docentes, las evaluaciones al programa han demostrado que a pesar de que este programa cumple con la mayoría de sus objetivos en cuanto a la mejora en el desempeño académico de los estudiantes (Dueñas Herrera, Escobar Escobar, Godoy Mateus, & Duarte Rodriguez, 2018), aún existen retos asociados al aumento de aplicaciones directas desde el aula de clase que se adapten a las necesidades de los estudiantes (García, 2018) y que son clave para el proceso de recuperación de aprendizajes.

¹⁸ La media de referencia considerada dentro del examen Saber Pro es 150 puntos con una desviación estándar de 30 puntos.

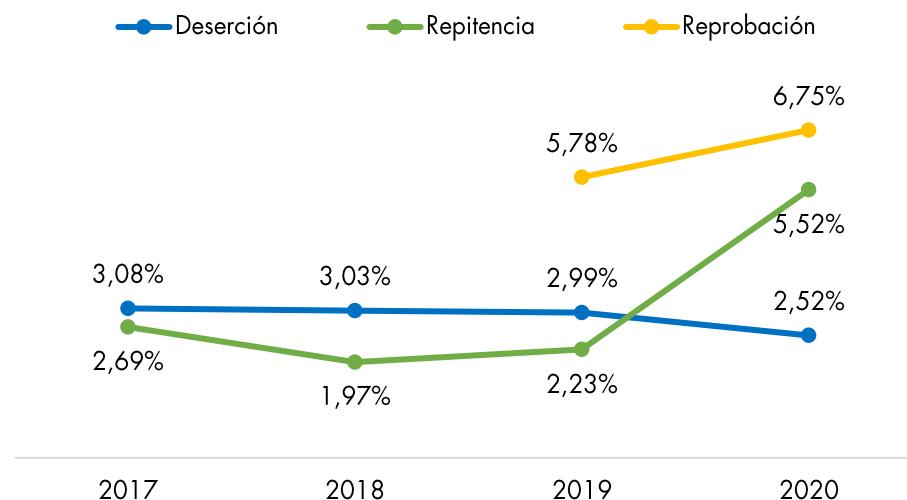
3.1.2. Afectaciones en la permanencia y reducida capacidad de gestión de los gobiernos locales para mitigar el riesgo de deserción escolar

La emergencia ocasionada por la pandemia del COVID-19 implicó la interrupción y la modificación del proceso formativo de millones de estudiantes a nivel nacional. Según la ECV de 2020, de los casi 14 millones de niñas, niños y jóvenes entre los 5 y 21 años, el 21 % no asistió a algún centro educativo ya sea colegio o institución de educación superior (IES). De ese grupo, el 12 % afirmó que la razón de no asistencia fue a causa del COVID-19, cifra que asciende al 30 % si sólo se analiza la población entre los 5 y 16 años. Adicionalmente, el 12 % de los no asistentes entre los 5 y 16 años no asistieron por falta de interés o gusto por la educación, razones que pueden ser resultado del incremento en vulnerabilidades y riesgos psicosociales ocasionados por la pandemia.

Al analizar la no asistencia por zona urbana y rural se encuentra que el 33 % de los niños, niñas y adolescentes de zonas urbanas desistieron de ir al colegio a raíz de la pandemia, mientras en la zona rural esta causa de inasistencia fue del 24 % (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020). Cabe señalar que la interrupción de los procesos de aprendizaje presenciales tiene importantes efectos en las condiciones de vida de los hogares y en la definición de los proyectos de vida de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. De acuerdo con información de estadísticas vitales, el número de nacimientos con edad de la madre entre 14 y 19 años se incrementó en 17,4 % en el primer trimestre de 2021 en comparación con el mismo periodo de 2020 (DANE, Informe Estadísticas Vitales, 2021), lo cual representa un incremento importante en el número de embarazos adolescentes, que pueden ser a causa del riesgo generado por la suspensión de actividades presenciales en los establecimientos educativos en el marco de la pandemia.

La eficiencia del sector educativo también se vio afectada por la pandemia de COVID-19 (Gráfico 2). Según cifras del Ministerio de Educación Nacional, la tasa de repitencia pasó de 2,23 % en 2019 a 5,52 % en 2020. Al analizar este fenómeno por nivel educativo, se encuentra que el mayor aumento se presentó en la básica secundaria, pasando de 3,11 % en 2019 a 7,87 % en 2020. Adicionalmente, la reprobación también aumentó en todos los niveles pasando a 6,75 % en 2020 con respecto a 5,78 % en 2019 (Ministerio de Educación Nacional, 2020i), lo que a la luz de los datos de inasistencia escolar podría provocar un aumento de la deserción estudiantil en el futuro.

Gráfico 2. Deserción, reprobación y repitencia en la educación preescolar, básica y media 2017 - 2020



Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Datos extraídos del Simat (2020).

Si bien la tasa de deserción intra-anual disminuyó para el 2020, no fue así para todos los niveles educativos, dado que la deserción en educación media pasó de 2,53 % a 3,04 %. Adicionalmente, la tasa de supervivencia para 2019 fue del 57 %, lo que quiere decir que del total de estudiantes que ingresaron a educación básica primeria en 2019 un 43 % no culminará el nivel de media de manera satisfactoria.

Lo anterior supone un reto importante para las Entidades Territoriales en términos de acelerar el restablecimiento de las actividades presenciales y fortalecer el seguimiento a la población matriculada en el sistema educativo. Si bien con corte del 8 de octubre de 2021 el 90,6 % de las sedes educativas del país se encontraban desarrollando actividades presenciales, aproximadamente un 27 % de los estudiantes matriculados siguen sin retornar, por lo que se requiere realizar esfuerzos adicionales a nivel territorial que permitan avanzar a un 100 % en la presencialidad (Ministerio de Educación Nacional, 2020i).

En lo que respecta a estrategias específicas de permanencia estudiantil como el PAE, las evaluaciones de resultados y operaciones que se han realizado hasta el momento muestran de manera consistente que el programa tiene efectos deseables en términos de cobertura, deserción y asistencia escolar. En particular, la evaluación desarrollada por el Centro Nacional de Consultoría en 2020 evidencia que para 2019 el 96 % de las sedes educativas del país recibían algún tipo de alimentación escolar y que adicionalmente el recibir alimentación escolar reduce la probabilidad de ausentarse de los establecimientos educativos y de desertar en un 16 % y un 12 % respectivamente (Centro Nacional de

Consultoría, 2020). A pesar de ello, la Procuraduría General de la Nación en sus informes de seguimiento al PAE de 2016 y 2017, evidenció que existen algunas limitaciones y brechas operativas que dificultan el monitoreo, seguimiento y la gestión territorial del PAE, específicamente en lo que respecta a la ausencia de un sistema de información eficiente que asegure la calidad de la información requerida para su adecuado funcionamiento (Procuraduría General de la Nación, 2018).

De otra parte, cabe señalar que, la UAPA y el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo del Banco Mundial, han avanzado en el desarrollo progresivo de un Ecosistema de información denominado SiPAE que responda a las necesidades de monitoreo, evaluación y fortalecimiento del PAE a nivel territorial. Este ecosistema se encuentra en una etapa de desarrollo inicial, por lo que aún no cuenta con cuatro subsistemas requeridos para su adecuado funcionamiento y operación. Estos subsistemas incluyen: (i) un subsistema de gestión de beneficiarios y seguimiento a raciones que se articule con el Simat y que permita hacer seguimiento individualizado a la entrega de raciones; (ii) un subsistema de gestión y evaluación que recopile los procesos administrativos, financieros, legales y técnicos asociados a la operación del PAE; (iii) un subsistema para el control social y la participación ciudadana; y (iv) una aplicación que permita que los usuarios puedan acceder de manera rápida al ecosistema de información.

3.2. Justificación económica y social

Tal como se ha mencionado anteriormente, el programa bajo el cual se estructuró el instrumento de crédito propuesto permitirá generar beneficios económicos derivados de la implementación de acciones e incentivos adicionales para el mejoramiento de la calidad educativa, así como para la permanencia y gestión escolar, como respuesta a los efectos negativos en la educación derivados de la pandemia del COVID-19. Con el propósito de evaluar la conveniencia de la implementación del Programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales, y los aprendizajes (Promise), se realizó el análisis costo-beneficio que se presenta a continuación.

3.2.1. Análisis Costo - beneficio

Los beneficios potenciales del programa se calcularon sobre la premisa de que el tiempo de escolarización genera acumulación de aprendizajes que, a su vez, contribuyen a la acumulación de capital humano. Cuanto mayor capital humano acumula un individuo durante su vida, mayor es su productividad y mayores sus ingresos futuros (Patrinos, 216).

La crisis causada por la pandemia del COVID-19 ocasionó una disrupción en la consecución de estos beneficios de la educación, dada la afectación del tiempo de

escolarización que generó la suspensión de actividades presenciales en los establecimientos educativos. Las estimaciones del Banco Mundial indican que, en 2020 en Colombia, la pobreza de aprendizajes se incrementó como resultado de la emergencia, especialmente en los niños, niñas y adolescentes en las regiones más pobres y/o rurales. Por lo anterior y dado que el Programa pretende apoyar la recuperación de estos aprendizajes, las estimaciones de los beneficios buscan cuantificar el cambio esperado en los ingresos futuros en sus beneficiarios potenciales. De otro lado, es pertinente mencionar que se consideran como beneficiarios potenciales a los estudiantes actualmente matriculados en establecimientos educativos localizados en ETC ubicadas en regiones rezagadas y los cuales se han priorizado para los propósitos del Programa.

Para el análisis de beneficios se siguieron cuatro pasos, a saber: (i) estimación de la productividad de los establecimientos educativos; (ii) estimación de posibles pérdidas de aprendizaje y deserción; (iii) estimación de los efectos potenciales sobre los años de escolarización ajustados al aprendizaje (LAYS, por sus siglas en inglés *Learning Adjusted Years of Schooling*); y (iv) cálculo del valor presente neto (VPN)¹⁹ de la pérdida de ingresos futuros.

En resumen, las pérdidas estimadas de escolaridad y aprendizaje de la cohorte de estudiantes actualmente matriculados en los establecimientos de educación primaria ubicados en ETC priorizadas se convirtieron en posibles ganancias recuperadas en la productividad futura. Específicamente, se calcularon cuántos LAYS se habrían perdido como resultado de la emergencia. Este cálculo arroja el número de años de escolarización que se esperaría recuperar como resultado del Programa. En este sentido, dado que por cada año de escolarización se incrementa el retorno de la educación y, con ello, los ingresos futuros, la reducción estimada en LAYS se tradujo luego en ingresos futuros utilizando estimaciones del retorno esperado de un año de escolaridad y estimaciones de ingresos mensuales promedio en Colombia.

Finalmente, para estimar el beneficio a largo plazo en VPN, se asumió que todos los estudiantes actualmente matriculados ingresan al mercado laboral en promedio en 10 años y tienen una vida laboral de 45 años. Se utilizó una tasa de descuento del 5 %. Estos resultados también se ajustaron para considerar la tasa de supervivencia de adultos esperada y el hecho de que no todos los trabajadores siempre tendrán un empleo remunerado. Como resultado, el beneficio estimado a valor presente para la Nación es de USD 836 millones

¹⁹ El VPN se calcula como la suma de los beneficios en cada año a los que se les aplica una tasa de descuento para presentarlos en valores presentes.

(3,2 billones de pesos), en un escenario intermedio (Tabla 2), o el equivalente a USD 1.297 de ingresos adicionales por cada estudiante beneficiado del programa.

Para la identificación de costos, se estableció como criterio inicial que el desarrollo del Programa requiere apropiaciones presupuestales por parte del Ministerio de Educación Nacional y la UAPA, USD 80 millones para los cuatro años de operación. Bajo el supuesto de que se mantenga un 80 % de la matrícula actual de las ETC focalizadas, al llevar el valor presente la inversión requerida para el Programa, se generaría una inversión de USD 116 por cada estudiante beneficiado. Bajo el escenario intermedio, a valor presente para la Nación esto implica un valor presente neto de la inversión por estudiante beneficiado de USD 1.182 (Tabla 2).

Tabla 2. Beneficios esperados en diferentes escenarios (USD de 2020)

Escenarios	Optimista	Moderad o	Pesimista
Recuperación del aprendizaje	70 %	60 %	50 %
VPN de ingresos adicionales de por vida para todos los estudiantes (Beneficios totales)	836.086. 975.434. 412	696.738. 639	866
VPN de ingresos adicionales de por vida por estudiante (Beneficios por estudiante)	1.514	1.297	1.081
VPN del costo por estudiante	116	116	116
Valor presente neto de la inversión por estudiante	1.398	1.182	966

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2021).

Por otra parte, con el fin de considerar diferentes escenarios para los resultados presentados, se realizó un análisis de sensibilidad para aumentar el rango de confianza mediante la estimación de la variabilidad de los supuestos claves, específicamente, la efectividad en la recuperación de los aprendizajes del Programa propuesto:

- (i) El escenario pesimista, donde se recuperan el 50 % de los aprendizajes perdidos en términos de LAYS.
- (ii) El escenario moderado, donde se recuperan el 60 % de los aprendizajes perdidos en términos de LAYS.
- (iii) El escenario optimista, donde se recuperan el 70 % de los aprendizajes perdidos en términos de LAYS.

En los tres escenarios (Tabla 2), los resultados son positivos en términos del VPN de la inversión por estudiante beneficiado, con un mínimo estimado de USD 966 y un máximo de USD 1.398, demostrando que en cada uno de los escenarios se obtienen beneficios del Programa, lo que quiere decir que dichos beneficios son mayores a los costos en los que se tiene que incurrir para su implementación. Este resultado explica el gran impacto derivado que pueden generar los cambios programáticos asociados a los indicadores de desembolso propuestos para la formulación del programa.

3.3. Espacio Fiscal

El endeudamiento se enmarca en el cupo aprobado por el Congreso de la República, de conformidad con la capacidad de pago de la Nación en los términos y condiciones definidos por el artículo 364 de la Constitución Política de Colombia.

En la Tabla 3 se presenta el espacio fiscal de inversión del Ministerio de Educación Nacional y el de la UAPA, así como las necesidades programadas para ejecutar la operación de crédito en el período 2022-2026. Como se observa, la operación del crédito cuenta con el espacio fiscal y se ajusta a los techos presupuestales, en consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y se alinea con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Tabla 3. Espacio fiscal inversión Ministerio de Educación Nacional y Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar

(valores en millones de pesos)

Concepto	2022	2023	2024	2025	2026
Espacio Fiscal Ministerio de Educación Nacional y UAPA	5.374.642	4.361.740	4.551.167	4.718.002	4.859.542
Valor Crédito	56.160	57.330	78.060	59.775	61.020

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2021).

Nota: Tasa de cambio en pesos colombianos 2022: 3.744; 2023: 3.822; 2024: 3.903; 2025: 3.985; 2026: 4.068 Fuente Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

Está previsto que esta operación de crédito público financie parcialmente la apropiación presupuestal de la que disponen tanto el Ministerio de Educación Nacional como la UAPA, en sus presupuestos de inversión, para lo cual ya cuenta con su espacio fiscal en los rubros presupuestales detallados en la Tabla 4 y los cuales están enmarcados en los siguientes proyectos de inversión y que a su vez conformarán el programa de gasto del crédito.

- a. Fortalecimiento de las condiciones para el logro de trayectorias educativas en la educación inicial preescolar, básica y media nacional – Ministerio de Educación Nacional.
- b. Fortalecimiento a la gestión territorial de la educación inicial, preescolar, básica y media nacional - Ministerio de Educación Nacional.
- c. Apoyo a la implementación del programa de alimentación escolar - alimentos para aprender nacional – UAPA.

Tabla 4. Programa de gasto

(millones de pesos)

Entidad	Proyecto de inversión	Tema	Rubro presupuestal
Ministerio de Educación Nacional	Trayectorias	PTA	C-2201-0700-18-0-2201070-02
		Planta PTA	C-2201-0700-18-0-2201074-02
	Trayectorias	Evaluación	C-2201-0700-18-0-2201073-02
	Trayectorias	Fortalecimiento territorial	C-2201-0700-18-0-2201006-02
	Fortalecimiento Territorial	Fortalecimiento territorial	C-2201-0700-12-0-2201006-02
	UAPA	PAE	C-2201-0700-2-0-2201006-02

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2021).

Nota: a partir de los rubros presupuestales presentados en la Tabla 4, el Ministerio de Educación Nacional realizará en 2022 el trámite de creación respectivo de dependencias de afectación presupuestal para la ejecución de los recursos del crédito, las cuales contarán con un código asignado por SIIF.

Dada la naturaleza del instrumento de crédito del que dispone la banca multilateral, los desembolsos del empréstito se realizarán contra cumplimiento de resultados previamente definidos con la banca; y los mecanismos, canales y estándares a utilizar serán los existentes para ejecución de los recursos en los mencionados rubros. Es decir, las normas y procedimientos para ejecución, seguimiento, control y reporte de los recursos serán los que la normativa de la República de Colombia ha definido para el efecto.

Con base en los montos totales de las apropiaciones presupuestales anuales para los rubros presupuestales que componen el programa de gasto, es importante mencionar que los indicadores a través de los cuales se activarán los desembolsos, una vez se cuente con el

resultado esperado, están construidos en un escenario viable con el fin de no poner en riesgo alguno la financiación del programa con cargo al espacio fiscal definido por el Ministerio de Educación Nacional de los recursos que recibirá del Presupuesto General de la Nación (PGN).

3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada

Como se refleja en la Tabla 5, la banca multilateral cuenta con amplia experiencia en el apoyo al desarrollo de políticas para el sector educativo, especialmente a través de asistencia técnica en el país en temas de apoyo a la primera infancia, estrategias enfocadas en la reducción la de deserción estudiantil y en el fortalecimiento, como en el caso del apoyo a la gestión del PAE, sumado al acompañamiento en la estructuración y seguimiento del programa a través de soporte técnico. De igual forma, existen experiencias relevantes en cuanto al financiamiento y asistencia técnica para temas de cobertura y calidad educativa, acceso a la educación superior para estudiantes vulnerables, fortalecimiento de la educación rural, entre otros. A esto se suma el acompañamiento que la fuente seleccionada ha desarrollado en el proceso de diseño y estructuración del programa por resultados y el esquema de seguimiento propuesto a partir de su ejecución.

Tabla 5. Experiencia de la banca multilateral en el sector educación

Beneficiario	Programa	Año	Resultado
Ministerio de Educación Nacional	Programa de Apoyo en Gestión al Plan de Educación de Calidad para la Prosperidad	2011	Contribuyó en la reducción de los rezagos e inequidades territoriales en cobertura y calidad educativa.
Icetex	Programa de Acceso con Calidad a la Educación Superior	2017	Tiene como objetivo incrementar el acceso de los estudiantes en situación socioeconómica desfavorable a programas de calidad en educación superior.
Ministerio de Educación Nacional	Programa de Apoyo para la Mejora de las Trayectorias Educativas en Zonas Rurales Focalizadas	2019	Busca mejorar las trayectorias educativas en la educación inicial, preescolar, básica y media en zonas rurales focalizadas para potenciar el desarrollo de los niños, niñas y jóvenes que asisten a las instituciones educativas priorizadas
Ministerio de Educación Nacional	Colombia KLI 2: Sistema de monitoreo basado en resultados	2018	Contribuyó a la base de conocimientos para informar el diseño de políticas en cuestiones estratégicas del sector educativo.
Secretaría de Educación Distrital	Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación	2020	Contribuyó en mejorar la estructura, los procesos, los arreglos institucionales y la capacidad del sistema de garantía de calidad de la educación posmedia.

Multidimensional para
Bogotá

Fuente: Banco Mundial (2021).

Por otra parte, la Tabla 6 muestra que sobre el enfoque de respuesta al impacto generado por el COVID-19 en educación, la fuente seleccionada también cuenta con experiencia en la región como es el caso de países como Guyana, Nicaragua, y Perú en los que se han apoyado iniciativas para afrontar las dificultades generadas por la pandemia.

Tabla 6. Programas financiados por la Banca Multilateral para el sector educativo en Latinoamérica

Beneficiario	Programa	Año	Resultado
Guayana	Proyecto de mejora de la educación secundaria de Guyana	2021	Fortalecer la capacidad de los profesores de matemáticas de las escuelas secundarias en todo el país y aumentar la matrícula en las escuelas secundarias generales en las regiones seleccionadas.
Nicaragua	Proyecto de Respuesta del Sector Educativo COVID-19 de Nicaragua	2021	Apoyar los programas de respuesta COVID-19 del Ministerio de Educación que conducen a reducir las pérdidas de aprendizaje y desarrollar habilidades socioemocionales en preescolares y escuelas de educación básica públicas seleccionadas.
Perú	Inversión en capital humano DPF II	2021	Apoyar las políticas gubernamentales para proteger e invertir en la acumulación de capital humano a través de: (a) mejorar la prestación de servicios de protección social y desarrollo de la primera infancia; (b) aumentar el acceso a los servicios de salud y garantizar la continuidad de la atención, y (c) mejorar la gestión de los docentes y los sistemas de desarrollo profesional.

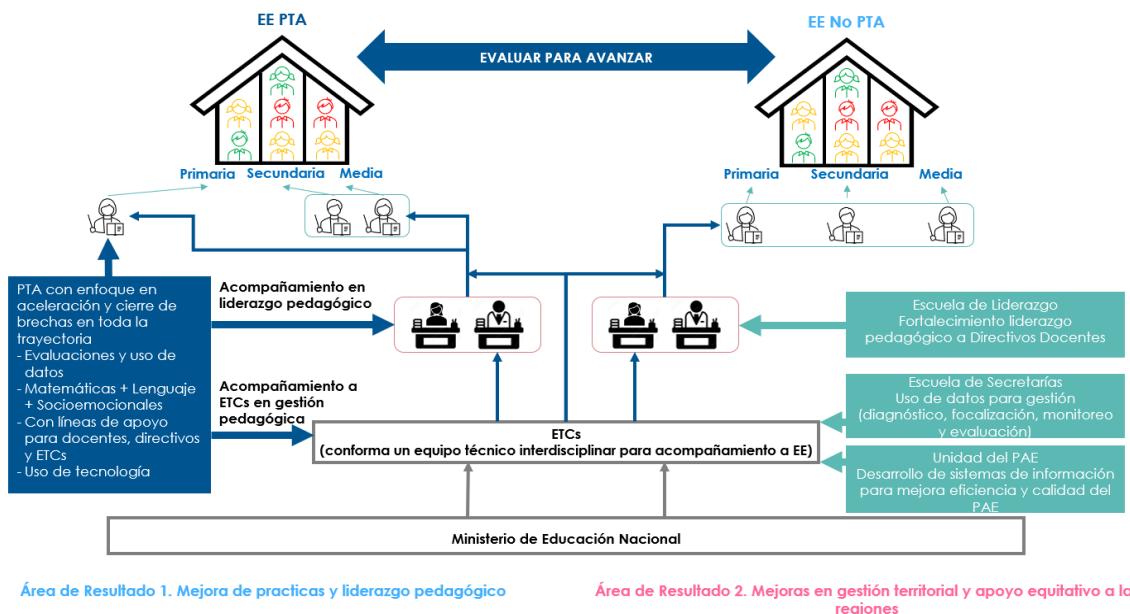
Fuente: Banco Mundial (2021).

Por lo anterior, el Gobierno nacional ha determinado que la alternativa más conveniente, corresponde a la financiación del programa a través de recursos de crédito público externo con la banca multilateral. Adicionalmente, las condiciones financieras que ofrece la banca multilateral a la Nación que incluyen plazo, tasa de interés y periodo de gracia resultan ser favorables y competitivas para el financiamiento del PGN y representan un costo inferior al que accede el Gobierno nacional en los mercados de capitales internacionales.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA A FINANCIAR

Las intervenciones del Gobierno apoyadas por este PFR se enmarcan en la Línea C *Educación de calidad para un futuro con mejores oportunidades para todos del Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados* de las Bases del PND 2018 – 2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. El Programa tiene como objetivo acelerar el proceso de recuperación de aprendizajes y promover el bienestar socioemocional de niñas, niños y adolescentes para garantizar la continuidad de sus trayectorias educativas y la consolidación de sus proyectos de vida; esto a través de dos (2) componentes de resultados que contienen seis (6) pilares. El componente de resultados 1 se centra en *mejorar las prácticas pedagógicas y de gestión a nivel escolar*. El componente de resultados 2 se enfoca en *mejorar las prácticas de gestión educativa en los gobiernos locales y a nivel central*. Ambos componentes de resultados están articulados y apuntan a un objetivo común: identificar y responder de manera integrada y coordinada a las necesidades de los estudiantes, especialmente de los más vulnerables.

Figura 1. Áreas de intervención del programa en diferentes niveles de grupos de interés y por componente de resultados



Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2021).

El componente de resultados 1 apoya: (i) la implementación y uso de evaluaciones (Saber y Evaluar para Avanzar), (ii) el fortalecimiento del apoyo pedagógico en la educación primaria proporcionado por el programa PTA, (iii) la introducción de una estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes y el desarrollo de competencias socioemocionales, y (iv) el mejoramiento de las habilidades de liderazgo pedagógico de los directivos docentes. El componente de resultados 2 apoya: (v) el uso de información para la toma de decisiones a nivel local; y (vi) la asistencia técnica diferenciada a las ETC más vulnerables través de la Escuela de secretarías de Educación y el apoyo específico al PAE.

4.1. Objetivo general

El Programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales y los aprendizajes (*Promise*) apoya la fase de respuesta a los efectos la pandemia del COVID-19 y tiene como objetivo acelerar el proceso de recuperación de aprendizajes y promover el bienestar socioemocional de niñas, niños y adolescentes del sistema educativo oficial para garantizar la continuidad de sus trayectorias educativas y la consolidación de sus proyectos de vida.

Para lograr este objetivo general, el programa cuenta con estrategias orientadas al fortalecimiento de las prácticas pedagógicas de los docentes y de las prácticas de gestión educativa en los establecimientos oficiales, los gobiernos locales y el gobierno central. Estas mejoras se centran en el uso de información, en particular de evaluaciones, para introducir estrategias pedagógicas de fortalecimiento de aprendizajes y de desarrollo de competencias socioemocionales. Asimismo, el fortalecimiento de las prácticas pedagógicas está anclado principalmente en la implementación del PTA, y busca adaptar las prácticas y el liderazgo pedagógico y de gestión escolar a las necesidades de los estudiantes. Adicionalmente, el Programa apoya el fortalecimiento de las prácticas de gestión de los gobiernos locales promoviendo el uso de información para focalizar, implementar y monitorear acciones acordes con las necesidades de los estudiantes, docentes y establecimientos educativos, así como mejorar la gestión desde el nivel central con procesos de asistencia técnica diferencial para las regiones más vulnerables.

4.2. Objetivos específicos

Los pilares del *Programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales y los aprendizajes (Promise)* se estructuran en dos (2) componentes que apuntan al cumplimiento de dos (2) objetivos específicos:

OE1. Mejorar las prácticas pedagógicas y de gestión a nivel escolar para promover trayectorias educativas completas y la calidad educativa para las niñas, niños y adolescentes, desde la educación inicial hasta la educación media.

OE2. Fortalecer las prácticas de gestión educativa de los gobiernos locales para la implementación de estrategias de permanencia escolar.

Cada uno de estos objetivos de política tiene una línea presupuestaria asociada.

4.2.1. Componente 1: mejoramiento de las prácticas pedagógicas y de gestión a nivel escolar en el marco de la calidad educativa

Este componente está orientado a mejorar las prácticas pedagógicas y de liderazgo a nivel escolar proporcionando a los docentes y directivos docentes los recursos necesarios para abordar las necesidades identificadas en los estudiantes después de la aplicación de las evaluaciones de aprendizaje mediante el desarrollo de cuatro actividades principales entendidas como pilares:

(i) **Uso de evaluaciones.** *Evaluar para Avanzar* y las Pruebas Saber son instrumentos valiosos para la identificación de las necesidades de los estudiantes en términos de resultados de aprendizaje y desarrollo socioemocional. Es necesario utilizar estas evaluaciones de

manera más sistemática en el aula, en los establecimientos educativos y por parte de las ETC para orientar y coordinar de manera más eficaz y monitorear la implementación de las intervenciones de política educativa. El Programa apoyará la realización de dos actividades principales: en primer lugar, la implementación de una estrategia sostenible para la aplicación de las Pruebas Saber en los grados 3°, 5°, 7° y 9° al menos cada dos años; y en segundo lugar, el uso a gran escala de *Evaluar para Avanzar*.

La información resultante de ambas evaluaciones será utilizada en el Programa para orientar los esfuerzos de los docentes hacia los estudiantes más necesitados, así como para adaptar el tipo de apoyo que se brinde a estos estudiantes. El uso de estas evaluaciones se constituye en un insumo fundamental para el logro de estrategias efectivas de fortalecimiento de los aprendizajes. Adicionalmente, dado el cronograma del Programa, la información resultante permitirá el establecimiento de un nivel de referencia sobre los resultados de aprendizaje después de la suspensión de actividades presenciales en los EE a causa la pandemia del COVID-19 y establecer un seguimiento de su progreso. Se espera que esto genere cambios significativos a nivel de aula.

(ii) Fortalecimiento del Programa Todos a Aprender. Se apoyará un aumento en el número de docentes formados por el PTA, así como mejoras al programa con cinco (5) actividades principales: (a) promoción del uso de la información de las evaluaciones en las tutorías brindadas a los docentes para que puedan responder de manera más efectiva a las necesidades de los estudiantes; (b) basado en los resultados de las evaluaciones, introducción de estrategias de aceleración y recuperación de aprendizajes y desarrollo socioemocional como parte de los planes de estudio; (c) promoción del uso de herramientas de observación en el aula por parte de los tutores para brindar una retroalimentación más efectiva a los docentes; (d) provisión de guías y materiales pedagógicos; y (e) uso de la tecnología para llegar a un mayor número de docentes.

La mayoría de estas actividades han sido probadas previamente por el PTA. Sin embargo, el Programa busca integrar completamente estos elementos para que se implementen sistemáticamente en la transformación de las prácticas pedagógicas. Cabe señalar, además, que se llevará a cabo una evaluación de impacto del PTA con el objetivo de producir planes de acción para su mejora, junto con recomendaciones para las cuatro acciones específicas que se implementarán a través del Programa. Esta evaluación complementará la evaluación que actualmente están llevando a cabo el Banco Mundial y el DNP, que concluirá en diciembre de 2021, y que proporcionará recomendaciones de mejoras adicionales al programa.

(iii) Estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes para trayectorias educativas completas. Las estrategias de aceleración y recuperación de aprendizajes son la

forma más eficaz de mantener a las niñas, niños y adolescentes en la senda para el logro de trayectorias educativas completas, ya que resultan efectivas para nivelar las competencias de los estudiantes. Con el fin de implementar la estrategia de aprendizaje socioemocional y la recuperación de competencias académicas básicas en establecimientos educativos que no han sido focalizados por el PTA y para estudiantes del nivel de básica secundaria y media, el Programa brindará un esquema de acompañamiento a los docentes, el cual se incorporará también, en las rutas de acompañamiento situado para el fortalecimiento a la gestión pedagógica y escolar de los establecimientos que implementan Jornada Única en articulación con las Entidades Territoriales Certificadas focalizadas.

De igual forma, el Programa apoyará las mismas cinco actividades introducidas para el fortalecimiento del PTA, señaladas en el punto anterior, para mejorar las prácticas pedagógicas, incluyendo un enfoque específico en la educación básica secundaria y la media para promover el logro de trayectorias educativas completas. También se brindará apoyo específico a los docentes sobre el uso la información generada a través de la estrategia de *Evaluar para Avanzar* en el diseño de actividades intra y extramurales para prevenir la deserción escolar temprana; asimismo, se apoyará la orientación socio ocupacional para estudiantes de un mayor número de establecimientos educativos.

El Programa también apoyará la implementación y seguimiento de los Ecosistemas de innovación para la Educación Media. Esta estrategia será implementada por las ETC, con el apoyo del Ministerio de Educación Nacional a través de un equipo de asistencia técnica a nivel central. En conjunto, esta estrategia y el PTA fortalecido mejorarán las prácticas pedagógicas, esperando de esta forma que avancen los resultados de aprendizaje, se recupere el bienestar socioemocional y se reduzca la deserción escolar. Al centrarse en las necesidades reales de las niñas, niños y adolescentes, estos productos contribuirán a reducir las brechas de equidad existentes.

(iv) Fortalecimiento del liderazgo escolar. El Programa mejorará la gestión escolar a través de la estrategia *Escuela de Liderazgo* y un proceso de formación para los equipos de gestión escolar que participan en la estrategia de fortalecimiento de aprendizajes. El Programa apoyará el aumento en el número de directivos docentes formados a través de la *Escuela de Liderazgo*. En particular, se promoverá el uso de información (especialmente de las evaluaciones de aprendizaje), fortalecimiento de aprendizajes, el fomento de habilidades socioemocionales y la provisión de herramientas para una participación más efectiva de los padres y cuidadores en los EE. Se espera que el apoyo a los directivos docentes lleve a que los planes de mejoramiento de las instituciones educativas hagan uso de información para el avance de resultados y el logro de mayor efectividad en la gestión escolar.

4.2.2. Componente 2: Fortalecimiento de las prácticas de gestión educativa de los gobiernos locales para la implementación de estrategias de permanencia escolar

Este componente busca mejorar las prácticas de gestión educativa de las ETC con enfoque de equidad. Para ello, se plantean dos actividades principales:

(i) Uso de información para diagnóstico, focalización y apoyo pedagógico. El Programa apoyará el uso efectivo del Observatorio de Trayectorias Educativas, como herramienta de análisis, seguimiento, evaluación y divulgación de las trayectorias educativas que tiene por objetivo contar con modelos predictivos y generar las alertas poblacionales y territoriales para prevenir la deserción y proteger las trayectorias educativas, y permite priorizar acciones en instituciones educativas con alto riesgo de deserción. De manera complementaria a este sistema, el Programa apoyará la implementación de la recolección de información de bajo costo en las comunidades educativas (docentes, directivos docentes, estudiantes y padres) utilizando tecnología en las ETC participantes en el *Monitor Escolar*²⁰. Debido a que la información es anónima, los padres y los estudiantes pueden brindar retroalimentación de manera libre y sencilla, lo cual permitirá el seguimiento a la calidad de la prestación del servicio desde el punto de vista de los estudiantes y sus familias. Estos sistemas de información, junto con los datos de evaluación de los aprendizajes, serán la base para desarrollar intervenciones efectivas para reinscribir a los niños, y asegurar que asistan a los establecimientos educativos y serán clave durante la implementación de las actividades del Componente 1.

(ii) Desarrollo de sistemas de información para mejorar la eficiencia y calidad del Programa de Alimentación Escolar. El Programa llevará a cabo dos actividades principales para este propósito: (i) apoyar a la UAPA en la promoción del uso de datos para mejorar la focalización, eficiencia y calidad del Programa de Alimentación Escolar a nivel local mediante el desarrollo del nuevo ecosistema de información del PAE (SiPAE), que recopila, valida y organiza la información administrativa suministrada por todas las partes involucradas en su operación e implementación; y, (ii) apoyar la implementación de modelos comunitarios en áreas remotas.

4.3. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución.

Los organismos ejecutores del *Programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales y los aprendizajes (Promise)* serán el Ministerio de Educación Nacional y la UAPA. Cabe señalar que el Ministerio de Educación Nacional cuenta con experiencia

²⁰ Plataforma tecnológica del Banco Mundial que utiliza información para mejorar la calidad de las intervenciones y guiar la toma de decisiones de las instituciones educativas, las administraciones locales, las Secretarías de Educación y el Ministerio de Educación Nacional.

previa en la ejecución de recursos de banca multilateral y de cooperación internacional, lo cual da cuenta de su capacidad institucional. Esto se evidencia en la celebración de otras operaciones de crédito del sector educación como la que fue aprobada por el Documento CONPES 3970 de 2019²¹ con el Banco Interamericano de Desarrollo.

El seguimiento y monitoreo del Programa se articulará al interior del Ministerio de Educación Nacional entre las distintas dependencias involucradas, con el fin de que se pueda contar con la información necesaria para monitorear los avances y resultados, generar reportes de ejecución y solicitar los desembolsos a la Banca Multilateral. El detalle de las responsabilidades y funciones de cada grupo técnico y el flujo de información para el reporte de resultados quedará descrito en el Manual Operativo del Proyecto (MOP).

La verificación externa e independiente de las metas establecidas en los indicadores la realizará el Departamento Nacional de Planeación a través de la Dirección de Desarrollo Social, entidad que cuenta con la capacidad técnica para realizar este proceso. Asimismo, el mencionado Departamento Administrativo cuenta con la experiencia suficiente en la evaluación y monitoreo de proyectos, así como en seguimiento a indicadores de resultados. La verificación permitirá que tanto los organismos ejecutores como la Banca Multilateral cuenten de manera oportuna con un reporte de verificación de resultados previo a cada solicitud de desembolso. Los objetivos de la verificación de resultados serán: (i) evaluar la exactitud, confiabilidad y consistencia de la información relacionada con los resultados de los indicadores, y (ii) determinar el resultado de los indicadores en cada tramo de desembolsos. El protocolo de verificación para cada indicador se incluirá en el MOP.

4.4. Costos del programa

Las apropiaciones presupuestales parciales a financiar con recursos de crédito externo ascienden a USD 80 millones. Dadas las características de su operación, este rubro será desembolsado contra el cumplimiento de los resultados esperados del programa y en el marco de los dos componentes anteriormente presentados.

4.5. Programación de desembolsos

Por las características propias del instrumento de crédito, los desembolsos programados durante la vigencia del programa fueron estipulados a partir del cronograma estimado de cumplimiento de los resultados por parte del Ministerio de Educación Nacional y la UAPA.

²¹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3970.pdf>

El giro de los recursos por parte de la Banca Multilateral dependerá del cumplimiento de las metas acordadas y será proporcional al mismo.

Si bien el Programa contará con una duración de cuatro (4) años, los USD 80 millones, correspondientes a la operación de crédito público que se contrate con la banca multilateral, tendrán una proyección con un plazo de ejecución de cinco (5) años dada la programación de desembolsos conforme con el cumplimiento de los indicadores de resultado, iniciando en la vigencia 2022 y finalizando en el año 2026, tal como se evidencia en la Tabla 7. Es importante mencionar que el giro de los recursos solicitados puede ser adelantado o atrasado dependiendo de la fecha de cumplimiento de los indicadores acordados.

Tabla 7. Programación estimada de desembolsos 2022 - 2026

(Millones de dólares)

Fuente	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Banca Multilateral	15	15	20	15	15	80
Porcentaje por año	18,8	18,8	25,0	18,8	18,8	100

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2021).

4.6. Seguimiento y evaluación

Con el fin de realizar el seguimiento a la ejecución de la operación de crédito, en el MOP se definirá una matriz de resultados que contará con los indicadores específicos asociados a este. Al ser una operación en donde los desembolsos estimados están vinculados a resultados, se contemplaron seis indicadores que, de acuerdo con su cumplimiento, le permitirán a la Nación acceder a los recursos del programa de crédito.

La verificación de dichos indicadores estará a cargo del DNP en cumplimiento de sus funciones (numeral 2, artículo 3, Decreto 2189 de 2017²²). Esta verificación se basará en un protocolo, el cual se limitará a la verificación del cumplimiento de los resultados asociados a cada uno de los indicadores de desembolso, a partir de la información recopilada y remitida por el Ministerio de Educación Nacional y la UAPA.

El mencionado protocolo será definido y detallado en el MOP, en el que también serán formalizados los mencionados indicadores y se determinará la meta asociada al cumplimiento de estos. Así mismo, el MOP determinará el procedimiento para la actualización o refinamiento de indicadores en caso de que sea necesario.

²² Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

Adicionalmente, la Subdirección de crédito y la Dirección de Desarrollo Social del DNP realizará el seguimiento regular a la operación de crédito público externo con base en los informes enviados por la entidad ejecutora, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 781 de 2002²³, el artículo 20 del Decreto 2189 de 2017²⁴, y teniendo en cuenta los lineamientos que para el efecto establece el Documento CONPES 3119 Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral y bilateral²⁵.

4.6.1. Indicadores del programa:

Con el objetivo de hacer una evaluación objetiva del avance del programa que respalde la operación de crédito sin poner en riesgo el desembolso de los recursos, se han planteado los siguientes indicadores de resultado, los cuales se exponen de manera específica en la Tabla 8. Indicadores del programa Anexo A del presente documento.

- (i) **Porcentaje de EE del PTA con estrategias de aceleración y recuperación de aprendizajes o el desarrollo de habilidades socioemocionales introducidas:** este indicador tiene como objetivo hacer seguimiento a los avances en la transformación de las prácticas pedagógicas para responder a las necesidades de los estudiantes. A partir de ello, se medirá el progreso en la cobertura de la estrategia de recuperación de aprendizajes y desarrollo de habilidades socioemocionales en los EE del país. Los datos requeridos para la medición de este indicador serán recopilados por el PTA a través de un nuevo sistema de monitoreo y el seguimiento se realizará de manera anual. La verificación de los resultados será desarrollada por la Dirección de Desarrollo Social (DDS) del DNP.
- (ii) **Uso de las evaluaciones de aprendizajes para el apoyo pedagógico:** con este indicador se busca medir la especificidad y adaptabilidad de la estrategia a las necesidades de los docentes. Las actividades propuestas para el cumplimiento del indicador incluyen el desarrollo de una guía para el uso de las evaluaciones de los aprendizajes por parte de los docentes durante la implementación de la estrategia de *Evaluar para Avanzar* y la incorporación del 20 % de los EE del PTA a este proceso de evaluación. Los datos requeridos para la medición responderán a un cruce entre la información de establecimientos educativos focalizados por el PTA y la lista de EE

²³ Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.

²⁴ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

²⁵ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3119.pdf>.

implementando Evaluar para Avanzar suministrada por el Icfes. La verificación de los resultados será desarrollada por la Dirección de Desarrollo Social (DDS) del DNP.

- (iii) **Mejora en el apoyo pedagógico a docentes:** este indicador está enfocado en la ampliación de cobertura del PTA a través de mejoramientos en su eficiencia y en el uso de tecnología, por lo que sus resultados asociados reflejan el número mínimo de docentes que el PTA apoyará en cada vigencia. La medición de este indicador se realizará anualmente y la verificación de los resultados será desarrollada por la Dirección de Desarrollo Social (DDS) del DNP.
- (iv) **Mejora en habilidades de liderazgo y gestión para rectores:** Para este indicador se tienen en cuenta las actividades desarrolladas en el marco de la Escuela de Liderazgo, la cual provee apoyo a los directivos docentes. Dentro de las actividades contempladas para el cumplimiento de este objetivo se incluye la ejecución de una evaluación de los efectos de la Escuela para incrementar su efectividad, así como también la vinculación de un número determinado de directivos docentes bajo un enfoque de inclusión. La medición de este indicador se realizará anualmente y la verificación de los resultados será desarrollada por la Dirección de Desarrollo Social (DDS) del DNP.
- (v) **Desarrollo y promoción de la implementación de una nueva línea de apoyo del PTA a las ETC enfocada en aceleración y recuperación de aprendizajes y desarrollo de habilidades socioemocionales:** en consideración de la importancia de la recuperación de aprendizajes para la consolidación de las trayectorias educativas en los EE participantes en el PTA, este indicador busca medir los avances en la articulación entre el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales para la implementación de la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes. La información para medir este indicador será suministrada por el Ministerio de Educación Nacional y la verificación de los resultados será desarrollada por la Dirección de Desarrollo Social (DDS) del DNP.
- (vi) **Nuevo sistema de información de gestión y evaluación del PAE desarrollado:** Este indicador tiene como objetivo medir los avances en la consolidación del ecosistema de información del PAE; esto incluye el desarrollo de cuatro subsistemas: (i) un subsistema de gestión y registro de beneficiarios; (ii) un subsistema de monitoreo y evaluación; (iii) un subsistema para el control social y la participación ciudadana; y (iv) una aplicación que permita que los usuarios puedan acceder de manera rápida al ecosistema de información. La medición de este indicador se realizará anualmente y la verificación de los resultados será desarrollada por la Dirección de Desarrollo Social (DDS) del DNP.

5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación Nacional recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Emitir concepto favorable a la Nación para contratar una operación de crédito público externa con la banca multilateral hasta por la suma de USD 80 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar apropiaciones del Ministerio de Educación Nacional y de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender, destinadas a la implementación parcial del *Programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales y los aprendizajes (Promise)* presentado en este documento CONPES, incluyendo su matriz de resultados (Anexo A), de acuerdo con las condiciones financieras que defina la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender, adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito, de acuerdo con la normativa aplicable y de conformidad con sus competencias.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación realizar el seguimiento a la operación de crédito que financia el programa aquí establecido, según lo estipulado en la subsección de seguimiento del presente documento y adelantar la verificación externa e independiente de las metas establecidas en los indicadores.
4. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional y a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar– Alimentos para Aprender, informar al Departamento Nacional de Planeación el cumplimiento de los indicadores asociados a los desembolsos propuestos, en las fechas determinadas; y al Departamento Nacional de Planeación realizar la respectiva verificación de cumplimiento.
5. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional y a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender, garantizar la programación anual presupuestal de acuerdo con la disponibilidad dentro de su Marco Fiscal de Mediano Plazo, con el propósito de apropiar los correspondientes recursos de crédito y mantener la priorización de estos durante las vigencias en que se financie el programa con recursos de la banca.

ANEXOS

Anexo A. Matriz de resultados (MR)

Tabla 8. Indicadores del programa

IVD #	Indicador Vinculado a desembolso	Resultado vinculado a desembolso	Resultad o previo	Desembolso (millones de USD)			
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
DL 1	Porcentaje de EE del PTA con estrategias de aceleración y recuperación de aprendizajes o desarrollo de habilidades socioemocionales introducidas	1.1	Al menos el 15 % de los EE PTA introducen la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes o habilidades socioemocionales			4.3	
		1.2	Al menos el 25 % de los EE PTA introducen la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes o habilidades socioemocionales			7.0	
DL 2	Uso de las evaluaciones de aprendizajes para el apoyo pedagógico	2.0	Guías operativas y protocolos actualizados en el uso de evaluaciones formativas y la introducción de la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes y habilidades socioemocionales	5.0			
		2.1	Al menos el 20 % de los EE PTA utilizan evaluaciones formativas.		5.0		
DL 3	Mejora en el apoyo pedagógico a los docentes	3.0	El Ministerio de Educación Nacional ha aprobado un plan	5.0			

			de acción estratégico basado en los resultados de la evaluación de impacto.	
		3.1 (Escalable)	Número de docentes apoyados por el PTA desde la vigencia del proyecto – 150 USD por docente apoyado por el PTA hasta 100.000 docentes (acumulativo)	15.0
		3.2	Evaluación de impacto del PTA incluyendo todas las líneas de apoyo (acompañamiento a docentes, directivos docentes y ETC) implementada y publicada	7.3
		4.1	Evaluación de la Escuela de Liderazgo y Plan de Acción	5.0
DL 4	Mejora en habilidades de liderazgo y gestión para directivos docentes	4.2 (Acumulativ o y escalable)	Número de directivos docentes de EE apoyados por la línea de liderazgo pedagógico del PTA en un año determinado (escalable). 15.500 USD por rector hasta 600 rectores desde el comienzo del proyecto (acumulativo)	9.3
DL 5	Promoción de la implementación de una nueva	5.0	La línea de apoyo a las ETC ha sido adoptada por el	5.0

DL 6	línea de apoyo del PTA a las ETC enfocada en aceleración y recuperación de aprendizajes y desarrollo de habilidades socioemocionales	5.1	PTA con guías y materiales pedagógicos.					
		5.2	10 de 96 ETC han sido capacitadas en la implementación de la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes	4.3				
		6.1	30 de 96 ETC han sido capacitadas en la implementación de la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes		5.0			
		6.2	Se ha desarrollado e implementado al menos uno de los cuatro subsistemas de SiPAE.	0.7				
		6.3	Se han desarrollado e implementado al menos dos de los cuatro subsistemas de SiPAE.		0.7			
		6.4	Se han desarrollado e implementado al menos tres de los cuatro subsistemas de SiPAE.		0.7			
Desembolso total esperado			80.00	15.00	15.0 0	20.0 0	15.0 0	15.0 0

Fuente: Banco Mundial. Corte: septiembre de 2021

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial . (2018). *Rethinking Public Sector Performance within the Colombian School Feeding Program (PAE)*. Governance Global Practice.
- Banco Mundial. (2020). *Impactos de la crisis del COVID-19 en educación y respuestas de política en Colombia*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2020). *The Covid-19 Pandemic: Shocks to Education and Policy Responses*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2021). *Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia* . Wahington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Barrera-Osorio, F., García, S., Rodríguez, C., Sánchez, F., & Arbeláez, M. (2018). Concentrating efforts on low-performing schools: Impact estimates from a quasi-experimental design. *Economics of Education Review*, 73-91.
- Centro Nacional de Consultoría. (2020). *Realizar una evaluación de operaciones y de resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE) a partir de su transferencia al Ministerio de Educación Nacional*. Bogotá: Centro Nacional de Consultoría - Departamento Nacional de Planeación.
- Chetty, R., Friedman, J., & Rockoff, J. (2014). Measuring the impacts of teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood. *American Economic Review*, 2633-2679.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *Informe Estadísticas Vitales*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *IPM 2020*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). Documento CONPES 4023: *Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: Nuevo compromiso por el futuro de Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- Dueñas Herrera, X., Escobar Escobar, A. B., Godoy Mateus, S., & Duarte Rodriguez, J. L. (2018). Coaching a docentes y rendimiento académico: PTA en Colombia. *Revista de Educación*.
- Dueñas, H. X., Escobar, E. A., Godoy, M. S., & Duarte, R. J. (2018). Coaching a docentes y rendimiento académico: PTA en Colombia. *Revista de Educación*.
- Fundación Empresarios por la Educación [FEXE] - Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura [OEI]. (2020). *Escuela de Liderazgo de Directivos Docentes: Bases para su Despliegue Curricular*. Bogotá: Fundación Empresarios por la Educación - Organización de Estados Iberoamericanos.
- García, J. S. (13 de 03 de 2018). *Formación de docentes en servicio: una opción para explorar ante la crisis de aprendizaje*. Bogotá.
- García, J. S., Maldonado, C. D., Perry, R. G., Rodríguez Orgales, C., & Saavedra, C. (2014). *TRAS LA EXCELENCIA DOCENTE: Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá: Fundación Compartir.
- Goofman, J., Melkers, J., & Pallais, A. (2019). Can online delivery increase access to education? *Journal of Labor Economics*, 1-34.
- Icfes. (2017). *Resultados Pruebas Saber 3, 5 y 9*. Bogotá: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación.
- Icfes. (2018). *PISA*. Bogotá: Icfes.
- Icfes. (2018). *Pruebas Saber Pro*. Bogotá: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación.
- La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (2018). *Programa de Alimentación Escolar - PAE*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Minardi, A., Hares, S., & Crawfurd, L. (2019). *Containing the epidemic: should schools close for coronavirus?* Washington: Center for Global Development.
- Ministerio de Educación Nacional. (2017). *Plan Decenal de Educación 2016 - 2026 El camino hacia la calidad y la equidad*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (2018). *Informe de Gestión 2014-2018 y recomendaciones para la continuidad*. Bogotá, D.C.
- Ministerio de Educación Nacional. (3 de Diciembre de 2020a). *Rendición de Cuentas 2020 Ministerio de Educación Nacional*. Obtenido de Unidad Administrativa

Especial de Alimentación Escolar (UApA):
<https://www.gestionmineducacion.info/alimentacion-escolar/>

Ministerio de Educación Nacional. (2020b). *Aislamiento preventivo: Juntos en casa lo lograremos muy bien!* Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Educación Nacional. (2020c). *Decreto 2018 del 14 de febrero de 2020.* Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Educación Nacional. (Mayo de 2020d). *El Ministerio de Educación Nacional presenta la Escuela de Liderazgo para Directivos Docentes con el fin de potencializar sus capacidades y fortalezas en gestión pedagógica, administrativa y personal.* Obtenido de Ministerio de Educación:
https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-398340.html?_noredirect=1

Ministerio de Educación Nacional. (2020e). *Informe de Gestión Anual.* Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Educación Nacional. (2020f). *Lineamientos para la prestación del servicio de educación en casa y en presencialidad bajo el esquema de alternancia y la implementación de prácticas de bioseguridad en la comunidad educativa.* Bogotá: Ministerio de Educación Nacional - Ministerio de Salud y Protección social.

Ministerio de Educación Nacional. (2020g). *Resolución número 013907.* Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Educación Nacional. (2020h). *Servicio educativo al servicio de la vida: Juntos para existir, convivir y aprender. Orientaciones a las familias para apoyar la implementación de la educación y trabajo académico en casa durante la emergencia sanitaria por Covid 19.* Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Educación Nacional. (2020i). *Sistema Integrado de Matrícula.* Bogotá.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2020). *Efectos de la Crisis del Coronavirus en la Educación.* Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Patrinos, H. A. (216). Estimating the return to schooling using the Mincer equation. *IZA World of Labr Evidence-based policy making*, 1-11.

Procuraduría General de la Nación. (2018). *Informe de seguimiento al Programa de Alimentación Escolar - PAE durante el año 2017 de la procuraduría delegada para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.* Bogotá: Procuraduría General de la Nación.

Velazquez, A. M., Andrade, F. M., Daza, R. C., Camargo, D. V., & Loaiza, S. V. (2016). *Evaluación del Programa de Alimentación Escolar - PAE (Lecciones aprendidas del control fiscal, financiamiento, cobertura e impacto)*. Bogotá: Contraloría General de la Nación.