

OPORTUNIDADES Y RETOS PARA APOYAR A LOS NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES POR FUERA DE LA ESCUELA A TRAVÉS DE MODELOS EDUCATIVOS FLEXIBLES

Estudio monográfico sobre Colombia

Ana María Restrepo-Sáenz y Daniel Agudelo-Navarro

Marzo de 2022



Agradecimientos de los autores

Nos gustaría destacar la labor de los docentes comprometidos con modelos educativos flexibles (MEF) que pretende ofrecer a cada niño, niña y joven, colombiano o extranjero, una opción alternativa para alcanzar sus sueños. También agradecemos a los docentes, los funcionarios públicos y los profesionales de las organizaciones no gubernamentales (ONG) locales y las ONG internacionales (ONGI) que compartieron sus conocimientos y experiencias y que están plenamente comprometidos con la educación en Colombia.

Otros agradecimientos

El proyecto Acelerando el cambio para la educación de niños y jóvenes para el fortalecimiento de los sistemas (ACCESS) es producto de la colaboración entre un equipo de investigadores de la Universidad de Auckland y el Grupo de Trabajo de Educación Acelerada (GTEA). El GTEA está compuesto por asociados educativos que trabajan en el ámbito de la educación acelerada. Forma parte de la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE), con representación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC), Plan International, el Comité Internacional de Rescate (IRC); Save the Children; Education Development Center (EDC); la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO); y War Child Holland. Varias de estas organizaciones estuvieron representadas en un equipo de tareas específicamente creado para apoyar este proyecto. Extendemos nuestro más sincero reconocimiento a Martha Hewison (presidenta del GTEA), Rachel Cooper (UNICEF), Antoine Mioche (UNESCO), Rebecca Pagel (USAID), Pete Simms (Plan International), Kathryn Cooper (Save the Children), Rachel Christina (EDC), Jessica Oddy (NORCAP) y Nicolas Herbecq (ECHO), que formaron parte de ese equipo de tareas.

ACCESS ha contado con el generoso apoyo de Dubai Cares en el marco del Fondo de Investigación Evidencia para la Educación en Emergencias (E-Cubed).

Dubai Cares es una organización filantrópica internacional con sede en los Emiratos Árabes Unidos que trabaja por que los niños y jóvenes de los países en desarrollo accedan a una educación de calidad. Desde su creación en 2007, la organización ha puesto en marcha programas educativos que han llegado a más de 20 millones de beneficiarios de 60 países en desarrollo. Su contribución también es clave para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 de las Naciones Unidas sobre educación de calidad. Si desea obtener más información, visite www.dubaicarees.ae.

El Fondo de Investigación E-Cubed tiene por objeto fortalecer las pruebas en materia de educación en situaciones de emergencia mediante el apoyo a la investigación pertinente según el contexto y aprovechable, así como la difusión de los bienes públicos mundiales.

Dubai Cares se asoció con la INEE en 2017 para diseñar y administrar este fondo de investigación. Si desea obtener más información, visite <https://inee.org/es/evidencia/e-cubed>.

Cita recomendada

Restrepo-Sáenz, Ana María y Agudelo-Navarro, Daniel. Oportunidades y retos para apoyar a los niños y jóvenes por fuera de la escuela a través de modelos educativos flexibles: estudio monográfico sobre Colombia. Universidad de Auckland y Grupo de Trabajo de Educación Acelerada (GTEA), 2022.

Esta versión del reporte en español fue traducida por Strategic Agenda, desde la versión inicial escrita en inglés por los autores.

Al hablar de niños en este estudio, se hace referencia a niños, niñas y adolescentes.

Este documento es el resultado de la implementación de la fase 1 del proyecto ACCESS en Colombia, desarrollado en asociación entre la Universidad de Auckland, el Grupo de Trabajo para la Educación Acelerada y Dubái Cares. Sin embargo, las opiniones expresadas, conclusiones y la información contenida en él, son el resultado del trabajo desarrollado por los investigadores y autores.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| 1. Introducción | 6 |
| 2. Metodología | 8 |
| 2.1 Alcance específico y foco de la investigación | 9 |
| 2.2 Resumen de los datos recopilados y examinados | 10 |
| 2.3 Enfoque del análisis | 12 |
| 2.4 Limitaciones | 12 |
| 3. Perfil de los niños y jóvenes por fuera de la escuela en Colombia | 14 |
| 3.1 Número y tasa de niños y jóvenes por fuera de la escuela en Colombia | 16 |
| 3.2 Alumnos en riesgo de deserción escolar | 21 |
| 3.3 ¿Por qué existen niños y jóvenes por fuera de la escuela en Colombia? ¿Qué situaciones conducen a la extraedad? | 24 |
| 3.3.1 Los niños y jóvenes por fuera de la escuela y el conflicto armado | 26 |
| 3.3.2 Los niños y jóvenes por fuera del sistema educativo y el cierre de escuelas durante la pandemia de COVID-19 | 27 |
| 3.3.3 Los niños y jóvenes por fuera de la escuela y la crisis de flujo migratorio de Venezuela | 27 |
| 4. El panorama de los MEF en Colombia | 30 |
| 4.1 La evolución de los MEF en Colombia | 30 |
| 4.2 Los MEF en el panorama general de oportunidades para los niños y jóvenes por fuera de la escuela | 34 |
| 4.2.1 Envergadura y alcance actual de los MEF en Colombia | 34 |
| 4.2.2 Implementación, financiamiento y regulación de los MEF | 36 |
| 5. Evaluación del estado actual de la oferta de MEF | 43 |
| 5.1 Disponibilidad de MEF | 44 |
| 5.2 Accesibilidad de los MEF | 45 |
| 5.3 Aceptabilidad de los MEF | 46 |
| 5.4 Adaptabilidad de los MEF | 47 |
| 6. Conocer el contexto más amplio que influye en la capacidad de los MEF para satisfacer las necesidades de los niños y jóvenes por fuera del sistema educativo | 49 |
| 6.1 Un marco normativo sólido para los MEF y el derecho a la educación de los niños y jóvenes por fuera de la escuela | 49 |
| 6.2 La oferta de MEF no satisface la creciente demanda de los niños y jóvenes por fuera del sistema educativo | 50 |
| 6.3 Descentralización y flexibilidad: la estructura del sistema genera tanto oportunidades como fracasos | 51 |
| 7. Conclusión y recomendaciones | 52 |
| 8. Anexos | 56 |
| 8.1 Anexo 1: Lista de entrevistados | 56 |
| 8.2 Anexo 2: Lista de documentos examinados | 57 |

Siglas y abreviaturas

| | |
|----------------|---|
| COALICO | Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadística |
| GTEA | Grupo de Trabajo de Educación Acelerada |
| ICFES | Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación |
| IEU | Instituto de Estadística de la UNESCO |
| LEE | Laboratorio de Economía de la Educación de la Pontificia Universidad Javeriana |
| MEF | Modelo educativo flexible |
| OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos |
| ONG | Organización no gubernamental |
| ONGI | Organización no gubernamental internacional |
| PEA | Programa de educación acelerada |
| PER | Proyecto de Educación Rural |

SECCIÓN 1

INTRODUCCIÓN

En 2019, antes de la pandemia de COVID-19, cerca de 258 millones de niños y jóvenes de todo el mundo estaban por fuera de la escuela (Instituto de Estadística de la UNESCO [IEU], 2019). La mayoría vive en contextos afectados por crisis y no asisten a la escuela debido a que se vieron abocados al desplazamiento a causa de un conflicto o un desastre. Es probable que, como consecuencia de la pandemia de COVID-19, aumente el número de niños y jóvenes por fuera de la escuela, y se prevé que otros 24 millones no se reincorporarán al sistema educativo cuando se reabran las escuelas (UNESCO, 2020b). El cierre mundial de escuelas condujo a que los niños estén más atrasados que nunca con respecto al grado apropiado para su edad. Si bien en el plano mundial la duración del cierre fue muy variable, a enero de 2022 las escuelas han estado total o parcialmente cerradas durante un promedio de 38 semanas, el equivalente a más de un año escolar completo. En algunos países, entre ellos Uganda y Colombia, las escuelas estuvieron total o parcialmente cerradas durante casi 2 años escolares (UNESCO, s. f.). Debido a estos cierres radicales de las escuelas, muchos niños no podrán retomar la educación formal por superar la edad correspondiente, y muchos otros no regresarán debido a la necesidad de generar ingresos, el aumento de las responsabilidades en el hogar y de cuidado de niños, el matrimonio prematuro, la maternidad y otras razones.

Los programas de educación acelerada (PEA) constituyen una opción educativa alternativa para ayudar a los niños y jóvenes con extraedad por fuera de la escuela a completar la educación primaria (y, en algunos casos, la educación básica secundaria), reincorporarse a la educación formal o acceder a formación técnica o profesional o a oportunidades de subsistencia. El objetivo de los PEA es proporcionar a los alumnos competencias equivalentes y certificadas de educación básica mediante métodos de enseñanza y aprendizaje eficaces y acordes con su nivel de madurez cognitiva. Los PEA reducen el número de años escolares del ciclo de aprendizaje y permiten a los alumnos completar un nivel educativo certificado y equivalente en un período más corto de tiempo (Grupo de Trabajo de Educación Acelerada [GTEA], 2017).

En 2020, el GTEA¹ llevó a cabo un examen de las pruebas existentes sobre PEA. Una de sus principales constataciones fue que, si bien existen pruebas sustanciales de la eficacia de los PEA para aumentar el acceso a la educación de los niños y jóvenes con extraedad por fuera de la escuela, así como algunas pruebas de que los PEA mejoran los resultados, la conclusión y la

¹ El GTEA es un grupo interinstitucional de trabajo compuesto por asociados que financian y ejecutan programas de educación acelerada en todo el mundo. En la actualidad lo dirige el ACNUR, con representación del UNICEF, la UNESCO, la USAID, la ECHO, el NRC, Plan International, el IRC, Save the Children, EDC y War Child Holland. Su objetivo general es aumentar la calidad de los PEA mediante un enfoque más armonizado y estandarizado.

transición del aprendizaje, en muchos contextos aún no están plenamente institucionalizados ni cuentan con apoyo en el contexto de un conjunto más amplio de oportunidades educativas no formales dirigidas a esos niños y jóvenes.

En virtud del proyecto de investigación ACCESS —dirigido por la Universidad de Auckland en colaboración con el GTEA y financiado por Dubai Cares en el marco del E-Cubed—, en este informe se presentan las conclusiones extraídas de la primera fase de investigación en Colombia. En esta fase, la investigación se propone responder los siguientes interrogantes clave:

1. ¿En qué medida existen en la actualidad el compromiso político, la capacidad y la voluntad necesarios para institucionalizar e integrar intervenciones de educación alternativa o no formal (ENF), como los PEA, en el sistema educativo nacional?
2. ¿Con qué apoyos y oportunidades cuenta el GTEA actualmente para liderar o contribuir a un cambio sistemático que promueva en mayor medida el acceso a los PEA de los alumnos que lo necesitan?

En la sección 2 del presente informe especificamos la metodología utilizada en esta primera fase de la investigación. En la sección 3 identificamos los distintos grupos de niños y jóvenes por fuera de la escuela existentes en el país y evaluamos las razones por las que no asisten a la escuela; y en la sección 4 examinamos las diversas oportunidades de aprendizaje disponibles para ellos, lo que abarca las oportunidades de aprendizaje alternativas, no formales e informales proporcionadas que ofrecen actores estatales y no estatales. Estudiamos cómo se integran los PEA en el panorama actual de la educación no formal y realizamos un seguimiento breve de su desarrollo y crecimiento en el país hasta la fecha. Asimismo, mapeamos las principales partes interesadas involucradas actualmente en el financiamiento, la implementación, la supervisión y la legislación de estos programas. En la sección 5 evaluamos la medida en que los MEF aplicados actualmente en Colombia promueven el objetivo “educación para todos los niños y los jóvenes”. Aplicamos el marco de las “cuatro A” de Tomaševski (Tomaševski, 2001) que evalúa el grado en que la educación está disponible y es accesible, aceptable y adaptable para grupos específicos de alumnos. Este marco nos ayuda a establecer si los MEF satisfacen las necesidades o las demandas de los niños y jóvenes por fuera de la escuela. En la sección 6 analizamos por qué y cómo los MEF pueden o no estar disponibles y ser aceptables, adaptables o accesibles para los niños y jóvenes por fuera de la escuela en la medida en que podrían o deberían. En este análisis, situamos a los MEF en el marco de la economía política de la educación de Colombia y examinamos cómo están determinados (positiva y negativamente) por la manera en que se asignan los recursos y se adoptan las decisiones en lo relativo a las necesidades de los niños y jóvenes por fuera de la escuela, así como el grado de responsabilidad y voluntad política que existe tanto para reconocer grupos específicos de niños y jóvenes por fuera del sistema educativo como para garantizar que la educación que se les proporciona satisfaga de forma efectiva su derecho a una educación de calidad. En la última parte del informe, la sección 7, se resumen las implicaciones de estas constataciones respecto de las oportunidades y los retos que pueden surgir en la interacción del GTEA con las partes interesadas nacionales del sector educativo para impulsar la reforma de las políticas en favor de los alumnos con extraedad que no asisten a la escuela.

SECCIÓN 2

METODOLOGÍA



Con el objetivo de responder las dos preguntas principales de esta primera fase de la investigación, se realizó un análisis de economía política aplicado. Los enfoques basados en la economía política permiten enmarcar las intervenciones y los programas educativos, como los PEA, en los sistemas políticos, sociales y económicos que los albergan (Robertson y Dale, 2015). Las aplicaciones más críticas de este tipo de análisis también hacen hincapié en las relaciones de poder y los intereses enfrentados de los principales actores, organizaciones e instituciones dirigidos a mantener o alterar el statu quo en relación con los niños y jóvenes por fuera de la escuela y las causas y consecuencias de que estos no estén en el sistema educativo (Novelli et al., 2014). A partir de un marco ágil y centrado en los problemas para el análisis de economía política aplicado (Harris, 2013), junto con un análisis de las relaciones de poder (Acosta y Pettit, 2013), se examinaron y analizaron más de cuatro rondas sucesivas y recurrentes de recopilación de datos:

- a. las diversas categorías de niños y jóvenes por fuera de la escuela en el país, por qué no están en el sistema educativo y la medida en que las políticas y programas educativos existentes en la actualidad tienen en cuenta, reconocen y satisfacen sus necesidades (y por qué, o por qué no);
- b. la prevalencia y existencia de PEA o programas similares para niños y jóvenes por fuera de la escuela, cómo han evolucionado con el tiempo y cómo se rigen, se regulan, se financian y se ejecutan en los sistemas educativos nacionales en su conjunto (incluida la identificación de las partes interesadas clave y sus intereses al ejercer estas funciones);
- c. el grado en que esos programas satisfacen las necesidades y las aspiraciones de los diversos grupos de niños y jóvenes por fuera de la escuela, y por qué.

Fiel al marco basado en los problemas, el foco en los niños y jóvenes por fuera de la escuela viene determinado por la premisa de que los PEA constituyen una solución para hacer frente a esta preocupación mundial crónica. Un marco basado en los problemas nos ayuda a detectar las dificultades y los retos a los que se enfrentan los PEA y programas similares más allá de los problemas técnicos de implementación, y permite situarlos en los sistemas que actualmente pueden ser contraproducentes para las aspiraciones de los programas. Al poner en primer plano estas cuestiones, el objetivo es encontrar puntos de acceso para cambiar los marcos institucionales o normativos que se ocupan de los niños y jóvenes por fuera de la escuela, o las motivaciones y las relaciones de poder de los actores clave que impiden el cambio.

2.1 Alcance específico y foco de la investigación

Dentro de los parámetros señalados anteriormente, el alcance y el foco de la investigación se refinaron aún más, tanto en lo relativo a las preguntas o temas específicos examinados, como a los tipos de programas, ubicaciones geográficas y poblaciones objetivo en los que se centró el estudio. El análisis se basó en cuatro esferas, cada una con sus correspondientes preguntas:

1. **Caracterización de los niños y jóvenes por fuera de la escuela:** ¿Cuál es el perfil actual de los niños y jóvenes por fuera de la escuela en Colombia y por qué razones están fuera del sistema educativo? ¿Existen diferencias entre los distintos grupos (por ejemplo, entre la educación primaria y la secundaria, las zonas rurales y las urbanas, o los hombres y las mujeres)?
2. **Prestación de PEA:** ¿De qué oportunidades o vías disponen actualmente los niños y jóvenes por fuera de la escuela para acceder a los programas de educación formal y permanecer en ellos si así lo desean? ¿En qué medida son los PEA una solución viable o apropiada para grupos específicos de niños y jóvenes por fuera de la escuela? ¿Quiénes ofrecen esos programas? ¿Existen grupos desatendidos por los PEA? ¿Qué calidad tienen los resultados de aprendizaje de los alumnos inscritos en PEA?
3. **Análisis político:** ¿Qué grado de compromiso político, capacidad y voluntad existe para institucionalizar e integrar los PEA en los sistemas educativos nacionales?
4. **Oportunidades para el GTEA:** ¿Con qué apoyos y oportunidades cuenta el GTEA para impulsar un cambio normativo en este contexto?

En una etapa muy preliminar de la investigación, comenzaron a surgir algunas cuestiones que desempeñan un papel importante en la situación de los niños y jóvenes por fuera de la escuela o la forma en que se ejecutan los PEA en Colombia, como la afluencia de población venezolana, la pandemia de COVID-19, el conflicto armado interno y la naturaleza descentralizada del Gobierno colombiano. En consecuencia, se amplió el alcance de la investigación añadiendo las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los principales obstáculos que impiden que los niños y los jóvenes migrantes accedan a los programas de educación formal en Colombia?
- ¿Cómo repercutió el cierre de las escuelas por la COVID-19 en las tasas de deserción escolar?
- ¿Cuál es la relación entre los niños y jóvenes por fuera de la escuela y el conflicto armado interno presente en el país?
- ¿Qué limitaciones u oportunidades para la institucionalización efectiva de los PEA plantea la naturaleza descentralizada del sistema educativo?

Es importante mencionar que cuando se examinó por primera vez la cuestión de la prestación de PEA, quedó claro que este estudio se centraría específicamente en los MEF aplicados en Colombia. Los MEF son un conjunto de cinco estrategias educativas flexibles principales (y numerosas variantes), entre ellas los PEA que conducen a la certificación, así como los salones multigrado, los programas para categorías específicas de alumnos y otras estrategias educativas diseñadas para satisfacer las necesidades de los niños y jóvenes por fuera de la escuela. Las secretarías de educación, las escuelas y las ONG locales y las ONGI adaptan o elaboran el MEF apropiado para satisfacer las necesidades de los niños y jóvenes por fuera de la escuela en ese contexto específico, el cual a continuación se aplica en esas escuelas.

Dado que no todos los MEF cumplen con los criterios que deben satisfacer los PEA (acelerados, equivalentes y certificados), y que las ONG y las ONGI ofrecen en Colombia una amplia variedad de MEF, en este estudio nos centramos en los cinco MEF cuyos derechos intelectuales son propiedad del Ministerio de Educación, que se consideran las principales estrategias en materia de MEF en cuanto a la escala y el alcance de la aplicación, así como al número de beneficiarios, y con un enfoque en un diseño condensado del plan de estudios. Son los siguientes: Escuela Nueva, Posprimaria Rural, Secundaria Activa, Aceleración del Aprendizaje y Caminar en Secundaria (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2010a).

2.2 Resumen de los datos recopilados y examinados

Con el fin de abordar los puntos discutidos anteriormente, se realizaron dos tipos de recolección de datos: un examen de la bibliografía y entrevistas con informantes clave. En las tablas siguientes se facilita un resumen de los documentos (Tabla 1) examinados y las entrevistas realizadas (Tabla 2). En la Tabla 1 se muestra el número de documentos utilizados durante la fase de examen de la bibliografía, por tipo de contenido.

Tabla 1

Número de documentos examinados, por tipo

| Tipo de documento | Núm. de documentos |
|--|--------------------|
| Políticas, legislación y directrices ministeriales | 11 |
| Marcos o guías | 5 |
| Análisis estadístico | 3 |
| Análisis del contexto y normativo | 26 |
| Análisis internacional del sector educativo | 8 |
| Total | 53 |

En la Tabla 2 se muestra el número de participantes por tipo de entrevistado y su nivel.

Tabla 2

Número de participantes por tipo de entrevistado y su nivel²

| | Nacional | Subnacional | Total |
|--|----------|-------------|----------------|
| Financiador de MEF | 2 | 2 | 2 ³ |
| Regulador de MEF | | | |
| Gobierno nacional | 1 | / | 1 |
| Secretarías (administraciones locales) | / | 1 | 1 |
| Coordinador de MEF | | | |
| Gobierno | 1 | / | 1 |
| Organismo de las Naciones Unidas | / | 1 | 1 |
| Implementador de MEF | | | |
| Escuela | / | 2 | 2 |
| ONG local u organización comunitaria | 1 | 3 | 4 |
| Investigador académico | 1 | / | 1 |
| Total | | | 13 |

En los anexos 1 y 2 figura una lista completa de los documentos examinados y las partes interesadas entrevistadas.

² El término “financiadores” puede referirse a representantes de fondos multilaterales o donantes bilaterales, así como a entidades gubernamentales involucradas en el financiamiento de MEF. El término “reguladores” puede referirse a funcionarios públicos que elaboran políticas y realizan un seguimiento de la educación acelerada, así como a órganos de coordinación; por ejemplo, organismos de las Naciones Unidas. El término “implementadores” puede referirse a representantes de ONG, a la administración de las escuelas o al personal responsable de la oferta de MEF.

³ En la categoría financiador de MEF, se entrevistó a dos personas que trabajan tanto a nivel nacional como subnacional, por lo tanto la suma es 2 y no 4.

2.3 Enfoque del análisis

Inicialmente se examinó el marco normativo para conocer el contexto en el que se proporcionaban las respuestas a la niños y jóvenes por fuera de la escuela en el país. Una vez conocido el panorama, se entrevistó a funcionarios públicos y representantes de algunos de los modelos, y además se realizó una revisión continua de estudios, archivos y descripciones de programas. Teniendo presentes las preguntas fundamentales, se llevó a cabo un análisis temático de la información encontrada, el cual se complementó con documentación adicional y entrevistas con docentes y partes interesadas sobre el terreno.

2.4 Limitaciones

Se encontraron limitaciones tanto en el examen de la bibliografía como en los procesos de entrevista a informantes clave.

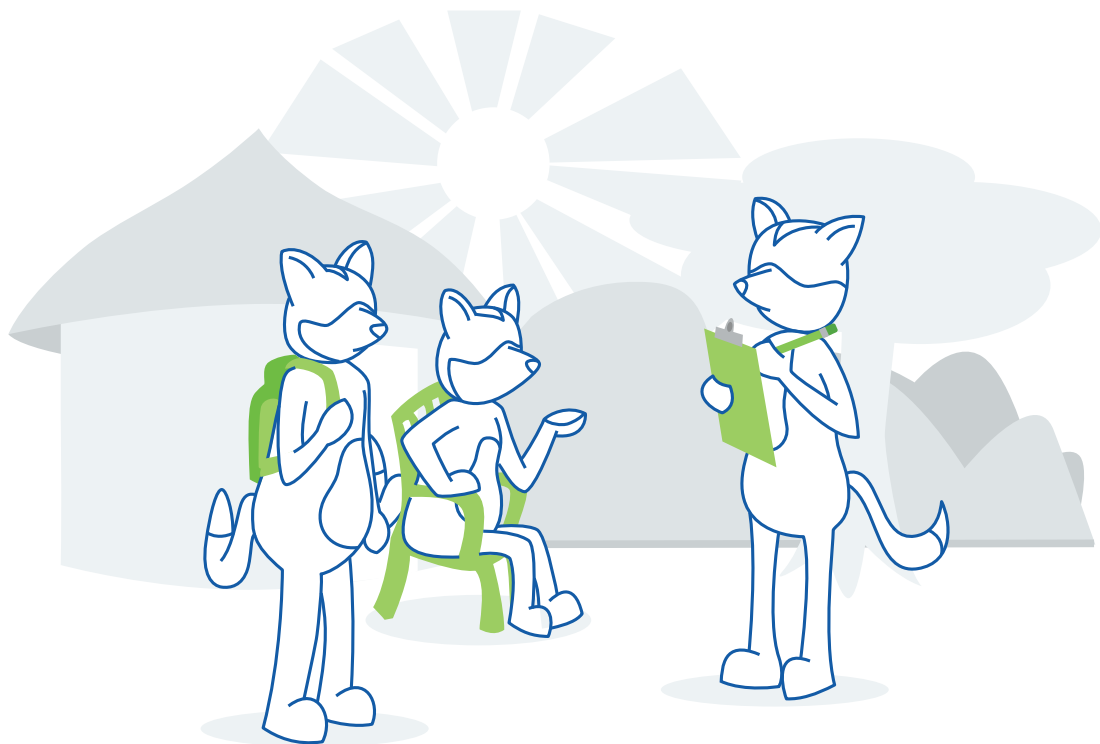
- Escasez de datos. No encontramos ningún informe oficial actualizado que incluyera datos desglosados por ubicación (urbana o rural), género, grupo de edad escolar (primaria y secundaria básica⁴). De hecho, no se logró obtener la cifra oficial de niños y jóvenes por fuera de la escuela a nivel nacional. Ante esta situación, el perfil de los niños y jóvenes por fuera de la escuela se elaboró a partir de diferentes documentos de diversos autores y fechas, lo que supone una limitación para comprender la situación en Colombia. También se recogió información de las entrevistas con informantes clave; sin embargo, los entrevistados tampoco disponían de cifras exactas más allá de su zona de intervención, por lo que sus informes, como se pondrá de manifiesto a lo largo del documento, son de naturaleza más bien cualitativa.
- Falta de documentación programática En atención a lo anterior, más allá de las experiencias personales comunicadas por los entrevistados, existe una escasez de datos específicos sobre los diferentes MEF; por ejemplo, su impacto en la tasa de retención de alumnos, mediciones de su calidad o las tasas de certificación. Las explicaciones de esta situación posiblemente tengan que ver con la naturaleza descentralizada del sistema educativo en Colombia, como se explicará más adelante, y con el hecho de que el Ministerio de Educación no certifica los MEF sino que emite un concepto técnico de calidad (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022, pág. 1) (véase la sección 4.2.2).
- Falta de informantes clave. Tampoco resultó fácil encontrar investigadores académicos que estudien la relación entre los niños y jóvenes por fuera de la escuela y los MEF, personal del Ministerio de Educación que trabaje en asuntos relacionados con los MEF o coordinadores de MEF. La información obtenida de los informantes fue muy limitada y, como se mencionó anteriormente, de naturaleza sumamente cualitativa.

⁴ Existe una evidente escasez de datos sobre el grupo en edad de acceder a la educación básica secundaria, como se hará patente en la sección 3 de este informe.

Tal como se indicó, cuando se pusieron de manifiesto las carencias en la información recopilada tanto en el examen de la bibliografía como en las entrevistas con informantes clave, se presentó una petición formal ante el Ministerio de Educación para solicitar información sobre 12 cuestiones, entre ellas el número exacto de MEF en Colombia, los datos de matrícula en ellos, la calidad exigida a los MEF, las evaluaciones de la calidad de los modelos existentes, el perfil y el número de niños y jóvenes por fuera de la escuela por género y zona (urbana-rural), y formación existente para los docentes sobre MEF (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022). A lo largo de este informe se podrá observar que la respuesta de la entidad tampoco fue suficiente; por tanto, esta circunstancia condicionó en gran medida a algunas de las recomendaciones ofrecidas al final del documento.

SECCIÓN 3

PERFIL DE LOS NIÑOS Y JÓVENES POR FUERA DE LA ESCUELA EN COLOMBIA



En esta sección se examinan las características de la población de niños y jóvenes por fuera de la escuela en Colombia y los obstáculos a los que se enfrentan para asistir a la escuela. Se presta especial atención a las poblaciones de interés y pertinencia para los PEA y programas similares, a saber, adolescentes y jóvenes de 10 a 18 años⁵ que nunca han ingresado a la educación formal o no han asistido a la escuela durante un largo período y se consideran demasiado mayores para reincorporarse a la educación formal. Nuestro análisis de la población

⁵ El GTEA considera que los PEA son pertinentes para los niños y jóvenes por fuera de la escuela con extraedad de entre 10 y 18 años. Esto obedece a que, en muchos contextos, los niños de 9 años o menos no se consideran niños con extraedad y podrían volver a matricularse en la educación formal y a que, dado su nivel de desarrollo cognitivo, un plan de estudios acelerado podría no ser apropiado para ellos. A las personas mayores de 18 años se las suele incluir en la educación para adultos, la cual es más apropiada para ellas. El GTEA reconoce, no obstante, que el rango de edad exacto de los alumnos de un PEA varía según el contexto.

por fuera del sistema educativo se basa en una tipología —establecida inicialmente por Lewin (2007) y luego retomada por el UNICEF y el IEU (2015)— de las cinco dimensiones de la exclusión educativa:

- **Grupo 1:** Niños en edad de preprimaria por fuera de la escuela
- **Grupo 2:** Niños en edad de primaria por fuera de la escuela
- **Grupo 3:** Niños en edad de educación básica secundaria por fuera de la escuela
- **Grupo 4:** Alumnos en riesgo de abandonar la educación primaria
- **Grupo 5:** Alumnos en riesgo de abandonar la educación básica secundaria

Los PEA por lo general están dirigidos a los grupos 2 y 3 —niños que ya no asisten a la escuela y están en edad de asistir a la educación primaria o básica secundaria—, y tienen como objetivo proporcionar una vía a aquellos con extraedad para reingresar a la educación formal. El marco de UNICEF (UNICEF e IEU, 2015) para los grupos 2 y 3 propone una delimitación todavía más concreta para los niños por fuera de la escuela y los divide en tres subgrupos:

- Niños por fuera de la escuela visibles:** niños por fuera de la escuela contabilizados por lo general en las cifras oficiales a partir de la información obtenida de los sistemas de información sobre la gestión de la educación (EMIS) u otras bases de datos oficiales. Suelen ser niños que abandonaron la escuela, no niños que nunca han asistido a la escuela.
- Niños por fuera de la escuela semiinvisibles:** alumnos que asisten a la escuela con poca frecuencia; niños que ya no asisten a la escuela pero que aún se contabilizan como matriculados porque nunca se registró su abandono; o niños que nunca se matricularon, pero de los cuales se puede obtenerse información de los registros nacionales de nacimientos, los registros de hogares u otros registros civiles.
- Niños por fuera de la escuela invisibles:** niños que no constan en ningún registro oficial, administrativo o escolar. Suelen ser los niños más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad.

Por último, cabe señalar que el marco de UNICEF reconoce que, en algunos contextos, es posible que los niños y jóvenes por fuera de la escuela estén recibiendo algún tipo de educación no reconocida oficialmente o que no otorga un título; por ejemplo, programas de alfabetización o de preparación para la vida, formación profesional no oficial, educación para el desarrollo rural, educación religiosa, o educación cultural o tradicional. Si bien deben contabilizarse como niños y jóvenes por fuera de la escuela en las cifras oficiales, “el hecho de participar en la educación no formal (...) no es lo mismo que no asistir a la escuela en absoluto, y debe informarse por separado al analizar datos sobre niños por fuera del sistema educativo” (UNICEF e IEU, 2015, pág. 15).

A continuación proporcionamos un breve perfil de los niños de los grupos 2 y 3, y un resumen de las opciones con las que cuentan para reincorporarse y acceder a la educación. Esta sección se divide en tres partes: En las dos primeras partes se examinan las cifras generales y los datos relacionados con la materia; en la tercera parte se analizan las razones que explican los datos.

3.1 Número y tasa de niños y jóvenes por fuera de la escuela en Colombia

En Colombia, una parte importante de la población en edad escolar está por fuera del sistema educativo, pero las estimaciones de esas cifras no son oficiales⁶. Como se verá a lo largo de este apartado, no existe un recuento final del número de niños y jóvenes por fuera de la escuela existentes en el país, y las cifras oscilan desde posiblemente un 34% de niños y jóvenes en edad de educación inicial, preescolar, primaria o secundaria hasta un 0,94% de niños en edad de primaria y un 3,34% en edad de educación básica secundaria; la tasa de niños en edad de primaria por fuera del sistema educativo parecer ser mayor que la de niñas⁷; los estudios discrepan en lo relativo a si el mayor número de niños en edad de primaria por fuera de la escuela se registra en las zonas rurales o en las urbanas, aunque, como se verá en la sección 3.3, los factores de vulnerabilidad (conflicto armado interno o falta de conectividad durante el cierre de las escuelas por la COVID-19, entre otros) afectan más los niños de las zonas rurales; y la tasa de niños y jóvenes por fuera de la escuela es mayor entre la población de escasos recursos en edad de primaria, pero no existen datos suficientes para conocer la situación de los jóvenes en edad de secundaria.

NiñezYa (2018) calcula que en Colombia existen más de 5,2 millones de niños y jóvenes por fuera de la escuela, es decir, más del 34% de la población en edad de preescolar, primaria y secundaria⁸. Según aclaran los autores, esta cifra se calculó a partir del censo nacional de 2015: de los 15.446.381 niños y jóvenes que había en el país ese año, 10.234.521 estaban registrados como matriculados en los niveles que van desde la educación inicial hasta la secundaria; por tanto, en 2015 más de 5.211.000 niños y jóvenes —aproximadamente un tercio de los menores de 18 años— se encontraban “visiblemente” por fuera de la escuela (NiñezYa, 2018). Según Thomas et al. (2015), de acuerdo con la base de datos del IEU de 2014, Colombia albergaba ese año una cantidad de niños y jóvenes por fuera de la escuela en edad de primaria mayor que cualquier otro país de ingreso mediano alto (600.000), y registraba la tasa más alta de niños en edad de primaria por fuera de la escuela en su grupo de ingresos (el 13,5%). (En particular, Thomas et al. [2015] mencionan que sus estimaciones se basan en un cálculo obsoleto de la División de Población de las Naciones Unidas porque no existe información sobre últimos años y que, por tanto, es probable que el 13,5% sea una sobreestimación, por lo que recomiendan presumir una tasa más conservadora [el 9%]). Finalmente, de acuerdo con un análisis del IEU (s. f.) que incluye datos administrativos hasta 2019, las tasas son bajas en comparación con las expuestas anteriormente, como puede observarse en las figuras 1 a 3. Curiosamente, esta fuente no dispone de datos de 2014 para compararlos con las estimaciones de Thomas et al. (2015).

⁶ Como se puede observar en Ministerio Nacional de Educación de Colombia (), no hay datos oficiales del Ministerio, el cual, una vez preguntado sobre la cifra, afirma que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) debería ser la organización que la oficialice.

⁷ En la sección 4.1 puede ver una explicación sobre el sistema de grados, los niveles, las edades y cálculos de la extraedad correspondientes del sistema educativo formal colombiano.

⁸ Según Children Change Colombia (s. f.), 1,2 millones de niños en edad escolar están por fuera del sistema educativo. Sin embargo, no queda claro qué edades comprende el “intervalo de edad escolar” empleado por esta fuente y, dado que la fuente no especifica a qué fechas corresponde el cálculo, no es posible estimar el porcentaje que este número representa a partir del censo de niños en edad escolar correspondiente al mismo período de tiempo.

Figura 1

Tasa de niños en edad de primaria por fuera de la escuela (IEU, s. f.)

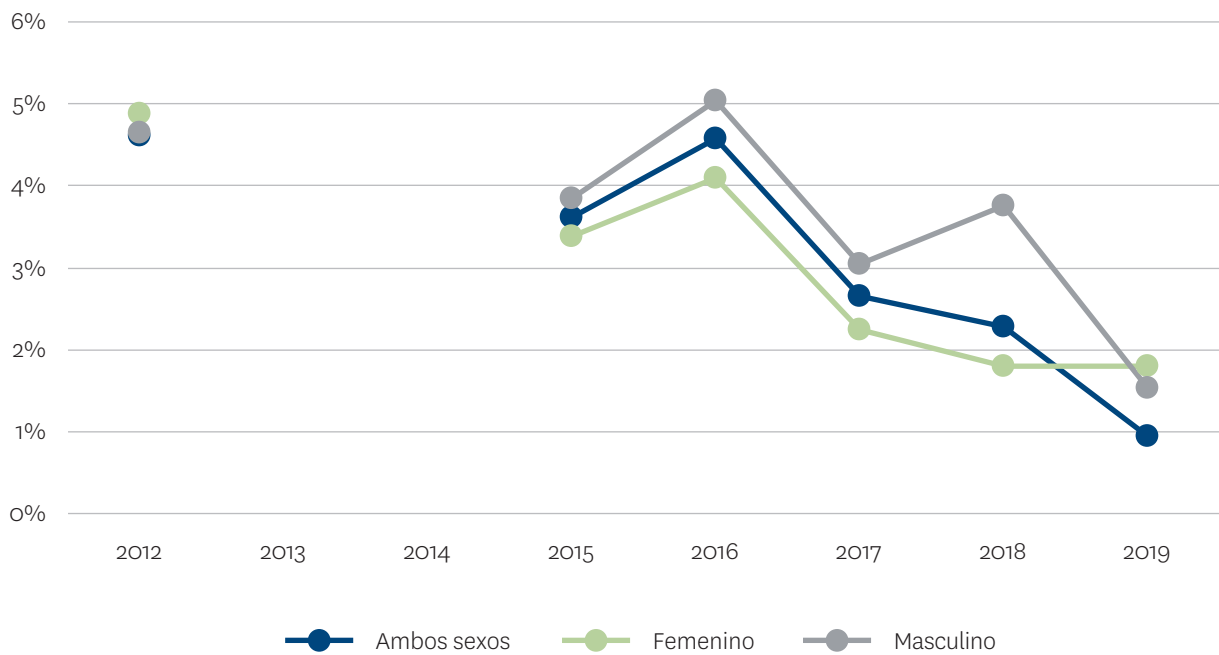


Figura 2

Tasa de niños en edad de educación básica secundaria por fuera de la escuela (IEU, s. f.)

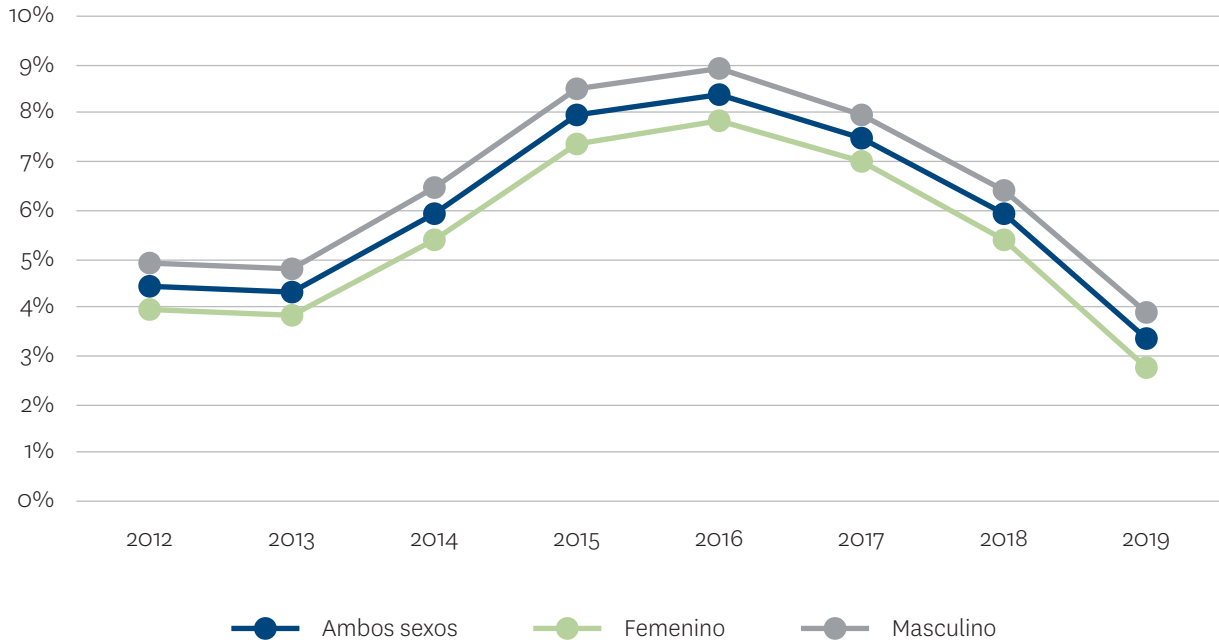
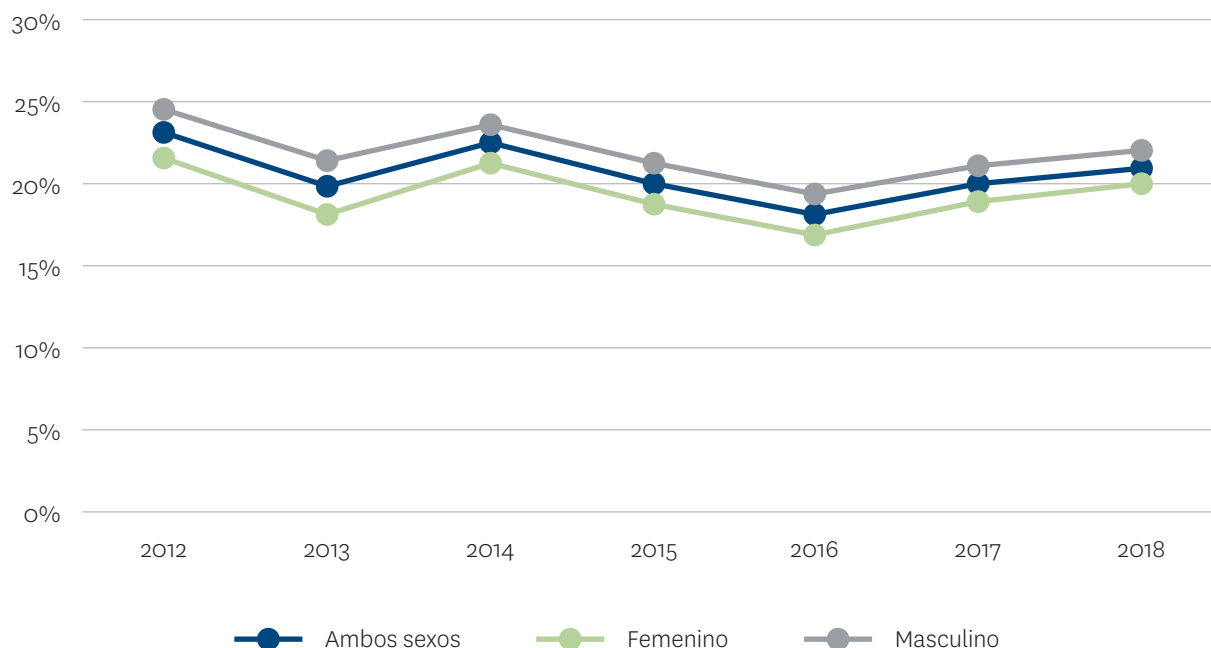


Figura 3

Tasa de niños en edad de educación media por fuera de la escuela (IEU, s. f.)



Como se puede observar en los gráficos anteriores, desde 2016 parece registrarse una tendencia a la baja en la tasa de niños en edad de primaria y educación básica secundaria por fuera de la escuela. Las tasas correspondientes a la educación media son claramente más altas y bastante más estables que las de los otros dos segmentos. Esto podría deberse al hecho de que los dos últimos grados (10 y 11) no son obligatorios, como se aprecia en la sección 4.1. De acuerdo con este análisis del IEU (s. f.), en 2018, que es el último año sobre el que se dispone de información para los tres niveles, en Colombia había 635.516 niños y jóvenes por fuera de la escuela (85.973 en edad de primaria, 191.144 en edad de educación básica secundaria y 358.579 en edad de educación media) y, en 2019, considerando solo la población en edad de primaria y educación básica secundaria, la cifra de niños por fuera del sistema educativo era de 141.266 (35.080 en edad de primaria y 106.186 en edad de educación básica secundaria). En la Tabla 3 se resumen las estimaciones de tres fuentes distintas sobre los niños y jóvenes por fuera de la escuela en Colombia.

Tabla 3

Comparación de los cálculos de la cifra de niños y jóvenes por fuera de la escuela efectuados por diversas fuentes no oficiales⁹

| Número estimado de niños y jóvenes por fuera de la escuela | Porcentaje de población por fuera de la escuela | Fecha de la estimación | Fuente de la estimación |
|--|---|------------------------|---------------------------|
| Grupo 2: Niños en edad de primaria (de 6 a 10 años), según dos fuentes | | | |
| 600,000 | 9% a 13,5% | 2014 | IEU (Thomas et al., 2015) |
| 35,080 | 0,94% | 2019 | IEU (s. f.) |
| Grupo 3: Niños en edad de educación básica secundaria (de 11 a 14 años) | | | |
| 106,186 | 3,34% | 2019 | IEU (s. f.) |
| Niños en edad de educación media (de 15 a 17 años) | | | |
| 358,579 | 20,99% | 2018 | IEU (s. f.) |
| Grupos 1 a 3 combinados: Niños desde la edad de educación inicial hasta la educación media (de 5 ^o a 16 años) | | | |
| 5,2 millones | 34% | 2015 | NiñezYa (2018) |

Con respecto a los “niños por fuera de la escuela visibles” (IEU, 2014), las estimaciones correspondientes a 2014 sobre los niños en edad de primaria apuntan a que la tasa de niños por fuera del sistema educativo era superior a la de niñas; que la tasa de niños por fuera de la escuela en los entornos urbanos era superior a la de los entornos rurales; y que en los grupos de población más pobres el número de niños por fuera de la escuela era mayor que en los más ricos (véase la Tabla 4)¹¹.

⁹ Como ya señalamos, no existen datos del Ministerio de Educación sobre el número oficial de niños y jóvenes por fuera de la escuela en el país.

¹⁰ No queda claro si la fuente considera el intervalo a partir de la edad de preescolar (5 años) o desde la educación inicial (de 0 a 5 años).

¹¹ En IEU (s. f.) se incluyen datos sobre los hogares desglosados por estas categorías hasta 2019; sin embargo, las cifras no se acercan a las presentadas en IEU (2014): existe una diferencia de alrededor de seis puntos porcentuales y, aunque la primera coincide con la segunda en lo relativo a que entre los niños varones y los niños y niñas más pobres se registran tasas más altas que entre las niñas y los niños y niñas más ricos, la tendencia en cuanto a las zonas urbanas y rurales es la opuesta (las cifras son más altas en las zonas rurales).

Tabla 4

Niños en edad de primaria por fuera de la escuela en 2014 (IEU, 2014)

| | Niños | Niñas | Zonas urbanas | Zonas rurales | Más pobres | Más ricos |
|--|---------|---------|---------------|---------------|------------|-----------|
| Porcentaje estimado de niños por fuera de la escuela | 8% | 7% | 8% | 7% | 9% | 6% |
| Número estimado de niños por fuera de la escuela ¹² | 181,600 | 152,670 | 249,280 | 93,450 | 104,130 | 37,380 |

Thomas et al. (2015) respaldan las cifras de la Tabla 4: en Colombia, la tasa de niños y jóvenes por fuera de la escuela parece ser ligeramente más alta entre los niños varones que entre las niñas, como se explicará en la sección 3.2, pero, a diferencia de la tabla, calculan que la tasa de niños por fuera de la escuela en las zonas rurales es el doble que en las urbanas.

Con respecto a la experiencia escolar de los niños de Colombia en edad de primaria por fuera de la escuela (véase la Tabla 5), el IEU (2014) calculó que, al comparar la diferencia entre las zonas rurales y urbanas, las cifras son muy similares; sin embargo, los niños de entornos urbanos tienen más probabilidades de no ingresar nunca a la escuela o de hacerlo tarde, mientras que los de entornos rurales tienen más probabilidades de abandonar los estudios (esto último coincidiría con quienes afirman que las tasas de niños y jóvenes por fuera de la escuela son más elevadas en las zonas rurales). En cuanto a la brecha de género, las cifras también son muy similares; las probabilidades de abandonar los estudios o de no asistir nunca a la escuela son mayores entre los niños varones (como se confirma en la Tabla 4); sin embargo, las niñas tienen más probabilidades de incorporarse con retraso al sistema educativo. Finalmente, al comparar los grupos de población más pobres con los más ricos, la diferencia entre los porcentajes es mayor, especialmente en lo relativo a los niños más pobres por fuera de la escuela que dejaron sus estudios (siete puntos porcentuales más). En cuanto a los niños por fuera de la escuela que nunca ingresarán al sistema educativo o lo harán tarde, la diferencia entre los grupos más pobres y los más ricos es pequeña, pero en el caso de los más pobres es más probable que nunca se escolaricen, y en el grupo más rico, que lo hagan con retraso, como puede observarse en la Tabla 5.

¹² Las cifras estimadas de niños por fuera de la escuela es un cálculo realizado por los autores a partir del porcentaje informado de niños por fuera del sistema educativo y el número correspondiente de la población proporcionados en IEU (2014). Debe tenerse en cuenta que, dado que la información procede de diferentes fuentes de datos, el número de niños no se suma al total de la Tabla 3.

Tabla 5

Experiencia escolar de los niños en edad de primaria por fuera de la escuela en 2014 (IEU, 2014)

| Experiencia escolar | Zonas rurales | Zonas urbanas | Niñas | Niños | Más pobres | Más ricos |
|--|---------------|---------------|-------|-------|------------|-----------|
| Nunca ingresarán a la escuela | 1% | 2% | 1% | 2% | 1% | 0% |
| Abandonaron la escuela | 10% | 7% | 7% | 8% | 11% | 3% |
| Se incorporarán con retraso al sistema educativo | 90% | 91% | 92% | 91% | 88% | 97% |

3.2 Alumnos en riesgo de deserción escolar

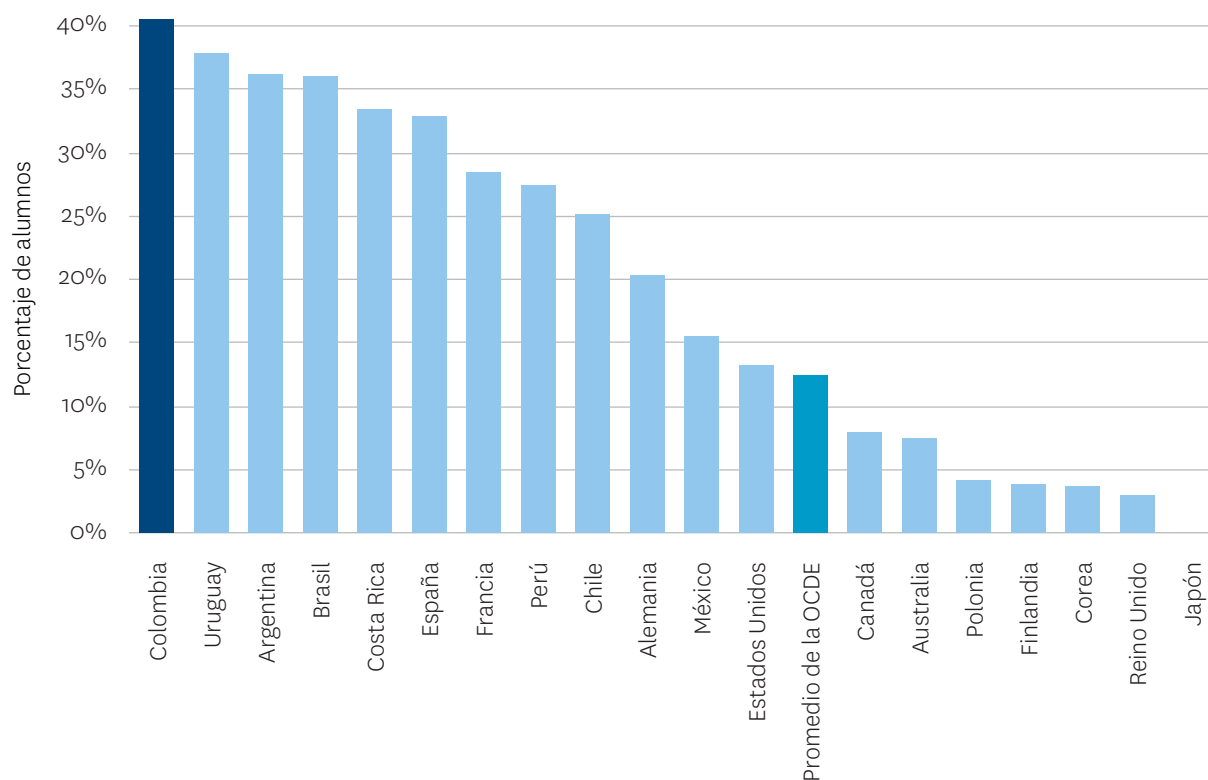
Los factores que influyen con más frecuencia en la deserción escolar y en una elevada tasa de niños y jóvenes por fuera de la escuela son la repetición de grado, la reprobación y la extraedad. Como se verá en esta sección, en 2014, 1 de cada 4 niños en edad de primaria tenían extraedad; las tasas nacionales de repetición de los jóvenes de 15 años son las más altas de la región y de los países participantes en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA); la cifra de alumnos reprobados en 2019 fue mayor en los grados 6 a 9, y entre los niños varones las tasas eran más altas que entre las niñas; numerosos alumnos abandonan la escuela durante la transición a la educación secundaria, sobre todo en los entornos rurales; y entre 6º y 11º grado, la tasa de matrícula desciende abruptamente.

Reprobación y repetición de grado. Además, según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2016), el 41% de los jóvenes de 15 años repitió al menos un año¹³, lo que convierte a Colombia, como se muestra en la Figura 4, en el país con la mayor proporción de repitentes entre los países participantes en el PISA.

¹³ Dado que no existe un plan de estudios nacional, tampoco existen evaluaciones nacionales que ayuden a las escuelas a decidir si los alumnos aprobaron o reprobaron; este proceso depende de cada escuela. Es necesario analizar todavía más por qué se están registrando tasas de repetición tan altas.

Figura 4

Proporción de repitentes entre los países participantes del PISA (OCDE, 2016)



En DANE (2021b) se comunicó una tasa de reprobación para 2019 del 6,8%; la tasa más alta (el 11,2%) se registró en la educación básica secundaria (grados 6 a 9). Entre los niños varones las tasas de reprobación fueron más altas que entre las niñas. La mayor diferencia se registró en la educación básica secundaria (4,2 puntos porcentuales), y la menor, en la educación primaria (1,9 puntos porcentuales). No obstante, de acuerdo con Radinger et al. (2018), la tasa de alumnos que reprobaban aumentó del 2,3% en 2010 al 4,9% en 2016.

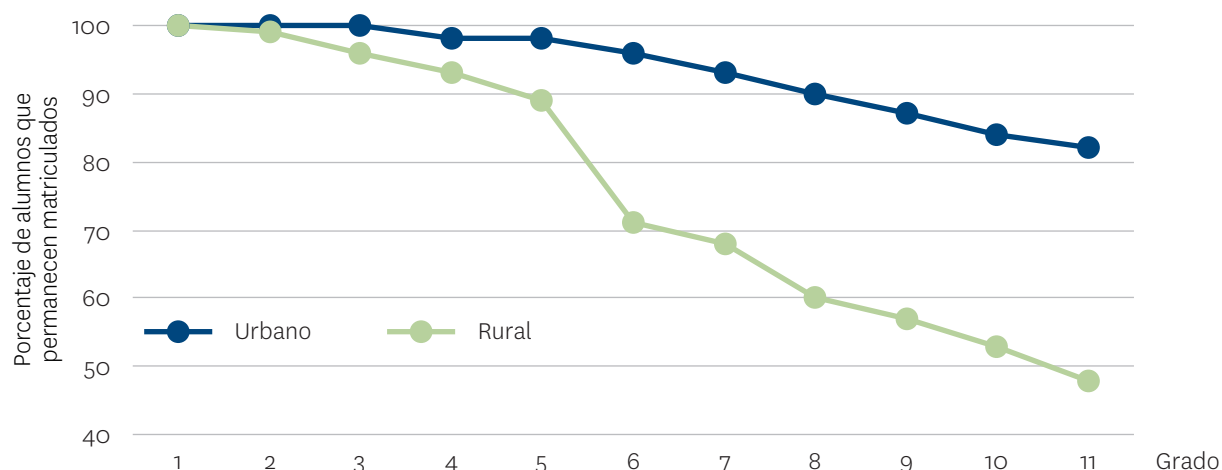
Alumnos con extraedad. Según la UNESCO, en septiembre de 2014, de los 4 millones de niños de Colombia en edad de asistir a la escuela primaria, más de 1 millón superaban la edad correspondiente a su grado y, por tanto, corrían un gran riesgo de abandonar la educación primaria (IEU, 2014). En Colombia, se considera “extraedad” una discrepancia de 2 o 3 años entre la edad de los alumnos y la edad prevista en cada nivel (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2010b). Estos niños formarían parte de lo que anteriormente se describió como “niños por fuera de la escuela semiinvisibles”.

Deserción. Como se muestra en la Figura 5, a medida que un alumno va pasando de grado, disminuyen las probabilidades de que permanezca matriculado, sobre todo en las zonas rurales¹⁴ (OCDE, 2016), y especialmente durante la transición de 5º a 6º grado.

¹⁴ La gran caída registrada entre 5º y 6º grado puede explicarse, en parte, por el hecho de que en la mayoría de las escuelas públicas los niños deben cambiar de escuela y matricularse nuevamente al llegar a la educación básica secundaria, y que en las zonas rurales, las escuelas pueden estar muy alejadas entre sí. Se requieren mayores análisis para averiguar si esos factores explican la totalidad del fenómeno o si existen además otras razones.

Figura 5

Tasas de matrícula en las zonas rurales y urbanas de Colombia (OCDE, 2016)



Los datos anteriores son coherentes con el análisis de Children Change Colombia (s. f.), en el que se menciona que solo el 88% de los alumnos matriculados permanecen hasta 5º grado y que los niños de las zonas rurales tienen más probabilidades de abandonar la escuela que los de las zonas urbanas (en el caso de los primeros, el promedio de años de escolaridad es de 5,5 años, frente a los 9,2 años de los entornos urbanos), como también se observa en la Tabla 5. Asimismo, según lo mencionado por UNICEF Colombia (s. f.) solo el 46% de los alumnos que ingresan al primer grado del sistema educativo llegan al último grado sin abandonar ni repetir ningún año escolar. Como menciona la OCDE (Radinger et al., 2018) y respaldan las cifras de la Figura 5, la transición a la educación básica secundaria (6º grado) es problemática para los alumnos colombianos y, a partir de entonces y hasta el 11º grado, se registra una abrupta caída en la tasa de matrícula. En 2015, el descenso acumulado al final de la educación básica secundaria (9º grado) era del 29,2%. No obstante, de acuerdo con Radinger et al. (2018), las tasas de deserción han estado disminuyendo, pero siguen siendo elevadas: pasaron del 5,8% en 2006 al 3,7% en 2016. Como se muestra en la Tabla 6, en 2016 abandonaron la escuela más niños que niñas; la brecha comienza a profundizarse en la educación básica secundaria y se amplía en la educación media (5,87 y 10,85 puntos porcentuales, respectivamente), una tendencia en la que coinciden las diferentes fuentes examinadas anteriormente.

Tabla 6

Tasas de matrícula netas por género (%), 2016 (Radinger et al., 2018)¹⁵

| | Año o | Primario | Secundaria inferior | Secundaria superior | Educación básica | Total |
|-------|-------|----------|---------------------|---------------------|------------------|-------|
| Niñas | 53,13 | 83,78 | 74,02 | 48,34 | 85,91 | 85,94 |
| Niños | 54,07 | 83,39 | 68,15 | 37,49 | 85,41 | 84,88 |

¹⁵ Para comprender mejor la terminología relativa a los niveles y grados en el sistema educativo formal colombiano, consulte la sección 4.1.

Como también informó la OCDE (Radinger et al., 2018), Colombia alcanzó la matrícula universal (definida como un porcentaje de matrícula superior al 90%) para los niños de 5 a 14 años, aunque su tasa está por debajo de la de todos los demás países de la OCDE y de la región. No obstante, cabe señalar que, como se observa en la Tabla 7, la matrícula en la enseñanza primaria ha ido disminuyendo, mientras que en la educación básica secundaria y media ha aumentado. Según la fuente, el Ministerio de Educación afirma que las tasas en la enseñanza primaria podrían reflejar una mejora en los informes en lugar de una reducción real.

Tabla 7
Tasas brutas de matrícula (%) (Radinger et al., 2018)

| | Año o | Primario | Secundaria inferior | Secundaria superior | Educación básica | Total |
|------|-------|----------|---------------------|---------------------|------------------|--------|
| 2003 | 88,95 | 115,64 | 84,21 | 60,51 | 100,61 | 96,89 |
| 2007 | 90,33 | 119,19 | 95,60 | 70,65 | 106,84 | 100,87 |
| 2011 | 88,48 | 114,52 | 105,17 | 80,31 | 108,16 | 103,44 |
| 2017 | 84,35 | 102,09 | 100,56 | 80,11 | 99,69 | 96,41 |

Dada la situación descrita —que alrededor del 25% de los niños en edad de primaria tienen extraedad; que entre los jóvenes de 15 años la tasa de repetición es alarmante; que los niños varones y los alumnos de las zonas rurales presentan un riesgo mayor de reprobación de 6° a 9° que las niñas y los alumnos de las zonas urbanas; y que la mayoría de los alumnos que abandonan la escuela lo hacen en 6° grado— es importante comprender las razones que dan lugar a esas cifras. ¿Qué problemas sociales conducen a la extraedad, la reprobación y la deserción escolar? ¿Cuáles son algunas de las posibles razones de la cifra de niños y jóvenes por fuera de la escuela en Colombia?

3.3 ¿Por qué existen niños y jóvenes por fuera de la escuela en Colombia? ¿Qué situaciones conducen a la extraedad?

Existen numerosas razones por las que en Colombia los niños no asisten a la escuela o la abandonan; entre los más citados se cuentan la violencia, la inseguridad, la escasez de recursos financieros, los problemas de infraestructura y los problemas sociales. A continuación se analizan tres categorías amplias: el conflicto armado interno, la pandemia de COVID-19 y la afluencia de migrantes venezolanos.

Con respecto a la violencia y la inseguridad, pueden mencionarse, como factores que conducen al absentismo y la deserción escolar, las fronteras invisibles en los barrios controlados por pandillas, la violencia en las escuelas y las comunidades locales, los delitos relacionados con el tráfico de drogas, el reclutamiento por grupos armados ilegales, la discriminación o el acoso escolar (Children Change Colombia, s. f.; Thomas et al., 2015). Las cargas económicas —por

ejemplo, las generadas por la presión para trabajar o cuidar a los hermanos menores o el costo de los libros y los uniformes— pueden ser una causa importante de deserción escolar o de que los niños no se matriculen nunca (Children Change Colombia, s. f.); de hecho, Thomas et al. (2015) sostienen que el principal motivo por el que los niños están por fuera de la escuela es la falta de recursos financieros.

Otros factores que se han asociado a la deserción escolar son inconvenientes de infraestructura (largas distancias y falta de medios de transporte entre el hogar y la escuela, y la ausencia de infraestructura como paredes, salones de clase o baños en las escuelas), problemas sociales (separación familiar, embarazo o matrimonio prematuros), junto con otras situaciones como estigmas en torno a las discapacidades o necesidades especiales de educación (Children Change Colombia, s. f.).

La extraedad también se ha asociado a la deserción escolar. Según el Ministerio de Educación, en Colombia la extraedad se presenta principalmente por el ingreso tardío a la escuela, la repetición de grados y el abandono escolar (Ministerio de Educación Nacional Colombia, 2010b). Entre los factores que desencadenan la extraedad se encuentran: el desplazamiento forzado, la violencia, la dispersión de la población, la situación económica de las familias, el trabajo infantil y las prácticas culturales de algunos grupos étnicos y comunidades indígenas, afrocolombianos, raizales y Rrom (gitanos) (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2010b, pág. 9). Como señala el Ministerio de Educación:

El alumno en extraedad que ingresa o se encuentra en el sistema educativo resulta incluido en un grupo en el que sus compañeros lo ven y tratan diferente por su diferencia de edad, lo cual trae como consecuencia la disminución de la confianza en sí mismo y en sus capacidades de aprendizaje, haciéndolo muchas veces renunciar a su formación y comenzar una vida sustentada en los trabajos que pueda conseguir a partir de su potencial físico. Los alumnos en situación de extraedad reflejan sentimientos de frustración, desmotivación por el estudio, pérdida de la confianza en sí mismos y desesperanza frente a su proyecto de vida. Además de lo anterior, hay que tener en cuenta que las consecuencias del fenómeno de la extraedad no solo son individuales, sino que también representan un problema social porque aumentan el número de repitentes, la deserción y la consecuente vinculación temprana de los menores al mundo laboral. (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2010b, págs. 9 y 10).

Como lo señaló un docente de MEF en una región del norte del país (C.10, implementador de educación acelerada, docente de MEF a nivel subnacional), hay una creencia o idea generalizada de que la educación no tiene un beneficio tan valioso como otras opciones que son más rentables en el corto plazo (por ejemplo, el trabajo infantil). Además, y teniendo en cuenta que, como se indicó en la subsección anterior, es más probable que los varones abandonen la escuela (Radinger et al., 2018), la deserción escolar podría deberse a que se unen a grupos ilegales, a la migración, al consumo de alcohol o drogas, a la necesidad de trabajar, a la dificultad de asociar la educación con sus planes para el futuro, entre otras razones. Los niños que están por fuera de la escuela están expuestos a un mayor riesgo de ser víctimas de explotación sexual, y de ser reclutados por pandillas o grupos armados ilegales, así como de ser víctimas de trabajo infantil u otras formas de abuso, lo cual agrava el ciclo de pobreza y los bajos resultados educativos (Briggs, 2018; Children Change Colombia, s. f.).

3.3.1 Los niños y jóvenes por fuera de la escuela y el conflicto armado

El conflicto armado interno en Colombia ha sido un obstáculo de gran magnitud para su desarrollo desde la década de 1960, especialmente en los entornos rurales del país donde la ausencia del gobierno es histórica. Aunque en 2018 se firmó un acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y una de las principales guerrillas (FARC), siguen existiendo muchas situaciones violentas y las poblaciones vulnerables continúan en riesgo. Los niños y las escuelas se ven afectados por estas circunstancias de diversas maneras lo que provoca la suspensión de clases, el ausentismo y la interrupción del proceso educativo por períodos de tiempo indeterminados. Algunas fuentes (Alianza por la Niñez Colombiana, 2018) calcularon que en 2018 el 40% de los niños y los jóvenes de zonas gravemente afectadas por el conflicto armado estaban por fuera del sistema educativo.

Un ejemplo concreto que puede explicar lo anterior son los ataques. Briggs (2018) mencionó que en 2018, al menos 44.800 niños y 2.300 docentes se vieron obligados a suspender las clases después de que sus escuelas y docentes fueran objeto de ataques en la región del Catatumbo, lo que dejó un saldo de 80 establecimientos educativos cerrados temporalmente por miedo a una escalada de violencia. Ese mismo año, se informó la presencia de alrededor de 30 minas terrestres y restos de explosivos cerca de los salones de clase por lo que 3.459 alumnos se vieron abocados a dejar de asistir a clases. Pese a que algunas de estas situaciones parecen ser de carácter temporal, cuanto más tiempo los niños están fuera de la escuela, más difícil les resulta retomar los estudios. La calidad de su proceso educativo ha sufrido afectaciones y, en contextos de mucha violencia y amenaza, las familias se vieron obligadas a trasladarse a otros lugares, lo que perturbó todavía más la trayectoria educativa de sus menores.

Oyelere y Wharton (en Thomas et al., 2015) agregaron que actualmente hay 3 millones de desplazados internos en Colombia, una situación que supone un obstáculo para los procesos de matrícula y permanencia. Los niños objeto de desplazamiento interno deberían poder acceder a la educación de manera recurrente independientemente de en qué parte del territorio nacional se encuentren, ya que existe un marco normativo sólido en materia educativa que tiene por fin garantizar el acceso a la educación de todos los niños (Ley 115 de Febrero 8 de 1994). Sin embargo, como se señaló, esos procesos se truncaron: la nueva preocupación principal de la familia es encontrar un lugar donde dormir y recursos para comprar comida, así como resolver otras necesidades básicas.

La relación entre el conflicto armado interno y la deserción escolar fue materia de estudio en Colombia (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017; UNICEF Colombia, 2015) y se atribuyó en parte a las prácticas de reclutamiento forzado. Según Pares (Cano Murillo, 2021), el reclutamiento forzado de niños y jóvenes es una práctica que todavía realizan diversos grupos armados ilegales en Colombia, incluso después del acuerdo de paz ya mencionado. Actualmente, hay 188 municipios (18% de todo el territorio colombiano) en alerta a causa de esta práctica, y se estima que el 80% de los casos denunciados de reclutamiento forzado ocurren en zonas rurales con niños de entre 8 y 18 años; el 33% de estos casos son niños menores de 14 años y el 59% (49 casos) son varones; del total, 20 pertenecen a comunidades indígenas y dos son parte del grupo étnico afrocolombiano (Cano Murillo, 2021). En mayo de 2020, la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO) (2020) advirtió que en

ese año la participación de niños y jóvenes en los grupos armados había aumentado un 113% en comparación con el año 2019, y explicó que el fenómeno podría deberse a la falta de clases y conectividad durante el cierre de escuelas en la pandemia de COVID-19.

3.3.2 Los niños y jóvenes por fuera del sistema educativo y el cierre de escuelas durante la pandemia de COVID-19

Según estudios del Banco Mundial (Ham González et al., 2021), en febrero de 2021, la mayoría de los niños no habían asistido presencialmente a la escuela desde los cierres de marzo de 2020, una situación que, como se mencionó, puede provocar mayores tasas de deserción escolar. De hecho, una nota normativa reciente (Banco Mundial, 2021) indicaba que para diciembre de 2020, estos cierres de escuelas podrían haber motivado la deserción escolar de entre 53.000 y 76.000 alumnos. La nota agregaba lo siguiente: “Las estimaciones del Ministerio de Educación [2020] también sugieren que la tasa de deserción sería mayor para la educación preprimaria (1,70 por ciento) y secundaria (1,77 por ciento), en comparación con la educación primaria (1,43 por ciento)” (Banco Mundial, 2021, pág. 45)¹⁶. Una revista de noticias local informó de que el Ministro de Educación había anunciado que, en 2020, 243.801 alumnos habían abandonado la escuela durante la pandemia de COVID-19 (Revista Semana, 2021). Esto podría deberse, en parte, al hecho de que menos de la mitad de los alumnos de las escuelas públicas tienen acceso a internet y a que el 96% de los municipios de Colombia no tenían los recursos o la cobertura para dictar clases en línea (Laboratorio de Economía de la Educación [LEE], 2020).

En septiembre de 2021, el DANE (2021b) afirmó que el ausentismo escolar durante 2020 había sido de 16,4%, que significa un aumento notable en comparación con los niveles de ausentismo de antes de la pandemia, que se situaban en 2,7% en 2019. En las zonas rurales, la cifra pasó de 4,8% en 2019 a 30,1% en 2020. De acuerdo con la profesora Sandra García (en Casas Mogollón y Calle, 2021), el concepto de ausentismo escolar cambió drásticamente en la pandemia, especialmente si se tiene en cuenta a los niños que pudieron asistir a clases en línea por más de un año y medio porque contaban con conectividad y dispositivos, en comparación con otros alumnos de zonas rurales sin conectividad y donde los docentes distribuían guías de estudio pero no hacían correcciones posteriormente. El LEE (2020) aseveró que las escuelas que estaban implementando clases asincrónicas, es decir, la distribución de guías impresas a los alumnos, perdieron contacto con cerca del 60% del alumnado.

3.3.3 Los niños y jóvenes por fuera de la escuela y la crisis de flujo migratorio de Venezuela

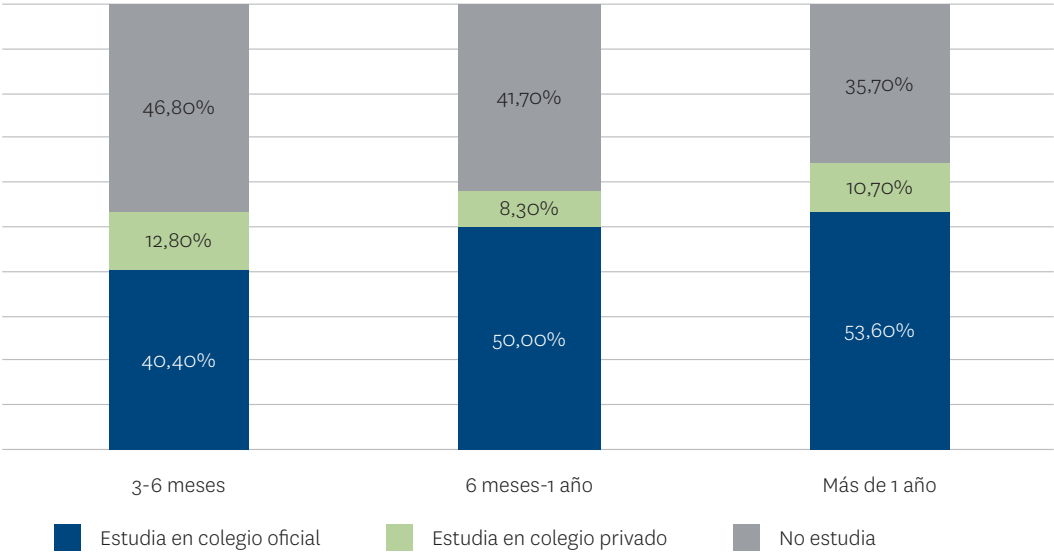
Desde 2015, cuando comenzó la afluencia procedente de Venezuela, la cantidad de personas venezolanas que entraron a Colombia aumentó alrededor de un 3.500%, de 40.000 a aproximadamente 1.400.000 en 2019, y ahora es el país que alberga a la mayor cantidad de personas de ese país a raíz de la crisis venezolana en el mundo (Renna, 2020). Esta situación

¹⁶ Una posible razón podría ser que los niños del segmento de preprimaria quedaban completamente a cargo de sus cuidadores, hermanos o vecinos, y que para ese grupo de edad las soluciones virtuales complementarias se habrían considerado infructuosas. La situación del segmento de educación secundaria podría explicarse por la necesidad económica de las familias de que los hermanos mayores trabajen para sostener el sustento del hogar.

es particularmente problemática en un contexto como el de Colombia, donde hay numerosos factores de riesgo que ya afectan a la población nacional: entre 2016 y 2018, 5,1 millones de colombianos necesitaron ayuda humanitaria a causa de desastres naturales; 409.000 a causa de conflictos armados; 1,8 millones por razones de acceso, movilidad y confinamiento; y, con la afluencia, 1 millón de comunidades comenzaron a buscar ayuda para los migrantes venezolanos que acogían. De hecho, Renna (2020) indicó que el 57,6% de los municipios colombianos (647 de 1.122) sufren un triple riesgo relacionado con el desplazamiento interno debido a los conflictos armados, los desastres naturales, y los refugiados y migrantes. Es importante resaltar esto último al analizar el tema de los niños y jóvenes por fuera de la escuela del país, dado que cuando la afluencia venezolana llegó a Colombia, se encontró con un sistema educativo ya bajo presión¹⁷, y, como señaló Renna (2020), en situaciones como esta, la solución más eficiente, efectiva, sostenible y duradera es, en primer lugar, ofrecer acceso a la educación (véase 5.2 Accesibilidad, más adelante).

Las cifras del total de niños y jóvenes de familias migrantes venezolanas que están en Colombia actualmente y las cifras de quienes no están en edad escolar varían. La UNESCO (2020a) calcula que, de los 460.000 niños y jóvenes de familias migrantes venezolanas menores de edad que están en territorio colombiano, alrededor de 260.000 siguen excluidos del sistema educativo, cifra similar a la de 250.000 que señala Renna (2020), mientras que el IRC (2020) indicó que son 362.433. Independientemente de las cifras, se trata de entre un 50% y un 66% de la población en edad escolar. Al estar por fuera de la escuela, estos niños no solo no gozan de su derecho a la educación, sino que tampoco acceden a las comidas escolares, a la atención de la salud, etc. Renna (2020) agregó que dos tercios de estos niños y jóvenes siguen por fuera del sistema educativo, especialmente quienes viven en zonas rurales, y que esta cifra cambia según la cantidad de tiempo que la familia haya pasado en el país, como se observa en la Figura 6 que muestra una ligera probabilidad mayor de que los niños asistan a la escuela cuanto más tiempo hayan estado en el país.

Figura 6
 Acceso a la educación de niños y jóvenes de familias migrantes venezolanas en Colombia, de acuerdo al tiempo de residencia en el país (Renna, 2020)



¹⁷ Renna (2020) mencionó que desde noviembre de 2018 hasta octubre de 2019, la matrícula creció un 506% en Colombia, por aproximadamente 172.000 alumnos. Además, Renna indicó que los niños y jóvenes de familias migrantes venezolanas que están matriculados en escuelas están presentes en 31 de los 32 departamentos del país.

Al igual que las presiones económicas afectan a las familias, como se explicó al principio de la sección 3.3, los gastos indirectos como las prendas de vestir, la comida, los materiales y el transporte son, en parte, el motivo por el que los niños y jóvenes de familias migrantes venezolanas están por fuera de la escuela en el territorio colombiano (UNESCO, 2020a). Además, hay algunos problemas que impiden que el sistema educativo pueda lidiar con la emergencia migratoria: sobrepoblación escolar, falta de infraestructura y de recursos didácticos, falta de docentes preparados para sobrellevar la situación, y falta de reconocimiento de las trayectorias educativas debido a la falta de documentación (Rogan et al., 2020). La UNESCO (2020a) puso de manifiesto que hay casos en que los niños y jóvenes de familias migrantes venezolanas asisten a la escuela meramente como oyentes u observadores, ya que no tienen los documentos necesarios para matricularse formalmente. Esto significa que no se reconoce ni se acredita su aprendizaje en el sistema de Colombia, lo que perjudica su trayectoria futura después de la educación secundaria. Según Renna (2020), este podría ser el caso de las familias venezolanas que cruzan la frontera sin documentos de identidad nacionales, ya que, aunque las escuelas colombianas intentan garantizar el acceso, no pueden certificar sus estudios sin los documentos debido al funcionamiento del sistema nacional. Para evitar esta situación, el Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) aprobaron una resolución en 2019 que permitía a los alumnos presentarse al Examen Saber 11 con un documento de identidad con foto. Al poder presentar el examen (Resolución 624 de 2019), pueden cumplir uno de los requisitos para obtener un título dentro del sistema educativo colombiano.

En cuanto a la extraedad, Rogan et al. señalan que la diferencia entre los sistemas educativos venezolano y colombiano hace que los alumnos ingresen a grados más bajos que los que les correspondían en Venezuela y que, en consecuencia, haya una cantidad significativa de alumnos con extraedad que ingresan al sistema nacional.

SECCIÓN 4

EL PANORAMA DE LOS MEF EN COLOMBIA

En esta sección se describen brevemente las iniciativas que se implementaron a la fecha en Colombia para crear MEF como vías alternativas de educación para los grupos de niños y jóvenes por fuera de la escuela que se identificaron en la sección anterior. Esta sección se divide en dos partes. La primera consiste en un resumen de cómo se ha llegado a los MEF como solución para satisfacer las necesidades de los niños y jóvenes por fuera de la escuela en Colombia, y del lugar que ocupan en relación con otros enfoques educativos alternativos o no formales en el país. La segunda parte estudiar en mayor profundidad los actores clave que intervienen actualmente en el financiamiento, el funcionamiento y la regulación de los MEF en el país.

4.1 La evolución de los MEF en Colombia

El primer gran reto del sistema educativo en Colombia, desde su nacimiento oficial en 1819 y hasta hoy en día, ha sido garantizar que todos los niños y adolescentes del país tengan acceso a la educación preescolar, primaria y secundaria (Ríos Beltrán, 2012). Pese a que los indicadores de cobertura educativa de Colombia han mejorado, se han creado brechas de gran magnitud entre las zonas urbanas y las rurales, siendo las últimas las que históricamente afrontan los mayores obstáculos para el acceso a la educación formal y, por ende, están rezagadas en cuanto a la cobertura educativa (Radinger et al., 2018). El acceso desigual a la educación ha dejado como saldo diferentes grupos de niños y jóvenes por fuera de la escuela, identificados en la sección 3, en concreto, niños y jóvenes afectados por la violencia, la migración y el desplazamiento, quienes están en zonas rurales y quienes están por fuera de la escuela por otros motivos, como limitaciones sociales y económicas.

En el proceso de abordar este reto, el marco normativo del país ha sido fundamental para garantizar el derecho a la educación de todos los niños y adolescentes independientemente de su entorno social, afecciones físicas y nacionalidad. En Colombia, es obligatorio que el Estado garantice el derecho a la educación a las poblaciones que, por motivos diversos, no han podido acceder al sistema educativo, permanecer en él, o que están en riesgo de abandonarlo (Ley 115 de Febrero 8 de 1994).

La Ley General de Educación (Ley 115 de Febrero 8 de 1994) define la organización del sistema educativo colombiano, es decir, tanto los establecimientos educativos oficiales como los privados,

así como las instituciones de educación superior y preescolar, básica y media. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la Ley tiene disposiciones específicas para cada uno de estos tipos de instituciones educativas, y establece normas generales para regular el servicio público de la educación, que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Por otro lado, la Ley 115 regula la educación que está a cargo de entidades municipales, regionales y nacionales, sus organismos descentralizados y personas, y establece que todos los habitantes del país deben tener igual oportunidad de acceso, traslado y permanencia dentro del sistema educativo.

De conformidad con la Ley General de Educación, la educación formal es “aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos” (Radinger et al., 2018, pág. 54). Este tipo de educación se divide en tres niveles: preescolar, básica (que se subdivide en primaria y secundaria básica) y media, como se aprecia en la Tabla 8. La Ley 115 establece que la educación es obligatoria para las personas de entre 5 y 15 años, y comprende al menos un año de preescolar y nueve de educación primaria y secundaria. Por lo tanto, en Colombia no es obligatorio garantizar el 10º y 11º grado como parte de la educación secundaria; esto afecta particularmente a adolescentes de zonas rurales, que quizás no tengan acceso a la educación en este nivel en su territorio y, en consecuencia, opten por abandonar el sistema educativo y vincularse al mundo laboral. Según el informe sobre educación en Colombia que elaboró la OCDE (Radinger et al., 2018), la escolarización promedio en las zonas urbanas llega hasta el 9º grado, mientras que en las zonas rurales llega hasta el 6º grado.

Tabla 8

Estructura del sistema educativo en Colombia (los grados con un asterisco son obligatorios)

| Grado | Edad aproximada | Extraedad | Nivel |
|-------------|-----------------|-----------|---------------------------------|
| 11 | 16 | | Educación media |
| 10 | 15 | | |
| 9* | 14 | 17 | Educación básica: secundaria |
| 8* | 13 | 16 a 17 | |
| 7* | 12 | 15 a 17 | |
| 6* | 11 | 14 a 17 | |
| 5* | 10 | 13 a 17 | |
| 4* | 9 | 12 a 17 | Educación básica: primaria |
| 3* | 8 | 11 a 17 | |
| 2* | 7 | 10 a 17 | |
| 1* | 6 | 7 a 9 | |
| Transición* | 5 | | Preescolar |
| Jardín | 4 | | |
| Prejardín | 3 | | |

Teniendo en cuenta que el alcance de la investigación en curso abarca la franja de edades entre 11 y 20 años, es importante aclarar que en Colombia los alumnos de educación media pueden elegir entre un programa general o uno de formación profesional, el primero más académico, y el segundo orientado a la actividad laboral. Después de completar la educación básica, los alumnos también pueden elegir programas de educación y formación técnica y profesional (EFTP) que imparte una entidad llamada SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje). Por lo general, los alumnos que completan el programa académico correspondiente a los grados 10º y 11º están interesados en ingresar a programas de educación superior.

Actualmente, las estrategias de expansión de la cobertura educativa que aplica el Ministerio de Educación incluyen la transferencia de recursos públicos a administraciones locales por cada alumno matriculado en su jurisdicción, la contratación de servicios educativos de organizaciones privadas y la elaboración de MEF (Equipo Técnico Nacional, 2020). Las primeras dos estrategias tratan de fomentar la cobertura educativa en todas las regiones al descentralizar la oferta y la gestión escolares. Los MEF son una estrategia de educación formal para responder a las características, condiciones e intereses de las poblaciones cuyo derecho a la educación se ha visto violentado o que, debido a factores sociales, geográficos, personales, económicos, culturales, legales o étnicos, entre otros, están en riesgo de abandonar el sistema educativo o ya lo han abandonado. De hecho, la Ley General de Educación define a los MEF como un elemento fundamental de la educación formal para aquellos niños pertenecientes a cinco grupos en riesgo de exclusión, pobreza, desigualdad y violencia, en concreto, alumnos con necesidades especiales, alumnos que no completaron una educación formal, alumnos de una minoría étnica, alumnos de zonas rurales y alumnos que necesitan reincorporarse a la sociedad (Ley 115 de Febrero 8 de 1994).

Además, UNICEF Colombia (s. f.-b) definió las trayectorias educativas como el recorrido que realiza cada alumno dentro del sistema educativo, y señaló que es necesario proteger y crear las condiciones para que niños, niñas y adolescentes lo realicen de manera continua, completa y con calidad. En consecuencia, el objetivo de los MEF es garantizar el ejercicio del derecho a una educación de calidad, pertinente y flexible para todos los niños y jóvenes de entre 5 y 17 años, que los impulse a completar sus trayectorias educativas, de conformidad con el Artículo 1 de la Ley 115 de Febrero 8 de 1994.

En ese sentido, los MEF constituyen un menú de estrategias de educación flexible que se pueden implementar o adaptar para atender las necesidades específicas de la población en cuestión gracias a un abanico de recursos, como el uso de programas de aceleración, salones de clase multigrado, y educación a distancia o autoaprendizaje, tanto para el nivel de educación primaria como para el de secundaria. Sus características pedagógicas también son flexibles en cuanto al diseño de los planes de estudios y las estrategias de evaluación, ya que, si bien se ofrecen directrices y guías a los docentes, se promueve que tengan en cuenta su contexto escolar para adaptar los MEF.

El Ministerio de Educación, como entidad reguladora de las políticas educativas del país, recomienda la implementación de MEF como una de las vías para garantizar el derecho a la educación de los niños y jóvenes por fuera de la escuela. En lo que se refiere al marco normativo, Colombia no cuenta con un plan de estudios a nivel nacional, las escuelas tienen la autonomía para desarrollar sus propios planes de conformidad con las adaptaciones de las directrices

pedagógicas que les brinda el Ministerio de Educación según las necesidades de sus alumnos; son las escuelas las que quedan a cargo directamente de ofrecerle a la población los planes de estudios a través de procesos flexibles (Equipo Técnico Nacional, 2020).

Historia de los MEF en Colombia

Los MEF aparecieron por primera vez en Colombia en 1961 como resultado de un proyecto piloto, implementado en América Latina, que se desarrolló con el Ministerio de Educación y el patrocinio de la UNESCO, a los fines de ampliar la cobertura educativa en las escuelas rurales. A partir de este proyecto, se crearon en Colombia las primeras escuelas primarias rurales multigrado, donde los cinco grados de primaria se asignan a un docente, y el plan de estudios se condensa para acelerar los procesos de aprendizaje fundamentales de lengua y matemáticas a fin de que los alumnos adquieran las competencias académicas básicas necesarias para acceder a los grados de secundaria (Ramírez-Giraldo y Téllez-Corredor, 2006). El proyecto apuntaba a aumentar la cobertura educativa en las comunidades rurales con baja densidad poblacional, y fue el precursor inicial para pensar en ofrecer planes de estudios que apoyaran a los diversos grupos de niños y jóvenes por fuera de la escuela. En 1967, teniendo en cuenta la experiencia positiva con este proyecto, el Gobierno aprobó su primer marco normativo que regulaba las condiciones en las que este modelo se aplicaría a escala nacional y donde resaltaba la flexibilidad otorgada a las escuelas para hacer las adaptaciones necesarias con el fin de implementar el modelo (Decreto 0150 de Enero 31 de 1967).

Uno de los principales retos de la implementación, a nivel nacional, de las escuelas primarias rurales multigrado en Colombia fue la elaboración de programas de formación docente enfocados en la flexibilidad de los planes de estudios y los recursos pedagógicos para alumnos de diferentes grados y niveles académicos. Con el fin de solucionar esas cuestiones, el Ministerio de Educación creó Escuela Nueva, que se considera el primer MEF del país y el más reconocido (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2010a). En 1990, se publicó oficialmente el marco normativo que adoptaba la Escuela Nueva como un MEF orientado a niños de entre 7 y 12 años matriculados en escuelas primarias rurales multigrado y que ofrecía a los docentes la flexibilidad pedagógica para asistir a esta población que se consideraba en riesgo de deserción escolar (Decreto 1490 de Julio 9 de 1990).

A pesar del aumento nacional de la cobertura educativa de las escuelas primarias, en la década de 1990 se adquirió una conciencia todavía mayor de los niveles de deserción en las escuelas secundarias, donde las diferencias entre las zonas rurales y las urbanas seguían profundizándose (Equipo Técnico Nacional, 2020). En consecuencia, el Gobierno colombiano, a través de una alianza con el Banco Mundial, implementó el Proyecto de Educación Rural (PER), una iniciativa que buscaba ofrecer modelos pedagógicos que se adaptaran a niños y jóvenes de entre 5 y 17 años provenientes de comunidades rurales (Equipo Técnico Nacional, 2020).

El PER concedió más autonomía a las administraciones locales, a las escuelas y a las organizaciones privadas para diseñar los MEF teniendo en cuenta las condiciones, las características y las necesidades de las poblaciones rurales diversas. De hecho, un objetivo del PER, que se desarrolló como parte del acuerdo de paz firmado con las FARC en 2018, era ofrecer MEF a los alumnos de preescolar, primaria y secundaria de las zonas rurales históricamente afectadas por el conflicto armado del país (Radinger et al., 2018). La implementación del

PER a escala nacional conllevó la aplicación de diversos MEF en diferentes regiones, y se concedió a las escuelas rurales la autonomía para concentrarse en los principales desafíos que enfrentaba su respectiva población estudiantil. Por lo tanto, se amplió la población alcanzada, y se le prestó más atención a incluir niños y jóvenes con trasfondos diversos que estuvieran en riesgo de abandonar la escuela, por ejemplo, alumnos con necesidades educativas especiales, víctimas del conflicto armado y comunidades negras e indígenas (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2018a).

Estos procesos dieron lugar al surgimiento de MEF como Caminar en Secundaria, Media Académica Rural y Aceleración del Aprendizaje, alternativas para dar continuidad a la trayectoria educativa de los niños y jóvenes que habían completado los grados de primaria con Escuela Nueva o que no habían sido incluidos en ese modelo antes, principalmente en escuelas secundarias rurales (Equipo Técnico Nacional, 2020). Además, con el pasar de los años, todas estas estrategias de educación flexible comenzaron a ampliar su alcance al ser adaptadas e implementadas en comunidades urbanas marginadas con altas tasas de deserción escolar.

Ha quedado documentado que cuando se expanden los MEF y llegan a más niños y jóvenes por fuera de la escuela, en conjunción con la adopción de políticas como la eliminación del costo de las matrículas y las transferencias monetarias condicionales, la educación es más accesible y asequible para quienes provienen de familias menos favorecidas (OCDE, 2016). Según la OCDE (2016), con la oferta educativa de los MEF, las tasas brutas de matrícula de los menores en edad escolar pasaron del 57% en 2002 al 76% en 2012. Este tipo de programas son necesarios, ya que la capacidad actual del sistema es insuficiente para alcanzar una tasa de matrícula del 100% (OCDE, 2016). De hecho, la OCDE recomienda mejorar la calidad de los MEF para que se adapten a la gran cantidad de alumnos con extraedad, a los que han abandonado la escuela y a los que combinan estudio y trabajo.

4.2 Los MEF en el panorama general de oportunidades para los niños y jóvenes por fuera de la escuela

Después de explorar el crecimiento y la evolución de los MEF en Colombia, nos concentraremos en los programas de MEF actuales que existen en el país. El objetivo de esta sección es analizar las funciones y responsabilidades de las diferentes partes interesadas involucradas en el funcionamiento, el financiamiento, la regulación y la supervisión de los MEF en el país, históricamente y en la actualidad. A este respecto, también examinaremos cómo esta estructura podría propiciar o dificultar el funcionamiento eficaz de los MEF en la actualidad.

4.2.1 Envergadura y alcance actual de los MEF en Colombia

Tal como sucede con los datos respecto de las tasas de matrícula y de jóvenes por fuera de la escuela, los datos acerca de la cantidad de niños matriculados en MEF varían según la fuente, pero todos muestran un aumento de las tasas de matrícula estudiantil en estos modelos durante los últimos años. Según informes del Ministerio de Educación, 10.022.656 alumnos se matricularon

en escuelas públicas y privadas a nivel nacional en 2020, de los cuales 1.719.062 se vincularon a programas de MEF (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022). Los cinco MEF cuyos derechos intelectuales son propiedad del Ministerio de Educación se consideran las principales estrategias en materia de MEF en cuanto a la escala y el alcance de la aplicación, así como al número de beneficiarios, y con un enfoque en un diseño condensado del plan de estudios. Son los siguientes: Escuela Nueva, Posprimaria Rural, Secundaria Activa, Aceleración del Aprendizaje y Caminar en Secundaria (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2010a).

En discrepancia con los datos del Ministerio de Educación, el DANE (2021a) señala que la matrícula oficial registrada en MEF en 2020 fue de 742.639 alumnos. Entre los matriculados en MEF, el 73,7% participó en MEF de educación básica primaria y solo el 21,8% en modelos de educación básica secundaria y media. La misma fuente indica que, en 2019, el único programa que registró una reducción en las matrículas (-3%) fue el de educación básica primaria. Los demás niveles educativos presentaron crecimientos en matrículas de MEF, lo que quiere decir que en los últimos años hubo un mayor acceso a los MEF. La cantidad de alumnos matriculados en programas de MEF representó alrededor del 17%¹⁸ del total de niños y jóvenes formalmente en el sistema educativo. Un total de 738.814 alumnos de MEF se vincularon a los cinco modelos principales. El resto, 980.248 niños y jóvenes, se matricularon en MEF especializados y diferenciados, adaptados a las necesidades específicas de cada grupo de alumnos, y de los que se carece de información en torno a sus directrices pedagógicas, como el diseño del plan de estudios, métodos de enseñanza y estrategias de evaluación (Equipo Técnico Nacional, 2020; UNICEF Colombia, 2020).

Más allá de la educación formal convencional y los cinco MEF que ofrece el Ministerio de Educación, algunas organizaciones, como la UNESCO (Renna, 2020), han puesto de manifiesto que hay un desarrollo interesante de modalidades alternativas con el fin de incluir a los niños y jóvenes por fuera de la escuela. Se estima que los actores humanitarios que son parte del Grupo Temático de Educación, en particular el UNICEF, el NRC, Save the Children, Plan International y World Vision, facilitan oportunidades educativas de emergencia a través de MEF a casi 7.297 niños y jóvenes de familias migrantes venezolanas (Renna, 2020).

El UNICEF, Save the Children y el NRC son algunas de las entidades que se mencionan en el contexto de iniciativas como Espacios Temporales de Aprendizaje (Save the Children), que combina modelos flexibles para promover la alfabetización de 132 niños de La Guajira y Arauca; Aulas de Informática (Save the Children), en dos escuelas de los mismos lugares, que fomenta las competencias digitales; iniciativas de transición que sirven como programas puente para revincular a los niños a la escuela a través de apoyo escolar personalizado (NRC); Círculos de Aprendizaje (UNICEF, Fundación Escuela Nueva, Opción Legal, Corporación Infancia y Desarrollo, World Vision), que trabaja con poblaciones migrantes y las comunidades de acogida para ofrecerles tutoría personalizada y acompañamiento para que los niños ingresen al sistema educativo formal en cinco departamentos del país.

¹⁸ Como los MEF forman parte del sistema educativo formal, se considera que los alumnos matriculados en esos modelos no están por fuera de la escuela. En consecuencia, la cantidad de niños y jóvenes por fuera de la escuela que se describe en la sección 3 corresponde a aquellos que no están ni en clases ni en MEF generalizados, y son quienes no tienen acceso a ningún tipo de educación formal.

4.2.2 Implementación, financiamiento y regulación de los MEF

La Tabla 9 muestra a las entidades que están a cargo del financiamiento, la implementación y la regulación de los MEF en Colombia.

Como se observa en la tabla, el Ministerio de Educación, por medio de su marco normativo y sus políticas públicas, ha sido fundamental para el desarrollo, la implementación, el financiamiento y la regulación de los MEF. Sin embargo, el sistema educativo colombiano se caracteriza por su alto nivel de descentralización. La Ley General de Educación (Ley 115 de Febrero 8 de 1994) pone énfasis en el valor de la autonomía escolar para adaptar los MEF como estrategia para ampliar la cobertura educativa en favor de niños y jóvenes de diversas comunidades vulnerables. Asimismo, establece las condiciones principales que deben reunir estos programas de educación formal y define las funciones de otras instituciones en su implementación.

Tabla 9

Financiamiento, implementación, regulación, escala y alcance de la oferta de MEF en Colombia en 2020 (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022)

| MEF/ vigencia | Financiadores | Implementadores | Organismos reguladores/de certificación | Lugar/población objeto | Población beneficiada | Objetivo del programa |
|--|---|---|--|--|--------------------------|--|
| Escuela Nueva Década de 1960- actualidad | Ministerio de Educación, Fundación Escuela Nueva, organizaciones privadas y ONG | Fundación Escuela Nueva a través de escuelas públicas en zonas rurales y urbanas. | Ministerio de Educación y comités de evaluación de MEF | Alumnos de primaria de 6 a 12 años en zonas rurales a nivel nacional. | 547,609 | Asistir a los alumnos de zonas rurales y a niños y jóvenes por fuera de la escuela con extraedad para que completen seis años de educación primaria. Se adapta para que puedan completarlo en menos tiempo, según la autonomía de cada escuela. Los alumnos reciben un título de educación primaria y pueden seguir su trayectoria en los grados de secundaria por medio de un MEF o en escuelas convencionales. |
| Posprimaria Rural Década de 1990- actualidad | Ministerio de Educación, Universidad de Pamplona, organizaciones privadas y ONG | Escuelas rurales públicas y organizaciones privadas. | Ministerio de Educación y comités de evaluación de MEF | Alumnos de secundaria de 12 a 17 años en zonas rurales a nivel nacional. | 137,160 | Asistir a los alumnos de zonas rurales y a niños y jóvenes por fuera de la escuela con extraedad para que completen cuatro años de educación secundaria. Se adapta para que puedan completarlo en menos tiempo, según la autonomía de cada escuela. Los alumnos reciben un título de educación secundaria y pueden seguir su trayectoria en los grados de educación media a través de un MEF o en escuelas convencionales. |
| Secundaria Activa 2012- actualidad | Ministerio de Educación, organizaciones privadas y ONG | Escuelas rurales y urbanas públicas y organizaciones privadas. | Ministerio de Educación y comités de evaluación de MEF | Alumnos de secundaria de 11 a 17 años en zonas urbanas a nivel nacional. | 1,602 | Asistir a los alumnos de zonas urbanas y a niños y jóvenes por fuera de la escuela con extraedad para que completen 4 años de educación secundaria. Se adapta para que puedan completarlo en menos tiempo, según la autonomía de cada escuela. Los alumnos reciben un título de educación secundaria y pueden seguir su trayectoria en los grados de educación media a través de un MEF o en escuelas convencionales. |

| MEF/ vigencia | Financiadores | Implementadores | Organismos reguladores/de certificación | Lugar/población objeto | Población beneficiada | Objetivo del programa |
|--|---|---|---|--|--------------------------|---|
| <p>Aceleración del Aprendizaje</p> <p>Década de 1990– actualidad</p> | <p>Ministerio de Educación, Corpoeducación, organizaciones privadas y ONG</p> | <p>Escuelas rurales y urbanas públicas y organizaciones privadas.</p> | <p>Ministerio de Educación y comités de evaluación de MEF</p> | <p>Alumnos de primaria con extraedad, desde los 10 hasta los 17 años, en zonas rurales o urbanas marginadas a nivel nacional.</p> | <p>37,784</p> | <p>Asistir a los niños y jóvenes por fuera de la escuela con extraedad para que completen 6 años de educación primaria. Permitir a los alumnos con extraedad adquirir conocimientos básicos en un menor período de tiempo al condensar el plan de estudios en competencias fundamentales relacionadas con lengua y matemáticas. Los alumnos reciben un título de educación primaria y pueden seguir su trayectoria en los grados de educación posteriores por medio de un MEF o en escuelas convencionales.</p> |
| <p>Caminar en Secundaria</p> <p>Década de 1990– actualidad</p> | <p>Ministerio de Educación, organizaciones privadas y ONG</p> | <p>Escuelas rurales públicas y organizaciones privadas.</p> | <p>Ministerio de Educación y comités de evaluación de MEF</p> | <p>Alumnos de educación secundaria de 13 a 17 años que tienen extraedad en zonas rurales a nivel nacional.</p> | <p>14,659</p> | <p>Asistir a los niños y jóvenes por fuera de la escuela con extraedad de zonas rurales para que completen 4 años de educación secundaria. Permitir a los alumnos con extraedad adquirir conocimientos básicos en un menor período de tiempo al condensar el plan de estudios en competencias fundamentales relacionadas con lengua, matemáticas, y ciencias sociales y naturales. Los alumnos reciben un título de educación secundaria y pueden seguir su trayectoria en los grados de educación media a través de un MEF o en escuelas convencionales.</p> |
| <p>MEF privados (39 modelos)</p> <p>Década de 1990– actualidad</p> | <p>Escuelas, organizaciones privadas, ONG locales y ONGI</p> | <p>Escuelas, organizaciones privadas, ONG locales y ONGI</p> | <p>Ministerio de Educación y comités de evaluación de MEF</p> | <p>Alumnos de primaria y de secundaria de 6 a 17 años con dificultades para el acceso a la educación a nivel nacional. Derechos de propiedad privada y ejecución a pequeña escala.</p> | <p>980,248</p> | <p>Las escuelas, organizaciones privadas, ONG y ONGI tienen la opción de definir su propio modelo pedagógico de conformidad con las pautas del Ministerio y las características de sus respectivos contextos. Estos MEF se consideran programas diferenciados y especializados, puesto que se adaptan a las necesidades de cada grupo de alumnos. La información recopilada arroja que se carece de datos en torno a sus directrices pedagógicas, como el diseño del plan de estudios, los métodos de enseñanza y las estrategias de evaluación.</p> |
| Total | | | | | <p>1,719,062</p> | |

Implementación

El sistema educativo colombiano se divide en materia política y administrativa en 96 secretarías de educación certificadas. Estas se encuentran representadas por 32 secretarías de educación departamentales y 64 municipales o distritales. Las últimas representan a la mayoría de las ciudades con más de 100.000 habitantes, mientras que las primeras están a cargo de todos los municipios cuyas secretarías de educación no están certificadas (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022).

Las escuelas y las administraciones locales tienen un alto nivel de autonomía en la implementación de los MEF. El Artículo 68 de la Constitución Política de Colombia de 1991 dispone la libertad de las organizaciones privadas de fundar establecimientos educativos y de ofrecer los títulos que consideren pertinentes (aunque los permisos legales de funcionamiento dependerán de las secretarías de educación certificadas). De igual manera, las escuelas tienen autonomía para dictar sus propias normas internas, así como para definir sus sistemas de evaluación, los planes de estudios, los métodos de evaluación de la escuela y la implementación de los MEF.

Actualmente, los programas de MEF en Colombia se ejecutan a nivel nacional. Al principio, los MEF se implementaban más que nada en escuelas rurales, pero en el último tiempo se aplican cada vez más en contextos urbanos (UNICEF Colombia, 2020). Teniendo en cuenta las experiencias positivas con los modelos de Escuela Nueva y el PER, el Ministerio de Educación autoriza a las organizaciones privadas, ONG y ONGI, asociaciones comunitarias y escuelas a desarrollar MEF de conformidad con el marco normativo y las directrices técnicas y pedagógicas del Ministerio. Las experiencias exitosas con las comunidades rurales se están adaptando para diversas poblaciones destinatarias, como alumnos con necesidades especiales, migrantes, de comunidades negras e indígenas, entre otras.

Los implementadores de MEF son organizaciones privadas, ONG y ONGI, asociaciones comunitarias (por ejemplo, de comunidades negras e indígenas), o escuelas públicas y privadas que, en función de su interés por diseñar y ejecutar un MEF, están a cargo de cumplir los requisitos administrativos, técnicos y pedagógicos definidos por el Ministerio de Educación. Todos los MEF se ejecutan en escuelas públicas o privadas o a través de ellas. En las escuelas públicas, a las que asisten la mayoría de los alumnos matriculados en MEF del país, los docentes de estos modelos reciben una reenumeración del Ministerio de Educación, y se siguen las mismas condiciones de pago y de selección que con los docentes convencionales (Equipo Técnico Nacional, 2020).

Esto significa que las escuelas son las que en primer lugar están a cargo de la implementación in situ, proporcionando docentes o tutores externos. En segundo lugar, las escuelas privadas o públicas están autorizadas para elaborar programas de MEF en colaboración con organizaciones privadas y asociaciones comunitarias.

Las ONG, como Fundación Escuela Nueva, respaldan los MEF al ofrecer asistencia técnica para su implementación en ámbitos como el diseño de los planes de estudio, los métodos de enseñanza y las estrategias de evaluación. Asimismo, el Ministerio de Educación presta asistencia técnica a las secretarías de educación, a los comités de evaluación de MEF y a las escuelas públicas que intervienen en la implementación de programas de MEF, y se enfoca particularmente en el marco normativo, los requisitos técnicos y pedagógicos, el diseño y la implementación de los MEF en los territorios (Equipo Técnico Nacional, 2020).

Financiamiento

Desde la aprobación de los programas de MEF como estrategia de educación formal, a través del marco normativo de la década de 1990, aumentó la participación de organizaciones privadas interesadas en desarrollar programas de MEF para que se ofrezcan en diversas comunidades vulnerables, con fondos tanto de donantes como de las secretarías de educación.

Los cinco programas principales de MEF que se implementan en Colombia están respaldados por el Ministerio de Educación, que está a cargo del salario de los docentes, de la elaboración de directrices pedagógicas para las escuelas y de apoyar los programas de formación docente en colaboración con las administraciones locales (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022). Los otros 39 programas de MEF los ejecutan escuelas, organizaciones privadas, ONG y ONGI en pequeña escala, y tienen por fin atender las necesidades específicas de sus poblaciones estudiantiles, por lo que se han convertido en modelos singulares que requieren de un análisis más detallado por parte del Ministerio de Educación y de otros actores que participan en la implementación de los MEF en Colombia a los fines de evaluar si tienen potencial para aplicarse en otros contextos.

En consecuencia, en Colombia el Ministerio de Educación financia la mayor parte del cuerpo de docentes de los MEF, mientras que el financiamiento de los recursos pedagógicos y los programas de formación docente corre por cuenta de organizaciones privadas (ONG y ONGI, o administraciones locales a través de los presupuestos públicos de las secretarías de educación). Debido a su éxito y a que el acceso a él es público gratuito, el MEF más implementado en Colombia es, con diferencia, Escuela Nueva, que atiende a más del 30% de los alumnos matriculados en MEF en el país (Equipo Técnico Nacional, 2020). Este programa se utiliza principalmente en las escuelas rurales multigrado a escala nacional y está a cargo de docentes de la enseñanza pública. No obstante, el diseño de los recursos pedagógicos y la formación docente se llevan a cabo bajo la dirección de la organización privada Fundación Escuela Nueva.

El Ministerio de Educación se encarga de financiar los procesos de evaluación del MEF y de definir las condiciones de las transferencias del presupuesto nacional a las secretarías de educación. Estas últimas, guiadas por las políticas educativas de su administración local, deciden el presupuesto público que se destinará a programas de MEF y dirigen los procesos de contratación de organizaciones privadas. Sin embargo, dado que la mayoría de los MEF se implementan en escuelas públicas, los sueldos de los docentes se sufragan con el presupuesto nacional del Ministerio de Educación.

Regulación

El Gobierno nacional, las administraciones locales y las instituciones de educación superior desempeñan un papel importante en la regulación, la supervisión y el seguimiento de los MEF. La Dirección de Calidad del Ministerio de Educación es la encargada de apoyar todos los procesos relacionados con los MEF. Esta dependencia del Ministerio define y elabora todas las directrices normativas en materia de planes de estudios, exámenes estandarizados, recursos pedagógicos y formación docente, entre otros aspectos, y constituye una de las mayores direcciones en términos

de personal y presupuesto (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022). Sin embargo, el equipo que se centra principalmente en los MEF es uno de los más pequeños —está integrado, en promedio, por menos de diez personas— (C.5, regulador, funcionario público nacional).

El Ministerio de Educación no certifica los MEF,

pero emite un concepto técnico de calidad basado en los componentes y los recursos educativos que presenta por el proponente. A los efectos de emitir el concepto de calidad, la Subdirección de Referentes y Evaluación de la Calidad Educativa comunica a los proponentes las condiciones que debe cumplir un modelo para iniciar el proceso, así como los elementos sobre los que se pronuncia el concepto. Se recomienda que, a la hora de elaborar el informe, se incluya el resultado del estudio del modelo (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022, pág.1).

Para que el Ministerio de Educación emita el concepto de calidad de un MEF, este debe cumplir los siguientes cinco requisitos:

1. Abarcar un período de aplicación de al menos 3 años.
2. Responder a uno o más niveles educativos (primaria, educación básica secundaria, educación media).
3. Delimitar y caracterizar la población destinataria.
4. Abarcar las esferas fundamentales contempladas por la Ley 115 de 1994, en el nivel o los niveles educativos en que se aplique.
5. Ajustarse a los criterios nacionales de calidad educativa en cuanto a directrices curriculares, estándares básicos de competencias en lenguaje, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y ciudadanas, y a las orientaciones generales y pedagógicas del Ministerio de Educación con respecto a las demás esferas obligatorias y fundamentales (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022, pág. 3).

El concepto de calidad se elabora a partir de los materiales presentados por el proponente. “El concepto técnico de calidad de un MEF es una evaluación cualitativa que se pronuncia sobre dos categorías: 1) la coherencia interna del modelo y 2) la coherencia del modelo en relación con las políticas educativas” (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022, pág. 4). Si el modelo cumple con los requisitos, el concepto técnico de calidad se envía a la dependencia encargada de generar un código (el Sistema Integrado de Matrícula [SIMAT]) que permitirá que los alumnos se matriculen en el programa y lo cursen. “Si un MEF tiene aspectos que deben mejorarse para fortalecer su propuesta, se envía al proponente el concepto con las observaciones, los comentarios y los ajustes requeridos para continuar calificando el modelo” (pág. 5).

El Ministerio de Educación también establece los criterios de evaluación para la aprobación de MEF, constituye los comités de evaluación de MEF y vela por la transparencia de los procesos de evaluación de los MEF aprobados. Los comités de evaluación están integrados por instituciones de educación superior, principalmente universidades, y se encargan de evaluar los MEF asignados por el Ministerio y de velar por la correcta aplicación de los criterios de evaluación, así como por la transparencia y la objetividad del proceso. Los comités de evaluación comunican al Ministerio de Educación los resultados de los procesos de evaluación de los MEF, incluida toda la información sobre los criterios y las condiciones de evaluación (Equipo Técnico Nacional, 2020).

Por último, las secretarías de educación organizan la información sobre los MEF que pueden aplicarse a los niños y jóvenes por fuera del sistema educativo en su jurisdicción. También evalúan la necesidad de contratar organizaciones privadas (con ánimo de lucro u organizaciones de la sociedad civil) para poder proporcionar MEF a las poblaciones objetivo en riesgo de deserción escolar, e informan al Ministerio de Educación, en los términos y plazos establecidos, sobre las poblaciones objetivo que están atendiendo esos modelos educativos (Equipo Técnico Nacional, 2020).

El marco normativo y las orientaciones del Ministerio establecen que la documentación que las escuelas deben reunir para proponer la apertura de un MEF debería incluir el diagnóstico de población objetivo, la propuesta académica, la descripción de los recursos pedagógicos y la guía de aplicación (Equipo Técnico Nacional, 2020). Las escuelas (y, en algunos casos, organizaciones privadas u ONG locales) que proponen poner en marcha un MEF presentan los documentos requeridos al Ministerio, el cual evalúa la propuesta y certifica los MEF aprobados por el comité de evaluación.

Las escuelas u organizaciones privadas pueden utilizar cualquiera de los cinco tipos de MEF —el que mejor se adapte a su población objetivo—. Otra posibilidad que tienen las escuelas u organizaciones es crear un MEF especializado e independiente para satisfacer las necesidades particulares de su población objetivo. En 2018 se estaban implementando 39 programas de MEF certificados individuales o especializados en diversas regiones (Equipo Técnico Nacional, 2020). No obstante, existe una falta de información sobre los modelos individuales o especializados, ya que se aplican en pequeña escala, tienen derechos de propiedad privada, y el Ministerio de Educación no presenta informes al respecto (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022).

SECCIÓN 5

EVALUACIÓN DEL ESTADO ACTUAL DE LA OFERTA DE MEF



En esta sección evaluamos la medida en que los MEF aplicados actualmente en el país promueven el objetivo “educación para todos los niños y los jóvenes”. Aplicamos el marco de las “cuatro A” de Tomaševski (Tomaševski, 2001) que evalúa el grado en que la educación está disponible y es accesible, aceptable y adaptable para grupos específicos de alumnos. Este marco nos ayuda a establecer si los MEF satisfacen las necesidades o las demandas de los niños y jóvenes por fuera de la escuela.

Como se señaló anteriormente, en 2020 los MEF atendieron en Colombia a 1.719.062 alumnos (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022), pero todavía quedan muchos por fuera del sistema educativo (las estimaciones varían ampliamente, desde 141.266 niños en edad de primaria y educación básica secundaria [datos de 2019] hasta 5,2 millones de niños y jóvenes de edades comprendidas entre la correspondiente a la educación inicial hasta la de educación secundaria [datos de 2015]). Muchos otros están en riesgo de deserción escolar y se prevé que las cifras aumenten a causa de la pandemia de COVID-19. En términos de calidad, el examen de la bibliografía puso de manifiesto el déficit de datos de seguimiento y evaluación de los

MEF e información sobre las tasas de retención de estos modelos. El hecho de que el nivel de matrícula en los MEF es mediano bajo en comparación con el número de niños y jóvenes por fuera del sistema educativo, aunado a la escasez de datos sobre la finalización o la transición y los resultados de aprendizaje, indica que existen problemas de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de estos programas.

5.1 Disponibilidad de MEF

Algunos de los principales factores que contribuyen a que los MEF solo lleguen a una fracción de los niños y jóvenes por fuera del sistema educativo del país son el crecimiento de la población de niños y jóvenes de familias migrantes venezolanas y el impacto del cierre de escuelas en las tasas de deserción escolar durante la pandemia, lo que aumentó la demanda de programas de MEF. Estos programas constituyen la principal estrategia educativa que existe para atender las necesidades académicas de diversas poblaciones de niños y jóvenes por fuera de la escuela, pero la oferta de MEF parece ser insuficiente para satisfacer la creciente demanda a escala nacional, especialmente para la educación secundaria.

Los MEF forman parte del sistema educativo formal, y atienden a diversas poblaciones o personas en situaciones vulnerables, entre ellas, según señala la UNESCO (Radinger et al., 2018), alumnos con necesidades especiales, alumnos que no completaron la educación formal, alumnos que pertenecen a una minoría étnica, alumnos que viven en zonas rurales y migrantes que necesitan integrarse en la sociedad. En la mayoría de los casos, estas situaciones conducirán a la extraedad; por lo tanto, los MEF resultan de gran utilidad para los niños y jóvenes con esas características. Sin embargo, los programas de MEF solo atienden a aproximadamente el 17% de los alumnos matriculados en las escuelas públicas, a pesar de que existen entre 1,2 y 5,2 millones de niños y jóvenes en edad escolar por fuera del sistema educativo, lo que deja patente que no hay suficiente disponibilidad de MEF en todas las escuelas (Equipo Técnico Nacional, 2020).

Según el Ministerio de Educación, el retraso escolar (extraedad) es el desfase entre la edad y el grado que ocurre cuando un niño o joven tiene dos o tres años más que la edad promedio esperada para cursar un determinado grado (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2018b) (véase la sección 4.1). Según los datos oficiales (DANE, 2021b), en 2019 el 25,8% de todos los alumnos matriculados en Colombia tenían extraedad, lo que pone de manifiesto la evidente necesidad de revisar las políticas en materia de repetición y fortalecer los programas educativos en favor de este grupo de alumnos a los que el sistema educativo no está atendiendo como debería a escala nacional.

En Colombia existen cuatro niveles educativos para los que se ha establecido la edad media prevista para asistir a ellos: preescolar (5 años), primaria (de 6 a 10 años), educación básica secundaria (de 11 a 14 años) y educación media (de 12 a 17 años), como se observa en la sección 4.1 (Ley 115 de Febrero 8 de 1994). Los programas de MEF se ofrecen a niños y jóvenes de 5 a 17 años que, por diversos factores, tienen extraedad, presentan riesgo de deserción escolar o abandonaron la escuela. No obstante, mayoría de los MEF se están aplicando en la educación primaria, lo que sugiere, más allá de la falta de datos sobre estas edades señalada en las secciones 2 y 3, la escasa disponibilidad de programas de educación básica secundaria y de educación media para niños y jóvenes de 11 a 17 años (UNICEF Colombia, 2020).

5.2 Accesibilidad de los MEF

Como se ha visto en las secciones 3 y 4, Colombia cuenta con un sólido marco normativo para proteger el derecho a la educación de todos los niños y jóvenes del país, independientemente de su origen social, condiciones físicas o nacionalidad. No obstante, aún existen grupos específicos de niños y jóvenes por fuera del sistema educativo que no tienen acceso a la educación. Entre los principales factores que explican este problema se cuentan los requisitos burocráticos exigidos a los migrantes, la brecha entre las zonas urbanas y rurales y la desigualdad entre regiones.

Si bien todos los niños y jóvenes en Colombia gozan del derecho fundamental a la educación, incluidos —gracias al estatus de protección temporal en vigor— los niños y jóvenes de familias migrantes venezolanas (Migración Colombia, 2021), aún se exige a estos últimos un documento nacional de identidad para recibir su título oficial en una escuela colombiana al finalizar sus estudios de primaria y secundaria a través de un MEF o un modelo tradicional. Según una parte interesada entrevistada (C.8, implementador de educación acelerada, personal subnacional de una ONG local), esto da lugar a que algunos migrantes no tengan acceso a la educación básica secundaria y la educación media debido a que carecen de un documento nacional de identidad que les permita recibir su título oficial de primaria.

A pesar de que la cobertura educativa en cuanto a los grados de primaria ha aumentado debido a la creación de escuelas primarias multigrado en comunidades rurales dispersas y de programas de MEF para atender a poblaciones diversas, siguen faltando programas de MEF de secundaria para niños y jóvenes por fuera de la escuela, especialmente en las zonas rurales donde el transporte y las distancias son más complejos (UNICEF Colombia, 2020). Según se desprende de las entrevistas realizadas a ONG locales (C.3, implementador de educación acelerada, ONG local nacional) y docentes que aplican MEF en el país (C.6, implementador de educación acelerada, docente subnacional de MEF), en Colombia los alumnos de estos modelos educativos en escuelas rurales tienen dificultades de acceso debido a, entre otras razones, los obstáculos geográficos, que aumentan los costos de transporte, así como de los libros y otros materiales. En algunos casos, estos gastos son sufragados por ONG locales u ONGI que forman parte de los actores humanitarios del Grupo Temático de Educación, como el UNICEF, el NRC, Save The Children, Plan International y World Vision (Renna, 2020). Pero en otros, depende de la capacidad financiera de las administraciones locales, la cual varía de una zona a otra del país.

Para ilustrar lo anterior, la Ley General de Educación (Ley 115 de Febrero 8 de 1994) establece que las transferencias del presupuesto público del Ministerio de Educación a las secretarías de educación dependen sobre todo de sus niveles de matrícula, lo que significa que las zonas con una gran población urbana reciben más apoyo financiero y su capacidad de mantener la cobertura y programas de educación de calidad es mayor que en las pequeñas provincias rurales, donde las tasas de deserción escolar son más altas (Equipo Técnico Nacional, 2020).

La descentralización del sistema educativo en Colombia otorga autonomía económica, política y curricular a las administraciones y las escuelas locales. Dada la autonomía conferida a las escuelas por el marco normativo, los alumnos y las familias solo pueden acceder a un MEF si la escuela ofrece el programa. Esto conduce a que haya más ofertas educativas en las zonas urbanas, pero más MEF específicamente en las comunidades rurales, dadas las necesidades de sus poblaciones. Además,

en Colombia hay un Ministerio de Educación y 96 autoridades locales de educación (las secretarías de educación), y existen desigualdades evidentes en el acceso a la escuela entre una secretaría y otra en función de las condiciones de su territorio (población, presupuesto público, distribución rural/urbana). Según se desprende de la entrevista a un exfuncionario del Ministerio de Educación (C.5, regulador, funcionario público nacional), esto también se traduce en desigualdades en cuanto a recursos, capacidad de la red y la eficacia con que cada secretaría puede aplicar MEF en su territorio.

Cabe destacar que no hay datos suficientes para desglosar si la oferta de MEF es suficiente en las zonas rurales afectadas por conflictos, donde, como se señala en la sección 3, son muy necesarios debido al elevado número de niños y jóvenes por fuera de la escuela; por tanto, no es posible llegar a una conclusión sobre el acceso de este segmento de la población a MEF. Además, es interesante señalar que según el DANE (2021b), en 2020 la mayor participación de niños varones se registró en MEF (53,5% de niños frente a un 46,5% de niñas), lo que significa que de alguna manera estos programas están atendiendo a este sector de la población, señalado en la sección 3 como uno de los más vulnerables.

5.3 Aceptabilidad de los MEF

En cuanto a su aceptabilidad, se reconoce a los MEF como estrategia de educación formal y parte del sólido marco normativo del país que protege el derecho a la educación de todos los niños y jóvenes. Además, debido a su éxito en diversos contextos, especialmente en escuelas rurales multigrado, algunos datos y entrevistas realizadas mostraron que los MEF son bien recibidos y apreciados por las comunidades que acceden a ellos, pero aún no se dispone de datos suficientes para extraer conclusiones sólidas sobre este asunto (como se señaló en secciones anteriores).

Con respecto al marco normativo, la Ley General de Educación estableció que todos los MEF aprobados por el Ministerio de Educación están autorizados para certificar los estudios de primaria y secundaria de sus alumnos. Este certificado es válido para el acceso a escuelas públicas y privadas y otras instituciones educativas oficiales (Ley 115 de Febrero 8 de 1994). Los programas de MEF de primaria generalmente se centran en el desarrollo de competencias de lectura, escritura y matemáticas, mientras que los de secundaria agregan a esa lista competencias en ciencias naturales y sociales (UNICEF Colombia, 2020). Colombia no cuenta con un plan de estudios nacional; cada escuela lo define según su contexto. Sin embargo, las escuelas no siempre revisan o modifican el plan de estudios, por tanto, la adaptación y el ajuste de los contenidos a las necesidades de grupos específicos de alumnos depende de la capacidad de los docentes para hacerlo (C.6, implementador de educación acelerada, docente subnacional de MEF).

El marco normativo nacional otorga a las escuelas independencia para definir su modelo pedagógico, su plan de estudios y su MEF. Las escuelas son libres de decidir si aplican un MEF. Las autoridades escolares definen el modelo pedagógico, el plan de estudios, el sistema de evaluación de los alumnos y la aplicación de los MEF. El Ministerio de Educación emite un concepto técnico sobre el plan de estudios, la metodología y el contenido de los MEF (véase la sección 4.2.2). La implementación está a cargo de ONG, ONGI y las escuelas. Aunque el Ministerio de Educación ha establecido adecuadamente los procesos institucionales de aprobación de los MEF en el país, no existen datos oficiales sobre la retención, la finalización y el nivel educativo alcanzado, lo que pone de manifiesto la falta de estrategias de seguimiento que

afecta en mayor medida al análisis posterior del impacto y los resultados de los MEF (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022).

Dados sus buenos resultados, desde la década de 1990 se han adaptado el plan de estudios y los recursos pedagógicos de algunos programas de MEF —como Escuela Nueva y PER— a diversos contextos y poblaciones, con miras a responder a la creciente demanda de estos modelos, especialmente en las comunidades rurales. En la mayoría de los casos, su calidad se ha considerado apropiada para fortalecer las competencias básicas de los alumnos en aras de la reincorporación escolar (C.7, coordinador de educación acelerada, personal subnacional de organismos de las Naciones Unidas); sin embargo, los recursos públicos no incluyen datos oficiales sobre el desempeño académico real de los alumnos de MEF, lo que supone un problema a la hora de extraer conclusiones concretas.

La mayoría de las estrategias pedagógicas utilizadas por los MEF son bien recibidas por los docentes de las escuelas rurales, especialmente en las escuelas primarias multigrado, ya que les aportan contenidos, actividades y recursos que les permiten trabajar de forma más eficiente. Además, la mayoría de los docentes que aplican programas de MEF reciben recursos educativos y algún tipo de formación pedagógica (UNICEF Colombia, 2020). No obstante, en lo que al plan de estudios respecta, la documentación reciente (Rogan et al., 2020) señala la falta de formación docente sobre la implementación de los MEF y las circunstancias relacionadas con la afluencia venezolana (apoyo socioemocional, xenofobia, conocimiento de sus necesidades y comprensión de su situación).

5.4 Adaptabilidad de los MEF

La propia naturaleza de los MEF y el marco normativo que los sustenta hacen de su adaptabilidad uno de sus principales puntos fuertes. La Ley General de Educación (Ley 115 de Febrero 8 de 1994) confiere autonomía a las administraciones locales y las escuelas para elaborar, adaptar e implementar MEF; por tanto, en Colombia se está aplicando una gran diversidad de MEF (5 MEF principales del Ministerio de Educación y 39 MEF diferenciados y personalizados). No obstante, se necesitan más pruebas, datos y estudios de casos para determinar con mayor exactitud si las escuelas, las secretarías de educación, las ONG locales y las ONGI los están adaptando con éxito para atender las necesidades de los diferentes niños y jóvenes por fuera del sistema educativo.

Los derechos intelectuales de los recursos académicos y pedagógicos de los cinco principales programas de MEF implementados en Colombia son propiedad del Ministerio de Educación, es decir, de acceso público y, por tanto, pueden ser adaptados por escuelas u organizaciones privadas (Equipo Técnico Nacional, 2020). Estos cinco MEF están presentes en todo el territorio y en todas las regiones de Colombia debido, en parte, a que las escuelas y organizaciones son libres de aplicarlos. El hecho de que formen parte de los derechos intelectuales del Ministerio de Educación favorece la universalidad de estas iniciativas y, por tanto, que estén presentes en diferentes territorios y puedan adaptarse de acuerdo con las necesidades específicas de los alumnos.

Como se expuso en la sección 4, los MEF procuran atender a niños y jóvenes por fuera del sistema educativo en condiciones de vulnerabilidad debido, entre otras causas, al desplazamiento interno, la migración internacional, la pobreza o los conflictos armados. En ese sentido, según Bagby et al. (2021) las evaluaciones de los MEF en América Latina y el Caribe apuntan a que

pueden tener efectos positivos en la tasa de delitos no violentos y las competencias socioemocionales, pero las pruebas son escasas. En Colombia, los niños desplazados como resultado de conflictos civiles, situaciones de violencia por drogas y desastres naturales reúnen los requisitos para participar en un MEF patrocinado por el Gobierno, el programa “Aceleración del Aprendizaje”. Los estudios independientes sobre el programa proporcionan pruebas aportadas por docentes y alumnos de MEF que indican que el programa permite a los participantes desarrollar la autorregulación emocional, aumentar la autoestima y mejorar las habilidades de comunicación. No obstante, estos estudios son puramente cualitativos y no nos permiten extraer conclusiones sobre el impacto de los MEF. Tampoco proporcionan pruebas sobre la relación entre los resultados socioemocionales y los mecanismos específicos del programa, como el plan de estudios, el entorno seguro y las relaciones entre pares (pág. 206).

La flexibilidad curricular y pedagógica de los MEF refuerza su adaptabilidad. Al entrevistar a diferentes implementadores de MEF (C.6 y C.10, implementador de educación acelerada, docente subnacional de MEF), se pusieron de manifiesto distintas formas de aplicar los modelos. En La Guajira (C.10, implementador de educación acelerada, docente subnacional de MEF), por ejemplo, el docente fue contratado por una escuela pública y durante la semana trabajó algunas horas en un centro de justicia penal para adolescentes con jóvenes que habían cometido un delito menor y debían acudir al centro y continuar sus estudios bajo supervisión para que no volvieran a delinquir. En Arauca (C.6, implementador de educación acelerada, docente subnacional de MEF), UNICEF contrató tutores para que trabajaran con alumnos específicos al objeto de que aceleraran sus procesos de aprendizaje, adquirieran las competencias básicas en menos tiempo, y pudieran así matricularse en el grado esperado para su edad.

No obstante, la formación docente sigue brillando por su ausencia en esta situación, y las escasas pruebas disponibles muestran contradicciones al respecto: en Colombia, los docentes que trabajan en las zonas rurales o vulnerables no son los mejores docentes, como concluye un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Elacqua et al., 2018). Además, faltan programas de formación docente enfocados en cómo adaptar los contenidos a necesidades específicas; los docentes terminan haciendo lo que pueden con los recursos disponibles, lo que pone en riesgo la calidad (C.13, implementador de educación acelerada, organismo semiautónomo subnacional).

Por ejemplo, los programas de MEF, los recursos educativos y la formación docente no necesariamente se ocupan de las necesidades de los niños venezolanos que emigraron a Colombia, los desplazados internos que se trasladan de región en región o los niños afectados por el conflicto armado, entre otras situaciones que generan vulnerabilidad e incrementan el número de niños y jóvenes por fuera de la escuela. Las necesidades de estas poblaciones son variables. Una constante que se puso sobre la mesa durante las entrevistas con un docente de MEF (C.6, implementador de educación acelerada, docente subnacional de MEF) y un implementador de una ONG local (C.8, implementador de educación acelerada, personal subnacional de ONG locales) fue la cuestión de los alumnos que han crecido con estrés tóxico: tal vez deban resolver sus dificultades emocionales antes de aprender a restar o memorizar la tabla periódica. Esto podría representar un reto para los docentes; sería necesario que, además de la formación académica, recibieran formación socioemocional y para situaciones de crisis, como se mencionó en la sección sobre aceptabilidad.

SECCIÓN 6

CONOCER EL CONTEXTO MÁS AMPLIO QUE INFLUYE EN LA CAPACIDAD DE LOS MEF PARA SATISFACER LAS NECESIDADES DE LOS NIÑOS Y JÓVENES POR FUERA DEL SISTEMA EDUCATIVO

A la luz de lo examinado en secciones anteriores, en esta sección se explica por qué y cómo los MEF reúnen o no las características de disponibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y accesibilidad en la medida en que podrían o deberían para atender a los niños y jóvenes por fuera del sistema educativo. En este análisis, situamos a los MEF en el marco de la economía política de la educación de Colombia en su conjunto y estudiamos la manera en que se ven constreñidos (positiva y negativamente) por las formas en que se asignan los recursos y se adoptan las decisiones relativas a las necesidades de los niños y jóvenes por fuera de la escuela, así como el nivel de responsabilidad y voluntad políticas que existe tanto para reconocer a grupos específicos de esta población como para garantizar que la educación que se les proporciona satisfaga de forma efectiva su derecho a una educación de calidad.

6.1 Un marco normativo sólido para los MEF y el derecho a la educación de los niños y jóvenes por fuera de la escuela

Desde el establecimiento, en la década de 1990, de los programas de MEF como estrategia educativa formal en la Ley General de Educación, en Colombia se ha incrementado la elaboración de directrices, normas y recursos para este tipo de modelos. Estas iniciativas han sido respaldadas por el Ministerio de Educación, las secretarías de educación, ONG locales y ONGI (Equipo Técnico Nacional, 2020).

Dos de los principales retos de ese proceso han sido crear programas de MEF para aumentar la cobertura educativa de diversas poblaciones y elaborar estrategias de formación docente para este tipo de modelos. Los principales éxitos al respecto han sido, en primer lugar, la creación de programas de MEF para diversas poblaciones, como los alumnos con necesidades educativas especiales y las comunidades indígenas y negras. En segundo lugar, el carácter público y gratuito de los cinco programas de MEF del Ministerio de Educación ha posibilitado que otros modelos los adapten y apliquen en distintos territorios, por ejemplo, Escuela Nueva, el MEF más utilizado en el país.

Como se expuso anteriormente, además de los cinco MEF cuyos derechos intelectuales son propiedad del Ministerio de Educación, diversos tipos de partes interesadas han creado otros 39 a nivel local (y siguen en aumento) después de que el Ministerio proporcionara un concepto técnico (véase la sección 4.2.2). El papel del Ministerio de Educación se ha centrado principalmente en el proferimiento de conceptos técnicos para la creación de MEF, el financiamiento salarial de los docentes y el apoyo pedagógico a través de directrices.

Dado que en Colombia los programas de MEF se consideran una estrategia de educación formal, las escuelas privadas y públicas están obligadas a notificar los datos de matrícula de los alumnos a las respectivas secretarías de educación. A continuación, estas últimas organizan toda la información de su jurisdicción y posteriormente la transmiten al Ministerio de Educación, el cual supervisa y consolida la información nacional sobre matrícula que se presenta anualmente. No obstante, existe un evidente déficit en el seguimiento y la evaluación de los programas de MEF que no permite analizar más a fondo las tasas de finalización, los resultados de los alumnos, los logros educativos y el desempeño académico (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022). Al parecer, esta “flexibilidad” permite que el modelo satisfaga un abanico de necesidades en diferentes contextos; sin embargo, queda aún por ver cómo hacer un seguimiento riguroso de dicha diversidad.

6.2 La oferta de MEF no satisface la creciente demanda de los niños y jóvenes por fuera del sistema educativo

Teniendo en cuenta que la cifra de niños y jóvenes por fuera de la escuela va en aumento debido a los problemas sociales expuestos en la sección 3, además del cierre de escuelas por la pandemia, la afluencia migratoria venezolana y el conflicto armado interno que golpea con mayor fuerza a ciertas regiones del país, la población estudiantil atendida por los MEF en Colombia no parece muy numerosa, lo que pone de manifiesto la falta de apoyo institucional del Ministerio de Educación y las secretarías de educación locales conducente a que las escuelas apliquen este tipo de modelo para atender a la población de niños y jóvenes por fuera del sistema educativo.

En un estudio de la UNESCO (Renna, 2020) se menciona que, si bien no existen datos sobre la participación total en estos programas educativos flexibles o las diferencias en materia de acceso a ellos, es evidente que la demanda es mayor que la oferta. Incluso se señala que se ha demostrado que en Cúcuta hay muchos niños y jóvenes cuya edad no corresponde al grado al que deben ingresar; sin embargo, no se dispone de capacidad suficiente para ampliar los programas de MEF de modo que atiendan a estos alumnos y niños y jóvenes por fuera de la escuela (Renna, 2020).

Además, se constata que la magnitud y la velocidad del desplazamiento, aunadas a las limitaciones estructurales del sistema educativo, han debilitado la disponibilidad del derecho a la educación. Los riesgos, la violencia, los obstáculos administrativos y las dificultades en el reconocimiento de la educación previa de los migrantes reducen la accesibilidad. La escasa atención prestada a los aspectos socioemocionales y a las diversas necesidades de aprendizaje de la población dificulta la aceptabilidad. La falta crónica de financiamiento, las dificultades de coordinación, los problemas operacionales y el desbordamiento de la capacidad institucional frenan la adaptabilidad. La falta de institucionalización de espacios de participación social para la población migrante y refugiada, así como el hecho de que el sistema de seguimiento sigue en proceso de creación, deteriora el compromiso de garantizar el acceso a la educación de estos niños y jóvenes (Renna, 2020)

6.3 Descentralización y flexibilidad: la estructura del sistema genera tanto oportunidades como fracasos

Como se mencionó, Colombia tiene un sistema educativo descentralizado y la responsabilidad de la gestión de la educación se atribuye a los municipios o departamentos, los cuales, a su vez, deben cumplir las leyes y normativas nacionales. Tampoco existe un plan de estudios nacional, sino un conjunto de estándares básicos de competencia, aplicables a nivel nacional, y que las escuelas deben cumplir; cada escuela decide cómo lo logrará. Este sistema permite (al menos, eso se espera) reflejar las costumbres, las prácticas y las necesidades locales en la oferta educativa; es por ello que existe la posibilidad de que cada escuela elabore su plan de estudios según las necesidades. Este marco proporciona a los MEF la flexibilidad legislativa necesaria para adaptarse y responder mejor a las necesidades de su población local de niños y jóvenes por fuera del sistema educativo y, de hecho, se establecen con este mandato.

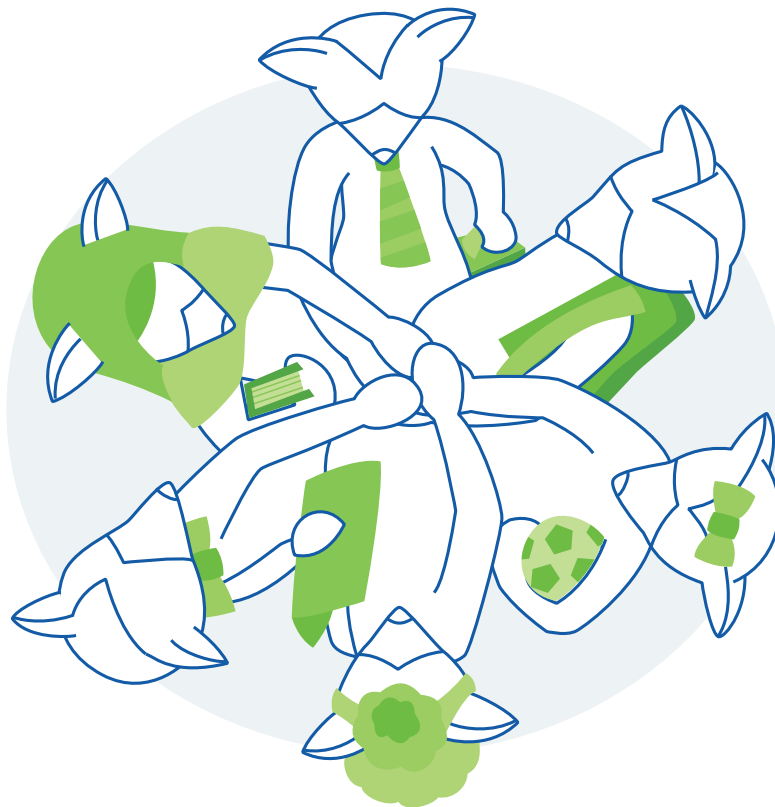
No obstante, esta estructura descentralizada, si bien ofrece flexibilidad en lo relativo a la aplicación, también presenta limitaciones en materia de financiamiento, regulación y oferta de calidad. Como se señaló en las secciones anteriores, existen importantes brechas de cobertura y calidad entre las distintas regiones o secretarías. Estas variaciones dependen, principalmente, del contexto social y la capacidad institucional de cada una de ellas, y también se reflejan en las condiciones y los programas de las escuelas; si no existe interés o un mandato en el plano nacional central en favor de la mejora, la regulación, la oferta, la capacidad y el enfoque de los programas ofrecidos en el plano local, las características de los MEF variarán mucho de una secretaría a otra.

La descentralización y la flexibilidad del sistema educativo permiten obtener un gran apoyo de las ONGI, pero, al mismo tiempo, dan lugar a una falta de coordinación. Como señalaron diversas partes interesadas en las entrevistas (C.4, implementador de educación acelerada, personal subnacional de ONG locales; C.7, coordinador de educación acelerada, personal subnacional de organismos de las Naciones Unidas) y el examen de la bibliografía (Renna, 2020), el papel de la cooperación internacional y las ONGI es muy importante para la impartición de MEF en Colombia. Sin embargo, en diversas regiones del país —por ejemplo, donde hay más presencia de niños y jóvenes de familias migrantes venezolanas— existe lo que, de manera coloquial, suele denominarse un “desfile de chalecos”: una situación en la que intervienen varias ONGI en los mismos contextos (cada organización con un chaleco de un color diferente) y todas prestan el mismo servicio (agua, baños, baterías, libros, intervenciones sociales) sin tener en cuenta el criterio de no hacer daño, es decir, las consecuencias que podrían tener en el resto de los miembros de la comunidad que también están necesitados pero no cumplen los requisitos exigidos para que se los incluya en la intervención. Los donantes tienen en Colombia intereses geopolíticos relacionados con el conflicto armado, la migración venezolana, etc., por lo que se centran en las poblaciones de su interés y excluyen a otras que también podrían encontrarse en una situación de gran necesidad. Mediante la organización de los donantes y las intervenciones se podría llegar a otras poblaciones de niños y jóvenes por fuera de la escuela y evitar la sobreintervención en ciertos grupos, como los niños y jóvenes de familias migrantes venezolanas matriculados (Rogan et al., 2020).

Las secretarías locales, las escuelas y las comunidades conocen muy bien sus necesidades, y quizá solo con mejorar la coordinación entre las entidades presentes en cada región se distribuirían mejor los recursos y se ofrecería así una cobertura de MEF más universal en cada contexto.

SECCIÓN 7

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES



En esta sección final, reflexionamos sobre las principales conclusiones expuestas en las secciones 3 a 6 y ofrecemos recomendaciones para que el GTEA y las partes interesadas nacionales que trabajan en la educación acelerada aborden y superen los obstáculos o cuellos de botella que existen en el financiamiento, la regulación y la oferta de MEF a fin de satisfacer las necesidades y demandas de los niños y jóvenes por fuera de la escuela. En la Tabla 10 se enumeran las diversas oportunidades que existen para apoyar a los niños y jóvenes por fuera del sistema educativo y los riesgos en este ámbito. Asimismo, se proporciona información sobre las necesidades y los puntos fuertes detectados en los análisis de economía política aplicados. En la tabla no se referencian todos los problemas, sino que se señalan aquellos que presentan una oportunidad notable teniendo en cuenta la voluntad política e institucional y la capacidad de cambio actuales.

Tabla 10

Recomendaciones, facilitadores y limitaciones en lo relativo a la aplicación de PEA en Colombia

| Puntos fuertes | Necesidades | Oportunidades actuales | Riesgos |
|---|---|---|--|
| La COVID-19 y la afluencia de migrantes venezolanos aumentan la visibilidad de los niños y jóvenes por fuera del sistema educativo. | Alentar a los responsables de la toma de decisiones a promover los MEF. | Nuevo Gobierno nacional en agosto de 2022. | La falta de coordinación entre los implementadores. |
| La solidez del marco normativo protege el derecho a la educación de los niños y jóvenes por fuera del sistema educativo. | Crear una plataforma para mapear, hacer un seguimiento y conocer mejor el impacto de los MEF en diversos contextos. | La experiencia de las ONG locales y las ONGI en materia de MEF. | La descentralización de los procesos de adopción de decisiones. |
| Flexibilidad de cara a la creación y la aplicación de MEF debido a la descentralización y la autonomía de las escuelas. | Articular a los implementadores | La existencia de cinco MEF públicos bien asentados que han sido adaptados a diversas poblaciones. | La falta de datos sobre la cifra de niños y jóvenes por fuera de la escuela y el impacto de los MEF. |

Como se apuntó en la sección 3, el cierre de escuelas y el aprendizaje a distancia como consecuencia de la pandemia de COVID-19, así como la elevada afluencia venezolana, la cual ha llevado el sistema educativo al límite, han hecho visible la situación de los niños y jóvenes por fuera del sistema educativo en Colombia¹⁹. El GTEA y las partes interesadas nacionales que trabajan en la educación acelerada pueden considerar estos factores como puntos fuertes y oportunidades para apoyar a los niños y jóvenes por fuera de la escuela. Además, como se señala a lo largo de la sección 4, la solidez del marco normativo de Colombia, que obliga tanto al Gobierno como a las entidades a proporcionar acceso a la educación a todas las personas, facilita la aplicación de las soluciones previstas, como los PEA (o los MEF en el contexto colombiano), en favor de los niños y jóvenes por fuera del sistema educativo. Finalmente, en el presente análisis se concluye que la flexibilidad para la creación y la aplicación de MEF, producto de la descentralización del sistema educativo colombiano y sus procesos de adopción de decisiones, constituye tanto un punto fuerte como un riesgo. Es un punto fuerte porque permite a entidades jurídicas privadas y públicas presentar MEF sin necesidad de que el Ministerio de Educación los certifique (si bien emite un concepto técnico de calidad; véase la sección 4.2.2), lo que permite a los implementadores adaptar el modelo a diversas necesidades, contextos y poblaciones (lo cual indica un alto grado de adaptabilidad, como se analizó en la sección 5.4). Sin embargo, como ya se expuso, esta flexibilidad también puede representar un riesgo, ya que podría dar lugar, en parte, junto con la descentralización del sistema educativo, a un evidente déficit de coordinación entre los múltiples implementadores y, por tanto, a la falta de iniciativas nacionales en materia de recopilación de información o de sistematización de la información existente, así como a la consiguiente escasez de datos sobre los modelos y su impacto, afirmación que se pone relieve en el apartado sobre las limitaciones de la sección 2.

¹⁹ Algunas situaciones, como el conflicto armado interno, han durado tantas décadas que lamentablemente ya no generan alarma, a menos que ocurra un incidente como un desplazamiento, un bombardeo u otro.

Los riesgos mencionados generan necesidades que podrían ser objeto de estudio por el GTEA o cualquiera de las partes interesadas que trabajan en la educación acelerada o desean mejorar la situación de los niños y jóvenes por fuera de la escuela en Colombia. En primer lugar, y dada la situación de emergencia actual debido a la COVID-19 y la afluencia venezolana, es sumamente necesario alentar a los responsables de la toma de decisiones a considerarla un asunto urgente en la agenda nacional, mapear las soluciones existentes que funcionan (como los MEF), y evitar la creación de nuevos programas que requerirían más recursos, otro marco normativo y más tiempo. Ante los responsables de la toma de decisiones se debe poner énfasis en que es imperativo que el Estado garantice el derecho a la educación de las poblaciones que, por diversas razones, no han podido acceder al sistema educativo o permanecer en él, o que están en riesgo de abandonarlo. No parece que las secretarías y el Ministerio de Educación concedan la importancia y atención suficientes a los MEF como una solución válida y eficaz para los niños y jóvenes por fuera del sistema educativo. En la mayoría de los casos, esto parece deberse a la falta de conocimientos sobre los MEF por parte de los responsables de la toma de decisiones clave.

Además de la necesidad mencionada, también es urgente crear una plataforma para mapear, observar y conocer mejor el impacto de los MEF en diversos contextos, a fin de resolver la falta de información. La elaboración de estándares, directrices o indicadores de referencia claros en materia de aseguramiento de la calidad aplicables a todos los MEF, aunada a la estandarización del proceso de presentación de informes y recopilación de datos sobre los resultados de interés, permitiría canalizar de manera organizada los esfuerzos de las ONGI, las ONG, los financiadores y los investigadores y centrarse así en lo que los niños y jóvenes por fuera de la escuela realmente necesitan: según el análisis de la sección 3, se debe prestar especial atención a los niños y jóvenes de las zonas rurales que cursan 5º y 6º grado; los niños y jóvenes de familias migrantes venezolanas; y los niños y jóvenes víctimas de conflictos armados o que viven en los municipios más afectados por él. Con este mapeo de los MEF ya existentes, se podrían proporcionar servicios donde se carezca de esos programas, lo que permitiría a los niños, los jóvenes y las comunidades conocer cómo funcionan los MEF y cómo acceder a ellos. En este momento, la coordinación de los implementadores podría ser tanto una consecuencia como un facilitador de las iniciativas de mapeo; como señaló un docente de MEF (C.10, implementador de educación acelerada, docente subnacional de MEF), se dirigen demasiados esfuerzos a las mismas comunidades, lo que crea un entorno dañino²⁰: la coordinación de los implementadores les permitiría cumplir el criterio de no hacer daño.

En relación con el tema de la agenda de los responsables de la toma de decisiones mencionado anteriormente, el hecho de que a mediados de 2022 habrá un nuevo Gobierno en Colombia supone una oportunidad de reorientar las prioridades nacionales y de que el GTEA o las partes interesadas que trabajan en la educación acelerada o con niños y jóvenes por fuera de la escuela promuevan los MEF como una solución que ya existe para mejorar la situación de esta población. Dado que, como se describe a lo largo del informe, el sector educativo está descentralizado, las iniciativas de promoción de entidades externas o partes interesadas como las que integran el GTEA y que tienen una presencia tan importante en Colombia serán de buen recibo (y, con suerte, se tendrán en cuenta). Un grupo de trabajo compuesto por los actuales miembros del GTEA y representantes del Ministerio de Educación tendría una influencia importante en el plano

²⁰ Como se pudo observar en una visita al departamento de La Guajira, en algunas escuelas de la ciudad de Riohacha, seleccionadas debido a la elevada tasa de matrícula de niños y jóvenes de familias migrantes venezolanas, se llevan a cabo intervenciones de 4 ONGI, todas ellas dirigidas a suministrar agua en el proceso de reincorporación a la escuela. Sin embargo, las escuelas cercanas a las que solo asisten alumnos colombianos pero con las mismas (o mayores) necesidades no se benefician de ninguna intervención porque sus cifras no son lo suficientemente atractivas.

nacional: si el Ministerio de Educación respaldara más abiertamente los MEF a nivel nacional y abogara por la ampliación de esos modelos, las secretarías quizá se sentirían obligadas a establecer más MEF y a apoyarlos en mayor medida. Además de esto último, se reconoce la importancia del papel y el éxito del trabajo de las ONGI en Colombia en varias esferas del desarrollo infantil en contextos vulnerables. En lo que a este informe concierne, su experiencia como implementadores de MEF podría ser muy útil para aprovechar los avances ya logrados. Esto es muy importante, ya que es posible que el Ministerio de Educación y las secretarías carezcan de la capacidad necesaria para evaluar los MEF y hacer un seguimiento de su estado, de ahí la importancia del papel de las demás entidades que participan en el grupo de trabajo.

Por último, el hecho de que Colombia cuente con cinco MEF públicos bien asentados que se han adaptado a diversas poblaciones y son conocidos en diferentes regiones del país es un paso y un activo importantes para un posible proceso de fortalecimiento del modelo.

SECCIÓN 8

ANEXOS

8.1 Anexo 1: Lista de entrevistados

| Código de la entrevista | Tipo de entrevista | Nivel | Tipo de organización |
|-------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|---|
| C.1 | Regulador de educación acelerada | Nivel nacional | Funcionario público |
| C.2 | Experto | Nivel nacional | Académico |
| C.3 | Implementador de educación acelerada | Nivel nacional | Personal de ONG locales u organizaciones comunitarias |
| C.4 | Implementador de educación acelerada | Nivel subnacional | Personal de ONG locales u organizaciones comunitarias |
| C.5 | Regulador de educación acelerada | Nivel nacional | Funcionario público |
| C.6 | Implementador de educación acelerada | Nivel subnacional | Docente de MEF |
| C.7 | Coordinador de educación acelerada | Nivel subnacional | Personal de organismos de las Naciones Unidas |
| C.8 | Implementador de educación acelerada | Nivel subnacional | Personal de ONG locales u organizaciones comunitarias |
| C.9 | Regulador de educación acelerada | Nivel subnacional | Funcionario público |
| C.10 | Implementador de educación acelerada | Nivel subnacional | Docente de MEF |
| C.11 | Financiador de educación acelerada | Nivel nacional y nivel subnacional | Personal de ONG locales u organizaciones comunitarias |
| C.12 | Financiador de educación acelerada | Nivel nacional y nivel subnacional | Personal de ONG locales u organizaciones comunitarias |
| C.13 | Implementador de educación acelerada | Nivel subnacional | Personal de ONG locales u organizaciones comunitarias |

8.2 Anexo 2: Lista de documentos examinados

Referencias

- Acosta A. M. y Pettit J (2013). “Practice guide: A combined approach to political economy and power analysis discussion note prepared for the Swiss Development Cooperation” (documento en proceso de elaboración). Instituto de Estudios para el Desarrollo. <https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/ACombinedApproachtoPEandPAAMEjiaAcostaandJPettit2013.pdf>.
- Alianza por la Niñez Colombiana (16 de marzo de 2018). “NiñezYA aboga por los derechos de la niñez ante los candidatos a la presidencia”. <https://www.alianzaporlaninez.org.co/ninezya-aboga-por-los-derechos-de-la-ninez-ante-los-candidatos-a-la-presidencia/>.
- Artículo 68 de la Constitución Política de Colombia de 1991. <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-2/articulo-68>.
- Bagby E., Murray N., Félix E., Liuzzi S., Alldredge J. M., Ingwersen N., Abarcar P. y Aponte A. (2021). “Evidence review: The effect of education programs on violence, crime, and related outcomes”. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PAooXGXT.pdf.
- Banco Mundial (2021). “Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños. Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe”. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276>.
- Briggs B. (20 de julio de 2018). “Conflict in Colombia forces thousands of children out of school”. TheirWorld. <https://theirworld.org/news/colombia-conflict-forces-children-out-of-school-classes-suspended>.
- Cano Murillo L. N. (12 de junio de 2021). “El reclutamiento forzado: una amenaza que no cesa contra niños, niñas y adolescentes”. Pares. <https://www.pares.com.co/post/el-reclutamiento-forzado-una-amenaza-que-no-cesa-contra-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes>.
- Casas Mogollón P. y Calle H. (4 de septiembre de 2021). “Lo que no revelan las cifras de inasistencia escolar del DANE”. El Espectador. <https://www.elespectador.com/educacion/lo-que-no-revelan-las-cifras-de-inasistencia-escolar-del-dane/>.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2017). Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano.
- Children Change Colombia (s. f.). “Exclusion from education”. <https://childrenchange colombia.org/exclusion-de-la-educacion/> (consultado el 10 de noviembre de 2021).
- Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO) (17 de mayo de 2020). “Falta de clases aumentó el reclutamiento forzado en Colombia”. <https://coalico.org/prensa/coalico-en-medios/falta-de-clases-aumento-el-reclutamiento-forzado-en-colombia/>.

- Comité Internacional de Rescate (IRC) (2020). “Colombia’s education crisis: Results from a learning assessment of host community and Venezuelan refugee children”. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/colombiabrief11020.pdf>.
- DANE (2021b). “Encuesta nacional de calidad de vida (ECV) 2020”. Gobierno de Colombia. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2020/Boletin_Tecnico_ECV_2020.pdf.
- Decreto 0150 de Enero 31 de 1967 (CO). https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-103995.html?_noredirect=1.
- Decreto 1490 de Julio 9 de 1990 (CO). <https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-104130.html>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2021a). “Educación formal (EDUC) año 2020”. Gobierno de Colombia. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol_EDUC_20.pdf.
- Elacqua G., Hincapié D., Vegas E. y Alfonso M. (2018). Profesión: profesor en América Latina. ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo? Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://dx.doi.org/10.18235/0001172>.
- Equipo Técnico Nacional (2020). “Orientaciones para el diseño, evaluación e implementación de los modelos educativos flexibles”. Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
- Grupo de Trabajo para la Educación Acelerada (2017). “Guía sobre los principios de la educación acelerada”. <https://inee.org/resources/accelerated-education-guide-principles>.
- Ham González A., García Jaramillo S. y Cuéllar Pizano C. (25 de octubre de 2021). “Protecting the most vulnerable and promoting integration in Colombia”. World Bank Blogs. <https://blogs.worldbank.org/dev4peace/protecting-most-vulnerable-and-promoting-integration-colombia>.
- Harris D. (2013). “Applied political economy analysis: A problem-driven framework”. Instituto de Desarrollo de Ultramar. <https://cdn.odi.org/media/documents/8334.pdf>.
- Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) (4 de mayo de 2020). “Educación virtual, ¿el desafío es solo tecnológico?” Pesquisa Javeriana. <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/tag/laboratorio-de-economia-de-la-educacion-puj/>.
- Lewin K. M. (2007). “Improving access, equity, and transitions in education: Creating a research agenda”. Consorcio para la Investigación sobre el Acceso a la Educación, las Transiciones Educativas y la Equidad en la Educación. http://www.create-pc.org/pdf_documents/PTA1.pdf.
- Ley 115 de Febrero 8 de 1994 (CO). https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf.
- Migración Colombia (2021). “Temporary protection status for Venezuelan migrants”. Gobierno de Colombia. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/abc_estatuto_al_migrante-ingles-ok.pdf.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2010a). Manual de implementación Escuela Nueva. Gobierno de Colombia.

- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2010b). Manual operativo modelo aceleración del aprendizaje (2.ª ed.). Gobierno de Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2018a). “Plan especial de educación rural”. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-385568_recurso_1.pdf.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2018b). Términos: Extraedad. <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-82787.html>.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (28 de enero de 2022). “Respuesta al radicado núm. 2021-ER-449064”.
- NiñezYa (2018). “La NIÑEZ no da espera. Una mirada a su situación desde la sociedad civil”. https://jerezsandoval.com/wp-content/uploads/2015/03/Nin%CC%83ezYA_Libro_pa%CC%81ginas-sencillas_26-02-18.pdf.
- Novelli M., Higgins S., Ugur M. y Valiente O. (2014). “The political economy of education systems in conflict-affected contexts: A rigorous literature review” (informe de proyecto). Departamento para el Desarrollo Internacional. <http://eprints.gla.ac.uk/101648/>.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2016). “Education in Colombia: Highlights”. <https://www-oecd-org.helicon.vuw.ac.nz/education/school/Education-in-Colombia-Highlights.pdf>.
- Radinger T., Echazarra A., Guerrero G. y Valenzuela J. P. (2018). OECD reviews of school resources: Colombia 2018 (págs. 35 a 78). OECD Publishing.
- Ramírez-Giraldo M. T. y Téllez-Corredor J. P. (2006). “La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XXI”. Borradores de Economía, 379. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/5397>.
- Renna H. (2020). “Derecho a la educación bajo presión. Principales desafíos y acciones transformadoras en la respuesta educativa al flujo migratorio mixto de población venezolana en Colombia” (documento de trabajo). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/373455spa.pdf>.
- Resolución 624 de 2019 (CO). https://normograma.icfes.gov.co/docs/resolucion_icfes_o624_2019.htm.
- Revista Semana (31 de mayo de 2021). “Deserción escolar, ¿realmente cuántos niños han dejado el colegio?”. <https://www.semana.com/educacion/articulo/desercion-escolar-realmente-cuantos-ninos-han-dejado-el-colegio/202123/>.
- Ríos Beltrán R. (2012). “Escuela Nueva y saber pedagógico en Colombia: apropiación, modernidad y métodos de enseñanza”. Historia y Sociedad, 24, 79 a 107. <http://www.scielo.org.co/pdf/hiso/n24/n24a03.pdf>.
- Robertson S. L. y Dale R. (2015). “Towards a ‘critical cultural political economy’ account of the globalising of education”. Globalisation, Societies and Education, 13(1), 149 a 170. <https://doi.org/10.1080/14767724.2014.967502>.

- Rogan J., Arévalo A. D., Restrepo-Sáenz, A. M. y Agudelo Navarro D. (2020). “Análisis rápido de educación y riesgos. Colombia”. USAID. <https://www.eccnetwork.net/sites/default/files/inline-files/RERA-Colombia-Spanish.pdf>.
- Thomas M., Burnett N. y Bouhaj K. (2015). “The price of exclusion: Social and economic costs of out of school children in Colombia”. Educate A Child. <https://r4d.org/resources/price-exclusion-social-economic-costs-school-children-colombia/>.
- Tomaševski K. (2001). “Human rights obligations: Making education available, accessible, acceptable and adaptable”. Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- UNESCO (s. f.). “Interrupción y respuesta educativa. Duración del cierre de las escuelas”. <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse> (consultado el 5 de enero de 2022).
- UNESCO (2020a, 25 de mayo). “Importantes esfuerzos de Colombia logran que cerca de 200.000 niños, niñas y jóvenes venezolanos tengan acceso al sistema educativo”. <https://es.unesco.org/news/na-venezolanos-en%20Colombia-con-acceso-a-educacion>.
- UNESCO (2020b). “UNESCO COVID-19 education response: How many students are at risk of not returning to school?” (documento de promoción núm. ED/PLS/EDP/2020/07). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373992>.
- Instituto de Estadística de la UNESCO (s. f.). “UIS.Stat”. <http://data.uis.unesco.org/index.aspx> (consultado el 10 de noviembre de 2021).
- Instituto de Estadística de la UNESCO (2014). “Out-of-school children”. <http://uis.unesco.org/apps/visualisations/oosci-data-tool/index-en.html#en/cover>.
- Instituto de Estadística de la UNESCO (2019). “New methodology shows that 258 million children, adolescents and youth are out of school”. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/new-methodology-shows-258-million-children-adolescents-and-youth-are-out-school.pdf>.
- UNICEF Colombia (s. f.-a). “Educación”. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). <https://www.unicef.org/colombia/educacion> (consultado el 10 de noviembre de 2021).
- UNICEF Colombia (s. f.-b). “Trayectorias educativas”. UNICEF. <https://www.unicef.org/colombia/educacion> (consultado el 10 de noviembre de 2021).
- UNICEF Colombia (2015). “Informe sobre niñez afectada por conflicto armado colombiano”. UNICEF Colombia. <https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/informe-sobre-ninez-afectada-por-conflicto-armado-colombiano>.
- UNICEF Colombia (2020). “Revisión general Modelos Educativos Flexibles” [no publicado].
- UNICEF e Instituto de Estadística de la UNESCO (2015). “Global out-of-school children initiative: Operational manual”. UNICEF.