



observatorio **ExE**
gestión educativa

Las apuestas educativas de los gobiernos territoriales

2020-2023

Autores: María Alejandra Muñoz y Diego Sánchez
Esta nota de educación contó con la lectura y revisión de Stephanie Majerowicz Nieto. Profesora asistente de la
Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes



EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN

01.

Contexto

Este documento es el resultado de la recolección, sistematización y análisis que el Observatorio a la Gestión Educativa de la Fundación Empresarios por la Educación (ExE) desarrolló en torno a las 4.363 metas en educación planteadas por las 96 Entidades Territoriales Certificadas (ETC) en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) 2020-2023. El objetivo de este análisis es mostrar hacia dónde se dirigen las metas del sector educativo en los territorios para el cuatrienio vigente, así como, los avances de las gobernaciones y alcaldías durante el 2020, un año en el que el país enfrentó los grandes desafíos impuestos por la pandemia de la COVID-19.

Las 96 ETC que hay en Colombia administran la prestación del servicio educativo en sus territorios; cada cuatro años, los ciudadanos eligen a los gobernadores y alcaldes de estos departamentos y municipios, quienes concretan sus agendas programáticas en los PDT. Estos instrumentos orientan las acciones de las administraciones durante el cuatrienio, incluyendo las apuestas educativas.

Bajo este marco, se abordan aquí tres preguntas centrales: i) ¿cuáles son las apuestas de los gobiernos territoriales en materia educativa para el periodo 2020-2023?, ii) ¿qué tan pertinentes son estas apuestas?, y iii) ¿cómo avanzó su cumplimiento durante el 2020?, teniendo en cuenta que este fue un año marcado por la coyuntura de la pandemia.

Para responder la primera pregunta, a partir de la recolección de los PDT 2020-2023 en las 96 ETC, se categorizaron las 4.363 metas en educación en 11 grandes enfoques que incluyen el acceso, la permanencia, la calidad educativa, los agentes educativos, el liderazgo escolar, la innovación y tecnología, entre otros¹.

Los análisis evidenciaron que el 48% de las metas entre 2020 y 2023 se encuentran dirigidas principalmente a garantizar el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. Por su parte, las metas relacionadas directamente con la calidad educativa que incluyen el fortalecimiento de las competencias básicas y el mejoramiento de los resultados Saber 11 constituyeron el 11%, una de las categorías que evidenció menor relevancia en los PDT.

La descentralización del sistema educativo de Colombia podría contribuir a cerrar las brechas de información entre los gobiernos locales y las necesidades de los ciudadanos, al permitir que cada gobierno ajuste sus esfuerzos de política pública a las particularidades y necesidades de cada territorio.

“ El 48% de las metas entre 2020 y 2023 se encuentran dirigidas principalmente a garantizar el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. ”

¹ Estas categorías se crearon considerando las necesidades del sector educativo en Colombia que la Fundación ExE ha identificado a través del Sistema de Información de Iniciativas y Programas en educación SIPE.

Por lo anterior, se esperaría que las metas proyectadas por las administraciones estén justificadas por el estado de la educación en su territorio y que algunos aspectos cobren mayor relevancia en los PDT dependiendo de la situación educativa de cada ETC. En este sentido, con el sentido, con el propósito de aproximarse a la segunda pregunta de este análisis, se contrastó el comportamiento de indicadores que capturan dimensiones de calidad, acceso y permanencia educativa² con los patrones de la categorización de las apuestas 2020-2023 vinculadas con estos mismos temas.

Se evidenció que la distribución de las apuestas territoriales no necesariamente está relacionada con las diferencias en las condiciones educativas de las ETC del país, medidas a través de los indicadores seleccionados. En algunos casos, se presentaron excepciones, por ejemplo, Vaupés, Vichada, Tumaco y Guainía, las cuatro ETC con mayores desafíos de acceso escolar, son los territorios que, en promedio, mayor porcentaje de metas relacionadas con el acceso presentan.

Durante el 2020, primer año de ejecución de los PDT, las ETC administraron la prestación del servicio educativo en un escenario atípico en el que garantizar la calidad y la cobertura educativa se hizo más difícil. Al respecto, se encontró que solo 9 de las 96 ETC³ especificaron desde los PDT metas directamente vinculadas con la educación en el contexto de la emergencia sanitaria.

Solo 9 de las 96 ETC especificaron desde los PDT metas directamente vinculadas con la educación en el contexto de la emergencia sanitaria.

Con respecto a la pregunta sobre el avance en el 2020 de las administraciones en las metas proyectadas, entre mayo y julio de 2021 se recolectaron rendiciones de cuentas y otros instrumentos similares, sin embargo, no fue fácil disponer de estos reportes. Por una parte, si bien se encontraron los informes de 94 de las 96 ETC, solo se pudo registrar información para 1.606 de las 4.363 metas de desarrollo 2020-2023.

Por otra parte, de las 1.606 metas que efectivamente se registraron en las rendiciones de cuentas, 452 presentaron un avance en 2020 del 100% o superior; 182 metas, entre el 70% y el 99%; 114, entre 40% y 69%; y las otras 855 registraron haber alcanzado menos del 40% del objetivo fijado. De estas últimas, 516 apuestas territoriales avanzaron menos del 10% de lo propuesto para el cuatrienio 2020-2023. Es necesario resaltar que el 40% de las metas de innovación y tecnología y el 33% de las metas de fortalecimiento de agentes educativos han avanzado menos del 10% en el primer año de administración. Estos son ejes estratégicos para la mitigación de los impactos de la pandemia en niños, niñas, jóvenes y adolescentes.

Los temas esbozados en esta introducción se desarrollan a través de cuatro secciones. La primera describe la metodología para la recolección de la información, las categorías de clasificación de las metas y la selección de los indicadores que capturan las necesidades territoriales. La segunda expone los patrones de distribución de las metas entre las categorías y su relación con el comportamiento de los indicadores seleccionados, además incluye un análisis de las metas dirigidas a la atención de la pandemia. La tercera sección aborda el

² Se incorporaron los siguientes indicadores: puntaje global de las pruebas Saber 11, las tasas de cobertura neta y bruta, el porcentaje de poblaciones étnicas o víctimas del desplazamiento respecto a la población total de la ETC, y la tasa de deserción intra-anual.

³ Amazonas, Boyacá, Duitama, Antioquia, Córdoba, Itagüí, Mosquera, Pasto, Sucre.

el progreso de las metas en el 2020, y la última presenta las reflexiones de política en torno a los hallazgos.

02. Aclaraciones metodológicas

Recolección y categorización de las metas en educación de los gobiernos territoriales 2020 - 2023

Para identificar las apuestas en educación de las ETC en el cuatrienio 2020-2023 se recolectaron los PDT de los gobiernos elegidos en octubre de 2019. Estos instrumentos de planificación orientan la visión, los programas, los proyectos y, en particular, las metas asociadas a los recursos públicos que se ejecutan durante el periodo. De los 96 PDT recolectados se seleccionaron las 4.363 metas vinculadas específicamente al sector educativo.

La recolección se realizó entre junio y noviembre de 2020. La fecha de inicio consideró el artículo 39 de la Ley 152 de 1994, el cual establece que en los primeros cinco meses después de la posesión de los alcaldes y gobernadores, ocurrida el 1 de enero de 2020, los PDT deben ser sometidos a consideración de la asamblea o concejo para su aprobación y con esta se efectúa la adopción por medio de un decreto.

Figura 1. Esquema de categorías y subcategorías

Acceso	Permanencia	Fortalecimiento agentes educativos	Calidad	Liderazgo educativo	Formación transversal	Gestión del conocimiento	Innovación y tecnología	Administrativas	Educación en Covid - 19	Otros
Acceso a educación superior	Alimentación escolar	Instituciones educativas	Competencias básicas		Ambiental	Investigación	Ciencia, tecnología e innovación	Formulación de planes y políticas		Atención psicosocial
Alfabetización	Deserción	Docentes	Bilinguismo		Artística y cultural	Observatorios y veeduría ciudadana	Competencias TIC	Foros y eventos		Otros
Cobertura educativa	Inclusión educativa	Familias	Pruebas Saber 11°		Recreación y deporte		Conectividad y bienes TIC	Informes, seguimiento e inspección		
Dotación de materiales	Dotación de materiales	Gestión educativa			Trabajo y emprendimiento			Redes, alianzas y convenios		
Acceso a educación superior	Acceso a educación superior	Acreditaciones de calidad			Paz y derechos humanos			Sistemas de información		
Infraestructura	Infraestructura				Sexual y género			Funcionamiento		
					Otro					

Fuente: Elaboración propia

Posteriormente, con el propósito de conocer en qué grandes temas enfocaron las ETC sus apuestas, se realizó una clasificación de las 4.363 metas en 11 categorías compuestas por 42 subcategorías. Estas agrupaciones recogen las áreas clave de la educación entre las que se encuentran el acceso escolar, la permanencia, la calidad y el liderazgo educativo. El esquema de la figura 1 presenta dichas desagregaciones.

Relación de las metas y los indicadores educativos

Para revisar la pertinencia de las metas educativas se priorizaron tres dimensiones: el acceso, la permanencia y la calidad de la educación. Por un lado, se encuentran las distribuciones de las metas clasificadas en estas tres categorías, lo que permite establecer patrones que demuestran la relevancia otorgada por los gobiernos de las ETC a determinadas apuestas. Por el otro lado, se encuentran las necesidades de los territorios. Para aproximarse a este diagnóstico se seleccionaron algunos indicadores disponibles al público que capturan los temas priorizados y se analizó su comportamiento en el 2019, año en el que se formularon los PDT.

En la dimensión de acceso al sistema se incorporó como indicador la tasa de cobertura neta en 2019 y la tasa de cobertura bruta. En la permanencia escolar se abarcaron dos temas; por una parte, la inclusión educativa, en el que se seleccionó el número de personas pertenecientes a grupos étnicos y desplazadas como porcentaje de la población total de la ETC; por la otra parte, en el tema de deserción escolar, el indicador priorizado fue la tasa de deserción intra-anual de 2019.

Finalmente, en la dimensión de calidad educativa se incorporaron los puntajes promedio de la prueba Saber 11 en el sector oficial y la tasa de crecimiento de este mismo puntaje entre 2018 y 2019.

Para determinar en qué nivel las necesidades de los territorios medidas a través de los indicadores seleccionados predicen las metas proyectadas para el periodo 2020-2023 se utilizó un análisis de regresión lineal como el presentado en la ecuación 1. La variable dependiente Y_i corresponde al porcentaje de metas de la ETCi en la categoría de interés, por ejemplo, el porcentaje de metas del PDT de Bogotá que se enfocan en acceso escolar. La variable independiente X_i es el indicador que, en hipótesis, se relaciona con estas metas. En el ejemplo se trataría de la tasa de cobertura neta de Bogotá en el periodo 2019.

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n + E_i \quad (1)$$

Además de este análisis, se identificaron los territorios que comparativamente tienen menores o mayores retos en las dimensiones consideradas, capturándolos a través de los indicadores seleccionados. Para ello, se agruparon y ordenaron las ETC, buscando semejanza entre sus desempeños en cada dimensión. La creación de estos grupos está basada en un algoritmo de agrupamiento para el que se utilizó la metodología k-medias. Para escoger el número óptimo de agrupaciones se repitió el algoritmo con un número diferente de grupo cada vez para identificar un punto en donde se minimizan la suma de los residuos dentro de cada conjunto.

Una vez establecidas las agrupaciones de ETC en cada una de las dimensiones, se observó la distribución de sus metas en la categoría de interés, identificando comportamientos atípicos respecto a los porcentajes de apuestas educativas.

Recolección y sistematización de rendiciones de cuentas 2020

Para conocer el avance de los gobiernos territoriales en las apuestas proyectadas en los PDT durante su primer año de gestión, se recolectaron las rendiciones de cuentas de las alcaldías y gobernaciones 2020. También se incluyeron otros instrumentos (planes de acción, informes de gestión y planes indicativos), que tienen como objetivo reportar el avance de las entidades en términos de las acciones y resultados a los que se asocian los recursos ejecutados durante el periodo.

La recolección de los datos se realizó entre mayo y julio de 2021, logrando obtener documentos relacionados con los resultados de la gestión en el sector educativo para 94 de las 96 ETC. En promedio, cada ETC reportó el 36% de las metas proyectadas inicialmente, por lo que la revisión permitió sistematizar el avance de 1.606 de las 4.363 metas en educación. Con base en esta información, se analizó el progreso de las metas en 2020.

“Una de cada tres apuestas de los gobiernos territoriales en educación para el periodo 2020-2023 busca garantizar el acceso de niños, niñas, jóvenes y adolescentes al sistema educativo.”

03.

Las apuestas educativas de los gobiernos territoriales

3.1 Acceso escolar

Una de cada tres apuestas de los gobiernos territoriales en educación para el periodo 2020-2023 busca garantizar el acceso de niños, niñas, jóvenes y adolescentes al sistema educativo (figura 2). Esta es la única categoría de apuestas educativas que está presente en las 96 ETC, variando entre el 8% y el 67% de las metas planteadas para el cuatrienio.

El acceso escolar incluye apuestas como la infraestructura, la alfabetización, las dotaciones y la cobertura escolar. En particular, esta última temática es la que mayor cantidad de metas asociadas tiene, con un total de 490 apuestas que constituyen el 11% de los objetivos territoriales del periodo 2020-2023 y están presentes en 92 ETC.

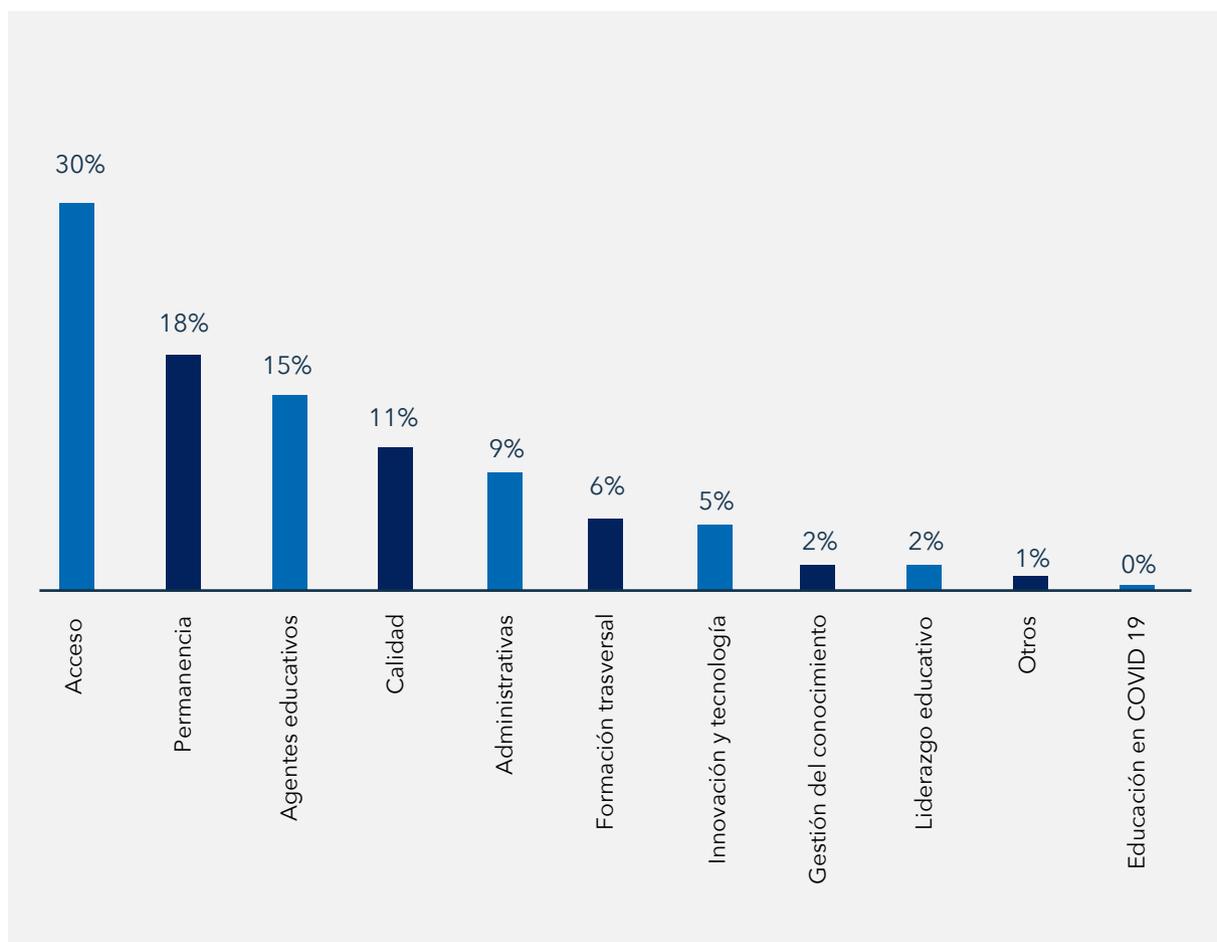
La importancia que tiene el acceso al sistema educativo dentro los PDT podría sugerir que en el país persisten dificultades para garantizar la demanda educativa.

En este sentido, hay que reconocer los importantes avances en materia de cobertura durante los últimos 20 años en Colombia, que permitieron que en 2019 la tasa de cobertura bruta fuera del 104% y la tasa de cobertura neta alcanzara un 92%. No obstante, en los niveles educativos de transición y media persisten retos importantes, así como en algunas ETC del país.

En cuanto a las diferencias en el acceso escolar por niveles educativos, la tasa de cobertura neta en transición fue del 64% en 2019, y en media el mismo indicador

alcanzó el 45%, lo que contrasta con primaria y secundaria donde las tasas de cobertura neta ascendieron a 90% y 79% respectivamente. Pese a estas condiciones, en las apuestas territoriales 2020-2023 no existe una diferenciación clara en términos de los niveles educativos a los que se orientan. De las 1.283 metas relacionadas con el acceso escolar, el 64% no exhiben especificación por nivel educativo. Por su parte, dentro de las que se encuentran diferenciadas por niveles, el 12% se encuentran dirigidas a la media y 29% a transición⁴.

Figura 2. Porcentaje de las metas de desarrollo territorial 2020-2023 según categoría



Fuente: Elaboración propia

⁴ La mayoría de las metas de acceso en las que se encuentran diferencias corresponde a las de educación superior (43% de las metas que tienen distinción por nivel educativo). Primaria y secundaria suman el 14%.

En la tabla 1 se presentan las diferencias de los territorios del país en cuanto al acceso de niños, niñas, jóvenes y adolescentes al sistema educativo. Allí se pueden ver las tasas de cobertura neta y bruta para cuatro agrupaciones de ETC que se caracterizan por tener niveles similares de ambos indicadores. Los grupos se ordenaron de menores tasas de cobertura (grupo 1) a mayores tasas (grupo 4). En Vaupés, Vichada, Tumaco y Guainía, las ETC del grupo 1, las tasas brutas varían entre el 64% y el 81% y las netas entre 52% y 67%. Mientras tanto, en 25 ETC de las 30 que conforman el grupo 4, los niveles de cobertura bruta y neta superan el 100%.

Al introducir estas tasas como variables explicativas del porcentaje de apuestas territoriales enfocadas en el acceso escolar

no se encontraron relaciones significativas (anexo 1), tampoco al considerar los objetivos enmarcadas en la subcategoría de cobertura escolar. Esto quiere decir que no existe una relación fuerte entre la relevancia que las ETC le han dado al acceso o la cobertura escolar en los PDT 2020-2023 y los retos señalados por sus tasas de cobertura neta en 2019.

Las cuatro ETC del grupo 1 correspondientes a las menores tasas de cobertura neta y bruta del país presentaron proporciones de apuestas de acceso escolar levemente superiores a las de los otros grupos de ETC. En promedio, el 39% de las metas de estas cuatro ETC se enfocan en el acceso al sistema. Por otra parte, las distribuciones de las metas de acceso y cobertura en los otros tres grupos de ETC son similares y cercanas al 30%.

Tabla 1. Estadísticas descriptivas de tasas de cobertura neta y bruta 2019 por grupos

Grupo	No de ETC	ETC	Nivel	Tasa de cobertura neta			Tasa de cobertura bruta		
				Promedio	Mínimo	Máximo	Promedio	Mínimo	Máximo
1	4	Guainía, Tumaco, Vaupés, Vichada	Total	60,2%	52%	67%	72%	61%	84%
			Transición	34%	23%	49%	60,3%	33%	88%
			Primaria	61,2%	55%	67%	91%	78%	100%
			Secundaria	33,5%	25%	48%	66,3%	46%	91%
			Media	13,5%	9%	23%	40%	24%	54%
2	23	Chocó, Malambo, Putumayo, Buga, Palmira, Amazonas, Cali, Buenaventura, Manizales, Bello, Valle del Cauca, Cartago, Soledad, Soacha, Nariño, La Guajira, Tuluá, Caquetá, Uribia, Jamundí, Atlántico, Guaviare, Cauca	Total	82,1%	74%	88%	94,2%	88%	101%
			Transición	55,5%	42%	70%	84,6%	70%	115%
			Primaria	80%	70%	94%	101,6%	87%	143%
			Secundaria	66,3%	30%	78%	97,9%	61%	114%
			Media	35,8%	7%	48%	72,2%	25%	91%
3	40	Sogamoso, Pereira, Cartagena, Apartado, Sincelajo, Duitama, Chia, Pitalito, Ipiiales, Bucaramanga, Funza, Magdalena, Barrancabermeja, Santa Marta, Barranquilla, Riohacha, Pasto, Medellín, Turbo, Popayán, Lorica, Cúcuta, Yopal, Girardot, Ibagué, Quibdó, Rionegro, Sahagún, Florencia, Tunja	Total	93,3%	88%	98%	104,52%	97%	113%
			Transición	65,6%	51%	77%	96,96%	82%	137%
			Primaria	90,9%	82%	96%	108,57%	95%	121%
			Secundaria	80,3%	66%	95%	111,25%	102%	122%
			Media	46,2%	34%	61%	84,92%	69%	129%

Fuente: Elaboración propia con datos MEN (2021)

Tabla 1. Estadísticas descriptivas de tasas de cobertura neta y bruta 2019 por grupos

Grupo	No de ETC	ETC	Nivel	Tasa de cobertura neta			Tasa de cobertura bruta			
				Promedio	Mínimo	Máximo	Promedio	Mínimo	Máximo	
4	30	Neiva, Maicao, San Andrés, Yumbo, Casanare, Itagüí, Antioquia, Arauca, Cundinamarca, Floridablanca, Bogotá, Quindío, Cesar, Valledupar, Huila, Fusagasugá, Envigado, Mosquera, Girón, Piedecuesta, Sucre, Magangué, Tolima, Bolívar, Meta, Ciénaga, Zipaquirá, Norte de Santander, Dosquebradas, Risaralda, Santander, Facatativá, Caldas, Villavicencio, Boyacá, Montería, Armenia, Córdoba, Sabaneta	Total	103,9%	95%	117%	118,4%	111%	132%	
			Transición	73,9%	57%	86%	105,8%	91%	124%	
			Primaria	100,7%	89%	115%	119,7%	110%	136%	
			Secundaria	89,8%	67%	106%	127,5%	113%	146%	
			Media	51,8%	35%	69%	104%	75%	147%	
		Nacional	Total	92,4%	-	-	104,5%	-	-	
			Transición	63,8%	-	-	94,8%	-	-	
			Primaria	90,1%	-	-	109,3%	-	-	
			Secundaria	78,5%	-	-	110,6%	-	-	
			Media	45,03%	-	-	85,5%	-	-	

Fuente: Elaboración propia con datos MEN (2021)

2.2 Permanencia

Después del acceso al sistema, la permanencia escolar es la categoría de mayor relevancia en los PDT 2020-2023. Estas 798 metas de desarrollo están presentes en 94 de las 96 ETC y representan el 18% de las apuestas de los territorios del país.

El 37% de estas 798 metas está enfocado en la inclusión educativa. Este tipo objetivos comprenden acciones que buscan garantizar oportunidades educativas para los diferentes grupos poblacionales y mitigar las barreras que puedan implicar mayores dificultades para permanecer en el sistema.

Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes pertenecientes a grupos étnicos, víctimas del conflicto armado, en condición de discapacidad o migrantes son en quienes comúnmente se enfocan estos objetivos.

Estas poblaciones constituyen una fracción minoritaria de los residentes del país. Por ejemplo, según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, las personas que se reconocen en grupos étnicos indígenas, negros, afrodescendientes, raizales, palenqueros o gitanos representaron el 11% de la población nacional.

Según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el número de personas desplazadas en los territorios colombianos ascienden a cerca del 18% de la población total. No obstante, en 12 ETC las comunidades étnicas constituyen más de la mitad de la población⁵ y en 8 de ellas ocurre lo mismo con las personas desplazadas.⁶

Al introducir la proporción de población víctima del desplazamiento como variable explicativa del porcentaje de metas con foco en la inclusión no se

encontró una relación estadísticamente significativa. Por el contrario, con el porcentaje de población étnica, se evidenció una asociación positiva. Esto quiere decir que, en promedio, un aumento de 1 punto porcentual en la población étnica está asociado con un aumento de 4,9 puntos porcentuales en la proporción de las metas relacionadas con inclusión de poblaciones (anexo 1).

En Buenaventura, por ejemplo, donde la población étnica asciende al 84%, el 53% de los objetivos de desarrollo se orientan hacia la inclusión. Se presenta un caso similar en el Archipiélago de San Andrés y Chocó donde las metas de inclusión son el 16% y 15%, con poblaciones étnicas de 94% y 95%, respectivamente. En contraste, en cuatro ETC⁷ las poblaciones étnicas son mayores al 30% y no presentan metas relacionadas con el tema. En otras cinco ETC⁸, las personas desplazadas representan más del 27% de la población y no hay presencia de metas de inclusión para el periodo 2020-2023.

“ En el 30% de las ETC atender el fenómeno de la deserción escolar no fue planteado como un objetivo de desarrollo territorial para el sector educativo, y en el 80% de ellas no existen metas relacionadas con las transiciones de los estudiantes entre los niveles educativos. ”

Otros aspectos relacionados con la permanencia escolar revisten menor importancia en los PDT. Este es el caso de los objetivos en las subcategorías de deserción escolar y transiciones armónicas de los estudiantes, los cuales representan el 4% en el total de metas 2020-2023 de los territorios. En el 30% de las ETC atender el fenómeno de la deserción escolar no fue planteado como un objetivo de desarrollo territorial para el sector educativo, y en el 80% de ellas no existen metas relacionadas con las transiciones de los estudiantes entre los niveles educativos.

La tabla 2 presenta las tasas de deserción total y por niveles en 2019 para cuatro grupos de ETC. Al igual que con la cobertura educativa, se evidencian diferencias en la deserción entre las ETC, dependiendo del nivel educativo. El grupo 1 es el que presenta comparativamente mayores retos en materia de deserción, con una tasa total promedio de 4,8% en 2019. Mientras que, en el grupo 4, el mismo indicador desciende a 1,5%, representando menores desafíos para la gestión educativa en cuanto al abandono escolar.

A pesar de estas diferencias, la relevancia que tienen las metas categorizadas en este tema en los PDT no está estadísticamente relacionada con las tasas de deserción en 2019 (anexo 1). Esto significa que el comportamiento de estos indicadores en 2019 no explica el porcentaje de metas que se fijaron los gobiernos territoriales 2020-2023 respecto a este tema. Incluso, se destaca que 9 ETC⁹, en las que se presentan mayores tasas de deserción en comparación con el resto del país, no tienen metas asociadas específicamente con el fenómeno educativo.

⁵ Amazonas, Cauca, Vichada, Turbo, Guainía, Vaupés, Buenaventura, Archipiélago de San Andrés, Chocó, Tumaco, Quibdó y Uribia.

⁶ Guaviare, Sincelajo, Buenaventura, Apartadó, Quibdó, Florencia, Tumaco y Turbo.

⁷ Nariño, Apartadó, Uribia y Vichada.

⁸ Montería, Valledupar, Magangué, Sincelajo y Apartadó.

⁹ Dosquebradas, Amazonas, Jamundí, Yumbo, Risaralda, Valle del Cauca, Pitalito, Pereira, Vichada.

La distribución de las apuestas territoriales dirigidas a la deserción escolar tampoco presentó diferencias en respuesta a las diferencias entre los niveles educativos. En el país, transición y secundaria son las etapas de formación que presentan mayo-

res tasas de deserción con 3,3% y 4,1%, respectivamente. Sin embargo, el 71% de las metas que atienden específicamente el fenómeno de la deserción no diferencia entre niveles educativos.

Tabla 2. Estadísticas descriptivas de la tasa de deserción intra-anual 2019 por grupos

Grupo	No de ETC	ETC	Nivel Educativo	Tasa de deserción		
				Promedio	Mínimo	Máximo
1	30	Arauca, Bello, Turbo, Antioquia, Envigado, Dosquebradas, Huila, Amazonas, Magangué, Jamundí, Guaviare, Armenia, Yumbo, Meta, Cesar, Risaralda, Girardot, Floridablanca, Valle del Cauca, Tuluá, Buga Pitalito, Apartado, Neiva, Putumayo, Pereira, Guainía, Caquetá, Fusagasugá, Vichada	Total	4,85%	4,02%	7,6%
			Transición	5,61%	3%	9%
			Primaria	3,96%	2,44%	7,45%
			Secundaria	6,10%	4,47%	8,99%
			Media	3,74%	1,96%	6,95%
2	28	Vaupés, Montería, Cartagena, Valledupar, Sucre, Chocó, Norte de Santander, Palmira, Girón, Ibagué, Villavicencio, Casanare, Bucaramanga, Cúcuta, Magdalena, Quindío, Soacha, Zipaquirá, Florencia, Ciénaga, Mosquera, Cali, Santa Marta, Caldas, Rionegro, Medellín, Tolima, Itagüi	Total	3,43%	3%	3,99%
			Transición	4,2%	3,04%	5,91%
			Primaria	2,7%	1,8%	3,5%
			Secundaria	4,32%	3,26%	5,6%
			Media	2,76%	1,94%	3,93%
3	23	Piedecuesta, San Andrés, Maicao, Boyacá, Atlántico, Uribia, Manizales, Popayán, Cartago, Barrancabermeja, Loricá, Cundinamarca, Facatativá, Yopal, La Guajira, Córdoba, Sincelejo, Buenaventura, Bolívar, Santander, Chía, Cauca, Riohacha	Total	2,48%	2,06%	2,99%
			Transición	3,02%	1,31%	5,04%
			Primaria	2,07%	1,31%	2,86%
			Secundaria	3%	2,26%	4,02%
			Media	2,06%	1,16%	4,02%
4	15	Barranquilla, Soledad, Sahagún, Nariño, Ipiales, Duitama, Malambo, Sabaneta, Pasto, Bogotá, Tumaco, Sogamoso, Quibdó, Tunja, Funza	Total	1,5%	0,75%	1,84%
			Transición	1,94%	0,71%	3,7%
			Primaria	1,17%	0,78%	1,61%
			Secundaria	1,91%	0,07%	2,5%
			Media	1,26%	0,3%	1,95%
		Nacional	Total	3,1%	-	-
			Transición	3,3%	-	-
			Primaria	2,3%	-	-
			Secundaria	4,1%	-	-
			Media	2,9%	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos MEN (2021)

3.3 Calidad educativa

Las apuestas en calidad educativa, con un 11%, cobraron menor relevancia en los PDT 2020-2023 que las de acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema. Este porcentaje de las metas de desarrollo territorial incluye el fortalecimiento de las competencias básicas, el bilingüismo y el mejoramiento de los resultados de las pruebas Saber 11. En este caso, al igual que en las dimensiones de acceso y permanencia, los puntajes globales Saber 11 varían entre los territorios del país, pero no hay una relación significativa entre los puntajes y las apuestas de calidad educativa en los PDT 2020-2023 (anexo 1).

La tabla 3 presenta los promedios de los puntajes Saber 11 del sector oficial en 2019 y la tasa de crecimiento de los mismos puntajes, entre 2018 y 2019, en tres agrupaciones de ETC que tienen comportamientos similares en ambos indicadores. Los territorios del grupo 1 son los que exhiben comparativamente mayores retos en calidad educativa. Para esta agrupación de ETC, el puntaje global es menor que el de las demás agrupaciones y, a la vez, la tasa de decrecimiento es la más pronunciada, con 218,3 puntos y -2,4% respectivamente.

Aunque en las tres agrupaciones hay ETC que no tienen apuestas relacionadas directamente con la calidad educativa, existen variaciones leves entre los tres grupos. Las ETC del grupo 3 (el de mejores resultados promedio en los puntajes Saber 11 y tasas de decrecimiento menos profundas) son las que presentan mayor porcentaje promedio de apuestas relacionadas con la calidad educativa, con un 13,1% de las metas del periodo. Mientras tanto, en el grupo 1 (el de peores puntajes y decrecimientos más grandes), la proporción de las metas fue del 9,3%.

Ahora bien, esta categoría de objetivos no es la única que puede impactar la calidad de la educación en los territorios. Las acciones orientadas a los docentes y el liderazgo educativo constituyen factores con evidentes efectos positivos en el aprendizaje de los estudiantes. No obstante, estos dos tipos de objetivos no revisten mayor relevancia en los PDT 2020-2023. Las metas relacionadas con el fortalecimiento de los docentes representan el 5% de las apuestas de los territorios para este cuatrienio, y el liderazgo educativo constituye apenas el 2% del total de metas de desarrollo territorial 2020-2023.

En estos casos, no se encontró relación entre las metas relacionadas con el liderazgo educativo y los resultados Saber 11. Sin embargo, se evidenció asociación con el porcentaje de metas destinadas a los docentes, pues un aumento de 1 punto en la desviación estándar en el puntaje global Saber 11 está vinculado con un decrecimiento leve (de 0,08 puntos porcentuales) del porcentaje de metas enfocadas en los educadores. De esta forma, en promedio, las ETC que tienen puntajes más bajos son las que han dedicado más metas al fortalecimiento de sus docentes, lo que, eventualmente, podría significar un mejoramiento de los aprendizajes y los resultados de los estudiantes.

“ Las metas relacionadas con el fortalecimiento de los docentes representan el 5% de las apuestas de los territorios para este cuatrienio, y el liderazgo educativo constituye apenas el 2% del total de metas de desarrollo territorial 2020-2023. ”

⁹ Dosquebradas, Amazonas, Jamundí, Yumbo, Risaralda, Valle del Cauca, Pitalito, Pereira, Vichada.

Tabla 3. Estadísticas descriptivas del puntaje global promedio Saber 11 2019 y la tasa de crecimiento puntaje global 2018-2019 por grupos

Grupo	No de ETC	ETC	Puntaje global Saber 11°			Tasa de crecimiento Puntaje global Saber 11 2018-2019		
			Promedio	Mínimo	Máximo	Promedio	Mínimo	Máximo
1	23	Maicao, Santa Marta, Amazonas, Magangué, Atlántico, Malambo, Sucre, Bolívar, Lórica, Tumaco, Girardot, Cauca, Chocó, Antioquia, Guaviare, Cesar, Tolima, Vichada, Quibdó, Uribia, Buenaventura. Magdalena. Turbo. Riohacha. La Guajira. Caquetá, Apartado, Ciénaga, Córdoba, Vaupés, Cartagena, Guainía, San Andrés	191,4	230,7	-2.40%	-5.03%	-0.06%	218,33
2	41	Sahagún, Funza, Barranquilla, Santander, Florencia, Valle del Cauca, Girón, Yumbo, Cartago, Ibagué, Fusagasugá, Medellín, Manizales, Casanare, Quindío. Cali, Bello, Armenia, Meta, Rionegro. Caldas, Tuluá, Cundinamarca. Soledad, Norte de Santander. Sincelejo. Barrancabermeja. Valledupar. Putumayo, Yopal, Risaralda, Itagüí, Pereira, Bogotá, Huila, Arauca, Boyacá. Nariño, Soacha, Jamundí, Montería	246,14	235,4	254,9	-1.69%	-3.20%	0,09%
3	22	Sogamoso, Palmira, Ipiales, Dosquebradas, Neiva, Facatativá, Tunja, Pasto, Villavicencio, Piedecuesta, Buga, Cúcuta, Envigado, Chía, Mosquera, Duitama, Pitalito, Popayán, Sabaneta. Zipaquirá. Floridablanca, Bucaramanga	265,21	256,1	277,1	-1.29%	-2.79%	0,09%
		Nacional	240,73	-	-	-1,85%	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos ICFES (2021)

3.4 Educación en medio de la pandemia por COVID-19

El cierre de las instituciones educativas en Colombia ocurrió en marzo del 2020, con el anuncio del primer caso positivo de COVID-19 en el país. Esta medida de salud pública obligó a la comunidad educativa a transitar repentinamente a un panorama incierto con una educación fuera de las aulas. Los esfuerzos durante 2020 estuvieron volcados a dar continuidad a los procesos de aprendizaje en casa, con el objetivo de garantizar conectividad y entrega de materiales educativos, entre otras acciones. Hacia finales de ese año y en lo corrido del 2021, el foco ha estado en el regreso gradual de los estudiantes a las instituciones, primero en modalidad de alternancia y, desde la segunda mitad del 2021, en presencialidad.

Los PDT 2020-2023 analizados en esta nota de educación se estructuraron entre enero y mayo del 2020, por lo que es comprensible que apenas 9 de las 96 ETC se plantearan en sus PDT metas directamente relacionadas con la atención de la educación en el escenario de COVID-19, lo que se traduce en un total de 19 metas propuestas por los gobiernos territoriales para el cuatrienio.

El bajo número de ETC que plantearon este tipo de metas pudo deberse a la escasa información que tenían las administraciones sobre la duración de la emergencia sanitaria y los efectos que tendría en los estudiantes. No obstante, también se puede evidenciar la inflexibilidad de las administraciones territoriales para adaptarse con rapidez al contexto y necesidades cambiantes de los territorios, o la

de estas metas en el quehacer diario de las entidades. En cualquier caso, las modificaciones que pueden hacer los gobiernos territoriales a las apuestas inicialmente planteadas a través de los Concejos y las Asambleas durante los cuatro años de gobierno darán cuenta de esto.

Es relevante señalar que otros objetivos que no están directamente categorizados en la atención de la pandemia pueden resultar oportunos en los nuevos contextos educativos que han surgido en el país. Esto en la medida en que las secretarías de educación logren adaptar las estrategias a la coyuntura

y a las demandas de sus territorios. Por ejemplo, la alimentación escolar fue un tema incorporado dentro de las metas relacionadas con la permanencia de los estudiantes y está presente en el 85% de los PDT 2020-2023. Durante la pandemia, se han dado importantes esfuerzos por parte de los gobiernos para garantizar la continuidad bajo modalidades diferentes a las que convencionalmente ocurrían en las instituciones educativas, como el Programa de Alimentación Escolar en casa.

Casos similares pueden configurarse a través las metas relacionadas con la innovación y tecnología, el fortalecimiento de los docentes, el liderazgo educativo, el acompañamiento a las instituciones educativas y las familias, la infraestructura y las dotaciones escolares. En estos objetivos se puede encontrar la plataforma para desarrollar estrategias como el acondicionamiento de los establecimientos para el regreso de los estudiantes; la generación de confianza en el retorno; la flexibilización del currículo de acuerdo con las condiciones de aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes; el desarrollo de ha-

“
Apenas 9 de las 96 ETC se plantearan en sus PDT metas directamente relacionadas con la atención de la educación en el escenario de COVID-19, lo que se traduce en un total de 19 metas propuestas por los gobiernos territoriales para el cuatrienio.”

bilidades para la atención socioemocional de la comunidad educativa; la evaluación de aprendizajes; y el diagnóstico de rezagos en los estudiantes.

04.

Los avances de las metas en educación 2020

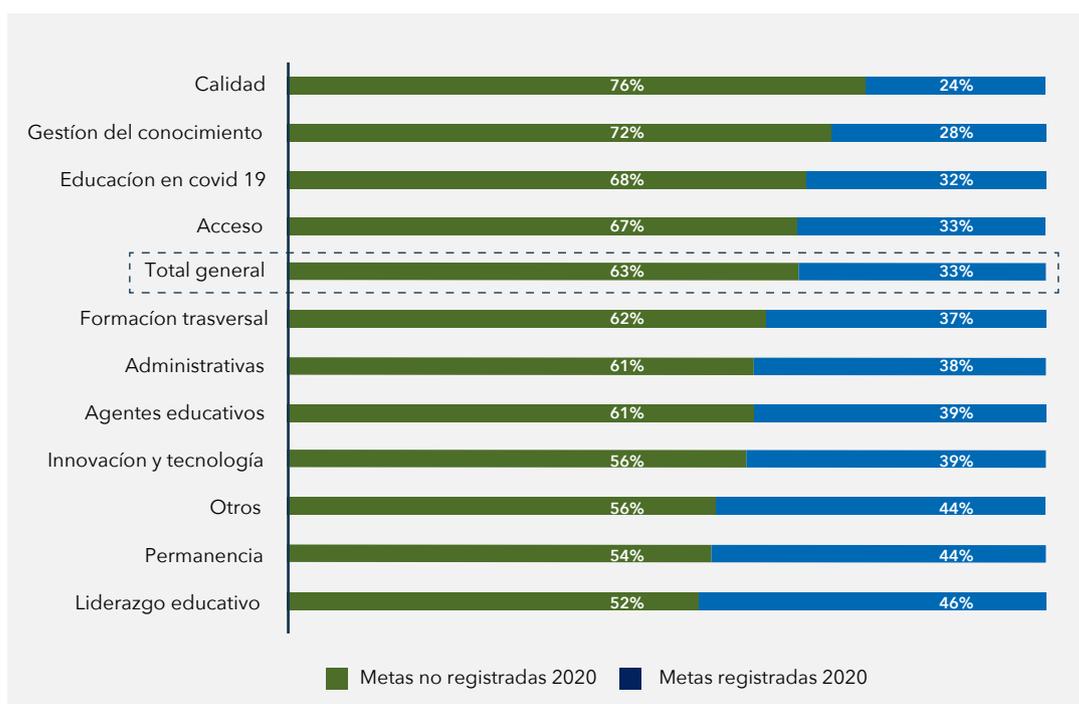
La rendición de cuentas es el proceso mediante el cual las entidades y los funcionarios públicos informan y explican la gestión realizada y los resultados de sus planes de acción a los ciudadanos y, en general, a la sociedad. Este es un proceso obligatorio y permanente que se erige en la Ley 1757 de 2015, el

CONPES 2654 de 2010 y el Manual Único de Rendición de Cuentas del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Frente a la gestión del sector educativo en las ETC durante el 2020, con la recolección de datos realizada entre mayo y junio de 2021, fue posible identificar el estado de avance de 1.606 de las 4.363 metas en educación propuestas en 94 de los 96 PDT 2020-2023. Para las otras dos ETC (Magangué y Malambo) no fue posible obtener las rendiciones de cuentas, informes de gestión o instrumentos similares que evidenciaran los resultados de la gestión en el periodo considerado.

La figura 3 presenta el estado del registro de avance 2020 para cada una de las categorías en las que se clasificaron. En promedio, cada ETC reportó un avance del 36% de las metas planteadas, esto evidencia un importante desafío para los gobiernos territoriales en cuanto a la transparencia en sus rendiciones de cuentas y cómo estas deberían dar información clara acerca de los resultados de la gestión.

Figura 3. Porcentaje de metas registradas en las rendiciones de cuentas 2020 por categoría



Para todas las categorías se encontró que más de la mitad de las metas no habían sido registradas en los instrumentos consultados.

Algunas categorías de metas tuvieron menores niveles de registro de avance en 2020. Por ejemplo, no fue posible conocer el estado del 76,2% de las apuestas relacionadas con la calidad de la educación en los territorios al finalizar el primer año de administración. Lo mismo ocurrió con el 71,7% de las apuestas encaminadas a la gestión del conocimiento y el 68,4% de las relacionadas específicamente con la educación en medio de la pandemia por COVID-19.

De las 1.606 metas que efectivamente se registraron en las rendiciones de cuentas, 452 presentaron un avance en 2020 del 100% o superior, lo que quiere decir que, en el primer año de administración, las ETC alcanzaron el objetivo proyectado para el cuatrienio del 28% de sus apuestas. Esta situación puede ocurrir cuando se trata de metas proyectadas para mantenerse en el mismo nivel durante los cuatro años. La figura 4 muestra que las categorías en las que se evidencia una mayor proporción de metas, con un 100% de avance o más, fueron las de educación en COVID-19 (50%), permanencia escolar (35%) y liderazgo educativo (34%).

“ De las 1.606 metas que efectivamente se registraron en las rendiciones de cuentas, 452 presentaron un avance en 2020 del 100% o superior. ”

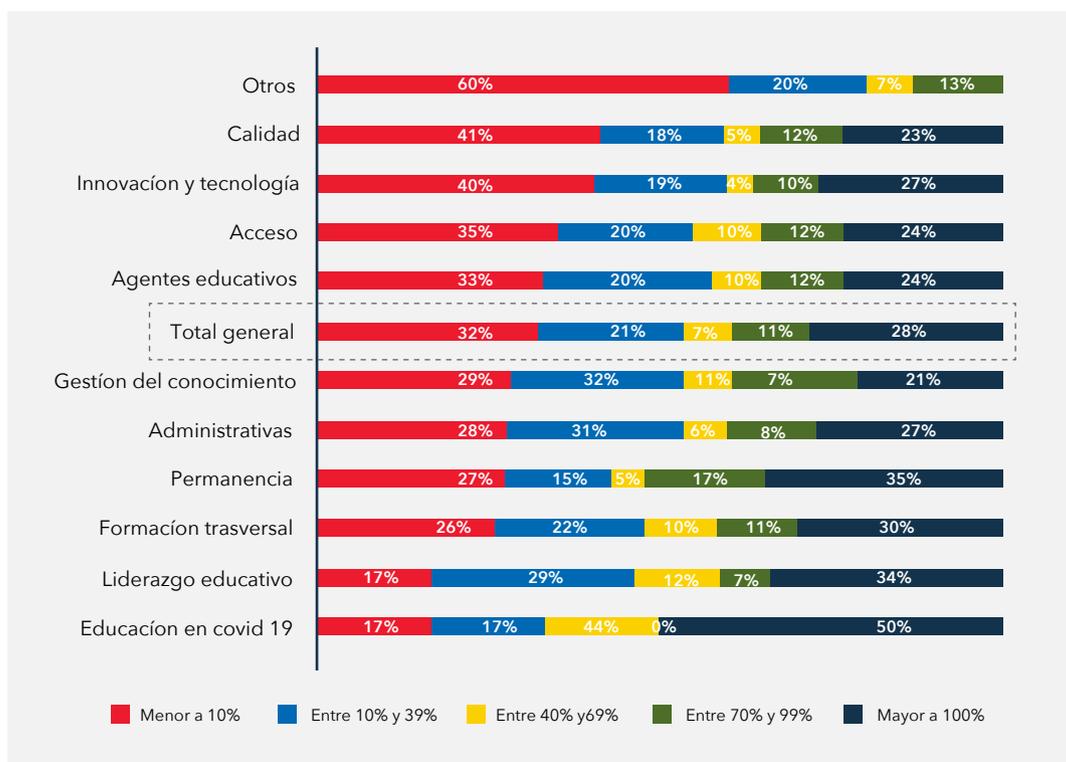
Otras 182 metas presentaron un nivel de avance entre el 70% y el 99%, y 114, entre 40% y 69%. En el primer rango de avance señalado se encuentra un 17% de las metas de calidad, 12% de las de acceso y otro 12% de las metas de permanencia registradas en las rendiciones. En el segundo, destacan las categorías de educación en COVID-19 (17%), liderazgo (12%) y gestión (11%) del conocimiento.

“ Otras 182 metas presentaron un nivel de avance entre el 70% y el 99%, y 114, entre 40% y 69%. ”

Finalmente, 855 de las apuestas de los gobiernos territoriales para las que fue posible conocer el avance en 2020 registraron haber alcanzado menos del 40% de la meta fijada para el cuatrienio. De ellas, 516 avanzaron menos del 10% de lo propuesto. El 40% de las metas de innovación y tecnología, y el 41% de las metas de calidad de los PDT se ubicaron en este rango.

“ 855 de las apuestas de los gobiernos territoriales para las que fue posible conocer el avance en 2020 registraron haber alcanzado menos del 40% de la meta fijada para el cuatrienio. De ellas, 516 avanzaron menos del 10% de lo propuesto. ”

Figura 4. Estado 2020 de las metas en educación de los Planes de Desarrollo Territorial 2020 - 2023



Fuente: Elaboración propia

05. Reflexiones.

El análisis realizado a lo largo de este documento mostró que los PDT 2020-2023 han dado mayor relevancia a las apuestas educativas relacionadas con el acceso al sistema escolar que a las vinculadas con temas de la calidad educativa, fortalecimiento de los docentes o liderazgo educativo.

Adicionalmente, de acuerdo con los patrones de distribución, se evidencia que las apuestas en cada PDT no necesariamente

están asociadas con los retos de los territorios medidos a través de indicadores como tasas de cobertura, deserción y puntajes Saber 11. Los grupos de ETC con mayores retos en deserción escolar, por ejemplo, no evidencian mayor disposición en sus apuestas educativas para atender este fenómeno educativo, en comparación con los territorios que presentan mejores desempeños en esta materia.

Únicamente se encontraron algunas asociaciones entre los porcentajes de metas de inclusión y la población étnica en las ETC (en promedio, un mayor porcentaje de población étnica se relaciona con mayor proporción de metas de inclusión), y la importancia de las metas dirigidas a

los docentes y los puntajes Saber 11 (en promedio, las ETC con mayores desafíos en calidad han destinado una mayor proporción de metas dirigidas al fortalecimiento de los docentes), aunque esta última relación es bastante leve.

Detrás de este hallazgo hay un desafío para el sistema educativo: el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos territoriales para garantizar que la planeación educativa de mediano y largo plazo en los territorios responda a sus necesidades, las cuales se pueden capturar a través del uso de los datos. De tal forma, que se incorporen los indicadores en los procesos de diagnóstico que dan lugar a los PDT y se fijen metas a partir de ellos.

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) tiene un rol fundamental en este sentido, puesto que en el marco de la descentralización educativa es el actor que hace el acompañamiento técnico a las secretarías de educación. De cara al periodo de gobierno territorial vigente, las áreas de la entidad que se relacionen con los equipos de las secretarías de educación deben redoblar sus esfuerzos para orientar las estrategias de adaptación de la planeación territorial y hacer frente a los nuevos contextos educativos con ocasión de la pandemia.

De las 4.363 metas territoriales 2020-2023, 19 se enfocaron específicamente a la educación en el marco de la COVID-19, lo que puede estar asociado a la escasa flexibilidad de las administraciones para adaptarse con rapidez a contextos cambiantes o a que metas específicas en este tema no son importantes en el quehacer diario de las secretarías. En todo caso, una revisión posterior de los cambios en los objetivos de los PDT, que pueden hacer las ETC ante los Concejos y las Asambleas durante el periodo de gobierno, dará cuenta de ello.

Asimismo, con respecto a la atención de la pandemia es relevante considerar que otras metas como las de acompañamiento de los agentes educativos, innovación y tecnología y liderazgo educativo constituyen una oportunidad para realizar adaptaciones a la gestión en las instituciones, que permitan flexibilizar el currículo e innovar en la práctica docente de acuerdo con las brechas y rezagos de aprendizaje de los alumnos. En este sentido, es preocupante que, de las metas reportadas en las rendiciones de cuentas 2020, el 40% de las apuestas de innovación y tecnología, y el 41% de las orientadas a los agentes educativos hayan avanzado menos del 10% durante el 2020.

Para los próximos periodos de gobierno territorial, la articulación entre el MEN y el Departamento de Planeación Nacional (DNP) debe hacerse más efectiva en el acompañamiento de los gobernadores y alcaldes electos en la formulación de los PDT. Específicamente para el sector educativo, un aspecto clave de este proceso es el uso de indicadores para el diagnóstico de las necesidades territoriales, la configuración de objetivos de política pública encaminados a la atención de ellas y la estructuración de metas que garanticen su medición, así como la fijación de estos objetivos en términos de los resultados de la gestión educativa y no solo de los procesos que se deben realizar para llegar a ellos.

Otro aspecto evidenciado por este análisis es la escasa disponibilidad de información en cuanto al avance de las metas de desarrollo en 2020. Por ello, un esfuerzo importante del MEN, el DNP y las asambleas y los concejos es hacer seguimiento periódico a los progresos de las ETC en los objetivos que se han fijado y que orientan el uso de los recursos públicos, así como hacerlos visibles a la ciudadanía para motivar las rendiciones de cuentas en el sector educativo del país.

Adicionalmente, considerando que en Colombia no existe una directiva que brinde orientaciones específicas a las administraciones territoriales sobre cómo llevar a cabo las rendiciones de cuentas en educación, se propone estructurar una ruta que guíe su realización y que sea específica para el sector. Un mecanismo como este debe estructurarse de acuerdo con los principios establecidos en el marco institucional que soporta el proceso para las entidades del sector público en el país; entre ellos, se encuentra la facilitación del derecho de acceso a la información, la promoción de un mecanismo co-

mo este debe estructurarse de acuerdo con los principios establecidos en el marco institucional que soporta el proceso para las entidades del sector público en el país; entre ellos, se encuentra la facilitación del derecho de acceso a la información, la promoción de la transparencia a través de diferentes medios impresos, radiales y electrónicos. Asimismo, los resultados de los gobiernos territoriales en materia educativa deben reportarse en función de las metas propuestas en los PDT y los indicadores clave del sector.

Anexo 1: Relaciones entre el porcentaje de metas en las categorías o subcategorías de interés y los indicadores seleccionados

	1 Metas acceso	2 Metas cobertura	3 Metas inclusión	4 Metas deserción	5 Metas calidad	6 Metas docentes	7 Metas Directivos
Tasa cobertura neta	-0.098 (0.105)	0.005 (0.065)		-0.098 (0.105)	-0.098 (0.105)	-0.098 (0.105)	-0.098 (0.105)
Porc. Población desplazada			-0.000 (0.037)				
Porc. Población étnica			0.049* (0.028)				
Tasa deserción total				-0.057 (0.238)			
Puntaje global oficial 2019 (estandarizado)					0.011 (0.008)	-0.008** (0.004)	0.002 (0.002)
Constante	0.399*** (0.098)	0.108* (0.061)	0.060*** (0.010)	0.030*** (0.009)	-0.118 (0.009)	0.051*** (0.004)	-0.019 (0.002)
Observaciones	96	96	96	96	96	96	96
R ²	0.009	0.000	0.039	0.001	0.020	0.046	0.005

Errores estándar en paréntesis
 *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Fuente: Elaboración propia con datos de ICFES (2021), MEN (2021) y DANE (2021)



EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN



Las apuestas educativas
de los gobiernos territoriales
2020-2023