



**VIGILANCIA SUPERIOR A LA GESTIÓN PÚBLICA
TERRITORIAL FRENTE A LA GARANTÍA
DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA,
LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD**

Derecho a la EDUCACIÓN

**Abordaje desde la gestión territorial
de las administraciones 2016 - 2019**

**Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos
de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres**



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

ADRIANA HERRERA BELTRÁN

Viceprocuradora General de la Nación

VIRGILIO HERNÁNDEZ CASTELLANOS

Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres

Equipo de Políticas Públicas

Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres:

ESPERANZA FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

Asesora

RITA LILIANA RIVERA AMADO

Asesora

Noviembre de 2020



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1. CONTEXTO GENERAL
2. INCLUSIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LOS PLANES DE DESARROLLO 2016-2019
3. ANÁLISIS DE INDICADORES SITUACIONALES
 - 3.1 Cobertura bruta
 - 3.2 Tasa de deserción
 - 3.3 Tasa de repitencia
4. ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN
 - 4.1 Asequibilidad - Disponibilidad
 - 4.2 Accesibilidad - Acceso
 - 4.3 Aceptabilidad - Calidad
 - 4.4 Adaptabilidad - Permanencia
 - 4.5 Nivel de abordaje de las acciones estratégicas para garantizar el Derecho a la educación
5. PRINCIPALES DIFICULTADES PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN
6. CONCLUSIONES
7. RECOMENDACIONES
 - 7.1 Recomendaciones del Ministerio Público
 - 7.2 Recomendaciones de las administraciones 2016-2019 a los nuevos mandatarios

Lista de Tablas

- Tabla 1. Inclusión del Derecho a la educación, en los planes de desarrollo 2016-2019, según componentes



- Tabla 2. Número de indicadores por derecho
- Tabla 3. Comportamiento consolidado promedio indicadores Derecho a la educación 2015-2018
- Tabla 4. Fuentes de información utilizadas Indicadores Derecho a la educación 2015-2018
- Tabla 5. Inclusión de metas en los planes de desarrollo territorial (PDT) Indicadores Derecho a la educación 2015-2018
- Tabla 6. Semáforo comportamiento Indicadores de cobertura bruta por nivel educativo 2015-2018
- Tabla 7. Semáforo comportamiento Indicadores de deserción por nivel educativo 2015-2018
- Tabla 8. Semáforo comportamiento Indicadores de deserción por nivel educativo 2015-2018
- Tabla 9. Porcentaje de entidades territoriales que no registraron ninguna acción
- Tabla 10. Distribución de las acciones realizadas a nivel departamental entre 2016 y 2019, para garantizar la disponibilidad del servicio educativo, según nivel de escolaridad y área urbana y rural
- Tabla 11. Distribución de las acciones realizadas a nivel municipal entre 2016 y 2019, para garantizar la disponibilidad del servicio educativo, según nivel de escolaridad y área urbana y rural
- Tabla 12. Distribución de las acciones realizadas a nivel departamental entre 2016 y 2019, para garantizar el acceso a la educación, según nivel de escolaridad y área urbana y rural
- Tabla 13. Distribución de las acciones realizadas a nivel municipal entre 2016 y 2019, para garantizar el acceso a la educación, según nivel de escolaridad y área urbana y rural
- Tabla 14. Distribución de las acciones realizadas a nivel departamental entre 2016 y 2019, para garantizar la calidad de la educación, según nivel de escolaridad y área urbana y rural
- Tabla 15. Distribución de las acciones realizadas a nivel municipal entre 2016 y 2019, para garantizar la calidad de la educación, según nivel de escolaridad y área urbana y rural
- Tabla 16. Distribución de las acciones realizadas a nivel departamental entre 2016 y 2019, para garantizar la permanencia en las aulas escolares, según nivel de escolaridad y área urbana y rural
- Tabla 17. Distribución de las acciones realizadas a nivel municipal entre 2016 y 2019, para garantizar la permanencia en las aulas escolares, según nivel de escolaridad y área urbana y rural



Lista de gráficas

- Gráfica 1. Indicadores de cobertura bruta en educación cada nivel de escolaridad. 2017
- Gráfica 2. Indicadores de deserción en educación en cada nivel de escolaridad. 2017
- Gráfica 3. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el período 2016-2019, para garantizar la disponibilidad de la oferta educativa, según tipo de acción
- Gráfica 4. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el período 2016-2019, para garantizar la disponibilidad de la oferta educativa, según nivel de escolaridad
- Gráfica 5. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el período 2016-2019, para garantizar el acceso a la oferta educativa, según tipo de acción
- Gráfica 6. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el período 2016-2019, para garantizar el acceso a la oferta educativa, según nivel de escolaridad
- Gráfica 7. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el período 2016-2019, para garantizar la calidad de la educación, según tipo de acción
- Gráfica 8. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el período 2016-2019, para garantizar la calidad de la educación, según nivel de escolaridad
- Gráfica 9. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el período 2016-2019, para garantizar la permanencia en las aulas escolares, según tipo de acción
- Gráfica 10. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el período 2016-2019, para garantizar la permanencia en las aulas escolares, según nivel de escolaridad
- Gráfica 11. Principales dificultades para garantizar el Derecho a la educación, identificadas por las administraciones 2016-2019
- Gráfica 12. Principales recomendaciones de las administraciones 2016-2019 a los nuevos mandatarios territoriales para garantizar el Derecho a la educación

Lista de mapas

Comportamiento del indicador Cobertura bruta en educación básica primaria, según registro de las entidades territoriales 2015-2018

- Mapa 1. Nivel departamental
- Mapa 2. Nivel municipal



Comportamiento del indicador Tasa de deserción en educación media, según registro de las entidades territoriales 2015-2018

- Mapa 3. Nivel departamental
- Mapa 4. Nivel municipal

Comportamiento del indicador Tasa de repitencia en educación básica secundaria, según registro de las entidades territoriales 2015-2018

- Mapa 5. Nivel departamental
- Mapa 6. Nivel municipal

Nivel de abordaje de las acciones estratégicas para garantizar el derecho a la educación para el área urbana

- Mapa 7. Nivel departamental
- Mapa 8. Nivel municipal

Nivel de abordaje de las acciones estratégicas para garantizar el Derecho a la educación para el área rural

- Mapa 9. Nivel departamental
- Mapa 10. Nivel municipal



INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la Nación a través de la Delegada para la Defensa de los Derechos de la infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres, realizó la *Segunda Vigilancia superior a la gestión pública territorial*, cuyo objetivo fue realizar el seguimiento y monitoreo a la situación de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud, a partir de los resultados de la gestión de las administraciones locales 2016-2019 frente al cumplimiento de las obligaciones asignadas a los departamentos y municipios para garantizarlos. La vigilancia se dio en el marco del proceso de rendición pública de cuentas territorial, el cual, se ha convertido en “*una oportunidad para explicar, argumentar y hacer un balance de avances, dificultades y retos sobre las competencias y compromisos de la administración pública*”¹, con dos ejercicios previos llevados a cabo en los años 2011 y 2015.

La Procuraduría puso al servicio de los departamentos y municipios un aplicativo web para dinamizar el proceso de rendición de cuentas y facilitarles mostrar en detalle y bajo la misma estructura, las acciones desarrolladas, los avances, los logros y las dificultades encontradas para avanzar en la garantía de derechos de la población infantil, adolescente y joven, durante el período de gobierno.

Entre los 14 derechos priorizados para la Vigilancia superior, está el derecho a la educación, consagrado en el ordenamiento constitucional de la educación como un derecho de la persona y como un servicio público con función social. Corresponde al Estado de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, así como de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y, asegurar a los menores de edad, las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo

A continuación se presenta (i) un breve contexto normativo sobre el derecho a la educación, (ii) un análisis de los indicadores sobre cobertura, deserción y repitencia, (iii) una mirada a las acciones estratégicas realizadas a nivel local por parte de las administraciones 2016-2019, para garantizar este derecho, y; (iii) las conclusiones y recomendaciones del Ministerio Público para las nuevas administraciones locales en el marco de la ejecución de los planes de desarrollo territoriales 2020-2023.

Es importante tener en cuenta que, determinar los resultados e impacto de la implementación de acciones emprendidas por los departamentos y municipios para

¹. ESTRATEGIA HECHOS Y DERECHOS. Lineamientos para el proceso de Rendición Públicas de Cuentas Territorial sobre la garantía de los derechos de la Primera Infancia, la Infancia, la Adolescencia y la Juventud 2012-2015.



garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edad escolar, le permite al Estado verificar si sus acciones, políticas, programas, entre otros, han logrado la disminución de las brechas existentes en procura de la garantía efectiva del derecho a la educación.

1. CONTEXTO GENERAL

La educación como derecho adquiere reconocimiento y relevancia jurídica internacional de forma vinculante para los Estados, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, que señala en su artículo 26 que el objeto de la educación es el pleno desarrollo de la personalidad, el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Igualmente, establece que la educación debe ser gratuita, al menos a la educación elemental; que los padres tendrán derecho a elegir la educación que recibirán sus hijos y propugna porque el acceso a la educación superior sea igual para todos y en función de los méritos².

Desde la concepción universal del derecho a la educación, es posible evidenciar su interrelación con otros derechos fundamentales como el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la cultura, la libertad de culto, la no discriminación, la igualdad de oportunidades, etc.

La declaración universal sobre el derecho a la educación, tuvo su desarrollo y poder vinculante sobre los Estados parte, a nivel internacional, en los distintos aspectos planteados en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³.

La evolución en el reconocimiento y el alcance de este derecho, así como su cada vez mayor relevancia en el desarrollo de las sociedades, llevó a las instancias internacionales a que, en la Convención de los Derechos del Niño de 1990, acogida por Colombia mediante la expedición de la Ley 12 de 1991, en sus artículos 28 y 29, se ampliara su ámbito de protección, atendiendo el principio del interés superior del niño. Posteriormente, en el año 2000, surge la declaración de las Naciones Unidas en lo que se conoció como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en cuyo objetivo N° 2, se reflejaba la preocupación de los Estados por “la consecución de la enseñanza primaria universal”⁴.

A nivel internacional entre las principales organizaciones que trabajan en el marco de las Naciones Unidas para promover el derecho a la educación son: (i) el Alto

² Artículo 26. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁴ http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/Educacion_Derecho_Humano.pdf



Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH); (ii) la UNESCO; (iii) UNICEF; (iv) la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación -FAO-; (v) la Organización Mundial de la Salud -OMS-; (vi) el Fondo de Poblaciones de Naciones Unidas -UNFPA-; (vii) la Organización Internacional del Trabajo -OIT- (viii) el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y el Banco Mundial.

A nivel de cifras, se tiene lo siguiente

- La población en edad escolar se encuentra en el rango entre 5 y 17 años de edad; son 10.248.756 niños, niñas y adolescentes, que frente al total de población nacional, es decir 48.258.494⁵, representan el 21,2%.
- Según UNICEF, alrededor de 1.5 millones de niños, niñas y adolescentes en Colombia, entre los 5 y 16 años, no van al colegio por distintas razones. La inequidad social y económica es la principal causa de este panorama. De cada 100 estudiantes que en Colombia entran al primer grado, solo 46 llegan al grado 11 sin desertar ni repetir ningún año. De los estudiantes que se gradúan y presentan las pruebas Saber 11, el 54% de jóvenes de colegios públicos sacan puntajes en los niveles mínimos de competencia.⁶
- De acuerdo con un informe sobre desigualdad en el acceso a la educación, realizado por la organización Niñez Ya, 40% de los niños que no asisten al colegio están en zonas de conflicto armado.
- Según el Ministerio de Educación Nacional (i) el indicador promedio de deserción (transición, primaria, secundaria y media) en colegios públicos pasó de 3,08% en 2017 a 3,03% en 2018, lo que significa una reducción del 0,5 %; y (ii) en 2018, aproximadamente el 15% de los estudiantes que aprueba el último grado de cada nivel educativo (transición, quinto y noveno) no se matricula de manera inmediata en el grado siguiente.

Ahora bien, ¿desde dónde se orienta la política pública para garantizar el derecho a la educación?

De manera sintética, se presenta la principal regulación normativa existente en el país sobre el derecho a la educación:

- Constitución Política de Colombia de 1991, en su capítulo II, de los derechos económicos, sociales y culturales, como derecho fundamental en el artículo 67 dispuso que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Identifica al Estado, la sociedad y la familia como

⁵ DANE. Censo Nacional de población 2018

⁶ Tomado de: <https://www.guiaacademica.com/noticias/pregrado/hay-15-millones-de-ninos-y-adolescentes-que-no-van-al-colegio-en-colombia-unicef-5360>



responsables de la educación, la cual se debe garantizar entre los cinco y los quince años de edad de forma gratuita y otorga al Estado su regulación, inspección y vigilancia con el fin de velar por su calidad.

En este artículo se otorgó a los entes territoriales participación en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales.

Por su parte, el artículo 68 de la Carta Magna consagra, entre otros aspectos, la facultad de los padres para escoger el tipo de educación que recibirán sus hijos, conforme a sus creencias o convicciones, respetando su identidad cultural, lo que evidencia la interrelación entre los derechos a la educación, los culturales y al libre desarrollo de la personalidad, consagrados en los artículos 16 y 70 de la Constitución Política.

También se define en el artículo citado como una de las obligaciones especiales que tiene el Estado, la de erradicar el analfabetismo y brindar garantías de acceso al sistema educativo a las personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales.

La Ley 115 de 1994, conocida como Ley General de Educación, que señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación, cuya función social debe ser acorde a las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad.

La Ley 715 de 2001, norma orgánica que dispuso la asignación de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones para la prestación de los servicios públicos de educación y salud.

El Decreto 1075 de 2015, que es el decreto único reglamentario del sector educación, el cual compiló y racionalizó las normas de carácter reglamentario que rigen este sector.

- El Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022, que dentro del Pacto por la equidad, estableció como una de sus líneas la de una *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos*⁷, cuyo propósito se centra en la universalización de la educación preescolar, en superar las disparidades en cobertura y calidad educativa entre zonas urbanas y rurales, así como el rezago de la educación media, e igualmente, en plantear una apuesta decidida por la educación superior incluyente para la población pobre y vulnerable de Colombia..

⁷ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>



- La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que Colombia se comprometió a desarrollar acciones para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS allí contenidos, que para el caso específico del derecho a la educación cuenta con el Objetivo 4: Educación de Calidad, que se propone garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

2. INCLUSIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LOS PLANES DE DESARROLLO 2016-2019

Teniendo en cuenta que son componentes del plan de desarrollo: el diagnóstico, el programático y el financiero, es claro que una planeación orientada hacia la formulación de proyectos específicos se estructura con base en un diagnóstico acerca de la situación y los problemas prioritarios, que oriente la generación de bienes y servicios con los recursos necesarios. Por esto, llama la atención que solamente 681 municipios (61,9%) registraron la inclusión de este derecho en los tres componentes de sus planes de desarrollo. La información detallada se presenta a continuación:

Tabla 1. Inclusión del Derecho a la educación en los planes de desarrollo 2016-2019, según componentes

Inclusión	Departamentos		Municipios	
	Nº	%	Nº	%
Tres componentes	27	84,4%	681	61,9%
Dos componentes	4	12,5%	164	14,9%
- Diagnóstico y Programático	1	3,1%	65	5,9%
- Diagnóstico y Financiero	0	0,0%	17	1,5%
- Programático y Financiero	3	9,4%	82	7,4%
Un componente	1	3,1%	219	19,9%
- Solo Diagnóstico	0	0,0%	59	5,4%
- Solo Programático	1	3,1%	136	12,4%
- Solo Financiero	0	0,0%	24	2,2%
Ningún componente	0	0,0%	37	3,4%
TOTAL	32	100%	1101	100%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

La inclusión del derecho a la educación en uno o dos de los componentes del plan de desarrollo, permite inferir que no fue prioritaria su visibilización en las agendas de 5 departamentos (15%) y en 383 municipios (35%); por su parte, en 37 municipios (3,4%) no se mencionó la inclusión del derecho a la educación, en ningún componente del plan de desarrollo.



3. ANÁLISIS DE INDICADORES SITUACIONALES

La segunda Vigilancia Superior a la gestión pública territorial de las administraciones territoriales 2016-2019, en el marco de la rendición pública de cuentas, priorizó en conjunto con la Estrategia Hechos y Derechos, un total de 55 indicadores situacionales asociados a 8 derechos, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 2. Número de indicadores por derecho

Derecho	Total indicadores
1. Derecho a la identidad	1
2. Derecho a la salud (Salud infantil - Salud materna)	4
3. Derecho a la educación	10
4. Derecho a la integridad personal	10
5. Derechos de protección integral	13
6. Derecho a la vida	5
7. Derecho a un ambiente sano	2
8. Derechos de la juventud	10
Total	55

A partir de la gestión realizada durante el período de administración, la información disponible para cada indicador y los resultados obtenidos, cada ente territorial (gobernación o alcaldía), debió registrar en el *Nivel 1. Análisis de situación de derechos por indicador*, lo siguiente: i) información relativa a datos del indicador 2015-2018, ii) la fuente de información utilizada, iii) el comportamiento del indicador -Mejóro, Desmejoró, Estable, Serie incompleta-, iv) las razones del comportamiento del indicador, v) la inclusión de metas en el plan de desarrollo relacionadas con el indicador y vi) descripción de la meta y cumplimiento a 2018 de la misma.

Con base en los anteriores criterios y teniendo en cuenta que para el derecho a la educación se solicitó información para diez (10) indicadores situacionales asociados a cobertura bruta, deserción y repitencia en cada nivel de escolaridad, se presentan en este capítulo los resultados más relevantes entregados por las administraciones territoriales 2016-2019.

Un primer acercamiento, es mostrar el número total de departamentos y el de municipios, en los cuales cada indicador mejoró, desmejoró, se mantuvo estable, no tuvo serie completa (años 2015 a 2018) o el ente territorial no reportó información al respecto. Desde una perspectiva de lograr que todos los niños, niñas y



adolescentes logren cumplir toda la trayectoria educativa completa, poder conocer lo que ocurrió en las administraciones locales anteriores en cuanto a cobertura, deserción y repitencia, es fundamental para la toma de decisiones acertadas. En este marco, lo que se puede tener como primera mirada, son los resultados a nivel país frente al comportamiento de los 10 indicadores priorizados, que como se puede ver en la siguiente tabla, mejoraron en promedio en el 47% de los departamentos y en el 32% de los municipios, pero desmejoraron en el 27% y 21% de estos, respectivamente. Se observa también que los indicadores se mantuvieron estables en el 13% y el 25% de estos territorios.

**Tabla 3. Comportamiento consolidado promedio
Indicadores Derecho a la educación 2015-2018**

No. y nombre del indicador	No. de departamentos					No. de municipios				
	Mejóro	Desmejoró	Estable	Serie incompleta	Sin reporte	Mejóro	Desmejoró	Estable	Serie incompleta	Sin reporte
6. Cobertura bruta preescolar	8	16	7	1		365	218	334	153	31
7. Cobertura escolar bruta en educación básica primaria	15	13	3	1		261	317	354	138	31
8. Cobertura escolar bruta en educación básica secundaria	17	9	5		1	361	203	358	145	34
9. Cobertura escolar bruta en educación media	19	7	5	1		374	227	320	136	44
10. Tasa de deserción en educación básica primaria	18	3	5	5	1	395	166	244	241	55
11. Tasa de deserción en educación básica secundaria	18	5	3	5	1	366	237	207	230	61
12. Tasa de deserción en educación media	19	5	3	5		355	197	249	234	66
13. Tasa de repitencia en educación básica primaria	12	6	6	7	1	358	244	234	210	55
14. Tasa de repitencia en educación básica secundaria	11	12	2	6	1	356	260	204	212	69
15. Tasa de repitencia en educación media	12	10	3	6	1	359	209	240	234	59
Promedio	15	9	4	4	1	355	228	274	193	51



No. y nombre del indicador	No. de departamentos					No. de municipios				
	Mejoró	Desmejoró	Estable	Serie incompleta	Sin reporte	Mejoró	Desmejoró	Estable	Serie incompleta	Sin reporte
Porcentaje promedio	47%	27%	13%	12%	2%	32%	21%	25%	18%	5%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Cálculos propios

Aunque en menor grado con respecto a la vigilancia realizada en el año 2015, debe señalarse que subsisten algunas dificultades en lo que se refiere al análisis de la información, por cuanto por ejemplo, pese a presentar disminución del dato (variación negativa) de los indicadores -comparados los años 2015 a 2018, se indica por algunos entes territoriales, que estos mejoraron, o caso contrario, se valoran como desmejoramiento los cambios positivos, sin analizar en detalle cuál es la tendencia que debe tener cada indicador. Esto denota debilidades de carácter técnico frente a la interpretación de la variación de los indicadores, por cuanto conforme a su naturaleza, un resultado de disminución puede indicar que ha mejorado (por ejemplo tasas de violencia), o como en el caso del indicador de cobertura, un resultado de incremento, indica que ha mejorado, porque esto significa que un mayor número de estudiantes fueron incorporados al sistema escolar. También se observaron datos en valores absolutos (por ejemplo, 3122, 6645), cuando el indicador es la expresión de una tasa (por ejemplo, 87,0 - 56,25).

Ahora bien, con respecto a las **fuentes de información consultadas** para reportar el dato de cada indicador para los años 2015-2018, tal como se observa en forma promediada en la siguiente tabla, a nivel departamental se recurrió en mayor medida a la fuente nacional con un 53% e igual situación se dio en el nivel distrital y municipal con un 50%. La fuente local fue usada en menor proporción, según registro del 39% de los departamentos y del 29% de los municipios. En el consolidado total, se observa que hubo departamentos y municipios (9% y 20% en promedio) que no indicaron la fuente de donde se tomaron los datos.

Es necesario llamar la atención sobre el hecho que la dispersión, subregistro, error en los datos, sesgo en la información, etc., se constituyen en factores que pueden inducir a diversos resultados en el cálculo de los indicadores, de ahí la importancia de acudir a la fuentes oficiales y de armonizar los criterios de medición entre el nivel nacional y el nivel territorial. Es indispensable además el compromiso de cada entidad territorial de cumplir de manera oportuna, con el reporte de información establecido, a las fuentes de orden nacional, cumpliendo con los criterios de calidad y plazos de entrega establecidos, por cuanto de ello depende contar con datos en tiempo real para la toma de decisiones. En la vigilancia nuevamente se pudo determinar que existen indicadores con uno o dos años de retraso para su consolidación y por ello, en muchos casos, no reportaron el dato del último año considerado en el análisis, es decir, el 2018. Para el caso específico de los



indicadores de educación, en promedio, 430 entidades territoriales no tuvieron el dato de este último año para efectuar sus análisis.

**Tabla 4. Fuentes de información utilizadas
Indicadores Derecho a la educación 2015-2018**

Indicador	No. departamentos			No. municipios		
	Fuente nacional	Fuente local	Sin reporte	Fuente nacional	Fuente local	Sin reporte
6. Cobertura bruta preescolar	20	11	1	595	330	176
7. Cobertura escolar bruta en educación básica primaria	18	11	3	569	328	204
8. Cobertura escolar bruta en educación básica secundaria	17	10	5	572	318	211
9. Cobertura escolar bruta en educación media	17	11	4	557	315	229
10. Tasa de deserción en educación básica primaria	17	13	2	552	322	227
11. Tasa de deserción en educación básica secundaria	16	13	3	537	319	245
12. Tasa de deserción en educación media	16	12	4	541	313	247
13. Tasa de repitencia en educación básica primaria	16	15	1	531	341	229
14. Tasa de repitencia en educación básica secundaria	16	14	2	544	325	232
15. Tasa de repitencia en educación media	15	14	3	535	324	242
Promedio	17	12	3	553	324	224
Porcentaje promedio	53%	39%	9%	50%	29%	20%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Cálculos propios

En lo que tiene que ver con la **inclusión de metas específicas** para cada uno de los indicadores en los planes de desarrollo territorial, el compendio promediado que se muestra en la siguiente tabla, permite ver que un 66% de los departamentos indicaron haberlas incluidas y de este grupo, sólo el 47% había logrado su cumplimiento a 2018; en el nivel municipal, esa inclusión se dio en el 70% de los municipios, con un nivel de cumplimiento al mismo período de corte, del 63%.

Sumados los criterios de *Sin Inclusión* y *Sin reporte*, es necesario mostrar que son valores muy significativos (34% en departamentos y 30% en municipios), por cuanto la no planificación de resultados específicos para estos indicadores situacionales, impide canalizar acciones y recursos para mejorar su tendencia o comportamiento desfavorable a la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes de esos territorios que se encuentran en edad escolar. Aquí es relevante traer a colación que todos los departamentos y municipios del país reciben recursos del componente educación del Sistema General de Participaciones y por ello es extraño, que el porcentaje significativo arriba señalado (30% en promedio), no hayan incluido o



efectuado el reporte de inclusión de metas para atender este derecho en sus planes de desarrollo territorial.

**Tabla 5. Inclusión de metas en los planes de desarrollo territorial (PDT)
Indicadores Derecho a la educación 2015-2018**

Indicador	No. departamentos				No. municipios			
	Inclusión meta PDT	Cumplió meta PDT	Sin inclusión	Sin reporte	Inclusión meta PDT	Cumplió meta PDT	Sin inclusión	Sin reporte
6. Cobertura bruta preescolar	26	15	6		851	772	201	49
7. Cobertura escolar bruta en educación básica primaria	23	19	8	1	866	774	182	53
8. Cobertura escolar bruta en educación básica secundaria	23	17	8	1	865	793	180	56
9. Cobertura escolar bruta en educación media	24	20	8		874	769	153	74
10. Tasa de deserción en educación básica primaria	23	19	9		817	750	207	77
11. Tasa de deserción en educación básica secundaria	22	13	8	2	815	697	211	75
12. Tasa de deserción en educación media	21	16	10	1	815	722	205	81
13. Tasa de repitencia en educación básica primaria	16	9	15	1	626	577	396	79
14. Tasa de repitencia en educación básica secundaria	17	10	15		612	562	394	95
15. Tasa de repitencia en educación media	16	12	16		618	567	392	91
Promedio	21	15	10	1	776	698	252	73
Porcentaje promedio	66%	47%	32%	2%	70%	63%	23%	7%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Cálculos propios

3.1 Cobertura bruta

Es la relación entre el número de estudiantes matriculados en un nivel educativo respecto a la población en edad teórica para cursarlo. Indica la capacidad que tiene el sistema educativo para atender la demanda social en educación sin importar la edad en un nivel educativo específico. En este sentido, la tasa de cobertura bruta considera toda la población matriculada incluyendo aquellos en extraedad.⁸

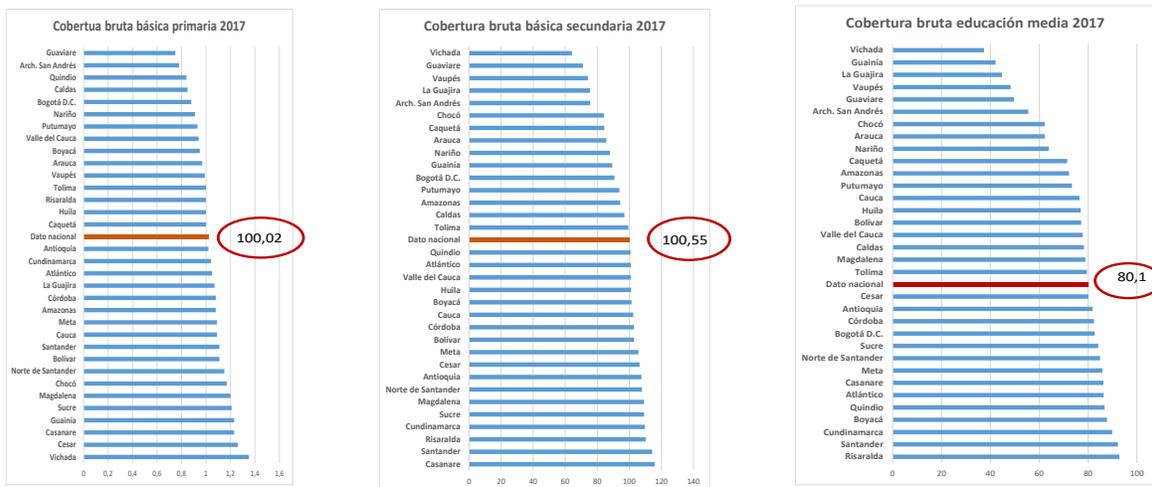
De la información disponible en el SUIN Sistema Único de información de la Niñez, en 2017, en educación primaria y básica secundaria, se registraron promedios

⁸ SIMAT Sistema Integrado de Matricula de Educación, Preescolar, Básica y Media, Tomado de <http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/tasa-de-cobertura-bruta-x-departamento>



nacionales superiores a 100%, mientras que en educación media fue del 80,1%, lo que significa que se presentaba una brecha de estudiantes desescolarizados, cercana al 20%. Gráficamente, los datos del indicador en cada nivel de escolaridad se para este año, fueron los siguientes:

Gráfica 1. Indicadores de cobertura bruta en educación cada nivel de escolaridad. 2017



Fuente: Sistema Único de Información de la Niñez SUIN- Con información del Ministerio de Educación Nacional 2017

Desde la mirada territorial y con base en la información reportada y el análisis efectuado por cada administración local, la distribución del comportamiento del indicador, por departamentos y número de municipios, incluido el Distrito Capital, fue el siguiente:

Tabla 6. Semáforo comportamiento Indicadores de cobertura bruta por nivel educativo 2015-2018

Departamento	Cobertura bruta preescolar						Cobertura bruta básica primaria						Cobertura bruta básica secundaria						Cobertura bruta educación media					
	Dptos.			Mpios.			Dptos.			Mpios.			Dptos.			Mpios.			Dptos.			Mpios.		
	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E
AMAZONAS			1		1			1				2	1				1		1					1
ANTIOQUIA		1		31	30	54		1		25	45	45		1		37	29	50	1			44	25	46
ARAUCA		1		1	2	3	1			5		1	1			5		1	1			3	2	1
ATLÁNTICO	1			18	1	3	1			13	2	7	1			16	4	3	1			14	2	5
BOGOTÁ					1						1						1							1
BOLÍVAR	1			28	4	4	1			23	7	5	1			22	6	7	1			23	5	7
BOYACÁ		1		24	24	34	1			24	25	33	1			28	21	32	1			32	21	30
CALDAS		1		5	6	12		1		6	14	5		1		6	3	14		1		7	6	12
CAQUETÁ		1		4	1	6		1		4	3	4	1			6	2	3		1		4	2	7
CASANARE		1		6	7	5		1		1	7	10		1		3	7	8	1			6	6	5
CAUCA			1	18	6	17			1	13	13	12	1			11	10	19	1			13	8	19
CESAR	1			13	4	8	1			12	4	9	1			14	1	9	1			11	2	12



Departamento	Cobertura bruta preescolar						Cobertura bruta básica primaria						Cobertura bruta básica secundaria						Cobertura bruta educación media											
	Dptos.			Mpios.			Dptos.			Mpios.			Dptos.			Mpios.			Dptos.			Mpios.								
	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E						
CHOCÓ			1	9	4	11	1						6	9	9	1			14	4	6	1			12	2	7			
CÓRDOBA		1		7	5	7	1						4	5	12				1			8	3	6		1		9	3	7
CUNDINAMARCA			1	36	28	34	1						23	31	49	1						26	26	47	1			32	30	38
GUAINÍA		1			1		1						1			1							1	1				1		
GUAVIARE	1			2		2	1						3		1				1	1	1	2			1	2		2		2
HUILA	1			30	3	4			1		1	4	20	12					1	14	12	11			1	16	13	7		
LA GUAJIRA	1			6	4	3	1						10	1	4	1				13			1	1		10	2	2		
MAGDALENA		1		11	3	9	1						12	1	8	1				11			11	1		8	1	10		
META		1		7	6	9		1					4	13	9		1			11	6	8			1	13	7	6		
NARIÑO		1		18	20	13		1					14	20	15		1			18	12	20				1	21	19	10	
NORTE SANTANDER			1	13	5	15	1						11	8	17	1				21	1	13	1			15	11	11		
PUTUMAYO		1		1	2	9		1					3	4	6		1			6	7		1			2	6	4		
QUINDÍO		1		3	2	2		1					2	5	1		1			2	3	3			1	2	3	3		
RISARALDA		1		4	4	3		1					2	7	1		1			4	4	3	1			8	1	2		
SAN ANDRÉS	1					1		1						1			1			1	1					1	1			
SANTANDER	1			31	15	24		1					15	17	39	1				24	15	31	1			28	14	29		
SUCRE			1	13	5	4			1		1	7	9	5					1	8	5	7				1	7	5		
TOLIMA			1	12	12	17	1						8	18	17	1				18	10	15	1			19	10	12		
VALLE				12	11	19							4	25	13					17	9	16				12	15	15		
VAUPÉS		1			1	1		1					2	2	1		1			1	2		1			1	2			
VICHADA		1						1					2	1	1	1				2		2	1				1	3		
Totales	8	16	7	363	218	333	15	13	3	261	317	354	17	9	5	361	203	358	19	7	5	374	227	320						

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.
Cálculos propios. (M: Mejoró. D: Desmejoró. E: Estable)

Aquí es importante destacar lo siguiente:

- El mejor comportamiento para este indicador, se presenta para educación media en el nivel departamental y para educación preescolar en el nivel municipal. Aquí es importante revisar si frente a las diferentes acciones estratégicas que se reportaron en los territorios para garantizar este derecho, se puede establecer una correlación directa.
- En lo que tiene que ver con desmejora del indicador, se presentan en mayor grado este comportamiento en el nivel departamental para la educación preescolar, lo que llama la atención frente la correspondencia y/o articulación que pueden tener los planes de desarrollo departamentales y los municipales, que presentan, para este caso, comportamientos contrarios. En los municipios, la cobertura bruta en básica primaria, fue la que tuvo mayor resultado desfavorable, al desmejorar en 317 de ellos.
- Muy significativo que Bogotá, D.C, durante este período, haya reportado que en los cuatro niveles educativos, la cobertura bruta desmejoró. Se indica que las tasas de cobertura deben considerarse como preliminares, hasta que se obtengan datos oficiales del Censo poblacional 2018, por causas similares a las que se señalan en el siguiente punto.

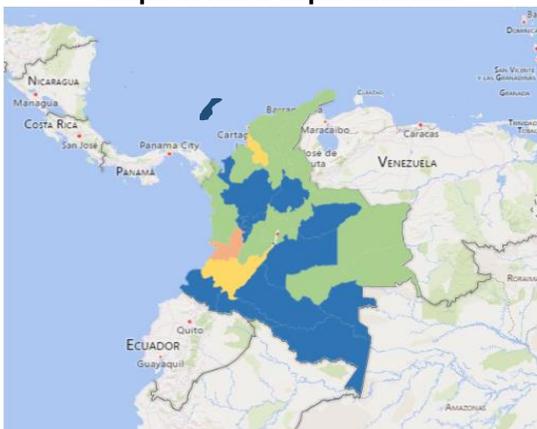


- Dentro de las causas identificadas por los entes territoriales en los cuales la tasa de cobertura desmejoró, se señalan la sobreestimación de la población conforme a las estadísticas proyectadas por el DANE (Censo 2005); la existencia de población flotante o fluctuante; reducción de hijos en los hogares; condiciones laborales de las familias que las llevan a irse a otros municipios o ciudades, entre otras.
- Con serie completa para los años 2015-2018, es decir, con registro del dato de este indicador para todo el período solicitado, se encontraron 29 gobernaciones y cerca de 700 municipios, en lo correspondiente a los cuatro niveles de educación considerados. Este resultado representa en promedio, el 65% de las entidades territoriales del país, en los que se cuenta con disponibilidad de información para medir el comportamiento de los indicadores, con mayor oportunidad en la generación del dato, lo que posibilita la toma de decisiones más ajustadas a la realidad que tiene cada territorio.
- Para este grupo de indicadores, las gobernaciones de Boyacá, Cundinamarca y San Andrés, no reportaron el dato correspondiente al año 2018, al igual que un 30% en promedio, de los municipios del país.

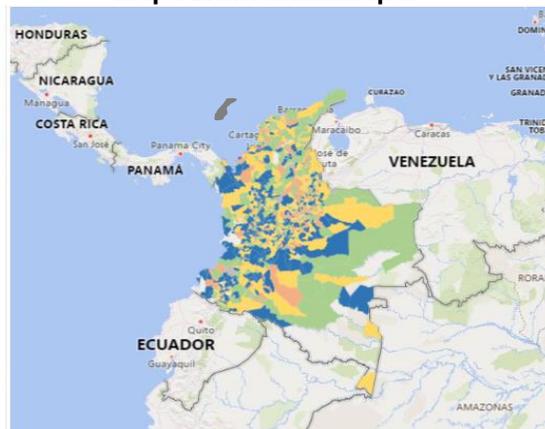
Los siguientes mapas muestran el comportamiento del indicador de cobertura bruta en educación básica primaria, que como se indicó, tuvo el mayor número de municipios donde desmejoró, es decir, 317:

Comportamiento del indicador, cobertura bruta en educación básica primaria, según registro de las entidades territoriales 2015-2018

Mapa 1. Nivel departamental



Mapa 2. Nivel municipal



Mejoró ● Estable ● Desmejoró ● Serie incompleta ● Sin reporte ●

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud



3.2 Tasa de deserción

Este indicador mide el porcentaje de estudiantes que abandonan el sistema educativo antes de finalizar el año lectivo, cuyas causas pueden estar asociadas a “la combinación de factores que se generan tanto al interior del sistema como en contextos de tipo social, familiar, individual y del entorno”⁹.

Frente a la deserción en los tres niveles de escolaridad, es necesario que las nuevas administraciones hagan una revisión analítica sobre las problemáticas asociadas a la misma, más allá del transporte o la alimentación escolar, por cuanto el tema trasciende al embarazo adolescente, al trabajo infantil, al desplazamiento, al reclutamiento forzado, al bullying, como también a la pertinencia de la educación básica de acuerdo con las necesidades regionales. Se tiene como resultado que 22 departamentos tienen una tasa de deserción superior al promedio nacional en básica primaria y básica secundaria y 20 en lo que corresponde a educación media.

Se puede inferir que las administraciones territoriales le han apostado más al tema de la cobertura, sin embargo la deserción representa muchos retos para las actuales administraciones territoriales, más cuando, se tiene que de cada 100 niños que ingresan al primer año de educación, solo 44 logran graduarse como bachilleres. Esto impacta las condiciones de vida de la niñez, la adolescencia y la juventud, por cuanto limita su desarrollo integral y afecta sus posibilidades de acceder a más y mejores oportunidades y mantiene las condiciones de desigualdad social y económica.

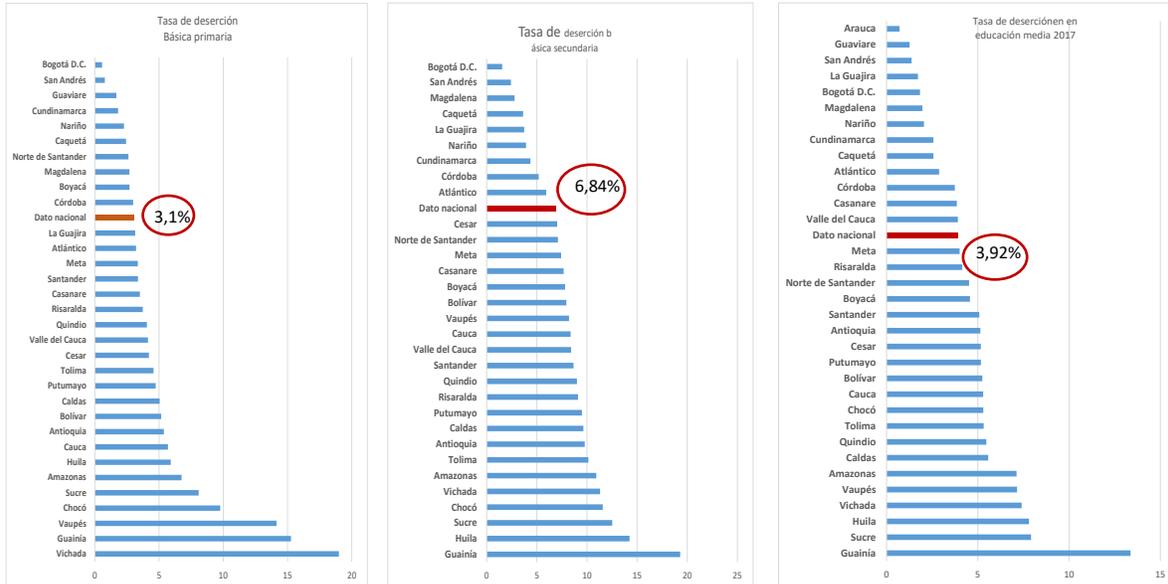
No hay que perder de vista que uno de los principales retos de la dimensión social de los ODS, es garantizar la igualdad de oportunidades mediante el acceso, la calidad y la pertinencia de la educación.

Gráficamente, el comportamiento de este indicador para los tres niveles educativos, durante el año 2017, fue el siguiente:

⁹ Tomado de <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-82745.html>



Gráfica 2. Indicadores de deserción en educación en cada nivel de escolaridad. 2017



Fuente: Sistema Único de Información de la Niñez SUIN- Con información del ministerio de Educación Nacional 2017

Desde la mirada territorial y con base en la información reportada y el análisis efectuado por cada administración local, la distribución del comportamiento de estos indicadores, por departamentos y número de municipios, incluido el Distrito Capital, fue el siguiente:

Tabla 7. Semáforo comportamiento indicadores de deserción por nivel educativo 2015-2018

Departamento	Deserción básica primaria						Deserción básica secundaria						Deserción educación media						
	Dptos.			Mpios.			Dptos.			Mpios.			Dptos.			Mpios.			
	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	
AMAZONAS					1			1										1	
ANTIOQUIA			1	45	26	30	1				52	25	27		1		44	22	32
ARAUCA	1			2	1	2	1				5	1	1			3			3
ATLÁNTICO	1			8	2	1		1			9	3	1		1		6	5	1
BOGOTÁ				1							1						1		
BOLÍVAR	1			17	6	5	1				17	9	6	1			13	9	8
BOYACÁ	1			34	7	35	1				25	30	20	1			30	24	18
CALDAS	1			16	3	3	1				15	3	4	1			12	5	6
CAQUETÁ		1		6	3	1		1			5	3	3		1		7		3
CASANARE		1		6	3	3		1			7	4	2	1			2	4	7
CAUCA				9	5	19					12	8	14				10	11	12
CESAR			1	10	3	11	1				12	4	7		1		9	5	7
CHOCÓ	1			11	6	3	1				10	5	3	1			7	4	6
CÓRDOBA				10	3	3					5	5	2				5	6	2
CUNDINAMARCA	1			53	10	30	1				43	21	29	1			47	18	29
GUAINÍA	1					1		1					1	1			1		
GUAVIARE	1			4			1				4			1			3		1



Departamento	Deserción básica primaria						Deserción básica secundaria						Deserción educación media					
	Dptos.			Mpios.			Dptos.			Mpios.			Dptos.			Mpios.		
	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E
HUILA	1			16	12	8	1			19	11	6	1			13	9	13
LA GUAJIRA	1			9		4	1			5	4	4	1			8		5
MAGDALENA	1			11	5	4	1			12	4	5	1			12	5	3
META				11	5	5				11	6	4				8	5	8
NARIÑO			1	16	13	9	1			15	16	5	1			13	10	16
NORTE SANTANDER				7	5	11				11	9	6				8	8	11
PUTUMAYO	1			7	1	5		1		5	3	4		1		4	6	3
QUINDÍO	1			6		2	1			4	2	2	1			3	2	3
RISARALDA	1			1	4	1	1			2	2	3	1			5	2	
SAN ANDRÉS	1					1	1						1	1				1
SANTANDER				30	14	25				33	11	23				31	12	27
SUCRE			1	10	2	5			1	7	4	5			1	6	3	6
TOLIMA	1			21	9	6	1			15	12	9		1		19	9	9
VALLE		1		17	15	9				9	24	8	1			23	10	8
VAUPÉS			1			1			1		1	1		1				1
VICHADA	1			1	2	1	1			1	2	1	1			2		2
Totales	18	3	5	395	166	244	18	5	3	366	237	207	19	5	3	355	197	249

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Cálculos propios.
(M: Mejoró. D: Desmejoró. E: Estable)

Para este indicador, se destaca lo siguiente:

- Para los tres niveles educativos en los que se mide este indicador, se observa que mejora en promedio en el 56% de los departamentos (18 de ellos) y en el 33.7% de los municipios (372), lo que en su conjunto conlleva que alrededor del 65% de las entidades territoriales (incluido el 21% de estas que registraron que el indicador se mantuvo estable), deban reforzar acciones para evitar la deserción de los niños, niñas y adolescentes del sistema educativo, más cuando los rondan y cooptan fenómenos como el reclutamiento forzado, la prostitución infantil, la trata de personas, el uso, la utilización y la violencia sexual por grupos armados organizados y por grupos delictivos organizados, la mendicidad y el trabajo infantil, atentando de manera directa contra todos sus derechos.
- A nivel municipal, es en educación media, en donde desmejora en mayor proporción este indicador.
- Dentro de las causas asociadas a la deserción escolar, se señalan algunas similares a las del indicador de cobertura, como la población flotante o fluctuante, el traslado de las familias a otros municipios o ciudades por las condiciones económicas. También se indica no contar con suficientes recursos para garantizar el transporte y la alimentación escolar durante todo el año; la movilidad de la población perteneciente a las comunidades indígenas; problemáticas de orden público; la extraedad; el trabajo infantil, entre otras.
- La información completa, con datos para los cuatro años considerados en la vigilancia, estuvo disponible, en promedio, para 19 departamentos y para 468 municipios; aquí también es importante resaltar que cerca del 42% de estas



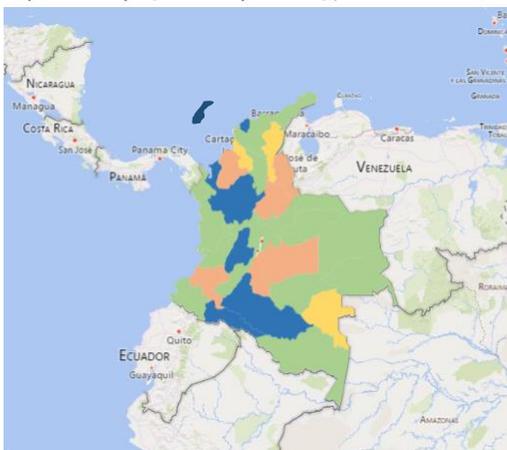
entidades pueden tener información más actualizada para la toma de decisiones acertadas frente al fenómeno de la deserción escolar.

- Departamentos como Antioquia, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, San Andrés y Vaupés, no contaron con el dato de deserción, para alguno de los tres niveles educativos para el año 2018, al igual que alrededor del 46% de los municipios.

Los siguientes mapas muestran el comportamiento del indicador Tasa de deserción en educación media, que como se indicó, es el que desmejora en mayor proporción a nivel municipal:

Comportamiento del indicador Tasa de deserción en educación media, según registro de las entidades territoriales 2015-2018

Mapa 3. Nivel departamental



Mapa 4. Nivel municipal



Mejoró ● Estable ● Desmejoró ● Serie incompleta ● Sin reporte ●

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

3.3 Tasa de repitencia

Este indicador mide el porcentaje de alumnos matriculados en un año escolar que se encuentran repitiendo el mismo grado cursado el año anterior; se considera como una de las causas de deserción escolar.

Esta tasa ha venido disminuyendo en los últimos años en el país, ubicándose en el año 2018 en un 1.98%, según datos del Ministerio de Educación Nacional, sin embargo, Colombia ocupa el segundo lugar en el mundo con mayor repitencia, por



cuanto el 41% de los estudiantes que participaron en las prueba PISA 2018, habían repetido al menos un año escolar.¹⁰

Desde la mirada territorial, y con base en la información reportada y el análisis efectuado por cada administración local, la distribución del comportamiento de este indicador, por departamentos y número de municipios, incluido el Distrito Capital, fue el siguiente:

**Tabla 8. Semáforo comportamiento
Indicador de repitencia por nivel educativo 2015-2018**

Departamento	Repitencia básica primaria						Repitencia básica secundaria						Repitencia educación media					
	Dptos.			Mpios.			Dptos.			Mpios.			Dptos.			Mpios.		
	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E
AMAZONAS	1			1	1		1					1	1				1	
ANTIOQUIA	1			50	33	21	1			48	29	25	1			56	26	21
ARAUCA		1		2	3	1		1		2	4			1		3	2	1
ATLÁNTICO		1		7	1	3		1		4	5	1	1			6	4	1
BOGOTÁ																		
BOLÍVAR				14	9	7				14	9	6				17	6	7
BOYACÁ	1			25	23	39		1		26	28	32		1		31	24	29
CALDAS	1			12	6	6	1			11	8	4	1			14	4	5
CAQUETÁ	1			4	3	3		1		5	4	2		1		5	1	5
CASANARE		1		7	5	4		1		5	9	2		1		2	9	5
CAUCA			1	20	11	9	1			20	8	12		1		14	13	11
CESAR	1			14	7	4	1			14	7	4	1			9	7	9
CHOCÓ		1		8	4	6		1		6	7	6		1		7	5	7
CÓRDOBA				7	3	5	1			5	4	5	1			8	3	3
CUNDINAMARCA	1			34	24	35	1			39	28	27	1			35	21	37
GUAINÍA		1			1			1			1			1			1	
GUAVIARE			1	2	1	1		1		1	2	1		1		1	2	1
HUILA	1			25	10	1	1			24	7	4	1			24	6	5
LA GUAJIRA			1	10	1	2		1		7	4	2			1	8	2	3
MAGDALENA	1			11	4	5	1			13	4	2	1			8	4	7
META				9	3	8				7	8	5				8	4	9
NARIÑO			1	13	17	14		1		16	16	8		1		12	13	16
NORTE SANTANDER				10	8	8				8	8	8				7	7	10
PUTUMAYO			1	4	6	2			1	2	6	2			1	3	5	4
QUINDÍO	1			2	4	2	1			3	2	3	1			2		4
RISARALDA		1			7			1		1	5	1		1		1	6	
SAN ANDRÉS	1			1			1			1			1					1
SANTANDER				20	29	19				25	23	17				31	13	17
SUCRE			1	5	5	4			1	6	5	3			1	6	5	3
TOLIMA				15	6	15				16	10	11				11	5	15
VALLE				24	8	8				25	9	7				26	10	4

¹⁰ INFORME DE ANÁLISIS ESTADÍSTICO LEE No.005 – 29 de abril de 2020 – Tomado de <https://evb.eef.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/08/INFORME-5-LEE-JAVERIANA-REPITENCIA-ESCOLAR-.pdf>



Departamento	Repitencia básica primaria						Repitencia básica secundaria						Repitencia educación media					
	Dptos.			Mpios.			Dptos.			Mpios.			Dptos.			Mpios.		
	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E
VAUPÉS					1							1				1		
VICHADA	1			2		2		1		2		2	1			3		
Totales	12	6	6	358	244	234	11	12	2	356	260	204	12	10	3	359	209	240

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Cálculos propios. (M: Mejoró. D: Desmejoró. E: Estable)

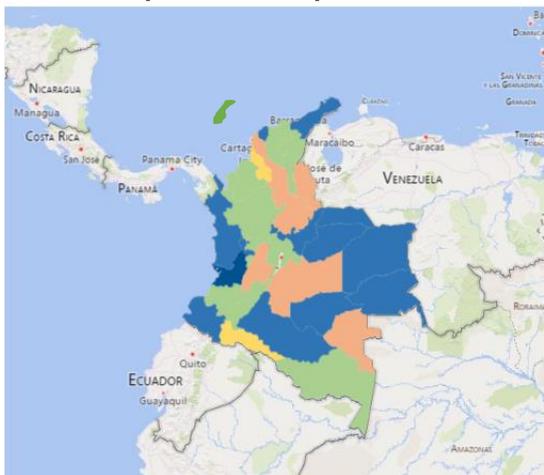
El comportamiento informado para este indicador por las administraciones territoriales, permite señalar especialmente lo siguiente:

- Se presenta un comportamiento positivo en los tres niveles educativos, en el 37% de los departamentos y en el 32% de los municipios.
- En básica secundaria, se encuentra el mayor número de departamentos que informaron que el indicador desmejoró (12 de 32) y, en por parte de los municipios, este mismo comportamiento se reportó por 260 de los 1.101 municipios del país.
- Se reportaron causas como trabajo infantil, falta de colaboración por parte de las familias; falta de interés por el estudio; la movilidad de la población estudiantil de un municipio a otro; sistemas de evaluación; prácticas pedagógicas; inasistencia escolar, entre otras.
- Frente a la disponibilidad de información completa para la toma de decisiones, se tiene que el 58% de los departamentos y el 42% de los municipios, contaron con los datos para los años 2015 a 2018. Se advierte también para este indicador, la brecha en cuanto a disponibilidad oportuna de información, en el 50% de estos territorios.
- Para el año 2018, algunos departamentos, entre estos, Bolívar, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Meta, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, San Andrés y Vaupés, no contaron con el dato de este indicador para su análisis, con igual situación para cerca del 42% de los municipios.
- Bogotá sólo incluyó el dato 2015, señalando que “el instrumento de recolección de información que se aplica desde el año 2016 fue modificado y el dato de repitencia ya no es reportado por los establecimientos educativos” y que se encuentran en etapa de conceptualización de las alternativas para calcular esta tasa, lo que requiere acciones concretas para que se pueda conocer el estado de este indicador en la ciudad capital.

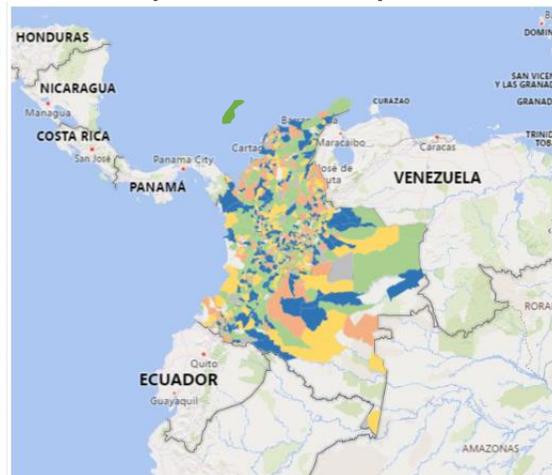
Los siguientes mapas muestran el comportamiento del indicador Tasa de repitencia en educación básica secundaria, que como se indicó, es el que desmejora en mayor proporción a nivel departamental y municipal:

**Comportamiento del indicador Tasa de repitencia en educación básica secundaria,
según registro de las entidades territoriales 2015-2018**

Mapa 5. Nivel departamental



Mapa 6. Nivel municipal



Mejóro ● Estable ● Desmejoró ● Serie incompleta ● Sin reporte ●

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial
Modelo Analítica de Infancia, Adolescencia y Juventud

4. ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La Educación como un derecho fundamental y por tanto como un entorno protector para la infancia, adolescencia y la juventud, supone la generación de acciones estratégicas por parte de las entidades territoriales, responsables de su garantía y con ello, del seguimiento a las transformaciones e impactos concretos que dichas acciones generan tanto en los grupos poblacionales, como en los territorios que gobiernan. Su análisis parte de la identificación de acciones estratégicas implementadas para la realización de las cuatro “A” propuestas por Katarina Tomasevski, ex relatora especial sobre el Derecho a la Educación de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2004): la asequibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad.

Un primer análisis se hace sobre el número de entidades territoriales que no registraron ninguna acción estratégica en cada uno de los aspectos mencionados:



Tabla 9. Porcentaje de entidades territoriales que no registraron ninguna acción

No registraron	Departamentos		Municipios	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
En asequibilidad	1	3,1%	37	3,4%
En accesibilidad	1	3,1%	100	9,1%
En aceptabilidad	0	0,0%	106	9,6%
En adaptabilidad	1	3,1%	59	5,4%
En ninguna de las 4	0	0,0%	34	3,1%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

4.1 Asequibilidad - Disponibilidad

En los términos señalados por la Corte Constitucional, la asequibilidad, como componente esencial del derecho a la educación, “alude a la satisfacción de la demanda educativa por dos vías: impulsando la oferta pública y facilitando la creación de instituciones educativas privadas. Pero, además, supone que dichas instituciones y los programas correspondientes estén disponibles para los estudiantes. Eso implica que reúnan ciertas condiciones que pueden variar dependiendo del contexto, como infraestructura, materiales de estudio, instalaciones sanitarias con salarios competitivos, bibliotecas, tecnología, etc. En suma, el componente de disponibilidad de la educación comprende i) la obligación estatal de crear y financiar instituciones educativas; ii) la libertad de los particulares para fundar dichos establecimientos y iii) la inversión en recursos humanos y físicos para la prestación del servicio”¹¹.

Con respecto a este componente, se observa que en términos generales, entre el 75% y el 93% de los departamentos realizaron acciones para garantizarlo, mientras que a nivel municipal este rango oscila entre 43% y 79%. En cuanto a la infraestructura para la educación, resulta relevante el registro de acciones para el mantenimiento, remodelación y/o adecuación de espacios escolares en el área urbana y rural tanto en departamentos (91% y 93%) como en municipios (79% y 77%), mientras que la construcción de espacios escolares, fue registrada solamente por el 44% de los municipios.

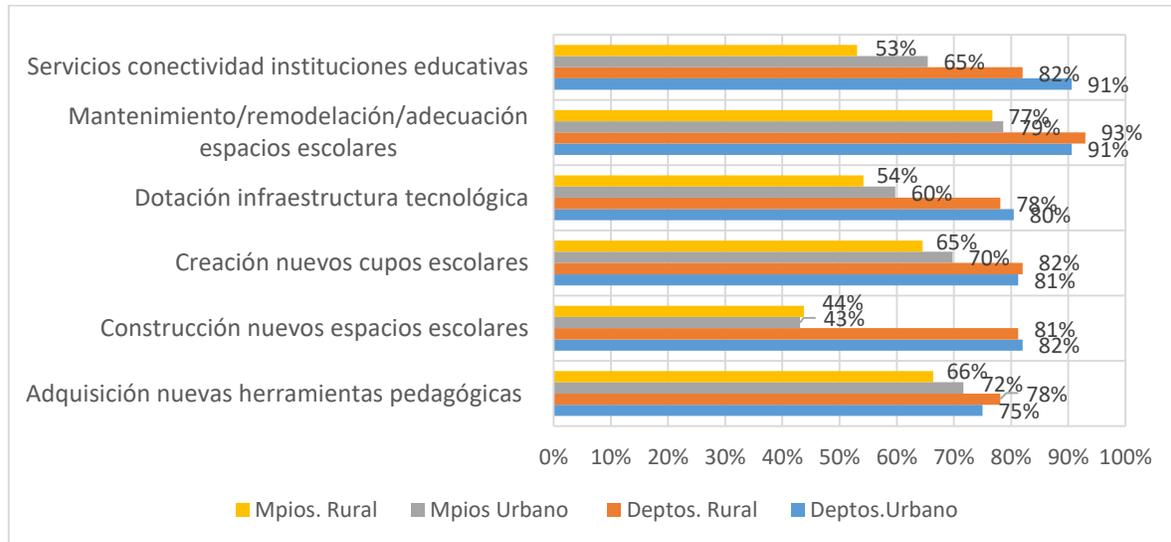
Contar con aulas y espacios de aprendizaje en buen estado y adecuados, es determinante en el momento de lograr que los alumnos obtengan los resultados académicos esperados, es decir, incide directamente en el desempeño de los alumnos.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-743/13. Tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-743-13.htm>



La gráfica siguiente muestra el porcentaje promedio de entidades territoriales que registraron cada una de las acciones, discriminado por área urbana y rural.

Gráfica 3. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el período 2016-2019, para garantizar la disponibilidad de la oferta educativa, según tipo de acción



Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

La cobertura de este tipo de acciones para las zonas rurales, desde el nivel departamental oscila entre 72% y 82%, mientras que en el nivel municipal este rango se ubica entre 44% y 77%. Una cifra importante a destacar es que el 70% de los niños y jóvenes que no acceden a la educación en Colombia pertenecen a las zonas rurales y regiones apartadas del centro del país. La ausencia de instituciones educativas y de acceso a los servicios básicos, representa una de las principales amenazas para la educación¹².

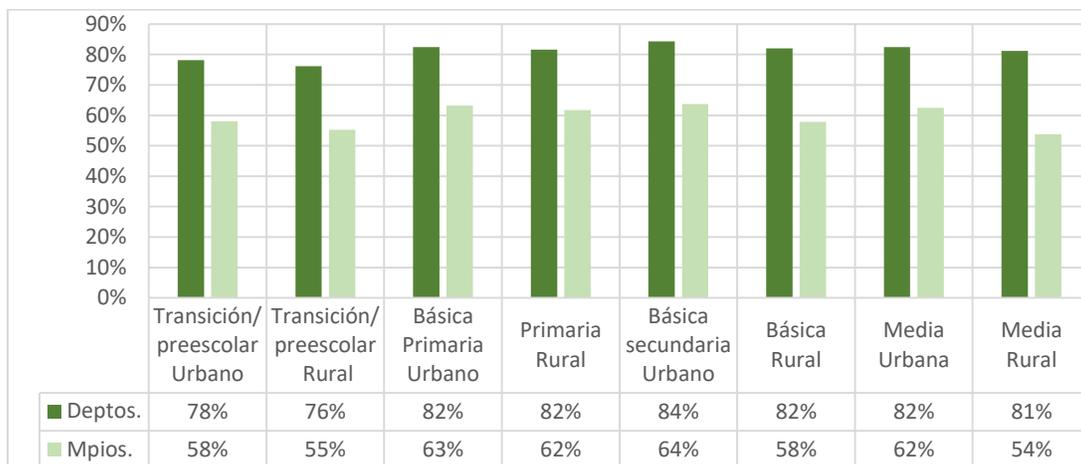
En términos de la conectividad, no más del 65% de los departamentos y el 53% de los municipios registraron este tipo de acciones, lo que puede significar que se avanza para superar las limitaciones de conectividad en sectores rurales, pero aún persiste una profunda brecha en cuanto a educación se refiere, teniendo en cuenta las condiciones estructurales que hacen parte de las realidades y condiciones históricas de la infraestructura rural para la prestación del servicio educativo en el país; según el DANE, para 2019 el 74% de la población rural carecía de acceso a internet. Con valores de registro similares a los de conectividad está la dotación de infraestructura tecnológica.

¹² Tomado de: <https://agronegocios.uniandes.edu.co/2019/04/03/la-educacion-un-grave-problema-de-la-ruralidad-colombiana/>



Ahora bien, considerando cada uno de los niveles de escolaridad según área urbana y rural, el registro de estas acciones para garantizar la disponibilidad de la oferta educativa, es decir la asequibilidad, a nivel departamental oscila entre 78% y 83% mientras que a nivel municipal no supera el 64%, como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 4. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el periodo 2016-2019, para garantizar la disponibilidad de la oferta educativa, según nivel de escolaridad



Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

La educación básica secundaria fue el nivel de escolaridad que tuvo la mayor frecuencia de registro de acciones para garantizar la disponibilidad del servicio educativo, para el área urbana tanto a nivel departamental como municipal, con 84% y 64% respectivamente.

El nivel de transición/preescolar del área rural es el de más bajo registro de acciones a nivel departamental con un 76%; a nivel municipal fue la educación media rural con 54%; se asume entonces con esta última cifra la poca relevancia que tiene este nivel. Ahora bien, teniendo en cuenta que, en lo rural, este nivel de escolaridad busca mejorar la formación del recurso humano y contribuir a incrementar en el mediano plazo la productividad y la competitividad, surge un interrogante para el Ministerio Público: ¿Qué pasa con la población rural que está en edad de cursar educación media del 46% de los municipios del país?

La tabla detallada de frecuencias según nivel de escolaridad y área, se presenta a continuación.



Tabla 10. Distribución de las acciones realizadas a nivel departamental entre 2016 y 2019, para garantizar la disponibilidad del servicio educativo, según nivel de escolaridad y área urbana y rural

Acciones estratégicas	Departamentos							
	Transición/preescolar		Primaria		Secundaria		Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Adquisición de nuevas herramientas pedagógicas para mejorar la enseñanza	72%	72%	75%	81%	78%	81%	75%	78%
Construcción de nuevos espacios escolares	81%	81%	81%	84%	84%	81%	81%	78%
Creación de nuevos cupos escolares	88%	81%	78%	81%	81%	81%	78%	84%
Dotación de infraestructura tecnológica	63%	59%	84%	81%	88%	84%	88%	88%
Mantenimiento, remodelación, adecuación de espacios escolares	91%	91%	91%	94%	94%	97%	88%	91%
Servicios de conectividad en instituciones educativas	81%	75%	94%	84%	94%	84%	94%	84%
Promedio general	78%	76%	82%	82%	84%	82%	82%	81%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

A nivel departamental, el nivel de transición tuvo el menor registro de acciones en el área urbana y en el área rural, relacionadas con la dotación de infraestructura tecnológica y la adquisición de nuevas herramientas pedagógicas para mejorar la enseñanza.

Ahora bien, el análisis desde el nivel municipal, como se puede apreciar en la siguiente tabla, deja ver que la construcción de nuevos espacios no fue priorizada por los municipios; el registro de esta acción fue registrado por menos del 50% de estas entidades. El mayor registro se encuentra en el nivel de escolaridad básica secundaria.

Tabla 11. Distribución de las acciones realizadas a nivel municipal entre 2016 y 2019, para garantizar la disponibilidad del servicio educativo, según nivel de escolaridad y área urbana y rural

Acciones estratégicas	Municipios							
	Transición/preescolar		Primaria		Secundaria		Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Adquisición de nuevas herramientas pedagógicas para mejorar la enseñanza	69%	65%	74%	72%	73%	66%	72%	62%
Construcción de nuevos espacios escolares	41%	41%	44%	49%	44%	45%	43%	40%
Creación de nuevos cupos escolares	70%	66%	70%	68%	70%	65%	69%	60%
Dotación de infraestructura tecnológica	49%	47%	62%	59%	64%	57%	64%	54%
Mantenimiento, remodelación, adecuación de espacios escolares	75%	75%	81%	85%	80%	76%	79%	71%
Servicios de conectividad en instituciones educativas	55%	47%	67%	56%	70%	56%	69%	53%
Promedio general	58%	55%	63%	62%	64%	58%	62%	54%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

De la tabla anterior se puede concluir que, en general, las acciones estratégicas para garantizar la disponibilidad de la educación en el área rural, no se encuentran en el marco de los más altos promedios de realización.



4.2 Accesibilidad - Acceso

En los términos señalados por la Corte Constitucional, la accesibilidad, como componente esencial del derecho a la educación “protege el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad o, dicho de otra manera, la eliminación de cualquier forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo. De manera más concreta, se ha considerado que esas condiciones de igualdad comprenden i) la imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes hacen parte de los grupos más vulnerables; ii) la accesibilidad material o geográfica, que se logra con instituciones de acceso razonable y herramientas tecnológicas modernas y iii) la accesibilidad económica, que involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita”¹³.

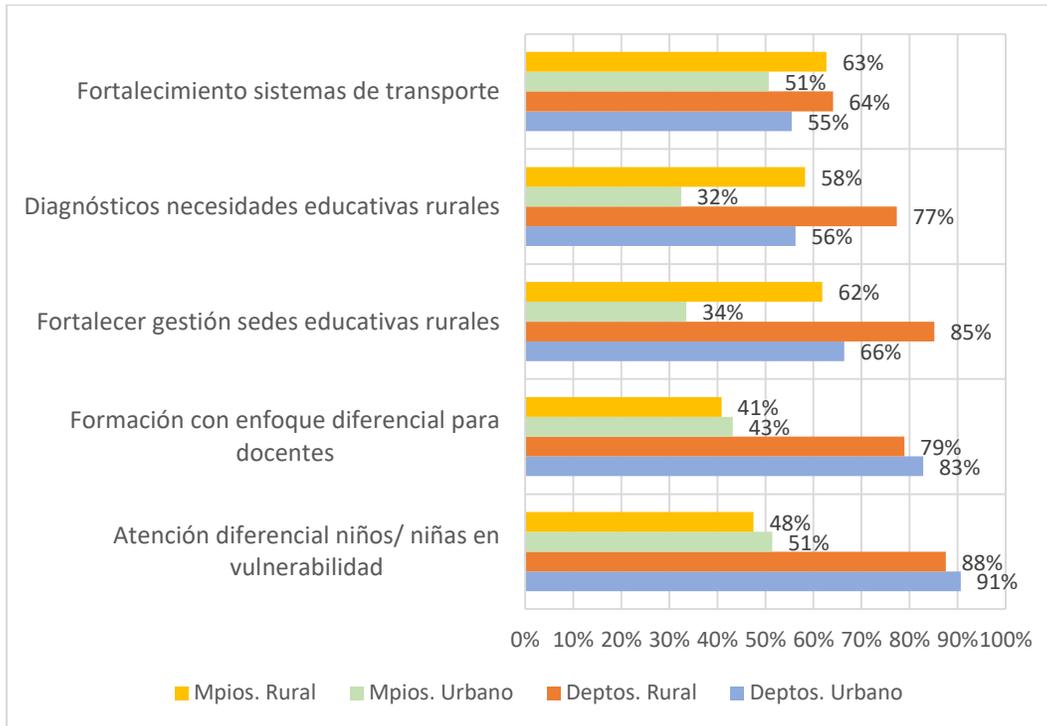
Frente a este componente, se puede señalar que a nivel departamental, ocupan un lugar prioritario los procesos pedagógicos para atención diferencial de niños y niñas en situación de vulnerabilidad, es decir, víctimas del conflicto armado, víctimas de desplazamiento o en situación de extrema pobreza, registrados tanto para el área urbana como para el área rural, en promedio con 91% y 88% respectivamente.

Sin embargo, en el nivel municipal los registros fueron apenas de 51% y 48% respectivamente, lo cual es preocupante por cuanto en lo local es donde están las víctimas de las diferentes problemática mencionadas, condición que ha profundizado la pobreza en las familias, generando mayores niveles de vulnerabilidad, y si la escuela no es un escenario en el cual se contempla esta condición y realidad del país, será también un lugar de exclusión y marginación de los niños y niñas que a ella llegan y que se procura permanezcan, como parte de su protección integral y garantía de sus derechos. Un segundo campo de acciones priorizadas fue la formación con enfoque diferencial para docentes, con registros departamentales de 83% para el área urbana y 79% para la rural. Los registros municipales fueron en promedio del 42%.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-743/13. Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-743-13.htm>



Gráfica 5. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el período 2016-2019, para garantizar el acceso a la oferta educativa, según tipo de acción



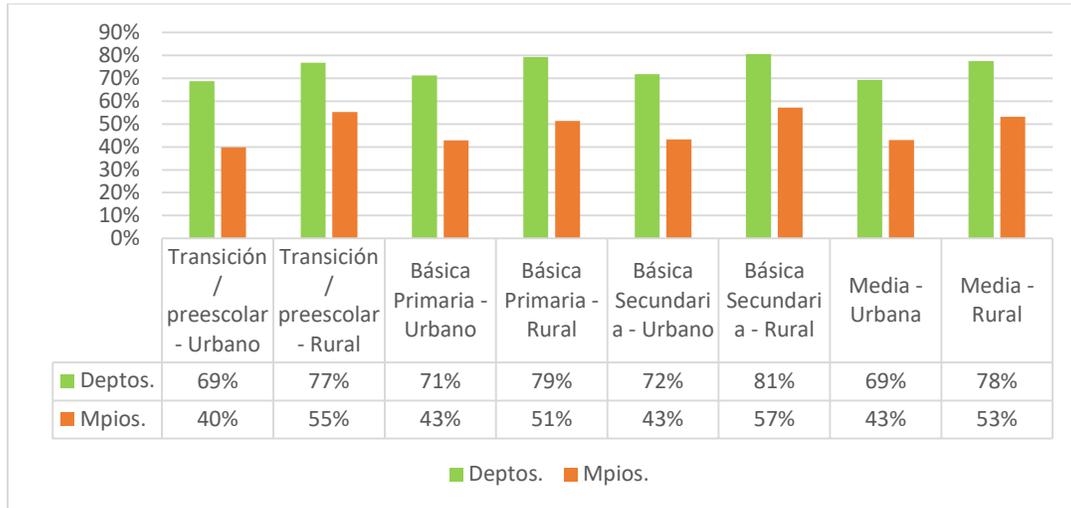
Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

Fue importante pero no suficiente, el registro de acciones tendientes a fortalecer la gestión de las sedes educativas rurales en 683 municipios, equivalente al 62%, aspecto significativo en esta categoría teniendo en cuenta la profunda e histórica brecha que tiene el país respecto a la atención entre el ámbito rural y el urbano en todos los aspectos; aunado a lo anterior, la elaboración de diagnósticos de las necesidades educativas rurales, reportada por 550 municipios, es decir el 58% de los mismos, facilita la generación de acciones pertinentes y coherentes, que pueden ser alternativas y respuestas en procura de la transformación y reducción de la brecha enunciada.

Considerando cada uno de los niveles de escolaridad según área urbana y rural, el registro de las acciones para garantizar el acceso a la oferta educativa, es decir la accesibilidad, a nivel departamental oscila entre 69% y 79% mientras que a nivel municipal no supera el 57%, como lo muestra la siguiente gráfica:



Gráfica 6. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el período 2016-2019, para garantizar el acceso a la oferta educativa, según nivel de escolaridad



Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

Coincide con el análisis del componente de disponibilidad, que la educación básica secundaria fue el nivel de escolaridad que también tuvo la mayor frecuencia de registro de acciones, en este caso para garantizar el acceso a la educación para el área urbana tanto a nivel departamental como municipal, con 81% y 57% respectivamente; igualmente, el nivel de transición/preescolar fue el de más bajo registro de acciones a nivel departamental con 69% y a nivel municipal el 40%. Acá surge un interrogante para el Ministerio Público: ¿Qué pasa con la población que está en edad de cursar transición/preescolar del 43,5% de los municipios del país, que no registraron acciones para garantizar el acceso al servicio educativo?

La tabla detallada de frecuencias según nivel de escolaridad y área, se presenta a continuación:

Tabla 12. Distribución de las acciones realizadas a nivel departamental entre 2016 y 2019, para garantizar el acceso a la educación, según nivel de escolaridad y área urbana y rural

Acciones estratégicas	Departamentos							
	Transición/preescolar		Primaria		Secundaria		Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Acciones para fortalecer la gestión de las sedes educativas rurales	63%	81%	69%	88%	69%	88%	66%	84%
Diseño e implementación de procesos pedagógicos para la atención diferencial de niños y niñas en situación de discapacidad, desplazamiento y extrema pobreza	91%	84%	91%	91%	94%	91%	88%	84%
Elaboración de diagnósticos de las necesidades educativas rurales	56%	81%	56%	72%	56%	78%	56%	78%



Acciones estratégicas	Departamentos							
	Transición/preescolar		Primaria		Secundaria		Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Implementación o fortalecimiento de sistemas de transporte	53%	59%	56%	66%	56%	66%	56%	66%
Procesos de formación con enfoque diferencial para docentes	81%	78%	84%	81%	84%	81%	81%	75%
Total general	69%	77%	71%	79%	72%	81%	69%	78%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

A nivel departamental, en todos los niveles de escolaridad, el menor registro de acciones fue para implementación o fortalecimiento de sistemas de transporte, y para la elaboración de diagnósticos de las necesidades educativas rurales, acciones directamente relacionadas con la prevención de la deserción escolar. Llama la atención que fue para el área rural, donde un mayor número de departamentos registró acciones para garantizar el acceso al sistema educativo.

En relación con el detalle de las acciones del nivel municipal, se observa que, en promedio, estas fueron registradas por menos del 57%:

Tabla 13. Distribución de las acciones realizadas a nivel municipal entre 2016 y 2019, para garantizar el acceso a la educación, según nivel de escolaridad y área urbana y rural

Acciones estratégicas	Municipios							
	Transición/preescolar		Primaria		Secundaria		Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Acciones para fortalecer la gestión de las sedes educativas rurales	33%	67%	34%	54%	34%	65%	34%	61%
Diseño e implementación de procesos pedagógicos para la atención diferencial de niños y niñas en situación de discapacidad, desplazamiento y extrema pobreza	50%	48%	53%	51%	52%	47%	51%	44%
Elaboración de diagnósticos de las necesidades educativas rurales	32%	64%	33%	51%	32%	62%	33%	57%
Implementación o fortalecimiento de sistemas de transporte	43%	56%	50%	58%	55%	70%	55%	66%
Procesos de formación con enfoque diferencial para docentes	42%	41%	44%	44%	44%	41%	43%	38%
Total general	40%	55%	43%	51%	43%	57%	43%	53%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

Para los municipios, la mayor prioridad para garantizar el acceso a la educación, aunque en promedio no superó el 50%, fue el diseño e implementación de procesos pedagógicos para la atención diferencial de niños y niñas en situación de discapacidad, desplazamiento y extrema pobreza.

Al igual que los departamentos, los municipios también le dieron mayor importancia a garantizar el acceso a la educación en el área rural, en todos los niveles de escolaridad.



4.3 Aceptabilidad - Calidad

En los términos señalados por la Corte Constitucional, la aceptabilidad, como componente esencial del derecho a la educación, implica “un adecuado control y vigilancia de la actividad educativa, la prohibición de castigos físicos y tratos humillantes o degradantes, la adopción de medidas destinadas a garantizar que la educación sea culturalmente aceptable para las minorías étnicas y la capacitación de los docentes”¹⁴.

En este contexto, una de las acciones más relevantes para asegurar la calidad de la educación, es el seguimiento y evaluación al Proyecto Educativo Institucional PEI, que se define como la carta de navegación de las escuelas y colegios, en donde se especifican, entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión. Según el artículo 14 del Decreto 1860 de 1994, toda institución educativa debe elaborar y poner en práctica con la participación de la comunidad educativa, un proyecto educativo institucional que exprese la forma como se ha decidido alcanzar los fines de la educación definidos por la ley, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio. El proyecto educativo institucional debe responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable.¹⁵

Este seguimiento fue realizado por el 95% de los departamentos y en promedio por el 61% de los municipios, tanto para el área urbana como para la rural. De este mismo seguimiento se desprenden las acciones relacionadas con la prevención y/o detección de problemas en el proceso educativo, ocupando el segundo lugar de registro.

Como se puede observar en la gráfica siguiente, el menor registro a nivel municipal, 45%, fue para la adopción o implementación de nuevos modelos pedagógicos, relacionados con actividades extracurriculares, educación para el trabajo, promoción de la investigación y la innovación, prácticas pedagógicas para el reconocimiento de la diversidad. Advierte la Procuraduría que los modelos pedagógicos constituyen el escenario donde se plasma la forma en que se concibe la educación en el territorio, con el que es posible “determinar los propósitos, contenidos, metodologías, recursos y evaluación que serán tenidos en cuenta durante el proceso de enseñanza/aprendizaje”¹⁶. No contar con ellos o no

¹⁴ Ibidem

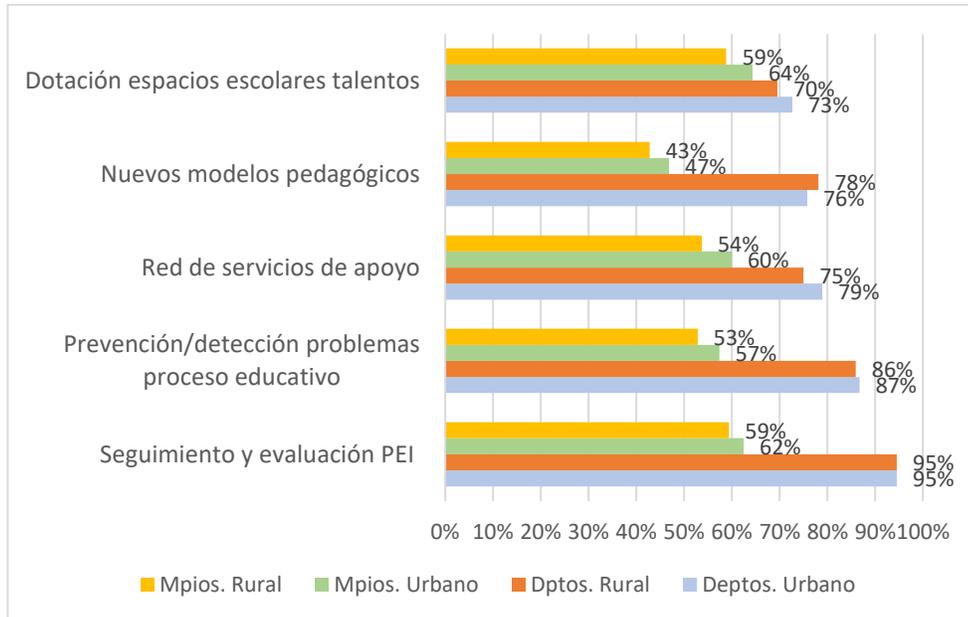
¹⁵ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Tomado de: <https://www.mineduccion.gov.co/portal/79361>:

¹⁶ Tomado de: <https://www.magisterio.com.co/articulo/que-es-un-modelo-pedagogico>



renovarlos o actualizarlos significa que todos los demás esfuerzos por mejorar la calidad de la educación no generarán los beneficios esperados.

Gráfica 7. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el período 2016-2019, para garantizar la calidad de la educación, según tipo de acción



Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

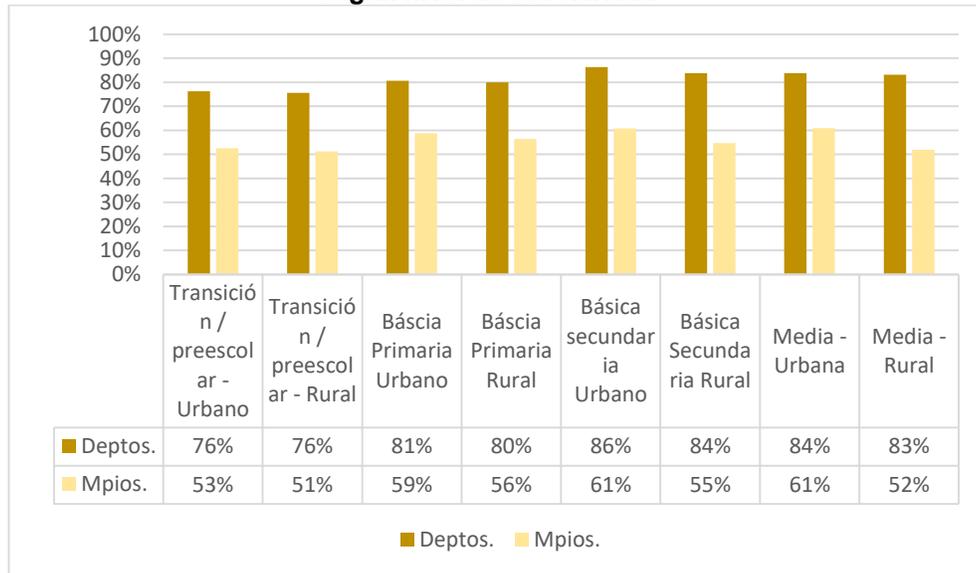
Una mirada general deja ver que frente a la calidad de la educación, registraron acciones estratégicas, en promedio, el 81,2% de los departamentos y el 56% de los municipios. Ahora bien, según el nivel de escolaridad, como se aprecia en la gráfica 8, se privilegió la educación básica secundaria y la educación media en el nivel urbano, con los mayores registros tanto en departamentos, con 86% y 84% respectivamente, como en municipios, con promedio de 61%.

La apuesta territorial por la calidad de la educación para transición/preescolar, tuvo mayor registro en los departamentos con 76%, que en los municipios con 52% en promedio.

<https://www.magisterio.com.co/articulo/que-es-un-modelo-pedagogico#:~:text=Desde%20la%20propuesta%20de%20FI%C3%B3rez,de%20moldear%20ciertas%20cualidades%20y>



Gráfica 8. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el período 2016-2019, para garantizar la calidad de la educación, según nivel de escolaridad



Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

En el nivel departamental, el registro de acciones oscila entre 71% y 97%, siendo las de menor frecuencia las relacionadas con la dotación necesaria en los espacios escolares para el desarrollo de los talentos artísticos y deportivos de niños, niñas y jóvenes; siendo importante tener en cuenta que estos espacios hacen parte de contextos de aprendizaje significativo que permiten el desarrollo integral de los estudiantes, mejoran su calidad de vida y redundan en el desarrollo social.

Tabla 14. Distribución de las acciones realizadas a nivel departamental entre 2016 y 2019, para garantizar la calidad de la educación, según nivel de escolaridad y área urbana y rural

Acciones estratégicas	Departamentos							
	Transición/preescolar		Primaria		Secundaria		Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Construcción /fortalecimiento/adequación de una red de servicios de apoyo idóneo y cualificado para las instituciones y centros educativos para afrontar problemáticas psicosociales y problemas de aprendizaje	72%	69%	78%	75%	84%	78%	81%	78%
Diseño/actualización de instrumentos y de mecanismos metodológicos para la prevención y detección de problemas dentro del proceso educativo	84%	84%	84%	84%	91%	88%	88%	88%
Dotación necesaria en los espacios escolares para el desarrollo de los talentos artísticos y deportivos de niños, niñas y jóvenes	69%	69%	75%	72%	75%	72%	72%	66%
Generación de nuevos modelos pedagógicos (actividades extracurriculares, educación para el trabajo, promoción	66%	66%	72%	75%	84%	84%	81%	88%



Acciones estratégicas	Departamentos							
	Transición/preescolar		Primaria		Secundaria		Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
de la investigación y la innovación, prácticas pedagógicas para el reconocimiento de la diversidad)								
Proceso de seguimiento y evaluación a los PEI (Proyecto Educativo Institucional)	91%	91%	94%	94%	97%	97%	97%	97%
Total general	76%	76%	81%	80%	86%	84%	84%	83%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

Por nivel de escolaridad, se tiene que las acciones departamentales tuvieron registros entre el 76% y el 86%, en menor grado para transición.

Desde lo municipal, el registro de acciones oscila entre 38% y 64%, encontrando con mayores frecuencias (61%) las relacionadas con dotación necesaria en los espacios escolares para el desarrollo de los talentos artísticos y deportivos de niños, niñas y jóvenes y el proceso de seguimiento y evaluación a los PEI (Proyecto Educativo Institucional). Las demás acciones se presentan con sus respectivos registros a continuación:

Tabla 15. Distribución de las acciones realizadas a nivel municipal entre 2016 y 2019, para garantizar la calidad de la educación, según nivel de escolaridad y área urbana y rural

Acciones estratégicas	MUNICIPIOS							
	Transición/preescolar		Primaria		Secundaria		Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Construcción /fortalecimiento/adecuación de una red de servicios de apoyo idóneo y cualificado para las instituciones y centros educativos para afrontar problemáticas psicosociales y problemas de aprendizaje	54%	52%	61%	56%	63%	55%	62%	52%
Diseño/actualización de instrumentos y de mecanismos metodológicos para la prevención y detección de problemas dentro del proceso educativo	53%	52%	59%	56%	59%	54%	59%	50%
Dotación necesaria en los espacios escolares para el desarrollo de los talentos artísticos y deportivos de niños, niñas y jóvenes	58%	55%	66%	63%	67%	60%	66%	56%
Generación de nuevos modelos pedagógicos (actividades extracurriculares, educación para el trabajo, promoción de la investigación y la innovación, prácticas pedagógicas para el reconocimiento de la diversidad)	38%	38%	44%	44%	50%	44%	55%	45%
Proceso de seguimiento y evaluación a los PEI (Proyecto Educativo Institucional)	59%	59%	63%	63%	64%	60%	63%	56%
Total general	53%	51%	59%	56%	61%	55%	61%	52%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

Por nivel de escolaridad, el registro de las acciones municipales para garantizar la calidad de la educación, osciló entre el 51% y el 61%, con las menores frecuencias para transición y educación media en el área rural.



4.4 Adaptabilidad – Permanencia

En los términos señalados por la Corte Constitucional, la adaptabilidad, como componente esencial del derecho a la educación conlleva “la adopción de medidas que adecuen la infraestructura de las instituciones y los programas de aprendizaje a las condiciones requeridas por los estudiantes, en particular, por aquellos que hacen parte de grupos poblacionales de especial protección, como las personas con discapacidades o con capacidades intelectuales excepcionales, los niños trabajadores, los menores que están privados de su libertad, los estudiantes de grupos étnicos minoritarios, las mujeres en estado de embarazo y los alumnos que residen en zonas rurales. La aspiración específica del componente de adaptabilidad consiste, en últimas, en asegurar que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo”¹⁷.

Las acciones para fortalecer la gestión de las sedes educativas del área rural fue la principal acción estratégica realizada a nivel de los departamentos con un registro promedio del 88%. Según el Ministerio de Educación, “la gestión educativa escolar en los establecimientos educativos, es un proceso sistemático que está orientado al fortalecimiento de las instituciones educativas y a sus proyectos, con el fin de enriquecer los procesos pedagógicos, directivos, comunitarios y administrativos; conservando la autonomía institucional, para así responder de una manera más acorde, a las necesidades educativas locales, regionales y mundiales”¹⁸.

Lo relacionado con la etnoeducación como escenario educativo para la convivencia, el reconocimiento a la diversidad, e interculturalidad, fundamentada en la Constitución Política y en los principios de integralidad, autonomía, diversidad lingüística, flexibilidad, solidaridad, participación comunitaria y progresividad, busca conservar, recuperar y reivindicar la contribución cultural realizada por los diversos pueblos, entendiendo que el devenir del país es resultado del mestizaje, procurando con ello, la inclusión y la reducción de la discriminación, la marginalidad y el racismo.¹⁹

En este componente, llama la atención que fue a nivel departamental donde se evidenció mayor número de acciones dirigidas al área rural, como se aprecia en la siguiente gráfica (barra naranja):

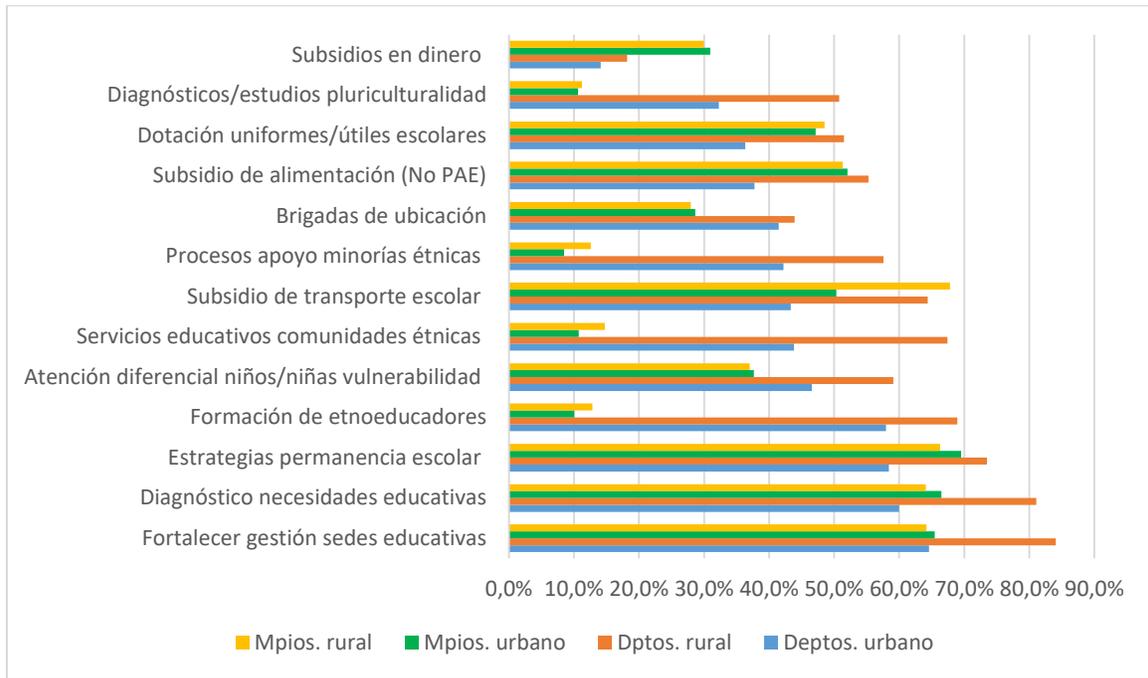
¹⁷ Ibidem

¹⁸ Tomado de: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-48473.html>

¹⁹ PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Documento Caracterización de acciones estratégicas y análisis diferencial para la garantía del derecho a la educación. 2016



Gráfica 9. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el período 2016-2019, para garantizar la permanencia en las aulas escolares, según tipo de acción



Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

En el marco de la Vigilancia superior, se asume entonces la relevancia de la etnoeducación, a partir de (i) la realización de acciones orientadas a la adecuación de servicios educativos en las propias comunidades étnicas (diseños curriculares, apoyo a propuestas etnoeducativas), (ii) los diagnósticos, estudios y/o investigaciones sobre la biodiversidad, la pluriculturalidad y la multiétnia del territorio, (iii) los procesos de apoyo a las minorías étnicas para que ejerzan su derecho a establecer y administrar sus propias escuelas y utilizar su idioma, y; (iv) los procesos de formación de etnoeducadores.

Las acciones mencionadas tuvieron registros que no superan el 15% de los municipios, aspecto que preocupa al Ministerio Público teniendo en cuenta que el 86% de los pueblos étnicos en Colombia, no tienen acceso a una educación pertinente a su cultura, su contexto y su cosmovisión.²⁰

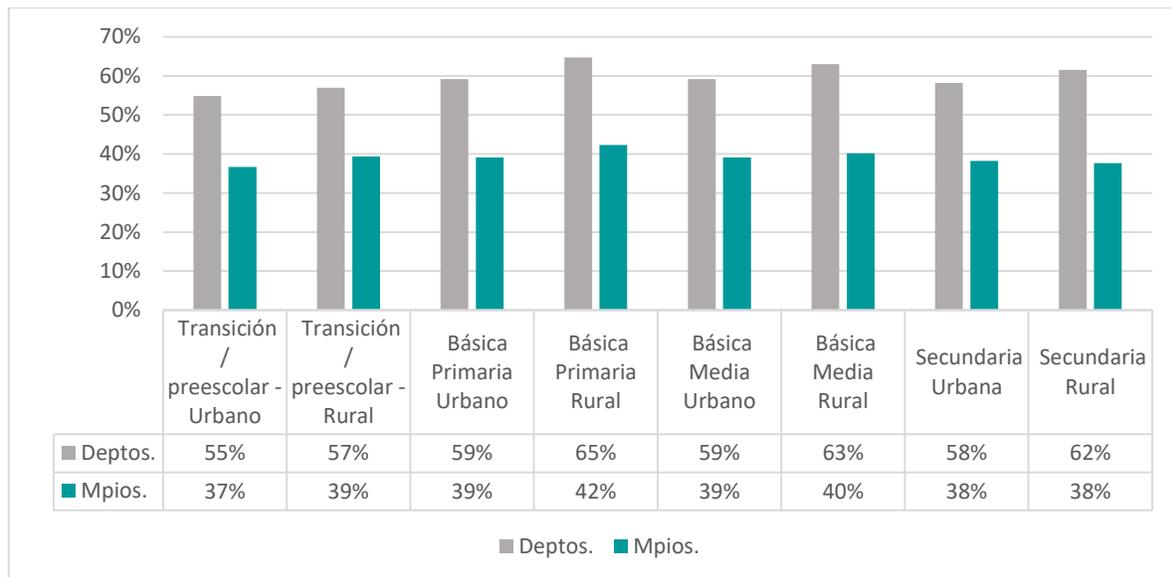
²⁰ Tomado de <http://semanarural.com/web/articulo/la-cosmovision-indigena-no-aparece-en-la-educacion--colombiana/852>



Llama la atención que en promedio, los departamentos registraron más acciones dirigidas al área rural con un 59,7%, frente al área urbana con 44,5%.

El análisis según nivel de escolaridad, deja ver, como se aprecia en la gráfica siguiente, que las acciones para garantizar la permanencia que tuvieron mayor registro estuvieron dirigidas a la educación básica primaria del área rural, por parte del 65% de los departamentos y el 42% de los municipios; las de menor registro, para la educación en transición/preescolar, con 55% y 37% respectivamente.

Gráfica 10. Porcentaje promedio de entidades territoriales que realizaron acciones estratégicas durante el período 2016-2019, para garantizar la permanencia en las aulas escolares, según nivel de escolaridad



Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

Tabla 16. Distribución de las acciones realizadas a nivel departamental entre 2016 y 2019, para garantizar la permanencia en las aulas escolares, según nivel de escolaridad y área urbana y rural

Acciones estratégicas	Departamentos							
	Transición/preescolar		Primaria		Secundaria		Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Adecuación de servicios educativos en las propias comunidades étnicas (diseños curriculares, apoyo a propuestas etnoeducativas).	53%	63%	59%	78%	53%	72%	53%	66%
Diagnósticos/estudios/investigaciones sobre la biodiversidad, la	38%	47%	41%	53%	41%	53%	41%	56%



Acciones estratégicas	Departamentos							
	Transición/preescolar		Primaria		Secundaria		Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
pluriculturalidad y la multiétnia de su territorio								
Procesos de apoyo a las minorías étnicas para que ejerzan su derecho a establecer y administrar sus propias escuelas y utilizar su idioma	50%	56%	53%	66%	53%	59%	50%	56%
Procesos de formación de etnoeducadores	53%	53%	66%	75%	78%	81%	78%	75%
Acciones para fortalecer la gestión de las sedes educativas	84%	84%	88%	88%	88%	88%	88%	88%
Brigadas de ubicación	53%	47%	59%	47%	53%	44%	53%	44%
Diseño e implementación de procesos pedagógicos para atención diferencial de niños y niñas en de desplazamiento, extrema vulnerabilidad y desescolarizados	56%	56%	63%	63%	63%	63%	63%	63%
Elaboración de diagnósticos de las necesidades educativas	81%	84%	81%	84%	81%	84%	81%	81%
Programas de dotación de uniformes y útiles escolares	50%	53%	56%	66%	50%	50%	41%	44%
Programas de subsidio de alimentación (diferentes al Programa de alimentación escolar PAE)	47%	50%	50%	59%	53%	59%	50%	59%
Programas de subsidio de transporte escolar dirigidos a la población en riesgo de deserción	50%	53%	56%	69%	59%	72%	59%	72%
Promoción de estrategias para la permanencia escolar, con articulación y corresponsabilidad con las entidades del Estado, los medios de comunicación masivos y comunitarios, el sector productivo, la comunidad educativa, la sociedad civil y/o las familias	78%	75%	78%	75%	78%	75%	81%	78%
Subsidios en dinero condicionados a la asistencia escolar	19%	19%	19%	19%	19%	19%	19%	19%
Total general	55%	57%	59%	65%	59%	63%	58%	62%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

Las administraciones locales deben tener en cuenta que “los desafíos más grandes de adaptabilidad suelen darse en las zonas rurales (dispersión de la población, distancias, pobreza, precariedad, trabajo extenuante, a menudo falta de servicios básicos como agua potable o energía eléctrica, etc.), los grupos indígenas (lenguas y culturas no-hegemónicas, fuerte subordinación de la mujer en muchas comunidades y culturas, etc.), poblaciones móviles (trabajadores migrantes, sin tierra, sin casa; población desplazada por conflictos armados o desastres naturales, etc.), grupos altamente heterogéneos (en términos de edad, nivel educativo, lenguas, culturas, etc.) y grupos con necesidades especiales, quienes requieren



condiciones, estrategias y materiales específicos. La combinación de varias de estas características hace tanto más complicada la atención diferenciada”²¹.

Se puede apreciar en la siguiente tabla que ninguna de las acciones estratégicas relacionadas con la permanencia en el sistema educativo fue implementada por más del 70% de los municipios del país, incluso algunas no alcanzaron el 20%, lo cual indica que para el conjunto de municipios, la permanencia no estuvo dentro de las acciones estratégicas priorizadas; supone esto para el Ministerio Público, que sean las posibles causas el fenómeno de deserción escolar en el territorio nacional:

Tabla 17. Distribución de las acciones realizadas a nivel municipal entre 2016 y 2019, para garantizar la permanencia en las aulas escolares, según nivel de escolaridad y área urbana y rural

Acciones estratégicas	Municipios							
	Transición/preescolar		Primaria		Secundaria		Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Adecuación de servicios educativos en las propias comunidades étnicas (diseños curriculares, apoyo a propuestas etnoeducativas)	10%	15%	11%	17%	12%	15%	11%	14%
Diagnósticos/estudios/investigaciones sobre la biodiversidad, la pluriculturalidad y la multiétnia de su territorio	10%	11%	11%	12%	11%	11%	11%	11%
Procesos de apoyo a las minorías étnicas para que ejerzan su derecho a establecer y administrar sus propias escuelas y utilizar su idioma	8%	13%	9%	14%	9%	12%	8%	12%
Procesos de formación de etnoeducadores	9%	12%	10%	14%	11%	13%	11%	13%
Acciones para fortalecer la gestión de las sedes educativas	65%	66%	68%	69%	67%	65%	67%	61%
Brigadas de ubicación	29%	29%	30%	30%	29%	28%	28%	27%
Diseño e implementación de procesos pedagógicos para atención diferencial de niños y niñas en de desplazamiento, extrema vulnerabilidad y desescolarizados	36%	38%	40%	40%	39%	38%	38%	35%
Elaboración de diagnósticos de las necesidades educativas	66%	67%	69%	68%	68%	65%	67%	61%
Programas de dotación de uniformes y útiles escolares	50%	52%	53%	57%	46%	47%	43%	42%
Programas de subsidio de alimentación (diferentes al Programa de alimentación escolar PAE)	53%	53%	55%	56%	53%	52%	51%	47%
Programas de subsidio de transporte escolar dirigidos a la población en riesgo de deserción	40%	56%	49%	69%	58%	77%	58%	74%
Promoción de estrategias para la permanencia escolar, con articulación y	69%	68%	72%	70%	71%	68%	71%	64%

²¹ Tomado de: <https://otra-educacion.blogspot.com/2011/10/las-4a-como-criterios-para-identificar.html>



Acciones estratégicas	Municipios							
	Transición/preescolar		Primaria		Secundaria		Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
corresponsabilidad con las entidades del Estado, los medios de comunicación masivos y comunitarios, el sector productivo, la comunidad educativa, la sociedad civil y/o las familias								
Subsidios en dinero condicionados a la asistencia escolar	30%	31%	32%	32%	32%	30%	32%	29%
Total general Promedio	37%	39%	39%	42%	39%	40%	38%	38%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

El resultado promedio del conjunto de estas acciones para garantizar la permanencia en las aulas escolares, por nivel de escolaridad, permite ver que el nivel municipal no superó el 40%, cifra de la cual se infiere que los territorios no encontraron prioritario generar estrategias puntuales para favorecer la retención escolar, lo que para las actuales administraciones significa un reto mayor.

4.5 Nivel de abordaje de las acciones estratégicas para garantizar el Derecho a la educación

Sobre la base del valor esperado de las acciones realizadas y considerando la lista de alternativas que ofreció el aplicativo web de la Vigilancia superior, la Procuraduría General de la Nación diseñó un indicador para estimar el nivel de abordaje de cada derecho o temática en la gestión territorial de las administraciones 2016-2019. Los rangos posibles son los siguientes:

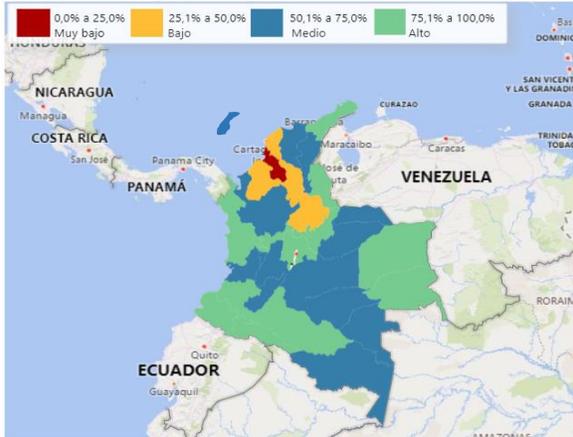
Entre 0 y 25%	Entre 25.1% y 50%	Entre 50.1% y 75%	Entre 75.1% y 100%
Muy bajo	Bajo	Medio	Alto

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Diseño propio.

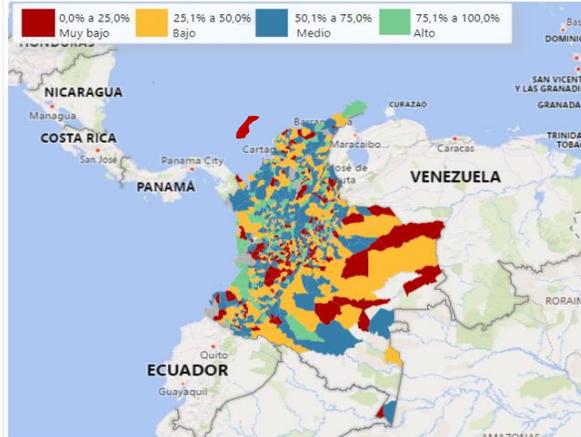
Los resultados gráficos se presentan a continuación, con el respectivo mapa departamental y municipal para el área urbana y para el área rural. Se puede observar que para el área urbana, a nivel departamental predominan los colores verde y azul, indicativo de un abordaje alto y medio; a nivel municipal el mapa muestra que el abordaje de acciones para el área urbana tiene un significativo nivel de muy bajo y bajo:

Nivel de abordaje de las acciones estratégicas para garantizar el derecho a la educación para el área urbana

Mapa 7. Según departamentos



Mapa 8. Según municipios

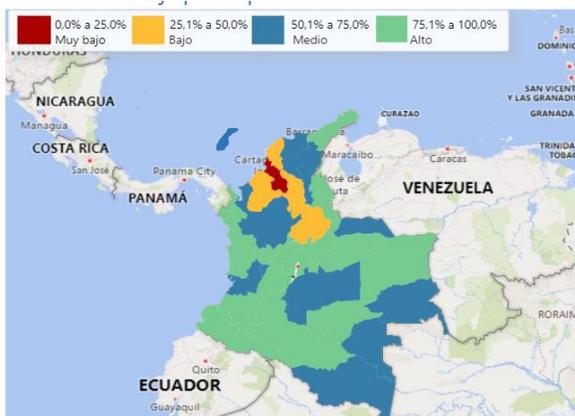


Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

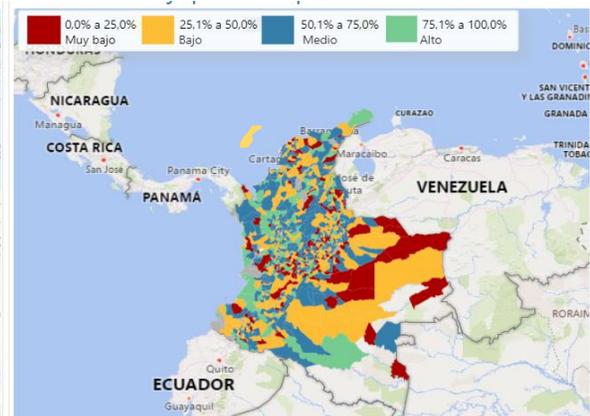
Para el área rural, a nivel departamental predomina el color verde, indicativo de un abordaje alto, mientras que a nivel municipal el mapa muestra que el abordaje de acciones tiene un significativo nivel de muy bajo y bajo:

Nivel de abordaje de las acciones estratégicas para garantizar el Derecho a la educación para el área rural

Mapa 9. Según departamentos



Mapa 10. Según municipios



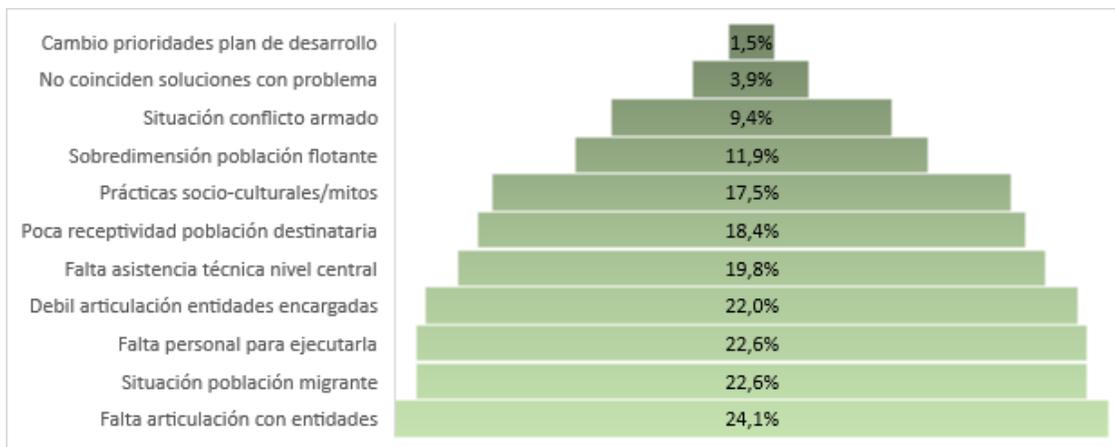
Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud



5 PRINCIPALES DIFICULTADES PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La falta de articulación con las demás entidades que están relacionadas con la prestación del servicio público de educación, fue la principal dificultad que identificó cerca de la cuarta parte de las entidades territoriales (24,1%), como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica 11. Principales dificultades para garantizar el Derecho a la educación identificadas por las administraciones 2016-2019



Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

Le siguen en su orden, la situación de población migrante (22,6%) y la falta de personal para ejecutar las acciones estratégicas (22,6%).

6 CONCLUSIONES

Las cifras analizadas llaman la atención del Ministerio Público acerca de la forma como las administraciones locales del período 2016-2019 abordaron el derecho fundamental a la educación de todos los niños, niñas y adolescentes colombianos y por esto centra sus conclusiones en lo siguiente:

- Si bien la asequibilidad o disponibilidad, es el aspecto sobre el cual los mandatarios territoriales generalmente concentran su accionar, se reconoce que las entidades territoriales 2016-2019 realizaron acciones para avanzar en la garantía del derecho fundamental a la educación, promoviendo, aunque con brechas aun significativas, la calidad, el acceso y la permanencia.



- La cobertura del servicio educativo a zonas rurales, generalmente marginadas o en desventaja social, no ocupó entre 2016 y 2019, las prioridades de la mayoría de los municipios, lo que contribuye a profundizar la brecha y precarización de sus condiciones, situación que limita la posibilidad de alcanzar mayores niveles de transformación, en cuanto son las zonas con cuya población se tiene una deuda histórica y por ello, se encuentra en mayor fragilidad social. Además, teniendo en cuenta la categorización que hizo la *Misión para la Transformación del Campo* dirigida por el DNP para clasificar la ruralidad, los municipios quedan clasificados así: en ciudades y aglomeraciones 117; intermedios, 314; rurales 373; y rurales dispersos 318²², es decir, el 67.7% de los entes municipales son rurales.
- A partir del bajo registro de acciones en torno a la etnoeducación, se infiere que durante el periodo 2016-2019 no se logró consolidar la política etnoeducativa, especialmente desde el nivel municipal.
- Siendo el nivel de transición de prestación obligatoria (Ley 115 de 1994), las acciones realizadas para garantizar la educación en este, no fueron prioritarias para el 30% de los departamentos y el 52% de los municipios, encontrando que en esta proporción de entidades territoriales, la oferta educativa se pensó únicamente para la infancia, la adolescencia y la juventud, ignorando las necesidades educativas de la primera infancia.

7 RECOMENDACIONES

7.1 Recomendaciones del Ministerio Público

La acción preventiva de la Procuraduría busca llamar la atención de los gobiernos territoriales del período de administración 2020-2023, acerca de la necesidad de realizar acciones contundentes que conduzcan a garantizar el derecho pleno a una educación de calidad para toda la población escolar y presenta las siguientes recomendaciones:

- i) Fortalecer las acciones estratégicas que se planificaron para garantizar el derecho a la educación y la prestación del servicio educativo en sus territorios, teniendo en cuenta los componentes analizados (4 A de la educación), que se constituyen en criterios útiles para identificar y desarrollar

²² Tomado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-385568_recurso_1.pdf



buenas prácticas educativas y para verificar el cumplimiento integral de este derecho.

- ii) Articular acciones entre los niveles departamental, distrital y municipal, que permitan mejorar los resultados de los indicadores de cobertura bruta, deserción escolar y repitencia, especialmente para aquellas entidades territoriales que mostraron resultados desfavorables en el período 2015-2018.
- iii) Continuar con procesos de fortalecimiento y/o armonización de los sistemas de información con que cuentan las entidades territoriales y la fuente nacional a cargo del Ministerio de Educación Nacional, para disponer de datos de los indicadores que correspondan con los resultados de cada territorio, en forma oportuna e incluyendo procesos de capacitación a los responsables de los reportes, para que se mejore su capacidad técnica de análisis de información.
- iv) Revisar y actualizar en lo pertinente, las acciones previstas en los planes de desarrollo 2020-2023 y las políticas públicas en materia de educación con que cuenta la entidad territorial, que atiendan aspectos relacionados con:
 - Fortalecimiento real y efectivo de la prestación del servicio educativo para toda la población que se encuentra en zonas rurales y rurales dispersas.
 - Definición e implementación de estrategias de retención escolar, para que los niños, niñas y adolescentes reciban educación de calidad y cuenten con lo necesario para lograr su permanencia en el sistema educativo.
 - Definición e implementación de estrategias de búsqueda activa de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran por fuera del sistema escolar, especialmente quienes se ubican en las zonas rurales y rurales dispersas, para lograr su inclusión en el sistema escolar
 - Concreción de las estrategias etnoeducativas, encaminadas a reconocer, promover y fortalecer la diversidad étnica, cultural y lingüística en cada territorio.
 - Priorización de la población vulnerable (desplazados por la violencia, grupos étnicos, en situación de pobreza, migrantes, población con discapacidad), con acciones de política diferenciales, para garantizar su acceso y permanencia en el sistema educativo, garantizando una

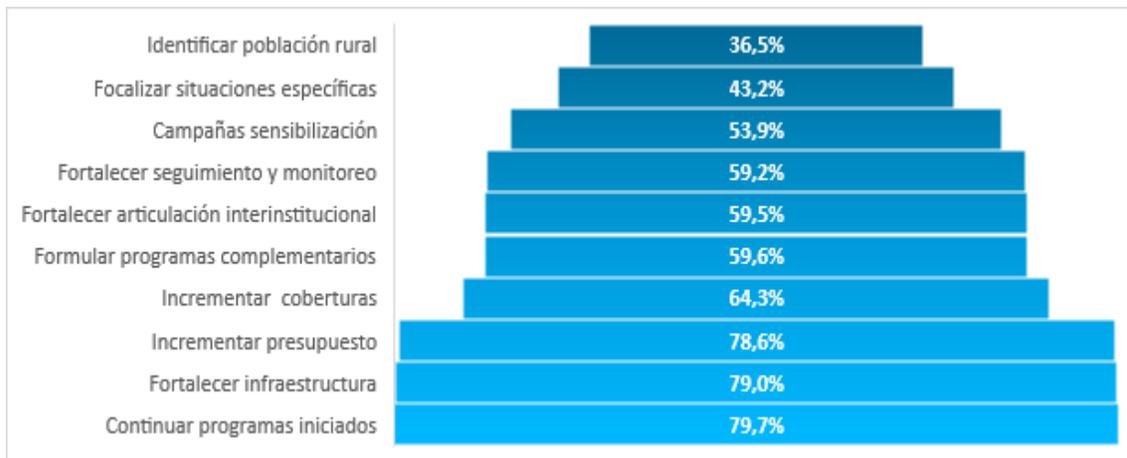


educación con calidad y la disponibilidad de los recursos humanos, físicos y tecnológicos necesarios.

7.2 Recomendaciones de las administraciones 2016-2019 frente al derecho a la educación

Entre las recomendaciones que las entidades territoriales hicieron a los nuevos mandatarios, las tres principales fueron: continuar con los programas iniciados en la administración 2016-2019 (79,7%), fortalecer la infraestructura educativa (79%) e incrementar el presupuesto (78,6%). La distribución gráfica de las recomendaciones se presenta a continuación:

Gráfica 12. Principales recomendaciones de las administraciones 2016-2019 a los nuevos mandatarios territoriales para garantizar el Derecho a la educación



Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial