

**Gasto público social y la calidad de los aprendizajes en los establecimientos educativos
oficiales del departamento del Vichada en el marco de los ODS (2016-2021)**

Tesis de Maestría para optar al título de Magíster

Dolly Briyeth Amaya Guerrero

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP

Decanatura de Posgrados

Maestría en Administración Pública

Bogotá D.C., julio de 2023

**Gasto público social y la calidad de los aprendizajes en los establecimientos educativos
oficiales del departamento del Vichada en el marco de los ODS (2016-2021)**

Dolly Briyeth Amaya Guerrero

Tesis de Maestría para optar al título de Magíster

Director de tesis

Dr. Orlando Velasco Ulloa

Requisito que se cumple con el trabajo dentro del programa en curso

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP

Decanatura de Posgrados

Maestría en Administración Pública

Bogotá D.C., julio de 2023

Nota de aceptación

Dedicatoria

A mis padres con todo mi corazón, ellos fueron, son y serán siempre mi apoyo incondicional y quienes con amor me enseñaron a perseverar y lograr mis metas.

A mi madre que es mi inspiración.

A mi padre que desde el cielo me ilumina en cada uno mis proyectos y anhelos.

Agradecimientos

Primero a Dios, por la bendición de disfrutar la vida y lograr un objetivo más.

A mi familia por la motivación que me dio en cada momento, por comprender mis ausencias y acompañarme en este proceso de formación profesional.

Tabla de contenido

Introducción	12
Capítulo 1. Generalidades.....	15
1.1 Planteamiento del problema.....	15
1.2 Justificación.....	20
1.3 Objetivos	22
1.3.1 Objetivo general	22
1.3.2 Objetivos específicos.....	22
1.4 Hipótesis.....	23
Capítulo 2. Marco de referencia.....	24
2.1 Antecedentes	24
2.2 Marco metodológico	39
2.2.1 Línea de investigación de la ESAP.....	39
2.2.2 Enfoque de la investigación.....	39
2.2.3 Tipo de investigación.....	39
2.2.4 Estrategia de la Investigación.....	40
2.3 Marco Teórico.....	41
2.3.1 Educación Básica	41
2.3.2 Teoría de las necesidades	45
2.3.3 Nuevo institucionalismo.....	50
Capítulo 3. Política pública nacional y el Indicador ODS 4.1.1	55
3.1 Línea del tiempo.....	56
3.2 Metodología para el análisis.....	57
3.3 Articulación de la Política Nacional y el Indicador ODS 4.1.1	66
3.3.1 Criterio de medición.....	66

3.3.2 Criterio de Coherencia.....	69
3.3.3 Criterio de Pertinencia	70
3.4 Articulación en los Planes de Desarrollo Departamental.....	74
Capítulo 4. Caracterización del gasto público en la ETC Vichada.....	77
4.1 Fuentes y evolución histórica.....	77
4.2 Análisis del uso del gasto en educación	90
4.2.1 Sistema General de Participaciones - SGP	90
4.2.2 Sistema General de Regalías - SGR	95
Conclusiones y Recomendaciones	98
Dimensión Estructural.....	99
Dimensión Institucional	104
Dimensión política	105
Recomendaciones.....	106
Referencias.....	109

Lista de tablas

Tabla 1. Escala de valoración de la metodología CREMA.....	62
Tabla 2. Preguntas asociadas a las cualidades CREMA	62
Tabla 3. Resultado de la valoración del diseño de los indicadores nacionales y territoriales respecto al indicador mundial ODS 4.1.1	64
Tabla 4. Comparativo de la meta del CONPES 3918 de 2018 y los resultados de la Pruebas SABER 359.....	68
Tabla 5. Diferencia entre la meta del CONPES 3918 de 2018 y el reporte ICFES.....	68
Tabla 6. Desigualdades nacionales de estudiantes de establecimientos educativos oficiales y no oficiales	72
Tabla 7. Desigualdades académicas nacionales de estudiantes urbanos y rurales.....	73
Tabla 8. Simulación crecimiento constante del SGP Educación Vichada - porcentaje promedio antes de 2016.....	83
Tabla 9. Simulación crecimiento constante SGP Educación Vichada - porcentaje crecimiento SGP Educación Nacional	84
Tabla 10. Concepto del gasto de los recursos del Sistema General de Regalías - SGR	97

Lista de figuras

Figura 1. Composición del gasto público social educativo de la ETC Vichada.....	78
Figura 2. Participación del SGP Educación Vichada en el SGP Educación Nacional	80
Figura 3. Variación del SGP Educación Nacional y del SGP Educación ETC Vichada.....	81
Figura 4. Variación de las transferencias SGP Educación de la ETC Vichada	82
Figura 5. Comparativo SGP Educación ETC Vichada - Matrícula Bruta Departamental.....	86
Figura 6. Inversión per cápita anual SGP - Educación ETC Vichada	88
Figura 7. Comparativo gasto per cápita total, gasto público social Educación de la ETC y el per cápita Educación de la ETC.....	89
Figura 8. Uso de los recursos de la matrícula atendida	91
Figura 9. Conceptos que conforman la asignación de recursos de la población atendida.....	92
Figura 10. Proporción de inversión del SGP Educación ETC Vichada destinado a calidad educativa	93
Figura 11. Destinación del gasto Calidad Educativa con recursos SGP Educación ETC Vichada	94
Figura 12. Gastos financiados con los recursos del Sistema General de Regalías	96

Resumen

El presente documento tiene como fin analizar la influencia del gasto público de la Entidad Territorial Certificada-ETC Vichada en el logro de la Calidad de los aprendizajes en los establecimientos educativos oficiales, según el indicador 4.1.1 de los Objetivo de Desarrollo Sostenible-ODS, durante el periodo 2016-2021, con el propósito de responder al interrogante ¿cómo influyó el gasto público social de la ETC Vichada en el atraso del mejoramiento de los resultados de los aprendizajes trazados en el indicador ODS 4.1.1, durante el periodo 2016-2021? Para ello se abordó la investigación bajo los criterios hermenéuticos enmarcados en el método denominado Estudio de Caso desarrollado a través del análisis documental de las dimensiones gasto público social del sector educativo y calidad del aprendizaje. De dicho estudio se identificó que la combinación de factores jurídicos y administrativos han influido en la insuficiencia del gasto público exclusivo enfocado al mejoramiento de las prácticas y condiciones pedagógicas que promuevan, faciliten e innoven la práctica académica de las asignaturas de lenguaje y matemáticas encaminadas a mejorar la calidad de estos aprendizajes.

Palabras clave: Educación, gasto público social, ODS 4.1.1, ETC Vichada.

Abstract

The purpose of this document is to analyze the influence of public spending of the Certified Territorial Entity-ETC Vichada in achieving the Quality of learning in official educational establishments, according to indicator 4.1.1 of the Sustainable Development Goal-SDG, during the period 2016-2021, with the purpose of answering the question: how did the social public spending of the ETC Vichada influence the delay in the improvement of the learning results outlined in the SDG 4.1.1 indicator, during the period 2016- 2021? For this, the investigation was approached under the hermeneutic criteria framed in the method called Case Study developed through documentary analysis of the dimensions of public social spending in the education sector and quality of learning. From this study it was identified that the combination of legal and administrative factors has influenced the insufficiency of exclusive public spending focused on improving pedagogical practices and conditions that promote, facilitate and innovate the academic practice of language and mathematics subjects aimed at improving the quality of these lessons.

Key words: Education, public social spending, SDG 4.1.1, ETC Vichada.

Introducción

En la década de los noventa, la nueva Constitución Política de Colombia modifica las competencias de los niveles de la rama ejecutiva y encuadra la financiación pública a través del Sistema General de Participaciones-SGP, bajo los principios de descentralización de la administración y la autonomía de los territorios para cumplir con los fines esenciales del Estado.

Con posterioridad, atendiendo el mandato constitucional, la Ley 715 de 2001 dicta las normas orgánicas a través de los criterios de transferencia de los recursos financieros SGP a las entidades territoriales para la prestación del servicio público educativo y de salud, estableciendo que el sector que más recursos recibe a nivel nacional es el educativo al cual le corresponde el 58,5 % del monto total del SGP.

En coherencia, la financiación escolar es el principal elemento que asegura la prestación del servicio educativo público, porque solo a partir de la disponibilidad y disposición de los mismos se consigue materializar y adquirir el conjunto de componentes tangibles e intangibles necesarios para garantizar el derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes a recibir la educación en términos de calidad, equidad y atendiendo al cierre de brechas de la formación académica que brindan los establecimientos educativos.

Así las cosas, con el análisis documental realizado se pretende contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional en administración pública territorial, aportando a la gerencia pública y a la comunidad educativa del departamento de Vichada información relevante para la toma de decisiones y la participación del dialogo social que se está dando en la coyuntura política del nuevo gobierno nacional “Colombia: Potencia mundial de la vida”, de tal forma que impacte positivamente en los 259 establecimientos educativos (14 urbanos y 245 rurales) que brindan

educación formal oficial en preescolar, básica primaria y secundaria a 20.030 estudiantes (Departamento Nacional Administrativo de Estadística - DANE, 2022).

El presente documento se estructura en cuatro capítulos complementarios entre sí. El primer capítulo ofrece al lector un amplio panorama acerca de los más recientes estudios e informes del ámbito internacional, nacional y territorial, asociados a las dos variables de estudio (gasto público social y calidad de los aprendizajes de la educación Básica).

En el segundo capítulo, en sintonía con el enfoque de Desarrollo Humano, presenta la coherencia de la política nacional y los propósitos trazados por el ETC Vichada respecto a calidad de los aprendizajes del indicador 4.1.1 de los ODS, durante el rango de tiempo objeto de estudio. En el análisis se tienen en cuenta las capacidades centrales de la filósofa política Martha Nussbaum, consideradas dimensiones fundamentales para tener en cuenta en la elaboración de las políticas públicas de aquellas naciones que realmente desean brindar a sus ciudadanos la dignidad humana que catapulte el verdadero desarrollo social; aportes con amplio reconocimiento internacional.

En el tercer capítulo, con apoyo en el enfoque del nuevo institucionalismo, corresponde a la caracterización de los componentes del gasto público del departamento de Vichada, identificando aquellas fuentes que se asocian al logro del indicador de Calidad de los aprendizajes ODS 4.1.1, ofreciendo una visión pública del direccionamiento que ha tenido la educación oficial en el departamento y la influencia de la gestión política en el desarrollo humano de su población. Ejercicio que se enmarca con lo manifestado por Vargas (2006), cuando menciona que: “De acuerdo con la teoría neoinstitucional de la economía, el subdesarrollo es resultado del fracaso del

Estado para proporcionar las estructuras de mando necesarias para garantizar las instituciones que apuntalan el desarrollo de los pueblos” (p. 44), y lo señalado por DiMaggio y Powell (1999):

El propósito clave del análisis institucional no es exponer la ineficiencia de las prácticas institucionales ni celebrar la no optimización de los acuerdos institucionales (...). El punto no es discernir si las instituciones son eficientes, sino llegar a explicaciones sólidas de cómo las instituciones incorporan las experiencias históricas en sus reglas y lógicas organizativas. (p.74)

Por último, como suma de las reflexiones alcanzadas, se presenta la síntesis de las conclusiones en las que, a manera de aporte de discusión y soporte para futuros estudios, se expone el grado de influencia que ha jugado el gasto público social en el logro del indicador 4.1.1 de ODS en la ETC Vichada.

Capítulo 1. Generalidades

1.1 Planteamiento del problema

Se afirma que: “La educación constituye un derecho humano fundamental¹ y un requisito clave para el desarrollo de las personas y de las naciones, ya que permite mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 2015, s.p.). Observando la relevancia y transversalidad que tiene la educación para los países, los Estados Miembros de las Naciones Unidas - ONU, entre los que se encuentra Colombia, en el año 2015 en el marco de la Agenda para el Desarrollo Sostenible (2016-2030), asumieron el desafío de brindar educación de calidad a los ciudadanos a través del Objetivo de Desarrollo Sostenible-ODS N°4: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (ONU, 2018, 27), propósito que a su vez tiene trazada la meta N°4.1 asociada al indicador global N°4.1.1, con lo cual los países ONU por primera vez trascienden de la cobertura educativa y se dirigen a la calidad de los aprendizajes de la Educación Básica.

Brindar educación a niños, niñas y adolescentes que, a) en los cursos segundo y tercero, b) al final de la enseñanza primaria y c) al final de la enseñanza secundaria inferior, alcancen al menos un nivel mínimo de competencia en i) lectura y ii) matemáticas, desglosada por sexo, resultados de aprendizaje. (ONU, 2018, p. 29)

En este orden de ideas, los Estados son llamados a garantizar el acceso y calidad de los aprendizajes en condiciones de igualdad y oportunidad a sus ciudadanos, lo que a su vez desplaza

¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), proclamada por todas las regiones del mundo de diferentes culturas y tradiciones jurídicas en la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III).

la mirada al gasto público pues se convierte en el instrumento para la materialización de los propósitos y el logro de este fin social a favor de la población, en especial la más vulnerable.

En términos de esfuerzos financieros, las cifras de la biblioteca en línea de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, muestran que el porcentaje del Producto Interno Bruto - PIB utilizado para el gasto² total en Educación Básica³ que hizo Colombia en el periodo 2016⁴-2019⁵, estuvo por encima del promedio de los países de dicha organización, de la cual es actualmente Estado Miembro.

En detalle, durante el 2016, el porcentaje PIB promedio destinado por los países OCDE para el gasto de educación básica primaria fue de 1,44 %, mientras que lo utilizado por Colombia ascendió al 2,08 %. Comportamiento similar se registró en el año 2019, en el que se presentaron cifras promedio OCDE de 1,47 % frente al 2,01 % para el país. En relación con la financiación para el nivel de básica secundaria se reportó la misma tendencia que lo señalado para básica primaria, en la que Colombia destinó mayores recursos que lo invertido por el promedio de países OCDE. Durante el año 2016, el promedio OCDE destinado fue del 1,92 % del PIB, superado mínimamente por Colombia con 1,98 %; sin embargo, en el 2019 la diferencia aumentó a favor del país, donde la relación para el promedio OCDE se mantuvo casi igual reportando el 1,93 %, en tanto que el porcentaje nacional fue del 2,33 % de su PIB para atender este nivel educativo. (OECD, 2023)

² El gasto en educación cubre el gasto en escuelas, universidades y otras instituciones educativas públicas y privadas. El gasto incluye instrucción y servicios auxiliares para estudiantes y familias proporcionados a través de instituciones educativas. El gasto se muestra en USD y como porcentaje del PIB. (OCDE, 2023)

³ En adelante entender como Educación Básica Primaria y Básica Secundaria

⁴ El PIB nacional fue \$862,7 billones de pesos a precios corrientes. (DANE, 2017)

⁵ Para el año 2019, el PIB nacional es 1.061.730 miles de millones de pesos corrientes. (DANE, 2020)

Este horizonte positivo acerca de la financiación de la educación en Colombia se mantiene en las cifras históricas de la distribución del gasto público social, en el que se observa que este sector es el segundo de mayor financiamiento, muy por encima de salud y vivienda social. Los gobiernos han elevado anualmente la apropiación del sector educativo, pasando paulatinamente de 26.223 miles de millones de pesos en el 2016 a 40.637.223 miles de millones de pesos para la anualidad de 2022, periodo en el que las cifras porcentuales de ampliación de inversión anual ha sido variables; el más bajo fue en 2018 con el 4,57 % de incremento y el más alto en el año 2020 correspondiente al 12,09 % respecto al año anterior; para las demás vigencias el crecimiento fue del 6,96 % promedio aproximado.

En el caso puntual de estudio, la Entidad Territorial Certificada - ETC⁶ Vichada, en los últimos siete años tuvo un gasto público social anual promedio de COP \$84.513.793 para el sector educativo, monto alentador a simple vista.

A pesar del aparente aumento de presupuesto nacional enfocado a la educación en los últimos años, la calidad de los aprendizajes no logra ser lo mínimo deseado. Así lo demuestran los resultados las pruebas PISA⁷, en los que se puede identificar que más de la mitad de los estudiantes que culminaron la educación básica (Primaria y Secundaria) no tiene los conocimientos básicos de lectura (lenguaje) y matemáticas para continuar con éxito el proceso de formación académica y el desenvolvimiento en diversas esferas sociales⁸.

⁶ Son todos aquellos departamentos y municipios que desde el año 2002 tenían más de 100 mil habitantes y contaban con capacidad técnica, administrativa y financiera para administrar el servicio público de educación, según lo señala el artículo 20 de la Ley 715 de 2001 y que con posterioridad cumplieron con los requisitos del Decreto 2700 de 2004.

⁷ PISA evalúa hasta qué punto los estudiantes de 15 años han adquirido el conocimiento fundamental y las competencias necesarias para una participación plena en las sociedades modernas. La evaluación se centra en lectura, matemáticas, ciencias y resolución de problemas, y no determina solamente si los estudiantes pueden reproducir lo que han aprendido, sino que examina también cómo pueden extrapolar lo que han aprendido y aplicar ese conocimiento en circunstancias desconocidas, tanto dentro como fuera de la escuela.

⁸ PISA 2012, PISA 2015, PISA 2018

Los resultados de las pruebas PISA 2015 y 2018 aplicadas en Colombia, mostraron que, del total de los estudiantes evaluados, en promedio el 46,5 % de los alumnos no lograron alcanzar el nivel 2, considerado el nivel básico de competencias lectoras, que les permitiría participar de manera efectiva y productiva en la vida (OCDE, 2010, p. 53). El panorama de los resultados de las evaluaciones de matemáticas es todavía más desalentador: en promedio, el 68 % de los estudiantes evaluados se ubicaron en los niveles 0 y 1, es decir, por debajo del nivel 2, lo que significa que no lograron demostrar las habilidades necesarias que les permitirían utilizar las matemáticas en las formas que se consideran fundamentales para su futuro desarrollo (OCDE, 2010, p. 133); en consecuencia, “es probable que tengan grandes dificultades para utilizar las matemáticas de modo que puedan beneficiarse de nuevas oportunidades educativas y de aprendizaje a lo largo de sus vidas” (OCDE, 2010, p.134).

A su vez, en el plano territorial, los resultados de las pruebas nacionales SABER 359, de lectura y matemáticas, aplicadas a los alumnos en los años 2016 y 2017 de los establecimientos educativos - EE oficiales de la ETC Vichada, evidenciaron que de acuerdo con la descripción de la escala de valoración nacional, más del 70 % del total de los estudiantes evaluados no demostraron competencias básicas para lograr ubicarse en el nivel Satisfactorio, dejando a ese porcentaje de alumnos en los niveles de desempeños Insuficiente y Mínimo; en otros términos, más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes de educación básica del departamento del Vichada no adquirieron los aprendizajes básicos de las competencias académicas de las asignaturas más relevantes por su transversalidad (lectura y matemáticas), de modo que seguramente no les permitió continuar su tránsito armónico en el sistema educativo o poder llegar a resolver los retos complejos de su vida cotidiana.

Pasa el tiempo, cambian los estudiantes evaluados, pero al parecer el sistema no varía. Después de cuatro años, en el 2022, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES volvió a evaluar los aprendizajes de 3°, 5° y 9° del departamento de Vichada; en esa anualidad el enfoque fue en la competencia lectora, y la sumatoria de estudiantes (insuficiente y mínimo), que no lograron alcanzar el nivel básico en sus aprendizajes, fueron similares a los de los años 2016 y 2017. Sin embargo, la realidad actual es mucho más preocupante debido al aumento de niños, niñas y adolescentes ubicados en la valoración más baja de la escala nacional denominada Insuficiente: las cifras de 2022 fueron del 73 %, 55 % y 46 % de alumnos de los grados 3°, 5° y 9°, respectivamente, los cuales no superaron las preguntas de menor complejidad⁹, comparado con el porcentaje de 2017 en el que el ICFES reportó 22 %, 15 % y 13 % de alumnos con desempeño Insuficiente en la prueba SABER 359 de Lenguaje de estos mismos grados (ICFES, 2022).

La decadencia en las últimas cifras podría ser atribuida al cierre de los EE durante la pandemia por COVID-19. No obstante, como se observa, el problema de los aprendizajes data de mucho antes según reflejan las cifras de los años que le anteceden al evento de salud pública mundial, tiempo en que las estadísticas mostraban que una cuarta parte de los niños, niñas y adolescentes de Vichada no lograron aprendizajes básicos para avanzar armónicamente en su transición educativa y el desempeño cotidiano.

De acuerdo con el planteamiento anterior y teniendo presente que los recursos financieros son el principal instrumento para la materialización de los propósitos y logro de los fines sociales a favor de la población, en especial la más vulnerable, el problema de estudio se centró en responder el interrogante acerca de: ¿cómo influyó el gasto público social de la ETC Vichada en

⁹ Los que los estudiantes son capaces de hacer de acuerdo con la escala de valoración de las pruebas SABER 359 (Ministerio de Educación Nacional, 2020, p. 8).

el atraso del mejoramiento de los resultados de los aprendizajes trazados en el indicador ODS 4.1.1, durante el periodo 2016-2021?

1.2 Justificación

Vichada está ubicado en el extremo oriente de Colombia en la frontera con Venezuela. Es uno de los 32 departamentos que tiene Colombia y nació a este título político administrativo en 1991 con la Constitución Política, previo a lo cual su denominación era la de Comisaria Especial. A partir de su nueva acreditación en la que figurativamente lo convierte en mayor de edad, debe asumir el desafío que le otorga la descentralización territorial y con ello la garantía de los servicios de la política social. Apenas con tres décadas en esta nueva labor, ha tenido que enfrentar gubernamentalmente los retos de organizar la prestación del servicio educativo, brindar cobertura educativa total y, el más reciente, lograr que sus estudiantes desarrollen las competencias básicas académicas.

Los resultados de las evaluaciones estandarizadas internacionales y nacionales en las que participan los estudiantes colombianos demuestran la insuficiencia de los aprendizajes de los educandos, lo cual evidencia el analfabetismo con el que transitan y culminan más del 40 % de los estudiantes del sistema educativo.

Con el ejercicio realizado se pretende brindar la visión de algunas de las causas identificadas, de modo que despierte el interés de las comunidades educativas y administrativas para que se transite a la adopción de cambios estatales y gerenciales a nivel nacional y territorial, para que ello contribuya en el avance del departamento de Vichada en el proceso de salir del rezago en que se encuentra, tal como se observa en los siguientes datos:

Según el Índice Departamental de Competitividad - IDC, revela que en el ranking nacional Vichada se ubica en el último lugar, lo que significa que este departamento tiene la más baja calidad de vida de sus habitantes y el más deficiente desempeño institucional del sector público y privado, situación reiterada desde el año 2018, cuando empezó a ser incluida en este estudio, hasta el año 2022 (Consejo Privado de Competitividad, 2019, 2021).

El porcentaje de habitantes del departamento con baja calidad de vida son los más altos del país. El Departamento Nacional de Estadísticas - DANE señala que el 67,76 % de los pobladores tienen insatisfechas las necesidades básicas según el reporte del indicador NBI¹⁰ (DANE, 2018), condición que tiende a empeorar según las cifras de Incidencia de Pobreza Multidimensional – IPM, las cuales reportan que el 63.5 % (2018), 72.2 % (2019), 75,6 % (2020) y 64,8 % (2021) de habitantes no solo presentaban ausencia de necesidades básicas satisfechas, sino que además, de forma conjunta, carecen de insuficiencia de recursos económicos y la privación del desarrollo de capacidades, situación que afecta el bienestar individual, familiar y social (DANE, 2022).

Los estudios e investigaciones realizados acerca de los aciertos y desaciertos de las políticas públicas educativas, en su gran mayoría, se centran en el panorama globalmente estadístico comparativo a nivel internacional o al interior del país entre departamentos y ciudades. Sin embargo, se hace necesario poner los ojos en detalle en los territorios y desde allí identificar la pertinencia y la efectividad de las metodologías utilizadas, y comprobar las causas del efecto de la intervención estatal, de modo que brinde información relevante para que las comunidades ejerzan el derecho a participar activamente en el fortalecimiento o reestructuración de las mismas. En este sentido, es fundamental para el diseño e implementación de las políticas públicas, adoptar

¹⁰ DANE-Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018.

el enfoque “de abajo hacia arriba” denominado *bottom-up* (Aguilar, 2010), en cual “se trata de partir de los comportamientos concretos donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente” (Roth, 2002, p. 109).

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Analizar la influencia del gasto público de la Entidad Territorial Certificada-ETC Vichada en el logro de la Calidad de los aprendizajes en los establecimientos educativos oficiales, según el indicador 4.1.1 de los Objetivo de Desarrollo Sostenible-ODS, referente a que los estudiantes de básica primaria y secundaria logren al menos el nivel mínimo de competencias de los aprendizajes de lenguaje y matemáticas, durante el periodo 2016-2021.

1.3.2 Objetivos específicos

- Determinar la coherencia de la política nacional y los propósitos trazados por el ETC Vichada respecto a la calidad de los aprendizajes de la meta 4.1 de los ODS en el periodo objeto de estudio.
- Caracterizar la composición del gasto público de la ETC Vichada para el logro de la meta de Calidad de los aprendizajes número 4.1 de los ODS.
- Sintetizar las dimensiones del gasto público social que han afectado el logro del indicador ODS 4.1.1 en los establecimientos educativos oficiales de la ETC Vichada.

1.4 Hipótesis

De acuerdo con la descripción problemática en la cual las cifras de financiación pública educativa nacional ha aumentado en las últimas vigencias, pero los resultados de las pruebas SABER de lenguaje y matemáticas de los estudiantes de Básica de Vichada no mejoran, lo que a su vez se traduce en estancamiento en el cumplimiento del indicador ODS 4.1.1, resulta lógico considerar que la causa en común no se trata de insuficiencia de los recursos del gasto público social para invertir en el desarrollo de competencias académicas del saber y saber hacer, sino que se debe a la ineficiencia de la destinación de los recursos financieros por parte de la gerencia pública departamental que no responde a los nuevos retos nacionales y globales. Es decir, los bajos resultados y la ausencia de mejoramiento de las pruebas de lenguaje y matemáticas SABER 359 y, por ende, el atraso en el cumplimiento del indicador ODS 4.1.1, se debe a la ineficiencia del uso de los recursos financieros del sector educación y no a la insuficiencia del gasto público social de la entidad territorial certificada Vichada.

En este sentido, es necesario identificar y profundizar el compromiso de la gestión administrativa departamental respecto al tema específico de estudio, de manera que sea posible reconocer la relación entre las dimensiones objeto de estudio: financiación pública y nivel de aprendizaje de lenguaje y matemáticas de los niños, niñas y adolescentes del departamento.

Capítulo 2. Marco de referencia

2.1 Antecedentes

Son variados los estudios internacionales y nacionales realizados acerca del derecho universal de acceso de los niños, niñas y adolescentes al sistemas educativo, sin embargo, no ocurre lo mismo con la calidad de los aprendizajes que reciben los estudiantes, pues el número de investigaciones es más limitado, la tendencia a disminuir se conserva si se trata de los aprendizajes en los niveles educativos básicos (primaria y secundaria) y más aún si se relaciona este último tema con la variable de financiamiento público las investigaciones se centran en los países considerados en desarrollo, y los autores son mayoritariamente hispanos o de instituciones internacionales.

A continuación, se resumen los estudios más relevantes relacionados con el planteamiento del problema, hallados en las bases de datos de la biblioteca virtual de la Escuela de Educación Superior ESAP y Koha, Scielo, Turnitin, VLLer, el Libro Total, Redalyc.org, Scopus y Google académico, y la organización documental se relaciona de manera georreferenciada, en el orden internacional, nacional y local.

En “La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe” (UNESCO et al., 2022) y el “Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019” (ONU, 2019), mencionan muchos de los logros educativos alcanzados por los países miembros, cuyo avance fue notable en los primeros años de este siglo; además, alertan por la desaceleración que han sufrido o incluso un estancamiento a partir de 2015, mostrando que para el año 2019, a nivel mundial, 617 millones de niños y adolescentes no alcanzaron el nivel mínimo de competencias en lectura y matemáticas, y

en ese tenor el cumplimiento de las metas educativas de los ODS trazadas para el 2030 no se encontraban aseguradas aún antes de la pandemia de la COVID-19.

En noviembre del año 2020, el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, publicó el estudio *¿Es desigual el financiamiento escolar en América Latina?*, en el que comparativamente muestra las características, las fortalezas, las debilidades y las necesidades de mejora de los sistemas de financiamiento de las políticas educativas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. El documento señala que dentro del conjunto de países en observación, Argentina, Brasil y Colombia (aunque en menor medida) son los de mayor brecha de financiamiento en el gasto por estudiante de alto y bajo nivel socioeconómico; esta situación es atribuida a dos factores: uno de ellos es que la estructura política de estos tres países es federada (en el caso de Colombia se equipara a departamentos); y la segunda, tiene que ver con el método de financiación regresivo utilizado, situación que facilita que “las regiones más favorecidas gastan más por estudiante, lo que contribuye a profundizar la brecha socioeconómica entre regiones” (Elacqua et al., 2020, p. 8); además, señala que en “Argentina, Brasil, Chile y Colombia existen parámetros objetivos que definen cuántos fondos se distribuyen a cada región. Estos parámetros, oficializados en fórmulas de financiamiento, son más transparentes y objetivos, pero no garantizan una distribución equitativa del gasto en educación”. (Elacqua et al., 2020, p. 8)

En esta misma línea y de manera amplia, la publicación “Reasignación del presupuesto público y política educacional en Chile. Antecedentes, debates y desafíos”, de Donoso et al. (2022), se señala:

Analizan la reasignación del presupuesto público de educación en Chile en 2005-2018, lo que releva un campo escasamente explorado de gestión del Estado y que, en la perspectiva de su modernización, expone la necesidad de incorporar nuevos criterios en el diseño y

control de este instrumento que contemple el seguimiento de las reasignaciones y la evaluación de su impacto, atendiendo las políticas educacionales a las que deba dar soporte. Los cambios presupuestarios intra e interanuales son relevantes y recurrentes, pues originan crecimiento absoluto de recursos durante cada ejercicio anual, lo cual evidencia un fenómeno que requiere de estudios prolijos para incrementar la eficiencia del uso de los recursos. (p. 509)

El estudio se introduce en una materia fundamental, por cuanto el destino efectivo de los recursos es una de las bases indispensables de las políticas educacionales reales, que implican pasar del discurso a su implementación efectiva. Como señala Von Gersdorff (2018), toda política pública sin presencia en el presupuesto no es más que una buena intención. Aunque estas se debatan en la fase de diseño y luego en el parlamento, las políticas pasan a ser parte de un programa de Gobierno, solamente cuando son incluidas en el presupuesto o cuando es modificado, lo que releva su verdadera importancia como políticas gubernamentales. (p. 511)

Dentro del conjunto de discusiones concluyentes llaman la atención:

Si el criterio de manejo dominante de los recursos públicos en su transferencia es el subsidio, debe analizarse su impacto sobre los resultados. Pese a ello, son escasos los recursos asociados a resultados educativos (productos), básicamente porque el presupuesto se orienta a insumos o ejecución de tareas, sin analizar sus avances e impacto en productos definidos (salvo algunas subpartidas en la Ley de Subvención Escolar Preferencial y también en algunas dimensiones de la ley que crea el Nuevo Sistema de Educación Pública), comprendiendo que, en educación, los efectos suelen evidenciarse en el mediano y el largo plazo, lo que no se sincroniza con los tiempos políticos que, en el caso chileno,

suelen estar marcados por periodos de gestión de cuatro años, plazo en el que es difícil que los resultados educativos más significativos marquen cambios muy importantes (p. 537).

De igual forma, parece atendible la necesidad de modernizar la gestión del ministerio estudiado, para evitar la ejecución presupuestaria como sinónimo de eficiencia, entendiendo que, además, deben incorporarse nuevas dimensiones y parámetros que impliquen innovaciones sustantivas (posiblemente disruptivas), para aplicar estos criterios, esencialmente relacionados con el impacto en productos específicos. Así también, para sincronizar en mayor grado el soporte administrativo necesario para ejecutar los cambios en el sector educativo, ya que con frecuencia no pueden desarrollarse a la misma velocidad con la cual se asignan los nuevos recursos (p. 540).

En esta misma línea, la investigación “Gestión del presupuesto por resultados para mejorar la calidad del gasto público en la unidad de gestión educativa local San Martín – Tarapoto” (Dávila y Sánchez, 2021), se desarrolló mediante el método hipotético deductivo, que parte de particularidades con información internacional y nacional, aplicando la técnica de revisión bibliográfica, tiene como instrumento de análisis la construcción de tablas a partir de revistas indexadas de los últimos dos años. Los autores se propusieron responder la pregunta: ¿De qué manera la gestión del presupuesto por resultados contribuye a mejorar la calidad del gasto público en la unidad de Gestión Educativa Local San Martín - Tarapoto? La revisión bibliográfica de estudios demostró que:

La gestión del presupuesto por resultado promueve una gestión educativa eficiente y descentralizada con enfoque participativo de la sociedad, familias, ciudadanos para la implementación de políticas educativas basadas en la gestión por resultados con enfoque a la comunidad de aprendizaje profesional y a la prestación de servicios educativos.

El sector educativo señala que la práctica educativa añade valor a la eficiencia del gasto público y promueve las inversiones en las escuelas públicas, el desempeño educativo juega una labor importante en el desarrollo de los niños originando la igualdad de oportunidades de aprendizaje a largo del ciclo presupuestario (p. 1).

Asimismo, la gestión del presupuesto por resultado permite mejorar las condiciones institucionales, principalmente incorporando el bienestar público, la eficacia y la competitividad del gobierno, en las políticas educativas. La calidad del gasto público optimiza y da solución a problemática existente (p. 29).

Por otra parte, Civera (2019) señala en su artículo: “La educación de calidad en Aragón, Objetivo de Desarrollo Sostenible transversal e Imprescindible”, que el ODS de Educación de Calidad es transversal y clave para poder alcanzar otros muchos de los 17 objetivos de desarrollo sostenible; al mismo tiempo, que es necesario que interactúe con otros para poder lograr el propósito en términos de educación. Adicionalmente, menciona con fundamento en la evaluación anual del del Foro Político de Alto Nivel sobre progreso conseguido a nivel mundial el Desarrollo Sostenible, la necesidad de movilizar los recursos económicos y de financiación necesarios para apoyar esta Agenda desde la sociedad civil, los individuos, el gobierno autonómico y estatal, el sector privado y, en la medida de lo posible, de forma conjunta y coordinada entre estos actores.

Todo ello requiere de gran cantidad de dinero y plantea la hipótesis de que en la actualidad los recursos existen y “solo” se necesita reorientar las inversiones económicas nacionales e internacionales, tanto del sector público como privado, sin olvidar que sigue siendo, a fecha de hoy, absolutamente necesaria la ayuda a los países más necesitados para lograr entre todos, el desarrollo sostenible de nuestro planeta.

En el libro “*School Finance in Latin America: A Conceptual Framework and a Review of Policies*”, financiado y publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2018, los autores reconocen que, según las cifras recopiladas, los países latinoamericanos han realizado un aumento en el monto de financiación de la educación pública en la primera década del 2000, combinado con factores sociales que les ha permitido tener avances en cobertura y, aunque muy poco, también en el mejoramiento de los aprendizajes; sin embargo, ninguno de los factores y criterios mencionados han logrado que los países de Latinoamérica alcancen los parámetros de referencias del promedio de los países OCDE.

Dentro de las causas señala que “existen pocos análisis sistemáticos que comparen las finanzas educativas entre los países latinoamericanos” (Bertoni et al, 2018, p. 10) y por consiguiente el documento “pretende llenar este vacío proporcionando una descripción exhaustiva de los mecanismos a través de los cuales se gobierna, distribuye y supervisa la financiación escolar en América Latina” (Bertoni et al, 2018, p. 10), considerando que esta variable es determinante en el avance de los objetivos porque “las normas y reglamentos que rigen los sistemas de financiación de la educación también determinan si los recursos se destinan a iniciativas que promueven oportunidades de aprendizaje equitativas para todos los estudiantes”. (Bertoni et al, 2018, p. 10)

Del conjunto de conclusiones se puede destacar: “Dentro de ALC, los sistemas analizados están sujetos a distintos niveles de autonomía; Colombia y Perú presentan los niveles más bajos de autonomía local”, al respecto menciona:

Por ejemplo, aunque entre 2007 y 2012 la cuota presupuestaria gestionada por los gobiernos locales en Perú aumentó en un 183 % (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013), estas transferencias de responsabilidad no han ido acompañadas de la capacidad de gestión necesaria para prestar servicios de manera equitativa, eficiente y transparente. La

evidencia reciente muestra que esto ha contribuido a un aumento de las disparidades entre regiones en la calidad de los servicios locales, disparidades en la calidad de los servicios locales (Contraloría General de la República, 2014), y anuncia que el BID está desarrollando actualmente un estudio para evaluar el impacto del proceso de descentralización de la educación pública colombiana de 2001, en cuanto a las desigualdades intra regionales, la equidad intra municipal, los resultados académicos y los indicadores de eficiencia. (Bertoni et al, 2018, 69)

Continuando con el tema, Huamán (2018), la tesis de grado “Influencia de la gestión financiera para el desempeño educativo en las Instituciones Educativas con Jornada Escolar Completa Abancay – 2017” de la Universidad César Vallejo de Perú. El método de investigación fue desarrollado a través de un diseño descriptivo-correlacional, con el que se examinó la asociación existente entre las variables “Gestión financiera” y “Desempeño educativo”, en una misma unidad de investigación o sujeto de estudio, y describió las relaciones entre las dos variables durante el año 2017.

El autor determina estadísticamente que con un nivel de confianza del 95 %: a) existe relación significativa entre la gestión financiera y el desempeño educativo en las Instituciones Educativas con Jornada Escolar Completa del distrito de Abancay en el 2017; b) no existe relación significativa entre la ejecución presupuestal y la capacitación en Tecnologías de la Información y Comunicación en las Instituciones Educativas con Jornada Escolar Completa del distrito de Abancay el 2017; y c) existe relación significativa entre la ejecución financiera y el equipamiento en Tecnologías de la Información y Comunicación de las Instituciones Educativas con Jornada Escolar Completa del distrito de Abancay en el 2017.

Por su parte, el libro “¡Repensar la educación! Rutas para transformar la calidad educativa” publicado en el año 2022 por la Fundación Empresarios por la Educación (Colombia), presenta una serie de propuestas desde diferentes ángulos para reflexionar e invitar a la transformación de las políticas públicas. Se destaca el capítulo de financiación de la educación en el que de manera macro se presentan cifras relacionadas con el porcentaje de inversión nacional y el sistema de asignación de recursos utilizados para cubrir la educación pública del país. Las recomendaciones se fundamentan en los puntajes de las pruebas SABER 11 y la necesidad de cerrar las brechas preexistentes que se agudizaron con la pandemia de COVID-19.

En el conjunto de recomendaciones en temas de recursos fiscales se destaca:

La necesidad de expandir la inversión pública que se destina para la educación, modificar la forma de crecimiento anual de las transferencias del SGP para que esta corresponda a un incremento real, estimular los gobiernos locales para que destinen más recursos propios al sector educativo, de tal forma que las ETC se hagan corresponsables de la inversión educativa de sus territorios y premiar a las ETC que establezcan prácticas en la gestión que redunden en una mayor disposición de recursos destinados al mejoramiento de la calidad y aquellas que presenten mejoramiento en los resultados educativos. (Fundación Empresarios por la Educación, 2022, p.194)

A pesar de los valiosos aportes, los datos que sustentan las recomendaciones no incluyen análisis del modelo financiero y el sistema educativo que actualmente aplica a las entidades territoriales, como tampoco discrimina estadísticas por niveles educativos, situación necesaria porque cada uno de estos niveles tiene aginados diversos valores de financiación y estrategias diferenciales que, a la postre, son los determinantes del estado actual y los ejes que puede propiciar las transformaciones de las que hablan los autores.

El texto publicado por Fedesarrollo, de la autoría de Forero y Saavedra (2019), “Los 10 pasos para hacer de Colombia la mejor educada de América Latina”, los autores analizan y recomiendan acciones de cambio en diez elementos del sistema educativo en los que consideran debe fundamentarse la transformación de la política pública educativa de Colombia. El principal eje de estos planteamientos está encaminado a desmarcar la política del actual sistema de servicio por oferta educativa para que se centre en el “mejoramiento del aprendizaje, que sucede a partir de la interacción entre el profesor y el estudiante dentro del aula de clase” (p.13).

El enfoque plantea que la nueva política educativa requiere reformas sustanciales. La primera parte gira en torno al talento humano, desde las debilidades que consideran deben ser superadas para atraer docentes con niveles académicos superiores (prestigio, más altos salarios), la necesidad de contextualizar las evaluaciones de permanencia en la nómina educativa con propósitos centrados en ejes que respondan a la actualidad de la transformación educativa, social y laboral.

Adicionalmente, hace alusión a la adopción transversal de la cultura de mejoramiento continuo mediante el fortalecimiento institucional con directrices del Ministerio de Educación Nacional – MEN, que aportan a la actualización, las orientaciones y la sistematización del proceso de planeación estratégica en los establecimientos educativos, a la par con la adopción de estrategias encaminadas al aumento de la motivación del personal docente y directivo docente a través de incentivos directos no monetarios e incentivos indirectos relacionados con los mecanismos de evaluación de desempeño y rediseño de criterios para la selección de docentes.

Sin dejar por fuera al principal actor del proceso educativo, los autores dedican una sesión para reflexionar acerca de la importancia de motivar y vincular activamente a los estudiantes y su núcleo familiar, el esbozo de varias propuestas de adopción de programas implementados en otros

países en los que evidenció avances en los aprendizajes y la permanencia de los alumnos, son algunas de las iniciativas que son consideradas necesarias para el cierre de la brecha entre los grandes avances en cobertura educativa y el desarrollo de aprendizajes para trascender fácilmente en la vida escolar en todos los niveles educativos.

De esta obra se destaca el capítulo X: “Aumentar el gasto en educación, pero mejorando su eficiencia y calidad”, en el que, como en cualquier iniciativa política, es necesario contar con los recursos monetarios; la radiografía expuesta ilustra la historia comparativa de la asignación del presupuesto público de Colombia, centrando la mirada en el SGP como principal fuente de financiación en cumplimiento de la Ley 715 del 2001, y la naturaleza que esta fuente de financiación tiene según los criterios aplicados en la asignación y la distribución en las entidades territoriales descentralizadas, se destacan las siguientes “recomendaciones de política”:

- i) La bolsa asociada al pago de nómina se administraría de manera centralizada por el Gobierno Nacional, y partiría de la base del costo actual de la nómina para cada ETC.
- ii) La segunda bolsa sería la asignada a las ETCs, con el fin de cumplir con los demás gastos recurrentes asociados a la prestación del servicio educativo, como es el caso del transporte y la alimentación escolar, los gastos de aseo y vigilancia, y aquellos programas descentralizados relacionados con calidad.
- iii) La tercera bolsa contendría los recursos que serían asignados directamente a los colegios. (p.334)

Estos programas son más susceptibles de ser coordinados bajo una única mirada estratégica, con un impacto más profundo y de largo plazo que las iniciativas descentralizadas. El riesgo que hay que controlar es que los programas centrales se dirijan a las ETCs más desarrolladas, donde es más fácil obtener resultados en desempeño, en

lugar de focalizarse en las ETCs débiles y de peor calidad, buscando una mayor homogeneidad en los niveles de aprendizaje a lo largo del territorio nacional y mayor equidad en las oportunidades de movilidad social. (p. 335)

Pero, más allá de los esfuerzos a nivel nacional, consideramos que la gran fuente potencial de recursos proviene de los gobiernos territoriales. Colombia tiene una muy baja contribución de las fuentes regionales dentro del gasto total (16 %), comparado con los sistemas más desarrollados de la OCDE (48 %). (Forero y Saavedra, 2019, p.336)

El desarrollo de cada uno de estos criterios plantea la discusión acerca del cumplimiento de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, y la concertación de protagonistas decisivos como es el caso de los sindicatos. El texto hace mención a educación inicial y educación media, esta última en términos de cobertura y resultados SABER 11. Sin embargo, en ninguno de los apartes del texto se hace un estudio del nivel de básica (primaria y secundaria).

En el trabajo de grado “Efecto de las finanzas públicas en la educación colombiana y su impacto sobre la calidad medido a partir de las pruebas del Estado durante el periodo 2010-2018” (Zemanate et al., 2019), los autores identificaron que Colombia ha avanzado en el fortalecimiento del presupuesto público para el sector educativo; en el año 2018 logró cumplir con el porcentaje de inversión destinado al sector educación, según lo sugerido por la UNESCO en el marco de Acción Educación 2030, que consiste en asignar valores que estén en el promedio del 4 % al 6 % del PIB y del 15 % al 20 % del total del gasto público nacional; no obstante, este esfuerzo apenas ubica al país dentro de los promedios globales y regionales de inversión, muy por debajo de gobiernos como los de Costa Rica y de Chile que invierten el 22 % y el 19 % del gasto público, respectivamente. Pese a ello, el país no muestra avances positivos en los resultados de las pruebas de Estado de sus estudiantes.

De los análisis, los autores concluyen que para acelerar el mejoramiento de la calidad educativa en Colombia se requiere de una mayor inversión pública y del involucramiento del sector privado en este desafío, superar las restricciones fiscales que hacen que gran parte de los recursos se inviertan en la operación/funcionamiento, haciendo menor los recursos inversión en mejoramiento, de tal forma que se direccionen hacia infraestructura, materiales y equipos para la prestación de la educación, la capacitación de los docentes como un factor fundamental para la obtención de resultados positivos y aumentar los esfuerzos en la actualización de los currículos y metodologías de enseñanza.

Montes (2017)¹¹, publicó el artículo “Calidad de la Educación Primaria en Colombia: Conceptualizaciones y Tendencias”, en el que hace un recorrido teórico acerca de los conceptos de educación básica y su relación con el de educación primaria, comprendiendo así el vínculo en la concepción de los fines de este nivel educativo a nivel mundial. Del mismo modo, frente al concepto de calidad de la educación, fundamentalmente en la básica primaria, en el cual se hace énfasis a los estudios que ponen en el centro de este problema al rol del maestro y su práctica educativa; finalmente, se analizan los factores desde los cuales se han pensado las políticas educativas en Latinoamérica en la materia, destacando, dentro del conjunto de conclusiones conceptuales, las siguientes aproximaciones teóricas sobre las categorías del estudio:

En primer lugar, frente a la categoría de la educación básica primaria, hay una tendencia convergente en las propuestas teóricas revisadas (Escribano (1992), Álvarez y Topete (2004), Álvarez y otros (2000), García (2011) y Fernández (2003)), al comprender la educación básica como un proceso educativo autónomo pero coherente con el resto de la educación formal, que tiene diversas características en el mundo y que, a fin de cuentas, su

¹¹ Magister en Educación, doctorando en Ciencias de la Educación, licenciado en lengua castellana y docente del Grupo de Investigación Rueda de la Universidad de Cartagena.

propósito es el de fundamentar las bases para el aprendizaje, la comprensión crítica de la realidad, la fundamentación de los valores, la convivencia y demás bases humanas y cognitivas vitales para el desarrollo de la persona. Dentro de ella, la educación primaria se comprende como el ciclo inicial de este proceso, en el cual las competencias para la lectura y la escritura son fundamentales. Convergen, del mismo modo, en las enormes dificultades que tiene este nivel educativo a nivel latinoamericano dadas las brechas existentes al interior de los sistemas educacionales, de modo que se reconoce que las políticas en esta materia han tenido evidentes avances en indicadores de cobertura y alfabetización, pero grandes deudas en la calidad de su educación, lo cual es un problema evidente para los procesos de desarrollo de los países y de la construcción de una sociedad más justa y equitativa. (Montes, 2017, p.79)

La investigación denominada: “El aprendizaje a lo largo de la vida y las ciudades del aprendizaje Caso Medellín, 2012 – 2018”, de López, Calderón y Cardona (2022), cuyo objetivo de estudio fue el de identificar y analizar los esfuerzos y decisiones que la ciudad colombiana (Medellín) ha hecho durante el período 2012-2018 para garantizar las condiciones que la membresía exige para recibir el reconocimiento llamado “Ciudad del Aprendizaje” que la UNESCO otorga a aquellas poblaciones que promueven políticas en favor del desarrollo social y sostenible, especialmente con estrategias de aprendizaje a lo largo de toda la vida¹².

El análisis se hace a partir del material público disponible sobre políticas públicas, Objetivos de Desarrollo Sostenible y la información oficial sobre inversión pública en educación.

¹² Para consolidar el objetivo del aprendizaje a lo largo de la vida, se crea en el año 2013 la Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje UNESCO (GNLC), en el marco de la Declaración de Beijing, donde se fijan criterios y condiciones de membresía o reconocimiento y se adhieren los primeros miembros de este selecto grupo. De otra parte, el Instituto para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida –UIL-, de la UNESCO-, lo ve inmerso y reflejado en la Agenda Global 2030 de la ONU, específicamente en los objetivos 4 (Educación de Calidad) y 11 (Ciudades y comunidades sostenibles). (López, Calderón y Cardona, 2022, p. 20)

“Lograr y mantener el reconocimiento necesariamente requiere de un gran esfuerzo fiscal y apoyo económico de toda la sociedad. Medellín así lo entendió y el gasto público de inversión en educación ha sido el privilegiado en los presupuestos de la ciudad”.

En el caso estudiado se hicieron relevantes tres esfuerzos significativos para integrar las estrategias de aprendizaje a lo largo de toda la vida, la ciudad del aprendizaje y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: en primer lugar, la formulación de políticas públicas ambiciosas y coherentes con los principios de las tres estrategias; en segundo lugar, un esfuerzo para integrar al plan de desarrollo local los ODS; y por último, lograr una inversión pública en educación coherente con las dos anteriores. (p. 20)

Castrillón (2018), optó por el título de profesional en relaciones internacionales y estudios políticos, con el trabajo de grado “Análisis de la calidad educativa, un camino hacia el mejoramiento humano - estudio de caso programa “Educación como Derecho Fundamental”, del plan de desarrollo municipal de La Calera frente al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 4”. El documento hace un análisis territorial en el que identifica las estrategias de incorporación en el plan de gobierno (2017-2019) y logros (2016-2017) de las metas del ODS *Educación de Calidad*.

Llama la atención en las conclusiones que los indicadores trazados por la Alcaldía de La Calera no logran el propósito de medir las metas del ODS 4 y, como limitante para alcanzar los logros trazados, asocia la variabilidad evidenciada en los programas de gobierno que cambian con los periodos constitucionales, la cual trae, con cada mandatario, novedades que pocas veces son las de dar continuidad al objetivo educativo en los términos establecidos en el acuerdo marco internacional (Castrillón, 2018).

El documento titulado “Análisis de la evolución de los recursos para la prestación del servicio educativo en el departamento de Cundinamarca, estudio descriptivo de 2001 a 2013”, de Luna Caldas (2016), estudia la eficiencia de la autonomía otorgada a los departamentos en la figura política de descentralización, en relación con la ejecución presupuestal y la prestación del servicio educativo a través de la medición del desempeño de la política educativa en seis ejes temáticos: calidad educativa, cobertura, medios y nuevas tecnologías, educación superior, administrativo y financiero, personal y establecimientos educativos. De ello, entre otras conclusiones, se destaca que:

A pesar de que se ha logrado tener avances en la descentralización educativa de Cundinamarca, esta investigación también ha demostrado que los incentivos de la Ley 715 de 2001, aunque son fuertes y consistentes, aún no son suficientes en cuanto a conseguir en un plazo más corto el impacto de esta política. (p.63)

El departamento de Cundinamarca ha trabajado fuertemente en que todos los niños asistan a clase, especialmente en primaria, como lo muestra la asignación de recursos en el eje de cobertura. Sin embargo, como lo había señalado Piñeros (2011), el Ministerio de Educación Nacional no ha creado incentivos para que los maestros se preocupen por mejorar la calidad y no tanto por la cantidad de alumnos que atienden. De la misma forma, a nivel departamental, la Secretaría de Educación de Cundinamarca ha centrado sus esfuerzos en garantizar la cobertura de la educación como servicio público para la población de la región, pero no ha construido incentivos para mejorar el desempeño del departamento en cuestión de la calidad educativa. (p. 64)

2.2 Marco metodológico

En este capítulo se presenta de manera detallada el marco técnico y metodológico bajo el cual se realizó la recopilación de la información y se hizo el análisis del problema de investigación descrito y el cumplimiento de los objetivos planteados.

2.2.1 Línea de investigación de la ESAP

Se considera que la propuesta desarrollada se encuentra enmarcada en la línea Gestión, desarrollo territorial y local. Su enfoque se encuentra orientado a la reflexión y aporte de nuevos paradigmas del desarrollo y la administración pública.

2.2.2 Enfoque de la investigación

El presente estudio estará concebido desde una perspectiva de síntesis integral de las opciones metodológicas para adelantar investigación social, que genéricamente han sido llamadas cualitativas pero que, en realidad, corresponden a un abanico diverso de formas de entender y conocer las realidades que configuran lo humano.

Su objetivo principal es el de comprender la realidad social como fruto de un proceso histórico de construcción visto a partir de la lógica y el sentir de sus protagonistas, por ende, desde sus aspectos particulares y con una óptica interna. (Sandoval, 2002, p. 11)

2.2.3 Tipo de investigación

La investigación se llevará a cabo bajo los criterios hermenéuticos para la revisión y el análisis documental, con los elementos que se pretenden contrastar para interpretar la dinámica presupuestal de la entidad territorial, y comprender la manera como esto ha influido en el contexto

escolar para el logro de aprendizajes de lenguaje y matemáticas de los estudiantes de la educación básica de los establecimientos públicos a cargo del departamento de Vichada.

2.2.4 Estrategia de la Investigación

Se tendrán en cuenta dos estrategias denominadas estudio de caso y análisis documental. La primera, permite enfocar el tema de indagación empírica tal como lo define Robert Yin (1985, como se citó en Sandoval, 2002): “Investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real de existencia, cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes y en los cuales existen múltiples fuentes de evidencia que pueden usarse” (p.91); y la segunda, se centra en la recolección de información documental que permita evidenciar el modelo jurídico y práctico de asignación de los recursos SGP de la entidad y el gasto de los mismos, identificando si este proceso mantiene el nivel de inversión directa y equilibrada en los diversos factores que influyen en el proceso cognitivo de los estudiantes, este último evidenciado en los resultados académicos que dan cuenta del desarrollo de competencias académicas.

En el proceso de estudio se tendrán en cuenta dos dimensiones, con las que, si bien no se pretende realizar una correlación estadística, si se interpretará la influencia que existe entre estas:

- **Dimensión 1. Participación SGP departamental para el sector educativo:** El estudio de esta variable requiere revisar la composición y los criterios utilizados por el gobierno central para asignar recursos de la nación a la ETC, y la distribución y uso de los recursos en el marco de la prestación del servicio educativo.
- **Dimensión 2. Calidad del aprendizaje:** Hace referencia al logro del desarrollo de competencias básicas definidas por el MEN (lenguaje y matemáticas) que deben alcanzar

los niños y adolescentes al finalizar los estudios de Básica Primaria y Secundaria, evidenciado a través de los resultados de las evaluaciones estandarizadas SABER 3° y 5°.

2.3 Marco Teórico

Las teorías descritas, que serán adoptadas en el estudio, permiten observar el rol y analizar el enfoque de financiamiento público en que las entidades estatales han abordado la prestación del servicio educativo público en el departamento de Vichada; además, son el fundamento de selección objetiva de los indicadores e información para identificar la influencia y los efectos del proceso para el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible de Educación N.º 4, en lo concerniente a la calidad básica de los aprendizajes de lectura y matemáticas.

2.3.1 Educación Básica

La importancia y la definición de Educación Básica se encuentran instauradas teórica e institucionalmente por múltiples organizaciones y países desde hace muchas décadas; pasa el tiempo, pero no varía el concepto en el cual por unanimidad los autores coinciden que las habilidades en lectura y matemáticas son los ejes centrales del aprendizaje cognitivo que deben ser desarrolladas en cualquier individuo desde temprana edad y a lo largo de la vida.

Abordar el tema de educación básica formal humana en las comunidades hace necesario evocar los aportes de la obra “La riqueza de las naciones”, del filósofo y economista Adam Smith (1776), quien resalta su importancia en los siguientes términos: la persona desprovista de facultades intelectuales “parece estar mutilada y deformada en una parte del carácter de la naturaleza humana incluso más esencial” (p. 402); y para evitar aquello destaca en varios de sus apartes que “las tres secciones más fundamentales de la educación literaria son -leer, escribir y contar-” (p. 402), cuyo beneficio trasciende al bien general: “Ahora bien, el estado deriva una

ventaja considerable de esa educación. Cuando más instruida está la gente menos es engañada por los espejismos del fanatismo y la superstición, que con frecuencia dan lugar a terribles perturbaciones entre las naciones ignorantes.” (p. 402)

Por consiguiente, para Smith (1776), la educación básica debe ser garantizada antes de la edad laboral y debe estar garantizada por parte del Estado, especialmente a los menos favorecidos:

Pero, aunque el pueblo llano en una sociedad civilizada no pueda tener tanta educación como la gente de rango y fortuna, las partes más fundamentales de la educación —leer, escribir y contar— pueden ser adquiridas en una etapa tan temprana de la vida que la mayoría de quienes se dedican a las ocupaciones más modestas tienen tiempo de aprenderlas antes de poder ser empleados en esas ocupaciones. Con un gasto muy pequeño el Estado puede facilitar, estimular e incluso imponer sobre la gran masa del pueblo la necesidad de adquirir esos elementos esenciales de la educación. (p. 401)

De la misma forma, el gasto de las instituciones educativas y de instrucción religiosa es evidentemente beneficioso para el conjunto de la sociedad y por ello podría sin ninguna injusticia ser sufragado por la contribución general de toda la sociedad. Sin embargo, este gasto podría ser totalmente financiado, quizás con igual propiedad e incluso con alguna ventaja, por aquellos que reciben el beneficio inmediato de esa educación y esa instrucción, o por la contribución voluntaria de aquellos que piensan que las necesitan. (p. 412)

Para Escibano (1992), la educación básica:

Constituye una etapa vital, porque permite establecer los cimientos sólidos de lo que será, durante la vida, un proceso continuo de educación. Por esta razón fundamental, los objetivos de la enseñanza en la educación básica son de una importancia esencial para el

desenvolvimiento de todos los niños y adolescentes. En este sentido, afirma Zabalza (1969) que el cometido de la escuela básica es sentar las bases, y valga la redundancia, socioafectivas y cognitivas necesarias para el progreso de los alumnos en aprendizajes cada vez más complejos e implicativos. (p.16)

Además, tiene como misión “dar a un individuo una formación y una instrucción o enseñanza básica que él pueda disponer de conocimientos, actitudes y aptitudes de base que le aseguren un aprendizaje eficiente en toda situación nueva o cambiante” (p. 40), y acoge la óptica del Consejo de Europa (1988, como se cita en Escribano, 1992):

La educación básica o fundamental significa al menos la adquisición de todas las aptitudes necesarias para la vida, seguidas de un equipamiento de base a nivel del pensamiento de la persona. Por una parte, el “saber” que se ajusta más, a conocimientos de fenómenos esenciales de la vida y de la sociedad (y de sus interrelaciones) que a conocimientos puntuales y memorísticos. El “saber-hacer” compone igualmente este equipamiento, no sobre la forma de técnicas de aplicación específicas, sino sobre la forma de estrategias de pensamiento, de resolución de problemas y de técnicas de comunicación, de trabajo en grupo y de aprendizaje. Y, por último, el “saber-ser” en igualdad de condiciones, sobre la forma de actitudes adaptadas a las realidades, al medio ambiente, a la sociedad, al Estado, a la tecnología y a sí mismo. (p. 40)

Adicionalmente, es valioso mencionar a García (1988), citado por Escribano (1992), quien manifiesta que la educación básica es brindada en periodos de tiempo que varían de un país a otro y que está conformada por la educación primaria y la educación secundaria. También menciona que, en estas dos etapas, entre otros aspectos, el interés se centra en “un cultivo mucho más intenso

y evaluable de las denominadas destrezas básicas (lectura, escritura y cálculo, especialmente)” (p. 43).

Ahora bien, los compromisos inmersos en el indicador 4.1.1 corresponden a dos elementos únicos: el desarrollo de competencias mínimas en lenguaje y matemáticas en el nivel educativo de Básica (primaria y secundaria). Su importancia consiste, de un lado, en la edad en que se desarrolla el nivel de Básica (6 a 15 años) y, de otra parte, la relevancia que tienen estas dos asignaturas toda vez que son consideradas las áreas de transversalidad a todos los demás núcleos del conocimiento y la vida cotidiana, razón que convierte este indicador en el eje central en que un país y una comunidad logra superar el analfabetismo y cimentar las bases que aumentan las probabilidades de que los adolescentes continúen el proceso educativo a niveles avanzados, lo que a su vez potencia la cualificación del capital humano como elemento esencial para el avanzar en el desarrollo sociales y económicos.

Con el ánimo de precisar un poco más en la relevancia del indicador ODS 4.1.1, resulta procedente traer a colación el concepto de competencia matemática y lectora. Por tratarse de un indicador universal adoptado por todos los países involucrados en la Agenda 2030, se tomó en este documento el concepto internacional de la OCDE que, de igual manera, está alineado con el que se trabaja en el Ministerio de Educación Nacional.

Competencia lectora

La competencia lectora es la capacidad de un individuo de entender y utilizar textos escritos, reflexionar sobre ellos y relacionarse con los mismos, para alcanzar sus objetivos, desarrollar su conocimiento y potencial, y participar en la sociedad. Además de la decodificación y la comprensión literal, la competencia lectora también implica la lectura,

la interpretación y la reflexión, y la capacidad de utilizar la lectura para alcanzar los propios objetivos en la vida.

Competencia Matemática

La competencia matemática es la capacidad de un individuo para formular, emplear e interpretar las matemáticas en contextos variados. Incluye el razonamiento matemático y la utilización de conceptos, procedimientos, verdades y herramientas matemáticas para describir, explicar y predecir fenómenos. Ayuda a los individuos a reconocer el papel que las matemáticas desempeñan en el mundo, a hacer juicios bien fundados y a tomar decisiones necesarias para los ciudadanos reflexivos, comprometidos y constructivos. La competencia matemática se relaciona con un uso más amplio y funcional de las matemáticas; su dominio incluye la capacidad de reconocer y formular problemas matemáticos en diversas situaciones. (OCDE, 2010, p. 24)

2.3.2 Teoría de las necesidades

Pasando a una mira más actual y en sintonía con el enfoque de desarrollo humano impreso en el objetivo de la investigación, es pertinente fundar y tener presente en el proceso de estudio los aportes de la filósofa Martha Nussbaum quien se ha desempeñado como docente titular de la universidad de Chicago y entre sus labores más importantes se encuentra el de coordinadora del estudio de los problemas económicos y culturales de la India, para el Instituto Mundial de Investigaciones del Desarrollo Económico en Helsinki. En el año 2012 obtuvo el reconocimiento del Premio Príncipe de Asturias de las Ciencias Sociales.

Desde el año 2002, con la obra “Las mujeres y el desarrollo humano”, y posteriormente con el libro de “Las fronteras de la justicia” en el 2007, desarrolló el enfoque denominado

Capacidades Centrales consideradas elementos fundamentales para la elaboración de las políticas públicas de aquellas naciones que realmente deseen brindar a sus ciudadanos la dignidad humana que catapulte el verdadero desarrollo social.

A esta bibliografía se suma, en 2012, su gran obra “Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano”; en este texto profundiza y detalla elementos que para nada son nuevos, sino que, por el contrario, se convierten en el desglose y precisión de los puntos en común y las diferencias de su trabajo con el enfoque planteado por Amartya Sen. En esta obra, Nussbaum (2012), a diferencia de sus anteriores documentos y los aportes de Sen, se hace explícito y ejemplifica el listado de las dimensiones sobre las que considera los gobiernos deben construir justicia social, pero además critica los modelos estadísticos estandarizados que se fundamentan en el promedio económico para medir de progreso de los países.

A continuación, se relacionan algunos de los aportes de la obra “Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano”, considerados de mayor relevancia para el objeto de la tesis.

Para Nussbaum (2012), la agenda y la ejecución de las políticas públicas de las naciones deben tener presente que no es suficiente responder al cumplimiento de indicadores financieros estandarizados promedio con el que se mide de manera comparativa el éxito de un país, sino que estas deben tener como punto de partida la diversidad de los individuos, los contextos y la libertad del ser en los que cada uno de ellos hace vida y contribuye al bienestar propio y comunitario. Al respecto, señala que “el enfoque del PIB y los demás enfoques basados en un promedio nacional no prestan atención a la distribución y otorgan notas altas a países que contienen enormes desigualdades, dando con ello a entender que estos van por buen camino” (p. 70), afirmación que, entre otras, es argumentada a través de los estudios de Dréze y Sen (s.f.), como se cita en

Nussbaum, (2012), quienes dicen “que el aumento del crecimiento económico no mejora automáticamente la calidad de vida en ámbitos importantes como el de la salud y la educación” (p. 68).

En su teoría “Enfoque de las capacidades” plantea diez dimensiones para el desarrollo humano, llamadas “Capacidades centrales” y las define “provisionalmente como una aproximación particular a la evaluación de la calidad de vida y a la teorización sobre la justicia social básica” (p. 38), las cuales sirven para evaluar el cumplimiento y desarrollo de los países por medio de la respuesta a la pregunta “¿qué es capaz de hacer y de ser cada persona?” (p. 38).

Las capacidades centrales deben convertirse en el objetivo principal de cualquier gobierno, procurando en un orden político aceptable que todos los ciudadanos superen el umbral del siguiente decenio de capacidades: “la vida, salud física, integridad física, sentidos imaginación y pensamiento, emociones, razón práctica, afiliación, otras especies y control sobre el propio entorno político y material” (Nussbaum, 2012, p. 53).

Estas capacidades básicas o centrales cobran relevancia en la medida en que se cumpla la meta de:

Establecer unos principios políticos que puedan servir de fundamento para el derecho constitucional y las políticas públicas en una nación que aspire a la justicia social (o proponer unos objetivos para la comunidad de naciones), la selección adquiere una importancia primordial. (Nussbaum, 2012, p. 49)

En este sentido, la dignidad toma importancia cuando de ella se “desprende necesariamente la elección de políticas que protejan y apoyen la *agencia* (la capacidad de acción del individuo) en

vez de otras que infantilicen a las personas y las traten como receptoras pasivas de prestaciones” (Nussbaum, 2012, p. 50). Para la autora, en términos generales, el enfoque de capacidades “se centra en la protección de ámbitos de libertad tan cruciales que su supresión hace que la vida no sea humanamente digna” (Nussbaum, 2012, p. 52).

La educación ha sido un elemento central de la teoría en mención, y se enmarca en la capacidad de Sentidos, imaginación y pensamiento:

Poder utilizar los sentidos, la imaginación, el pensamiento y el razonamiento, y hacerlo de un modo «verdaderamente humano», un modo formado y cultivado por una educación adecuada que incluya (aunque ni mucho menos esté limitada a) la alfabetización y la formación matemática y científica básica. Poder usar la propia mente en condiciones protegidas por las garantías de la libertad de expresión política y artística, y por la libertad de práctica religiosa. Poder disfrutar de experiencias placenteras y evitar el dolor no beneficioso. (Nussbaum, 2012, p. 53)

También señala que:

La educación forma las aptitudes ya existentes en las personas y las transforma en capacidades internas¹³ desarrolladas de muchas clases. Esta formación es valiosa en sí misma, pero también es una fuente de satisfacción para toda la vida. Ejerce asimismo una función capital para el desarrollo y la ejercitación de otras muchas capacidades humanas: es pues un «funcionamiento fértil» de suma importancia para abordar los problemas de la desventaja y la desigualdad. Las personas que han recibido una educación (aunque sólo sea

¹³ Aquel equipamiento innato de cada persona: se trata más bien de rasgos y aptitudes entrenadas y desarrolladas, en muchos casos, en interacción con el entorno social, económico, familiar y político. Nussbaum, (2012, p. 41)

básica) disfrutan de opciones mucho mejores de empleo, de participación política y de interacción productiva con otras personas de la sociedad, tanto a nivel local como nacional e, incluso, global. (Nussbaum, 2012, p. 181)

El disfrute de cada una de las capacidades debe estar acompañado de libertad de elección y funcionamiento para el goce pleno de cada una ellas por parte de cada ser humano. Sin embargo, como en el caso de otros grupos de personas con condiciones especiales, los niños no gozan de total libertad y por el contrario considera que en ellos el Estado debe limitar la libertad de elección: “la de los niños es, evidentemente una situación distinta: exigirles ciertas formas de funcionamiento (como, por ejemplo, la educación obligatoria) es defendible como preludeo necesario de la capacidad humana” (p. 46). Además, conceptúa sobre la obligatoriedad de la educación básica:

La educación es un factor tan capital a la hora de abrir las puertas de una amplia diversidad de capacidades adultas que convertirla en obligatoria durante la infancia es una medida justificada por la espectacular expansión de capacidades que propicia en momentos posteriores de la vida. En lo que a los niños y las niñas respecta, pues, el compromiso del Estado con las capacidades futuras de sus ciudadanos y ciudadanas, unido a su destacado interés en contar con una ciudadanía informada y capaz, justifica un enfoque gubernamental agresivo que convierta la educación primaria y secundaria en obligatoria (al menos, hasta los 16 años de edad), y que propicie amplios apoyos y estímulos a la educación superior. (Nussbaum, 2012, p. 185)

Pese a lo anterior, en ocasiones, la vida práctica ubica al individuo o al núcleo familiar en escenarios de “elección trágica” en los que se ven obligados a sacrificar el disfrute de una o varias

capacidades centrales para amparar o asegurar alguna necesidad de supervivencia. Resolver este tipo de dilemas recae en la capacidad y creatividad de los gobiernos, quienes deben crear estrategias y programas de intervención que respondan a las situaciones que las sociedades, sin importar si son ricas o pobres, no estén obligadas a renunciar a un nivel de vida digno, toda vez que la lista de capacidades no obedecen a una escala o jerarquía que generen entre si prerequisites; todo lo contrario, cada una de ellas son esencia que integra el bienestar permanente, porque además cada una de estas son el fundamento de otra, por más obvio que parezca.

Para Nussbaum (2012), “existe un enlace conceptual entre las capacidades centrales y los gobiernos” (p. 85), y enfatiza:

Para que una nación sea justa (aunque solo sea mínimamente), un gobierno ha de responsabilizarse de la presencia de las diez capacidades de mi lista entre sus habitantes. (Obviamente, los gobiernos pueden delegar una parte de esa labor en entidades privadas, pero, en última instancia, es en los Estados - o, lo que es lo mismo, en la estructura política básica de la sociedad- en los que recae la responsabilidad final de garantizar las capacidades). (p. 85)

2.3.3 Nuevo institucionalismo

En la obra “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, el Nobel Douglass C. North (1993) define y resalta la importancia de las instituciones:

Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o

económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. (North, 1993, p. 4)

El enfoque NI, al que le anteceden diversas teorías que le fundamentan y sobre las que ha desarrollado sus postulados, señalan que “la principal convergencia entre Veblen, North y Williamson se encuentra en reconocer la importancia de las instituciones en el contexto económico” (Canales y Mercado, 2011, p. 87). Veblen criticó la escuela clásica y “quería tirar abajo toda la estructura y reconstruir una ciencia social unificada basada en la economía, la antropología, la sociología, la psicología y la historia” (Landreth y Colander, 2006, p. 329).

De modo especial, los trabajos de Simón, James G. March, Richard M. Cyert, Michael D. Cohen y Johan P. Olsen en el campo de la teoría de organizaciones, así como los de Theda Skocpol y otros, en el ámbito de la historia, contribuyeron a sentar las bases del NI en Ciencia Política. El nombre de este nuevo enfoque fue popularizado por March y Olsen en 1984. De esta manera, el tema de las instituciones políticas comenzó a cobrar fuerza en el ámbito no solo de la Ciencia Política, sino en el de todas las ciencias sociales (Torres, 2015, p. 120).

De acuerdo con la teoría neo institucional de la economía, el subdesarrollo es resultado del fracaso del Estado para proporcionar las estructuras de mando necesarias para garantizar las instituciones que apuntalan el desarrollo de los pueblos. (Vargas, 2006, p. 44)

En este sentido, DiMaggio y Powell (1999), señalan que:

El propósito clave del análisis institucional no es exponer la ineficiencia de las prácticas institucionales ni celebrar la no optimización de los acuerdos institucionales (...). El punto no es discernir si las instituciones son eficientes, sino llegar a explicaciones sólidas de cómo las instituciones incorporan las experiencias históricas en sus reglas y lógicas organizativas. (p. 74)

Asociado al rol que desempeñan las instituciones en el progreso y bienestar de la población local y de los países, son diversos los autores que han considerado que dicha responsabilidad no recae exclusivamente en estos, sino que, por el contrario, existen factores sociales exógenos que rebosan la capacidad o el control institucional, entre los que se mencionan los de carácter cultural, geográfico y el conocimiento.

Sin embargo, Acemoglu y Robinson (2012) han desarrollado su hipótesis a través del análisis mundial comparativo del cual describen desde la óptica económica, política, social, geográfica, religiosa e histórica las condiciones vivenciales que consideran son las causas por las cuales diferentes países, territorios y localidades no logran el bienestar y la prosperidad que otros gozan a pesar de compartir características similares. En esta obra concluyen lo siguiente:

La hipótesis de la ignorancia difiere de las hipótesis de la geografía y la cultura en que aporta una sugerencia fácil sobre cómo «resolver» el problema de la pobreza. Si la ignorancia nos ha llevado hasta aquí, los gobernantes y los diseñadores de políticas ilustrados e informados nos pueden sacar del atolladero. Deberíamos ser capaces de crear prosperidad proporcionando el asesoramiento adecuado y convenciendo a los políticos de lo que es una buena economía. Sin embargo, la experiencia de Busia hace hincapié en que el obstáculo principal para la adopción de políticas que reducirían los fallos del mercado y

fomentarían el crecimiento económico no es la ignorancia de los políticos, sino los incentivos y los límites a los que se enfrentan desde las instituciones políticas y económicas de sus sociedades. (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 73)

Además, los mencionados autores precisan: “No es la situación geográfica, ni la cultura ni la ignorancia de sus ciudadanos o de sus políticos lo que mantiene pobre al país, sino sus instituciones económicas extractivas” (p. 65); y contraponen que el elemento más importante para el éxito de la acción de una sociedad es rol que desempeñan las instituciones, en especial las políticas: “Es el proceso político lo que determina bajo qué instituciones económicas se vivirá y son las instituciones políticas las que determinan cómo funciona este proceso” (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 49). En este sentido, concluyen que:

Las instituciones políticas y económicas que, en última instancia, son elegidas por la sociedad, pueden ser inclusivas y fomentar el crecimiento económico o pueden ser extractivas y convertirse en impedimentos para el desarrollo económico. Los países fracasan cuando tienen instituciones económicas extractivas, apoyadas por instituciones políticas extractivas que impiden e incluso bloquean el crecimiento económico. Sin embargo, esto significa que la elección de las instituciones (es decir, la política de las instituciones) es crucial para nuestro esfuerzo por comprender las razones del éxito y el fracaso de los países. Tenemos que comprender por qué las políticas de algunas sociedades conducen a instituciones inclusivas que fomentan el desarrollo económico, mientras que las políticas de la amplia mayoría de las sociedades a lo largo de la historia han conducido, y todavía lo hacen, a instituciones extractivas que lo dificultan.” (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 89)

Este enfoque centra la mirada en las instituciones políticas como determinantes y en las instituciones económicas en las que finalmente se materializan estas dos, las cuales definen así:

Denominaremos instituciones políticas inclusivas a aquellas que están suficientemente centralizadas y que son pluralistas. Cuando falle alguna de estas condiciones, nos referiremos a ellas como instituciones políticas extractivas. Existe una fuerte sinergia entre las instituciones económicas y las políticas. Las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio de su poder. Las instituciones económicas a menudo están estructuradas por esta élite para extraer recursos del resto de la sociedad. Por lo tanto, las instituciones económicas extractivas acompañan de forma natural a las instituciones políticas extractivas. (p.87)

El desarrollo y la prosperidad económicos están asociados con instituciones económicas y políticas inclusivas, mientras que las instituciones extractivas normalmente conducen al estancamiento y la pobreza. No obstante, esto no implica que las instituciones extractivas no puedan generar nunca crecimiento ni que todas las instituciones extractivas se hayan creado igual. (p. 97)

Aunque las instituciones extractivas puedan generar algo de crecimiento, normalmente no generan un desarrollo económico sostenido. (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 99)

Capítulo 3. Política pública nacional y el Indicador ODS 4.1.1

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se convirtió en un compromiso intergubernamental en el que el ODS 4 “Educación de Calidad” ocupa un lugar trascendental e integrador, para el cual el consenso de países aprobó siete metas y tres medios con sus respectivos indicadores universales, que tienen como fundamento servir de guía a cada uno de los países miembros en la formulación pertinente de la política pública interna que requiere cada nación para alcanzar los resultados anhelados.

Adicionalmente, unifican criterios para facilitar el dialogo común entre los países y el favorecimiento de la medición, el seguimiento y la evaluación de los resultados individuales y colectivos, de modo que estos sean equiparables entre sí, ayudando a la consolidación de resultados intermedios al final del 2030 (UNESCO, 2016a). A este conjunto pertenece el indicador 4.1.1 que hace parte del tema abordado en este estudio.

La revisión de la influencia del gasto público en el cumplimiento del indicador ODS 4.1.1 en el departamento de Vichada, requiere una mirada crítica respecto al hilo conductor entre el propósito internacional asumido y lo concebido por Colombia a nivel nacional y por el ente territorial objeto de estudio. Y no es para menos, teniendo en cuenta que modificar la realidad requiere trazar el horizonte de mejoramiento que se pretende alcanzar en beneficio de la comunidad a intervenir, de modo que sirvan de guía para la disposición de esfuerzos financieros, administrativos y la eficiencia en la toma de decisiones gerenciales alineados con la transformación deseada.

Al respecto, este primer capítulo se centra en analizar la alineación de forma y fondo de los indicadores diseñados por parte del ejecutivo nacional y territorial (2016-2022), con el

compromiso del indicador universal ODS 4.1.1, teniendo en cuenta el enfoque teórico de las Capacidades Humanas de la filósofa Martha Nussbaum y la metodología del Departamento Nacional de Planeación.

3.1 Línea del tiempo

Si bien es cierto que en septiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó formalmente los 17 Objetivos de la Agenda 2030, es importante destacar, para el caso del ODS4, que técnicamente la unificación de términos y lineamientos tomo un poco más de dos años durante los cuales se surtieron varias etapas para consolidar el conjunto de criterios que son el derrotero actual de las naciones: en noviembre de 2015, los países adoptaron los principios y estrategias para la implementación del ODS4; en octubre de 2016, la UNESCO presentó a consideración el documento de metadatos de los indicadores estandarizados¹⁴ con la propuesta de los indicadores temáticos para el monitoreo del ODS4; y en julio de 2017, la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante Resolución 71/313, adoptó el marco de indicadores mundiales para los objetivos y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

A la par, en este periodo de tiempo Colombia realizó los preparativos tendientes a incluir en la agenda pública nacional el compromiso mundial de los ODS, entre los que está el de garantizar educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos sus habitantes, proceso que tardó tres años en crearse y ser adoptado como política pública. Inicialmente, en febrero de 2015, se creó la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel que tuvo como objeto el alistamiento y la efectiva implementación de los ODS a través de políticas públicas, planes, acciones y programas, con

¹⁴ Formulados por el Grupo Consultivo Técnico (TAG) integrado por expertos de los Estados Miembros, representado a todas las regiones, organizaciones de la sociedad civil y asociados internacionales (UNESCO, Informe de Monitoreo Global EFA, OCDE, UNICEF y el Banco Mundial). El Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) presidió el grupo y ha proveído su secretaría. (UNESCO, 2016b, p. 2)

planificación prospectiva; y el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de estos objetivos, con sus respectivas metas (Decreto 280 de 2015). Posteriormente, en marzo de 2018, el Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia aprobó el CONPES 3918 que definió los lineamientos, metas, acciones, y estrategias para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en el territorio colombiano.

Así las cosas, es procedente decir que hasta inicios de 2018 el Gobierno nacional estableció formalmente la política pública y las líneas macro para la implementación de los ODS. Para el tema puntual de estudio, el indicador ODS 4.1.1, fue adoptado por el CONPES 3918/2018 a través de la meta nacional 4.1 conformada por cuatro indicadores. En otras palabras, Colombia, en el 2022, cumplió cuatro años de haber iniciado la ejecución del logro del indicador ODS 4.1.1, dato que fue relevante en el análisis realizado, toda vez que ello permitió definir con objetividad los mandatos constitucionales en los que se revisaron los esfuerzos gubernamentales y los resultados obtenidos.

3.2 Metodología para el análisis

Antes de continuar, resulta relevante adoptar el significado de política pública que direcciona el análisis realizado. Espinoza (2009), recopila el aporte de varios teóricos y señala:

El concepto de política pública, a su vez, ha sido lucidamente definido por varios autores (Dunn, 1994; Fischer, Miller & Sydney, 2007; Jenkins, 1978; Parsons, 1995) quienes coinciden en señalar que el concepto en cuestión ha de ser entendido como un conjunto de decisiones interrelacionadas que son adoptadas por un actor o grupos de actores políticos que involucran la definición de metas y medios para su logro en el marco de una situación particular. En palabras de Dunn (1994: 70), las políticas públicas son un conjunto de

opciones colectivas interdependientes que se asocian a decisiones que adoptan los gobiernos y sus representantes y que se formulan en áreas tales como: defensa, salud, educación, bienestar, previsión social, entre otras. (p. 3)

Concepción semejante a la declarada por Roth (2010), cuando manifiesta que: “De forma teórica, podemos decir que la lógica sería que la política, en un sentido estrecho, es la orientación estratégica acerca de cómo abordar un problema público (...)” (p. 9).

De ahí que para buscar el bienestar social que promueven los ODS, el Estado requirió de la formalización de la voluntad política en los instrumentos administrativos para su adopción de modo que garantizará el fundamento jurídico, el marco de acción, la planeación y orientación del gasto público que debe darse coherentemente en todos los niveles de la administración pública, tal como lo exalta el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Los ODS son objetivos deseables en cuanto promueven, desde diferentes enfoques, el desarrollo de las personas, así como el del entorno construido y el natural. Innovan en cuanto a la inclusión transversal del concepto de sostenibilidad, como también de su territorialización. En efecto, si bien los ODS corresponden a objetivos globales, su logro depende de la habilidad de volverlos realidad en las ciudades, regiones y municipios. Es a esta escala que se deben definir objetivos y metas, medios de implementación, así como el uso de indicadores para definir tanto las líneas de base como el monitoreo de su progreso. (CONPES, 2018, p. 44)

En Colombia, las decisiones de políticas públicas son aprobadas por el Consejo Nacional de Política Pública Económica y Social mediante los denominados documentos CONPES de Política, en los que se establecen los lineamientos de estas y se formulan las

acciones que responden a problemáticas identificadas por uno o varios sectores de ámbito nacional o regional. La proyección de estos documentos de política cumple con una estructura institucional preestablecida de tal forma que garantizan todos los elementos necesarios para su adecuada implementación, entre los cuales se destaca el Plan de Acción, que contiene entre otros los Indicadores de Cumplimiento (tipo, nombre, meta y fórmula de cálculo) acompañados del tiempo de ejecución o logro de los mismos. (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2021, p. 6)

Los indicadores hacen parte fundamental del proceso administrativo público por cuanto fundamentan la toma de decisiones administrativas y presupuestales de las entidades. El DNP, entidad eminentemente técnica que impulsa la implantación estratégica y se encarga del diseño, la orientación y la evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y la asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno en los campos social, económico y ambiental (DNP, 2023), define los indicadores como la representación cuantitativa que permite verificar objetivamente en cualquier momento el logro de un objetivo, los cuales, en el marco de la administración pública, pueden corresponder a una política, programa o proyecto, permitiendo determinar los resultados de las intervenciones públicas y valorar su desempeño en cuanto este se contrasta con el valor fijado en la meta u objetivo al que pertenece; por consiguiente, los indicadores no puede formularse de manera desarticulada ni fuera de contexto (DNP, 2009, p. 7).

Si bien es cierto que la política pública abarca el accionar de todos los autores institucionales jerárquicos del gobierno del país, que para el caso del sector educativo inicia desde el ejecutivo de orden nacional hasta los establecimientos educativos de cada territorio, el análisis de este capítulo se centra en los documentos de gestión pública (CONPES y Plan de Desarrollo

Departamental) en los que el nivel central y descentralizado trazaron la misión y el horizonte de mejoramiento que guio las acciones y estrategias de la gestión gubernamental territorial.

Por toda la importancia que tiene lo anteriormente expuesto, se realizó una mirada general acerca del hilo conductor entre los indicadores establecidos en la política pública nacional CONPES 3918 de 2018 y los de los Planes de desarrollo departamental de Vichada con respecto a lo planteado en el indicador ODS 4.1.1, con lo que se obtuvo una visión del direccionamiento nacional y el enfoque que durante el periodo 2018 a 2022 tuvieron las administraciones territoriales para el logro del desarrollo de las capacidades lectora y matemática de los niñas, niños y adolescentes de Educación Básica.

Para la validación técnica de los indicadores gubernamentales, se tuvieron en cuenta las condiciones generales enmarcadas en los criterios, las cualidades y la tipología que estos idealmente deben cumplir según la Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores del DNP (2009).

Los criterios son tres: posibilidad de medición, coherencia y pertinencia. El criterio de posibilidad de medición hace referencia a la expresión numérica que permite evaluar y comparar en el tiempo el éxito o fracaso de las metas u objetivos estratégicos y metas, orienta la definición de los métodos y fuentes de recolección de los datos necesarios para el cálculo cuantitativo del avance y resultados finales. El criterio de coherencia consiste en que la estructuración de las variables utilizadas en los indicadores nacionales guarde relación directa e hilo conductor con el indicador ODS 4.1.1. por ser este el punto referente de la intervención a realizar; y el criterio de pertinencia, a través del cual se determina si los indicadores nacionales están o estuvieron

enfocados en el problema del contexto nacional y territorial y si estos guardan relación con el efecto de bienestar que se busca lograr al año 2030.

Las cualidades corresponden a cada una de las variables definidas en la metodología CREMA desarrollada por el Banco Mundial en el Manual para Gestores del Desarrollo¹⁵, la cual recomienda utilizar el DNP (2009). El cumplimiento de estas cualidades tiene un gran valor por cuanto de manera interrelacionada son las que permiten que los indicadores cumplan con los criterios antes mencionados.

El Manual para Gestores del Desarrollo, define que:

La “CREMA” de la selección de indicadores adecuados de desempeño consiste en un conjunto de criterios para ayudar a desarrollar indicadores para un proyecto, programas o políticas específicas (Schiavo-Campo 1999, p85). (...) cuanto más precisos y coherentes sean los indicadores, tanto más preciso va a ser el enfoque de las estrategias de medición. Si no se cumple alguno de estos cinco criterios, los indicadores formales de desempeño se van a ver afectados y van a ser menos útiles.

Claro: Preciso e inequívoco

Relevante: Apropiado al tema en cuestión

Económico: Disponible a un costo razonable

Mesurable: Se aviene a validación independiente

Adecuado: Ofrece una base suficiente para estimar el desempeño (Kusek y Rist, 2005, p. 89).

¹⁵ (Kusek & Rist, 2005)

En la Tabla 1 se relacionan las cualidades CREMA asociadas a cada uno de los tres criterios, y la valoración a utilizar.

Tabla 1. *Escala de valoración de la metodología CREMA*

Criterio	Cualidad asociada	Valoración de cumplimiento
Medición	Económico	Si = Cuando cumple con todas las cualidades asociadas. No = Cuando no cumple con ninguna de las cualidades asociadas. Parcialmente = Cuando alguna de las cualidades asociadas se cumple y la otra no.
Coherencia	Relevante y Mesurable	
Pertinencia	Claro y Adecuado	

Nota. Elaborado a partir de Kusek y Rist, 2005. La ponderación de la valoración de cumplimiento es Creación propia y aplica para cualquier criterio o cualidad asociada.

En la Tabla 2 se encuentran las preguntas asociadas a cada Cualidad CREMA, a través de las cuales se validaron los indicadores nacionales y territoriales, para establecer la calidad de la proyección del propósito del indicador ODS 4.1.1 para el año 2030. A las respuestas de las preguntas se les asignaron los puntajes de uno (1) en caso de ser positiva y de cero (0) de ser negativa, cuyo rango de sumatoria total es de cero a cinco, donde cero (0) indica que la calidad del diseño del indicador es muy baja y cinco (5) es de gran calidad.

Tabla 2. *Preguntas asociadas a las cualidades CREMA*

Cualidad	Pregunta Relacionada	Calificación	
		Respuesta	
Claro	¿El indicador se enfoca en la necesidad o problema de las competencias académicas de Educación Básica del país (matemáticas y lenguaje)?	+	-
Relevante	¿Es el indicador un reflejo del cambio aceptado en el indicador ODS 4.1.1?	1	0
Económico	¿Los datos que mide el indicador son de fácil acceso, prácticos, evaluables y numéricos?		

Mesurable	¿Las variables del indicador facilitan la consolidación de los avances y los resultados a nivel nacional e internacional respecto al indicador ODS 4.1.1?		
Adecuado	¿El indicador expresa desafíos que orienten la toma de decisiones de la gerencia pública para superar la desigualdad e inequidad educativa nacional y territorial?		

Nota. Elaboración propia.

Adicionalmente, se identificó la tipología del indicador utilizado en el diseño de la política pública nacional y territorial, teniendo presente que para lograr cambios sociales de fondo los autores recomiendan medir los efectos de las intervenciones estatales en lugar de proyectar los esfuerzos para medir insumos y productos, debido a que son los efectos los que realmente demuestran las transformaciones alcanzadas, y para ello es necesario el uso de indicadores de desempeño, idea que igualmente es adoptada por el DNP (2009) cuando precisa el concepto de los tres tipos¹⁶ de indicadores generalmente usados.

Para recopilar la aplicación de la metodología planteada anteriormente, se adaptó el instrumento propuesto por el United Nations Development Programme - UNDP en 2002, el cual es sugerido por el Departamento Nacional de Planeación, dando como resultado la Tabla 3 en la que se visualiza el nivel de alineación que tienen los documentos de planeación para la gestión pública del país¹⁷ respecto al problema social a superar con el indicador mundial ODS 4.1.1.

¹⁶ Gestión: cuantifica los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones; y mide la cantidad de acciones, procesos, procedimientos y operaciones realizadas durante la etapa de implementación.

Producto: cuantifica los bienes y servicios (intermedios o finales) producidos y/o provisionados a partir de una determinada intervención, así como los cambios generados por ésta que son pertinente para el logro de efectos directos.

Efecto: mide los cambios resultantes en el bienestar de la población objetivo de la intervención como consecuencia (directa o indirecta) de la entrega de productos. (DNP, 2009, p.13)

¹⁷ CONPES 3918/2018, planes de desarrollo departamental 2016-2019 y 2020-2023.

Tabla 3. Resultado de la valoración del diseño de los indicadores nacionales y territoriales respecto al indicador mundial ODS 4.1.1

Indicador ODS 4.1.1												
Proporción de niños, niñas y adolescentes que: <i>a)</i> en los cursos segundo y tercero, <i>b)</i> al final de la enseñanza primaria y <i>c)</i> al final de la enseñanza secundaria inferior, han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en <i>i)</i> lectura y <i>ii)</i> matemáticas, desglosada por sexo.												
Nivel Rama Ejecutiva	Fuente	Indicador	Calificación de las cualidades					Puntaje total	Cumplimiento de Criterios			Tipo de Indicador
			C	R	E	M	A		M	C	P	
Nacional	CONPES 3918 de 2018	4.1 Porcentaje de estudiantes que se encuentran en nivel de desempeño satisfactorio y avanzado en las pruebas SABER 5 Lenguaje 44,50 % y Matemáticas 38,10 %; SABER 9 Lenguaje 44,5 0 % y Matemáticas 29,70 %.	1	0	1	0	0	1	1	No	Parcial	Efecto
Departamental	PDD participativo “Construyamos Vichada” 2016-2019	Mejorar el componente de progreso ISCE ¹⁸ en 0,53 (Primaria), 0,64 (Secundaria), 0,91 (Media).	1	0	1	0	0	2	1	No	Parcial	Efecto

¹⁸ El Índice Sintético de la Calidad Educativa -ISCE- es un indicador numérico que se enmarca entre la escala de 1 a 10 el cual es entregado por cada nivel educativo (primaria, secundaria y media) a todos los Establecimientos Educativos -EE- del país desde el año 2015. Este índice es calculado por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES- a partir de los resultados de las pruebas Saber y la eficiencia interna de los EE, y es divulgado por el Ministerio de Educación Nacional -MEN-. Está conformado por cuatro componentes. Desempeño, Progreso, Eficiencia y Ambiente Escolar.

- **Desempeño escolar (40 %):** Muestra el estado de los aprendizajes de los estudiantes de acuerdo con los resultados de la última aplicación de las pruebas Saber de Lenguaje y Matemáticas.
- **Progreso (40 %):** Refleja el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes en las últimas dos aplicaciones de las pruebas Saber de Lenguaje y Matemáticas de cada Establecimiento Educativo.
- **Eficiencia (10 %):** Se trata de la tasa de aprobación escolar de la última cohorte. Los resultados se toman de SIMAT.
- **Ambiente escolar (10 %):** Refleja la percepción de los estudiantes sobre el ambiente en el que aprenden y sobre el compromiso de sus docentes. Los resultados se toman de la última aplicación del cuestionario de contexto (Factores Asociados). (Ministerio de Educación Nacional, 2022a, s.p.)

	PDD “Trabajo para todo Vichada” 2020-2023	Sin indicador relacionado con mejoramiento de aprendizajes de lectura y matemáticas de los estudiantes del nivel de Básica.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Gestión
--	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---------

Nota. Adaptación propia a partir de la estructura tomada del UNDP (2002), recomendada por DNP (2009).

3.3 Articulación de la Política Nacional y el Indicador ODS 4.1.1

En el análisis realizado se observó que el indicador trazado por Colombia en la política pública CONPES 3918 de 2018, cumple con el criterio de Medición, cumple parcialmente criterios de Pertinencia y no cumple con los criterios de Coherencia; situación que, a juicio de la valoración ejecutada, refleja profundas debilidades en la formulación los indicadores CONPES 4.1.

3.3.1 Criterio de medición

Si bien los indicadores CONPES 4.1 definieron una fuente única nacional como es el caso de las pruebas SABER 359¹⁹, facilitando que la información sea de acceso (prácticos, evaluables y numéricos), estos dejan en evidencia tres debilidades del CONPES 3818/2018.

Primera: Dejó por fuera la medición temprana correspondiente a identificar los avances en el grado escolar intermedio de Básica Primaria (3°), desconociendo que el indicador del ODS 4.1.1 establece la condición de la evaluación de avance que debe darse en los grados 2° o 3°. Y es que la evaluación temprana permite la identificación de fortalezas y debilidades para la corrección de vacíos en el proceso educativo, lo cual es decisivo en el progreso de los aprendizajes graduales que deben adquirir los estudiantes en la medida en que avanza en niveles de conocimiento más complejos de las competencias académicas en cuestión, porque ello está asociado a condiciones propedéuticas relacionadas a la madurez cognitiva de los alumnos; por esta razón, las

¹⁹ Son evaluaciones externas estandarizadas aplicadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-, las cuales evalúan el desempeño alcanzado por los estudiantes según las competencias básicas definidas por el Ministerio de Educación Nacional. Estas pruebas evalúan los desempeños desarrollados por los estudiantes al final de los ciclos de los niveles educativos de la educación básica y media. Saber 3° y 5° en la básica primaria, Saber 9° en el cierre de la educación básica secundaria, y Saber 11° al término de la educación media. (MEN, 2022c, s.p.)

competencias de matemáticas y de lenguaje se encuentran diseñadas en coherencia vertical, de forma que se logre la suma de los aprendizajes esperados.

En consecuencia, los estudiantes tienden a conservar su desenvolvimiento académico año tras año por las debilidades o las fortalezas de las habilidades que van pasando de grado a grado: quien inicia con bajos aprendizajes, la inclinación es a no tener oportunidades de mejora a menos que se realice una intervención integral fuerte en ellos; mientras que quienes adquieren plenamente los aprendizajes diseñados para cada grado, la tendencia es que su desempeño académico se mantenga (MEN, 2006).

La trascendencia del comportamiento del desempeño académico durante la formación Básica y Media es tal que incluso brinda una idea anticipada acerca de las oportunidades de acceso y permanencia que tendrán los estudiantes en la educación superior. Así lo identificó la revisión de las características de los estudiantes que lograron ser aceptados en la universidad pública nacional, notando que quienes pasaban las evaluaciones de ingreso eran, en su orden, los estudiantes del sector privado y, seguidamente, los estudiantes del sector oficial que habían tenido buenos resultados en el examen SABER 11 (Sarmiento et al., 2000).

Pese a la anterior debilidad del CONPES 3918/2018, en la práctica, el Ministerio de Educación Nacional a través del ICFES ha evaluado el progreso en lectura y matemáticas de la población escolar del grado tercero. Situación que revela incoherencia entre lo proyectado en la política pública y lo ejecutado gubernamentalmente.

Segunda: Como se detalla en el comparativo de la Tabla 4, los porcentajes de mejoramiento de resultados académicos SABER proyectados para el 2030 en los indicadores CONPES 4.1 del 2018, ya se habían logrado o estaban muy cerca de lograrse según los resultados de las pruebas SABER 359 de 2017 y 2012, lo que quiere decir que la proyección nacional fue poco ambiciosa.

Este escenario puede ser atribuible al hecho de que la línea base tomada en el CONPES 3918/2018 corresponde a datos del año 2015, a pesar de que la fecha de elaboración y firma del mismo fue tres años después.

Tabla 4. Comparativo de la meta del CONPES 3918 de 2018 y los resultados de la Pruebas SABER 359

Área	Grado	% de estudiantes SABER (Satisfactorio + Avanzado)		
		CONPES 3918 Proyección año 2030	Resultados año 2017	Resultados año 2022
Lenguaje	5°	44,5	43,0	49,0
	9°	44,5	48,0	40,0
Matemáticas	5°	38,1	28,0	30,0
	9°	29,7	26,0	26,0

Nota. Elaboración propia con datos del *Informe de Resultados Históricas Prueba SABER - ETC Vichada*, por Ministerio de Educación Nacional, 2021; y del *Boletín de Resultados Prueba SABER 3°, 5° y 9° Región Llanos*, por Ministerio de Educación Nacional, 2022b.

Tercera: Como puede observarse en la Tabla 5, el porcentaje de estudiantes tomados como línea base de los indicadores CONPES 4.1 están 5 puntos porcentuales por debajo del reporte oficial del ICFES y el Ministerio de Educación Nacional.

Tabla 5. Diferencia entre la meta del CONPES 3918 de 2018 y el reporte ICFES

Resultados de las Pruebas SABER del año 2015	Lenguaje		Matemáticas	
	5°	9°	5°	9°
Línea Base CONPES 3918/2018	33,5 %	34,0 %	28,3 %	18,8 %
Informe ICFES	39,0 %	39,0 %	34,0 %	24,0 %
Diferencia entre CONPES 3918 e ICFES	5,5 %	5,0 %	5,7 %	5,2 %

Nota. Elaboración propia con datos del *CONPES 3918/2018*, por Departamento Nacional de Planeación, 2018; y del *Informe Histórico de Entidad Territorial Certificada*, por Ministerio de Educación Nacional, 2021).

El criterio de Pertinencia fue asociado a dos preguntas, de las cuales es positiva la respuesta de la primera de ellas porque los indicadores CONPES 4.1 están enfocados en la valoración de las competencias de lenguaje y matemáticas, tal como lo consideraron los países en el indicador ODS 4.1.1. Sin embargo, la respuesta es negativa a la pregunta asociada *¿El indicador expresa desafíos que orienten la toma de decisiones de la gerencia pública para superar la desigualdad e inequidad educativa nacional y territorial?* Este interrogante fue considerado como el más importante del grupo CREMA y, en este sentido, para contestarlo se hizo necesario un análisis integral y contextual con las respuestas de las demás preguntas, para llegar a la conclusión de que el planteamiento de los indicadores nacionales CONPES 4.1 no apuntan a “superar la desigualdad e inequidad educativa nacional y territorial”, idea que se desarrolla en los siguientes párrafos.

3.3.2 Criterio de Coherencia

En principio es acertado señalar que los resultados de los indicadores nacionales no guardan estricta relación con la totalidad de los elementos que mide el indicador ODS 4.1.1, por cuanto no miden el ciclo educativo intermedio (grado 3° de Básica Primaria) y porque no se centra en cuantificar el nivel deseado de desempeño (básico) al que en términos de equidad mundial se pretende que los países miembros de la ONU lleven todos los niños, niñas y adolescentes que transitan en el sistema educativo formal de los ciclos de primaria y secundaria.

En cuanto al cambio plasmado en los indicadores CONPES 4.1, es notorio que este no guarda relación directa con el espíritu del indicador ODS 4.1.1, por cuanto los indicadores colombianos no se enfocaron exclusivamente en aumentar el número de estudiantes con valoración Satisfactorio²⁰, sino que para determinar el progreso de los aprendizajes educativos del país se

²⁰ Como ya se había mencionado, corresponde el nivel mínimo de desarrollo de competencia cognitivas equivalente a la escala de las pruebas PISA y otras pruebas internacionales, y al desempeño deseado que se espera que desarrollen todos los estudiantes por ser considerado lo elemental para su futuro progreso académico, social y económico.

estableció sumar el porcentajes de niños, niñas y adolescentes con nivel de desempeño Avanzado²¹, lo cual es considerado por este estudio que distorsiona la esencia del indicador internacional que busca que la población rezagada logre superar las deficiencias académicas y la realidad del progreso de mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes del país; además, desorienta el enfoque estratégico y de acción que materializa la política pública para realmente superar la problemática identificada en los niveles territoriales. En términos generales, el diseño de los indicadores CONPES 4.1 se torna excluyente con la población escolar con mayores carencias y deuda histórica educacional.

3.3.3 Criterio de Pertinencia

Con relación a la idea anterior, cabe sustentar en términos teóricos que las características socioeconómicas y demográficas de los estudiantes varían sustancialmente entre los de un grupo y otro grupo de desempeño académico, razón por la que no es el mismo escenario contextual y, por ende, implican intervenciones gubernamentales nacionales diferenciales para aumentar de manera particular la estadística de alumnos con desempeño Satisfactorio, porque ello requiere de manera automática direccionar la atención en aquellos estudiantes cuyas características históricamente han reportan los niveles bajos en las evaluaciones nacionales e internacionales.

Implica pensar en los grupos poblacionales más vulnerables, carentes de igualdad social, con mayor demanda de servicios educativos directos y complementarios de los establecimientos educativos con desequilibrio en la asignación presupuestal, para atender las demandas de bienes y servicios educativos necesarios en el proceso de enseñanza, lo que en el tiempo y, hasta de manera generacional, va cultivando desigualdad e inequidad entre las comunidades desfavorecidas

²¹ Es nivel más alto de la escala de valoración nacional de la prueba SABER 359 es el de aquellos alumnos que evidencian un desempeño sobresaliente en las competencias para el área y grado evaluado.

respecto de aquellas que cuentan con mejores ventajas económicas y geográficas, situación que se ve reflejada en bajos rendimientos académicos, deficiencia en el proceso de enseñanza y condiciones para la continuidad del ejercicio educativo (Araiza, 2021).

En este mismo sentido, después de estudiar el aporte de varios autores idóneos en el tema, Celis, Jiménez y Jaramillo (2012) confirman que las causas de la disparidad de los logros escolares se centran en las condiciones socioeconómicas de los educandos:

En general, es común encontrar la conclusión de que los factores socioeconómicos son el principal determinante del logro educativo (Caro, 2000; Gaviria y Barrientos, 2001b, 2001c; Banco Mundial, 2009), incluso el nivel socioeconómico medio de los planteles, ya que dentro de estos las condiciones socioeconómicas son homogéneas (Casas et al., 2002; Gamboa et al., 2003), evidenciando que el sistema educativo colombiano posee un gran sesgo clasista que "... además de que es injusto e inequitativo, no contribuye a cualificar el capital humano" (Sarmiento et al., 2000, p 58). Algunos factores asociados al desempeño desde lo institucional son: el gasto en educación a nivel municipal, asociado positivamente con el logro; la pobreza y la desigualdad, que en los municipios se asocian negativamente con los resultados escolares (Mina, 2004). (p. 6)

El escenario descrito en gran parte explica las causas pedagógicas que convergen en la marcadas brechas que llevan a la desigualdad e inequidad educativa y territorial en temas de género, entre los establecimientos educativos oficiales y no oficiales (privados), y entre lo urbano y lo rural, que han existido en los resultados de la evaluaciones SABER 359 de matemáticas y lenguaje, diferencias que según las estadísticas no mejoraron a pesar del inicio de la vigencias de los ODS, en particular lo relacionado con el indicador ODS 4.1.1.

En otras palabras, la política pública colombiana, tal como lo proyectan los indicadores CONPES 4.1, no ha tenido acierto en atender la población menos favorecida del país. Los resultados conseguidos en las pruebas de Estado de los años 2014 a 2017 y 2022 así lo revelan: Por un lado, es preocupante la disparidad en puntos porcentuales entre el grupo de estudiantes del sector público y privado (ver Tabla 6) en los exámenes de lenguaje y matemáticas para los grados 3°, 5° y 9°: en el año 2022 los alumnos sector oficial no alcanzaron los estándares mínimos esperados en su formación cognitiva, quedando rezagados respecto a sus pares del sector no oficial, (la diferencia fue del 30 % y 28 %, respectivamente). Es claro que los mejores aprendizajes se encuentran a favor de los alumnos de los establecimientos educativos privados, situación que en términos generales no ha cambiado, se conserva casi estática respecto al panorama que mostraban los datos de la vigencia 2015.

Tabla 6. *Desigualdades nacionales de estudiantes de establecimientos educativos oficiales y no oficiales*

Área	Grado	Sector educativo	2014	2015	2016	2017	2022	Promedio
Lenguaje	3°	Oficial	53%	56%	53%	61%	64%	33 %
		No Oficial	23%	25%	21%	27%	27%	
		Diferencia	30%	31%	32%	34%	37%	
	5°	Oficial	67%	67%	60%	63%	51%	30 %
		No Oficial	39%	36%	29%	32%	21%	
		Diferencia	28%	31%	31%	31%	30%	
	9°	Oficial	64%	67%	60%	58%	59%	30 %
		No Oficial	37%	36%	30%	28%	28%	
		Diferencia	27%	31%	30%	30%	31%	
Matemáticas	3°	Oficial	54%	52%	50%	59%	53%	31 %
		No Oficial	24%	23%	20%	27%	20%	
		Diferencia	30%	29%	30%	32%	33%	
	5°	Oficial	74%	72%	70%	78%	70%	27 %
		No Oficial	51%	42%	44%	50%	41%	
		Diferencia	23%	30%	26%	28%	29%	

9°	Oficial	79%	81%	75%	80%	74%	28 %
	No Oficial	52%	52%	45%	51%	47%	
	Diferencia	27%	29%	30%	29%	27%	

Nota. Sumatoria de estudiantes con los más bajos niveles de desempeño (Insuficiente y Mínimo) en las pruebas Saber 359. Elaboración propia con datos del *Informe Nacional de Resultados Pruebas SABER 359, aplicación 2022*, por Ministerio de Educación Nacional, 2023, y del *Informe de Resultados Históricas Prueba SABER - ETC Vichada*, por Ministerio de educación Nacional, 2021.

Por otra parte, como se puede ver en la Tabla 7, desde el año 2015 al 2022 se mantuvieron las amplias desigualdades en la calidad de los aprendizajes de los alumnos de los establecimientos educativos urbanos y rurales, con una disimilitud que oscila entre 15 y 20 puntos porcentuales del total de estudiantes evaluados en la prueba SABER 359, tanto para lenguaje como para matemáticas.

Tabla 7. *Desigualdades académicas nacionales de estudiantes urbanos y rurales*

Área	Grado	Sector Educativo	2015	2022
Lenguaje	3°	Rural	62 %	72 %
		Urbano	25 %	52 %
		Diferencia	37 %	20 %
	5°	Rural	74 %	60 %
		Urbano	36 %	40 %
		Diferencia	38 %	20 %
	9°	Rural	78 %	70 %
		Urbano	36 %	51 %
		Diferencia	42 %	19 %
Matemáticas	3°	Rural	55 %	60 %
		Urbano	43 %	42 %
		Diferencia	12 %	18 %
	5°	Rural	77 %	78 %
		Urbano	42 %	59 %
		Diferencia	35 %	19 %
	9°	Rural	86 %	82 %
		Urbano	52 %	67 %
		Diferencia	34 %	15 %

Nota. Sumatoria de estudiantes con los más bajos niveles de desempeño (Insuficiente y Mínimo) en las pruebas Saber 359. Elaboración propia con datos tomados del *Informe de Resultados Históricos Prueba SABER - ETC Vichada*, por Ministerio de Educación Nacional, 2021; y del *Boletín de Resultados Prueba SABER 3º, 5º y 9º Región Llanos*, por Ministerio de Educación Nacional, 2022b.

Por último, entre los datos se halló que las diferencias de los rendimientos académicos entre los hombres y mujeres no son tan marcadas, como sí lo es en el caso de geográfico y socioeconómico. Las mujeres se destacan en las pruebas de lenguaje y en proporción similar ocurre con los hombres en matemáticas, lo relevante es que este contraste ha sido una constante desde el mismo inicio de la aplicación de las pruebas nacionales SABER sin que se halla presentado eliminación de las barreras que han estado presentes para superar el comportamiento del desempeño de cada uno de estos grupos de individuos (ICFES, 2022).

Finalizando el análisis de lo relevantes y apropiados que son los indicadores CONPES 4.1 en el contexto y las necesidades propias del territorio colombiano, resulta preocupante que dicha proclamación nacional se encuentre lejos de ser congruente con la problemática educativa de la educación Básica de los niños, niñas y adolescentes, pues las cifras demuestran que a pesar de lo retador que parecen los indicadores estos no aportan al tejido social que aclaman lugares apartados, como es el caso de los municipio del departamento de Vichada sobre el cual se realizó este estudio, y por el contrario se quedan en disfraz ya comprado a la medida para quedar bien en los espacios internacionales en los que se comprometió el país que rendiría avance.

3.4 Articulación en los planes de desarrollo departamental

Durante los años objeto de estudio trascurrieron dos periodos políticos constitucionales territoriales que abarcan la vigencia de los ODS y el CONPES 3918 de 2018, de los cuales solo en el Plan de Desarrollo Departamental-PDD 2016-2019 “Construyamos Vichada”, se incluyó

puntualmente el interés y compromiso político para el mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos de Básica.

En la revisión detallada a la que se sometió el PDD “Construyamos Vichada” para identificar la integración del indicador ODS 4.1.1 y el indicador CONPES 3918, se observó que el Objetivo 1, en el cual se enmarcaron las proyecciones de acceso y prestación del servicio educativo departamental, contiene en el primer ítem del literal b. “Programa Construyendo Calidad Educativa entre todos”, la meta y el indicador para el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes de Básica Primaria y Secundaria asociado a porcentajes de incremento del Componente de Progreso del Índice Sintético de Calidad Educativa - ISCE.

Como se mencionó anteriormente, este índice es una herramienta creada con el Ministerio de Educación Nacional con la que brinda una puntuación de 1 a 10 a los establecimientos educativos, de acuerdo con el mejoramiento de las pruebas SABER 359, y la valoración de la tasa de aprobación escolar y la percepción que tienen los estudiantes sobre el ambiente escolar. Como queda claro, si bien el horizonte de la política territorial no utilizó exclusivamente los reportes de las pruebas SABER, si se enfocó en prosperar en estas desde otra óptica que en su momento resultaba válida.

Así las cosas, y según las respuestas de las preguntas asociadas a las cualidades CREMA, se identificó que el indicador territorial “Construyamos Vichada” asociado al indicador ODS 4.1.1, cumple con el criterio de medición, no cumple con el criterio de coherencia y cumple parcialmente el criterio de pertinencia.

Sin embargo, el indicador territorial no guardó directa coherencia con la población objetivo a la que está orientada la necesidad de cambio; tampoco usa la misma unidad de medida nacional

e internacional: mientras el nivel nacional consolida a través de los resultados pruebas SABER 359, el Vichada lo hizo con la herramienta denominada ISCE.

La falta de relación directa del PDD 2016-2019 y la ausencia total (como es el caso del PDD 2020-2023) con los indicadores ODS 4.1.1 y CONPES 4.1, pone en evidencia las fuertes debilidades que tiene la planeación pública en el departamento para engranar con las políticas globales. Adicionalmente, se deduce que, debido a la desarticulación señalada, es probable que sea esta la causa principal por la cual Vichada es invisible respecto al informe de avance del indicador ODS 4.1.1 que debe reportar en bases de datos nacionales creadas en la web por parte del DNP; en este espacio virtual solo se encontraron estadísticas asociada a los indicadores de Cobertura Educativa.

Para el caso de los criterios de Pertinencia y Coherencia se tiene el resultado, y los argumentos son similares a los esbozados en el análisis del indicador CONPES 4.1, motivo por el cual no se consideró trascendente repetir en este aparte elementos que ya fueron ampliamente detallados con anterioridad.

Antes finalizar el análisis general territorial, es importante destacar el esfuerzo y la cultura de mejora continua que tuvo la gerencia pública y el Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019.

Capítulo 4. Caracterización del gasto público en la ETC Vichada

En este capítulo se detalla el análisis realizado sobre la caracterización de la composición y las prioridades del gasto público de la ETC Vichada, a través del cual se logró una visión amplia acerca de la coherencia entre el énfasis dado al uso de los recursos financieros con relación al indicador ODS 4.1.1.

En Colombia, la inversión del sector educativo hace parte del denominado “gasto público social” definido y reglamentado por los artículos 350, 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia; el Decreto 111 de 1996, artículo 41; la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007, que en todo caso tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar social de los ciudadanos a través de la solución de las necesidades básicas insatisfechas.

En Vichada, la ausencia de municipios certificados en educación hizo que la competencia de la prestación del servicio educativo fuera entregada en su totalidad a la Gobernación a través de la Secretaría de Educación, por esta razón es catalogada por el Ministerio de Educación Nacional como Entidad Certificada Territorial - ETC. Así las cosas, le corresponde al departamento, entre otras funciones, dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la ley.

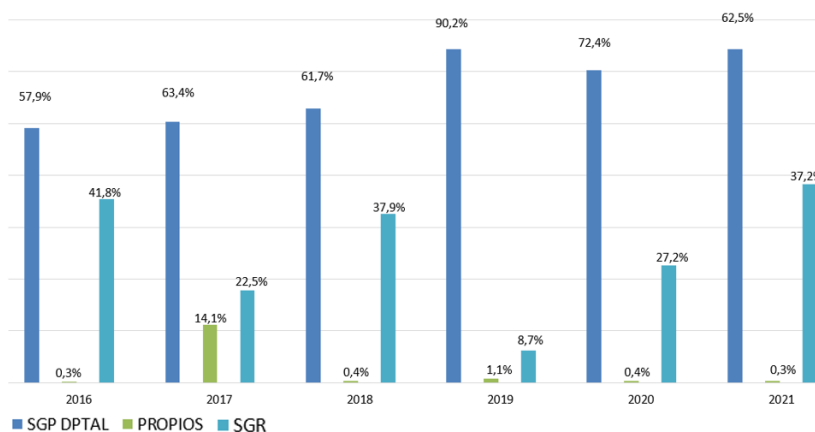
4.1 Fuentes y evolución histórica

Para el cumplimiento del mandato constitucional y demás condiciones normativas, históricamente la Gobernación ha tenido como fuente de los recursos para el gasto público social el Sistema General de Participaciones (en adelante SGP), recursos propios y Sistema General de

Regalías (en adelante SGR). La Figura 1 detalla la proporcionalidad de esta triada, en la cual el SGP aportó el mayor porcentaje de recursos representados entre el 57,9 % y el 90,2 % del total del gasto público social.

En orden de importancia en cuanto al porcentaje de aportes financieros, se encuentra el SGR del cual el departamento canalizó para el sector educativo un promedio de 29,2 % anual, mientras que los recursos propios asignados a la acción social educativa no lograron superar el 1 % promedio, razón que puede atribuirse al bajo desarrollado económico y empresarial que ha afectado las rentas locales y que se refleja en los Ingresos Corrientes de Libre Disposición - ICLD²².

Figura 1. *Composición del gasto público social educativo de la ETC Vichada*



Nota. Elaboración propia con datos tomados del *Formulario Único Territorial – FUT*, por Contaduría General de la Nación, 2023.

Siendo el SGP la principal fuente de ingresos de los departamentos ubicados en el nivel más bajo de capacidades de tributos territoriales, como lo es la situación del Departamento de Vichada, se hizo necesario centrar la atención inicialmente en los recursos de participación para educación

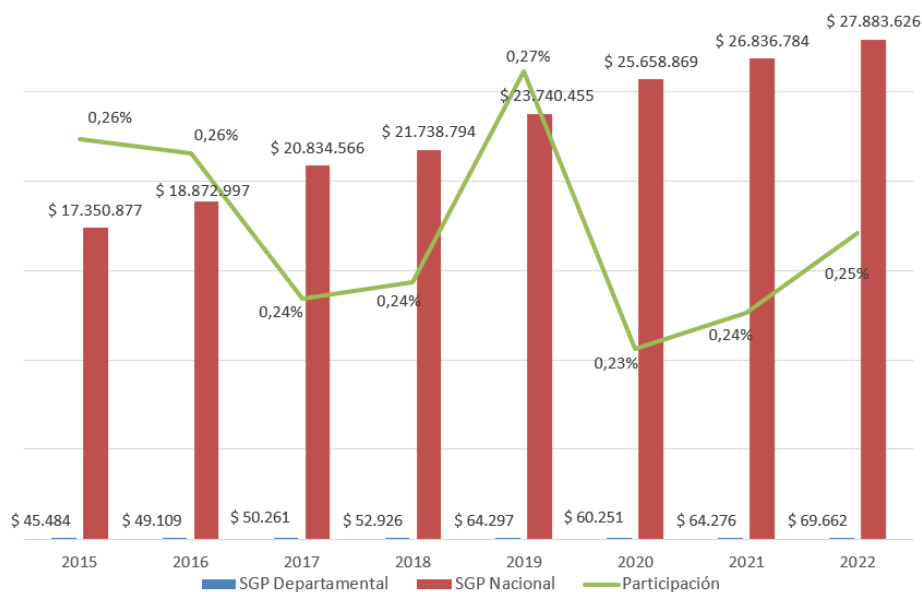
²² El departamento de Vichada ha conservado históricamente la categoría 4 según la evaluación de la Contraloría General de la República, lo que significa que la población DANE es ≤ 100.000 habitantes y los ICLD ≤ 60.000 SMLM (Ley 617 de 2000). En el año 2020, la categorización departamental estableció para Vichada ICLD 26.314.382 (Miles de Pesos) (Contaduría General de la Nación, 2020)

territorial en el marco de los criterios y metodología del sistema SGP, para para identificar si este ha contribuido en el logro de la calidad de los aprendizajes de lenguaje y matemáticas de los estudiantes de Educación Básica, tal como lo plantea el compromiso internacional que Colombia realizó en el marco del indicador ODS 4.1.1.

En el año 2007, el Acto Legislativo 04 modificó el artículo 357 de la Carta Magna, y estableció como regla general y permanente que el SGP de los Departamentos, Distritos y Municipios debe incrementar anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. También instauró en el párrafo transitorio número 3 que, además del valor señalado anteriormente, el sector educativo recibiría recursos adicionales destinados a Cobertura y Calidad educativa en los siguientes puntos porcentuales: en el 2008 y 2009 el valor correspondiente al 1.3 %; en 2010, de 1.6 %; y en los años 2011 a 2016, 1.8 % anual (Congreso de la República, 2007).

De acuerdo con el marco normativo citado, el SGP de las entidades territoriales debe incrementar anualmente, aunque esta regla general no se cumplió con el SGP educación de la ETC Vichada. Es inquietante observar en la Figura 2 que el porcentaje de participación de educación de la ETC Vichada dentro del total del SGP Educación Nacional no aumentó durante el periodo 2016-2022; por el contrario, dejó de obtener menos participación comparado con el año 2015 en el que tuvo una representación del 0,26 %. La curva de comportamiento demuestra que la disminución fue entre uno y tres puntos porcentuales, a excepción de la vigencia 2019, en la que cuatro años después superó al 2015 en apenas un punto porcentual.

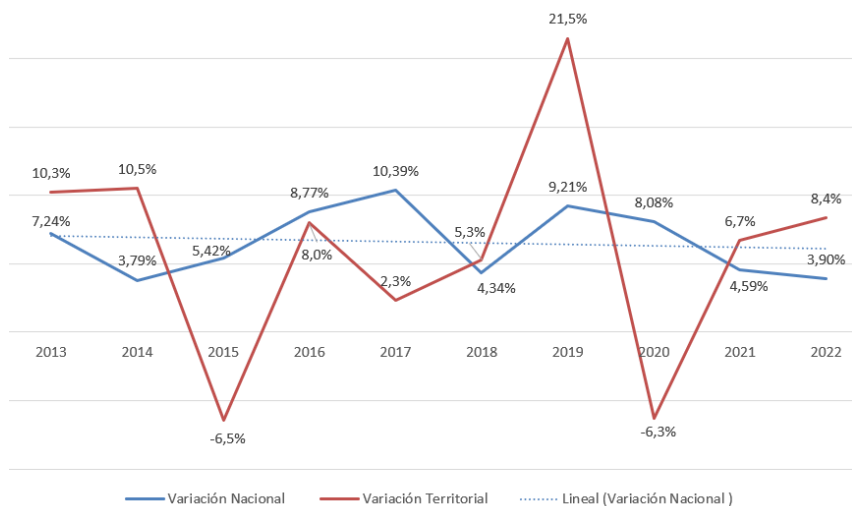
Figura 2. Participación del SGP Educación Vichada en el SGP Educación Nacional



Nota. Datos expresados en millones de pesos. Elaboración propia con datos tomados del *Resumen histórico de Distribución Sistema General de Participaciones - SICODIS*, por Departamento Nacional de Planeación 2023b.

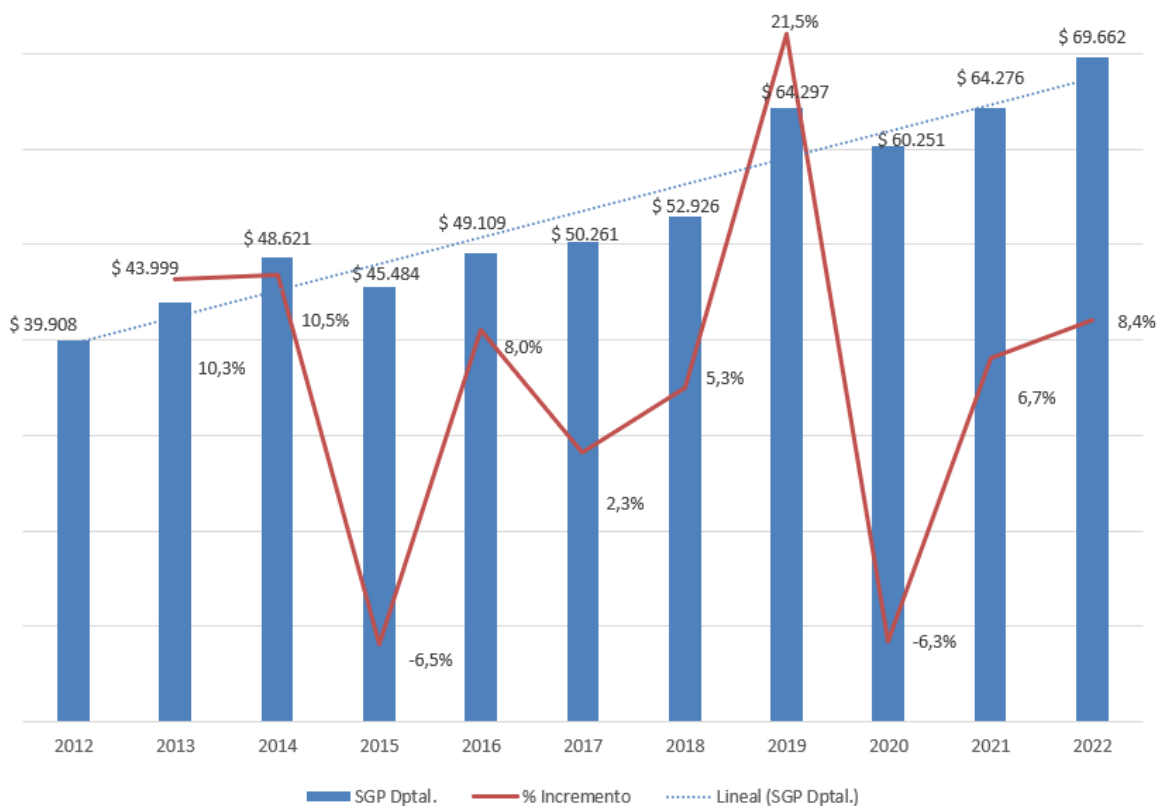
La Figura 3 detalla el comparativo entre el comportamiento presupuestal SGP Educación Nacional con el SGP Educación Territorial. Es claro que ninguno de los dos presentó crecimiento constante, sino que tuvieron periodos de decrecimiento. Se resalta que las vigencias de aumento o disminución presupuestal de la Nación y la departamental no coinciden; adicionalmente, se observa que mientras el comportamiento de los recursos nacionales muestra ser constante con muy pocas anualidades con baja disminución de recursos, en el caso de Vichada las fluctuaciones son muy marcadas entre un año y otro.

Figura 3. Variación del SGP Educación Nacional y del SGP Educación ETC Vichada



Nota. Elaboración propia con información tomada de los *Datos históricos de distribución del Sistema General de Participaciones – SICODIS*, por Departamento Nacional de Planeación, 2023b.

En contraste con la anterior, se observa en números planos que la apropiación SGP Educación de la ETC Vichada no incrementó anualmente durante el 2016 y 2022. La línea de tendencia de crecimiento refleja que durante una década tan solo tres anualidades tuvieron incremento (2013, 2014 y 2019), de las cuales solo una (2019) corresponde al tiempo en el que ya se encontraba vigente el indicador ODS 4.1.1.; de hecho, en el 2015, año que le antecedió al inicio de los ODS, la transferencia tuvo una caída del -6,5 % respecto al 2013 y 2014 en los que esta fuente reportaba aumentos anuales sobre el 10 % (ver Figura 4).

Figura 4. Variación de las transferencias SGP Educación de la ETC Vichada

Nota. Datos expresados en millones de pesos. Elaboración propia con datos tomados del *Resumen histórico de Distribución Sistema General de Participaciones – SICODIS*, por Departamento Nacional de Planeación, 2023b.

En la Tabla 8 se presenta la simulación de crecimiento constante en el supuesto de que se hubiese cumplido con la regla general de incremento anual en la distribución de los recursos de participación SGP Educación Departamental. Simulando un crecimiento constante con base en el porcentaje de aumento que presentó el año 2014 correspondiente al 10,5 %, se puede decir que el departamento dejó de recibir \$124.262 millones de pesos que pudieron ser destinados para inversión de la educación de los niños, niñas y adolescentes indígenas, campesinos, estratos uno y dos.

Tabla 8. Simulación crecimiento constante del SGP Educación Vichada - porcentaje promedio antes de 2016

Año	Asignación real recibida	Simulación constante del 10,5 %	Diferencia
2015	\$ 45.484	\$ 50.260	-\$ 4.776
2016	\$ 49.109	\$ 55.537	-\$ 6.428
2017	\$ 50.261	\$ 61.368	-\$ 11.107
2018	\$ 52.926	\$ 67.812	-\$ 14.886
2019	\$ 64.297	\$ 74.932	-\$ 10.635
2020	\$ 60.251	\$ 82.800	-\$ 22.550
2021	\$ 64.276	\$ 91.494	-\$ 27.218
2022	\$ 69.662	\$ 101.101	-\$ 31.439
Total			-\$ 124.262

Nota. Datos expresados en millones de pesos. Elaboración propia a partir de las cifras de asignación SGP tomadas del *Resumen histórico de Distribución Sistema General de Participaciones – SICODIS*, por Departamento Nacional de Planeación, 2023b.

Ahora, en la Tabla 9, apelando al principio de igualdad en el cumplimiento de la orden constitucional sin que necesariamente se aplica el criterio de incremento periódico acumulado, se realizaron cálculos aritméticos para el mismo periodo de tiempo, suponiendo escenarios en el que el monto de crecimiento anual de las transferencias SGP Educación para la ETC Vichada hubiesen sido el mismo porcentaje que tuvo el SGP Nacional Educación, ejercicio que arroja como resultado que la ETC había podido recibir un monto superior a \$57.830 millones de pesos, cifra que corresponde a un poco más de lo que Vichada recibió anualmente para educación entre el 2016 y el 2018.

Tabla 9. Simulación crecimiento constante SGP Educación Vichada - porcentaje crecimiento*SGP Educación Nacional*

Año	Asignación SGP Real Recibida	Incremento SGP-Educación Nacional	Asignación Territorial con % Incremento Nacional	Diferencia
2016	\$ 49.109	8,77%	\$ 53.417,52	-\$ 4.308
2017	\$ 50.261	10,39%	\$ 58.969,49	-\$ 8.708
2018	\$ 52.926	4,34%	\$ 61.528,78	-\$ 8.603
2019	\$ 64.297	9,21%	\$ 67.194,22	-\$ 2.897
2020	\$ 60.251	8,08%	\$ 72.624,04	-\$ 12.374
2021	\$ 64.276	4,59%	\$ 75.957,97	-\$ 11.682
2022	\$ 69.662	3,90%	\$ 78.920,92	-\$ 9.259
			Total	-\$ 57.830

Nota. Datos expresados en millones de pesos. Elaboración propia a partir de las cifras de asignación SGP tomadas del *Resumen histórico de Distribución Sistema General de Participaciones – SICODIS*, por Departamento Nacional de Planeación, 2023b.

Dicho de otra manera, entre el 2016-2022 el Sistema Nacional de Asignación Presupuestal disminuyó la financiación más representativa para la ETC Vichada, desestimando la insuficiencia histórica de los recursos públicos para superar las necesidades de disparidad educativa sociodemográfica y entre niveles escolares, los retos e innovaciones del sector educativo, que en conjunto van en constante aumento, demostrado en la tendencia natural de las comunidades, las brechas financieras y las recomendaciones internacionales, como la realizada por la UNESCO (2005), donde se señala que, de acuerdo con el histórico presupuestal, para que Colombia avanzara en la universalización y calidad de los aprendizajes requería esfuerzos financieros adicionales reflejados en el aumento el 5 % del gasto público por año, respecto a lo que gastaba en el 2000. Problemática que no se superaba en el año 2022, por lo que la UNESCO (2023) reitera el llamado a todos los países para que den respuesta a la necesidad de fortalecer el financiamiento de la educación oficial con base en los compromisos del ODS4-Educación 2030, la Declaración de París

y otros marcos existentes sobre la inversión para el desarrollo en los cuales los países, entre los que se encuentra Colombia, en donde se considera urgente:

Asumir la responsabilidad en la financiación adecuada de la educación, trabajando para identificar y resolver los principales obstáculos a las prioridades acordadas a nivel nacional y los objetivos acordados internacionalmente para la educación, especialmente los relacionados con el ODS4.

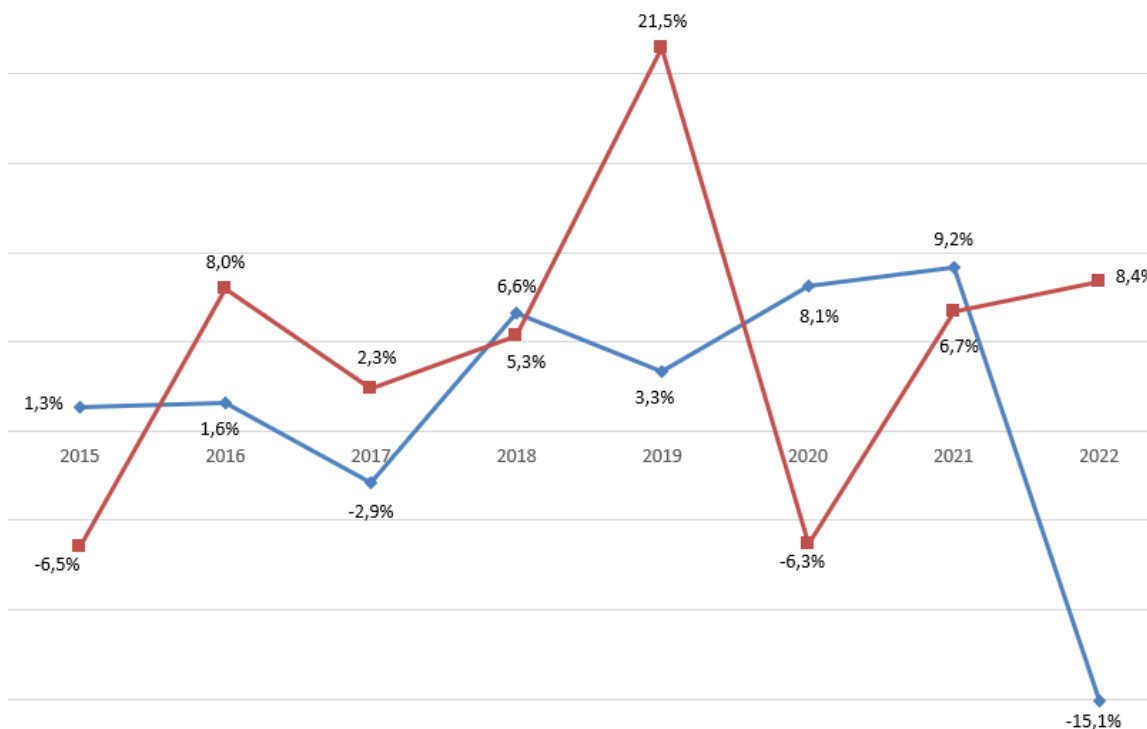
Proteger y aumentar la inversión real por alumno y por persona en edad escolar para alcanzar un ambicioso punto de referencia nacional establecido en función del contexto nacional y regional. (UNESCO, 2023, s.p.)

Con el ánimo de revisar las tendencias de financiación de gasto público en la educación Básica Primaria y Secundaria, se observa que el presupuesto nacional y la estructura presupuestal territorial no clasifican la inversión pública por niveles educativos ni por género, razón por la cual no es posible identificar específicamente el monto invertido en los niveles educativos señalados en el indicador ODS 4.1.1, escenario que no favorece que el gobierno territorial de forma consciente planee y ejecute estratégicamente los recursos de manera equitativa entre los grupos escolares, lo que a su vez dificulta la identificación de los efectos logrados con la inversión pública a corto, mediano y largo plazo; de modo que la evaluación de las políticas públicas y el uso de los recursos conduzcan a toma de decisiones gubernamentales tempranas para adoptar ajustes a nivel nacional y territorial.

Ante el panorama anterior, la revisión per cápita se realizó de forma global. Así las cosas, se tiene inicialmente en la Figura 5 que el comparativo entre la variación de la matrícula bruta versus la variación de la asignación SGP Educación de la ETC Vichada, demuestra que estos dos datos no guardan sincronía anual entre sí, situación que se debe a la metodología establecida en el

artículo 16 de la Ley 715 de 2001, la cual señala que la base para calcular el giro de los recursos del Sistema General de Participaciones es el resultado de multiplicar la población atendida efectivamente matriculada en el año anterior por el costo unitario de prestación de servicio educativo que establezca para cada vigencia el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con los criterios y la tipología que definan para ello, la cual no coincide con ningún otra entidad territorial certificada.

Figura 5. *Comparativo SGP Educación ETC Vichada - Matrícula Bruta Departamental*



Nota. Elaboración propia con datos tomados del *Resumen histórico de Distribución Sistema General de Participaciones – SICODIS*, por Departamento Nacional de Planeación, 2023b; y la *Matrícula anual*, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2023.

Esta tendencia no resulta saludable para los resultados de la gestión de la entidad territorial y el mejoramiento de los aprendizajes que se pretenden lograr según el indicador ODS4.1.1 y, por qué no decirlo, los demás que hacen parte del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4; esto debido a

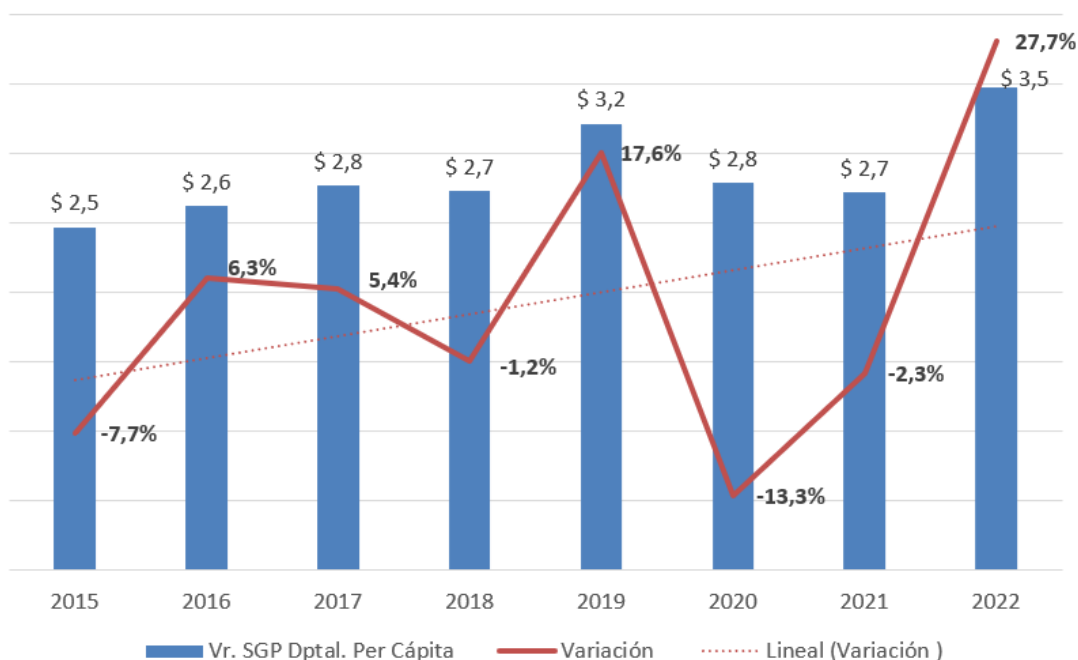
las limitantes de recursos económicos de los que carece Vichada. De antemano, el sistema de asignación presupuestal de SGP está concebido con efectos tardíos a la realidad de las necesidades de la comunidad educativa. En palabras más coloquiales, cuando la matrícula educativa aumenta en una determinada vigencia, Vichada solo tiene dos opciones: fiarle a la Nación para atender los estudiantes adicionales que no estaban en el sistema en el año anterior, situación improbable por lo que anteriormente se mencionó y es que Vichada y departamentos similares no cuentan con ingresos propios como para asumir la carga impuesta por el gobierno central; o prestar el servicio educativo en condiciones inadecuadas debido a la baja capacidad física y operativa que conlleva al hacinamiento en las aulas de clase que necesaria e implícitamente afectan el desempeño de docentes y estudiantes.

Adicionalmente, la disparidad mencionada implica que no es posible la planeación de estrategias educativas a mediano o largo plazo, toda vez que las distribuciones recibidas no son constantes y menos crecientes; el desequilibrio entre demanda educativa y recursos involucra necesariamente múltiples deficiencias bien sea en la atención y/o la inversión para la comunidad educativa vichadense. Ante este panorama no es posible concebir que la administración local pueda generar acciones que trasciendan de la inmediatez de la cobertura y permanencia en el servicio educativo a la conservación y el desarrollo innovador de estrategias físicas y blandas que faciliten mejorar los aprendizajes básicos pertinentes para la disminución de las brechas de desigualdad que por años han tenidos los estudiantes del Vichada, tal como lo reflejan los resultados de las pruebas SABER 359.

En términos de inversión per cápita, en las cifras esbozadas en la Figura 6 resulta evidente que el método de asignación SGP por matrícula atendida vigencia anterior, afecta notablemente el valor per cápita anual, lo que genera intermitencia en el costo anual de gastos e inversión por

estudiante. Los años 2018, 2020 y 2021 presentaron disminución del gasto por alumno, mientras que el 2019 y 2022 mostraron los mejores valores. La anualidad de menor valor fue el 2016 con un costo año por estudiante de \$2,6 millones de pesos y, después de varios altibajos, el mejor repunte lo tuvo el 2022 con un gasto anual per cápita de \$3,5 millones.

Figura 6. *Inversión per cápita anual SGP - Educación ETC Vichada*

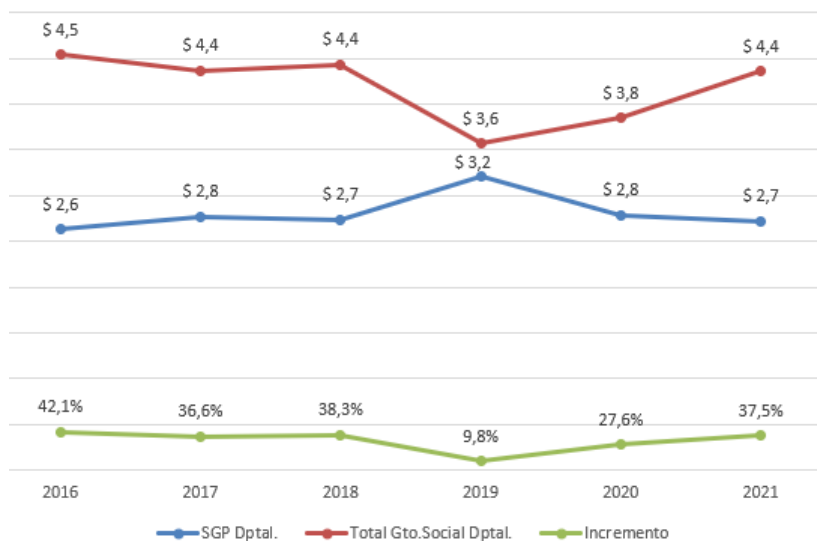


Nota. Datos expresados en millones de pesos. Elaboración propia con cifras tomadas del *Resumen histórico de Distribución Sistema General de Participaciones – SICODIS*, por Departamento Nacional de Planeación, 2023b; y la *Matrícula anual*, por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2023.

Se pretendió comparar qué tan ajustada estuvo la inversión per cápita departamental con relación a la inversión per cápita nacional; sin embargo, no fue posible tal ejercicio debido a la ausencia de estos últimos datos en las fuentes disponibles de información internacional como nacional, situación que refleja una vez más la deficiencia respecto a la ausencia de enfoque diferencial del presupuesto público. En cuanto al gasto público social departamental per cápita, comparado con el valor per cápita del SGP, denota que el complemento brindado principalmente

por SGR hace que la asignación por estudiante se incremente en un rango del 9,8 % y el 42,1 % que corresponde a incrementos que oscilan en un valor promedio de un millón treientos mil pesos anuales (ver Figura 7).

Figura 7. Comparativo gasto per cápita total, gasto público social Educación de la ETC y el per cápita Educación de la ETC



Nota. Datos expresados en millones de pesos. Elaboración propia con datos tomados de la *Ejecución presupuestal histórica anual*, por Gobernación de Vichada, 2023.

En la condición anterior es notorio que los recursos del SGR, en la mayoría de las anualidades, contribuyó notablemente a la inversión educativa por estudiante; la tendencia de incremento del valor per cápita denota que cuando baja el monto del SGP la tendencia es a aumentar el valor del SGR, comportamiento del que no se ocupó este estudio, pero que resulta relevante para futuros análisis. Sin embargo, para el complemento del análisis realizado hasta aquí, seguidamente se detalla la destinación que la gerencia pública departamental le dio a los recursos, ejercicio que complementa la identificación de los componentes del gasto público social que ha consideración del estudio han afectado o no han contribuido al mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes en el marco del indicador ODS 4.1.1.

4.2 Análisis del uso del gasto en educación

Conocer en detalle el enfoque que han tenido los recursos financieros públicos y las razones de dicha orientación del gasto permite identificar las debilidades sobre las cuales la agenda y la gestión pública requieren acciones de mejora para responder eficientemente a la misión de proveer bienestar educativo de los niños, niñas y adolescentes del departamento de Vichada, lo que a su vez promueve el progreso sostenible de la comunidad territorial y nacional, que en esencia es lo que persigue el espíritu del ODS 4 del cual hace parte el indicador ODS 4.1.1 sobre el cual se realizó este estudio.

4.2.1 Sistema General de Participaciones - SGP

El uso de los recursos de este sistema está clasificado en: Asignación de la Matrícula Atendida, Calidad Matrícula y Calidad Gratuidad; estos dos últimos no son girados al departamento, razón por la que no se encuentran en la asignación que recibió la ETC Vichada. En este orden de ideas, el análisis se centró en los recursos que la ETC Vichada recibió por concepto de Matrícula Atendida en coherencia con el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, artículo 149 de la Ley 1450 de 2011 y los artículos 2.2.5.10.1 a 2.2.5.10.5 del Decreto 1082 de 2015 y los conceptos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional (ver Figura 8).

Figura 8. *Uso de los recursos de la matrícula atendida*



Nota. Elaboración propia con datos tomados de la información normativa financiera del *Servicio Educativo Territorial*, por Congreso de la República, 2021.

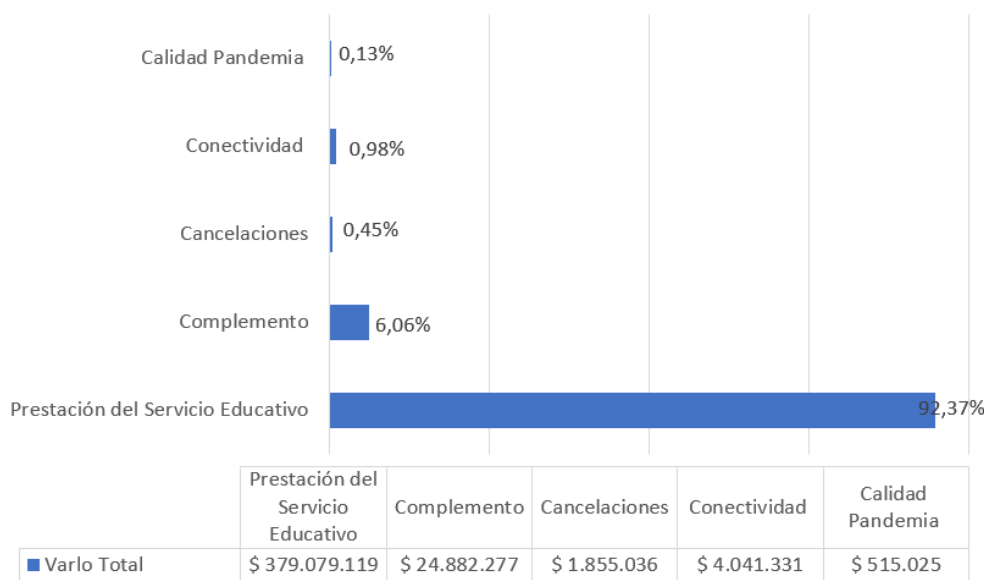
Con la misma desproporción de la figura anterior resulta la relación entre los recursos económicos SGP Educación Vichada frente al volumen de conceptos que requerí financiar para que el sistema educativo local no solo operara, sino que además cumpliera con éxito la misionalidad de educar integralmente, con altos niveles de desempeño, a los niños, niñas y adolescentes, máxime cuando cada unidad monetaria tenía una destinación más que específica, la cual fue proyectada de manera sobre ajustada y con la que la ETC no logró cubrir la totalidad de los gastos fijos operativos del sistema educativo oficial del Departamento.

Condición de déficit tan real y de conocimiento nacional que el Ministerio de Educación hizo uso financiero de la facultad que le otorga la Ley 715 de 2001 para aumentar monetariamente el SGP territorial a través del concepto de Complemento, con el cual buscó cubrir la insuficiencia de recursos para garantizar el costo mínimo de la prestación del servicio educativo de la ETC en los términos señalados en el Decreto 1082 de 2015²³. Por esta razón, los conceptos con mayor

²³ Artículo 2.2.5.10.1. *Definición del complemento a la población atendida.* Corresponde a la asignación adicional de recursos de la participación de Educación por el criterio de población atendida de que trata el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, que se distribuye

porcentaje de representación del SGP Educación Vichada corresponden a Prestación de Servicio Educativo con el 92,4 %, seguido de Complemento con un 6,1 % (ver Figura 9).

Figura 9. *Conceptos que conforman la asignación de recursos de la población atendida 2016-2022*



Nota. Elaboración propia con datos tomados de *Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones*, por Departamento Nacional de Planeación, 2023a.

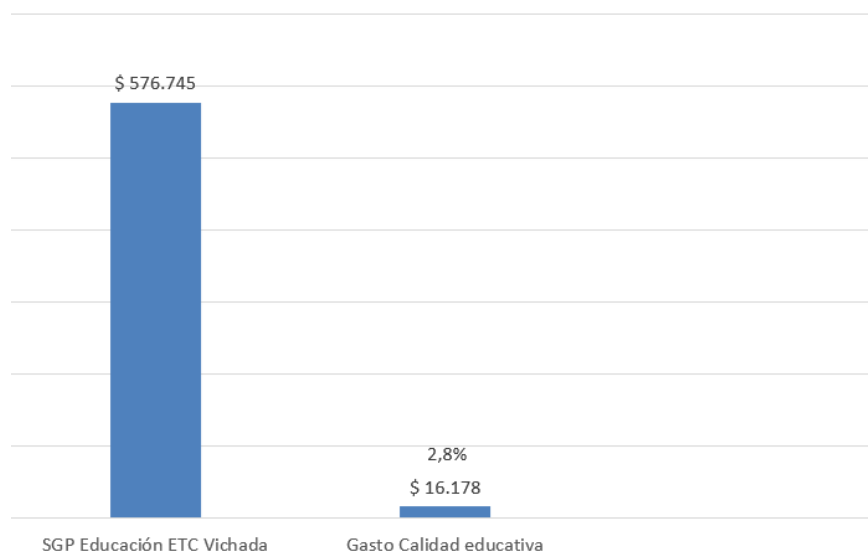
Ahora bien, atendiendo el propósito de identificar el gasto público social en el logro del indicador ODS4.1.1, y a pesar de conocer hasta aquí que la gerencia pública departamental no incluyó en el documento de planeación de desarrollo dicho mejoramiento para el bienestar social, y conociendo que el SGP apenas si alcanzó para cubrir los gastos operativos traducidos básicamente en nómina, apelando al concepto de calidad educativa del Ministerio de Educación Nacional, el cual es compartido por sus homólogos latinoamericanos, se analizó el porcentaje de inversión que la ETC Vichada realizó en elementos de interacción, lúdica, didáctica y metodología de la práctica pedagógica, instrumentos del proceso de enseñanza considerados claves para

a las Entidades Territoriales Certificadas en las que se identifique insuficiencia de recursos para garantizar el costo mínimo de la prestación del servicio educativo. (Presidencia de la República, 2016, s.p.)

fomentar en ellos la innovación, la ciencia, la tecnología y el emprendimiento, con miras a facilitar y promover el desarrollo las competencias de aprendizaje, personales y sociales en los estudiantes, de modo que les permita actuar de manera democrática, pacífica e incluyente en la sociedad, es decir, una educación que brinde oportunidades de desarrollo a los estudiantes.

La Figura 10, que representa la ejecución presupuestal anual del periodo objeto de estudio, demuestra que solo se dispuso 16.178 millones de pesos, que corresponden a un porcentaje mínimo del 2,8 % del total del SGP Educación, mientras que el restante 97,2 % fue invertido en nómina, estrategia de internados, gastos operacionales y, en menor proporción, infraestructura nueva y de mantenimiento.

Figura 10. *Proporción de inversión del SGP Educación ETC Vichada destinado a calidad educativa*



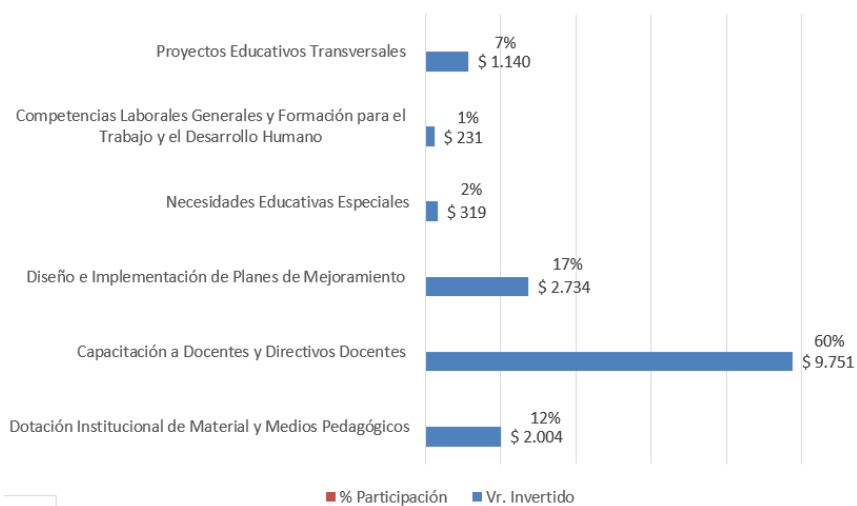
Nota. Datos expresados en millones de pesos. Elaboración propia con datos tomados del *Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP*, por Contaduría General de la Nación, 2023.

En la Figura 11 se detalla la destinación de los 16.178 millones de pesos correspondientes a Calidad Educativa, los cuales, en el periodo de estudio, fueron distribuidos en seis conceptos,

siendo el de mayor participación el de Capacitación Docente con una asignación de 60 % y el restante 40 %, que corresponde a 6.427 millones de pesos, se deduce que fueron destinados a la adquisición de elementos lúdico-pedagógicos y a la atención de los diversos programas de educación preescolar, básica y media.

Por consiguiente, se puede inferir que, si la matrícula bruta en ese lapso fue de 139.791 estudiantes, la inversión en estrategias para el mejoramiento de los resultados académicos per cápita apenas logró el 0,05 millones de pesos anuales, lo que equivale mensualmente a 0,004 millones de pesos mensuales. Es decir, suponiendo que la totalidad del valor per cápita fuese para elementos de apoyo para el aprendizaje, que no es así, en un aula de 30 alumnos promedio se destinó mensualmente apenas 0,13 millones de pesos. En consecuencia, queda en evidencia que la asignación SGP Educación Vichada no provee financieramente el músculo necesario para brindar condiciones académicas para facilitar que los alumnos de este departamento puedan aprender en condiciones de igualdad y equidad con otros territorios del país.

Figura 11. *Destinación del gasto Calidad Educativa con recursos SGP Educación ETC Vichada*

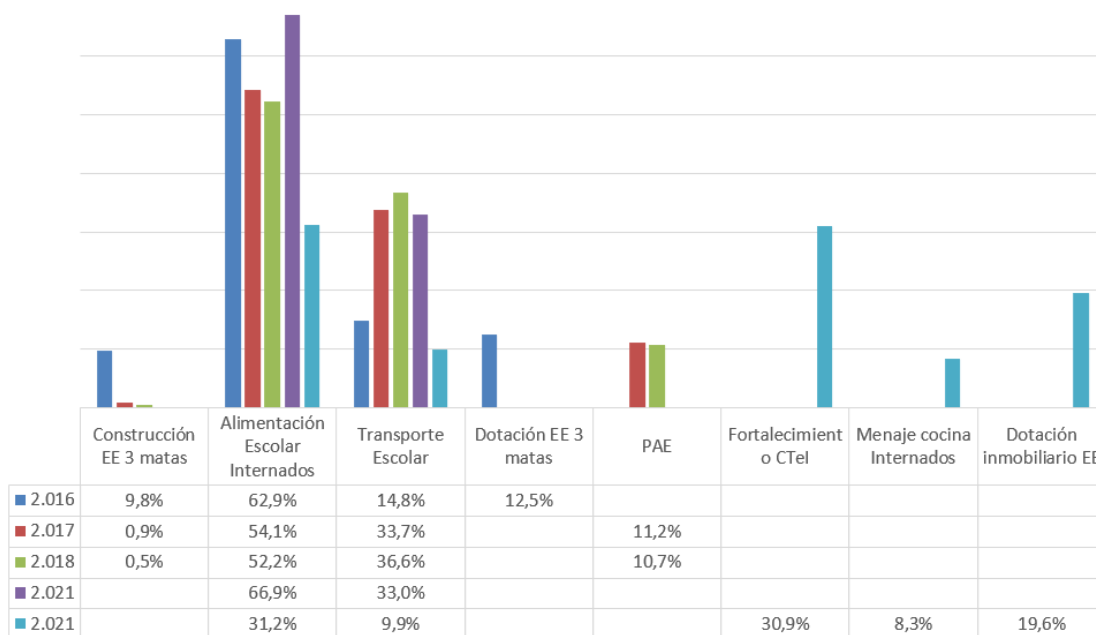


Nota. Elaboración propia con cifras tomadas del *Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP*, por Contaduría General de la Nación, 2023.

Finalmente, se puede decir que el sistema SGP en el caso de Vichada está estructuralmente diseñado para entregar los dineros públicos mínimamente necesarios que, como se verá a continuación, no alcanzaron para cubrir el costo total de los gastos de funcionamiento, lo que hizo que el Departamento acudiera a la fuente SGR para complementar los recursos necesarios para financiar las estrategias de atención de las comunidades rurales dispersas étnicas, campesinas y de bajos recursos económicos y altos factores de vulnerabilidad, a quienes la ETC brinda residencia estudiantil y los alimentos que requiere la población en condición de internos.

4.2.2 Sistema General de Regalías - SGR

Como lo muestra la Figura 11, la destinación de dineros del SGR no ha tenido enfoque en la implementación de estrategias académicas, pedagógicas, metodológicas y dotación de elementos didácticos que favorezcan el desarrollo de aprendizajes de lenguaje y matemáticas en ninguno de los niveles educativos, o de bibliotecas escolares para la estimulación y el cultivo de la cultura de la lectura, la escritura y la innovación en procesos de enseñanza centrada en los alumnos para trascender a la metodología que tradicionalmente ha tenido el sistema educativo en las diferentes aulas del departamento, o estrategias y apoyos para el manejo y superación de las dificultades especiales de los estudiantes en cualquiera de los pensamientos de matemáticas o factores de lenguaje de los estándares básicos de competencias académicas en los que los estudiantes demuestran los mayores indicadores de dificultad, con enfoque diferencial, teniendo en cuenta la multiculturalidad étnica de los alumnos que reciben los establecimientos educativos oficiales.

Figura 12. Gastos financiados con los recursos del Sistema General de Regalías

Nota. Elaboración propia a partir de las cifras de la *Ejecución presupuestal histórica anual*, por Gobernación de Vichada, 2023.

Los dineros del SGR han sido un paliativo para mantener las estrategias de Cobertura y Permanencia Educativa a través del oneroso sostenimiento de las estrategias de alimentación de los internados escolares que desde el año 2016 a 2021 asciende a 75.930 millones de pesos, ocupando en promedio el 53 % del presupuesto. Le sigue la estrategia de transporte escolar con el 26 % y se reitera el programa de alimentación escolar PAE, en lo que se observa que históricamente estos tres conceptos son el principal destino que tienen los dineros del SGR.

En el periodo de estudio se destaca que en el año 2021, el 30,9 % correspondiente a 11.824 millones de pesos fueron canalizados para brindar apoyo tecnológico en el marco de emergencia sanitaria Covid-19 y la dotación de inmobiliario para los EE, estrategias que favorecen la continuidad de los estudiantes en el sistema educativo y las condiciones físicas para el ejercicio de enseñanza y aprendizaje (ver Tabla 13).

Tabla 10. *Concepto del gasto de los recursos del Sistema General de Regalías - SGR*

Concepto	2016	2017	2018	2020	2021	Total
Construcción EE	\$3.474	\$159	\$ 158			\$ 3.792
Alimentación escolar internados	\$22.258	\$9.653	\$ 16.973	\$ 15.117	\$11.928	\$ 75.930
Transporte escolar	\$5.247	\$ 6.016	\$ 11.913	\$ 7.464	\$3.779	\$ 34.419
Dotación EE	\$4.430		\$ 4	\$ 4		\$ 4.438
PAE		\$ 2.000	\$ 3.469	\$ 5		\$ 5.474
Fortalecimiento CTeI					\$11.824	\$ 11.824
Dotación menaje cocina internados					\$3.186	\$ 3.186
Dotación mobiliaria EE					\$7.500	\$ 7.500
Total	\$35.410	\$ 17.828	\$ 32.518	\$ 22.589	\$38.217	\$ 146.562

Nota. Datos expresados en millones de pesos. Elaboración propia con las cifras de la *Ejecución presupuestal histórica anual*, por Gobernación de Vichada, 2023.

Conclusiones y Recomendaciones

La respuesta a la pregunta de si los bajos resultados y la ausencia de mejoramiento de las pruebas de lenguaje y matemáticas SABER 359 y, por ende, el atraso en el cumplimiento del indicador ODS 4.1.1 se debió a la ineficiencia del uso de los recursos financieros del sector educación y no a la insuficiencia del gasto público social de la entidad territorial certificada Vichada, se responde que en términos financieros se presentan la combinación de factores jurídicos y administrativos que han influido en la insuficiencia del gasto público social enfocado exclusivamente a mejorar la calidad de los aprendizajes de lenguaje y matemáticas.

Por un lado, la metodología de asignación SGP, principal fuente de financiación territorial no permite cubrir y menos cerrar la brecha educativa existente, como tampoco permite la autonomía administrativa territorial para direccionar de acuerdo con las necesidades educativas la inversión de estos recursos. De otra parte, durante el periodo de estudio, la administración departamental no introdujo nuevas políticas financieras con los recursos provenientes del SGR para canalizar un mayor porcentaje de inversión educativa enfocada a mitigar las deficiencias de los aprendizajes de lenguaje y matemáticas de los estudiantes de Educación Básica.

Se identificó que financieramente confluyen una serie de matices relacionados con el principio de planeación, fundamentos jurídicos y gestión pública territorial, que en conjunto no han respondido a la necesidad de lograr niveles óptimos de desempeño educativo de formar ciudadanos con capacidades plenas para avanzar en el progreso individual y colectivo, lo que a su vez implica, no por capricho, responder a los estándares mínimos que los estudios y la comunidad internacional esperan se desarrollen en las aulas de clase para proveer de capacidades que posibiliten tránsitos escalados en el proceso de formación académica, de participación social y

económica, de modo que las generaciones en formación ejerzan liderazgo y transformación positiva en el bienestar de todo un territorio que, históricamente ha permanecido desvalido de capacidades autónomas reflejadas en los diversos índices institucionales y la realidad de vida de sus habitantes.

Lo compartido en este capítulo no pretende presentarse como las únicas razones por las cuales los niños, niñas y adolescentes de la comunidad educativa del Vichada, a lo largo de la última década, no lograron desarrollar las competencias académicas manifestadas anteriormente en condiciones de equidad; este solo trata de manera global y documental dos instrumentos trascendentales en la administración estatal como lo son la política pública, en la que estatalmente se debe adoptar el indicador ODS 4.1.1, y los recursos monetarios destinados para el logro de dicha política. En este sentido, las conclusiones como elemento de discusión se presentan en dos grandes dimensiones consideradas institucional y estructural.

Dimensión estructural

Para crear resultados nuevos es necesario modificar reglas y marcos de juego acordes a los propósitos que se buscan alcanzar; pese a ello, desde el año 2001, Colombia no ha modificado la Ley 715 que establece las normas para la distribución de los recursos SGP, norma concebida en un momento nacional e internacional en el que se tenía como influencia los Objetivos del Nuevo Milenio-ODM (2000-2015), cuyos compromisos de las naciones respecto a los sistemas educativos giraron en torno a lograr la enseñanza primaria universal con la cual se mejoraron los índices nacionales de cobertura y permanencia educativa, aumentando el número de niños y niñas que culminaban el ciclo completo de enseñanza primaria y los niveles de alfabetización.

Sin embargo, vencidos los ODM, entraron en vigencia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la visión global se enfoca en otros aspectos educacionales para responder a deudas históricas que buscan que entre el periodo 2016-2030 los países amplíen su enfoque, complementando aulas con mayor número de alumnos que culminen niveles educativos a mayor número de estudiantes en quienes el sistema ha logrado crear y aumentar sus capacidades y competencias.

A pesar de lo anterior, después de siete años de adoptados los ODS, el Estado colombiano no ha actualizado los criterios, metodologías y formas de distribuir los principales recursos financieros, la naturaleza de la asignación SGP Educación de la entidades territoriales certificadas continúa siendo el nivel de población atendida (demanda) descuidando por completo el incentivo financiero y el reconocimiento de los esfuerzos territoriales en inversión y mejoramiento de la Calidad Educativa, que no es otra cosa que el mejoramiento de condiciones para el proceso de enseñanza aprendizaje y el progreso del logro de mejores saberes y desempeños académicos y socioemocionales. En este tenor, se propone con urgencia el rediseño de los criterios para la asignación per cápita de los recursos del SGP, en los conceptos que se detallan.

Como se mencionaba en el capítulo anterior, en la actualidad la asignación del SGP Educación para las ETC responde a la asignación por Matrícula Atendida, es decir, un método por demanda en el que la base de cálculo es la matrícula bruta del año anterior por el costo fijo per cápita correspondiente principalmente al costo de prestar el servicio en términos de cobertura y canasta educativa por estudiante, según la tipología asignada por el MEN. Por ello, el primer llamado es a dividir la asignación territorial de las ETC en dos grandes grupos: conservar el de Matrícula Atendida (demanda del servicio educativo), extrayendo la Canasta Educativa y los

costos de evaluación educativa que se denominaría Calidad del Proceso Educativo (oferta del servicio educativo).

Dividir los dos grupos de asignación de Participación SGP Educación permite crear criterios de distribución más eficientes que faciliten estímulos equánimes por logros y mejoramiento de indicadores de eficiencia y esfuerzo territorial por inversión en calidad educativa y mejoramiento del desempeño de los estudiantes a nivel de las ETC.

Los giros por Matrícula Atendida (demanda), estarían destinados a cubrir todos los gastos operativos (nómina, infraestructura, dotación de infraestructura, funcionamiento de los EE, servicios públicos, estrategia de internados (residencias escolares y jornada única), mientras que los giros por Calidad del Proceso Educativo (oferta) estarían destinados a que el sistema local se anticipe a garantizar los ambientes comunales pedagógicos como bibliotecas escolares, laboratorios y salas de informática, y las condiciones para prácticas de aula altamente didácticas y lúdicas favorecidas a través materiales educativos con enfoque diferencial en la que se incluye población estudiantil con necesidades educativas especiales, capacidades excepcionales y el sistema de responsabilidad penal adolescente.

Ahora bien, divididos los conceptos del ingreso y gasto, el ejercicio de análisis realizado deja en evidencia la necesidad de modificar la vigencia de la matrícula sobre la que aritméticamente se vienen realizando los doce giros del SGP educación territorial.

Para la asignación de la Matrícula Atendida, es apremiante eliminar el método actual en el que cada anualidad deja a la ETC Vichada ante cualquiera de los siguientes escenarios: otorgando “crédito” al nivel central o, por el contrario, con aparentes “excedentes” presupuestales respecto al número de estudiantes atendidos por disminución de la matrícula respecto a la vigencia anterior,

lo cual genera que por dar cumplimiento al principio de anualidad presupuestal se terminen invirtiendo los recursos sin responder a proyecciones de mejora sostenibles en el tiempo.

Por consiguiente, la sugerencia es pasar del giro de doceavas rígidas en relación con los cálculos aritméticos de la matrícula del año anterior y adoptar giros mensuales ajustados de acuerdo con el comportamiento actualizado de la matrícula bruta del mes anteriormente vencido, teniendo como ventaja el control y la flexibilidad que caracterizan el desembolso por doceavas para la entrega que el nivel central hace de los recursos SGP a los territorios. Este método busca favorecer ETCs como Vichada que no cuentan con suficientes recursos propios, evitando que se vean evocadas a la prestación del servicio con déficit presupuestal, que en últimas se refleja en las aulas de clase marcando negativamente el desempeño de docentes y estudiantes.

En el caso de los recursos para Calidad del Proceso Educativo, a diferencia del método de demanda que se hace sobre el número de alumnos realmente atendidos mensualmente, lo cual corresponde a doceavas variables, para Calidad se sugiere que se calculen doceavas mixtas: de un lado la población estudiantil real mensual vencida más un monto de proyección de matrícula escolar bruta total futura, entre la cual se incluiría la tasa de niños, niñas y adolescentes desescolarizados, en cuyo caso el tiempo de referencia sería el mismo o uno superior al del Plan Decenal de Educación; y finalmente, un valor presupuestal adicional por el progreso de nuevos indicadores de eficiencia, condiciones pedagógicas y desempeño de los estudiantes de la ETC, de modo que este gran concepto del SGP Educación promueva la inversión en Calidad Educativa, eliminando gradualmente la insuficiencia de recursos pedagógicos y contribuyendo al desarrollo de mejores competencias entre las que se encuentran las trazadas en el indicador ODS 4.1.1.

Ahora bien, adoptar estos dos métodos requiere que los criterios y los porcentajes de asignación guarden equidad y casi que igualdad entre sí, de modo que la cultura institucional actual que se enfoca en aumentar las cifras en SIMAT motivados por la necesidad de mayor presupuesto a recibir, pase a incluir en dicha motivación el progreso en términos de calidad de los aprendizajes, traducida en reconocimientos financieros. Metodología para instaurar presupuestos de equidad tendientes a cerrar desigualdades arraigadas sin que riña con los principios presupuestales que la norma señala deben cumplirse en todas las etapas de programación, ejecución y control del presupuesto público.

El concepto de Complemento, si bien está concebido dentro de la realidad de la flexibilidad de las condiciones fluctuantes territoriales que favorecen los ajustes financieros, debe pasar a ser una medida excepcional en la que al presentarse genere alarma de atención y se plasme formalmente la actuación presupuestal para retomar el equilibrio de la asignación del SGP Educación, condición que, como se mencionaba anteriormente, debe ser modificada desde la Ley 715 de 2001 y el Decreto Reglamentario 923 de 2016; cambios en los resultados necesariamente requieren cambios trascendentales de fondo y forma.

Para cerrar esta dimensión es relevante hacer un llamado al cumplimiento del Acto Legislativo 4 de 2017, en cuanto a la progresividad permanente del presupuesto de los territorios. Lograr métodos como los propuestos anteriormente requiere de financiación creciente o mínimamente constante para evitar retrocesos o estancamiento en las inversiones por la falta de confiabilidad en el valor de los giros que la ETC Vichada recibirá en un periodo de tiempo determinado, pero que además condena a los territorios pobres a ser más pobres.

Dimensión institucional

Es indiscutible que, durante el periodo de estudio, las administraciones departamentales garantizaron a los niños, niñas y adolescentes el acceso a la educación, como también lo es que los recursos del SGP tuvieron una asignación específica e insuficiente que nos les permitía generar iniciativas que respondieran al goce efectivo del derecho fundamental de la educación. Pese a la limitación de los recursos centrales, la administración local contaba con una fuente robusta de recursos como lo fue el Sistema General de Regalías, del cual la gestión gubernamental canalizó un poco más de 152.757 millones de pesos durante el periodo 2016-2022.

Sin embargo, el destino de dichos recursos se enfocó exclusivamente en cubrir gastos operativos de la prestación del servicio educativo sin contribuir al fortalecimiento de procesos de aprendizaje y calidad del proceso de formación educativa. Abordar y atender las necesidades urgentes segregó prioridades de la misionalidad del sistema educativo que contribuyeron en mayor o menor medida a la desigualdad y al estancamiento del bienestar cognitivo de los estudiantes que pasaron grado tras grado escolar sin aprender lo que otros pares sí lograron, tal como lo demuestran los resultados de las pruebas SABER 359, lo que necesariamente influye en el tránsito a la educación media y superior, y el campo laboral.

Mejorar las condiciones sociales de la comunidades requiere administraciones públicas con pensamientos de cambio de las prácticas de inversión que por años se han tenido, lo cual no significa que garantizar las estrategias de Cobertura y Permanencia educativa no sea necesario, y aunque la formación de los estudiantes se da dentro del aula, es indispensables que el gasto público apoye y facilite los instrumentos para las práctica pedagógicas de los formadores de las generaciones futuras, de modo que favorezcan el desarrollo de aprendizajes en ambientes con

inteligencias múltiples, distintos ritmos de aprendizaje y, por tanto, con necesidades educativas diferenciales.

Dimensión política

Atribuir que la falta de armonía entre el indicador ODS 4.1.1 y el indicador de política pública CONPES 4.1, y a su vez los indicadores de los planes de desarrollo territorial, obedece al desconocimiento de criterios, recomendaciones y orientaciones nacionales e internacionales para su diseño resultaría demasiado elemental y falta de respeto con el profesionalismo de quienes lo realizaron y avalaron. Por ello, se considera que las causas de fondo corresponden al conocimiento que se tiene acerca del funcionamiento administrativo, financiero y contextual del sistema educativo; comprometerse con indicadores de mejoramiento cuando los elementos que influyen no facilitan sus logros resulta políticamente arriesgado. No obstante, es necesario expresar el punto de vista lo más cercano a lo técnicamente posible.

Es lógicamente visible que el indicador nacional elaborado en el marco de la política pública CONPES 3818 de 2018, que orienta la gestión territorial, no aporta a la superación de desigualdad de los aprendizajes educativos de los que tanto se ha hablado internacional y nacionalmente, como tampoco honra los compromisos UNESCO (2016c): “Ninguna meta educativa debería considerarse lograda a menos que se haya logrado para todos. Por lo tanto, nos comprometemos a realizar los cambios necesarios en las políticas de educación y a centrar nuestros esfuerzos en los más desfavorecidos (...)” (p. 6), al igual que el compromiso de brindar datos estadísticos nacionales que puedan ser equiparables para la consolidación con los de los demás países miembros de la ONU, acuerdo en el que Colombia participó a través de la aprobación de la resolución ONU A/RES/71/313, mediante la cual se adoptaron los indicadores mundiales,

definidos como un conjunto de indicadores temáticos comparables en el plano mundial, propuestos por la comunidad educativa para realizar un seguimiento más completo de las metas sobre la educación en los países (UNESCO, 2016c).

En tales circunstancias, el diseño del indicador ODS 4.1.1 perpetúa implícitamente el rezago de aquellos menos favorecidos sociodemográficamente y de menor progreso escolar. En realidad, las cifras demuestran que a pesar del tiempo de vigencia que tienen los objetivos de desarrollo sostenible, el sistema educativo oficial colombiano no ha logrado garantizar a los niños, niñas y adolescentes del nivel de Básica los principios de igualdad, suficiencia y pertinencia de los aprendizajes brindados, situación que genera los resultados académicos inaceptables que se han socializado en el planteamiento del problema de este documento.

Para finalizar, puede señalarse que la desarticulación entre el propósito gubernamental territorial con las políticas públicas nacionales y supranacionales, como se expuso anteriormente, se configura en una de las causas por las cuales el departamento no progresa académicamente en el logro del nivel de bienestar mínimo que persigue el indicador ODS 4.1.1 para la población estudiantil y el futuro social de Colombia y el mundo. Al estar ausente este elemento de articulación en la administración pública departamental difícilmente se canalizan esfuerzos para alcanzar beneficios que superen las depresiones sociales comunitarias existentes.

Recomendaciones

Como se mencionó anteriormente, la insuficiencia de recursos financieros que contribuyan al mejoramiento de los aprendizajes académicos corresponde a la conjunción de diversos factores y, en este mismo sentido, se comparten las siguientes recomendaciones que invitan a la reflexión, el rediseño, la acción y el cumplimiento de reglas formales y no formales que motiven al conjunto

de actores responsables de garantizar el derecho a una educación pertinente y suficiente a sus generaciones:

1. Se recomienda la modificación de la fórmula matemática de distribución de los recursos de SGP Educación Territorial, de tal forma que se haga mayor énfasis asignativo al criterio de mejoramiento de los aprendizajes (pruebas estandarizadas nacionales de lenguaje y matemáticas) de los estudiantes de los establecimientos educativos oficiales, para que, en consecuencia, la gerencia pública departamental amplie el foco de sus esfuerzos misionales, lo cual se verá reflejado en las transferencias económicas.

Los recursos monetarios son un incentivo²⁴ generador de motivación social y del ejercicio del liderazgo, que promueven permanentes esfuerzos y avances. De este modo, el cambio sugerido contribuirá a las recomendaciones que siguen.

2. Es necesario que, sin excepción de periodo constitucional, las administraciones gubernamentales departamentales tracen,, de manera explícita en su planeación estratégica e instrumentos de gestión, los objetivos, las metas, los indicadores y las estrategias a través de los cuales el ejecutivo y el esquema burócrata se compromete a lograr el mejoramiento de los aprendizajes y los resultados académicos de sus estudiantes, de manera que el propósito sea una constante en el tiempo que coadyuve a lograr cambios significativos generacionales.
3. En coherencia con el numeral anterior, se recomienda estructurar y canalizar recursos del SGR para grandes proyectos de inversión plurianual, que involucren dotación e innovación de elementos para la práctica pedagógica en el aula y la cultura escolar de la lecto-escritura

²⁴ Estímulo que se ofrece a una persona, grupo o sector de la economía con el fin de elevar la producción y mejorar los rendimientos. (RAE, s.f.)

y los pensamientos matemáticos a desarrollar en todos los niveles educativos de la educación Básica.

4. Implementar estrategias de sensibilización y diálogo político social local acerca de la importancia que tiene en el progreso individual y colectivo en el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes, de modo que todos los actores determinantes que confluyen en la educación escolar (padres de familia, estudiantes y administraciones municipales y departamentales) generen sinergia permanente en los procesos de participación, gestión y el control político-presupuestal.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*.
<https://www.amasfac.info/boletines/anexos/LOS%20OR%C3%8DGENES%20DEL%20PODER%20PROSPERIDAD%20Y%20LA%20POBREZA.pdf>
- Aguilar, L. (2010). *Política Pública*. Siglo XXI Editores, Ed.
https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25351w/M1AP113_S4_AGUILAR.pdf
- Araiza, M. (2021). Factores socioeconómicos asociados al rendimiento académico de estudiantes universitarios. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 9(7).
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-78902021000700007&script=sci_arttext#B25
- Bertoni, E., Elacqua, G., Marotta, L., Martinez, M., Soares, S., Santos, H. y Vegas, E. (2018). *School Finance in Latin America: A Conceptual Framework and a Review of Policies*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/en/school-finance-latin-america-conceptual-framework-and-review-policies>
- Canales, R. y Mercado P. (2011). Presencia de las instituciones en los enfoques del institucionalismo económico: Convergencias y divergencias. *Revista CS, N.º8 (julio)*, 83-107. <https://doi.org/10.18046/recs.i8.1130>
- Castrillón, A. (2018). *La calidad educativa, un camino hacia el mejoramiento humano - estudio de caso programa “educación como derecho fundamental” del plan de desarrollo municipal de La Calera frente al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible no. 4* [Tesis de Pregrado, Universidad Militar Nueva Granda]. Repositorio digital Universidad Militar Nueva Granda.
<https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/18095>
- Celis, M., Jiménez, Ó. y Jaramillo, J. (2012). ¿Cuál es la brecha de la calidad educativa en Colombia en la educación media y en la superior? In ICFES (Ed.), *Estudios sobre calidad de la educación en Colombia* (pp. 67–98).

https://www.researchgate.net/publication/324149872_Cual_es_la_brecha_de_la_calidad_educativa_en_Colombia_en_la_educacion_media_y_en_la_superior

Civera, B. (2019). La educación de calidad en Aragón, Objetivo de Desarrollo Sostenible transversal e imprescindible. Fórum Europeo de Administradores de la Educación de Aragón. *Revista digital de educación del FEAE-Aragón*. Número 28 Año IX, p. 16-22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8077544>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2015). *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe*. LC/G.2646), Santiago. Repositorio CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38923/S1500709_es.pdf

Congreso de la República (2007). *Acto Legislativo 04 del 11 de julio de 2007. Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política*. D.O. No. 46686. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25671>

Congreso de la República (2000). *Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*. 9 de octubre de 2000. D.O No. 44.188. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771>

Congreso de la República (2007). *Ley 715 del 21 de diciembre de 2007. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf

- Congreso de la República (2011). *Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. (n.d.). 16 de junio de 2011. D.O No. 48102.*
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43101>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES (2018). *Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.*
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>
- Consejo Privado de Competitividad, U. del R. C. D. E. P. L. C. R. – S. (2019). *Índice Departamental de Competitividad 2019.* https://compite.com.co/wp-content/uploads/2019/11/CPC_IDC_2019_WEB.pdf
- Consejo Privado de Competitividad, U. del R. C. D. E. P. L. C. R. – S. (2021). *Índice Departamental de Competitividad 2020-2021.* https://compite.com.co/wp-content/uploads/2021/02/CPC_IDC_2020-libro-web.pdf
- Contaduría General de la Nación (2020). *CT01 - Categorización de Municipios - Categorización por Departamentos.* <https://bibliotecanacional.gov.co/es-co/actividades/noticias/Documents/Anexo%201%20Categorizaci%C3%B3n%20por%20Departamen.pdf>
- Contaduría General de la Nación (2023). *Formulario Único Territorial - FUT.*
https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf
- Dávila, E. y Sánchez, K. (2021). Gestión del presupuesto por resultados para mejorar la calidad del gasto público en la unidad de gestión educativa local San Martín – Tarapoto. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 5(4), 6248–6279.
https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v5i4.769
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2017). *Boletín Técnico Producto Interno Bruto 2016.*
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2005/Bol_dptal_2016preliminar.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2018). *Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018*.
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2020). *Boletín Técnico Producto Interno Bruto 2019*.
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2015/Bol_dptal_2019preliminar.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2022). *Índice de Pobreza Multidimensional –IPM 2019-2021*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2023). *Educación formal (EDUC) - Históricos*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/poblacion-escolarizada/educacion-formal/historico-educacion#informacion-2020-por-secretaria-de-educacion>

Departamento Nacional de Planeación DNP (2009). *Guía metodológica para la formulación de indicadores*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Guia%20Metodologica%20Formulacion%20-%202010.pdf>

Departamento Nacional de Planeación DNP (2021). *Manual metodológico para la elaboración de documentos CONPES*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-CA-06%20Manual%20metodol%C3%B3gico%20elaboraci%C3%B3n%20Doc%20Conpes.pdf>

Departamento Nacional de Planeación DNP (2022). *Documentos de distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones*. <https://2022.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Participaciones---SGP.aspx#dieciocho>

- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2023a). *Documentos de distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones*.
<https://2022.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Participaciones---SGP.aspx#dieciocho>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023b). *Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales “SICODIS”*.
<https://sicodis.dnp.gov.co/AspxSGP/DistribucionesSGP.aspx>
- DiMaggio, P. y Powell, W. (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*.
https://www.academia.edu/31848895/POWELL_Y_DIMAGGIO_El_nuevo_institucionalismo_en_el_an%C3%A1lisis_organizacional_pdf
- Donoso, S., Arias, Ó. Y Reyes, D. (2022). Reasignación del presupuesto público y política educacional en Chile: Antecedentes, debates y desafíos. *Cuadernos de Economía*, 41(87), 509–544. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v41n87.90575>
- Elacqua, G., Marotta, L., Bertoni, E., Méndez, C., Westh, A., Román, A. Y Soares, S. (2020). *¿Es desigual el financiamiento escolar en América Latina?* Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/es-desigual-el-financiamiento-escolar-en-america-latina>
- Escribano, A. (1992). *Modelos de enseñanza en la educación básica*.
<https://eprints.ucm.es/id/eprint/3748/>
- Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Revista Académica Evaluada Por Pares*, 17(8). https://www.redalyc.org/pdf/2750/275019727008.pdf#_9726/9726.pdf
- Forero, D. y Saavedra, V. (2019). *Los 10 pasos para hacer de Colombia la mejor educada de América Latina* (Fedesarrollo).
https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3761/LIB_2019_Forero_y_Saavedra.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Fundación Empresarios por la Educación (2022). *¡Repensar la educación! Rutas para transformar la calidad educativa*. Editorial Ariel.
- Gobernación de Vichada (2023). *Ejecución Presupuestal Histórica Anual*.
<http://www.vichada.gov.co/tema/presupuesto/ejecucion-presupuestal-historica-anual>
- Huamán, J. (2018). *Influencia de la gestión financiera para el desempeño educativo en las Instituciones Educativas con Jornada Escolar Completa Abancay - 2017*. [Tesis de maestría, Universidad Cesar Vallejo]. Repositorio digital institucional Universidad Cesar Vallejo. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/32709>
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES (2022). *Informe nacional de resultados pruebas Saber 3°, 5° y 9°. Aplicación 2022*.
https://www.icfes.gov.co/documents/39286/19845423/Informe_saber_359_06_2022.pdf
- Kusek, J. y Rist, R. (2005). *Manual para gestores del desarrollo: 10 pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Banco Mundial, Ed.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/254101468183894894/pdf/296720SPANISH0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>
- Landreth, H. y Colander, D. (2006). *Historia del pensamiento económico*. McGraw-Hill & S. A. U. Interamericana de España, Eds.; 4a ed.
https://www.academia.edu/23840383/Historia_del_pensamiento_econ%C3%B3mico_de_Landreth_y_colander
- López, E., Calderón, G. y Cardona, A. (2022). El aprendizaje a lo largo de la vida y las ciudades del aprendizaje caso Medellín, 2012-2018. *Lúmina. Revista Iberoamericana de Desarrollo y Organizaciones*, 23(1), E0017.
<https://doi.org/10.30554/lumina.v23.n1.4361.2022>
- Luna, K. (2016). *Análisis de la evolución de los recursos para la prestación del servicio educativo en el departamento de Cundinamarca. Estudio descriptivo de 2001 a 2013*. [Trabajo de pregrado, Universidad de La Salle]. Repositorio Universidad de La Salle.
<https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/351/>

- Ministerio de Educación Nacional (2006). *Estándares Básicos de Competencias en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Ciudadanas*. https://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-340021_recurso_1.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (2020). *Guía para la interpretación y uso de los resultados históricos de las pruebas SABER*. https://www.mineduccion.gov.co/1780/articulos-400767_recurso_1.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (2021). *Informe de entidad territorial certificada Vichada*. https://diae.mineduccion.gov.co/dia_e/documentos/Vichada.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (2022a). *Índice Sintético de la Calidad Educativa -ISCE*. <https://www.mineduccion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Evaluacion/Evaluacion-de-estudiantes/397385:Indice-Sintetico-de-la-Calidad-Educativa-ISCE#:~:text=El%20C3%8Dndice%20Sint%20C3%A9tico%20de%20la,pa%C3%ADs%20desde%20el%20a%C3%B1o%202015>.
- Ministerio de Educación Nacional (2022b). *Resultados: prueba SABER 3º, 5º y 9º Región Llanos*. <https://www.icfes.gov.co/web/guest/informe-nacional-2022>
- Ministerio de Educación Nacional (2022c). *Pruebas SABER*. <https://www.mineduccion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Evaluacion/Evaluacion-de-estudiantes/397384:Pruebas-saber>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (20 de noviembre de 2022). *Cifras presupuestales históricas 2016 a 2022*. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuesto_gralnacion/bitcoraeconomica
- Montes, A. (2017). Calidad de la educación primaria en Colombia: Conceptualizaciones y tendencias. *Escenarios*. 15 (2), 70–81. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6642871>

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*.

https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54821944/North_Douglas-Instituciones__cambio_institucional_cap_1-8-libre.pdf?1508967387=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DINSTITUCIONES_CAMBIO_INSTITUCIONAL_Y_DES.pdf&Expires=1677903328&Signature=QICqbevNX5ohJtDgWpI4dZJQW2WaNo~tb2reLn-MCOOPJ7dcdjsXmmrUDGS-Rns6C-8Rz5TxUKm3aWHRMgRO~xx2RyzEI7KooW0nBUcP6JoO3v8NIN7~TRIk2bdOuPI4lo02PSNNTzZ5gl-3Cl-PM0p~81INQHMYN-UQiRnIUW3BQG5hHG0iJMKFY76pgpeMCgnVMwzTR-FF~BP0nWk8SS7WCviesLV4sJ5knghikvtQLJ9iTYOUoYw2kri5wg~dzSKjL0-Vu-Gg64LPiv4BX9697ZaHBI8Sbq5I1X3qRn4XcVupNAQ-GaE6Qs-qreuMF10hGuGIBEWS8NHnxj3BBQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Editorial

Paidós. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54848161/Martha_Nussbaum_-_Crear_capacidades--libre.pdf?1509217419=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DMartha_Nussbaum_Crear_capacidades.pdf&Expires=1672941072&Signature=aoUyIF3bIvdAqbhtbCr5cHbdAyRnVOfZ2aWJIRR5oxHxn2Y50inw6QTWzuQeFLCpTT9i8syB-I2HfPAYn1KaEMI42DexasnqRYuN2PrCrS~KlnAY7Ezz2V~C0tf6BlEaYVplJ8CNi0lH25y8Rm04dC2N0ssaamW4U2733tVEZjxCmeKzFZHxYgY6ngQtoD92iXqzx6v4EaEh1C8XPwsU8YQH7QLZVQ4iscHT6f96RHZOXmUCi5IUUfiGNOCiCEMJQOePtLNLE-XCuryvKLQxTz6MenXMaqtYXDB49Ll0d3nVnlAygU93JBaj1B3jYGTebQIb8rrtsLWHdK0EqOThg__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

Organización de Naciones Unidas ONU (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago. Repositorio CEPAL.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf

Organización de Naciones Unidas ONU (2019). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48153/1/S2200834_es.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO (2005). *Invertir mejor para invertir más: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe [Archivo PDF]* (Naciones Unidas, Ed.).

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139044>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO (2016a). *Desglosar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 Educación 2030*.

<https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/publicaciones/educacion-2030-desglosar-el-objetivo-de-desarrollo-sostenible-4>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO

(2016b). *Metadatos para los indicadores temáticos para el monitoreo y revisión del ODS 4 y Educación 2030*. https://ceccsica.info/sites/default/files/docs/4.eatlas-sdg-metadata-matrix-es_08_02_2017.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO

(2016c). *Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO

(2023). *Financiamiento de la educación Invertir más, de forma más equitativa y eficiente en educación*. 24 de junio de 2023. <https://www.un.org/es/transforming-education-summit/financing-education>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO,

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF y Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2022). *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe: Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*. (UNESCO 2022, Ed.).

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48153/1/S2200834_es.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OECD (2010). *Informe PISA 2009. Lo que los estudiantes saben y pueden hacer. Rendimiento de los estudiantes en lectura, matemáticas y ciencias*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264174900-es.pdf?expires=1684533630&id=id&accname=guest&checksum=2B5869F728446851A28F33D5B32FAAF9>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OECD (2023). *Education spending (indicator)*. <https://data.oecd.org/eduresource/education-spending.htm#indicator-chart>

Presidencia de la República (1996). *Decreto 111 de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*. 18 de enero de 1996. D.O. No. 42692. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>

Presidencia de la República (2015). *Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*. 26 de mayo de 2015. D.O. No. 49.523. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>

Presidencia de la República (2016). *Decreto 923 de 2016 (junio 1º). Por el cual se adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, en lo relacionado con la distribución de los recursos de la participación de Educación del Sistema General de Participaciones por el criterio de Población Atendida - Complemento*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=70454>

Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.7 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [abril 15 de 2023]. <https://dle.rae.es/incentivo?m=form>

Roth, A. (2002). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf

- Roth, A. (2010). ¿Política, programa o proyecto? *Boletín Política Pública Hoy. Departamento Nacional de Planeación*, 8, 6–9.
https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/sinergia/documentos/boletin_politica_publica_hoy_08.pdf
- Sandoval, C. (2002). *Investigación Cualitativa*. ARFO Editores e Impresores Ltda., Ed.
<http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/manual%20colombia%20cualitativo.pdf>
- Sarmiento, A., Becerra, L. y González, J. (2000). La incidencia del plantel en el logro educativo del alumno y su relación con el nivel socioeconómico. In Repositorio institucional Fedesarrollo (Ed.), *revista Coyuntura Social* (pp. 53–63).
<https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1767>
- Smith, A. (1776). *La riqueza de las naciones*.
https://abertzalekomunista.net/images/Liburu_PDF/Internacionales/Smith_Adam/La_riqueza_de_las_naciones_-_Adam_Smith-K.pdf
- Torres, E. (2015). Al nuevo institucionalismo: ¿Hacia un nuevo paradigma? *Universidad Autónoma de México, Estudios Políticos*, 34, 117–137.
<https://www.redalyc.org/pdf/4264/426439555005.pdf>
- United Nations Development Programme UNDP (2002). *Handbook on monitoring and evaluating for results*. <http://web.undp.org/evaluation/documents/HandBook/ME-Handbook.pdf>
- Vargas, J. (2006). La nueva economía política en la transformación institucional. *Revista Latinoamericana de Economía Problemas del Desarrollo*. 37, núm. 145, 31–51.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362006000200003
- Zemanate, Y., Triana, I. y Velásquez, C. (2019). *Efecto de las finanzas públicas en la educación colombiana y su impacto sobre la calidad medido sobre las pruebas del estado 2010-2018*. [Trabajo de pregrado, Universidad Libre de Pereira]. Repositorio Universidad Libre de Pereira. <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/20174>

