

Control fiscal y educación en los Planes de desarrollo con enfoque territorial: propuesta de análisis y avances.

*Luis Ricardo Martínez¹,
Diego Andrés Buesaquillo²,
Diego Mauricio López³,
Germán Andrés Galeano⁴*

Resumen

A partir del trabajo del Observatorio de Control Fiscal de Política Pública de la Auditoría General de la República, la perspectiva de control fiscal con enfoque de derechos, los estándares internacionales de control fiscal y la legislación colombiana en materia de control fiscal, el informe propone un marco de análisis general de la política pública territorial enmarcado en el control fiscal territorial. Dicho marco analítico es usado para entender los avances en materia de educación a nivel agregado en la ejecución de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial contenidos en el primer punto del Acuerdo De Paz firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en el año 2016. Se concluye que, a nivel agregado, existe un avance discreto de la implementación de los programas relacionados con la educación, la Contraloría General de la República ha registrado dichos avances, sobre los cuales ha hecho gestión del control fiscal territorial, pero no se observan avances en educación en los municipios priorizados por los programas.

Palabras clave: Control fiscal, vigilancia del control fiscal, educación, enfoque de derechos, acuerdo de paz, política pública.

Introducción

El artículo 4° del Acto legislativo 04 de 2019 (Congreso de la República, 2019) dio a la Auditoría General de la República el mandato constitucional de realizar la certificación anual de las contralorías territoriales por medio de indicadores de gestión. Posteriormente, el Gobierno colombiano estableció que dicha certificación tiene el propósito de medir y calificar [evaluar] las capacidades de las contralorías territoriales para cumplir con sus funciones (Gobierno de Colombia, 2020).

De igual manera, asumiendo el control fiscal dentro la perspectiva de los Derechos Humanos (Moya V., 2019), es necesario establecer mecanismos de medición que permitan evaluar no solo la gestión de las contralorías, sino que también permitan evaluar la consecución de los fines del Estado. Esto implica una perspectiva de evaluación de la gestión de las contralorías territoriales dentro del contexto más

¹ Economista candidato a magister en economía e investigador del Observatorio de Política de Control Fiscal de la Auditoría General de la República. CvLac: <https://n9.cl/5h86w> ORCID: 0000-0002-4882-5541. lurmatinezra@unal.edu.co.

² Economista vinculado a la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico y al Observatorio de Política Pública del Control Fiscal de la Auditoría General de la República. CvLac: <https://n9.cl/z5x5> ORCID: 0000-0003-2789-9311. dabuesaquillo@auditoria.gov.co.

³ Contador Público, Magister en Derecho Administrativo, Especialista en Finanzas Públicas y en Derecho Constitucional e investigador de la Política Pública de Control Fiscal de la Auditoría General de la República - AGR y Docente de la Unidad Central del Valle del Cauca - UCEVA. CvLac: <https://n9.cl/n8049>. diegomauriciolopezvalencia@gmail.com.

⁴ Profesional en Matemáticas con Énfasis en Estadística y candidato a Magíster en Estadística Aplicada. Hace parte del Observatorio de Política Pública del Control Fiscal de la Auditoría General de la República. CvLac: <https://n9.cl/55b1c> ORCID: 0000-0002-4306-1159. gagaleano@auditoria.gov.co.

amplio de la planeación e implementación de las políticas públicas ejecutadas por los sujetos que estas vigilan. El resultado e impacto del control fiscal no se limita a la generación de productos propios del control fiscal, sino que se extiende y justifica por el impacto que dicho control tiene sobre los resultados y el impacto que el gasto fiscal y la gestión de los servidores públicos tiene sobre la vida de los ciudadanos y las comunidades que estos habitan. En particular, sobre el goce efectivo de derechos por parte de la población en los territorios. Esta es la aplicación de la perspectiva de derechos humanos a la evaluación del control fiscal territorial.

De lo anterior, se desprende que, dado el ordenamiento jurídico que rige el control fiscal en Colombia, la necesidad de evaluación en el sentido amplio arriba descrito no se limita a las contralorías territoriales y que, por el contrario, el control fiscal territorial, y su evaluación, recae en gran medida sobre la Contraloría General de la República.

Con el propósito de establecer una metodología de investigación que propenda por la construcción de instrumentos y mecanismos de evaluación del control fiscal en la perspectiva de derechos humanos, es necesario establecer un marco analítico que organice las relaciones entre actores, entidades, y recursos y que permita establecer los flujos de gestión y responsabilidad. De igual manera, este marco analítico debe permitir establecer con claridad los puntos de control que permitan medir objetivamente el estado de cada una de las etapas de la planeación, ejecución e impacto de la implementación de una política pública con impacto territorial.

Con el propósito de avanzar en la construcción de los mecanismos de evaluación con enfoque de derechos humanos, se escoge como objeto de estudio una de las políticas públicas con perspectiva territorial más relevantes en la historia del país, el primer punto del Acuerdo Final (AF) de paz (Gobierno de Colombia; FARC-EP, 2016).

En el presente informe propone un marco analítico para evaluar los resultados e impacto de la implementación del AF sobre las condiciones de educación de los municipios priorizados en la política. Después, presenta el estado general de las acciones de control fiscal realizado sobre los recursos y planes contemplados en la implementación del primer punto del con especial énfasis en el pilar de educación. Por último, y como consecuencia del marco analítico propuesto, se describe el estado de indicadores de resultados e impacto útiles para medir la realidad de la educación en los municipios en cuestión.

Planes de desarrollo con enfoque territorial

El primer punto del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Colombia 2017), denominado “Hacia un Nuevo Campo: Reforma Rural Integral” (en adelante RRI), tiene como propósito transformar las condiciones de vida de las personas en las áreas rurales del país mitigando las consecuencias de la guerra sobre dichas poblaciones. Dicha transformación incluye no solo la solución de los problemas estructurales que han generado y prolongado el conflicto armado, sino que se propone reducir las desigualdades, las brechas entre el campo y la ciudad y generar oportunidades para las comunidades que viven en el campo colombiano. Así, la RRI incluye dentro de sus objetivos, además de la resolución de los conflictos de la tierra, el desarrollo y la provisión de “educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural” (Gobierno de Colombia; FARC-EP, 2016)

La RRI cubija a todas las zonas rurales del país y se aplica por medio de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que priorizan a los territorios más afectados por el conflicto. Los PDET son instrumentos de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la reforma rural integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el acuerdo final, en los municipios priorizados bajo este programa. (Gobierno de Colombia; FARC-EP, 2016).

Los PDET fueron creados por el Decreto No. 893 de 2017, en donde se definen como programas subregionales de transformación integral del ámbito rural y que, a través de ellos, se ponen en marcha con mayor celeridad los instrumentos de la RRI en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Así mismo, los PDET se formularon por una sola vez y tienen una vigencia de diez (10) años, los cuales serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Por último, se priorizaron 1.630 núcleos veredales en 170 municipios divididos en 16 subregiones. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017).

La priorización de los municipios PDET debe entonces permitir la coordinación de los programas incluidos en la RRI, así como el consecuente flujo de recursos fiscales hacia dichos municipios. Estos recursos están incluidos en el presupuesto general de la nación a cargo de entidades del orden nacional como la mencionada ART, así como la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Ministerio de Educación Nacional y la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV), entre otros.

Marco analítico

De acuerdo con las *Directrices para la Evaluación de las Políticas Públicas* producidas por INTOSAI (2016), la evaluación de una política pública tiene como objetivo central evaluar el impacto de estas a corto y largo plazo. Para esto, el proceso independiente de evaluación debe evaluar los objetivos, ejecución, productos, resultados e impacto de la política evaluada (INTOSAI, 2016).

Teniendo en cuenta lo anterior, y para poder estudiar el control fiscal en el contexto de los PDET, es necesario establecer un marco analítico que relacione los distintos actores y recursos involucrados en el gasto fiscal derivado de los PDET con los resultados y el impacto de dichos gastos sobre las condiciones de vida de las y los habitantes de las zonas priorizadas. Dicho marco permite estudiar cada una de las etapas dentro del proceso de implementación de una política pública en el contexto de control fiscal con miras a establecer el nivel de avance en la gestión, los resultados y el impacto de la política analizada, así como la relación entre las acciones de los entes de control fiscal con los resultados e impacto de la política analizada.

La **Figura 1** sintetiza las etapas del proceso de implementación de una política pública con incidencia regional dentro del marco del control fiscal territorial. A partir de unos insumos dados, los administradores públicos, las entidades a su cargo y, en general, los servidores públicos, gestionan los recursos y demás insumos con el fin de obtener resultados tangibles derivados de la gestión realizada. Estos resultados no son, sin embargo, el fin último de la política pública. El fin último de la política pública es generar impacto sobre las condiciones de vida de las personas y las comunidades que las habitan. Si una política pública no tiene impacto, ¿qué justifica que exista dicha política?

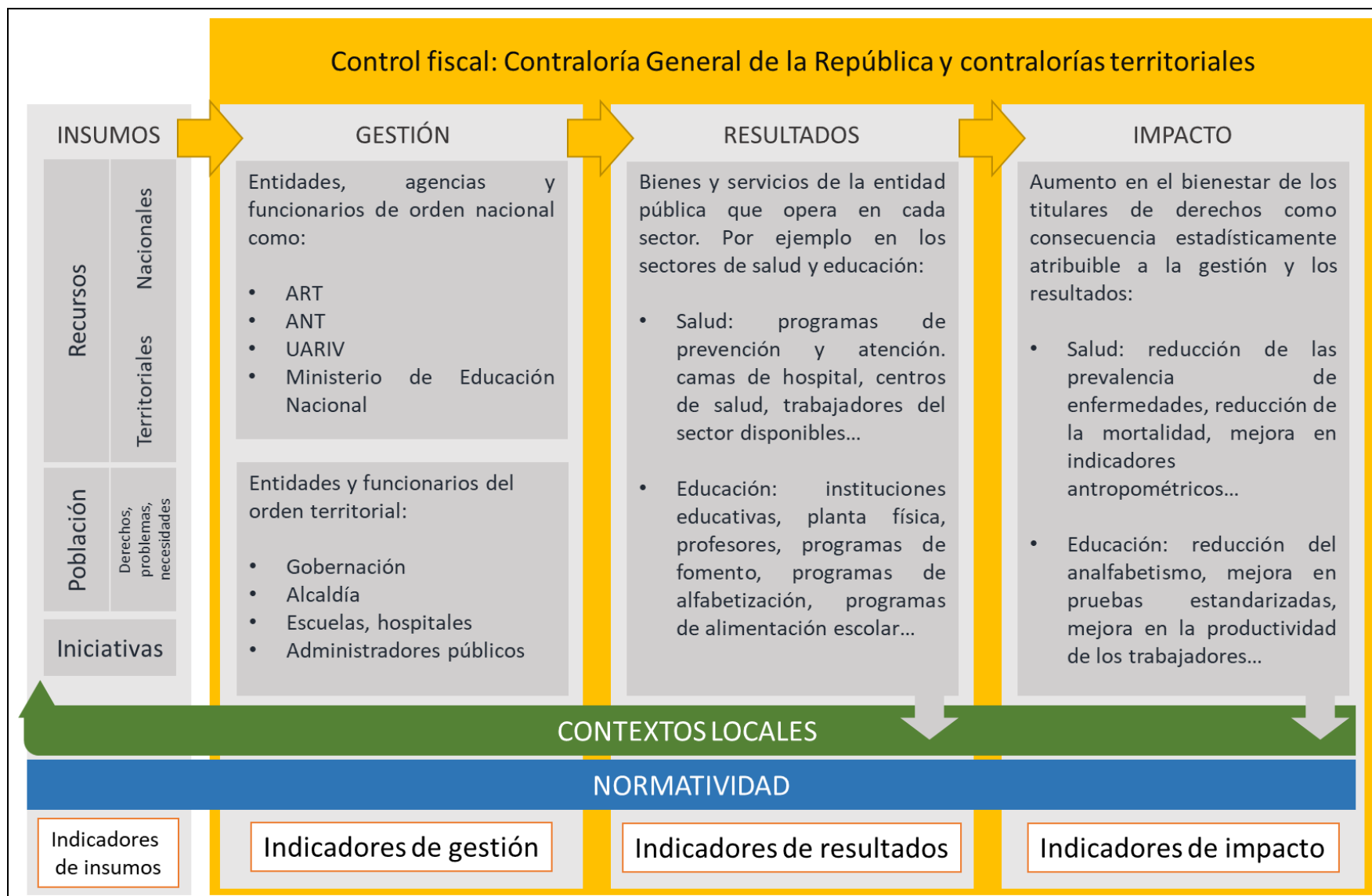


Figura 1 Marco analítico del control fiscal territorial.

En el presente documento usamos este marco analítico para analizar algunos aspectos claves del estado de implementación de los PEDT poniendo especial atención a la educación como derecho fundamental incluido en la RRI.

En principio, la pertinencia y necesidad de la RRI y los PDET que la implementan se dan por sentadas y no hacen parte del presente análisis. De igual manera, dada la dificultad para acceder a información suficiente sobre los recursos fiscales efectivamente usados para el desarrollo de los PDET en los municipios priorizados, pondremos nuestra atención en el control fiscal realizado sobre la gestión de las entidades encargadas de la implementación. Adicionalmente, usando datos censales y estadísticas oficiales proponemos una forma particular de aproximarnos a la cuantificación y evaluación de los resultados y el impacto.

Control fiscal

El Congreso de la República (Acto legislativo 01 del 7 de julio de 2016, 2016) le ordenó a la Contraloría General de la República (CGR) presentar un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Dicho componente de paz es el mecanismo para incluir las inversiones relacionadas con el cumplimiento del Acuerdo firmado entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional en noviembre de 2016.

En cumplimiento de esta instrucción, con el Decreto Ley 888 de 2017 (Gobierno de Colombia, 2017) se creó la Unidad delegada para el Posconflicto (UDP) con la misión de liderar, coordinar y hacer seguimiento de toda acción de la CGR en relación con la implementación del AF, los recursos públicos destinados para tal efecto; la institucionalidad creada para cumplir los compromisos asumidos por el Estado; y las políticas públicas diseñadas y desarrolladas por éstas.

Por consiguiente, la CGR ha presentado cuatro informes al Congreso de la República, en los que se resaltan los resultados más importantes incluyendo la evaluación al pilar del desarrollo social en educación en el cuarto informe. Ver **Tabla 1**. A continuación, se revisa el cuarto informe para identificar los principales resultados del control fiscal realizado sobre los recursos de la implementación del acuerdo.

Resultados del Control Fiscal - Cuarto Informe

Se evidenció en este último informe un resumen de los ejercicios de control y vigilancia fiscal a las entidades responsables de los recursos orientados a la implementación del AF, realizados por las diferentes delegadas sectoriales de la Contraloría General de la República con corte a marzo de 2020.

Auditorías financieras

En la **Tabla 2** se relacionan los resultados de las auditorías financieras, realizadas por la CGR durante 2019, sobre la gestión fiscal de las entidades que manejaron recursos del posconflicto en el 2018.

Tabla 1 Informes de la CGR al Congreso de la República

Informe	Fecha de publicación	Contenido
Primer informe al Congreso de la República	Julio de 2017	Ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Segundo informe al Congreso	Agosto de 2018	Ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones del 1 de enero de 2017 al 30 de marzo de 2018.
Informe	Fecha de publicación	Contenido
Tercer informe al Congreso	Abril de 2019	Ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, noviembre de 2016 a 30 de marzo de 2019, con énfasis en la vigencia 2018.
Cuarto informe al Congreso	Abril de 2020	Ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2020, énfasis vigencia 2019.

Tabla 2 Auditorías financieras

Entidad	Vigencia auditada	Opinión	Fenecimiento de la cuenta	Resultados
Agencia de Desarrollo Rural - ADR^a	2018	NEGATIVA. Incumplimiento de los principios del sistema presupuestal, fallas en el cumplimiento de requisitos para la constitución de reservas presupuestales. Se registraron pérdidas de apropiación en una cuantía de \$55.720 millones.	No fenece	44 hallazgos administrativos: 4 con presunto alcance fiscal por \$13.211 millones; en 2 a lo que se les adelantarán indagaciones preliminares, 11 con posible incidencia disciplinaria y 1 con propuesta de apertura de Procesos Administrativo Sancionatorio - PAS.
Agencia de Renovación del Territorio - ART^b	2018	NO RAZONABLE. Frente a los estados financieros. RAZONABLE en cuanto a la ejecución presupuestal para 2018. Se observó cumplimiento de los principios y fundamentos del sistema presupuestal.	No fenece	10 hallazgos Administrativos: 1 con presunta incidencia fiscal por \$78.544 millones, 1 será objeto de una indagación preliminar y 6 tuvieron presunta incidencia disciplinaria. No se reportó información del Plan de Mejoramiento.
Agencia Nacional de Tierras - ANT^c	2018	LA CGR SE ABSTIENE DE EMITIR OPINIÓN. Debido a las imposibilidades de obtener evidencia sobre cerca del 20% del total del presupuesto de inversión que fue auditado.	No fenece	30 hallazgos administrativos: 20 con posible incidencia disciplinaria, 2 con presunta incidencia penal, 4 con posible incidencia fiscal por cuantía de \$8.353 millones, 1 tuvo solicitud de indagación preliminar, y 1 con otra incidencia. En la auditoría fueron incorporadas denuncias y solicitudes relacionadas con anomalías en la adjudicación de subsidios para adquisición de predios y proyectos productivos; desacato de sentencias y desfinanciación progresiva en los años 2017 - 2019 del proyecto de Inversión "Implementación del Programa de legalización de tierras y fomento al

desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional". Se evidenció la ineffectividad de sus respectivos Planes de Mejoramiento

Entidad	Vigencia auditada	Opinión	Fenecimiento de la cuenta	Resultados
Ministerio de Educación Nacional ^d	2018	RAZONABLE. Sobre estados contables RAZONABLE. Sobre la programación, planeación y ejecución presupuestal de 2018.	Fenece	7 hallazgos administrativos: 3 tienen presunta incidencia disciplinaria, 1 con connotación fiscal por \$216 millones y se solicitó la apertura de 1 indagación preliminar. Se evidenció la ineffectividad de sus respectivos Planes de Mejoramiento
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV ^e	2018	CON SALVEDADES por incorrecciones materiales, no generalizadas. Se evidenciaron deficiencias en el manejo de los convenios con los Entes Territoriales, relacionados con las construcciones en curso de los centros de atención para las Víctimas.	Fenece	12 hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) tienen presunta incidencia disciplinaria.

Nota: ^aCGR (2019a). ^bCGR (2019b). ^cCGR (2019c). ^dCGR (2019d). ^eCGR (2020a).

Auditorías de cumplimiento

Se presenta el resultado de las auditorías de cumplimiento, realizadas en la vigencia 2019, a los sujetos de vigilancia y control que manejan recursos para la Paz.

Tabla 3 Auditorías de cumplimiento

Entidad	Vigencia auditada	Concepto	Resultados
Jurisdicción Especial para la Paz- JEP ^a	2018	EFICIENTE. La calificación del control interno por componentes es adecuada, el riesgo combinado promedio es bajo, y el riesgo de fraude promedio es Bajo. CON DEFICIENCIAS. Deficiencias de control en las modificaciones en el plan de compras, en el manual de funciones, la legalización de viáticos, la planeación y el seguimiento a la ejecución de los contratos.	11 hallazgos administrativos. Uno (1) da lugar a la apertura de una indagación preliminar.
Ministerio de Agricultura; Agencia de Desarrollo Rural; Agencia Nacional de Tierras; Agencia de Renovación del Territorio; Unidad de Planificación Rural Agropecuaria; Instituto Colombiano Agropecuario	2017-2018	La CGR considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con la implementación de las medidas de Reforma Rural Integral NO resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados, en consecuencia, el concepto es	37 hallazgos administrativos, dos (2) con presunta connotación disciplinaria. Se solicitó la apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio a la alcaldía de Morroa por no atender la

Entidad	Vigencia auditada	Concepto	Resultados
Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria^b		INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVA.	visita fiscal y no suministrar la información prevista.
Agencia de Desarrollo Rural – ADR^c	2018 a julio de 2019	En cuanto al Distrito de Riego de Ranchería, la CGR encontró que este proyecto no presta actualmente los servicios previstos (riego, acueducto y generación de energía). Sobre el Distrito del Triángulo del Tolima, la fase III del proyecto se encuentra sin ejecutar, la cual corresponde a la construcción de redes secundarias, terciarias y cuaternarias e intra-prediales. El proyecto Tesalia-Paicol no se encuentra culminado, presenta obras inconclusas y no hay continuidad en la conducción, los pasos sobre ríos y encoyentamientos naturales, redes secundarias y terciarias, pese a que los recursos se ejecutaron por más de \$300.000 millones.	Nueve (9) hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) se trasladaron para indagación preliminar.
Implementación del Catastro Nacional con Enfoque Multipropósito^d	2018	NO CONFORME. Incumplimiento material – conclusión adversa.	16 hallazgos administrativos, de los cuales: 1 tiene incidencia disciplinaria para el DAPRE.
Agencia de Reincorporación y Normalización- ARN^e	2018	CON RESERVA. Se puntualiza que, salvo en lo referente a las deficiencias encontradas en la distribución de facilitadores, la administración de los ETCR y el acompañamiento en la formulación	3 hallazgos administrativos: 3 relacionados con proyectos productivos de reintegración. Las acciones propuestas por
Entidad	Vigencia auditada	Concepto	Resultados
		de los BIES, la labor de ARN resulta CONFORME en todos los aspectos significativos.	la ARN para subsanar dichos hallazgos fueron efectivas.
Fondo Colombia en Paz^e	2019 a 30 de junio de 2020	CON RESERVA. Ausencia de soportes de ejecución contractual, deficiencias en los mecanismos de control definidos por el FCP y en las disposiciones del manual operativo, retrasos en la liquidación y liberación de recursos de contratos sin ejecución, debilidades en la implementación de proyectos productivos, deficiencias en los informes de supervisión y en el seguimiento por parte de los ejecutores y el FCP.	Como resultado de la auditoría, la CGR constituyó diecisiete (17) hallazgos de los cuales siete (7) con presunta incidencia disciplinaria.

Nota. ^aCGR (2019e). ^bCGR (2019f). ^cCGR (2019g). ^dCGR (2019h). ^eCGR (CGR, 2020b)

Con la valoración de la ejecución de la Reforma Rural Integral –RRI, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AF), a partir del análisis de la formulación, estructuración y viabilidad de los PDET/PATR, en las vigencias fiscales 2017 y 2018, la auditoría de la CGR concluyó que se hace necesario:

- Definir los Planes Nacionales.
- Conformar el Fondo de Tierras, de acuerdo con los parámetros legales establecidos de manera que el manejo del inventario y los recursos sea transparente y cumpla el propósito legal.
- Mejorar los sistemas de información (RESO, ADT; beneficiarios de programas de generación de ingresos y de acceso a créditos, entre otros).
- Definición e instrumentalización del concepto de economía campesina, familiar y comunitaria, acceso al crédito para esta población.
- Establecer las reglas para prestar asistencia técnica y avanzar en investigación e innovación tecnológica.

Auditorías de desempeño

Se relacionan los resultados de la auditoría de desempeño realizadas por la CGR durante la vigencia 2019 a sujetos de vigilancia y control que manejan recursos para la Paz.

Tabla 4 Auditoría de desempeño Implementación ODS

Entidad	Vigencias auditadas	Concepto	Resultado
Preparación para la implementación de los ODS, con énfasis en el ODS No. 5 ^a	2015 - 2018	EFICACIA. Colombia se ubica en un grado de avance “en desarrollo”, en la eficacia frente a la implementación del ODS No. 5. En el eje planificación, se ubica en nivel “en desarrollo”, pues el Gobierno ha adoptado algunos procesos y mecanismos para integrar el ODS No. 5 en el contexto nacional. En el eje financiamiento, el avance es “en formación”, pues el gobierno se encuentra iniciando la identificación de los recursos y capacidades necesarios para asegurar la disponibilidad de estos para su implementación.	Cinco (5) hallazgos administrativos.

Nota: ^aCuarto informe presentado al Congreso (CGR, 2020a)

Pilar de educación

Este pilar busca implementar un plan especial de Educación Rural, que logre principalmente brindar atención integral a la primera infancia garantizar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación rural, erradicar el analfabetismo entre otras acciones que permitan prestar el servicio de educación rural de manera oportuna y flexible.

Las Estrategias formuladas en el AF para el cumplimiento de tal fin son: i) Atención Integral a la primera infancia ii) Calidad y pertinencia en la Educación Rural, iii) Cobertura de la educación rural para preescolar básica y media, iv) Recreación cultura y deporte, v) Fortalecimiento de la Educación técnica, tecnológica y universitaria en las zonas rurales, vii) Incentivos en la formación no profesional no

tradicional para mujeres, vii) Eliminación del analfabetismo y viii) Ciencia tecnología e innovación para el desarrollo rural

En relación con el Plan Nacional de Educación Rural (PEER), este se encuentra formulado desde el 2018, pero aún no ha sido aprobado, constituyéndose en un rezago del pilar. Es importante resaltar que dicho plan es fundamental para crear condiciones transformadoras del campo colombiano y reducir las brechas de pobreza a través de la educación.

En términos de indicadores del PMI que contribuyen a este pilar, se destacan avances que apuntan a mejorar la cobertura: matrículas con gratuidad, sedes educativas construidas y mejoradas, modelos de educación flexible implementados, entrega gratuita de material pedagógico y de igual manera el indicador relacionado con infraestructura cultural y deportiva. El balance general de avance en estos indicadores es de 48% en la formulación, 37% en proceso y 58% en productos.

En cuanto a los indicadores del PMI direccionados a: i) atención a la primera infancia, ii) fortalecimiento de la educación técnica, tecnológica y universitaria en zonas rurales (nuevos cupos de educación técnica y superior en territorios), ii) concurso docente, no reportan el cumplimiento del 100% de las metas establecidas para el periodo del reporte.

El AF definió como metas trazadoras para este pilar la cobertura universal de atención integral para niños y niñas en primera infancia en zonas rurales y la erradicación del analfabetismo rural durante el periodo de implementación del AF, indicadores que contribuyen de manera importante a la disminución de la pobreza en el campo.

De acuerdo con el análisis realizado se encontró que, según lo reportado por el Ministerio de Educación, el Gobierno aún no ha fijado metas en procesos de atención de primera infancia como lo establece el AF. Por lo tanto, no reporta avances a la CGR, informando que lo registrado en SIPO corresponde a acciones asociadas a los procesos de atención de primera infancia en servicios de alfabetización rural.

En materia de ejecución presupuestal, este pilar concentró el 29% de los recursos ejecutados en la RRI durante el periodo 2017-2019 (\$2.7 billones). En 2019, se ejecutaron con recursos del PGN un total de \$1,9 billones y en 2020 se programaron \$1,7 billones. Los recursos se han focalizado principalmente en inversiones de atención de la primera infancia a través del ICBF (\$920.132 millones ejecutados en 2019 y \$913.275 millones apropiados en 2020), Programa de Alimentación Escolar-PAE del Ministerio de Educación (\$287.602 millones ejecutados en 2019 y \$287.602 millones apropiados en 2020), e inversiones orientadas al mejoramiento del servicio de formación profesional con cargo al SENA (\$254.255 millones ejecutados en 2019 y \$266.490 millones apropiados en 2020).

Según resultados del tercer Censo Nacional Agropecuario, se evidenció una tasa de analfabetismo 12,6% en el 2014. Confrontando con el DANE en 2018 se registra una tasa 5,19%, que representan 2.504,616 personas aproximadamente. Estas cifras muestran la necesidad de una planeación adecuada de la meta trazadora, “eliminación del analfabetismo”, que permita cumplir con lo estipulado en el AF. Llama la atención a la CGR que para la vigencia 2019 no se tenga metas fijadas, ya que no se reportó avances sobre el cumplimiento de esta.

Atención Integral a la Primera Infancia

Brindar educación inicial de calidad en el marco de una atención integral, es asegurar el acceso y permanencia a niños y niñas menores de 5 años a la prestación de servicios que garanticen como mínimo los derechos a educación inicial, atención y cuidado, nutrición y salud.

Tabla 5 Metas trazadoras Pilar Desarrollo Social Educación.

Nombre Indicador Meta Trazadora	Año Inicio	Año Fin	Meta Total Indicador	Unidad Medida	Avance acumulado a dic/2019	Meta Vigencia 2019	Avance Vigencia 2019
Cobertura universal de atención integral para niños y niñas en primera infancia en zonas rurales	2018	2031	100	porcentaje	Nd		Nd
Eliminación del analfabetismo	2017	2031	100	porcentaje	Nd	Nd	Nd

Nota. Tomado del cuarto informe presentado al congreso por la CGR (2020a)

La Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI) reporta con corte diciembre 2019, 550.047 niños y niñas atendidos mediante la ruta de atención a la primera infancia en territorio rural, de los cuales 130.242 se ubican en municipios PDET. Con respecto a 2018, durante el 2019 se atendieron 77.303 niños más y se registra una ejecución presupuestal en 2019 de \$920.132 millones con cargo al proyecto de inversión “apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional” del ICBF, entidad que apropia \$913.275 millones en este mismo proyecto en la vigencia 2020.

Así mismo, se reportan avances en: i) acompañamiento pedagógico, a maestras y maestros de educación inicial, ii) fortalecimientos de ambientes pedagógicos que potencian el desarrollo y aprendizaje por medio de la adquisición de materiales pedagógicos, iii) estrategias que vinculan a las familias y las comunidades en los procesos educativos, iv) fortalecimiento a la gestión de las entidades territoriales certificadas y v) consolidación y fortalecimiento de herramientas para la generación y análisis de la información. No se reportan acciones para el primer trimestre del 2020.

Calidad y pertinencia en la educación rural

Esta estrategia se orienta a la implementación de modelos flexibles educativos con enfoque diferencial, actualización en material pedagógico y concurso docente. En la siguiente tabla se resumen los principales avances reportados por el MEN.

Cobertura de educación rural para preescolar, básica y media

Esta estrategia contempla como líneas de acción: i) La construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente cualificado y el acceso a tecnologías de información; ii) El mejoramiento de las condiciones para el acceso y la permanencia en el sistema educativo a través de un acceso gratuito a útiles, textos, alimentación escolar y transporte. En relación con los productos y servicios relacionados con la estrategia se presentaron avances que se relacionan en la **Tabla 8**.

Tabla 6 Niños y niñas en primera infancia que cuentan con atención integral en zonas rurales y en municipios PDET

Año	No de niños beneficiados con 6 o más atenciones	No de niños beneficiados con 6 o más atenciones. municipios PDET
2018	423.047	107.858
2019	500.350	130.242

Nota. Tomado del cuarto informe presentado al congreso por la CGR (2020a)

Tabla 7 Calidad y Pertinencia Educación Rural

Indicador	Seguimiento
Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan que cuentan con instituciones de educación media técnica que incorporan la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo y once)	EL MEN reporta con corte a diciembre del 2019, 49 Instituciones Educativas que incorporaron la formación técnica agropecuaria en la educación media, en las subregiones PDET del Catatumbo, Pacífico Nariñense y Montes de María, beneficiando a 5.632 estudiantes
Porcentaje de instituciones educativas rurales que requieren y cuentan con modelos educativos flexibles implementados	El MEN reporta para la vigencia del 2019, la implementación de 6 modelos de educación flexibles: (I) Escuela Nueva, (II) Postprimaria, (III) Media Rural, (IV) Secundaria Activa, (V) Caminar en Secundaria y (VII) Aceleración del Aprendizaje. Estos programas beneficiaron a 29.685 estudiantes, de los cuales 10.047 pertenecen a municipios PDET. No se reportan acciones para el primer trimestre del 2020.
Porcentaje de establecimientos educativos oficiales en zonas rurales con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente	Para la vigencia 2019, el MEN realizó la entrega de 4.159.516 textos escolares en sedes educativas rurales, y 2.680.547 ubicadas en los municipios PDET, a través de los siguientes programas: Programa todos a aprender, Programa Nacional de Bilingüismo, Jornada Única Serie Vamos a aprender, Matemáticas Larousse. Adicionalmente a través del programa Modelos Educativos Flexibles escuela Nueva, el MEN reporta la entrega de 39.000 textos. Las guías de los modelos flexibles fueron distribuidas en los meses de enero y febrero 2020.
Porcentaje de provisión de vacantes definitivas ofertadas a través de concursos diseñados para territorios definidos en el respectivo plan	Por medio de las convocatorias 601 a 623 de 2018, el MEN avanzó en el desarrollo del concurso especial de méritos para municipios PDET. Sin embargo, se encuentra suspendido ya que se adelanta actuación administrativa iniciada mediante Auto No. CNSC – 20192310016554 del 6 de agosto de 2019, tendiente a determinar la existencia de irregularidades en los Procesos de selección.

Nota. Tomado del cuarto informe presentado al congreso por la CGR (2020)

En materia de ejecución presupuestal se destaca la ejecución de \$182.256 millones en 2019 con cargo al proyecto de inversión “construcción, mejoramiento y dotación de espacios de aprendizaje para prestación del servicio educativo e implementación de estrategias de calidad y cobertura nacional” del MEN. En 2020 se programaron \$47.854 millones en este mismo proyecto de inversión.

Como se ha visto, existen a la fecha avances en la implementación de la RRI, incluido el trabajo realizado en los municipios PDET y, de igual manera, se evidencia el avance en la gestión de control realizado por la CGR. De acuerdo con el marco analítico utilizado, y partiendo de las directrices de

INTOSAI (2016), es de esperar que estas gestiones repercutan sobre las realidades que los objetivos de la RRI han definido, y que justifican su existencia. En el siguiente apartado se explora esta perspectiva.

Tabla 8 Cobertura educación rural para preescolar, básica y media.

Indicador	Seguimiento
Construcción, mejoramiento y adecuación de infraestructura educativa	Se intervinieron 868 Sedes educativas para construcción mejoramiento y/o dotación, en zonas rurales del país, de las cuales 599 son sedes ubicadas en 59 municipios PDET. Con un presupuesto ejecutado de \$176.739.120.669 para la vigencia 2019. Para el primer trimestre del 2020 se reportó el aval técnico de 23 proyectos a través de obras por impuestos, sin embargo, la emergencia sanitaria generó que en materia de infraestructura educativa se encuentren suspendidas.
Matrículas con gratuidad en establecimientos educativos oficiales en zonas rurales	Para la vigencia 2019 el MEN reporta la exención del 100% del pago de derechos académicos y servicios complementarios a estudiantes atendidos en 6.666 establecimientos educativos oficiales rurales, de los cuales 1.838 corresponden a municipios PDET.
Secretarías de Educación Certificadas con transporte escolar rural contratado que cumpla con la normatividad	El MEN acompañó al Min Transporte en la formulación del proyecto "Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte", el cual pretende solucionar, la problemática de la falta de oferta de servicios de transporte acordes a la población rural. No se reportan acciones para el primer trimestre del 2020.
Secretarías de Educación Certificadas con alimentación escolar rural contratada	El MEN reporta que dio cumplimiento de 100% a la meta propuesta de: 95 Secretarías de Educación certificadas con alimentación escolar rural contratada.

Nota. Tomado del cuarto informe presentado al congreso por la CGR (2020)

Educación en los municipios priorizados

El Derecho a la Educación constituye un pilar fundamental de la sociedad, pues promueve el desarrollo personal y facilita la garantía de los demás derechos. Es por esto por lo que las naciones han reiterado su compromiso de garantizar el Derecho a la Educación desde la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). En acuerdos más recientes, se ha reorientado el objetivo del Derecho a la Educación, ya que no basta con garantizar el acceso a la educación, sino que se debe hacer énfasis en la educación de la primera infancia, en la adquisición de aprendizajes para la vida y en la equidad del sistema educativo, entre otros aspectos (UNICEF & UNESCO, 2008).

Así, partiendo del Acuerdo Final (Gobierno de Colombia; FARC-EP, 2016), y en consonancia con lo descrito en el cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas realizado por la CGR (2020a), la educación constituye el cuarto pilar de la RRI y a la fecha del informe concentraba el 29% de los recursos ejecutados dedicados a la implementación de la RRI. Es por esto, que es indispensable conocer el estado de los indicadores de resultados e impacto en educación para poder adentrarse en una estrategia de evaluación de los PDET hasta el momento.

A continuación, se lleva a cabo un análisis sobre un conjunto de indicadores que permiten caracterizar a los municipios priorizados en la dimensión de educación. Esto tiene como objetivo conocer aquellas diferencias que existen respecto al resto del país, pues resulta de alta utilidad aclarar muchas presunciones sobre las condiciones educativas de los lugares en cuestión y las posibles hipótesis que

puedan aquí plantearse y que puedan arrojar resultados relevantes para la toma de decisiones, todo con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas que allí habitan.

Indicadores de resultados

Los indicadores de resultado deben permitir medir o cuantificar los productos directamente obtenidos a partir de la gestión de los Administradores públicos en la implementación de las políticas públicas objeto de medición o evaluación. Esto incluye, entre otros, la creación o fortalecimiento de programas, el aumento de la planta de trabajadores, la provisión de infraestructura, la mejora en las capacidades de los trabajadores, la consecución de convenios, etc. Aunque estos resultados no constituyen el objetivo final de la política pública, son los hechos materiales sobre los que los servidores públicos tiene control y de los que se espera, de acuerdo con la adecuada formulación de política, generen impacto sobre las realidades que pretenden afectar.

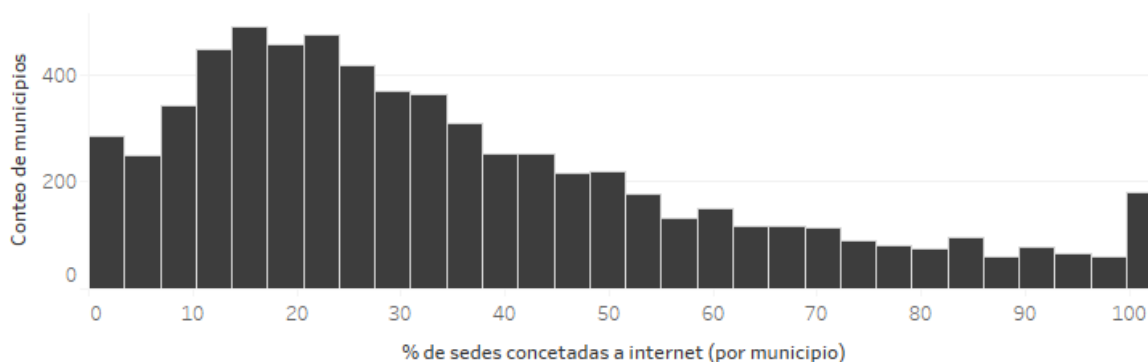
Porcentaje de sedes educativas conectadas a internet

Por lo anterior, y con el fin de conocer el panorama nacional y en especial el de los municipios PDET, se analizaron datos sobre la conexión a internet en las sedes de educación básica, secundaria y media entre 2014 y 2019. Este periodo de tiempo permite ver el escenario previo y posterior a la creación de los PDET. Por ello es importante ver primero la distribución de los datos en cuestión para así entender el contexto del acceso a internet en los colegios del país.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Educación Nacional (2021) y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020), el promedio de sedes educativas por municipio con conexión a internet es de 43.24% y la mayoría de los municipios tienen una conectividad en sedes por debajo del 50%. La **Figura 2** muestra un claro y fuerte sesgo a la derecha con algunos datos atípicos, por lo cual, para poder profundizar en estos dos aspectos es útil utilizar un diagrama de caja.

Los datos atípicos presentados en la serie de conectividad municipal pueden atribuirse a las ciudades principales o con una alta infraestructura de telecomunicaciones, justificando así un porcentaje muy cercano a 100 de sedes conectadas estableciendo una ventaja muy amplia sobre los municipios con bajos porcentajes. De igual forma, la Figura 3 muestra una mediana de 29.41%, agrupando así a la mitad del conjunto de datos por debajo de esta, lo cual demuestra un rezago importante en materia de conexión a internet que podría agravarse más en caso de contrastarlo con otras latitudes de la región y el mundo.

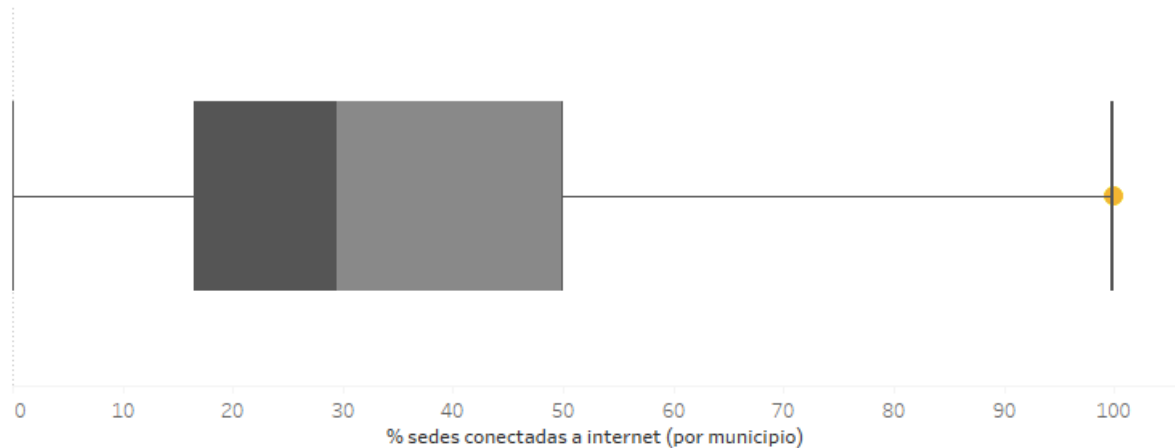
Figura 2 Frecuencia del porcentaje de instituciones educativas con acceso a internet por municipio.



Nota. Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional (2021) – Datos abiertos, y el censo de educación formal del DANE (2020).

Ahora bien, puede que el comportamiento agregado muestre un panorama como el anterior, pero si se desagrega por años se pueda observar un cambio positivo en las cifras a lo largo del tiempo. Los dos gráficos siguientes se complementan en tanto muestran los datos por año, divididos por cuartiles, con datos atípicos y con una concentración más fácil de ver, permitiendo así profundizar mucho más en la situación reciente de conectividad.

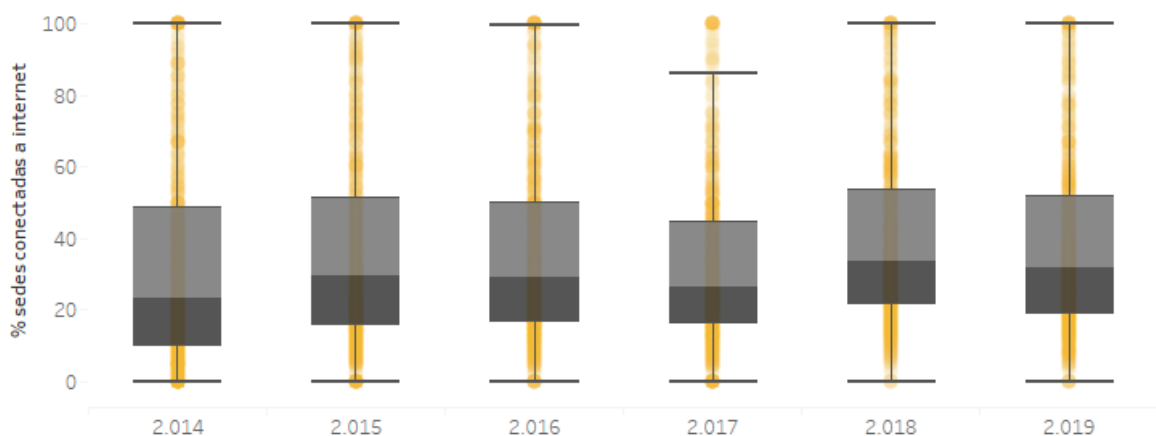
Figura 3 Distribución por cuartiles del porcentaje de instituciones educativas con conexión a internet por municipio entre 2014 y 2019.



Nota. Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional (2021) – Datos abiertos y el censo de educación formal del DANE (2020)

La **Figura 4** muestra como la conexión a internet en las sedes educativas ha ido incrementando progresivamente a lo largo del tiempo, pasando de tener una mediana de 23.49% y una media ponderada de 37.93% en 2014 a una mediana de 31.82% y una media ponderada de 45.74% en 2019, así como el aumento leve en los cuartiles, lo que significa un incremento en el rango porcentual de sedes conectadas a internet en el que se concentran una buena porción de los datos.

Figura 4 *Distribución por cuartiles del porcentaje de conexión a internet de instituciones educativas municipales por año.*



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional – Datos abiertos y el censo de educación formal del DANE.

En complemento a lo anterior, la **Figura 4**, en donde cada punto representa un municipio, permite ver la concentración de datos por año, apoyando así la idea de un incremento en el porcentaje de conexión a internet, pues durante el 2014 la mayoría de los datos estaba por debajo del 20%, mientras que durante

2019 se situó por encima de ese nivel, al igual que la progresiva mejora en la zona mayor al 50% de sedes conectadas a internet.

Lo anterior representa el comportamiento agregado de la información. Sin embargo, todos los territorios no tienen el mismo comportamiento a lo largo del tiempo, pues existen casos que han mejorado considerablemente en contraste con otros que han visto su porcentaje de sedes con conexión a internet caer. Por consiguiente, se ahonda con varios niveles de detalle para así apreciar la situación a nivel departamental y en las subregiones PDET durante el mismo periodo de tiempo.

Para realizar esto se calculó un promedio ponderado por municipio, usando como ponderadores la cantidad de instituciones educativas durante los diferentes años y finalmente agregando por departamento o subregión PDET. Esto debido a que no es correcto promediar en igualdad de condiciones a todos los municipios, pues aquellos con conexión sobresaliente en sus muchas instituciones pueden verse en desventaja respecto a aquellos con conexiones igual de sobresalientes, pero con sólo un par de instituciones educativas.

A nivel departamental, la gran mayoría de departamentos tienen un comportamiento muy volátil a lo largo del tiempo, pues, así como pueden tener picos pronunciados también pueden tener valles de similar magnitud. Para Amazonas el porcentaje de sedes conectadas a internet en 2014 era cercano al 15% y para 2018 ya había incrementado a más del doble esta proporción, acercándose al 40% de instituciones con conectividad. Caso similar al de Caquetá para el que en 2014 el porcentaje era menor al 10% y para 2019 había incrementado a más del doble, ubicándose en poco más del 20%. Casanare, Guaviare y Tolima tienen comportamientos similares.

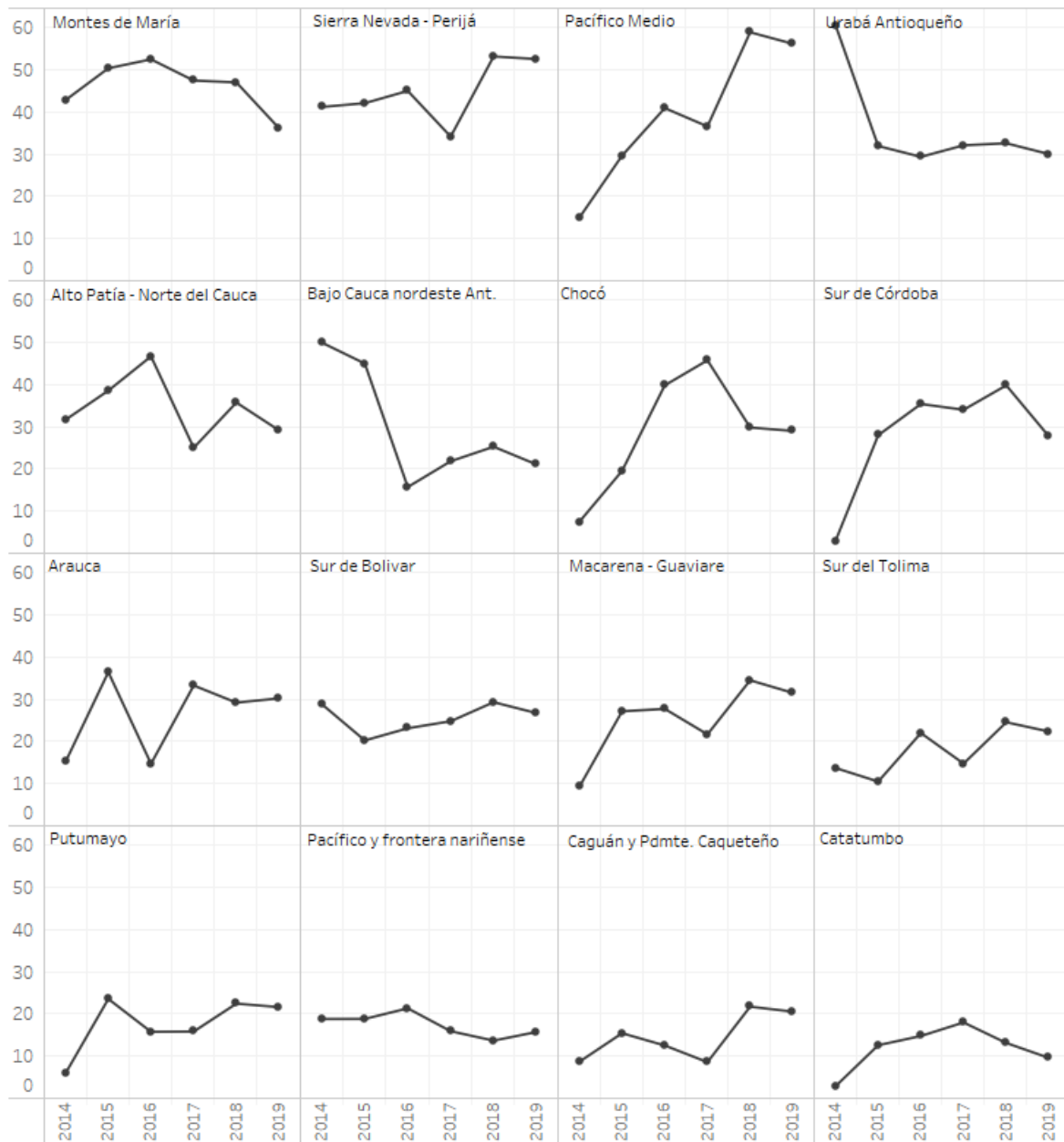
También se destacan departamentos con tendencias crecientes y con porcentajes de conectividad superiores al del promedio nacional durante los últimos años, como por ejemplo Atlántico y Bogotá que se encuentran muy por encima del 90% de sus sedes conectadas a internet. Antioquia, Caldas, Cundinamarca, Quindío, Santander y Valle del Cauca son otros departamentos por encima del promedio nacional y con una tendencia al alza en sus sedes conectadas a internet.

Así mismo, hay departamentos con situaciones preocupantes y que se prevé pueden empeorar. Es el caso de Cauca, Nariño, Vaupés y Vichada, que durante los últimos años han estado por debajo del promedio nacional y con tendencia negativa, poniendo en jaque la mejora en la calidad educativa de los habitantes de esos territorios y dificultando el cumplimiento de los planes de desarrollo en sus respectivos municipios PDET.

Por otro lado, los 170 municipios PDET están agrupados en 16 subregiones. La **Figura 5** muestra el porcentaje de sedes conectadas a internet en cada una de las subregiones durante el mismo periodo de tiempo. Las subregiones con los niveles de conectividad más destacadas se encuentran en el occidente y norte del país, como en el Chocó, Pacífico Medio y Sierra Nevada – Perijá. Todos estos por encima del promedio ponderado nacional.

En cuanto a las regiones más preocupantes se encuentran el Catatumbo, con municipios con presencia de combates entre la fuerza pública y grupos armados ilegales como Sardinata y Tibú, y con un porcentaje de sedes conectadas a internet muy por debajo de la media ponderada nacional. De igual manera, el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño junto con los Montes de María y el Urabá Antioqueño son regiones con una fuerte tendencia negativa y que, a pesar de estar por encima de la media ponderada en algunos periodos de tiempo, han venido desmejorando en garantizar acceso a internet a sus estudiantes.

Figura 5 Porcentaje de sedes conectadas a internet por subregión PDET entre 2014 y 2019.



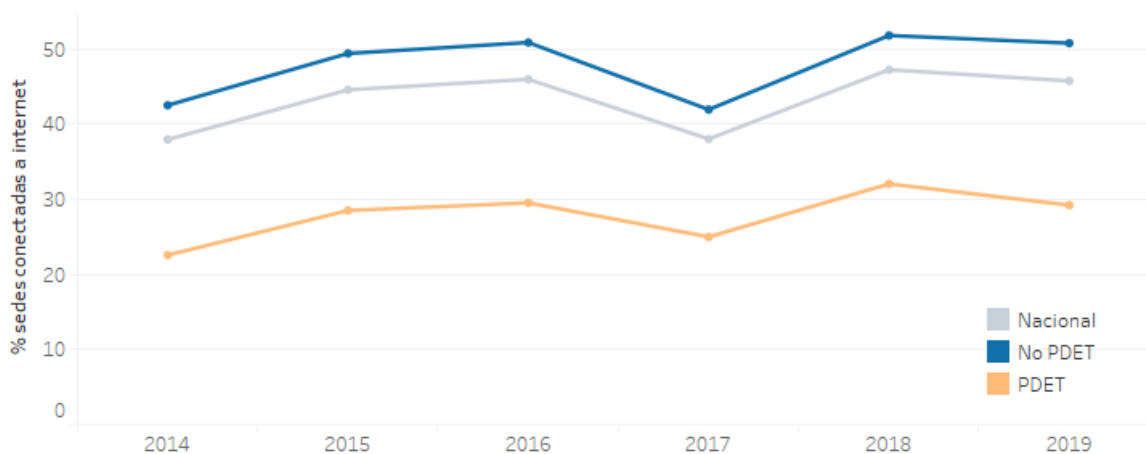
Nota. Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional (2021) – Datos abiertos y el censo de educación formal del DANE (2020).

Respecto a la subregión Pacífico y Frontera Nariñense, esta se relaciona con el bajo desempeño que mostró el departamento del Cauca y Nariño, en los cuales la persistencia del conflicto armado puede contribuir a detener la mejora de la infraestructura de telecomunicaciones al igual que el flujo de estudiantes a los centros educativos.

Adicionalmente, es necesario analizar la diferencia que existe entre los municipios PDET y aquellos que no lo son. En síntesis, esto busca relacionar el promedio del porcentaje de sedes conectadas a internet de las instituciones educativas que pertenecen a los PDET respecto a aquellas que no lo son y respecto al total general.

En la **Figura 6** se hace evidente la diferencia que a lo largo del presente texto se ha delineado: las zonas PDET, aquellos 170 municipios más afectados por el conflicto armado tienen un porcentaje de sedes conectadas a internet muy por debajo del porcentaje nacional y de las zonas no PDET. A pesar de que las tres categorías han venido creciendo en los últimos años, y dado que la diferencia no se ha cerrado progresivamente, no se observa un cambio en la trayectoria en los municipios PDET y se puede decir que a nivel agregado no hay un efecto de la priorización sobre dichos municipios. Esto resulta altamente preocupante, pues como se mencionó inicialmente, el acceso a internet es esencial en una formación educativa pertinente y de calidad.

Figura 6 Porcentaje de sedes conectadas a internet en zonas PDET, no PDET y Total nacional entre 2014 y 2019



Nota. Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional (2021) – Datos abiertos y el censo de educación formal del DANE (2020).

Por el momento, no parece que la implementación del acuerdo y, en particular, de la RRI, haya generado resultados tangibles sobre la reducción de la brecha en la conectividad de los municipios priorizados a nivel agregado. Se hace necesario profundizar en el estudio del efecto sobre cada uno de los municipios desagregando los niveles de gestión e inversión por regiones y municipios.

Educación formal

El censo de educación formal elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020) lleva seguimiento de los colegios oficiales y no oficiales del territorio nacional sobre diferentes variables que permiten conocer el entorno en que se forman los estudiantes, como por ejemplo la educación de los docentes, el estado de las instalaciones, los equipos de cómputo, entre muchas otras. En esta sección se analizan 3 de esas variables que incluye el censo, las cuales son la cantidad de alumnos matriculados, la cantidad de equipos de cómputo que posee cada institución del país y la cantidad de estudiantes por docente.

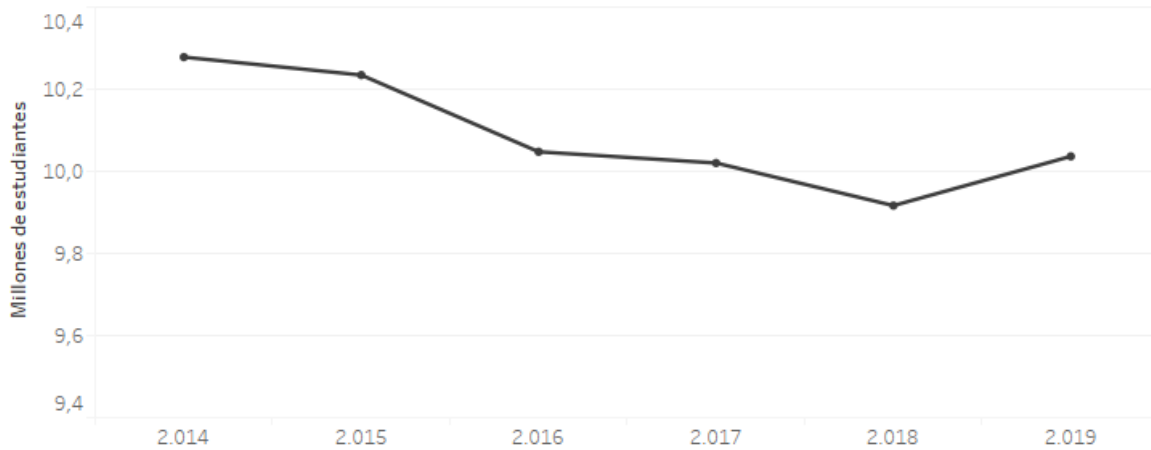
Alumnos matriculados en educación tradicional, CLEI y modelos educativos flexibles según rangos de edad por jornada

La educación tradicional es la que se imparte en la mayoría de las instituciones del país, la cual llega mayoritariamente hasta el grado 11°. Por su parte los Ciclos Lectivos Especiales Integrados (CLEI), son aquellos que imparten de manera intensiva los grados de la educación tradicional a personas que no han asistido nunca a una institución educativa o que no han completado todo el bachillerato. Finalmente, los modelos educativos flexibles son aquellos que se imparten en poblaciones particulares. Algunos

ejemplos son la escuela indígena, el bachillerato pacicultor, la educación rural, la etnoeducación, entre muchas otras.

La **Figura 7** muestra el número de estudiantes matriculados en alguna de las modalidades entre 2014 y 2019, con una marcada tendencia negativa hasta 2018 con poco más de 9 millones y medio de estudiantes matriculados. A pesar de que la variación desde 2014 a 2019 ha sido sólo de -2.35%, esos casi 250.000 estudiantes menos son un grupo relevante y representan una preocupación sobre la permanencia en la formación educativa y los factores determinantes de la deserción escolar.

Figura 7 Estudiantes matriculados en educación tradicional, CLEI y modelos flexibles entre 2014 y 2019.



Nota. Elaboración propia con datos del Censo de Educación Formal del DANE (2020)

Si se desagregan los datos por departamento, el porcentaje personas matriculadas respecto a la población total proyectada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020) muestra una tendencia decreciente en la mayoría de los departamentos. Las tendencias decrecientes implican que, en general y conforme pasa el tiempo, el número de personas matriculadas es menor cada año gracias a la deserción escolar o, que el ritmo de crecimiento de la población en el territorio cada año es superior al de la población escolar.

A pesar de que la mayoría de los departamentos tienen el mismo comportamiento que la tendencia nacional, existen algunos que, sorprendentemente, crecen o se mantienen. Es el caso de Bolívar que desde 2015 ha crecido, a pesar de tener un ligero decrecimiento. Por su parte, La Guajira sorprende al ser el único departamento que no decrece en su proporción de matriculados desde 2016. Pese a tener cifras regulares en conectividad a internet, sus estudiantes matriculados no se han reducido.

Agregando por subregiones PDET, la tendencia de la proporción de matriculados en alguna de las modalidades de educación formal también es generalizadamente decreciente. La **Figura 8** muestra decrecimientos considerables en subregiones como el Alto Patía – Norte del Cauca, el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, el Pacífico Medio, el Putumayo y el Urabá Antioqueño. De igual manera, se observan subregiones que, si bien han decrecido, también han presentado alzas destacables como el caso de la Macarena – Guaviare, los Montes de María, el Sur de Bolívar y el Sur de Córdoba, las cuales variaron positivamente más de 2 puntos porcentuales.

La subregión del Catatumbo es un caso excepcional. Desde 2014 ha presentado una tendencia claramente creciente en la proporción de personas matriculadas con un aumento acumulado de más del 7% en 6 años. Esto contrasta con el hecho de que el Catatumbo es la subregión con la menor asistencia

a centros educativos por parte de la población en edad escolar. Es posible que el número de matriculados esté por fuera del rango de edad escolar, como es de esperarse en un proceso de reinserción, y que el aumento de la población supere el incremento de matrículas. Esta relación inversa entre la proporción de la población matriculada en educación formal y asistencia de a centros educativos de la población escolar se observa en otras subregiones.

Tenencia y número de equipos de cómputo por sede educativa

En esta sección se consideran los datos referentes a los equipos de cómputo, ya sean computadores de escritorio, portátiles y tabletas, que tiene cada institución educativa oficial y no oficial incluidos en el censo (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020), con el fin de calcular cuántos estudiantes matriculados hay por cada equipo de cómputo. Este cálculo resulta ser un buen indicador para determinar la suficiente provisión de herramientas que complementen los procesos educativos. Es de esperar que la inversión en infraestructura para la educación se vea reflejada en el número de equipos por estudiante. Si bien, para obtener el mayor beneficio de los dispositivos digitales dentro del aula, no es necesario, ni en muchos casos deseable, que cada estudiante tenga un dispositivo, proporciones del orden de un computador para cada ocho o diez estudiantes es preocupante.

A nivel municipal, se tiene que esta relación, a excepción de Arauca, San Andrés, Vaupés y Vichada, es creciente o constante, lo que resulta positivo porque hay una tendencia a tener un número suficiente de equipos de cómputo por estudiante.

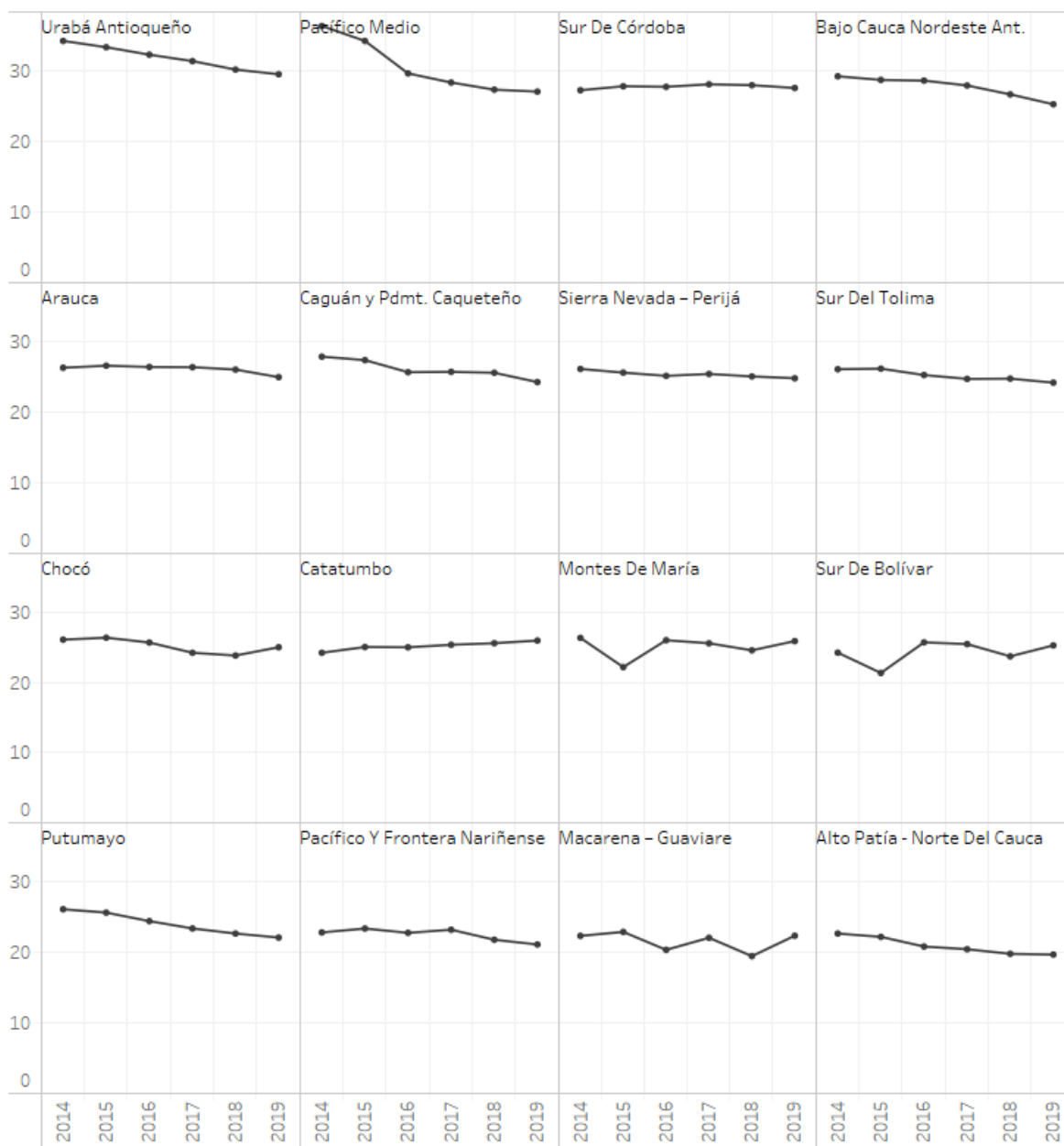
Los datos muestran que, en promedio, a nivel departamental, hay 5 estudiantes por equipo de cómputo, ya sean computadores de escritorio, portátiles o tabletas. Aun así, y al igual que las series anteriores, algunos hechos se destacan. Algunos departamentos tienen 6 o más estudiantes por equipo, valores por encima de la media, Bolívar tiene 8 o más estudiantes por equipo, Chocó y La Guajira 10 o más y los departamentos con ciudades principales como Antioquia, Atlántico y Bogotá D.C. tiene 6 o más estudiantes por equipo.

En cuanto a los resultados más positivos, en primer lugar, está Quindío, que desde 2016 sostiene una relación de casi 2 estudiantes por equipo. Así mismo, hay departamentos como Boyacá, Caldas, Casanare, Cundinamarca, Huila y Tolima que desde 2016 destinan un equipo de cómputo por 4 o menos estudiantes.

Respecto a las subregiones PDET, la gran mayoría tienen valores crecientes de estudiantes por computador, o que tienden a volverse constantes en el tiempo. En estos territorios la media es de 6 estudiantes por equipo de cómputo, uno más que en la población estudiantil de todos los departamentos. Resalta la proporción de Chocó, el Pacífico Medio, el Pacífico y la Frontera Nariñense, el Sur de Córdoba y el Urabá Antioqueño, subregiones en las cuales se hay más de 6 estudiantes por equipo. Ver **Figura 9**.

En contraparte, hay varias regiones por debajo de la media durante los últimos años, producto de una leve mejora, como son los casos del Catatumbo, la Macarena – Guaviare, el Putumayo y el Sur de Bolívar con 5 estudiantes o menos por equipo de cómputo. Se destaca el del sur del Tolima que desde 2017 destina un equipo de cómputo para 2 estudiantes, la mejor relación en todas las subregiones durante todo el periodo de tiempo en cuestión, incluso por encima de todo el departamento del Tolima.

Figura 8 Proporción de estudiantes matriculados respecto a la población total de las subregiones PDET.



Nota. Elaboración propia con datos del Censo de Educación Formal del DANE (2020).

Ahora bien, ya revisada la información desagregada por departamentos y subregiones PDET, pasamos a contrastar las diferencias entre las zonas PDET, aquellas que no lo son y la agregación nacional, con el fin de hacer evidentes las brechas entre los municipios priorizados y los no priorizados. La Figura 10 ilustra la relación de estudiantes por equipo de cómputo en las tres categorías a lo largo del tiempo, en donde se ve una tendencia casi idéntica entre el total nacional y las zonas que no son PDET, al igual que una brecha que se empieza a expandir desde el año 2017 con respecto a las zonas PDET que empeoran su relación estudiante / equipos.

Si bien la relación se ha reducido a lo largo del tiempo, alcanzando los 5 estudiantes por equipo a nivel nacional y no PDET, para el caso de los PDET se ha mantenido durante los últimos tres años en 6 estudiantes por equipo. Si bien, dentro de todo lo dicho en esta sección se destacan algunos territorios sobre otros, la deuda con la calidad educativa es muy antigua y no parece saldarse en unos cuantos años

con el vigente ritmo, y para el caso de la provisión de equipos de cómputo, parece empeorar para los municipios priorizados.

Relación profesor por alumnos matriculados

Esta variable complementa a la relación anteriormente revisada entre equipos de cómputo y estudiantes, pues continúa monitoreando la dotación de las herramientas necesarias para una buena formación, en este caso, la suficiente planta docente para un grupo de estudiantes dado. La **Figura 11** muestra la relación profesor por alumnos matriculados en las subregiones PDET. Se observa una reducción progresiva de la cantidad de estudiantes por docente, la carga docente, en la mayoría de las subregiones, lo que resulta positivo para los primeros dado que cada grupo con un docente será compartido por menos personas y así la formación podrá poco a poco enfocarse en las particularidades de aprendizaje de cada individuo.

La relación más baja se presenta en el Alto Patía – Norte del Cauca, la cual llega hasta los 17 estudiantes por docente, seguido por el Sur del Tolima con 18 estudiantes por docente y la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y el Putumayo con 19 estudiantes por profesor. Estas regiones presentan los mejores índices de equipos de cómputo por estudiantes, lo que resulta positivo si de mejorar la dotación de medios para el aprendizaje se trata.

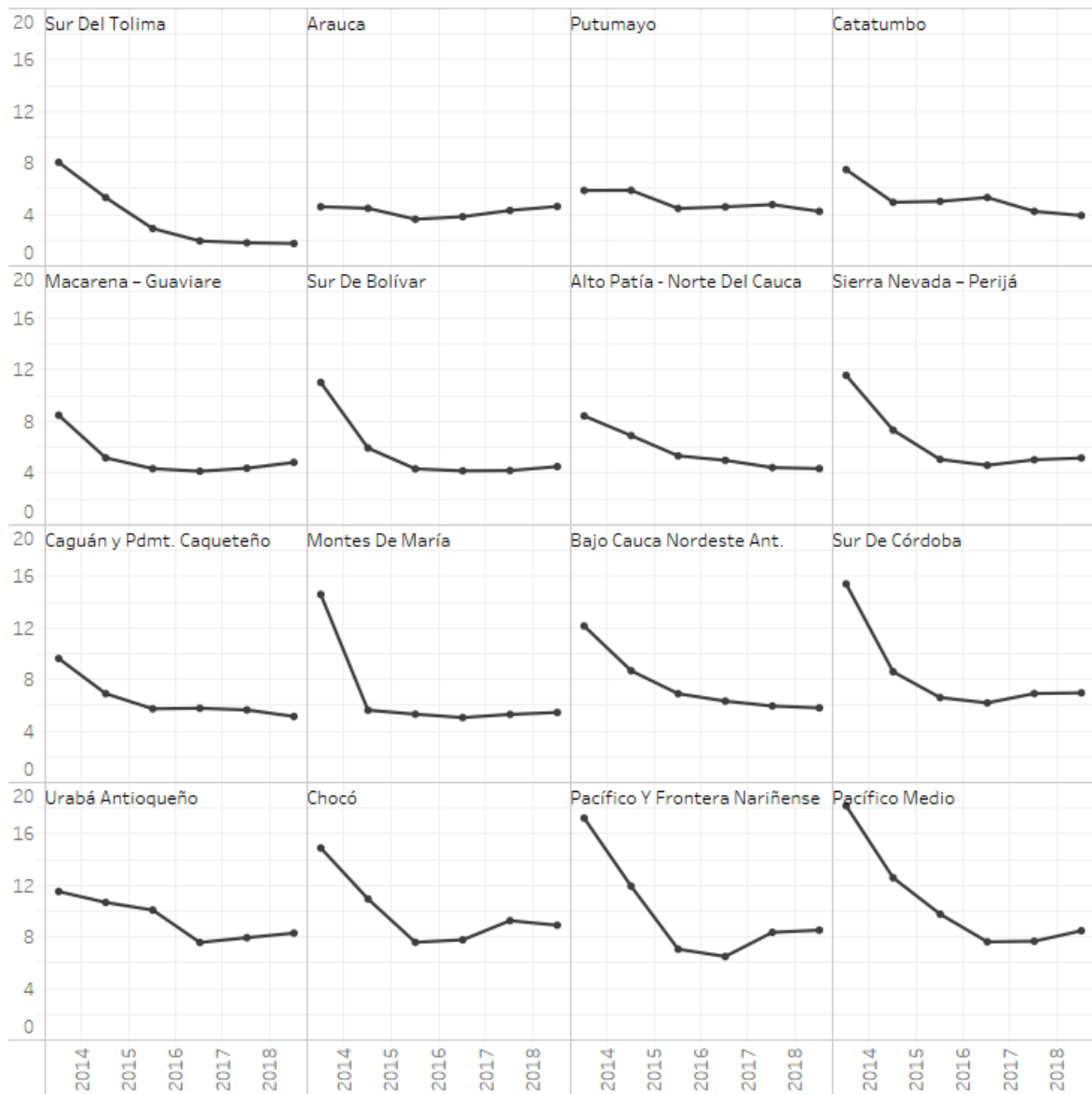
Por otro lado, aún existen relaciones altas en algunas subregiones como en Arauca, el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con más de 23 estudiantes por docente en los últimos años y en una situación más complicada, el Urabá Antioqueño con alrededor de 27 estudiantes por docente.

Por otra parte, si se dividen todos los municipios en las tres acostumbradas categorías, tal como se muestra en la **Figura 12**, se observa una diferencia similar a la que se analizó anteriormente. El comportamiento del total nacional es prácticamente igual que el de las zonas no PDET, lo que significa que en general todo el país avanza en la senda de reducir los estudiantes por grupo, pues desde 2014 hasta 2019 ha mejorado en alrededor del 16%. Sin embargo, si se revisan las zonas PDET en particular, existe una clara desventaja, como se ha visto en las demás variables analizadas. A pesar de que en los municipios PDET se presenta la misma tendencia que en los demás municipios a la reducción de la carga docente, no se observa un cambio en la trayectoria atribuida a los municipios priorizados y, por tanto, no se observa una reducción en la brecha entre los dos grupos.

Resultados en educación

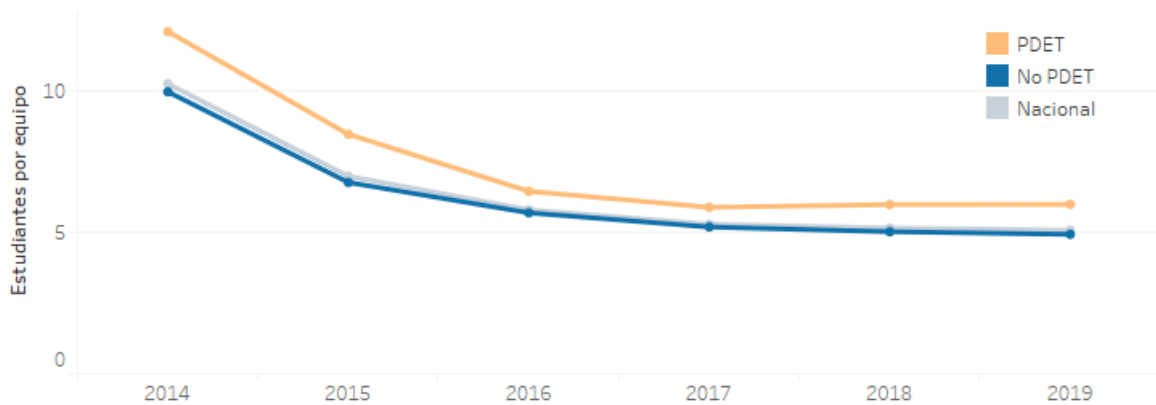
En general, a pesar de observarse una mejora generalizada en el país en la mayoría de los indicadores de resultados en educación aquí analizados, no se observa ninguna reducción en la distancia entre las condiciones de los municipios PDET respecto a los demás municipios a nivel agregado. Sin embargo, es necesario llevar el análisis al nivel de cada municipio e incorporar indicadores de inversión con el mismo nivel de desagregación para poder evaluar los efectos de la gestión y el control fiscal sobre los indicadores de resultados de cada municipio PDET.

Figura 9 Estudiantes por equipo de cómputo por subregión PDET entre 2014 y 2019.



Nota. Elaboración propia con datos del Censo de Educación Formal del DANE (2020).

Figura 10 Estudiantes por equipo de cómputo en zonas PDET, no PDET y Total nacional entre 2014 y 2019.



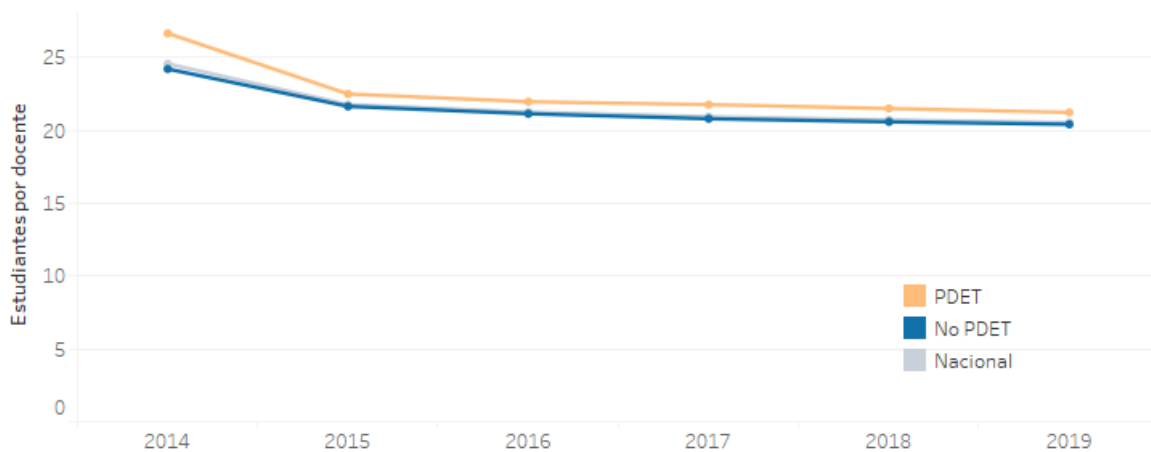
Nota. Elaboración propia con datos del Censo de Educación Formal del DANE (2020).

Figura 11 Estudiantes matriculados por docente por subregiones PDET entre 2014 y 2019.



Nota. Elaboración propia con datos del Censo de Educación Formal del DANE (2020).

Figura 12 Relación docente – estudiantes matriculados en zonas PDET, no PDET y Total nacional entre 2014 y 2019.



Nota. Elaboración propia con datos del Censo de Educación Formal del DANE (2020).

Indicadores de impacto

Una vez analizados los indicadores de resultados, es necesario utilizar indicadores o métricas que permitan establecer el impacto que los resultados de la gestión pública generan sobre las condiciones de vida de las personas. En el caso particular de la educación, utilizaremos indicadores de cobertura para medir el nivel de garantía del acceso a la educación e indicadores de calidad para cualificar dicho acceso.

Cobertura neta

En Colombia, el artículo 67 de la Constitución Política de 1991 insta que, además de ser la educación un derecho de las personas, con respecto al cual el Estado debe garantizar su gratuidad y acceso, esta debe formar al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia. El artículo 44 refuerza este derecho, pues le atribuye al Derecho a la Educación el carácter de fundamental. No obstante, a pesar de estos parámetros legales, no existe en Colombia una medida gubernamental para lograr determinar el nivel de cumplimiento de la garantía de Derecho a la Educación o el nivel de realización de este (Turbay R., 2000).

A diferencia del indicador de resultados utilizado en la sección anterior, la cobertura neta mide el porcentaje de matriculados dentro del rango de edad escolar correspondiente a cada grado. A continuación, se analizan variables de accesibilidad a la educación de cobertura neta en los diferentes municipios PDET y no PDET para los diferentes niveles de educación desde el año 2010 hasta 2019.

De forma agregada, la cobertura neta de los municipios PDET se encuentra crónicamente por debajo de la de los demás municipios del país. Entre 2010 y 2018 presentó una tendencia a la baja y entre 2018 y 2019 tuvo un incremento de cerca de 7 puntos porcentuales. El comportamiento de la cobertura a nivel agregado en los municipios PDET muestra una tendencia paralela a la de los demás municipios y no se observa ningún efecto derivado de la priorización. Ver **Figura 14**.

En la Figura 13 no se observan diferencias significativas en las coberturas netas de los municipios PDET y No PDET en la región Caribe y Centro Oriente. En la región Centro Sur, Eje Cafetero – Antioquia y Pacífico se observan diferencias en las coberturas, aunque su tendencia histórica muestra similitudes de comportamiento lo cual podría implicar que no existe impacto en la cobertura por ser municipio PDET. Por último, la región Llano presenta una gran diferencia en la cobertura neta de los municipios PDET así como un claro cambio en la tendencia a partir de 2018.

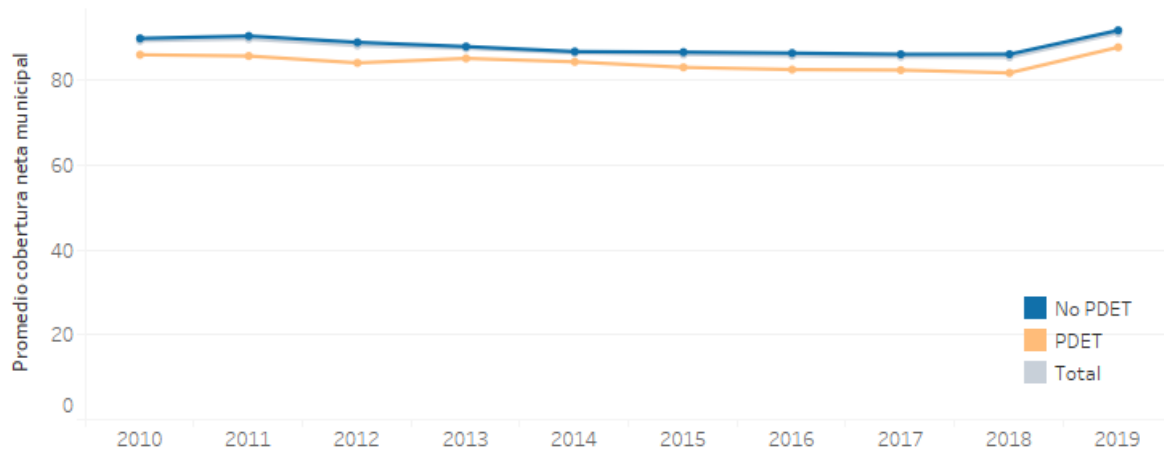
Al desagregar por niveles de educación, **Figura 15**, se observa que la cobertura neta en transición y en primaria de los municipios PDET es menor en promedio a los municipios No PDET, aunque presenta un comportamiento y tendencia históricos similares. Por su parte, la cobertura neta en educación secundaria y media en los municipios priorizados presenta una tendencia de crecimiento desde el 2010 distinta a la de los demás municipios. En general, no se observa una ruptura en la tendencia de las series derivada de la priorización a partir del año 2016, el cambio de tendencia en 2018 es generalizado y se observa en de igual manera en los municipios no PDET.

Figura 13 Promedio cobertura neta en educación municipal por regiones.



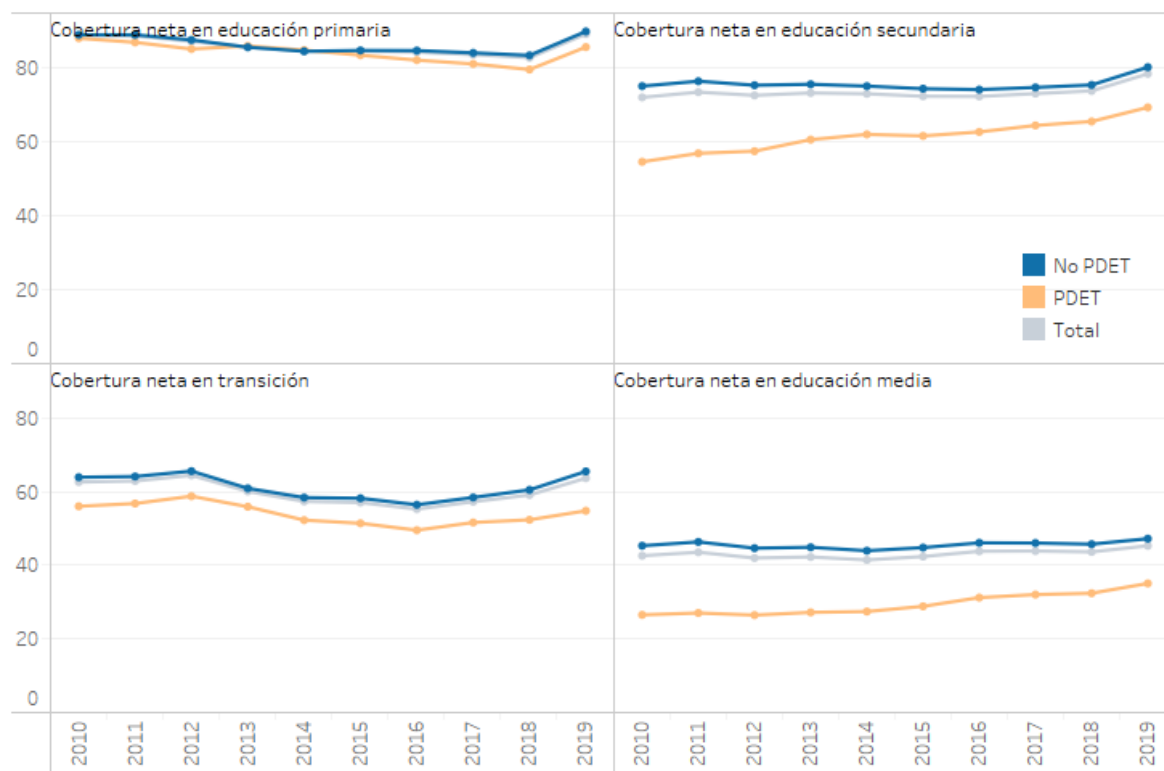
Nota. Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional (2021)

Figura 14 Cobertura neta en educación municipios PDET y no PDET.



Nota. Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional (2021).

Figura 15 Cobertura neta por niveles de educación.



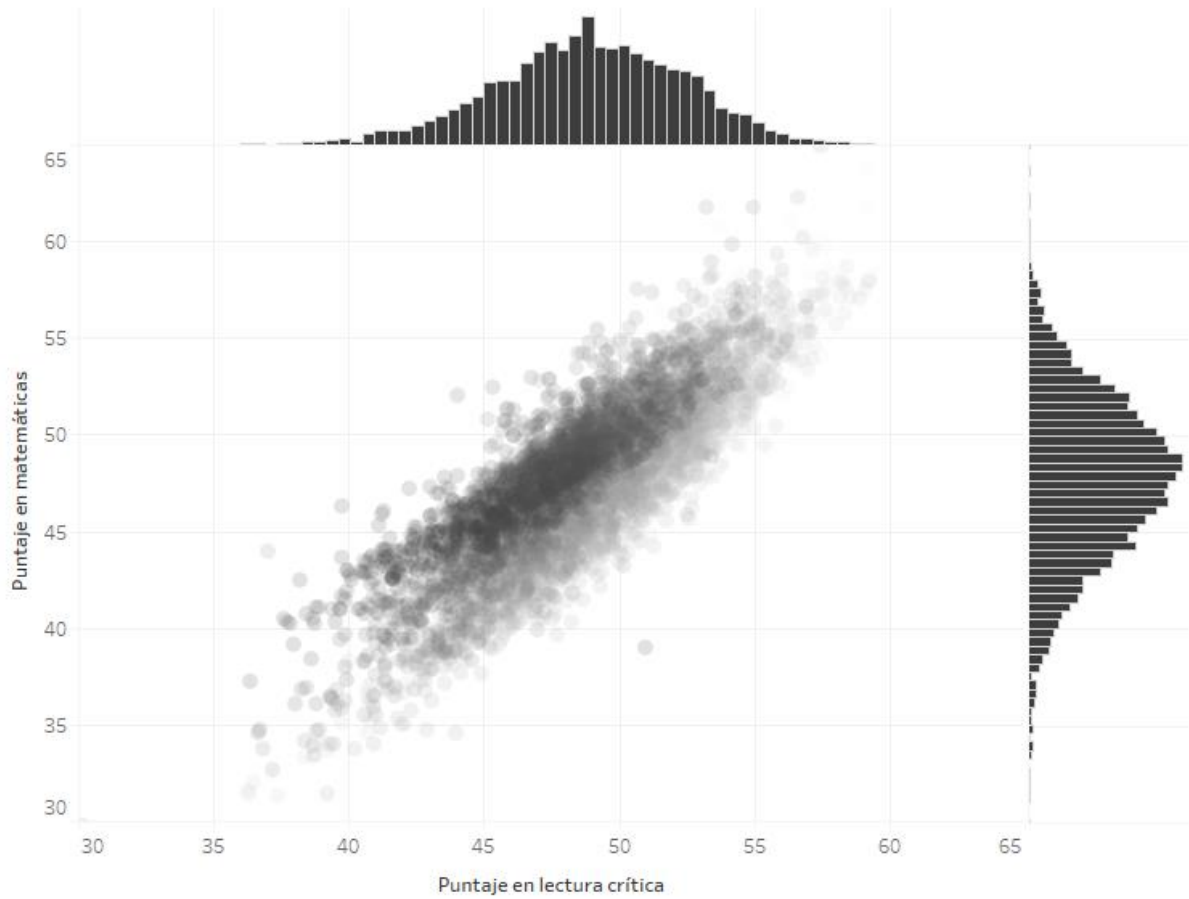
Nota. Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional (2021).

Pruebas saber 11 – Matemáticas y lectura crítica

Una forma de medir la calidad de la educación es a partir de los resultados de pruebas estandarizadas como las Pruebas Saber 11. En este caso se utilizan, en particular, los resultados de los componentes de Matemáticas y lectura crítica entre los años 2014 y 2018 (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, 2018). Es de esperar que este indicador de calidad presente un alto rezago respecto a la gestión e implementación de las políticas públicas de educación por cuanto el efecto de la calidad se da a mediano y largo plazo y requiere de un mayor tiempo para hacerse evidente. Sin embargo, es importante usar el indicador para dar cuenta del estado actual de la calidad y permitir futuras comparaciones.

La **Figura 16** muestra una distribución muy cercana a una normal tanto en el puntaje de matemáticas como en lectura crítica, con una media ponderada de 50.08 y una mediana de 47.92 para el primer componente, y una media ponderada de 51.43 y una mediana de 48.91 para el segundo componente, lo que significa que posee un desempeño bastante simétrico en ambas áreas. Es importante anotar que, de acuerdo con los parámetros de la prueba, el puntaje máximo posible es 100; la **Figura 16** permite identificar un número de registros que se alejan del comportamiento normal del conjunto de datos, tanto de manera positiva al estar muy por encima de la media, como de manera negativa al estar muy por debajo del mismo estadístico.

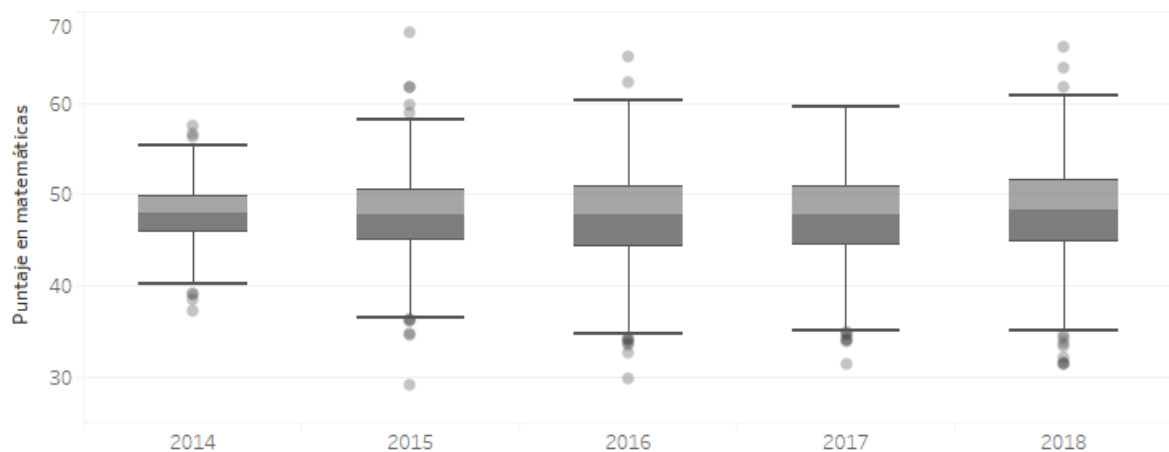
Figura 16 Distribución conjunta de los puntajes en matemáticas y lectura crítica.



Nota. Elaboración propia con datos del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES (2018) (como se citó en (Sistema de Estadísticas Territoriales - Terridata).

Desagrupando por años, la **Figura 17** muestra que, así como a lo largo del tiempo han incrementado los puntajes máximos alcanzados por los estudiantes, también cada año aparece un puntaje peor que el anterior. Por otro lado, el tamaño de la caja, correspondiente al 50% de los datos, cada vez acapara un rango de puntaje más amplio, sobrepasando la cota de 50 puntos desde 2015 en adelante.

Figura 17 Distribución por cuartiles de los puntajes en matemáticas por año.



Nota. Elaboración propia con datos del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES (2018) (como se citó en (Sistema de Estadísticas Territoriales - Terridata).

Respecto al comportamiento por departamento, se observa que inicialmente, aquellos departamentos con un buen porcentaje de sedes conectadas a internet tienen un desempeño por encima o muy cercano al promedio nacional y con una tendencia al alza. Es el caso de Atlántico, Bogotá D.C., Boyacá, Cundinamarca, Quindío y Santander. Sin embargo, hay algunos departamentos que, a pesar de no tener un alto porcentaje de conectividad, tienen un desempeño en matemáticas durante este periodo de tiempo aceptable, como por ejemplo Casanare, Meta, Norte de Santander, Risaralda y Tolima.

Por otro lado, hay departamentos con tendencias decrecientes para los que el porcentaje de conectividad y su desempeño en las pruebas son bajos. Es el caso de Guaviare y Vaupés. Finalmente, hay territorios que no parecen tener sincronía en el comportamiento de conexión a internet y puntaje en matemáticas, como por ejemplo Amazonas, que tiene un alto porcentaje de conectividad, pero un bajo desempeño en la prueba, al igual que Bolívar, Chocó, Magdalena y San Andrés.

En cuanto al componente de lectura crítica, la gran mayoría de departamentos han tenido un comportamiento creciente durante los últimos años, lo que resulta positivo teniendo en cuenta los resultados señalados en la **Figura 16**, pues es de esperar que si continua la mejora en este componente se puedan subsanar los resultados en matemáticas en los años siguientes.

En los resultados de lectura crítica a nivel departamental no se aprecian cambios abruptos durante el tiempo, la gran mayoría de departamentos presenta un comportamiento creciente desde el principio de la serie. Se destaca el hecho de que todos los departamentos tuvieron un declive en su puntaje después de 2017, hecho que merece particular atención en futuras investigaciones.

En lo que respecta a los PDET, se analizaron ambos componentes de la prueba para cada una de las subregiones. Los resultados en matemáticas han decaído en la mayoría de las regiones durante el periodo analizado. Se destaca Arauca, con 4 de los 7 municipios del departamento con tendencia creciente, ubicándose muy cerca de la media nacional y obteniendo puntajes superiores a los de todas las demás subregiones.

Al tener en cuenta aquellos departamentos con puntajes regulares o muy bajos, se puede ver una relación directa con las subregiones PDET que contiene algunos de sus municipios, de lo que se desprende que el resultado de la prueba está ligado con factores que no se reducen a los municipios PDET, sino que se relacionan con el departamento. Es el caso del departamento del Chocó y la subregión que lleva el mismo nombre, Alto Patía y Norte del Cauca y el departamento del Cauca, la subregión y departamento del Putumayo y la Sierra Nevada – Perijá y el departamento del Cesar.

En referencia a los resultados en lectura crítica, el patrón de crecimiento sostenido también se replica en las subregiones PDET, siendo Arauca la mejor de estas y obteniendo puntajes por encima del promedio ponderado nacional. Cabe anotar que este es un caso claro de la relación positiva entre el desempeño en matemáticas y lectura crítica, exceptuando los casos de la Cuenca del Caguán y el Piedemonte Caquetense, Putumayo, Sierra Nevada – Perijá y el Sur de Córdoba. Al igual que con matemáticas, estas series tienen un declive generalizado, aunque no muy pronunciado, posterior a 2017, en sintonía con lo ocurrido a nivel departamental.

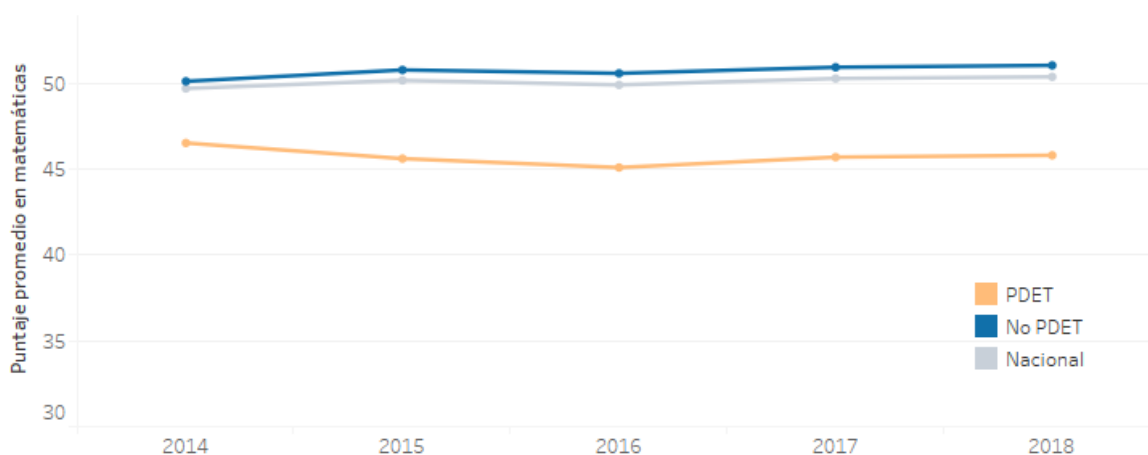
Por último, se analiza la diferencia que existe entre las categorías de zonas PDET, no PDET y Total nacional. Este análisis siempre es fundamental para identificar las brechas históricas y verificar su mejora o desmejora.

En la **Figura 18** se ilustran las diferencias entre las zonas PDET, las zonas no PDET y el total nacional en el componente de matemáticas. El comportamiento entre las dos últimas es el mismo durante todo el periodo de tiempo, a diferencia de los municipios PDET que decrecieron hasta 2016 para luego aumentar hasta el año 2018.

En este caso particular, el comportamiento de los municipios PDET es claramente distinto al de los demás municipios. Adicionalmente, el incremento posterior a 2016 sí presenta una desviación en la tendencia y se observa una aceleración superior a la de los demás municipios. Sin embargo, como se ha dicho anteriormente, es poco probable que el efecto de la priorización se observe en este indicador de manera inmediata.

Ahora bien, si se tienen en cuenta los resultados de sedes conectadas a internet para las mismas tres categorías, el incremento en este porcentaje durante la serie es consecuente con el incremento en el desempeño en matemáticas para las zonas no PDET y el Total nacional, pero no para las zonas PDET. Esta última a pesar de haber incrementado su porcentaje de sedes con acceso a internet desde 2014, sólo ve mejorado su desempeño en matemáticas después de 2016, presentando así un rezago considerable y ampliando cada vez más la brecha educativa.

Figura 18 Puntaje promedio en el componente de matemáticas de las pruebas saber 11 en zonas PDET, no PDET y Total nacional entre 2014 y 2018.

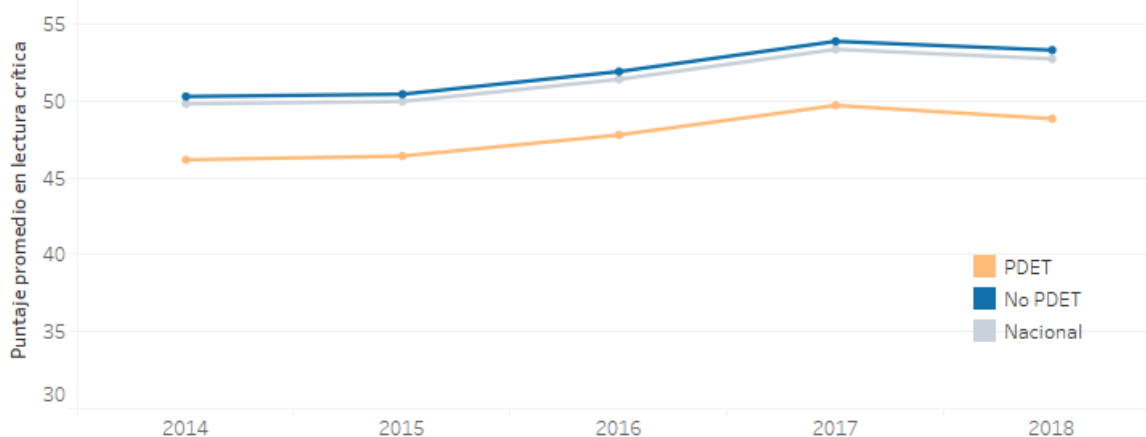


Nota. Elaboración propia con datos del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES (2018) (como se citó en (Sistema de Estadísticas Territoriales - Terridata).

En contraste respecto a los resultados de matemáticas, la **Figura 19** muestra los resultados en la misma prueba, con las mismas categorías, pero para el componente de lectura crítica. Al contrario de la anterior, todas las categorías crecieron en su desempeño hasta el año 2017, haciendo sintonía con el comportamiento general en los departamentos y las subregiones PDET. Llegados a este nivel de detalle, es posible identificar que aquella relación positiva entre los puntajes de ambos componentes, y expuesta en la **Figura 16**, se da principalmente en las zonas no PDET, pues en las que sí son PDET la relación parece ser inversa en algunos puntos.

En los resultados de lectura crítica no es posible observar una desviación de la tendencia general en los municipios PDET.

Figura 19 Porcentaje promedio en el componente de lectura crítica de las pruebas saber 11 en zonas PDET, no PDET y Total nacional entre 2014 y 2018.



Nota. Elaboración propia con datos del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES (2018) (como se citó en (Sistema de Estadísticas Territoriales - Terridata).

Conclusiones

A través del control fiscal realizado por la CGR se puede constatar que existen avances en la ejecución de la mayoría de los programas incluidos en la RRI, y en particular un avance relativamente superior en el pilar de educación respecto a los demás pilares. Sin embargo, los hallazgos y el análisis de la CGR muestran rezago generalizado, gestión deficiente y dificultad para alcanzar las metas propuestas. Se evidencia avance en los procesos de auditoría realizados sobre los recursos y las entidades encargadas de los recursos de la paz, así como seguimiento al pilar de educación.

Sin embargo, a pesar de estos avances, los indicadores de resultados e impacto en educación no muestran en el agregado un efecto directo derivado de la priorización de los municipios PDET. Como es de esperarse, en los municipios PDET se observa un peor estado de las cifras de educación respecto a los demás municipios del país. El comportamiento de los indicadores de educación presenta una evolución paralela entre los municipios PDET y los no PDET y, en consecuencia, no se observa una reducción en la brecha entre los dos grupos por cuenta de la priorización e implementación de los recursos destinados a la educación posterior a la firma del acuerdo y el comienzo de la implementación.

Estos resultados requieren de estudios profundos a nivel desagregado que permitan entender el proceso de gasto y sus consecuencias a nivel territorial. El marco analítico presentado resulta útil para adelantar estas investigaciones y permite segmentar cada una de las etapas del proceso.

Referencias

- Acto legislativo 01 del 7 de julio de 2016. (2016). Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Congreso de la República.
- CGR. (2019a). Informe de auditoría financiera. Agencia de Desarrollo Rural - ADR (Vigencia 2018).
- CGR. (2019b). Informe de Auditoría Financiera. Agencia de Renovación del Territorio - ART. Vigencia 2018.
- CGR. (2019c). Informe de Auditoría Financiera. Agencia Nacional de Tierras - ANT (Vigencia 2018).

- CGR. (2019d). Informe auditoría Financiera. Informe de auditoría independiente. Ministerio de Educación Nacional. Vigencia 2018.
- CGR. (2019e). Informe de auditoría de cumplimiento. Gestión administrativa. Jurisdicción Especial para la Paz. Vigencia 2018.
- CGR. (2019f). Informe de auditoría de cumplimiento. Implementación Reforma Rural Integral -RRI-.
- CGR. (2019g). Informe de auditoría de Cumplimiento. Agencia de Desarrollo Rural - ADR. Proyectos Distritos de Riego Declarados de Estrategia Nacional. (Vigencia 2018 - julio 2019).
- CGR. (2019h). Informe auditoría de cumplimiento. Implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito.
- CGR. (2020a). Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.
- CGR. (2020b). Informe auditoría de Cumplimiento al Fondo Colombia en Paz FCP. Vigencia 2019 a 30 de junio de 2020.
- Congreso de la República. (18 de Septiembre de 2019). Acto legislativo 04 de 2019. *Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Mircodatos educación formal 2014 a 2019. Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Proyecciones de población. Colombia.
- Gobierno de Colombia. (2017). Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República. *Decreto 888 de 2017*. Gobierno de Colombia.
- Gobierno de Colombia. (16 de Marzo de 2020). Decreto 403 de 2020. *Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*.
- Gobierno de Colombia; FARC-EP. (2016). Nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá.
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. (2018). Puntaje promedio pruebas Saber 11. Colombia.
- INTOSAI. (Julio de 2016). Directrices para la Evaluación de las Políticas Públicas. Copenhagen: INTOSAI. Obtenido de https://www.intosaicommunity.net/wgeppp/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-GOV-9400_ES.pdf
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (28 de Mayo de 2017). Decreto 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET.
- Ministerio de Educación Nacional. (2021). Estadística de los niveles educativos de preescolar, básica y media. Colombia.
- Moya V., M. F. (2019). Capítulo 2. En M. F. Moya V., A. González Z., D. M. Bayona A., D. Carreño D., & F. I. Reyes N., *Transformaciones y Continuidades en las Instituciones de Control Fiscal* (págs. 48-75). Bogotá: Auditoría General de la República.
- Sistema de Estadísticas Territoriales - Terridata. (s.f.). Comparaciones. Colombia.
- Turbay R., C. (2000). El derecho a la educación. Desde el marco de la protección integral de los derechos de la niñez y de la política educativa. Obtenido de <https://www.unicef.org/colombia/sites/unicef.org.colombia/files/2019-08/EI%20derecho%20a%20la%20educaci%C3%B3n.pdf>
- UNICEF & UNESCO. (2008). Un enfoque de la educación basado en los derechos humanos. Obtenido de https://www.unicef.org/spanish/publications/index_42104.html