

POLÍTICA PÚBLICA **EDUCACIÓN RURAL**

Vigencia 2023

CONTRALORÍA
GENERAL DE ANTIOQUIA



CONTRALORÍA

GENERAL DE ANTIOQUIA

Informe de la evaluación a la Política Pública:

“Educación Rural”

Ordenanza 17 de 15 de agosto de 2023

“Educación Rural del Departamento de Antioquia”

Vigencia evaluada: 2023

Comisión evaluadora:

Jefe de área: Natalia Trujillo González

Supervisor: Carlos Arturo Castro Gutiérrez

Evaluador: Luisa Fernanda Mesa Ramírez

Antecedentes de la Política Pública

A lo largo de diversas administraciones en la Gobernación de Antioquia, se han consolidado importantes estrategias para impulsar la educación rural en el departamento. Estas rutas de trabajo, identificadas en una exhaustiva búsqueda documental, han sido fundamentales para avanzar en este propósito. Un ejemplo notable es la propuesta de 2004, que tenía como objetivo fortalecer la educación en el contexto rural a través del modelo de Escuela Nueva, considerado el eje central del desarrollo educativo en la región. Esta iniciativa buscó integrar los diferentes niveles de intervención de la Secretaría de Educación Departamental, así como de otros actores interesados en mejorar la educación en los municipios y subregiones de Antioquia. (Sánchez Zapata, 2013)

Adicionalmente, en el marco del Plan de Desarrollo "Antioquia Nueva, un Hogar para la Vida", se llevó a cabo una consultoría con el Tecnológico de Antioquia que resultó en la elaboración de "Planes de mejoramiento institucional dimensionados a lo rural". Este documento, titulado "Escenarios posibles de política pública educativa dimensionada a la ruralidad" (Mejía Peláez, 2024), ofrece una serie de recomendaciones desde una perspectiva de gestión pública. Algunas de estas propuestas sugieren asumir competencias y responsabilidades que impulsen el desarrollo regional, fortaleciendo la democracia participativa a través de mecanismos de consulta ciudadana que garanticen la transparencia y la inclusión. Adicionalmente, sugieren la creación de alianzas estratégicas entre instituciones educativas para impulsar proyectos colaborativos y fortalecer la educación. Esto facilitaría el acceso a la educación formal para las familias campesinas.

El documento "Razones y esperanzas para un hoy y un mañana rural: Infaltables para una política rural de Antioquia", elaborado por la Corporación Agroambiental de Colombia, se basa en un trabajo previo realizado por el PNUD (Agroambiental de Colombia, Corporación, 2013). Este texto busca llamar la atención de quienes formulan políticas y lineamientos para el desarrollo rural en el departamento, proporcionando contenido para el Pacto Nacional Agrario. El documento destaca la necesidad de construir políticas públicas que respeten y promuevan los valores arraigados en las comunidades rurales, como la honestidad, la autonomía y el espíritu de colaboración.

Otros principios fundamentales incluyen la promoción de prácticas productivas que respeten el medio ambiente, la igualdad de oportunidades para todas las personas y el reconocimiento de las diversas culturas que coexisten en el territorio. Asimismo, se enfatiza la importancia del equilibrio, la equidad y la solidaridad territorial, así como la integración y complementariedad entre las esferas local, subregional y departamental. Se reconoce igualmente la relevancia de los derechos de los campesinos sobre sus saberes de sus antepasados, la agro biodiversidad y sus recursos naturales.

En el cuatrienio 2020-2023, se han identificado varios asuntos prioritarios que deben abordarse en relación con la educación rural en Antioquia. (Sánchez Zapata, 2013) Para garantizar una educación de calidad en las zonas rurales, es fundamental invertir en la formación docente, mejorar las condiciones de las escuelas, fortalecer los vínculos con el sector productivo y reducir la brecha digital, así como los aspectos importantes de calidad.

En resumen, el trabajo realizado en administraciones anteriores de la Gobernación de Antioquia ha sido crucial para establecer las bases de la política educativa rural en el departamento. Estas iniciativas, que van desde la creación de propuestas concretas hasta la elaboración de documentos estratégicos, demuestran un compromiso constante con el progreso de la educación en las áreas rurales de Antioquia. Si bien se han realizado avances significativos, aún persisten importantes desafíos que deben ser superados para garantizar el derecho a una educación de calidad en las zonas rurales (Sánchez Zapata, 2013).

La Ordenanza 17 del 15 de agosto de 2023 es un paso importante en la política pública de educación rural en Antioquia, construyendo sobre un contexto histórico de desafíos y esfuerzos previos. La normativa busca enfrentar las necesidades específicas de las comunidades rurales, mejorar el acceso y la calidad educativa, y promover un desarrollo integral en el departamento. Este marco legislativo refleja un compromiso continuo con la mejora de la educación rural y la adaptación a las circunstancias cambiantes del departamento.

Observaciones

Tras evaluar la política pública de Educación Rural del Departamento de Antioquia, adoptada el 15 de agosto de 2023 y con un período de ejecución de cuatro meses hasta el 31 de diciembre de 2023, este ente de control analizó varios aspectos: la integralidad de la adopción desde la ordenanza, la integralidad de la adopción en la ejecución, la focalización de la población beneficiada, y la pertinencia y utilidad de la política. A continuación, se evidencian los resultados:

1. Aunque la política obtuvo un **78%** en pertinencia y utilidad, reflejando la falta de participación comunitaria en las fases de construcción de la política, como la agenda, formulación y ejecución. Este aspecto es fundamental en la esencia de las acciones públicas que se enmarcan en las políticas públicas.

A continuación, se enlistan los principales resultados del proceso evaluativo

Criterio evaluado	Resultado
Integralidad de la adopción desde la ordenanza	82%
Integralidad de la adopción desde la ejecución	48%
Focalización de la población beneficiada	9,7%
Pertinencia y utilidad de la política	78%
Cobertura poblacional neta	Criterio no evaluado
Eficacia acumulada promedio	Criterio no evaluado
Eficiencia acumulada promedio	Criterio no evaluado
Efectividad acumulada promedio	Criterio no evaluado
Ejecución financiera acumulada	Criterio no evaluado

1. COMPONENTE DE PREPARACIÓN

1-1. Sectores y programas que desarrolla la política pública

Sectores	Programas
Sector 22 Educación	Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media
Sector 23 TIC	Facilitar el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en todo el territorio nacional
Sector 45 Gobierno territorial	Fortalecimiento del buen gobierno para el respeto y garantía de los derechos humanos

1-2. Cursos de acción de la política pública

Enfoques	Principios	Líneas
Poblacional	Cooperación	Infraestructura educativa rural digna y sostenible
Diferencial e Intersectorial	Igualdad	Pertinencia y contextualización de la educación rural
De Género	Respecto	Comprensión de las condiciones de vida de las comunidades educativas
Ético	Flexibilidad	
Ciclo de Vida	Dignidad	
Territorial	Sostenibilidad	
De Derechos	Universalidad	

1-3. Clasificación de la política

Criterio	Tipo de política
Tipo de intervención	De inversión en recursos humanos
Participación del Estado	Políticas facilitadoras
Funcionalidad	Una política redistributiva
Elaboración	Autoritaria o tecnocrática
Planificación	De reacción
Grado de innovación	Sin Grado de Innovación

1-4. Evaluación de los elementos de la ordenanza

Elemento	Ordenanza	Ejecutor
Refiere anexos o estudios específicos previos a la adopción	Sí	No
Incluye proceso de participación previos a la formulación	No	No
Define conceptos básicos	Sí	Sí
Define un órgano responsable de la ejecución	Sí	Sí
Define los actores de la política	Sí	Sí
Define un órgano consultivo y asesor	Sí	No
Define instrumentos específicos	Sí	Sí
Define mecanismos de transversalidad para la ejecución	Sí	No
Define enfoques	Sí	Sí
Define principios	Sí	Sí
Define ODS	No	Sí
Determina financiación pública	Sí	No
Define mecanismo para la rendición de cuentas	Sí	No
Define el mecanismo para la participación ciudadana	Sí	Sí
Define mecanismos de divulgación de la política	Sí	No
Define ámbito de aplicación	Sí	Sí
Define objetivo general	Sí	Sí
Define objetivos específicos	Sí	Sí
Establece cursos de acción: ejes, estrategias o líneas	Sí	Sí
Define periodicidad o contenidos mínimos de evaluación	Sí	No
Define indicadores de evaluación	Sí	No
Resultado ordenanza: 88%		Resultado ejecutor: 48%

Después de analizar los elementos de la política pública en términos de su preparación, se concluye lo siguiente:

- La ordenanza determina sectores que se interrelacionan y son fundamentales en la política de educación rural en Antioquia. El Sector Educación proporciona el marco para mejorar la calidad y el acceso a la educación, el Sector TIC facilita las herramientas tecnológicas necesarias para modernizar y expandir el alcance de la educación rural, y el Sector Gobierno Territorial asegura un entorno de buen gobierno que respalda la implementación efectiva y respetuosa de los derechos en el ámbito educativo. Juntos, estos sectores permiten abordar de manera integral los desafíos educativos en las zonas rurales de Antioquia, contribuyendo al desarrollo sostenible y la equidad en el acceso a la educación.
- El ejecutor obtiene un 48% en la evaluación de la integralidad de la política pública desde la ejecución, debido a la falta de criterios fundamentales, como la ausencia de procesos de participación previos a la formulación y la carencia de mecanismos para la participación ciudadana. Este porcentaje refleja un cumplimiento deficiente en los aspectos concretos y detallados evaluados. Sin embargo, a pesar de las deficiencias en estos puntos específicos, el ejecutor alcanza un 88% en la evaluación de la integralidad desde la ordenanza, al considerar elementos clave como los cursos de acción, enfoques, principios y líneas. Estos componentes son esenciales para orientar y guiar la implementación de la política, garantizando su coherencia, efectividad y alineación con los objetivos establecidos.
- La diferencia de 40 puntos porcentuales entre ambas evaluaciones es significativa debido a los pocos meses de implementación lo cual ha posibilitado al ejecutor la incorporación de algunos elementos.

2. COMPONENTE DE FORMULACIÓN

2-1. Definición y evolución de los problemas sociales

Óptica	Problema público	Causas
Ordenanza	Irrupción de las trayectorias educativas formales de los habitantes de los contextos rurales de Antioquia, que transitan por un sistema educativo desintegrado de la realidad de las ruralidades presentes en el territorio y con unas condiciones de calidad de la prestación del servicio inferiores frente al departamento y al país	Déficit histórico de bienes públicos en los contextos rurales. Necesidad de construcción de un sistema educativo más digno, más igualitario de mayor pertinencia y de mayor calidad en la ruralidad. Brechas de bienestar frente a otros contextos. Mejoramiento de las condiciones de educación y realidades de calidad de vida de las comunidades educativas rurales. Limitaciones de oferta en condiciones de contextualización. Protección de la cultura, las idiosincrasias y el patrimonio inmaterial de las ruralidades. Insuficientes condiciones de acceso a agua potable, energía e internet.
PD* 2016-2019	N/A	N/A
PD* 2020-2023	El plan de desarrollo "Unidos por la vida", en la línea estratégica 1 "Nuestra gente", componente 1.1 "Tránsitos exitosos y trayectorias completas", programa 1.1.4 "Escuela rural" establece que la pluralidad poblacional en Antioquia, sumado a la dispersión de la matrícula en las diferentes sedes rurales hace necesario la concreción de modelos educativos pertinentes para las diferentes subregiones del Departamento, en donde se acojan a los y las estudiantes y se generen procesos educativos flexibles y productivos que garanticen la cobertura, permanencia y calidad en el ciclo educativo.	Vacíos en la formación pedagógica de maestros y maestras rurales. Establecimientos educativos insuficientes y en condiciones inapropiadas para garantizar el servicio educativo. Falta de articulación entre el sector productivo y la formación profesional Ausencia de un sistema integrado de aseguramiento de la calidad Deficiencia en la conectividad a internet Zonas rurales de difícil acceso

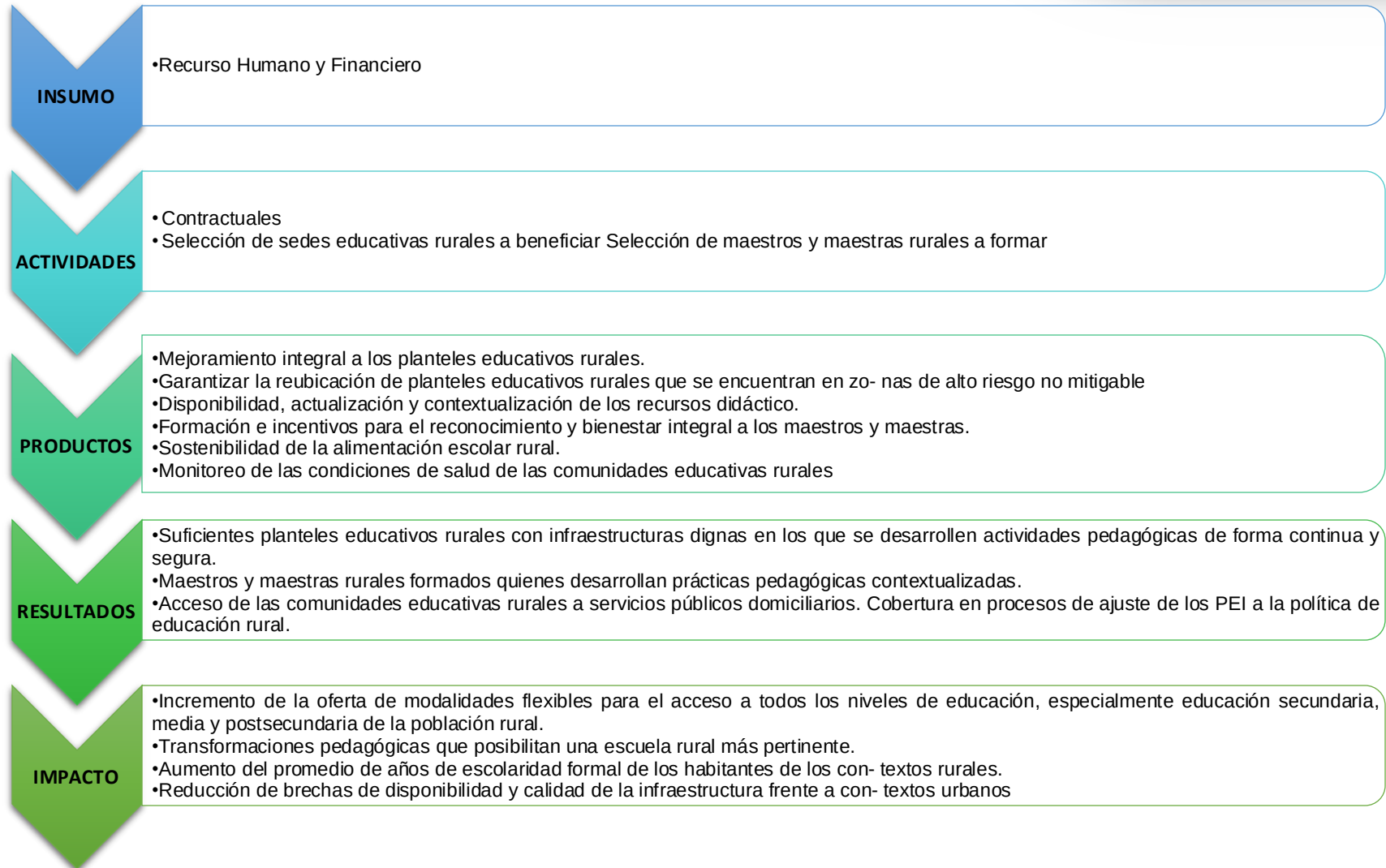
2-2. Normas relacionadas con la política

Tipo de norma	Nombre norma
Artículo constitucional	Artículos 64 y 65
Artículo constitucional	Artículos 67
Ley	115 de 1994, art 80
Decreto	804 de 1995, art 23
Decreto	2277 de 1979
Ley	715 del 2001
Decreto	1075 del 2015
Decreto	2715 del 2009
Decreto	1290 de 2009
Sentencia	T-743 de 2013 Corte Constitucional

2-3. Actores de la política

Actor	Rol
Administración departamental	Ejecutor
Administraciones municipales	Cooperante
Sociedad civil	Beneficiario
Organización no gubernamental	Cooperante
Academia	Cooperante

2-4. Cadena de valor



2-5. Focalización de la población

Tipo de población	Unidad de medida	Población de referencia	Población objetivo	Criterio de focalización	Focalización
Sedes educativas rurales oficiales	Sedes	6.599	74	Municipios menos asesorados en cuestión de calidad educativa para la ruralidad	1,1%
Maestros y maestras	Persona	6.639	1.211	Municipios menos asesorados en cuestión de calidad educativa para la ruralidad	18,2%
	Suma	13.238	1.285	Total	9,7%

Después de revisar el componente de formulación, se identifica lo siguiente:

En lo relacionado con la Definición y evolución de los problemas sociales, se determina las siguientes observaciones:

- Desde la Ordenanza se refleja un problema estructural en el sistema educativo de las zonas rurales de Antioquia, que está desconectado de la realidad local y presenta una calidad inferior en la prestación del servicio. Esto afecta negativamente las trayectorias educativas de los habitantes rurales, contribuyendo a la exclusión educativa y limitando el desarrollo de estas comunidades. Por lo que se sugiere la necesidad de reformas profundas para alinear el sistema educativo con las necesidades y características de las ruralidades en el territorio.
- La Ordenanza subraya una serie de deficiencias y necesidades críticas en las zonas rurales de Antioquia, con un enfoque particular en la educación y el bienestar. El déficit histórico de bienes públicos, junto con la necesidad de un sistema educativo más pertinente y de mayor calidad, refleja profundas desigualdades estructurales que requieren atención urgente. Además, la protección del patrimonio cultural y la mejora en el acceso a servicios básicos como agua potable, energía e internet son esenciales para asegurar un desarrollo rural sostenible y equitativo.
- Desde el Plan de Desarrollo 2020-2023 (vigente) se resalta la necesidad de un enfoque educativo diferenciado y adaptado para las zonas rurales de Antioquia, que tenga en cuenta la diversidad poblacional y las características específicas de cada subregión. Este enfoque debería ser flexible y productivo, permitiendo a los estudiantes no solo acceder a la educación, sino también permanecer en ella y recibir una formación de calidad. La estrategia propuesta en el plan de desarrollo "Unidos por la vida" refleja una comprensión profunda de los desafíos únicos que enfrenta la educación rural y propone soluciones dirigidas a garantizar que todos los estudiantes rurales puedan completar con éxito sus trayectorias educativas.

- El Plan de Desarrollo 2020-2023 (vigente) destaca una serie de deficiencias fundamentales en el sistema educativo rural, que van desde la formación insuficiente de los maestros hasta la falta de infraestructura adecuada y la desconexión entre la educación y el mercado laboral. Estas deficiencias no solo afectan la calidad de la educación en las zonas rurales, sino que también perpetúan las desigualdades sociales y económicas. Para abordar estos problemas, es esencial implementar políticas que fortalezcan la formación docente, mejoren la infraestructura educativa, alineen la formación profesional con las necesidades locales, y establezcan un sistema robusto de aseguramiento de la calidad. Solo así se podrá garantizar que los estudiantes rurales reciban una educación que les permita prosperar en sus comunidades y contribuir al desarrollo de estas zonas.
- Desde la cadena de valor muestra un enfoque integral para mejorar la educación en las zonas rurales, abordando desde la selección y formación de maestros hasta la mejora de la infraestructura y el acceso a servicios básicos.
- En la descripción del impacto se sugiere la creación de un sistema educativo rural más inclusivo, seguro y de alta calidad, que contribuya a reducir las brechas existentes entre las áreas rurales y urbanas. Esto mejoraría de manera significativa las oportunidades educativas de la población rural, fomentando una mayor equidad en el acceso a la educación y promoviendo mejores condiciones de vida a largo plazo, al dotar a esta población de las herramientas necesarias para su desarrollo social y económico.
- Por otro lado, en la implementación de la política pública, se identifican los roles de los actores involucrados para determinar su alcance y facilitar la articulación entre ellos. Estos actores incluyen administración departamental, administraciones municipales, sociedad civil, organismos no gubernamentales, como aliados estratégicos, encargados de proporcionar, financiar y cooperar en la ejecución de la política. Además, se considera a la academia como colaborador, y a la sociedad civil como los beneficiarios finales de la política pública. Todos ellos, como partes interesadas, contribuyen a la realización de acciones para mejorar el acceso, la calidad y la equidad de la educación en las zonas rurales del departamento.
- Para el año 2023, se estableció una población objetivo de 13.238 entre (Sedes educativas rurales oficiales de 6.599) y (Maestros y maestras de 6.639) Al considerar los criterios de focalización, se han implementado las acciones de la política pública en un grupo focalizado del 9.7%. El haber alcanzado un grupo focalizado en esta etapa refleja un avance estratégico en la implementación de la política pública, especialmente considerando los pocos meses de ejecución. Esta focalización permite concentrar recursos en áreas o grupos prioritarios, asegurando que las acciones estén bien planificadas y adaptadas a las necesidades específicas del grupo objetivo. Este enfoque gradual no solo optimiza el uso de los recursos, sino que también mejora la efectividad a largo plazo, al garantizar una intervención más precisa y efectiva.

3. COMPONENTE DE EVALUACIÓN

3-1. Actividades específicas de la Ordenanza

Artículo ordenanza	Actividad	Ejecución	Descripción
11	Reglamentación de la ordenanza y creación del Comité Coordinador de la Política Pública	No ejecutado	El sujeto no realizo la rendición
12	Comité Consultivo de Educación Rural de Antioquia	No ejecutado	El sujeto no realizo la rendición
15	Plan estratégico de la política	No ejecutado	El sujeto no realizo la rendición

3-2. Cobertura poblacional

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023.

3-3. Eficacia de la ejecución de los indicadores de producto

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023.

3-4. Eficiencia de la ejecución de los indicadores de producto

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023.

3-5. Efectividad de la ejecución

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023.

3-6. Fuentes de financiación específica

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023.

3-7. Ejecución financiera

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023.

Una vez realizada la revisión del componente de evaluación, se concluye que:

- Se destaca que la Ordenanza incluye tres Actividades específicas, relacionadas con la reglamentación de la ordenanza, la creación del comité y el plan estratégico de la política, sin embargo, ninguna de estas actividades específicas se encuentra en ejecución toda vez que la presente evaluación es con corte al 31 de diciembre del 2023 y la ordenanza se emitió en agostos de la misma vigencia.
- En la evaluación de este componente no se consideran aspectos como la eficacia, eficiencia, efectividad y ejecución financiera, debido al corto tiempo de implementación de la política pública.

4. COMPONENTE DE PERTINENCIA Y UTILIDAD

4-1. Criterios de pertinencia de la política pública

Criterio	Elementos del criterio	Puntaje
1. Articulación con los fines esenciales del Estado	1. Servir a la comunidad 2. Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución 3. Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación 4. Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. 5. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.	3
2. Articulación con el Plan de Desarrollo Nacional o con el CONPES	1. Desde el objetivo general 2. Desde los objetivos específicos 3. Desde las líneas de acción 4. Desde los principios o enfoques 5. Desde la concepción del problema público	5
3. La política focaliza, adecuadamente, a la población objetivo		5
4. La política cuenta con inversión de recursos públicos		5
5. Hay un ente responsable claramente definido y una correcta articulación institucional		5
6. La política cuenta con organismos de coordinación y estos están activos		0
7. Grado de articulación entre el objetivo general de la política pública y las metas planteadas en el plan de desarrollo departamental vigente.		5
8. Grado de participación comunitaria en el ciclo de la Política: agenda, formulación y ejecución		5
9. Articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.	1. Fin de la pobreza 2. Hambre cero 3. Salud y bienestar 4. Educación de calidad 5. Igualdad de género 6. Agua limpia y saneamiento 7. Energía asequible y no contaminante 8. Trabajo decente y crecimiento económico 9. Industria, innovación e infraestructura 10. Reducción de las desigualdades 11. Ciudades y comunidades sostenibles 12. Producción y consumo responsables 13. Acción por el clima 14. Vida submarina 15. Vida de ecosistemas terrestres 16. Paz, justicia e instituciones sólidas 17. Alianzas para lograr los objetivos	5
10. Grado de articulación de las líneas definidas en la ordenanza con el problema social		5
11. El planteamiento de la Política está enfocado a la solución a las NBI o al mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo.		5
12. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de producto el Plan de Desarrollo		0
13. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de resultado el Plan de Desarrollo		0
Resultado pertinencia:		78%

Analizados los fundamentos de los componentes de pertinencia se concluye que:

- De acuerdo con los criterios de calificación de pertinencia y utilidad de la política pública, se determina que alcanza un **78%**, lo que la clasifica como pertinente y útil. Además, la política está alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, específicamente con el objetivo de educación de calidad, contribuyendo también a la promoción de la igualdad.
- Al analizar la pertinencia, se observa que la política no cumple explícitamente con la participación comunitaria en las fases de agenda, formulación y ejecución.
- Por último, la ordenanza otorga al Gobernador la autoridad para gestionar los recursos necesarios, los cuales deben incorporarse en los proyectos presupuestarios para garantizar la ejecución y el cumplimiento de la política. Asimismo, el ejecutor destina recursos financieros para implementar el Plan Estratégico de la Política, que actuará como un mecanismo para coordinar con los planes de desarrollo mediante los cuales se llevará a cabo la política. Además, servirá de base para establecer convenios, alianzas y mecanismos de cofinanciación con organizaciones públicas y privadas a nivel internacional, nacional, departamental y local, así como con municipios y distritos del departamento de Antioquia, aprovechando las capacidades de la red de actores de gobernanza en los contextos rurales del departamento.

5. COMPONENTE DE COBERTURA TERRITORIAL

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023.

A blurred background image of an open-plan office. Several people are seated at white desks, working on laptops. The office has a high ceiling with a grid of fluorescent lights and large windows on the right side. A green plant is visible on the left. The word "Gracias" is overlaid in the center in a large, bold, black font.

Gracias