

Capítulo 1

OFERTA INSTITUCIONAL Y PANORAMA DE LA EDUCACIÓN EN EL VALLE DEL CAUCA

Introducción

El Valle del Cauca presenta una oferta escolar no homogénea en los diferentes niveles educativos: transición, básica primaria, básica secundaria y media. Entre las causas más relevantes de esta situación se destacan la divergencia en la organización administrativa entre el departamento, las entidades territoriales certificadas (ETC) y la estructura de financiación del sector de educación privado. En los municipios certificados la oferta escolar se caracteriza por contar con colegios tanto del sector público como del privado, además, por la amplia diversidad de enfoques pedagógicos. En los municipios no certificados la oferta escolar se restringe casi en su totalidad a la educación pública, la participación de las instituciones privadas es casi nula, además prevalece el modelo pedagógico tradicional. En estos municipios la oferta de enfoques pedagógicos flexibles está dirigida en su mayoría al área rural, misma que tienen como fin mitigar los problemas sociales y geográficos, así como garantizar la cobertura educativa, intentando igualar las condiciones en términos de eficiencia, cobertura y calidad de las zonas urbanas.

Las diferencias en la oferta escolar en el Valle del Cauca llevan a plantear interrogantes acerca de la relación de esta con los procesos de eficiencia y calidad educativa, además, de preguntarse sobre los esfuerzos que hacen las entidades administrativas por mejorar los indicadores de educación, en aspectos esenciales como la cobertura, permanencia y calidad.

En este sentido, es conveniente preguntarse: ¿Los sistemas educativos del Valle del Cauca alcanzan la meta de cobertura en educación para la población en edad escolar? ¿Qué tan eficiente es el sistema educativo a la hora de garantizar la permanencia de los estudiantes? ¿Cómo ha mejorado la calidad de los sistemas educativos en el periodo de observación de este estudio? En este capítulo se presenta un panorama de los sistemas educativos del departamento, así como una descripción de los indicadores de contexto social, cobertura, eficiencia y calidad educativa en los años 2012 a 2016, tomando como referente los interrogantes antes mencionados.

El capítulo se estructura en cinco secciones. La primera presenta el contexto de la oferta educativa en el departamento del Valle del Cauca a partir de

la caracterización de las condiciones demográficas, sociales y económicas. La segunda expone los indicadores de cobertura educativa, con el objetivo de esbozar la capacidad del sistema educativo para acoger a la población en edad escolar. La tercera sección da cuenta de algunos indicadores de eficiencia educativa con el fin de medir su capacidad de retención. La cuarta describe los indicadores de calidad en los cuales se reflejan los procesos de enseñanza-aprendizaje del sistema a partir de los logros escolares en el departamento. En la última se recogen algunas reflexiones en torno al panorama del sistema educativo en el Valle del Cauca.

Contexto social de la oferta y demanda educativa

Los indicadores de contexto caracterizan las condiciones demográficas, sociales y económicas en las que se desarrolla la educación. Estos indicadores presentan las condiciones bajo las cuales opera el sistema educativo y permiten interpretar las diferencias que se producen al interior del país y entre países (Ministerio de Educación Nacional, 2013). En este apartado se analizará la tasa de crecimiento de la población total, de la población estudiantil y la demanda potencial de educación por niveles educativos.

El insumo para evaluar este crecimiento es proporcionado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), institución encargada en Colombia de la construcción de las proyecciones de la población colombiana con base en la información del censo del año 2005, las cuales están calculadas hasta el año 2020 para el total nacional, departamental y municipal, además por rangos de edad.

Tasa de crecimiento de la población total

La variación porcentual tanto de la población a nivel nacional, del Valle del Cauca como de los principales

municipios del departamento (Figura 1), describen una tendencia levemente decreciente durante el periodo 2005 a 2017. Esta leve inclinación destaca que, durante el periodo de análisis, las tasas de crecimiento de la población fueron disminuyendo, siendo esta más acelerada para el total nacional, $-0,81$ puntos porcentuales, y un poco más leve a nivel del departamento, $-0,28$ puntos. Los resultados, como se observan en la Figura 1, dan lugar a proyectar una disminución en la población escolar a nivel nacional como departamental durante este periodo.

Los municipios certificados del Valle del Cauca presentan, aunque con algunas excepciones, comportamientos en las tasas de variación de la población muy similares a los antes descritos. Los municipios de Cali, Jamundí, Tuluá, Palmira, Buenaventura y Yumbo, aunque presentaron tasas de crecimiento positivas, estas han venido en disminución año tras año, como se observa en la Figura 1. Según el estudio (Red Ormet, 2012) las variaciones observadas en los municipios de Buenaventura y Jamundí están asociadas a los altos niveles de migración, pero también a la disminución que ha venido presentando la tasa de natalidad infantil durante el periodo considerado.

Los municipios de Cartago y Buga presentan una leve alteración en el comportamiento de las tasas de variación; en el primero, el crecimiento de la población presentó una tendencia creciente hasta el año 2009 ($0,63$ %), y luego comenzó un periodo de desaceleración en la tasa hasta alcanzar un valor de $0,51$ % en el 2017. Por su parte el municipio de Buga presentó una disminución en el crecimiento de la población durante el total de periodo estudiado alcanzando, incluso, tasas negativas. Durante el periodo 2005 a 2017 la población de Buga decreció en promedio $0,68$ puntos porcentuales.

En conclusión, las proyecciones de la población realizadas por el DANE (2009) describen tendencias decrecientes en el tamaño de la población del departamento del Valle del Cauca, situación que se refleja en la mayoría de los municipios certificados durante el periodo evaluado, 2005 a 2017, como se observa en la Figura 1.

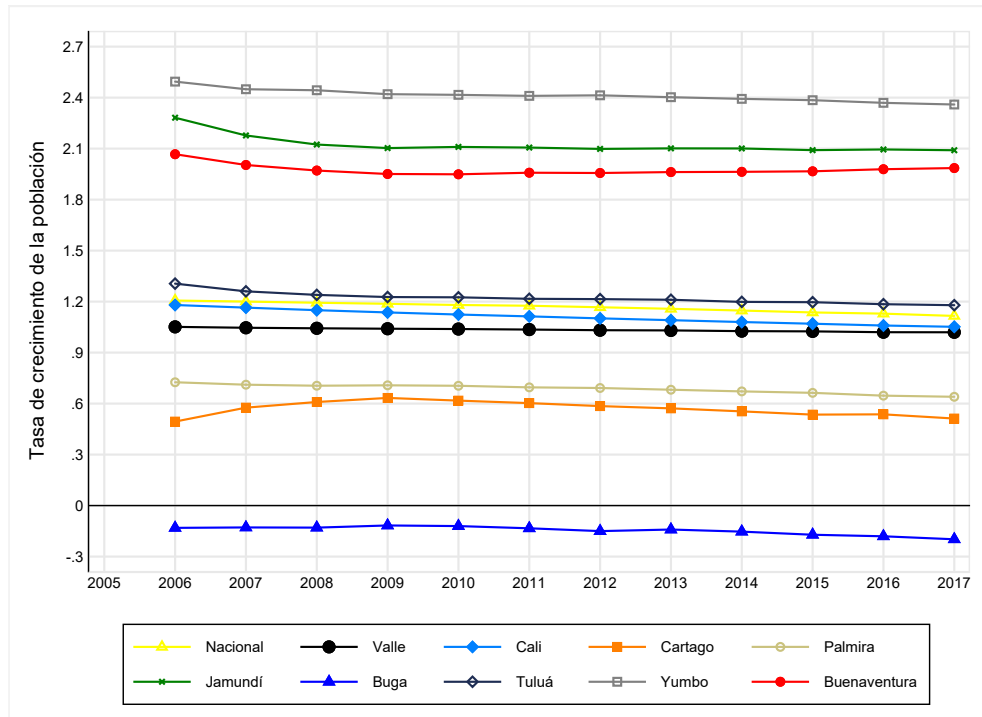


Figura 1. Variación porcentual de la población: Colombia, Valle del Cauca y municipios certificados

Nota. Proyecciones de población 2005-2020. Cálculos de los autores.

Tasas de crecimiento de la población en edad escolar

Las tasas de crecimiento de la población estudiantil se refieren al valor porcentual en el que aumenta o disminuye la población que se encuentra en la edad oficial para cursar los distintos niveles educativos (Ministerio de Educación Nacional, 2013). El conocimiento y comprensión de dicha tasa permite mejorar la confiabilidad de las proyecciones del sistema educativo de una región particular, de igual modo, le permite a la entidad gubernamental correspondiente, del orden nacional, departamental o municipal, disponer de herramientas que posibiliten no solo diseñar nuevas políticas educativas, sino también redireccionar algunas previamente diseñadas.

Se considera como edad escolar o normativa los rangos de edad entre los 3 a los 16 años durante los cuales los niños realizan su proceso escolar.

La edad ideal para iniciar el proceso de aprendizaje y desarrollar las competencias correspondientes a cada nivel educativo son: transición (5 años), educación básica primaria (6 a 10 años), básica secundaria (11 a 14 años), y el proceso finaliza con dos años de educación media vocacional (15 a 16 años). Los niveles educativos de transición y educación básica, que corresponden a las edades normativas de 5 a 14 años, son definidos como obligatorios según lo expresa la Constitución Política de Colombia en el artículo 67.

Las proyecciones del DANE revelan que la población en edad escolar en el departamento del Valle del Cauca para el 2017 es de 1 019 126 jóvenes, de estos 217 614 estuvieron matriculados en preescolar (21,4 %), 360 270 en básica primaria (35,4 %),

291 489 en básica secundaria (28,6 %) y 159 473 en educación media (14,7 %).

Las Figuras 2 y 3 describen el comportamiento de las variaciones porcentuales de los grupos de población en edad de asistir al colegio en los municipios certificados y la entidad territorial certificada del Valle del Cauca. La variación porcentual de la población en edad escolar, según la edad en la que el estudiante debe estar matriculado en los niveles de educación preescolar, primaria, básica secundaria y media, describe fuertes variaciones durante el periodo de análisis, con comportamientos que describen una forma de *s* acostada en la mayoría de los municipios.

Una mirada inicial a la evolución de las tasas de variación permite identificar múltiples cambios en la tendencia en el periodo 2005 a 2017 en todos los grupos de población y niveles de educación, pero en diferentes momentos del tiempo. Tal como se observa en las gráficas, Panel A y Panel B, de la Figura 2, en la mayoría de los municipios los grupos de población en edad de asistir a preescolar y básica primaria presentan descensos al comienzo del periodo analizado y un comportamiento creciente a partir del año 2010.

En municipios como Buenaventura, Jamundí, Yumbo y Tuluá la población en edad de ingresar a la educación preescolar (3 a 5 años) presenta variaciones negativas con magnitudes que disminuyen periodo a periodo hasta el año 2010, y hasta el año 2012 en Cali, Palmira y en la entidad territorial del Valle del Cauca. A partir de estos períodos, en todos los municipios, se observa el inicio de una senda creciente que termina en el 2015, año a partir del cual se observa un nuevo cambio de tendencia, dando lugar a una nueva caída de las tasas de crecimiento de la población (ver Panel A y Panel B de la Figura 2). La población que asiste a la educación primaria se encuentra en el rango de edad entre 6 y 10 años.

Por su parte, y como lo describen las gráficas Panel A y Panel B de la Figura 3, los grupos de población en edad de estar matriculados en básica secundaria y media presentan un descenso en la

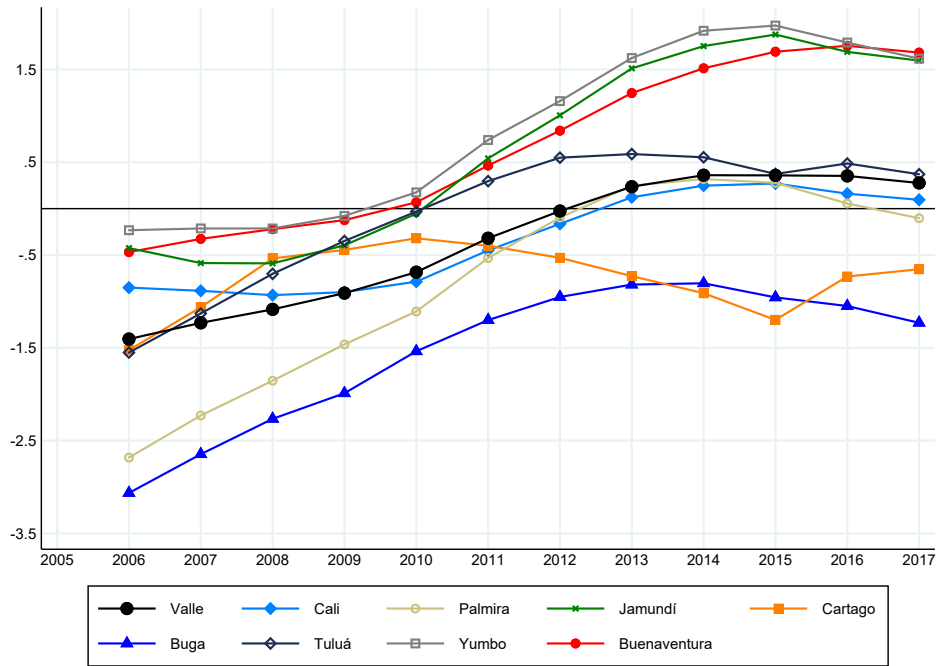
tendencia hasta alcanzar el año 2014, a partir de este año se observa una recuperación, lo que indica un aumento en el número de estudiantes que asisten al colegio en los últimos años del periodo analizado.

Es importante destacar que a comienzos del periodo la totalidad de municipios certificados presentaban variaciones negativas, tendencia que se observó hasta el año 2012 en poblaciones como Buenaventura, Jamundí y Yumbo, y hasta el 2015 en la ETC del Valle, Cali y Tuluá. En el 2017 se observa que la variación de población en edad de ingresar a secundaria es positiva en todos los municipios del Valle del Cauca. No obstante, los municipios de Buga, Palmira y Cartago presentan variaciones negativas durante todo el horizonte de tiempo.

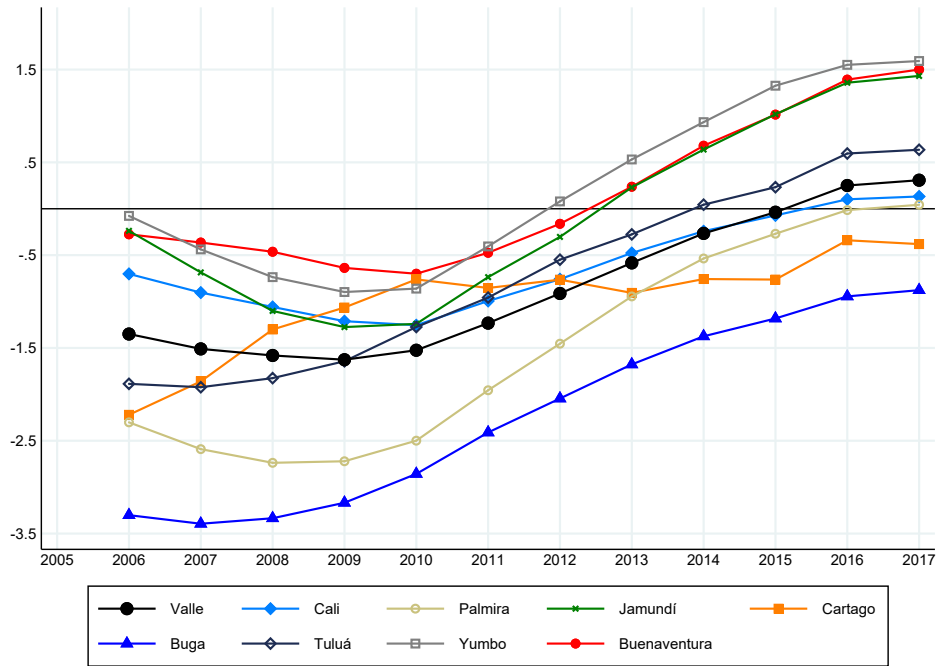
Los grupos de población en edad de cursar los niveles de educación básica secundaria presentan una tendencia a la baja a través del tiempo, aunque con una leve recuperación al final del periodo. Los municipios de la ETC del Valle, Palmira y Buga describen variaciones negativas durante todo el periodo, siendo entre el 2011 al 2013 los años con los niveles de crecimiento más bajos.

En el grupo con edad de participar en educación media, aunque todos los municipios presentan una leve tendencia a crecer, este crecimiento es poco significativo, como es el caso de Buenaventura, o es negativo, como sucede en el resto de los municipios. Los municipios de Cartago y Buga son de especial interés dado que presentaron variaciones porcentuales negativas durante la totalidad del periodo estudiado, aunque hay repuntes leves en algunos años, Cartago en el 2015 y Buga a partir del 2012, en este último la variación de la magnitud también aumentó.

Las variaciones que presenta la población en edad de ingresar al sistema tienen efectos directos sobre las tasas de cobertura escolar y las políticas de educación de primera infancia. Por tanto, el interés no está en evaluar los factores que inciden en las variaciones negativas, sino en las implicaciones de esta política, en especial en los grupos de temprana edad.



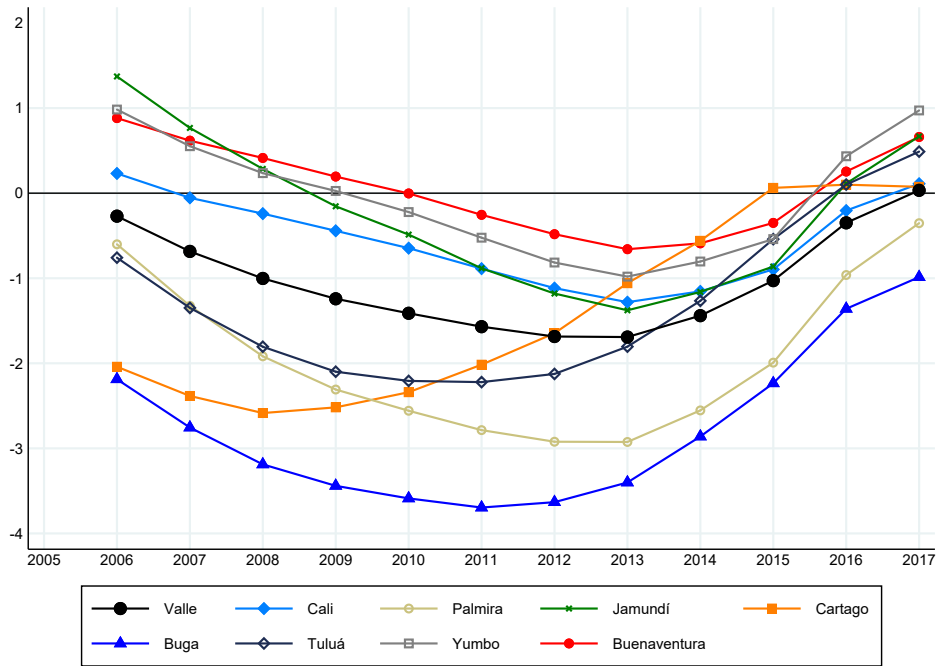
Panel A: preescolar.



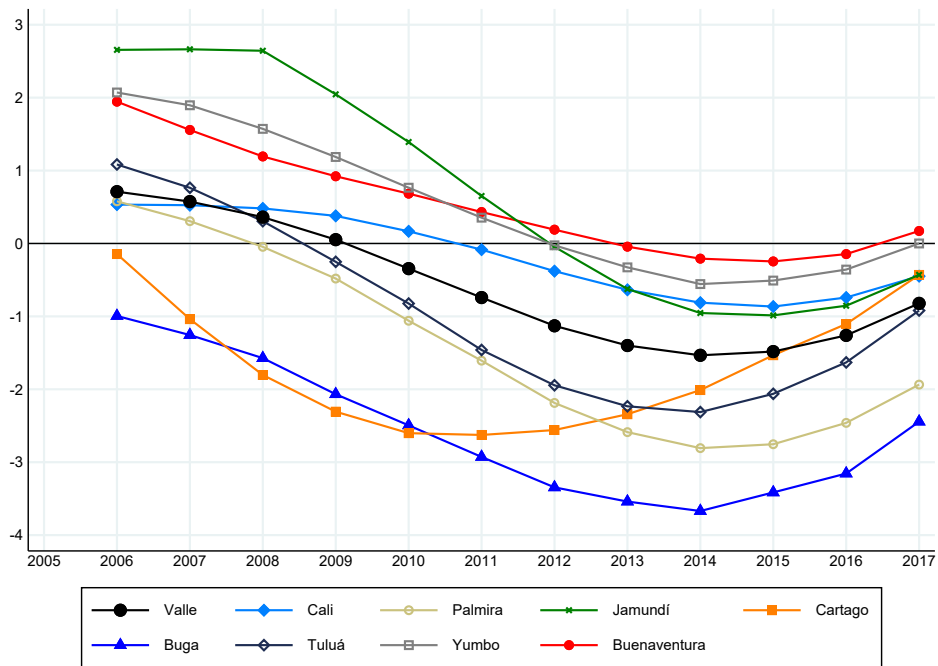
Panel B: básica primaria.

Figura 2. Variación porcentual de la población en edad de cursar: preescolar y básica primaria

Nota. Proyecciones de población 2005-2020. Cálculos de los autores.



Panel A: básica secundaria.



Panel B: educación media.

Figura 3. Variación porcentual de la población en edad de cursar básica secundaria y media

Nota. Proyecciones de población 2005-2020. Cálculos de los autores.

Demanda potencial de educación por niveles educativos

Este indicador expresa la proporción de personas en edad escolar en cada nivel educativo que deben ser atendidas por el sistema. Es decir, determina la cantidad de personas que requieren servicios educativos en los diferentes niveles, además permite evaluar el acceso de la población a la educación con el fin de establecer las necesidades reales del sistema y focalizar los esfuerzos y recursos que generen resultados de mayor impacto social y laboral (Ministerio de Educación Nacional, 2013).

El índice de demanda potencial se obtiene a partir de la razón entre la población que pertenece al rango de edad en estudio sobre el total de la población. Este fue calculado a partir de la información de

las proyecciones de población del DANE. El primer punto para resaltar es que el indicador presenta una tendencia decreciente en los niveles educativos de básica primaria, básica secundaria y media en todos los municipios del Valle del Cauca analizados, durante el periodo 2005-2017, como se observa en la Figura 4.

En el nivel de educación básica primaria se observa la mayor proporción de estudiantes que demandan servicios educativos con tasas entre el 6 % y el 12 %, lo que indica que en este nivel educativo se debe prestar mayor atención, así como invertir una mayor cantidad de recursos tanto económicos como humanos. En segundo lugar, se encuentra la educación básica secundaria con tasas entre el 5 % al 9 %, y, por último, la educación media con tasas entre el

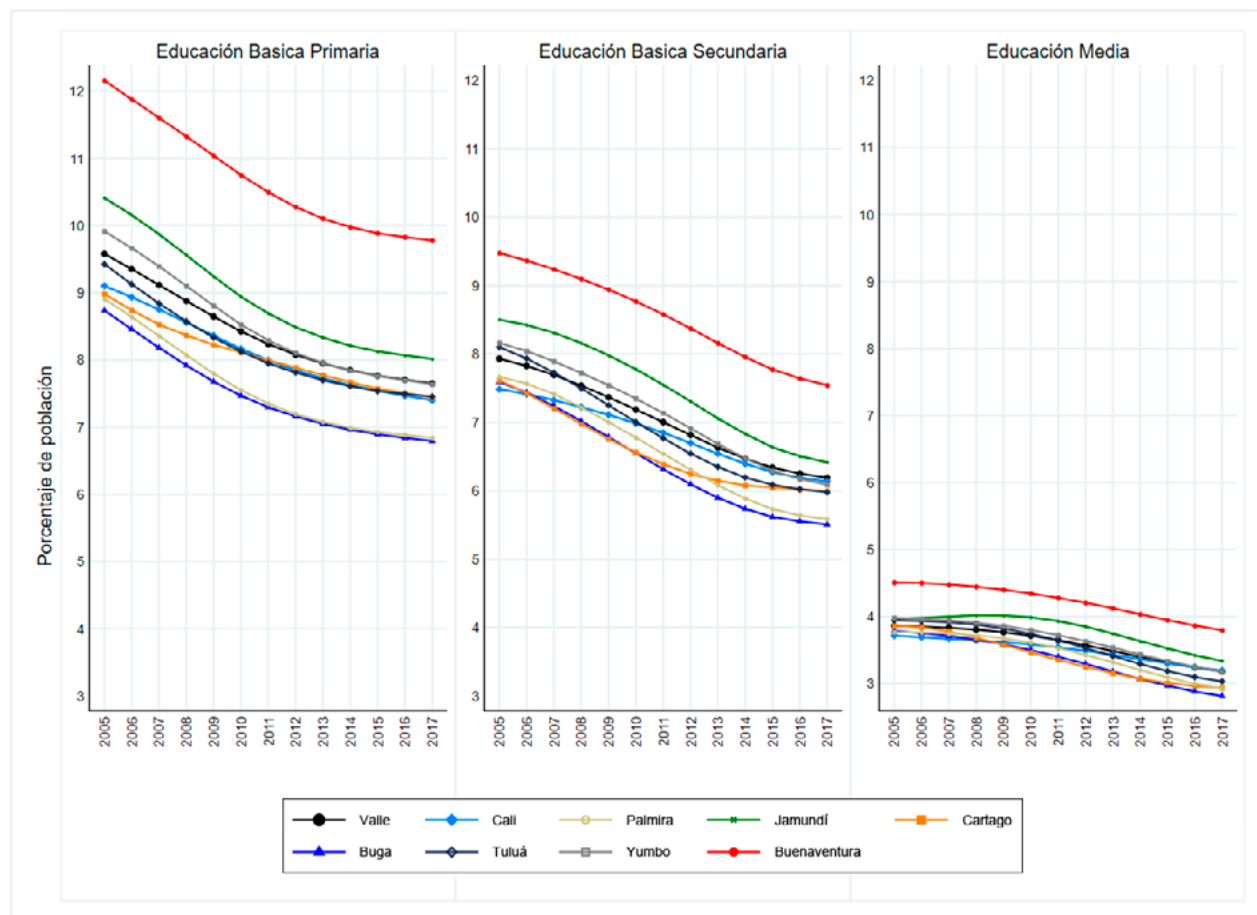


Figura 4. Demanda potencial de educación según niveles de escolaridad.

Nota. Proyecciones de población 2005-2020. Cálculos de los autores.

2 % al 5 %. A pesar de ello, durante el periodo 2005 a 2017 la demanda potencial de población para estudiar tiende a disminuir, siendo las proporciones en reducción más fuertes en educación básica¹.

Los gráficos de la Figura 4 dejan ver que el municipio de Buenaventura presenta la mayor proporción de población que demanda servicios educativos en los diferentes niveles de formación y durante todo el periodo analizado; no obstante, la caída que se observa en la demanda a través del tiempo es igualmente alta; en el año 2005 la demanda fue del 12,2 % y en el 2017 bajó a 9,8 %. Por otro lado, Buga y Cartago presentan las tasas de demanda potencial más bajas durante el periodo analizado.

En educación básica secundaria la variación entre los municipios tiende a reducirse. Buenaventura nuevamente presenta la tasa más alta durante todo el periodo de transición, siendo para el 2005 de 9,6 % y para el 2017 de 7,8 %. Durante el periodo 2005-2012, Buga y Palmira presentaron las tasas más bajas, en el periodo 2013-2017 el municipio de Palmira continúa la línea de descenso, pero Cartago revierte la tendencia negativa comenzando un periodo de recuperación de la demanda potencial.

En educación media la demanda potencial tiende a ser muy similar en los municipios certificados, las diferencias se reducen a un punto porcentual, esto en parte debido a que la proporción de población entre 15 y 16 años es bastante similar en estos municipios del Valle del Cauca. Es de destacar que en el 2017 las tasas de demanda potencial que presentan los municipios se posicionan por debajo del 5 %. Estos comportamientos permiten formular la siguiente pregunta ¿la disminución en el índice a través del tiempo genera ineficiencias en el sistema vía pérdida de recursos? La respuesta más apropiada es que depende de las condiciones del municipio, porque si en este se presentan altas tasas de demanda y bajos niveles de cobertura, como suele suceder en muchos municipios colombianos, la disminución en la demanda es un alivio al problema.

¹ La constante disminución en ambos componentes del índice, las amplias diferencias entre los niveles de población en el rango de edad y las proyecciones de población reflejan un comportamiento demográfico decreciente en todos los municipios analizados durante el periodo 2005 a 2017.

Cobertura educativa: municipios del Valle del Cauca

La Constitución Política de 1991 define a la educación como un derecho ciudadano y, por lo tanto, las entidades territoriales certificadas deben garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. Además, estableció su obligatoriedad desde los 3 a los 14 años, es decir, desde el grado cero hasta el grado noveno.

Buscando cumplir este mandato los gobiernos han implementado diversas medidas, todas encaminadas a garantizar el acceso a la educación (cobertura). Entre las medidas más recientes se destacan:

- La definición de un esquema de distribución de recursos el cual, además de incluir el criterio de población atendida, tiene en cuenta condiciones de eficiencia y equidad; gratuidad total de la educación, desde el preescolar hasta el grado 11 (Decreto 4807 de 2011)².
- La ampliación de recursos que pueden destinarse a la infraestructura educativa (Ley 1450 de 2011)³.
- La contratación de servicios con entidades privadas, en los casos en que la oferta pública de educación básica y media sea insuficiente (Decreto 2355 de 2009)⁴.

La cobertura se plantea como un indicador de la capacidad que tiene el sistema educativo para cobijar a todos los individuos en edad escolar. Para poder medir la cobertura en el departamento y en los diferentes municipios se han tomado como referencia la tasa de cobertura bruta y la tasa de cobertura neta.

² Por el cual se establecen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales y se dictan otras disposiciones para su implementación.

³ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

⁴ Por la cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas.

Tasa de cobertura neta

La tasa de cobertura neta (TCN) es un indicador que cuantifica la relación entre el número de estudiantes matriculados en un nivel educativo que han alcanzado la edad normativa para cursarlo y el total de la población correspondiente a esa misma edad. Por lo tanto, tiene como objetivo identificar la participación relativa en el sistema educativo de los matriculados con la edad normativa del nivel de enseñanza correspondiente respecto a la población en esa misma edad (Ministerio de Educación Nacional, 2013).

El valor mínimo de la tasa de cobertura neta es cero y teóricamente el valor máximo debe ser cien, un valor de 100 indica que toda la población en edad escolar se encuentra matriculada en el nivel de educación correspondiente a su edad. Para algunas regiones la cobertura neta puede ser superior al cien por ciento, esto sucede cuando se presenta una sobrevaloración de la población matriculada; el numerador del indicador está sobrevalorado, o cuando el total de la población de referencia es inferior al verdadero valor; denominador del indicador subvalorado.

Por otro lado, cuando el indicador presenta tasas inferiores al cien por ciento, esta situación puede ser atribuida de forma inmediata a un déficit en la atención a la población en el respectivo rango de edad, ya que parte de la población puede estar matriculada en otro grado o nivel educativo, población rezagada o adelantada respecto a su edad.

Las Figuras 5 y 6 describen la tendencia de la tasa de cobertura neta durante los años 2012 a 2016. Cada punto en los gráficos representa uno de los 42 municipios del departamento, los puntos de color azul corresponden a los municipios certificados y los de color negro a los no certificados. Las líneas horizontal y vertical representan el promedio de las TCN de los municipios en los años 2012 y 2016, respectivamente. Un complemento a los gráficos antes descritos se muestra en los mapas de coropletas: Panel A y Panel B de la Figura A.1 de los anexos. Estos se construyen a partir de los quintiles de la TCN para el año 2016.

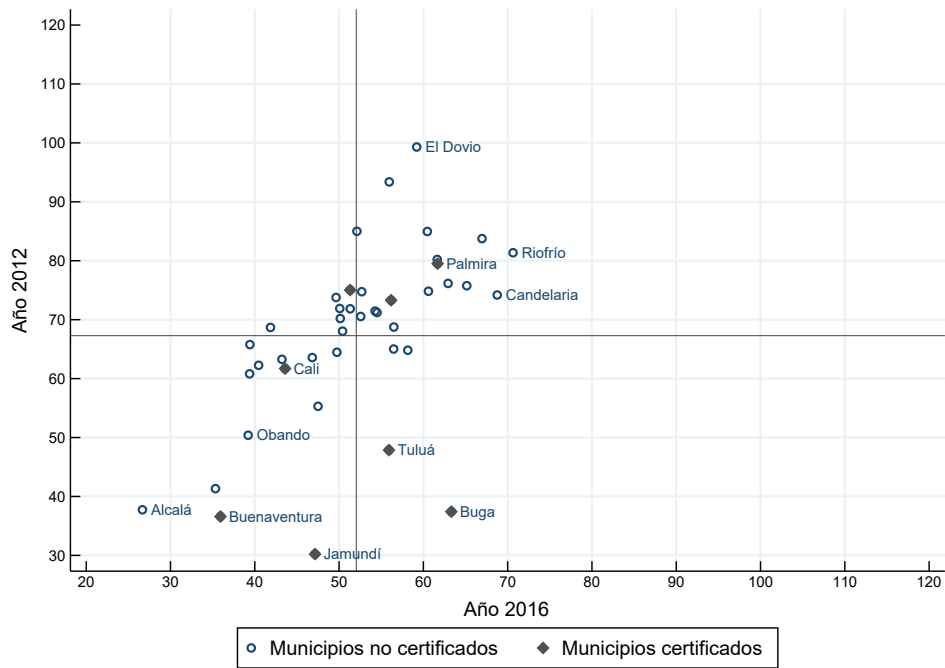
Las diferentes tonalidades de los mapas indican el rango en el que se encuentra la TCN de cada municipio, en estos se puede identificar que las zonas de tono verde claro requieren de mayor

acompañamiento por parte de las entidades encargadas, por el contrario, en los municipios de tono verde oscuro una alta proporción de la población en edad escolar se encuentra matriculada en el nivel de educación correspondiente.

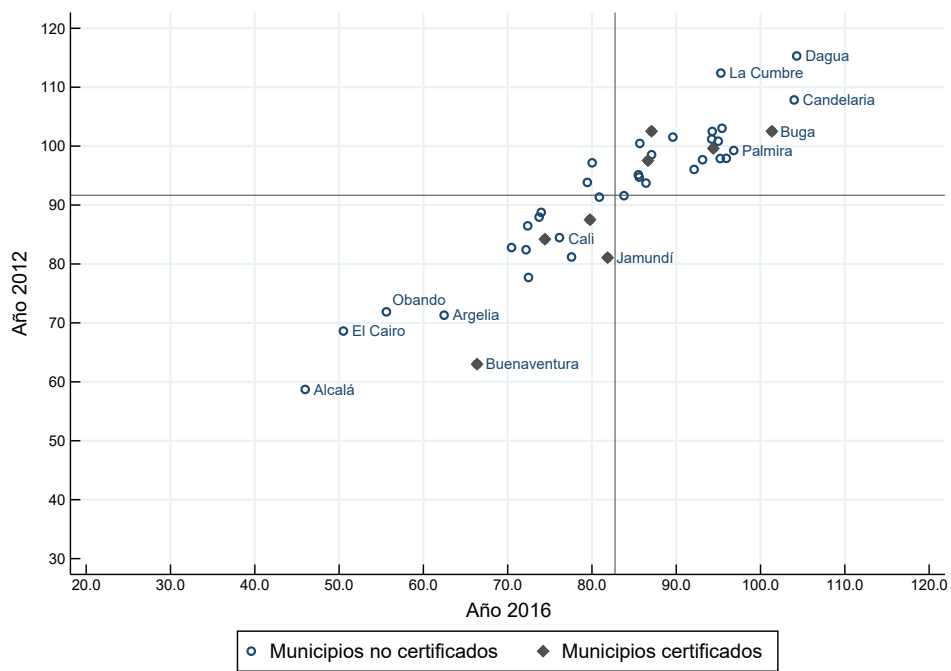
Los puntos de las gráficas en las Figuras 5 y 6 dejan ver una tendencia creciente en la tasa de cobertura neta, aunque esta no es lineal, este comportamiento indica que, respecto al año 2012, la proporción de estudiantes matriculados en la edad normativa de cursar el correspondiente nivel educativo disminuyó en tres de los cuatro niveles: transición, básica primaria y secundaria, comportamiento que justifica la baja proporción de niños inscritos en transición y media vocacional, cuyas tasas apenas se acercan al 50 % en 2012 y al 40 % en el año 2016. En los niveles de básica primaria y secundaria, el promedio del Valle del Cauca indica que cerca de ocho de cada diez niños entre cinco y catorce años asisten a la escuela, proporción que, aunque es alta, revela deficiencias en la cobertura.

Una mirada global deja ver la existencia de amplias variaciones entre los municipios respecto al número de jóvenes inscritos en los diferentes niveles de educación. En transición, por ejemplo, en el año 2016, la TCN tomó valores en el rango 26,7 y 70,6 de cada cien, y de los 42 municipios analizados solo en nueve de ellos, cerca de siete de cada diez niños, en edad normativa asisten a la escuela, como se observa en los mapas de la Figura A.1. Por otro lado, la TCN más baja se presenta en el municipio de Alcalá, donde solo tres de cada diez niños estaban matriculados en este nivel, seguido por El Cairo, Buenaventura y Obando, en los que solo cuatro de cada diez estaban inscritos en este nivel. De acuerdo con estas cifras resulta evidente que estos municipios requieren de especial atención por parte de la secretaría correspondiente.

En los niveles de básica primaria y secundaria, el gráfico del cuatrienio analizado indica una recuperación y ajuste en las tasas de cobertura alrededor de los valores esperados. Para el año 2016 a nivel del departamento, en promedio, ocho de cada diez niños en la edad normativa asistían al colegio, y aunque por municipios los valores varían de forma amplia, se observan tasas cercanas al 40 %; además, algunos sobrepasan el umbral del cien por ciento.



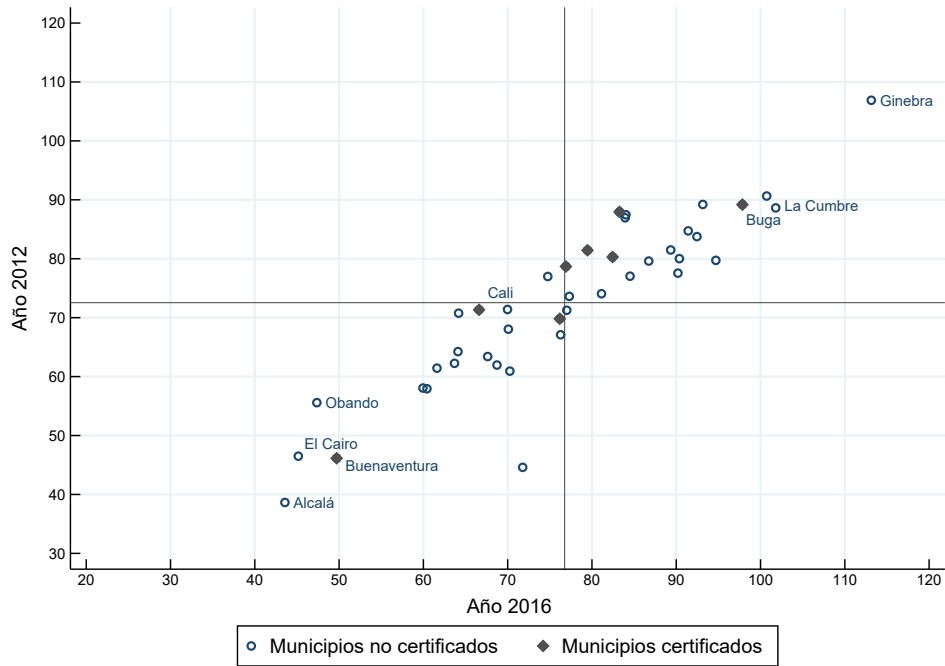
Panel A: transición.



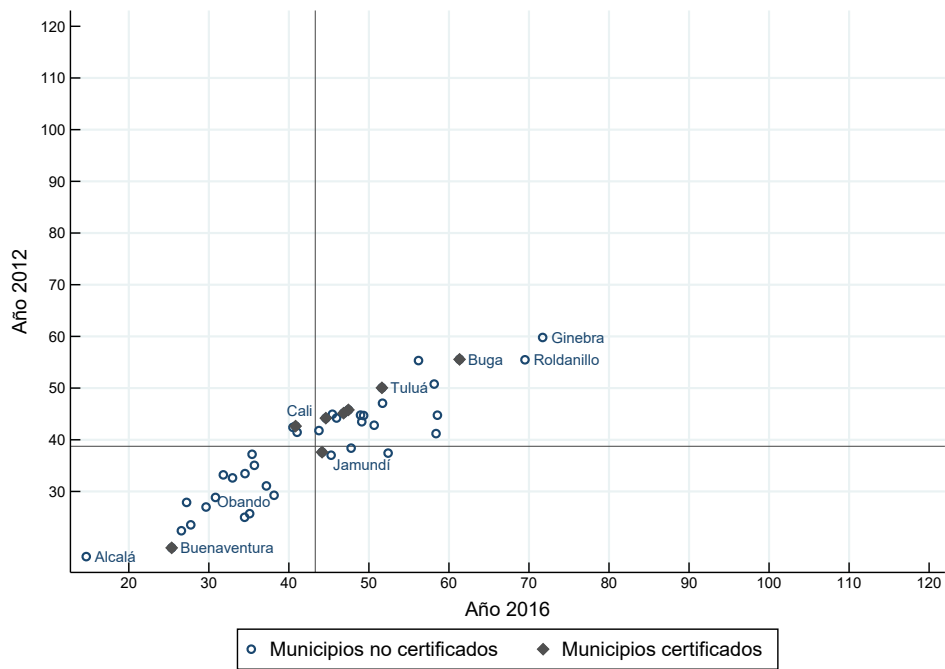
Panel B: básica primaria.

Figura 5. Tasa de cobertura neta: transición y básica primaria

Fuente: Secretaría de Educación del Valle del Cauca, 2012-2016. Cálculos de los autores.



Panel A: básica secundaria.



Panel B: educación media.

Figura 6. Tasa de cobertura neta: básica secundaria y media

Fuente: Secretaría de Educación del Valle del Cauca, 2012-2016. Cálculos de los autores.

En general, en los niveles de educación básica primaria y básica secundaria, los municipios del Valle del Cauca presentan tasas de cobertura neta aceptables, seis o más niños de cada diez asisten a la escuela, aunque en algunos municipios se presentan coberturas superiores al cien por ciento, como se observa en los mapas del Panel B y Panel C de la Figura A.1 de los anexos.

Las gráficas de las Figuras 5 y 6 igualmente permiten identificar los municipios con las tasas de cobertura neta más bajas del departamento en los diferentes niveles de educación, estos son: Alcalá, El Cairo, Obando y Buenaventura, entre otros, en los que, por ejemplo, cerca de cinco de cada diez niños se encuentran matriculados en los niveles de primaria y secundaria.

En el nivel media vocacional, aunque se observa un aumento en la cobertura neta, el promedio del Valle del Cauca aumentó cerca de 10 puntos porcentuales en los últimos cinco años, aunque la participación es muy baja, al 2016 solo cuatro de cada diez niños están próximos a terminar su proceso de formación. La Figura A.1 de los anexos deja ver que por municipios, el umbral superior del cuarto quintil apenas alcanza el 50 % de cobertura neta, es decir, en 35 de los 42 municipios a lo sumo cinco de cada diez niños asisten al colegio. Alcalá, Buenaventura y El Cairo son los municipios que presentan las tasas más bajas del departamento en este nivel educativo.

Tasa de cobertura bruta

La tasa de cobertura bruta (TCB) es un indicador que mide la capacidad que tiene el sistema educativo para atender la demanda social en educación. Se define como la relación entre el número de alumnos matriculados en un nivel educativo respecto a la población en edad teórica para cursar dicho nivel. Una tasa de cobertura bruta elevada es signo de un alto grado de participación de la población en el sistema educativo, sin tener en cuenta la edad en la que se incorporan al mismo. Si la tasa es igual a 100, indica que la relación entre población matriculada y la población en edad normativa es proporcional. No obstante, es posible sobrestimar o subestimar el grado en que la población es atendida por el sistema educativo.

Si la tasa es menor a 100 indica que hay una mayor proporción de población en edad normativa que no está matriculada en el nivel educativo correspondiente, lo que hace evidente que la población restante está por fuera del sistema educativo y, por tanto, que la cobertura en el correspondiente nivel de formación presenta dificultades.

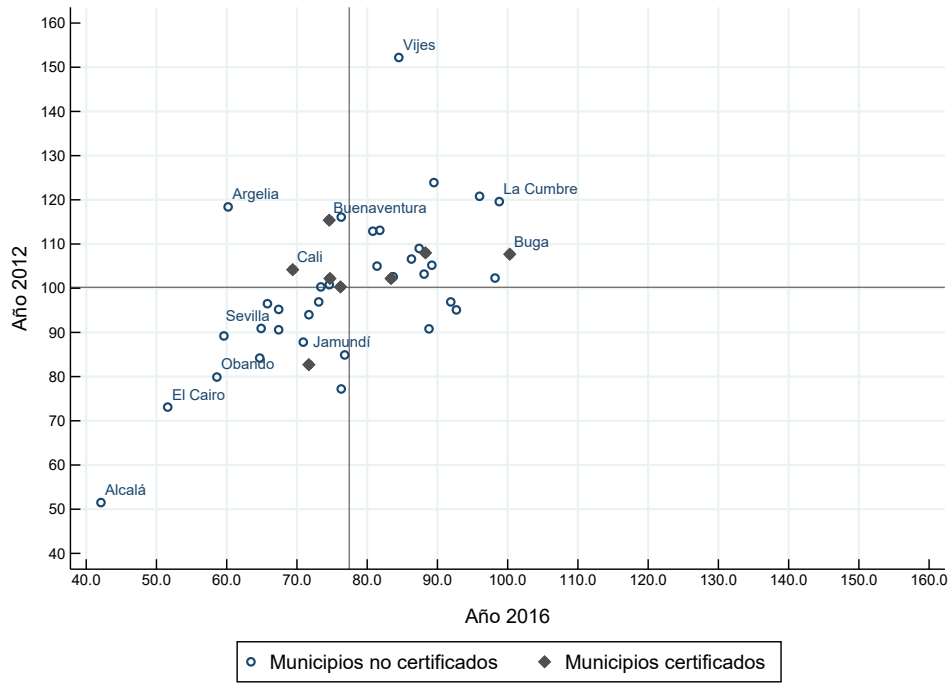
De otro lado, si la tasa es mayor a 100 lo que se concluye es que hay más población matriculada de la esperada, esto sucede en las zonas donde los fenómenos de extraedad y repetición son muy altos. Lo anterior lleva a relacionar la TCB con el porcentaje de población por fuera del sistema lo que permite una mejor comprensión de su comportamiento.

El objetivo de todo sistema educativo es lograr una tasa bruta de matrícula igual al cien por ciento, indicando que el país tiene la capacidad suficiente para atender a toda su población en edad escolar. Es factible que en el cálculo de este indicador se obtengan resultados de cobertura superiores a 100, debido a que la demanda social es mayor a la población en edad escolar y, por lo tanto, los alumnos tienden a ingresar en extraedad o por condición de repitente.

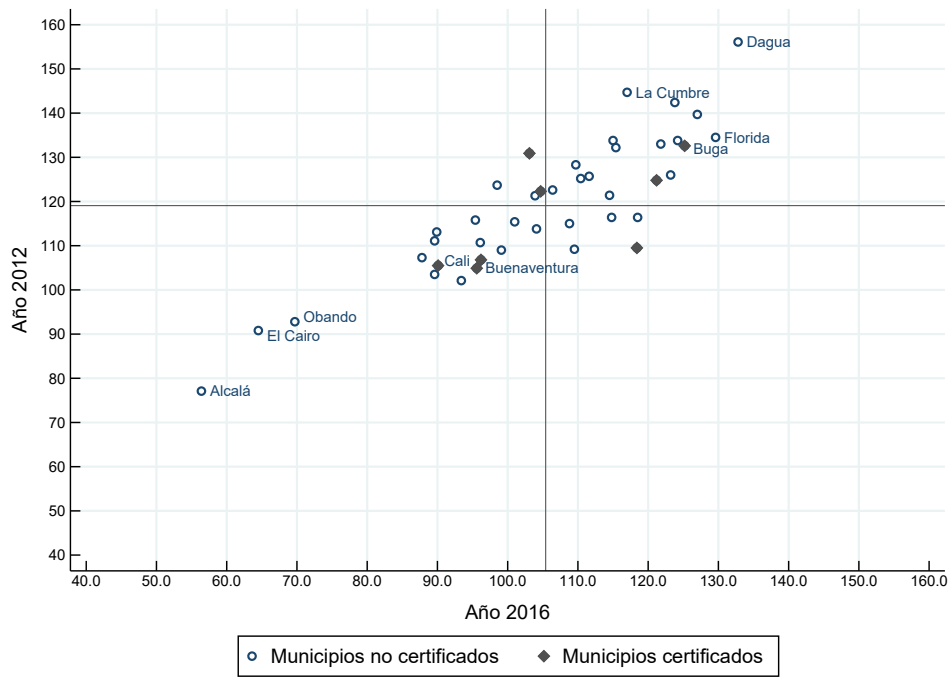
Las gráficas de las Figuras 7 y 8 presentan la tendencia de la TCB entre los años 2012 a 2016. Los puntos en las gráficas representan a cada uno de los 42 municipios del departamento, los de color azul corresponden a los municipios certificados y los de color negro a los no certificados. Las líneas horizontal y vertical representan el promedio simple de las TCB de los municipios en cada año.

Al observar el periodo 2012-2016 la tasa de cobertura bruta en el Valle del Cauca disminuyó en promedio veinte puntos porcentuales en transición y dieciocho en primaria. Por otro lado, en básica secundaria y media se presenta un leve aumento en el promedio de TCB por debajo de los diez puntos porcentuales. El aumento de la TCB en básica secundaria genera un llamado de atención, dado que el aumento promedio está por encima de 100, en otras palabras, hay sobrepoblación en el nivel de básica secundaria, ya sea por extraedad o repitencia.

En el nivel de transición la tasa de cobertura bruta es un buen indicador del acceso de la población de 5 años a este grado de formación, pues en este caso la proporción de población en situación de



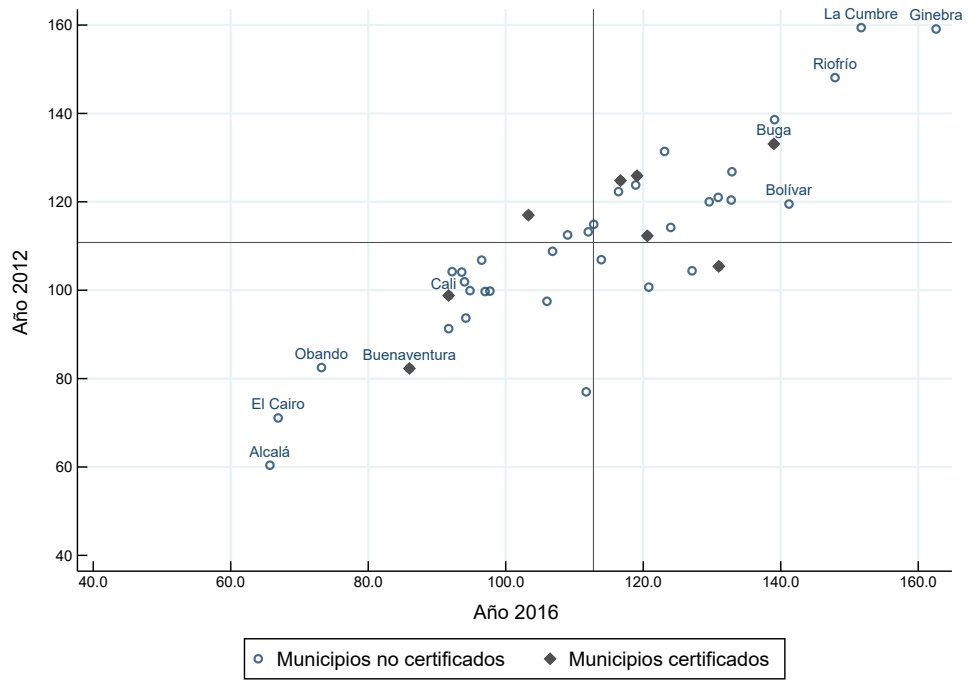
Panel A: transición.



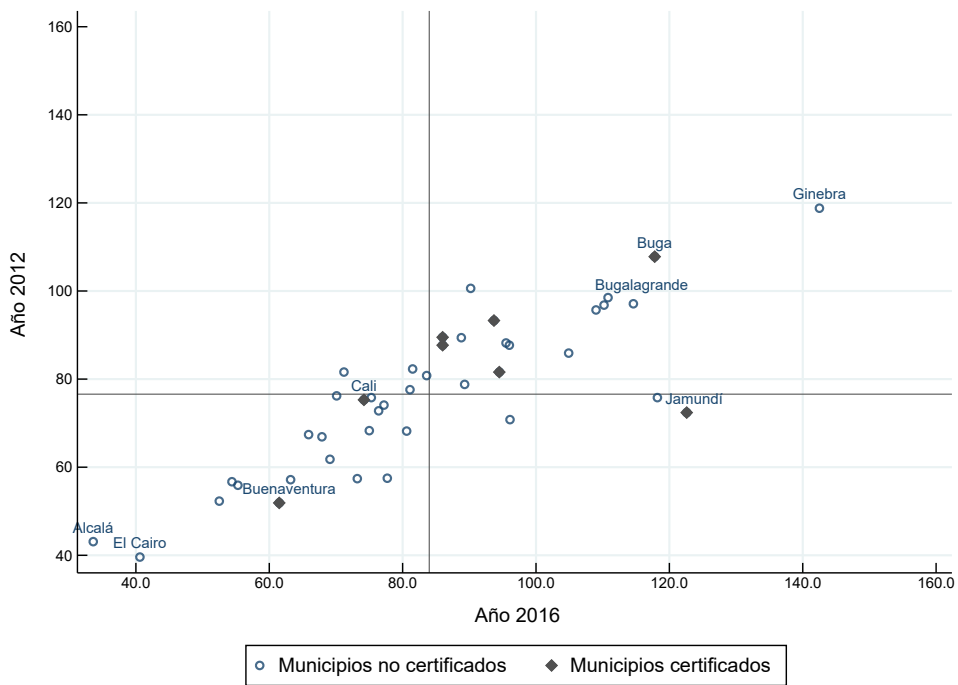
Panel B: básica primaria.

Figura 7. Tasa de cobertura bruta: transición y básica primaria

Fuente: Secretaría de Educación del Valle del Cauca, 2012-2016. Cálculos de los autores.



Panel A: básica secundaria.



Panel B: educación media.

Figura 8. Tasa de cobertura bruta: básica secundaria y media

Fuente: Secretaría de Educación del Valle del Cauca, 2012-2016. Cálculos de los autores.

extraedad es prácticamente inexistente, razón por la cual llama la atención el comportamiento del año 2012, donde más de la mitad de los municipios del Valle del Cauca presentaban TCB superiores al cien por ciento, aunque disminuyen para el año 2016, año en el que todos ellos se ubicaron por debajo de los cien puntos porcentuales, como se observa en el Panel A de la Figura 7.

Una evaluación del mapa, Panel A de la Figura A.2 de los anexos, deja ver que en transición, para el año 2016, 8 de los 42 municipios del departamento presentaron altos déficits de cobertura en este nivel. Es de especial atención el comportamiento en los municipios de Alcalá y El Cairo, como se observa en el Panel A de la Figura 7, donde en promedio solo cinco de cada diez niños participan del sistema educativo. Le siguen Obando, Sevilla y Argelia, con una participación de seis de cada diez, proporciones que en este nivel son consideradas bajas. En los quintiles de alta cobertura, verde más intenso en el mapa del Panel A de la Figura A.2 de los anexos, se observa que un buen número de municipios están cercanos a alcanzar la proporcionalidad entre la población matriculada y la población en edad normativa, entre estos se encuentran los municipios de Candelaria, La Cumbre y Buga con tasas que se aproximan al cien por ciento.

En el nivel básica primaria la tasa de cobertura bruta toma valores entre 56,4 % y 132,8 % donde el umbral del cien por ciento de cobertura se alcanza a partir del segundo quintil (ver el mapa del Panel B de la Figura A.2 de los anexos). Este resultado indica que los municipios que presentan TCB entre los valores 103,1 % y 132,8 %, que corresponden al 60 % del total de municipios, presentan una sobreestimación de la población que es atendida por el sistema educativo de ese municipio particular.

Una situación similar se presenta en los niveles de básica secundaria, donde en 28 de los 42 municipios la tasa de cobertura bruta presenta proporciones superiores al cien por ciento. Es decir, en el 67 % de los municipios se observa una sobreestimación de la proporción de estudiantes matriculados. Es difícil identificar las causas que inducen la sobrevaloración de la tasa de cobertura bruta y, aunque los datos muestran una disminución tanto en el número de estudiantes matriculados

como en la población en edad normativa en estos niveles, factores como la extraedad y la repitencia inciden de manera directa en el cálculo. El otro extremo también es preocupante, en los municipios donde se observan bajas tasas de cobertura bruta igualmente deja en evidencia un problema: la subestimación de la proporción de población que es atendida por el sistema educativo. Una posible causa es la alta representatividad de algunos grupos de edad en la proporción de jóvenes matriculados en un grado en particular.

En el nivel de educación media el indicador describe tasas muy diversas, además, se observa que en el año 2016 en algunos municipios la participación de estudiantes en el sistema aumentó, aunque en la mayor parte de ellos se observan tasas inferiores al cien por ciento. Similar a los niveles antes analizados, los municipios de Alcalá, El Cairo y Obando evidencian los mayores problemas de cobertura, con tasas inferiores al cincuenta por ciento. El veinte por ciento de los municipios (quintil superior, correspondiente al color azul más intenso) presentan tasas superiores al cien por ciento (ver mapas de la Figura A.2 de los anexos).

Población por fuera del sistema educativo

La población por fuera del sistema (PFS) describe el porcentaje de jóvenes en edad escolar (5 a 16 años) que no se encuentran matriculados en el sistema educativo. La causa de esta situación está muy asociada al rango de edad en la que se encuentra la persona y puede obedecer a factores sociales, demográficos o económicos que impiden el acceso de esta población a los establecimientos educativos o restringen-excluyen su participación en el sistema de educación.

El gobierno nacional en unión con los gobiernos departamental y municipal adelantan esfuerzos para integrar el total de la población en edad escolar al sistema educativo, y así lograr el objetivo del milenio en educación, y con este, las metas nacionales respecto a cobertura y repetición, a saber: lograr una tasa de cobertura bruta del 100 % para educación básica, del 93 % para educación media y disminuir la tasa de repitencia a 1 % en educación básica y media. Sin embargo, estos esfuerzos

no han presentado los efectos esperados. El análisis realizado en la sección anterior permite concluir que durante el periodo 2012 a 2016 la tasa de cobertura bruta está muy lejos de la meta⁵.

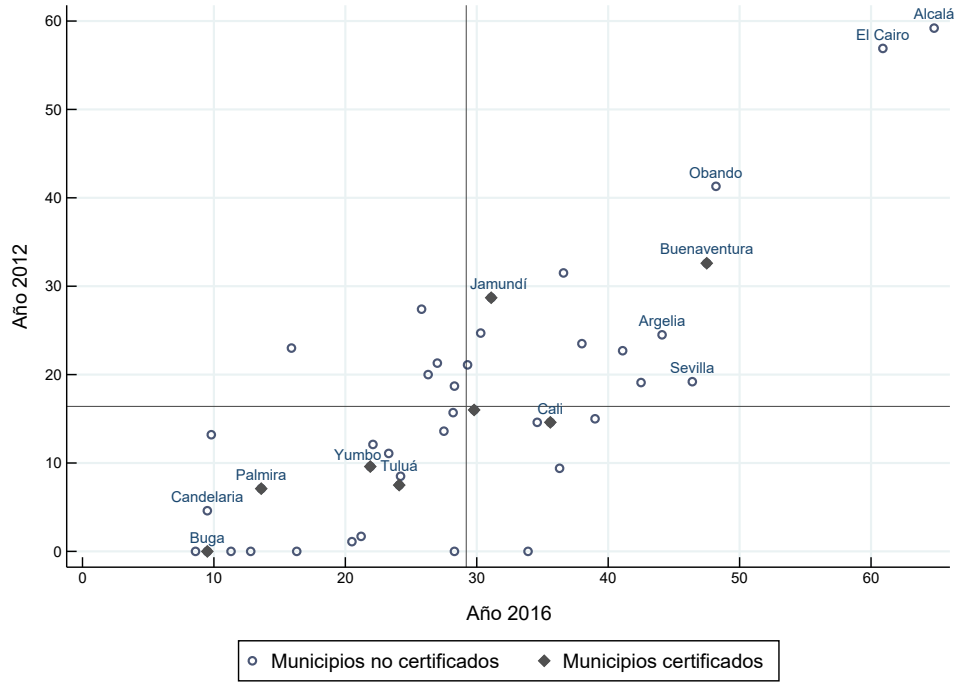
La representación gráfica de las tasas de cobertura bruta se muestra en las Figuras 9 y 10, estas describen el comportamiento del índice de población por fuera del sistema en los municipios del Valle del Cauca para los diferentes niveles de educación. En las gráficas las líneas horizontales y verticales muestran el promedio del departamento para los años 2012 y 2016, respectivamente. El aumento en el valor de los promedios en el año 2016 respecto al 2012, en los niveles de transición, básica primaria y básica secundaria indican que la proporción de jóvenes por fuera del sistema a nivel departamental va en aumento, influenciado por municipios donde se evidencian fuertes problemas de cobertura, como lo son Alcalá, Buenaventura, El Cairo y Obando.

Por rangos de edad, en el Panel A de la Figura 9 se observa que la mayor proporción de población de 5 años por fuera del sistema educativo se encuentra en los municipios de Alcalá y Obando, donde, en el año 2016, seis de cada diez niños han ingresado al sistema escolar, seguidos de El Cairo y Buenaventura, donde cinco de cada diez niños están desescolarizados al inicio del proceso escolar. La situación en estos municipios es que la proporción de niños que se encuentran por fuera del sistema en los niveles de educación básica y media continúa siendo muy alta, cuatro o más niños de cada diez no asisten al colegio. En estos municipios pareciese que las acciones y esfuerzos adelantados por el gobierno no han tenido impacto en la reducción de la demanda insatisfecha.

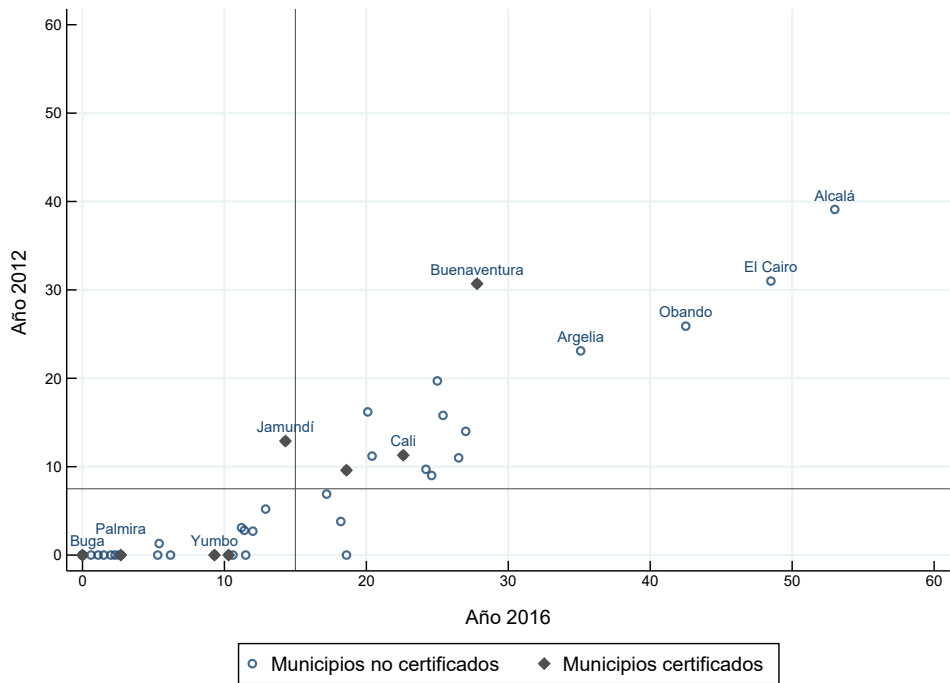
Una mirada a las Figuras 9 y 10 indica que existe un número significativo de municipios con altos niveles de eficiencia ya que presentan tasas de población por fuera del sistema cercanas a cero, en especial en los rangos de edad de 6 a 16 años, edades correspondientes a los niveles de educación básica y media, pero también hay un grupo de municipios en los cuales para el año 2016, cerca de 3 de cada 10 niños se encontraban desescolarizados.

Si bien es de destacar el buen comportamiento que describen los datos en algunos municipios, también hay que destacar el incremento que presentó el indicador durante el periodo 2012 a 2016 en el rango de 5 años, donde al comienzo del periodo el registro era de cero niños por fuera del sistema, pero al final se observa un aumento, pasando a tasas de desescolarización de 3 y más niños de cada 10. Situaciones similares se presentan en los rangos de edad de 6 a 10 años (Panel B de la Figura 9) y de 11 a 14 años (Panel A de la Figura 10). En el rango de 15 a 16 años (Panel B de la Figura 10) se presenta lo contrario, en algunos municipios donde el indicador tomaba valores positivos al 2012, en el año 2016 registran un valor de 0.

⁵ Los Objetivos del Milenio acordados en la Cumbre del Milenio en la sede de las Naciones Unidas en el año 2000 fueron acogidos por el Gobierno Nacional a partir del CONPES 91. El objetivo 2, dedicado a la educación, propone «Lograr la enseñanza primaria universal» (DNP, 2005).



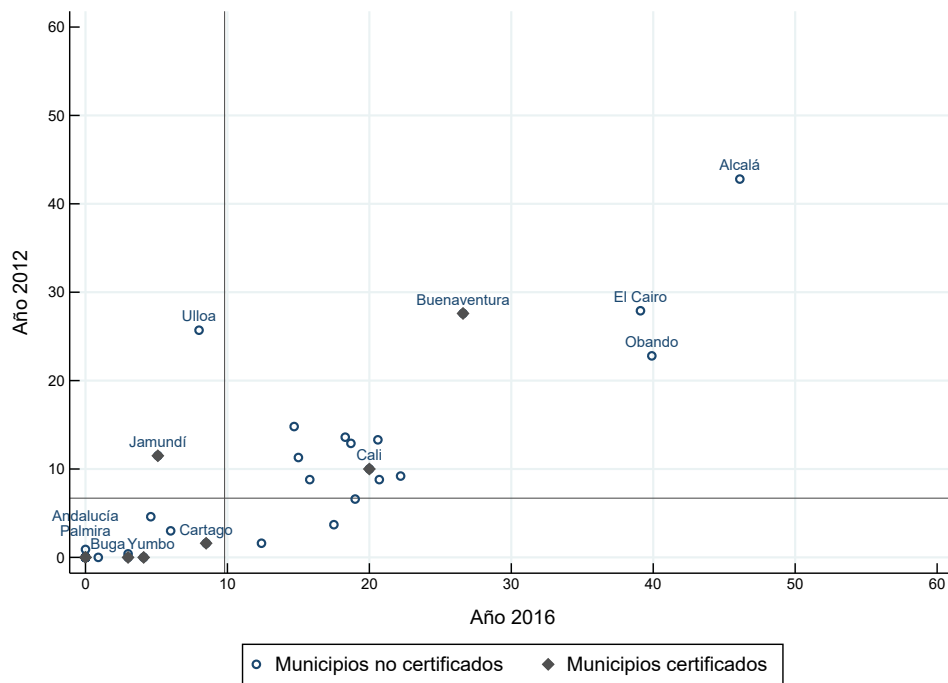
Panel A: transición.



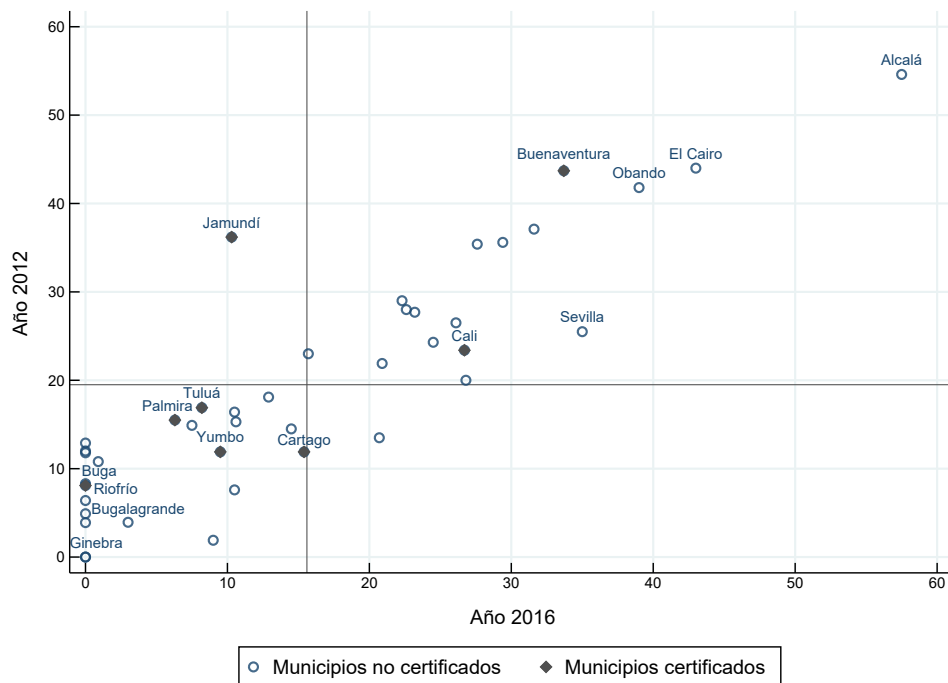
Panel B: básica primaria.

Figura 9. Población por fuera del sistema en edad de cursar básica primaria: transición y básica primaria

Fuente: Secretaría de Educación del Valle del Cauca, 2012-2016. Cálculos de los autores.



Panel A: básica secundaria.



Panel B: educación media.

Figura 10. Población por fuera del sistema en edad de cursar: básica secundaria y media

Fuente: Secretaría de Educación del Valle del Cauca, 2012-2016. Cálculos de los autores.

Eficiencia educativa de los municipios del Valle del Cauca

La eficiencia educativa permite medir la capacidad de retención de la población matriculada en el sistema educativo hasta la culminación del proceso académico en el correspondiente nivel de educación. La medición se compone de un conjunto de cuatro indicadores: tasa de aprobación, de reprobación, de deserción y de extraedad, que indican la proporción de los estudiantes matriculados que hacen parte de cada índice.

El proceso continuo de formulación y evaluación de políticas, que viene realizando el MEN en los últimos años, ha permitido desarrollar estrategias para mejorar tanto la cobertura como la eficiencia y la calidad del sistema educativo. En la última década, estas estrategias han generado condiciones más adecuadas para que los niños y jóvenes no solo accedan y permanezcan en el ciclo educativo, sino que reciban enseñanza de calidad y concluyan tanto el ciclo escolar básico como la media. En materia de retención escolar, por ejemplo, a nivel nacional se superó la meta de deserción escolar fijada en el Plan Sectorial 2010-2014 en un 3,07 % (Ministerio de Educación Nacional, 2015).

En el Valle del Cauca, en materia de eficiencia educativa, los indicadores no evidencian los esfuerzos del gobierno local ya que el sistema, en lugar de mejorar, ha presentado un retroceso, en especial en el sector oficial, que durante el periodo 2012-2016 mostró un comportamiento negativo en todos los niveles de educación como se observa en las diferentes gráficas de esta sección.

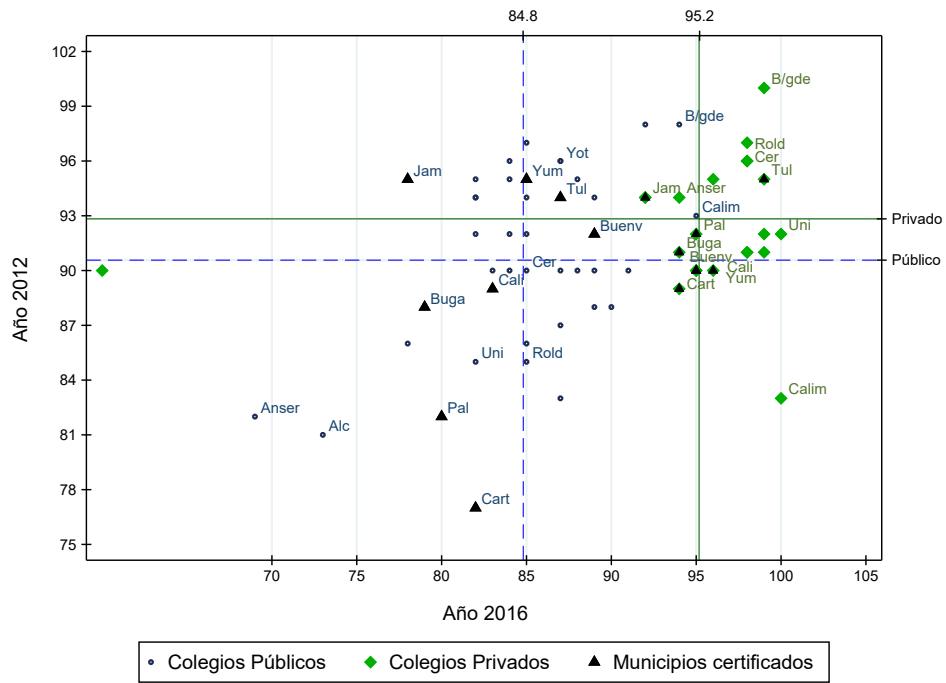
Las gráficas de las Figuras 11 a 13 describen el comportamiento de los indicadores de aprobación, reprobación y deserción a nivel municipal. Cada punto en la gráfica representa la intersección entre el valor del indicador del año 2012 (eje vertical) con su correspondiente valor del año 2016 (eje horizontal). Los puntos de color azul en el plano representan los valores promedio correspondientes a los colegios públicos y los puntos de color verde los promedios de los colegios privados. Las líneas, tanto sólida

como puntada, indican el valor promedio del departamento correspondiente a cada sector educativo y cada año.

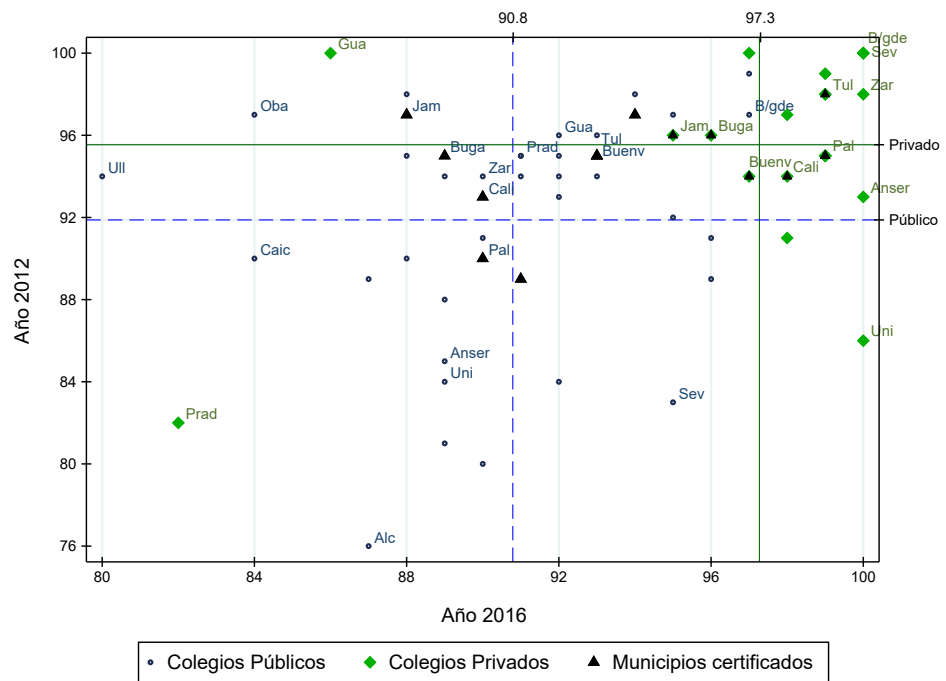
En el sector oficial la tasa de deserción en el Valle del Cauca presenta un leve aumento, así mismo se observa un incremento en la proporción de reprobados y una caída en la tasa de aprobación, siendo la básica secundaria el nivel que presentó las variaciones más altas: la deserción aumentó 1,4 %, la proporción de aprobados disminuyó 5,8 puntos alcanzando una tasa del 84,8 % y los reprobados aumentaron 4,5 puntos porcentuales. En el sector privado los indicadores mostraron un comportamiento más heterogéneo, mientras que la tasa de reprobados presentó una disminución en los cuatro niveles de educación, la tasa de aprobados solo aumentó en los niveles de básica secundaria y media, aunque con tasas bastante pequeñas. La tasa de deserción es quizá la que presenta los indicadores más altos entre los colegios privados, en especial en los niveles de transición y básica primaria donde para el año 2016 alcanza tasas de 5,75 % y 5,9 %, respectivamente.

Las gráficas de las Figuras 11 a 13 dejan al descubierto algunas deficiencias de los sistemas educativos en los municipios debido al debilitamiento de los indicadores entre los años 2012 y 2016. Los niveles de educación básica y media son los que requieren de mayor atención dado que en algunos municipios al final del año 2016, algunos de los indicadores se alejan de manera considerable de las metas establecidas al comienzo del periodo.

En el nivel de básica primaria la tasa de deserción fue la única que al año 2016 disminuyó, a pesar de ello, los municipios de Yotoco (23 %), Caicedonia (18 %), Pradera (16 %) y Guacarí (15 %) presentan retos referentes a la deserción. Las tasas de aprobación más bajas se encuentran en Yotoco (77 %), Caicedonia (83 %), Pradera y Guacarí (84 %), en el sector privado, y Ulloa (84 %), en el sector público. La tasa de reprobación es el indicador con proporciones más bajas, alcanzando tasas del 8 % en el sector público en los municipios de Jamundí, Cartago, Buga y Ginebra.



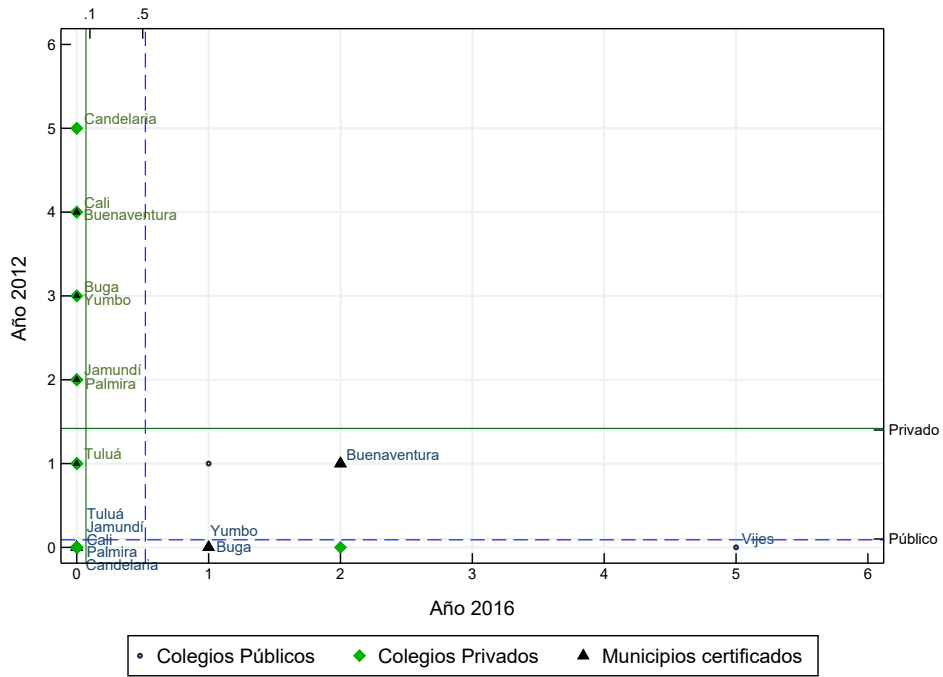
Panel C: básica secundaria.



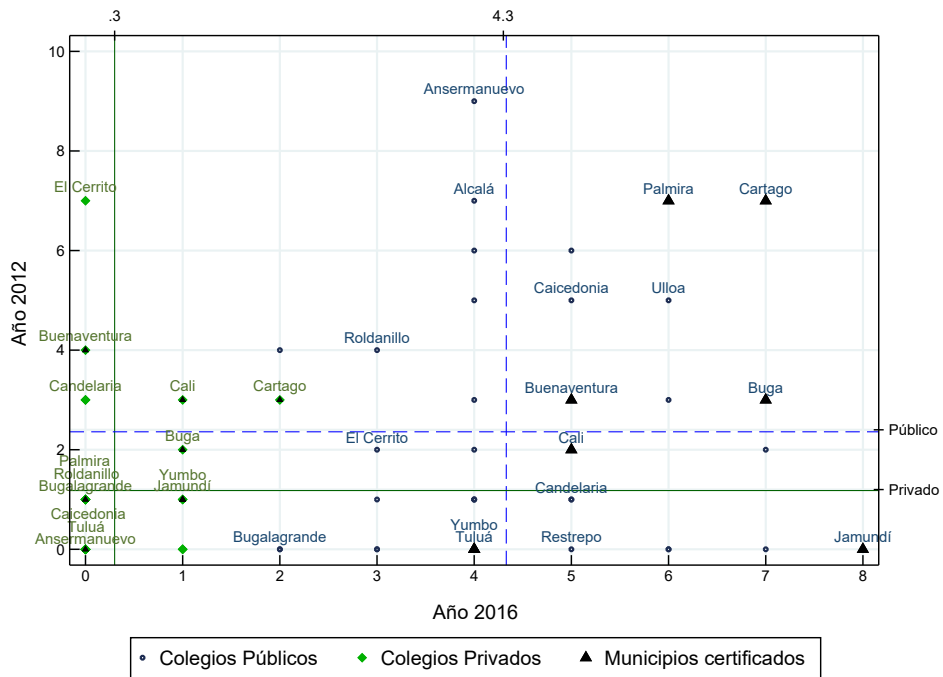
Panel D: educación media.

Figura 11. tasa de aprobación

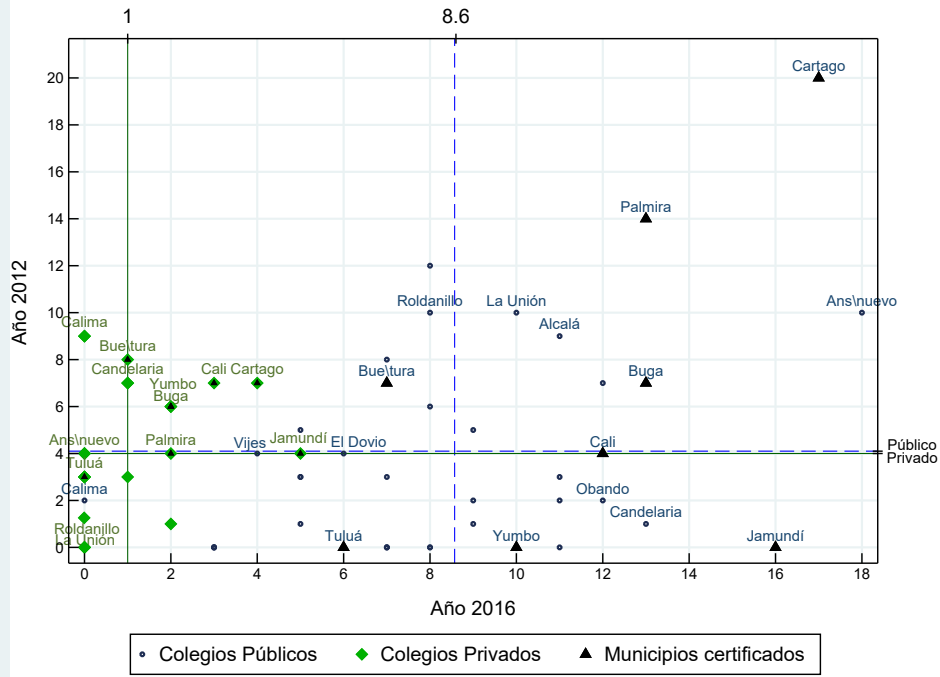
Fuente: Secretaría de Educación del Valle del Cauca, 2012-2016. Cálculos de los autores.



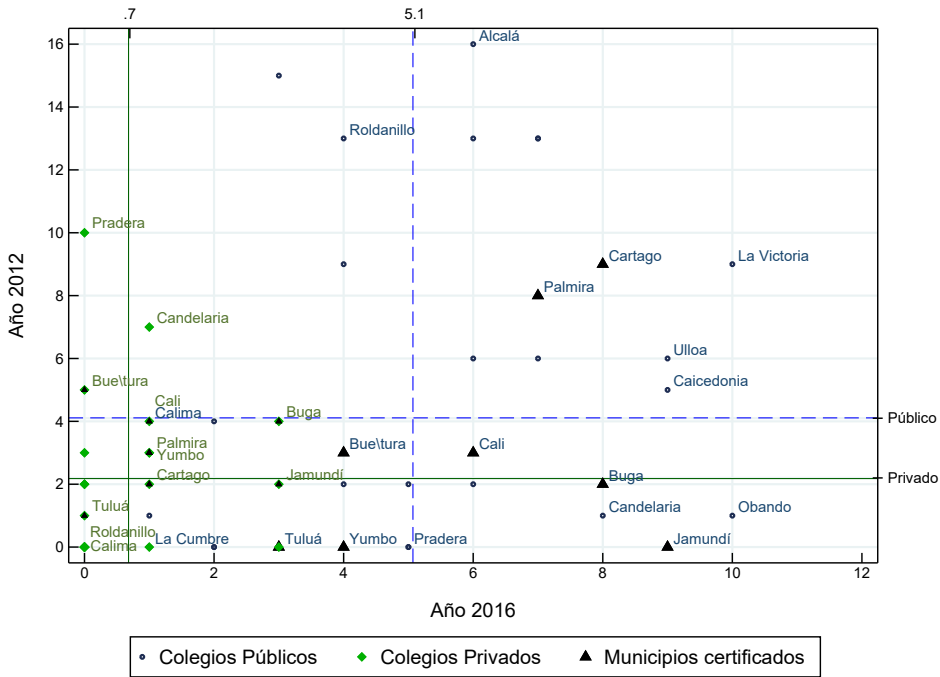
Panel A: transición.



Panel B: básica primaria.



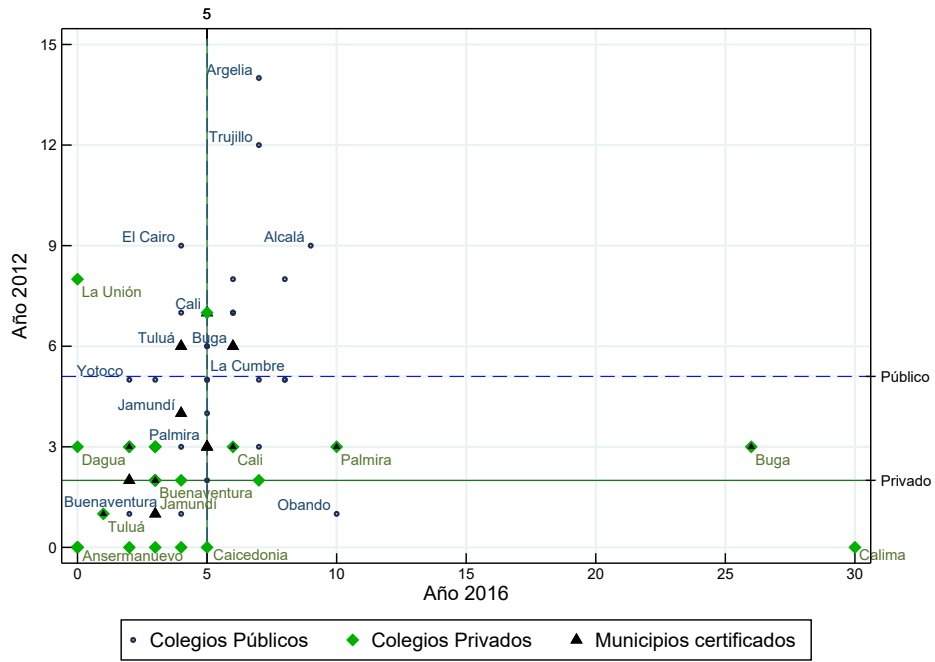
Panel C: básica secundaria.



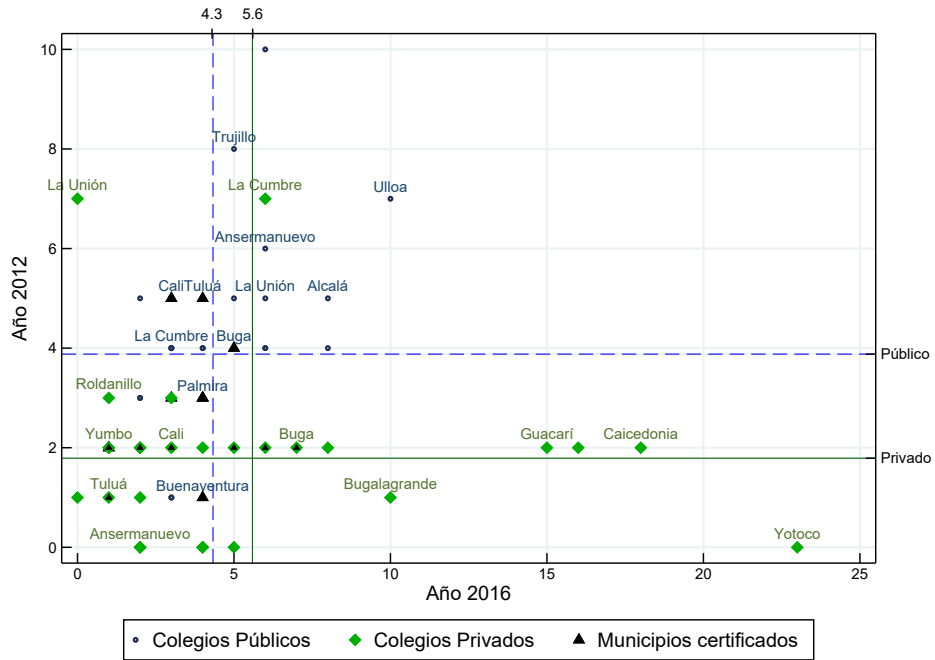
Panel D: media.

Figura 12. Tasa de reprobados

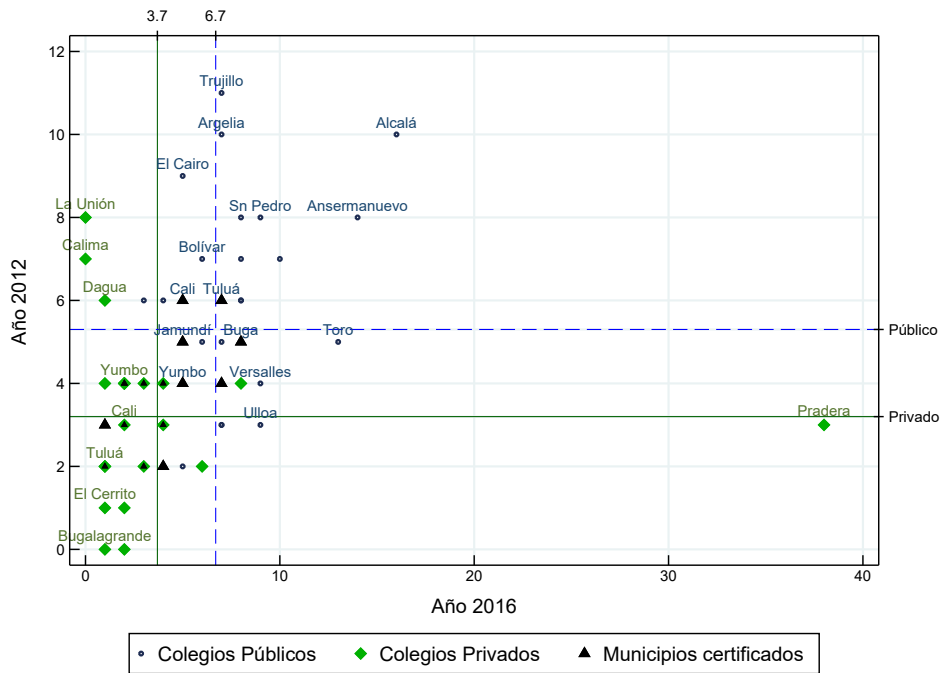
Fuente: Secretaría de Educación del Valle del Cauca, 2012-2016. Cálculos de los autores.



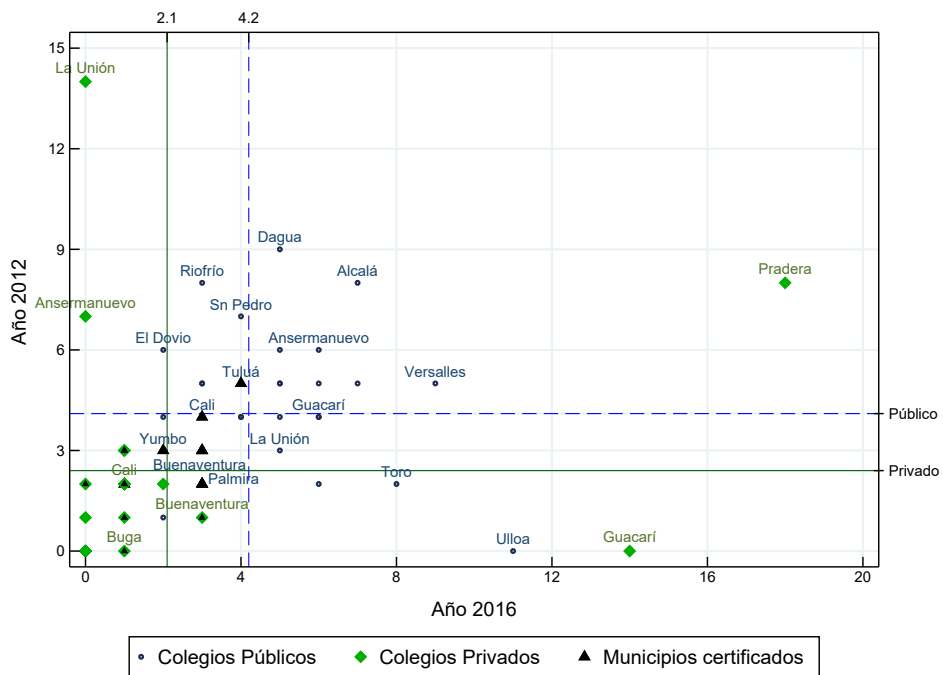
Panel A: transición.



Panel B: básica primaria.



Panel C: básica secundaria.



Panel D: educación media.

Figura 13. Tasa de deserción escolar

Fuente: Secretaría de Educación del Valle del Cauca, 2012-2016. Cálculos de los autores.

Los indicadores de eficiencia en básica secundaria al finalizar el año 2016 presentan amplias variaciones entre los municipios certificados y no certificados en torno a los retos de formulación de programas y estrategias educativas. En el sector privado las condiciones de eficiencia más bajas se observan en el municipio de Pradera, con una tasa de aprobación del 60 % articulada a la deserción del 40 % que deja en evidencia un fuerte problema de eficiencia en el sector privado en el municipio. Aunque el mayor problema se encuentra en los colegios del sector público, principalmente en los municipios de Cartago, Ansermanuevo y Jamundí.

La deserción escolar aumentó para el año 2016 en la mayoría de los municipios del Valle del Cauca, lo que condiciona la eficiencia educativa con mayor impacto en los colegios públicos de los municipios de Alcalá, Ansermanuevo y Toro. Además, en los municipios certificados de Jamundí, Buga, Palmira y Cartago, y no certificados de Ansermanuevo, Alcalá y Caicedonia, de cada diez estudiantes solo dos aprueban básica secundaria.

En educación media, al año 2016, los indicadores presentan un comportamiento más homogéneo, además se presentan mejores condiciones de eficiencia en la educación en algunos municipios. En este nivel de educación los valores que asumen los indicadores son buenos, con algunas excepciones y con un mejor desempeño del sector privado con respecto al sector público. Las tasas de aprobación se encuentran por encima del 80 %, la proporción de reprobados llega a uno de cada diez y la tasa de deserción, con excepción de los municipios de Pradera y Guacarí, ronda apenas el 10 %. La razón es quizá que en este nivel el sistema ya se ha depurado bastante y, por lo tanto, los estudiantes que deciden continuar en el sistema escolar por lo regular lo culminan.

Podría afirmarse que las instituciones educativas privadas han contribuido a develar las deficiencias de la educación pública y las debilidades para generar estrategias y herramientas que superen las dificultades académicas y obstáculos estructurales que afectan el desempeño y la continuidad de los niños y jóvenes en el sistema. En el año 2012 el sector privado ejerce una fuerte influencia en la educación

de los jóvenes, con tasas de aprobación que superan en 10 puntos las cifras de los colegios oficiales, situación que se hace evidente en municipios como Ansermanuevo, Cartago, Roldanillo y Sevilla; para el 2016 este panorama se hace general para todos los municipios del Valle del Cauca (Figuras 11-13).

La Encuesta Nacional de Deserción Escolar (MEN, 2012), aplicada en 139 municipios en las 94 entidades territoriales de todos los departamentos del país, reveló que las principales causas de la deserción en el Valle del Cauca están asociadas a la desmotivación generada por la situación económica, al desplazamiento forzado y a la falta de ayuda de las instituciones educativas como transporte escolar, desayunos escolares. Por tanto, a medida que avanza el proceso de formación escolar el interés de los alumnos por la formación disminuye, causando desinterés por las clases que son percibidas como no divertidas, además consideran que estas no les aporta para el futuro.

Por último, es claro que las altas tasas de deserción y bajas tasas de aprobación en el sector oficial ponen en entredicho la eficacia del sistema educativo, dado que las herramientas que ofrecen no son suficientes para que los estudiantes superen las dificultades académicas y los obstáculos estructurales que afectan el desempeño y la continuidad en el sistema.

Calidad educativa en los municipios del Valle del Cauca

Transformar nuestro mundo es el principio que rige la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. En materia de educación, el objetivo 4 de la agenda plantea *garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos* (ONU, 2015). Además, aclara que para alcanzar este objetivo se debe retomar el Objetivo de Desarrollo del Milenio que en Colombia estaba dirigido a alcanzar tasas de plena cobertura bruta para educación básica, del 93 % para educación media y disminuir la repetición al 1 % en estos niveles de educación básica y media.

En Colombia el seguimiento a la calidad del sistema educativo lo realiza el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), organismo que tiene entre sus funciones la misión de evaluar la educación en todos sus niveles a partir de las pruebas Saber. El propósito de estas pruebas es contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación mediante la aplicación de evaluaciones periódicas, con el objeto de monitorear el desarrollo y apropiación de las competencias básicas en las áreas de matemáticas y lenguaje; competencias que deben desarrollar los estudiantes durante el paso por la vida escolar.

Los resultados de las pruebas Saber brindan elementos que permiten analizar la calidad de la educación a partir del desempeño escolar de los estudiantes en dicha prueba. Los resultados de estas evaluaciones y el análisis de los factores asociados que inciden en los desempeños de los estudiantes aportan elementos precisos para que los establecimientos educativos, las secretarías de educación, el Ministerio de Educación Nacional y la sociedad en general identifiquen las destrezas, habilidades y valores que ellos desarrollan durante su trayectoria escolar, independientemente de su procedencia, condiciones sociales, económicas y culturales, datos con los que se puedan definir planes de mejoramiento en sus respectivos ámbitos de actuación (Decreto 869 de 2010 del MEN)⁶.

En este segmento se presentan los desempeños de los estudiantes de grados tercero, quinto, noveno y once en las competencias matemáticas, cuyos resultados dan cuenta de las capacidades de los estudiantes para analizar, razonar y comunicar de forma práctica la enunciación o resolución de problemas matemáticos en diferentes situaciones de la vida cotidiana: compras, viajes, pago de impuestos, entre otras actividades que requieren de razonamiento cuantitativo, relacional o espacial (Rico, 2006).

Es importante resaltar que a partir del año 2014 las pruebas aplicadas en los diferentes grados de formación tienen el mismo objetivo «monitorear el desarrollo de las competencias básicas que debe

desarrollar el estudiante». No obstante, los resultados presentados por el ICFES tienen escalas diversas, en las pruebas Saber 3.º, 5.º y 9.º, el puntaje promedio está en una escala con media 300 y desviación 80 (y toma valores de 100 a 500 puntos), en la prueba Saber 11, en matemáticas tiene una escala es de 0 a 100 puntos, esta diferencia hace que los resultados entre ambas no sean comparables, aunque los objetivos en ambos casos, educación básica y media, son los mismos.

Las gráficas de las Figuras 14 y 15 describen el desempeño promedio en matemáticas de los municipios en las pruebas Saber 3.º, 5.º, 9.º y 11.º discriminando por la naturaleza, público-privado, del colegio. Los puntos de color azul representan los desempeños promedio de los colegios públicos y los de color verde los desempeños promedio de los colegios privados en un municipio dado. La línea punteada de color azul y verde, representan el desempeño promedio del departamento en los colegios públicos y privados respectivamente (las líneas horizontales representan los promedios del año 2012 y las verticales los promedios del 2016).

El Valle del Cauca presenta un avance notable en términos de resultados en las pruebas Saber en el área de matemáticas en todos los grados evaluados. Este incremento ha permitido acortar la brecha existente en los últimos tiempos respecto al promedio nacional. Los avances más importantes se han presentado en el sector oficial que al ser comparado con el sector privado, además de haber disminuido la brecha promedio, ha permitido pronosticar, en el mediano plazo, una transformación hacia un sistema educativo menos heterogéneo.

Los desempeños promedio de los municipios del Valle del Cauca, tanto para los colegios públicos como privados representados en las gráficas de las Figuras 14 y 15, dejan en evidencia la amplia brecha que existe no solo entre sino también al interior de los municipios según los sectores en los grados tercero, quinto y noveno, brecha que se hace más fuerte en 3.º grado en que se evalúan las competencias iniciales del proceso de formación, aunque la brecha disminuye de forma leve a medida que avanza el proceso, se hace menor en 5.º grado y mucho menor en noveno. Una hipótesis que surge es que,

⁶ Por el cual se reglamenta el examen de Estado de la educación media ICFES-SABER 11.

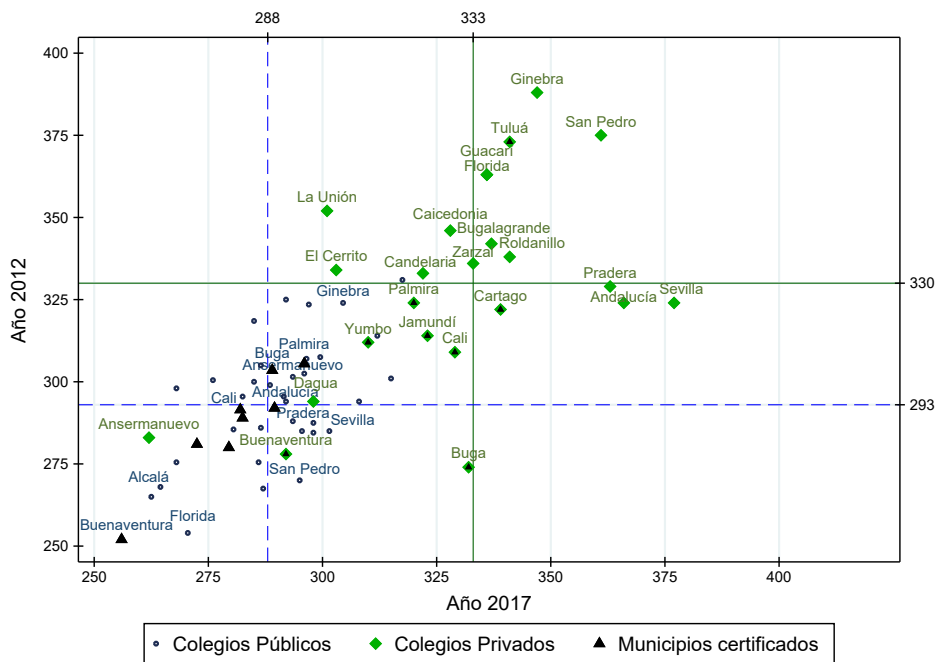
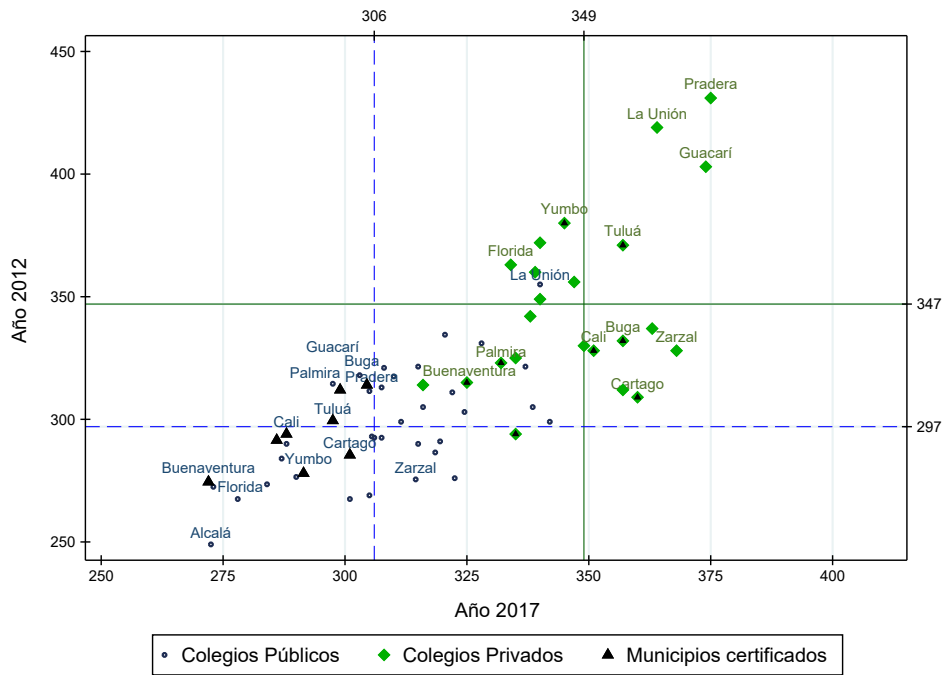


Figura 14. Desempeño promedio grados 3.º y 5.º

Fuente: ICFES, pruebas Saber área de matemáticas 2012 y 2017. Cálculos de los autores.

en el tiempo, el sistema pasa por una transición que lo convierte en uno más homogéneo. La evidencia se observa en la prueba Saber 11 donde los desempeños promedio de los colegios públicos y privados, puntos de color azul y verde, respectivamente, están completamente mezclados (Figuras 14 y 15).

Por niveles de educación, en el grado tercero el sector público mostró una fuerte reducción en la brecha frente al sector privado en casi la totalidad de los municipios, situación que se observa en el desplazamiento a derecha mostrado en el Panel A de la Figura 14 por los puntos de color azul, y la disminución del promedio en el año 2017 respecto al 2012 en el sector privado en algunos municipios. No obstante, en estos resultados se observa una marcada diferencia en el desempeño en la prueba Saber 3.º entre los sectores público y privado, lo que podría ser interpretado como que el sector privado es más eficaz en la forma de realizar la transmisión de competencias iniciales a los estudiantes que el sector público. La fuerte brecha observada para el año 2016 en el desempeño promedio de ambos sectores indica que los promedios más altos de los colegios públicos apenas igualan a los promedios más bajos de los colegios privados.

Los promedios más bajos en la prueba de matemáticas en el grado tercero se observan en los municipios de Obando, Alcalá, Jamundí, Buenaventura, Riofrío y Ulloa, todos en el sector público, donde el promedio dista de manera sustancial de los 300 puntos. Llama la atención que en este grupo se encuentren dos municipios certificados, dado que la administración autónoma de los recursos les permite hacer un mejor control de los programas dirigidos a mejorar la calidad en la educación. En el sector público los mejores promedios se encuentran en los municipios de Dagua, Zarzal y Guaricá con puntajes promedio cercanos a 350 puntos; mientras que en el sector privado los municipios con los mejores promedios son La Unión, Bugalagrande y Pradera.

En la prueba Saber 5.º los promedios de los municipios evidencian una fuerte separación entre los sectores público y privado. Estas diferencias influyen en los estudiantes en desventaja, sobre todo en aquellos que no cuentan con los beneficios del

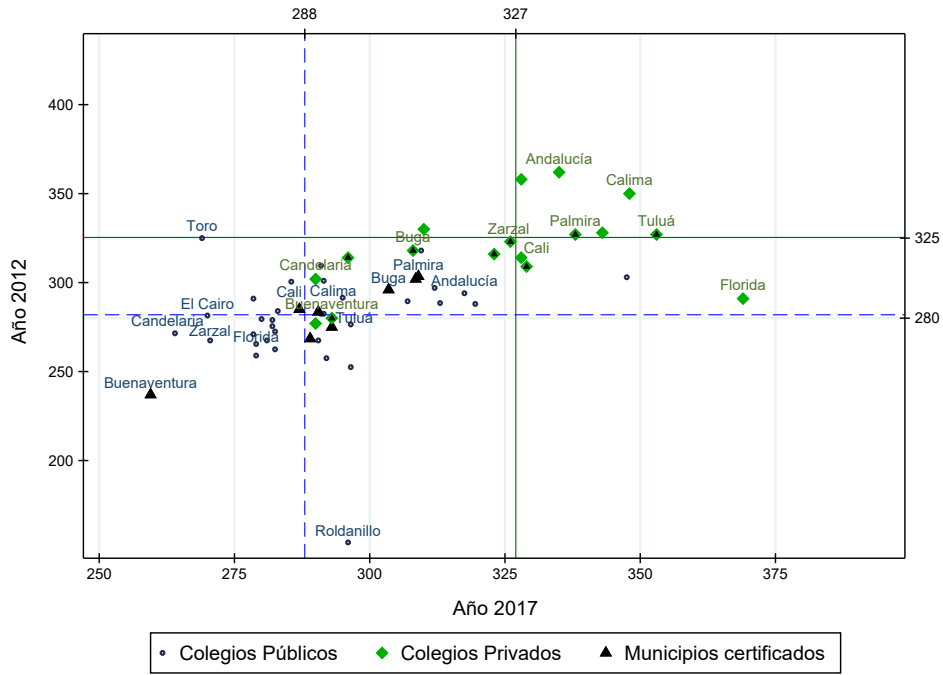
entorno ni con las posibilidades que brindan los colegios privados en términos de dotación, en procesos de formación ineficientes y por ende en brechas educativas casi imposibles de cerrar.

El Panel B de la Figura 14 muestra que los promedios de los colegios públicos toman valores alrededor de 283 puntos, siendo Obando, con 318 puntos, el municipio en este sector con el desempeño promedio más alto. El sector privado presenta desempeños promedio algo más altos en todos los municipios, con excepción de Ansermanuevo y Buenaventura que presentan promedios similares a los del sector oficial, 262 y 292 puntos respectivamente. Vale la pena resaltar el desempeño promedio alcanzado en Palmira en el año 2017, 423 puntos, donde en los últimos cinco años se ha presentado un aumento superior a 100 puntos en el desempeño promedio.

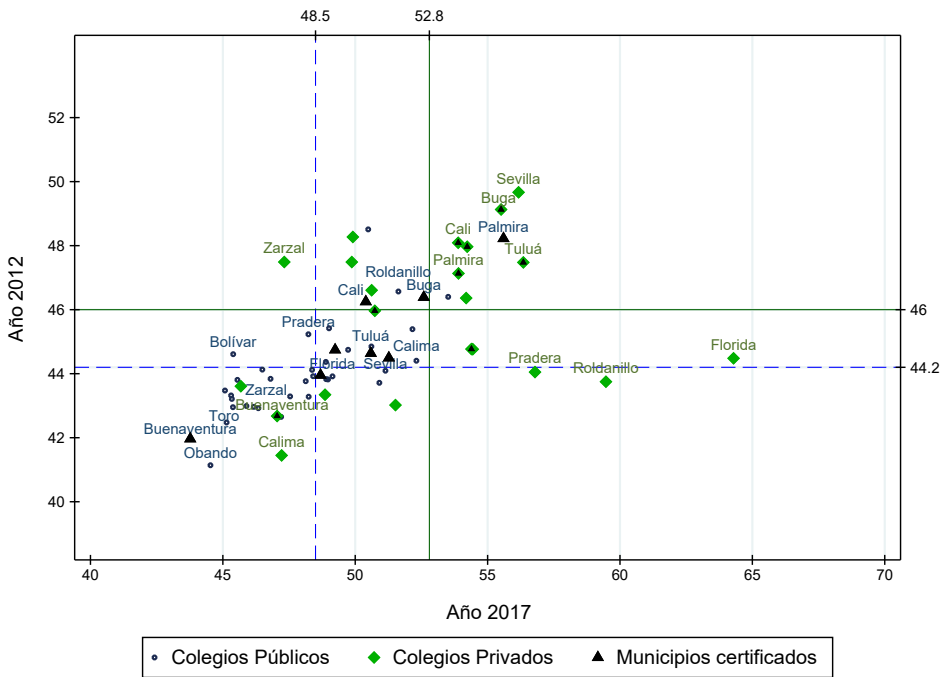
Los desempeños en la prueba Saber 9.º también presenta diferencias entre los sectores públicos y privados, donde el desempeño promedio del sector público en el año 2012 es de 280 puntos y en el 2017 de 288. Entre tanto, el sector privado sostiene la distancia a favor en ambos periodos de tiempo, siendo en el 2012 de 325 puntos y en 2017 de 327 puntos (Panel A de la Figura 15).

En el Panel A de la Figura 15 los puntos de color verde, correspondientes a los colegios públicos, se ubican por debajo de la línea promedio de los colegios privados. Esto indica que en el grado noveno los promedios más bajos de los colegios privados son iguales o mayores al promedio ponderado de los desempeños de los colegios públicos. En este grado se observan que los mejores desempeños del sector público se encuentran en el municipio de El Dovio (348) y en el sector privado en San Pedro (396) y Florida (369).

En el grado once, Panel B de la Figura 15, las diferencias en los resultados entre los sectores, público y privado son estrechas, y además en promedio son constantes en el tiempo, para el año 2012 los promedios tomaron valores en el rango, 44,2 a 46,0 puntos, de igual forma, en el año 2016, el rango osciló entre 48,0 a 50,0 respectivamente. En términos de calidad educativa se suelen asociar los altos desempeños a los colegios privados y los bajos desempeños a los públicos, pero los datos muestran que los



Panel A: grado 9.º



Panel B: grado 11.º

Figura 15. Desempeño promedio grados 9.º y 11.º

Fuente: ICFES, pruebas Saber área de matemáticas 2012 y 2017. Cálculos de los autores.

logros educativos en la educación pública han presentado un leve y constante aumento, mientras que en los privados se presentan amplias diferencias. El sector privado presenta el promedio de desempeño más bajo (38,0) y más alto (52,0), por su parte, en los colegios públicos se observa una estructura más homogénea dado que sus diferencias son menores, siendo el desempeño más bajo de 43,0 puntos y el más alto de 54,0.

Un hecho relevante en todo este panorama es que el Ministerio de Educación Nacional como respuesta a los bajos desempeños en matemáticas crea en el año 2014 el Programa Todos a Aprender (PTA) con el objetivo de mejorar en el sector público los desempeños educativos de los estudiantes con niveles insuficientes. En el Valle del Cauca presenta niveles insuficientes en Saber 3.º con 2,6 % que equivale a 1561 estudiantes, y en Saber 5.º con 2,4 % que equivale a 1484 estudiantes. Buenaventura es el municipio que concentra la mayor proporción de estudiantes con niveles insuficientes, en pruebas Saber 3.º con 40,2 % y Saber 5.º de 36,6 %.

Panorama educativo del Valle del Cauca

Los indicadores de contexto social, cobertura, eficiencia y calidad educativa analizados en el transcurso del capítulo permiten elaborar un panorama del sistema de educación en el Valle del Cauca durante el periodo 2012-2017, periodo en el cual las secretarías de educación departamental y municipales han desarrollado estrategias para mejorar en los diferentes indicadores.

El sistema de educación en el Valle del Cauca presenta problemas en la capacidad de integrar a la población en edad escolar. Los problemas de cobertura en el departamento dados para el 2012 continúan en el 2017, a pesar de que en el 2014 se implementó el programa «Matriculación» como estrategia para mejorar la cobertura del sistema de educación. En los niveles educativos de transición y básica la proporción de población con edades entre 5 a 14 años que está por fuera del sistema en el 2012 ha aumentado para el 2017. En el Valle del Cauca la

tasa de cobertura neta presentó una tendencia a la baja en los niveles de transición y básica primaria entre el 2012 y 2016, por su parte en los niveles de básica secundaria y media aumentó. El comportamiento de la tasa bruta de cobertura en el mismo período fue algo similar, mostró un descenso en los niveles de transición y básica primaria y un aumento en los niveles de básica secundaria y media, donde la extraedad fue una de las causas más fuertes de la variación.

La cobertura espacial en educación del Valle del Cauca está garantizada por el sector oficial, este tiene presencia en los 42 municipios, lo que asegura que cada uno de los municipios certificados cuenta con un sistema educativo, mientras que los no certificados están en el sistema de la ETC Valle. En los municipios no certificados es el sector oficial el que principalmente ofrece los servicios educativos, pero a medida en que aumentan los niveles educativos, así mismo, aumenta la oferta no oficial. Algo similar sucede en la zona rural donde el sector oficial ejerce una gran influencia en la cobertura educativa. Al 2017 el sistema educativo del departamento contabilizaba 125 850 estudiantes de zona rural, de los cuales el 91 % estaban integrados al sector oficial. Para sostener esta cobertura desde el MEN se trabaja en metodologías flexibles del Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural (PER) que permite conectar el enfoque académico y el sector económico y regional, con el objetivo de preparar a los niños y jóvenes para el trabajo, el emprendimiento, el manejo de la información y la responsabilidad personal.

Adicionalmente, la especialidad en la educación media en actividades de tipo agropecuario, empresarial, ambiental, ecológicas, industrial, comerciales, de sistemas, entre otros, y la integración del SENA en la educación técnica ha permitido conectar a los estudiantes con el sistema de educación como un mecanismo que tiene como fin mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y de los hogares. Desde estas iniciativas en la zona rural, aunque en valores absolutos, el número de estudiantes se ha reducido de 139 021 en el año 2012 a 125 850 en el 2017, estos resultados son alentadores dado que dejan ver, en términos porcentuales, que la participación del

sector oficial es del 91 %, es decir, la formación está a cargo del Estado casi en su totalidad.

A pesar de que en cobertura espacial es el sector oficial el que se destaca, en términos de eficiencia, es el sector privado el que mejor se desempeña; situación que se ve reflejada en las pruebas de calidad. En el 2017, el promedio en la prueba Saber 3.º en los colegios oficiales fue de 293 y en los colegios privados de 346, en la prueba Saber 5.º en los colegios públicos fue de 283 y en los privados de 324, en la pruebas Saber 9.º en los colegios públicos fue de 288 y en los privados de 327, por último, en la prueba Saber 11.º en los colegios públicos fue de 48,0 y en los privados de 50,0. Pese a que los desempeños en general mejoraron para el 2017 respecto al 2012, tal recuperación fue lenta y engañosa, ya que fue el sector privado el que realmente la propició.

Las causas que llevan a un estudiante a caer en una situación de bajo desempeño académico son múltiples; por un lado, están los aspectos internos al sistema de educación que impactan negativamente la calidad de la educación, como lo es el manejo político y administrativo de la educación, la ausencia de una planta de docentes bajo contrataciones de calidad, el manejo inadecuado de recursos públicos, el mal empleo de las metodologías por competencias por parte de los docentes, la baja preparación de las pruebas en zona rural y la deserción escolar (Gobernación del Valle del Cauca, 2016). Por otro lado, están los factores relacionados con el autoconcepto de los estudiantes como son la falta de motivación y perseverancia, la ansiedad y el poco tiempo dedicado al aprendizaje; esta situación se presenta con mayor reiteración en los municipios con altas tasas de población por fuera del sistema educativo, la mayoría de las veces inducidas por el ingreso temprano de los jóvenes al mercado de trabajo, por embarazos adolescentes o por problemas económicos en el hogar (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef], 2012).

Algunos otros factores que han afectado la cobertura educativa en el departamento del Valle del Cauca son la depuración del sistema de matrícula realizada por la Secretaría de Educación Departamental y el cambio de calendario escolar que se presentó en el periodo 2010. Así mismo, un factor que

influye en la cobertura en el nivel de transición es el traslape en la edad de participación en el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI), desarrollado por el ICBF con la edad de ingreso al sistema educativo obligatorio. Esta superposición se da en la edad de 5 años, que corresponde al último año margen del PAIPI y al primer año de ingreso del sistema de educación obligatorio.

Esta situación, aunque no implica una carencia de atención para los niños —en la medida en que estos están siendo efectivamente atendidos de manera integral por el Programa— sí aumenta la extraedad por rezago en la entrada al sistema educativo. (Unicef, 2012, p. 54)

Otro factor es lo relacionado con la accesibilidad física a las instituciones de educación.

Este tipo de barreras se caracterizan por representar una gran dificultad para el acceso físico a los estudiantes. Puede tomar diferentes formas, dentro de las cuales se destacan, por un lado, cuando la institución es demasiado lejana en espacio de la residencia de los estudiantes, por otro cuando el desplazamiento hacia, o desde, la institución es inseguro, riesgoso o peligroso. (Unicef, 2012, p. 50)

La baja calidad de la infraestructura escolar se constituye en un factor relacionado con la accesibilidad física, elemento que resulta importante en un entorno social y familiar donde las oportunidades para afianzar los aprendizajes escolares son escasas. Las instituciones educativas deben contar con bibliotecas, materiales didácticos, herramientas tecnológicas, y escenarios culturales y deportivos, brindando la oportunidad a los estudiantes de acceder a la información científica y literaria, y espacios culturales, sin discriminar el nivel socioeconómico familiar.

El sistema educativo nacional tiene un gran reto en cuanto a la calidad de las enseñanzas que ofrecen a los estudiantes. El sector oficial presenta fuertes dificultades en temas de infraestructura, calidad de planta docente, metodologías, entre muchos otros factores que influyen en la calidad de la educación

impartida. Esta situación ha afianzado y acrecentado la relación entre las familias con mejores recursos y las instituciones privadas puesto que cuentan con mejores condiciones para la implementación de los procesos de enseñanza-aprendizaje (conocimientos, habilidades y competencias), lo que afecta principalmente a los sectores social y económicamente más desfavorecidos, ya que relegan a un sector de la educación que no brinda los mejores aprendizajes (Duarte *et al.*, 2012; Kim, 2018).

Una vez desarrollado este primer capítulo nos planteamos los siguientes interrogantes: ¿Cómo se explica la calidad de la educación en función de los diferentes actores del sistema educativo?, en particular ¿cómo influyen en la calidad del sistema cada uno de los elementos que en ella tienen impacto?, por ejemplo, ¿la cultura, el capital social y cultural del estudiante, las condiciones físicas de la institución educativa, la formación de los profesores, las políticas estatales, entre otros?