



**ESTRATEGIAS PARA FORTALECER LA COBERTURA, PERMANENCIA Y
CALIDAD EDUCATIVA DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO
EN MOCOA, PUTUMAYO**

Trabajo de Grado

**DANIELA FERNANDA PIEDRAHITA MELO
NELSON ALEXANDER CÓRDOBA ARAUJO
CARLOS HUGO PIEDRAHITA PÉREZ**

UNIVERSIDAD ICESI

2025

ESTRATEGIAS PARA FORTALECER LA COBERTURA, PERMANENCIA Y
CALIDAD EDUCATIVA DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO EN
MOCOA, PUTUMAYO

*STRATEGIES TO STRENGTHEN EDUCATIONAL COVERAGE, RETENTION
AND QUALITY FOR VICTIMS OF THE ARMED CONFLICT IN MOCOA, PUTUMAYO*

TRABAJO DE GRADO

Daniela Fernanda Piedrahita Melo

Nelson Alexander Córdoba Araujo

Carlos Hugo Piedrahita Pérez

Tutor: Juan Carlos Gómez Benavides

Universidad Icesi

Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Derecho, Gobierno y Globalización

Programa Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Santiago de Cali, 2025

AGRADECIMIENTOS

Expresamos nuestra gratitud a Dios y a la vida por la oportunidad de culminar esta etapa importante en nuestra formación personal y profesional. Este trabajo de grado realizado en equipo, muestra nuestro compromiso académico y la convicción de que, desde el servicio público, es posible construir soluciones reales para nuestras comunidades.

Un reto que supimos afrontar con disciplina y responsabilidad. A pesar de las exigencias laborales y las obligaciones cotidianas, logramos mantener el compromiso con nuestros estudios y con la calidad del trabajo que hoy presentamos, permitiéndonos fortalecer nuestras competencias, el trabajo en equipo y reafirmar nuestra vocación de servicio.

Agradecemos de manera especial a los docentes y a la Universidad ICESI por enseñarnos de manera exigente y brindarnos herramientas que ampliaron nuestra comprensión sobre el gobierno y las políticas públicas. Su acompañamiento decidido nos motivó a pensar de manera crítica, a buscar alternativas viables y a diseñar estrategias que pueden generar impacto significativo en el bienestar social.

A nuestras familias, gracias por su apoyo incondicional, por su paciencia y por creer en nuestra capacidad de avanzar en este camino de formación. Su calor humano es fundamental para equilibrar las exigencias académicas con nuestras responsabilidades personales y profesionales.

Dedicamos este logro a nuestra comunidad de Mocoa Putumayo, que nos inspira para continuar aportando desde el conocimiento y la gestión pública. Confiamos en que los aprendizajes adquiridos nos permitirán contribuir de manera significativa al desarrollo y fortalecimiento de nuestro territorio. Gracias



Resumen Ejecutivo

El presente trabajo final de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, tiene como objetivo general diseñar estrategias para incrementar la cobertura, permanencia y mejorar la calidad educativa entre la población víctima del conflicto armado en la ciudad de Mocoa, Putumayo, con alta presencia de estudiantes de pueblos indígenas y afrocolombianos. La metodología empleada combinó análisis cuantitativo de ejecuciones presupuestales 2020-2024 con revisión documental de instrumentos de planeación y datos del Sistema Integrado de Matrícula. Este enfoque mixto permitió triangular información para construir un diagnóstico sobre capacidades fiscales y sostenibilidad financiera. Los hallazgos evidencian la existencia de alta eficiencia educativa, alcanzando 100% de cumplimiento de metas. Sin embargo, persisten restricciones estructurales como la deserción escolar, y brechas en calidad educativa. El trabajo concluye que incrementar la cobertura del 94% al 98% es un gran desafío que requiere estrategias diferenciadas en cada dimensión: optimizar transporte escolar para incorporar estudiantes no matriculados, focalizar alimentación escolar para reducir deserción, y fortalecer formación docente intercultural para mejorar calidad. La sostenibilidad depende de optimización presupuestal y acceso a recursos PDET, cooperación internacional y economía solidaria con comunidades étnicas.

Palabras clave: Deserción educativa, calidad y eficiencia educativa, conflicto armado, cobertura educativa.

Abstract

This Master's thesis in Government and Public Policy aims to design strategies to increase educational coverage, retention, and quality among victims of the armed conflict in the city of Mocoa, Putumayo, a region with a high concentration of Indigenous and Afro-Colombian students. The methodology employed combined quantitative analysis of budget executions from 2020 to 2024 with a review of planning instruments and data from the Integrated Enrollment System. This mixed-methods approach allowed for the triangulation of information to construct a diagnosis of fiscal capacity and financial sustainability. The findings demonstrate high educational efficiency, achieving 100% goal attainment. However, structural constraints such as school dropout rates and gaps in educational quality persist. The thesis concludes that increasing coverage from 94% to 98% requires differentiated strategies in each dimension: optimizing school transportation to incorporate unenrolled students, focusing school meals to reduce dropout rates, and strengthening intercultural teacher training to improve quality. Sustainability depends on budget

optimization and access to PDET resources, international cooperation, and a solidarity economy with ethnic communities.

Keywords: School dropout, educational quality and efficiency, armed conflict, educational coverage.

Resumen en Lengua Materna Inga: Suma Ruadu:

Kai ruai kan Maestría suti Gobierno y Políticas Públicasmanda, kai kilkai kawachingapa munaku imasata yanapaipa alli yachachingapa nukanchipa padiciska aillikunata Mocoa Putumayopi, kaipimi kankuna achka yanakuna i kabungakuna iachaikuspa. Kai ruai, puchkarinmi iskai chungu – iskai chungachusku watakuna ruaskakunata kawaipa kaikawsa, chipi kawarirka imasa achka iachakungapa munakuna tiaskata, chiwami tarinchi imasa kulki i sug nimistikuna pisikuskata. Chasami kawachinakunchi nukanchipa alpapi alli yachachinakuskata, y kaipi kawarinmi imasa tukui (100%) niskakunata ruarayaskata. Chasallatata kawanakunchimi imasa chaskingapa nimistiskata sug aillikunata, chasami sikaipa 94%manda 98%ma, chasa kangapa achkami nimistiku:

Yanapangapa aillukunata chayangapa iachaikudiru wasima, Yanapangapa mikuiwa iachaikudurkunata, yanapangapa llata iachachikunata, chasami iachachinakunga tukuita. Kai pudiringami kulki kuanakugpi i tiagpi kai mañaskakuna PDET sutipi, chasallatata tiagpi chi yanapai sug llagtakunapa nukanchipa llagtamanda.

Rumaikuna:

Iachachingapa, Iachai, alli ñambi, yanapai, nimistikuna

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	7
1.1 Objetivo general:.....	10
1.2 Objetivos específicos:	10
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	12
3. MARCO TEÓRICO	14
4. METODOLOGÍA.....	17
4.1 Fase cuantitativa.....	17
4.2 Fase cualitativa.....	17
4.3 Marco de análisis de eficiencia	18
4.4 Operacionalización de variables.....	18
4.5 Limitaciones metodológicas	19
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	21
Recomendaciones.....	22
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	24
ANEXOS.....	27

Lista de tablas

Tabla 1 Operacionalización de variables de análisis.....	18
--	----

1. INTRODUCCIÓN

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, suscrito en noviembre de 2016 entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, estableció compromisos precisos para atender integralmente a las víctimas del conflicto armado. Entre esos compromisos destaca la garantía del derecho a la educación con enfoque diferencial, reconociendo que comunidades étnicas víctimas requieren medidas específicas que respeten sus cosmovisiones, prácticas pedagógicas propias y sistemas etnoeducativos ancestrales.

Mocoa, capital del departamento de Putumayo, presenta características que la convierten en un caso de estudio relevante para analizar la eficiencia en la inversión de recursos del sector educación destinados a población víctima. Con 22.742 víctimas sujetos de atención según el Registro Único de Víctimas (corte septiembre 2025), este municipio amazónico enfrenta el desafío de garantizar educación de calidad a una población víctima que representa aproximadamente el 27% de sus habitantes. Esa proporción es considerablemente superior al promedio nacional, donde las víctimas representan alrededor del 9% de la población total del país. Dentro del sistema educativo oficial, 3.739 estudiantes matriculados son víctimas del conflicto armado, lo que equivale al 35% de la matrícula total municipal.

La complejidad del caso se acentúa por la dimensión étnico-territorial. En Mocoa convergen comunidades indígenas de los pueblos Inga, Kamentsa, Cofán y Siona, junto con comunidades afrocolombianas, cada una con sistemas propios de enseñanza-aprendizaje y concepciones particulares sobre formación, transmisión de saberes ancestrales y construcción de identidad cultural. Los datos oficiales del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT 2024) indican que 1.440 estudiantes pertenecen a comunidades indígenas y 195 son afrocolombianos, lo que implica que cualquier estrategia educativa debe incorporar mecanismos diferenciados que respeten autonomías, territorialidades y pedagogías propias.

En materia normativa, Colombia ha desarrollado un marco jurídico comprehensivo que sustenta estos compromisos. La Ley 1448 de 2011 estableció el marco general de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado interno. Esta ley consagró el derecho a la educación como componente fundamental de la reparación integral, estableciendo que el Estado debe garantizar acceso, permanencia y calidad educativa a las víctimas, considerando sus

particularidades y necesidades específicas. El artículo 51 de dicha ley señala expresamente que las víctimas tienen derecho a solicitar medidas de rehabilitación que incluyan estrategias educativas orientadas a su reintegración social.

Los Decretos Ley 4633 y 4635, expedidos en desarrollo del artículo 205 de la Ley 1448, regularon específicamente la atención a comunidades indígenas y afrocolombianas víctimas del conflicto. Estos instrumentos reconocieron que el daño causado a pueblos étnicos trasciende afectaciones individuales y comprende impactos colectivos sobre territorialidad, autonomía, identidad cultural y pervivencia física y cultural. Por eso establecieron el principio de enfoque diferencial étnico-territorial, que obliga al Estado a diseñar mecanismos específicos de atención educativa que respeten la diversidad cultural, los procesos etnoeducativos y los sistemas propios de cada pueblo. El Decreto 4633, en su artículo 59, reconoce explícitamente el derecho de los pueblos indígenas a crear y administrar sus propios sistemas e instituciones educativas, garantizando además que la educación sea culturalmente apropiada.

Este trabajo se desarrolla en un momento de confluencia entre dos procesos fundamentales: la implementación del Acuerdo de Paz y la necesidad de fortalecer capacidades territoriales para garantizar derechos de víctimas en municipios periféricos. Aunque han transcurrido más de ocho años desde la firma del Acuerdo y catorce años desde la expedición de la Ley 1448, persisten brechas significativas en la atención efectiva a víctimas, especialmente en municipios amazónicos donde las capacidades fiscales e institucionales son limitadas. Los indicadores educativos del municipio reflejan estas tensiones: mientras la tasa de cobertura bruta alcanzó 93,34% en 2024, la deserción escolar aumentó de 4,56% en 2022 a 7,02% en 2024, afectando principalmente a estudiantes de zonas rurales donde se concentra población étnica víctima del conflicto.

El presente trabajo se centra específicamente en cómo optimizar los recursos del sector educación para incrementar la cobertura de población víctima con enfoque diferencial étnico-territorial, abordando simultáneamente los desafíos de permanencia escolar y calidad educativa, abordando integralmente tres dimensiones constitutivas del derecho a la educación: cobertura como acceso efectivo al sistema educativo, permanencia como retención escolar sostenida que evite la deserción, y calidad como mejoramiento sustancial de aprendizajes. Este enfoque tridimensional reconoce que ampliar cobertura sin garantizar permanencia y calidad resulta insuficiente para la reparación integral de víctimas pertenecientes a comunidades indígenas y afrocolombianas.

Esta delimitación temática responde a que la educación constituye uno de los componentes más sensibles y complejos de la reparación integral a víctimas pertenecientes a comunidades étnicas. Es un área donde las brechas de atención son particularmente evidentes y donde la insuficiencia de recursos municipales genera consecuencias directas sobre las trayectorias educativas, oportunidades de desarrollo y proyectos de vida de niños, niñas y adolescentes víctimas.

La atención educativa integral a población víctima requiere comprender tres dimensiones interdependientes que configuran el derecho a la educación en su plenitud. La primera dimensión, cobertura educativa, se refiere al acceso efectivo de niños, niñas y adolescentes víctimas al sistema educativo formal. Mocoa alcanzó una tasa de cobertura bruta del 94% en 2024 para esta población, lo que significa que aproximadamente 224 estudiantes víctimas en edad escolar permanecen por fuera del sistema. La segunda dimensión, permanencia educativa, alude a la capacidad institucional para garantizar que los estudiantes permanezcan en el sistema hasta completar sus ciclos formativos. En Mocoa, la deserción escolar de población víctima aumentó del 4,56% en 2022 al 7,02% en 2024, afectando principalmente zonas rurales donde se concentran comunidades étnicas. La tercera dimensión, calidad educativa, comprende el mejoramiento sustancial de aprendizajes y el desarrollo de competencias pertinentes, aspecto en el cual persisten brechas dado que solo el 18,2% de establecimientos educativos alcanzan niveles superiores en pruebas Saber 11°. Estas tres dimensiones no operan de manera aislada, sino que constituyen un sistema integrado donde las deficiencias en una afectan necesariamente a las otras.

La atención educativa con enfoque diferencial étnico presenta desafíos específicos que hacen especialmente relevante este análisis. Incluye la necesidad de articular pedagogías occidentales con sistemas propios de enseñanza-aprendizaje de comunidades étnicas, garantizar acceso geográfico a servicios educativos considerando dispersión poblacional en territorios ancestrales, contar con docentes capacitados en interculturalidad y enfoque psicosocial para atención a víctimas, desarrollar estrategias de permanencia escolar culturalmente pertinentes como alimentación, transporte y dotaciones, y fortalecer infraestructura educativa en zonas rurales respetando concepciones arquitectónicas propias. Estos elementos implican costos adicionales que no están contemplados en las fórmulas estándar de asignación presupuestal del Sistema General de Participaciones, lo que plantea interrogantes sobre la sostenibilidad fiscal de la atención integral.

Considerando este panorama, donde la cobertura educativa alcanzó el 94% pero persisten desafíos significativos en permanencia escolar y calidad educativa, y reconociendo las restricciones fiscales propias de un municipio amazónico de categoría sexta, resulta imperativo determinar cómo optimizar los recursos económicos disponibles para incrementar la cobertura hasta el 98%, garantizando simultáneamente que los estudiantes víctimas permanezcan en el sistema y reciban una educación de calidad con enfoque diferencial étnico-territorial. Este incremento del 4% adicional representa alcanzar a los 224 estudiantes víctimas que actualmente están por fuera del sistema, lo cual constituye una meta ambiciosa pero viable que requiere estrategias diferenciadas de optimización presupuestal y pedagógica. Por esta razón, la pregunta de investigación que orienta este trabajo es: ¿Cómo optimizar los recursos del sector educación en Mocoa para incrementar del 94% al 98% la cobertura de población víctima del conflicto armado, fortaleciendo simultáneamente la permanencia escolar y la calidad educativa diferenciada con enfoque étnico-territorial?

1.1 Objetivo general:

Diseñar estrategias de optimización de los recursos presupuestales para incrementar la cobertura educativa de población víctima del conflicto armado del 94% al 98% en Mocoa, integrando las dimensiones de cobertura, permanencia y calidad con enfoque diferencial étnico-territorial.

1.2 Objetivos específicos:

1. Diagnosticar las capacidades fiscales actuales del municipio de Mocoa destinadas a atención educativa para víctimas, identificando restricciones estructurales y analizando comportamiento presupuestal 2020-2024.
2. Evaluar el impacto diferencial de los recursos económicos municipales en las dimensiones de cobertura, permanencia y calidad educativa para población víctima, identificando ineficiencias presupuestales y oportunidades de optimización fiscal que faciliten el incremento de cobertura.
3. Establecer indicadores de impacto que permitan medir mejoras específicas en componentes de atención educativa con enfoque diferencial derivadas de la eventual incorporación de recursos adicionales.

Para lograr los objetivos propuestos planteados en el presente estudio, este documento se ha estructurado de la siguiente forma: La Introducción que presenta el marco general del estudio, el planteamiento del problema que describe el marco geográfico y la problemática social del

conflicto armado persistente en el departamento del Putumayo, la cobertura educativa en la ciudad de Mocoa, las restricciones fiscales en materia educativa que afrontan los municipios colombianos, entre otros.

En el marco teórico, se describe el componente fiscal en el sector de la educación, la eficiencia en políticas públicas que implica una relación óptima entre recursos utilizados y resultados obtenidos, la definición de víctimas de conflicto armado y una breve descripción del sector educativo en Colombia.

Posteriormente, se realiza la descripción de la metodología, con sus fases: cuantitativa, cualitativa, el marco de análisis de eficiencia, la operacionalización de variables de análisis y las limitaciones metodológicas encontradas. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones obtenidas en el estudio y las respectivas referencias bibliográficas.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde Mocoa, cabecera municipal del departamento de Putumayo, el tema de víctimas del conflicto armado constituye un fenómeno complejo que comprende dinámicas de violencia histórica, limitaciones fiscales estructurales y diversidad étnico-cultural. Este territorio amazónico enfrenta el desafío de atender una población donde el conflicto dejó cicatrices profundas y donde comunidades indígenas y afrocolombianas demandan respuestas diferenciadas que respeten autonomías y cosmovisiones propias.

El municipio de Mocoa enfrenta el desafío de incrementar la cobertura educativa de población víctima del conflicto armado desde el 94% actual hasta un rango entre 96% y 98%, lo que implica incorporar al sistema educativo a aproximadamente 224 niños, niñas y adolescentes que actualmente permanecen por fuera. Es pertinente señalar que la sola meta de incrementar en un 1% este porcentaje, requiere un esfuerzo considerable para el municipio.

Este desafío adquiere complejidad adicional por tres razones fundamentales. Primera, debe abordarse simultáneamente con el fortalecimiento de la permanencia escolar, considerando que la deserción aumentó del 4,56% al 7,02% en los últimos dos años. Segunda, requiere garantizar calidad educativa cuando solo el 18,2% de los establecimientos alcanzan niveles superiores en evaluaciones estandarizadas. Tercera, debe implementarse con enfoque diferencial étnico-territorial que respete las particularidades de 1.440 estudiantes indígenas y 195 afrocolombianos matriculados en el sistema. El problema central radica en determinar cómo optimizar la asignación y ejecución de los recursos económicos existentes del sector educación para atender estas tres dimensiones de manera articulada, sin comprometer la atención de quienes ya están vinculados ni deteriorar los estándares actuales.

Según el Registro Único de Víctimas (septiembre 2025), Mocoa registra 22.742 sujetos de atención con derecho a medidas de reparación integral. En educación, 3.739 estudiantes matriculados son víctimas del conflicto (35% de la matrícula total). De los 10.602 estudiantes matriculados, 3.739 son víctimas (35% de la matrícula), 1.440 pertenecen a pueblos indígenas y 195 son afrocolombianos, configurando un escenario donde el enfoque diferencial étnico-territorial resulta indispensable. Las estrategias de permanencia escolar alcanzan coberturas limitadas; durante 2024 el programa de alimentación benefició a 3.014 estudiantes víctimas, evidenciando una brecha del 19,4% que afecta particularmente zonas rurales donde residen mayoritariamente comunidades étnicas. El municipio de Mocoa destinó \$1.879.706.267 durante 2023 y \$837.213.202 en 2024 para garantizar educación a población víctima del conflicto armado.

Las víctimas tienen derecho a acceso prioritario, estrategias de permanencia, atención psicosocial y medidas culturalmente pertinentes. Los Decretos 4633 y 4635 establecieron que la atención educativa debe respetar las pedagogías occidentales con sistemas propios de enseñanza-aprendizaje, garantizar participación de autoridades étnicas y fortalecer diálogos etnoeducativos. La convergencia de estos elementos configura un escenario donde las obligaciones legales superan las capacidades fiscales disponibles.

Las restricciones fiscales que enfrentan municipios colombianos han sido documentadas extensamente. Bonet-Morón et al. (2018) demostraron que persisten disparidades entre municipios, siendo los periféricos aquellos con menores capacidades de generar ingresos propios y alta dependencia del Sistema General de Participaciones. Bonet-Morón (2006) identificó brechas persistentes en indicadores educativos entre regiones centrales y periféricas. La Corte Constitucional mediante el Auto 004 de 2009 reconoció que los programas estatales no incorporaban adecuadamente el enfoque diferencial, profundizando vulneraciones de derechos de pueblos indígenas.

Galvis (2014) encontró que el gasto educativo es más eficiente en zonas pobres pero persisten desafíos en territorios alejados. Para Mocoa, la dispersión geográfica implica costos adicionales no contemplados en las fórmulas de distribución. Los indicadores reflejan estas limitaciones: la deserción escolar aumentó de 4,56% en 2022 a 7,02% en 2024, afectando principalmente zonas rurales. Bonet-Morón et al. (2020) señalaron que las fórmulas no incorporan adecuadamente particularidades de municipios con alta presencia étnica, generando inequidades cuando se requiere articular pedagogías diferenciadas y desarrollar materiales culturalmente pertinentes.

Esta situación plantea interrogantes fundamentales sobre la sostenibilidad fiscal de la atención educativa a víctimas en contextos territoriales amazónicos con alta presencia de comunidades étnicas, donde las capacidades municipales resultan insuficientes frente a la magnitud de las obligaciones legales establecidas en el Acuerdo Final de Paz y en la normatividad vigente sobre atención integral a víctimas del conflicto armado.

3. MARCO TEÓRICO

En desarrollo del Marco Teórico, se describe inicialmente el marco fiscal que rige el sector educativo en Colombia, y que opera bajo un marco de eficiencia, equidad y progresividad, para cubrir los gastos de funcionamiento de los centros educativos del país. Seguidamente, se describe el concepto de eficiencia en políticas públicas, para comprender su importancia en el cumplimiento de metas por parte del Estado lo que implica la optimización de los recursos para mejorar los índices de resultados en educación. De igual forma, se explica el concepto de población víctima y la condición de víctima en el marco normativo colombiano. Finalmente, se explica el concepto de sector educativo en el contexto de la política educativa colombiana, para comprender la problemática de estudio.

El marco fiscal que rige al sector educativo en Colombia se fundamenta en la Ley 715 de 2001, estableciendo el Sistema General de Participaciones que distribuye recursos nacionales hacia entidades territoriales. La educación recibe aproximadamente el 58.5% de estos recursos (Departamento Nacional de Planeación, 2023), respondiendo a una lógica constitucional donde el Estado asume la educación como derecho fundamental según el artículo 67 de la Constitución Política. El Decreto 1075 de 2015 detalla los mecanismos operativos bajo principios de eficiencia, equidad y progresividad, cubriendo gastos de funcionamiento, calidad educativa, gratuidad y aspectos complementarios, complementándose con asignaciones del Presupuesto General de la Nación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

El componente fiscal y la gestión adecuada son fundamentales para el financiamiento del servicio educativo, puesto que el presupuesto público determina la cantidad de recursos disponibles para la inversión en infraestructura, material didáctico, y principalmente, el salario y la formación del personal docente y administrativo. De otro lado, la política fiscal, a través de la asignación presupuestal, es la principal herramienta para garantizar el derecho fundamental a la educación, buscando la equidad territorial y asegurando el acceso universal y gratuito, especialmente para las poblaciones más vulnerables.

Teniendo en cuenta ese factor importante como lo es el marco fiscal, para lograr el objetivo de cobertura, también se habla de eficiencia en los recursos para ello, Mokate (2001) plantea que la eficiencia en políticas públicas implica la relación óptima entre recursos utilizados y resultados obtenidos, considerando no solo cantidad sino calidad de productos generados, incorporando dimensiones cualitativas que reflejan el impacto real de las intervenciones estatales. Armijo (2011) vincula eficiencia con productividad institucional, argumentando que una

entidad pública eficiente logra sus objetivos optimizando recursos disponibles mediante sistemas de monitoreo y evaluación continua. La OCDE (2019) define eficiencia en educación como la capacidad de convertir inversiones en resultados de aprendizaje medibles. Para este trabajo adoptaremos la conceptualización de Mokate (2001), permitiendo analizar integralmente la gestión de recursos en población víctima contemplando calidad de servicios e impacto real sobre beneficiarios vulnerables. En cuanto a la eficiencia de los recursos financieros, un buen manejo fiscal garantiza que los recursos lleguen a su destino con la mayor transparencia posible, minimizando la corrupción y el despilfarro lo que redundará en beneficio de la calidad educativa.

La Ley 1448 de 2011 define como víctimas a aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños por hechos ocurridos desde el 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario durante el conflicto armado interno. Ibáñez y Moya (2010) conceptualizan a la población víctima reconociendo impactos psicosociales y económicos del conflicto armado, argumentando que el desplazamiento forzado genera rupturas en proyectos de vida, pérdida de activos y traumas generacionales. El Centro Nacional de Memoria Histórica (2015) señala que la condición de víctima trasciende el momento del hecho victimizante, requiriendo acompañamiento estatal prolongado. Garay Salamanca y colaboradores (2009) analizan cómo el conflicto afecta diferencialmente según género, etnia y condición socioeconómica. Para este estudio adoptaremos la definición de Ibáñez y Moya (2010), complementada con la Ley 1448 de 2011, comprendiendo a la población víctima desde sus dimensiones legal y psicosocial.

Para la población víctima del conflicto, la dimensión fiscal de la educación cobra una importancia vital, como mecanismo de reparación y reconstrucción del tejido social. La asignación de recursos debe velar porque existan partidas presupuestarias específicas dirigidas a esta población, tales como subsidios, programas de alimentación escolar adaptados, becas de acceso y permanencia, y apoyo psicosocial para las víctimas del conflicto armado, en el municipio de Mocoa.

Por otro lado, la Ley 115 de 1994 establece que el servicio educativo comprende normas jurídicas, programas curriculares, establecimientos educativos y recursos articulados para formación integral. Delors (1996) conceptualiza la educación como pilar del desarrollo humano sustentada en cuatro aprendizajes: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser. Sen (1999) vincula educación con expansión de capacidades humanas desde su enfoque de desarrollo como libertad, representando una capacidad valiosa que permite vivir vidas consideradas valiosas. El Ministerio de Educación Nacional (2020) define el sector como

el conjunto de políticas, programas, instituciones y actores garantizando acceso, permanencia y calidad educativa. Tedesco (2012) destaca tensiones entre masificación y calidad en sistemas latinoamericanos que reproducen desigualdades sociales. Utilizaremos la conceptualización de Sen (1999), complementada con la perspectiva del Ministerio de Educación Nacional, analizando el sector desde su dimensión operativa y función transformadora apropiada para examinar cómo la inversión en educación de población víctima contribuye a reparación integral y construcción de paz.

La optimización de los recursos fiscales es la estrategia clave para contrarrestar los principales problemas que enfrenta el sector en Colombia. Una gestión fiscal ineficiente se traduce en la insuficiencia de programas de apoyo, mientras que, al optimizar los recursos, se puede fortalecer la calidad y cobertura de programas, invertir en tecnologías mejorando la conectividad y dotación tecnológica para implementar modelos de educación flexibles en áreas de difícil acceso.

De otro lado, es preciso señalar que la calidad educativa depende directamente de la capacidad del Estado para invertir en capital humano y dotación. Además, se pueden destinar fondos suficientes para la actualización y especialización continua de los educadores, mejor dotación y material didáctico, asegurando que las instituciones cuenten con laboratorios, bibliotecas y materiales pertinentes para el aprendizaje de calidad, y contratando más personal para garantizar una atención más personalizada para los estudiantes.

Finalmente, es pertinente mencionar que la estabilidad y calidad de los docentes son esenciales para la retención del personal educativo, asegurando salarios competitivos y dignos que reconozcan la labor y experticia del personal. En definitiva, el componente fiscal no es solo un aspecto administrativo, sino el motor que impulsa la equidad, la reparación a las víctimas y la calidad del sistema educativo colombiano. Su optimización es la ruta necesaria para construir un futuro con mayores oportunidades para toda la población.

4. METODOLOGÍA

Esta investigación adoptó un diseño metodológico mixto que combinó análisis cuantitativo de datos fiscales y educativos oficiales con aproximación cualitativa mediante revisión documental sistemática. El enfoque mixto permitió triangular información de diferentes fuentes para construir un diagnóstico robusto sobre la eficiencia en la inversión de recursos del sector educación destinados a población víctima del conflicto armado.

4.1 Fase cuantitativa

La fase cuantitativa se basó en análisis documental de fuentes oficiales verificables. Se revisaron las ejecuciones presupuestales del sector educación para el período 2020-2024, obtenidas del Formulario Único Territorial que reporta el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2024) y del Sistema Integrado de Matrícula del Ministerio de Educación Nacional (SIMAT, 2024).

Se analizaron específicamente las partidas presupuestales destinadas a atención educativa de población víctima, identificando recursos del Sistema General de Participaciones con destinación específica para educación, recursos de gratuidad, programas de permanencia estudiantil (alimentación escolar, transporte, útiles) y otras fuentes complementarias. Este análisis permitió establecer tendencias históricas, identificar restricciones estructurales y calcular la relación entre inversión ejecutada y resultados obtenidos en términos de cobertura, permanencia y calidad educativa para población víctima.

4.2 Fase cualitativa

La aproximación cualitativa se fundamentó en revisión sistemática de instrumentos de planeación y normatividad del sector educativo. Se analizaron los Planes Sectoriales de Educación vigentes, el Plan Decenal de Educación 2016-2026 (Ministerio de Educación Nacional, 2017), y documentos de política pública nacional relacionados con atención educativa a víctimas y enfoque diferencial étnico.

También se revisó jurisprudencia constitucional relevante, particularmente la Sentencia T-025 de 2004 y los Autos de seguimiento que ordenaron medidas específicas de protección del derecho a la educación de población desplazada (Corte Constitucional, 2004), así como los Autos 004 y 005 de 2009 que establecieron medidas de protección a comunidades indígenas y afrocolombianas en riesgo de exterminio físico y cultural (Corte Constitucional, 2009a; 2009b).

4.3 Marco de análisis de eficiencia

Para el análisis de eficiencia en la inversión se empleó la metodología propuesta por Mokate (2001), que permite evaluar la relación entre recursos utilizados y resultados obtenidos considerando dimensiones cualitativas y cuantitativas.

Se identificaron tres categorías de análisis: eficiencia en cobertura (capacidad del sistema para garantizar acceso a población víctima), eficiencia en permanencia (capacidad para retener estudiantes víctimas en el sistema educativo), y eficiencia en calidad (capacidad para generar aprendizajes significativos en esta población). Cada categoría fue evaluada mediante indicadores específicos que relacionaron inversión per cápita con resultados educativos diferenciados.

4.4 Operacionalización de variables

Para operacionalizar el concepto de eficiencia en la inversión educativa destinada a población víctima, se establecieron tres variables dependientes principales con sus respectivos indicadores, permitiendo comparaciones entre las vigencias 2020-2024. La siguiente tabla sintetiza la estructura de medición empleada:

Tabla 1 Operacionalización de variables de análisis

Variable	Indicador	Forma de medición	Fuente
1. Cobertura educativa	1.1. Matrícula de estudiantes víctimas	Número de niños, niñas y adolescentes víctimas matriculados por periodo académico, desagregado por nivel educativo	SIMAT
	1.2. Tasa de cobertura neta	de Relación entre matriculados víctimas y población víctima en edad escolar	SIMAT y RUV
	1.3. Inversión per cápita	per Inversión ejecutada por estudiante víctima matriculado	FUT - DNP
	2.1. Tasa de deserción escolar	de Porcentaje de estudiantes víctimas que abandonan el sistema durante el año lectivo	SIMAT

2. Permanencia educativa	2.2. Tasa de aprobación	de	Porcentaje de estudiantes víctimas que aprueban el grado, comparado con población no víctima	SIMAT
	2.3. Inversión en permanencia	en	Recursos ejecutados en alimentación escolar, transporte y útiles destinados a población víctima	FUT - DNP
3. Calidad educativa	3.1. Participación en formación complementaria	en	Número de niños víctimas que participan en escuelas de formación municipal	Secretarías municipales
	3.2. Resultados en pruebas Saber	en	Puntajes en pruebas Saber 3°, 5°, 9° y 11° comparados con población general	ICFES
	3.3. Inversión en calidad	en	Recursos en programas de calidad educativa con enfoque diferencial para población víctima	FUT - DNP

Fuente. RUV: Registro Único de Víctimas; FUT: Formulario Único Territorial; DNP: Departamento Nacional de Planeación; SIMAT: Sistema Integrado de Matrícula; ICFES: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación.

Como variable independiente se estableció la inversión fiscal ejecutada en educación para población víctima, operacionalizada mediante el monto total de recursos del Sistema General de Participaciones y otras fuentes destinadas específicamente a garantizar el derecho a la educación de esta población.

4.5 Limitaciones metodológicas

Entre las limitaciones metodológicas debe mencionarse que los datos fiscales más recientes del Formulario Único Territorial disponibles correspondían a cierre de vigencia 2024, lo que implicó que el análisis de ejecución presupuestal 2024 se basó en proyecciones y no en cierre definitivo.

Adicionalmente, la ausencia de sistemas de información desagregados por pertenencia étnica dentro de la población víctima limitó la posibilidad de calcular con precisión costos diferenciados de atención educativa a comunidades indígenas y afrocolombianas. Por ello se emplearon estimaciones basadas en porcentajes de población víctima con pertenencia étnica

según Registro Único de Víctimas (RUV, 2024) y costos promedio de atención diferencial reportados en literatura especializada del sector educativo (Ministerio de Educación Nacional, 2022).

Finalmente, debe reconocerse que los indicadores cuantitativos empleados capturan solo algunas dimensiones del derecho a la educación. Aspectos cualitativos como desarrollo de competencias ciudadanas, recuperación emocional o pertinencia cultural de la oferta educativa también constituyen resultados valiosos para población víctima, pero quedaron fuera del alcance de este estudio por limitaciones de información disponible.

Los hallazgos evidencian alta eficiencia ejecutiva, alcanzando 100% de cumplimiento de metas. El programa de alimentación escolar benefició a 7.661 estudiantes en 2024, superando su meta en 53%. El transporte escolar atendió a 1.019 estudiantes, priorizando zonas rurales donde residen comunidades étnicas. Las inversiones en infraestructura mejoraron tres sedes rurales beneficiando a 336 estudiantes, mientras que la dotación pedagógica alcanzó a 4.327 estudiantes en nueve instituciones. Sin embargo, persisten restricciones estructurales. La deserción escolar aumento de 4,56% en 2022 a 7,02% en 2024, afectando principalmente zonas rurales. Solo el 18,2% de establecimientos alcanzan niveles superiores en pruebas Saber 11°, evidenciando brechas en calidad educativa.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La sostenibilidad fiscal de atención educativa a población víctima con enfoque étnico-territorial no depende únicamente de incrementar recursos disponibles, sino de fortalecer capacidades institucionales para optimizar la inversión ejecutada y diversificar fuentes de financiamiento. El sector educación presenta restricciones estructurales vinculadas a alta dependencia de transferencias del Sistema General de Participaciones, rigideces normativas en el uso de recursos, y limitaciones técnicas en formulación de proyectos que permitan acceder a fondos complementarios.

El enfoque diferencial étnico-territorial implica costos adicionales significativos que permanecen invisibilizados en análisis fiscales convencionales. Atender adecuadamente a comunidades indígenas y afrocolombianas víctimas exige implementar modelos educativos flexibles acordes con sistemas de conocimiento propio, garantizar participación de autoridades étnicas en decisiones pedagógicas, y desarrollar estrategias de permanencia culturalmente pertinentes. Estos elementos incrementan costos per cápita pero son indispensables para garantizar efectividad y respeto a derechos colectivos.

Los resultados del análisis de eficiencia revelan que las brechas en cobertura, permanencia y calidad educativa para población víctima no derivan exclusivamente de insuficiencia presupuestal, sino de inadecuada focalización de recursos existentes y debilidad en articulación intersectorial. Recursos de alimentación escolar no siempre llegan oportunamente a zonas rurales dispersas donde se concentra población víctima étnica, e inversiones en infraestructura no siempre consideran pertinencia cultural ni consultan previamente a comunidades beneficiarias.

La comparación entre vigencias 2020-2024 evidencia que incrementos nominales en presupuesto no se han traducido proporcionalmente en mejoras de indicadores. La deserción escolar de estudiantes víctimas se mantiene sistemáticamente por encima de población no víctima, indicando que programas de permanencia no compensan efectivamente las barreras específicas. Los resultados en pruebas estandarizadas muestran brechas persistentes que reflejan inadecuación de modelos pedagógicos y prácticas de enseñanza que no incorporan conocimientos ancestrales.

Acceder a recursos PDET del Sistema General de Regalías representa la alternativa con mayor potencial, pero requiere capacidades técnicas que actualmente muchas entidades territoriales no poseen. La cooperación internacional también constituye fuente significativa, pero

demanda capacidades institucionales especializadas y experiencia previa en gestión de fondos externos.

Los sistemas de información presentan limitaciones para hacer seguimiento riguroso a inversión destinada a población víctima. Aunque el SIMAT identifica estudiantes con esta condición, muchos programas complementarios no desagregan beneficiarios por condición de víctima ni pertenencia étnica, dificultando calcular inversión efectiva y generar evidencia para rendir cuentas.

Finalmente, garantizar el derecho a la educación de población víctima con enfoque diferencial étnico-territorial constituye un imperativo constitucional y ético que trasciende cálculos de eficiencia fiscal. Las comunidades indígenas y afrocolombianas han sido desproporcionadamente afectadas por el conflicto armado. La educación pertinente representa un instrumento fundamental de reparación simbólica, fortalecimiento identitario y construcción de paz territorial.

Recomendaciones

A partir de los hallazgos emergen lineamientos de política pública que pueden orientar mejoras en la eficiencia de la inversión educativa para población víctima con enfoque diferencial. Estos se organizan en tres ejes: fortalecimiento institucional, diversificación de fuentes de financiamiento, y mejora en focalización de la inversión.

El fortalecimiento institucional requiere vincular profesionales especializados en formulación de proyectos educativos bajo metodología de marco lógico, con experiencia en gestión de recursos del Sistema General de Regalías, cooperación internacional y enfoque diferencial étnico. Esta inversión puede financiarse con recursos de calidad del SGP o recursos PDET focalizados en desarrollo de capacidad técnica territorial.

Conviene identificar dos o tres proyectos prioritarios con enfoque diferencial: modelos educativos flexibles interculturales para estudiantes víctimas de comunidades étnicas, programas de apoyo psicosocial para niños con trauma derivado del conflicto, o fortalecimiento de escuelas comunitarias en territorios con población desplazada. Estos proyectos deben formularse participativamente con autoridades étnicas, docentes y familias para garantizar apropiación comunitaria real.

Los instrumentos de planeación sectorial requieren actualización para incorporar desagregación de población estudiantil víctima por pertenencia étnica, identificación de

necesidades educativas diferenciadas, y costeo específico de componentes del enfoque diferencial. Sin esta desagregación resulta difícil justificar técnicamente necesidades de recursos ante entidades nacionales o cooperantes internacionales.

Implementar esquemas de articulación entre recursos oficiales y procesos educativos comunitarios puede amplificar impacto de inversiones públicas limitadas. Esto incluye reconocimiento de sabedores ancestrales como docentes, uso de infraestructura comunitaria para actividades complementarias, o cofinanciación de programas de formación en oficios tradicionales. Estas experiencias deben desarrollarse con tiempos suficientes para concertación intercultural y respeto a protocolos de consulta previa.

Fortalecer sistemas de información educativa resulta fundamental para garantizar trazabilidad de inversión. Implementar módulos de reporte diferenciado en SIMAT y sistemas presupuestales que desagreguen beneficiarios por condición de víctima y pertenencia étnica permitiría seguimiento riguroso, identificación oportuna de desviaciones, y generación de evidencia para rendición de cuentas.

Gestionar asistencia técnica especializada del Ministerio de Educación Nacional, particularmente de direcciones de Cobertura y Equidad, Calidad, y Primera Infancia, puede apoyar formulación de estrategias territoriales sin generar costos adicionales. El Ministerio cuenta con equipos especializados y experiencia acumulada en territorios con problemáticas similares.

Fortalecer articulación intersectorial entre educación, salud, protección social y cultura permite ofrecer atención integral a niños y adolescentes víctimas. Muchas barreras de acceso y permanencia derivan de problemáticas que educación no puede resolver aisladamente: desnutrición, trauma psicosocial, violencias intrafamiliares. Crear mesas técnicas con protocolos claros, sistemas unificados de identificación de casos, y rutas de atención conjunta puede mejorar efectividad de inversiones sin incrementar recursos disponibles

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bonet-Morón, J. (2006). Inequidad espacial en la dotación educativa regional en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, 74, Banco de la República.

Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Ayala-García, J. (2018). *Geografía económica de los Andes Occidentales de Colombia*. Banco de la República.

Bonet-Morón, J., Ricciulli-Marín, D., Pérez-Valbuena, G. J., Galvis-Aponte, L. A., Haddad, E. A., Araújo, I. F., & Perobelli, F. S. (2020). *Impacto económico regional del Covid-19 en Colombia: un análisis insumo-producto*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional 288, Banco de la República.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. CNMH.

Congreso de la República de Colombia. (2001). *Ley 715 de 2001*. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4452>

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1448 de 2011*. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043>

Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia T-025 de 2004*. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2009a). *Auto 004 de 2009*. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2009b). *Auto 005 de 2009*. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm>

Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. Santillana-UNESCO.

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Sistema General de Participaciones*. <https://www.dnp.gov.co/>

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Sistema de Información Formulario Único Territorial - FUT*. <https://www.dnp.gov.co/>

Galvis, L. A. (2014). *Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: Los casos de la salud y la educación*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional 191, Banco de la República.

Garay Salamanca, L. J., Barberi Gómez, F., Ramírez Arcos, H. E., Suárez Pinzón, I., Gómez Castañeda, C., Rodríguez Corredor, J. D., & Sánchez Jabba, A. (2009). *La reparación: una oportunidad para establecer los cimientos de la paz*. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.

Ibáñez, A. M., & Moya, A. (2010). Vulnerability of victims of civil conflicts: Empirical evidence for the displaced population in Colombia. *World Development*, 38(4), 647-663. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.11.015>

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. (2024). *Resultados pruebas Saber*. <https://www.icfes.gov.co/>

Ministerio de Educación Nacional. (2017). *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026*. <http://www.plandecenal.edu.co/cms/>

Ministerio de Educación Nacional. (2020). *Sistema Educativo Colombiano*. <https://www.mineduccion.gov.co/>

Ministerio de Educación Nacional. (2022). *Lineamientos para la implementación del Sistema Educativo Indígena Propio SEIP*. <https://www.mineduccion.gov.co/>

Ministerio de Educación Nacional. (2024). *Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT*. <https://www.mineduccion.gov.co/>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). *Presupuesto General de la Nación*. <https://www.minhacienda.gov.co/>

Mokate, K. M. (2001). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir? Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>

Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Decreto 1075 de 2015*. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77913>

Registro Único de Víctimas. (2024). *Red Nacional de Información*. Unidad para las Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/>

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

Tedesco, J. C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

ANEXOS

Anexo A. Ejecución presupuestal del sector educación - Vigencia 2023

Ejecución de gastos del sector educación correspondiente a la vigencia fiscal 2023, desagregada por fuentes de financiamiento y rubros de inversión.

Fuente: Formulario Único Territorial (FUT) - Departamento Nacional de Planeación. Secretaría de Hacienda Municipal de Mocoa.

Anexo B. Ejecución presupuestal del sector educación - Vigencia 2024

Ejecución de gastos del sector educación correspondiente a la vigencia fiscal 2024, desagregada por fuentes de financiamiento y rubros de inversión.

Fuente: Formulario Único Territorial (FUT) - Departamento Nacional de Planeación. Secretaría de Hacienda Municipal de Mocoa.

Anexo C. Información del sector educación - Indicadores de gestión 2023-2024

Consolidado de indicadores de gestión del sector educación incluyendo matrícula, deserción, cobertura, resultados de calidad educativa y caracterización de población víctima atendida para las vigencias 2023 y 2024.

Fuente: Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) - Ministerio de Educación Nacional. Secretaría de Educación Municipal de Mocoa. Oficina de Control Interno Municipal.