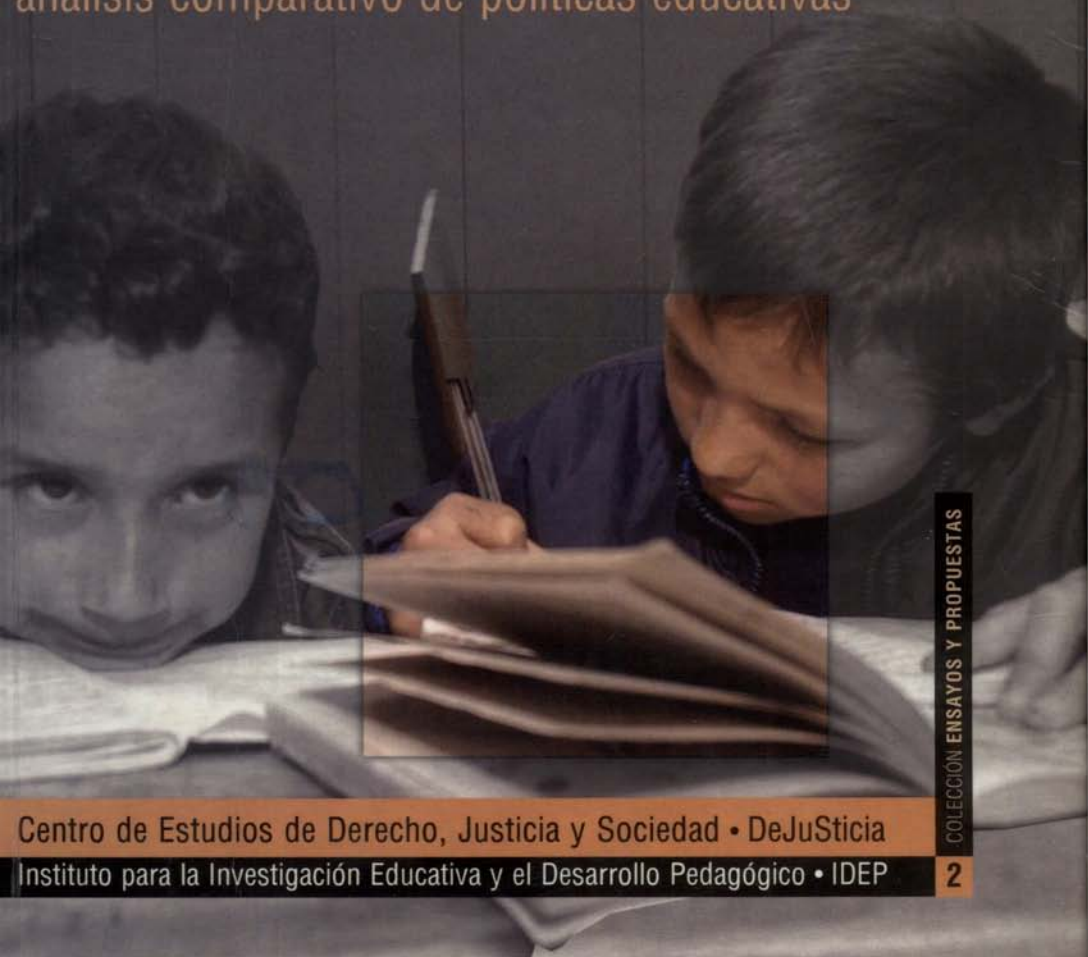




Seis ciudades, cuatro países, un derecho:

análisis comparativo de políticas educativas



COLECCIÓN ENSAYOS Y PROPUESTAS

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad • DeJuSticia
Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico • IDEP

2

**Seis ciudades, cuatro
países, un derecho:**

análisis comparativo de políticas educativas

Seis ciudades, cuatro países, un derecho:

análisis comparativo de políticas educativas

Luis Eduardo Pérez Murcia

Rodrigo Uprimny Yepes

Camilo Ernesto Castillo Sánchez

Clara Márquez Vásquez

Nathalia Carolina Sandoval Rojas

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad • DeJuSticia

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico • IDEP

COLECCIÓN ENSAYOS Y PROPUESTAS

2

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJuSticia
Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP

IDEP

Cecilia Rincón Berdugo, directora
María Cristina Martínez, subdirectora
Ana María González, Gabriel Hernán García, interventores académicos

Dirección de la investigación

Luis Eduardo Pérez Murcia, investigador Centro Derecho, Justicia y Sociedad
Rodrigo Uprimny Yepes, director Centro Derecho, Justicia y Sociedad

Investigadores

Camilo Ernesto Castillo Sánchez
Mauricio García
Clara Márquez Vásquez
César Rodríguez
Nathalia Carolina Sandoval Rojas

**Subdirectora administrativa
y de planeación**

Flor Elba Castro Martínez

ISBN 978-958-44-1163-1

Corrección

Emma Ariza

Preparación editorial

Marta Rojas

Diseño de colección

Martha Isabel Gómez

Fotografías de portada

Archivo *El Tiempo*

Impresión

Ediciones Antropos

Primera edición
Bogotá, D.C. mayo de 2007
© DeJuSticia, IDEP, 2007

Carrera 4A N° 67 -30
Teléfonos: 211 9617, 545 5908, 608 3605
Correo electrónico: info@dejusticia.org

Avenida Eldorado N° 66-63, piso 3
Teléfonos 324 1267, 324 1268
Correo electrónico: idep@.edu.co
www.idep.edu.co

Contenido

9	Presentación y agradecimientos	
17	Prólogo	
23	Introducción	
29	CAPÍTULO 1	
	Fortalecer el capital humano vs. garantizar el derecho a la educación: dos lógicas de diseño e implementación de políticas educativas	
	<i>Luis Eduardo Pérez Murcia</i>	
43	CAPÍTULO 2	
	Bogotá: el tránsito de una política con enfoque de derechos a la materialización del derecho a la educación	
	<i>Luis Eduardo Pérez Murcia</i>	
119	CAPÍTULO 3	
	Medellín: ciudad educadora y en progreso	
	<i>Clara Márquez Vásquez</i>	
153	CAPÍTULO 4	
	Cartagena: pasos lentos hacia el goce efectivo del derecho a la educación	
	<i>Camilo Ernesto Castillo Sánchez</i>	
185	CAPÍTULO 5	
	Buenos Aires: reconstrucción y consolidación de políticas educativas después de la crisis	
	<i>Nathalia Carolina Sandoval Rojas y Rodrigo Uprimny Yepes</i>	

233 CAPÍTULO 6
 São Paulo: cerrar las brechas para que el derecho
 a la educación sea sustantivo y eje de la igualdad
Camilo Ernesto Castillo Sánchez

259 CAPÍTULO 7
 Chile: entre el mercantilismo educativo
 y el derecho a la educación
Luis Eduardo Pérez Murcia

313 Conclusiones

Contenido

1	Presentación y agradecimientos
17	Prólogo
23	Introducción
29	CAPÍTULO 1
	Fortalecer el capital humano es garantizar el derecho a la educación: una lógica de dinero e implementación de políticas educativas <i>Luis Eduardo Pérez Murcia</i>
43	CAPÍTULO 2
	El derecho a la educación en un mundo de desigualdad e inmaterialidad: la educación <i>Luis Eduardo Pérez Murcia</i>
77	CAPÍTULO 3
	Modelos de calidad educativa y su progreso <i>Luis Eduardo Pérez Murcia</i>
103	CAPÍTULO 4
	Características de la educación del derecho a la educación <i>Camilo Ernesto Castillo Sánchez</i>
129	CAPÍTULO 5
	Políticas de investigación y consecución de políticas educativas: desafíos de la crisis <i>Camilo Ernesto Castillo Sánchez</i>

Presentación y agradecimientos

Los derechos sociales, como el derecho a la educación, han provocado una división profunda entre al menos dos visiones distintas sobre la democracia y sobre los derechos humanos. De un lado, encontramos las visiones liberales individualistas radicales, de autores como Von Hayek o Nozick, que son muy críticas de los derechos sociales y que defienden una versión minimalista de democracia. De otro lado, tenemos las concepciones cercanas al constitucionalismo social, propias del llamado Estado social de derecho, que, por el contrario, buscan amparar no sólo los derechos individuales clásicos, como la intimidad o la libertad de expresión, sino también los derechos sociales, como la educación o la salud, y que defienden entonces una visión más robusta y ampliada de democracia. Brevemente conviene recordar los elementos que oponen ambas concepciones.

Las visiones liberales individualistas, que a veces son calificadas de neoliberales o libertarias¹, consideran que los derechos sociales son un en-

¹ La calificación de libertario a autores como Nozick puede a veces suscitar polémicas, pues esa expresión remite también al pensamiento anarquista, que si bien comparte con estos autores liberales individualistas una profunda desconfianza hacia el Estado, tiene otros supuestos filosóficos y genera otras propuestas políticas. Así, el pensamiento anarquista clásico de autores como Proudhon, Bakunin o Kropotkin es tan crítico del Estado como del mercado y del capitalismo. Estos pensadores proponen entonces sustituir la dominación estatal por formas asociativas de producción, muy distantes del capitalismo y del mercado. En cambio, los “libertarios” neoliberales sustituyen la regulación estatal por el mercado libre. Por ello, los anarquistas clásicos eran en general anarco-socialistas, mientras que los neoliberales radicales son anarco-capitalistas. Con el fin de evitar equívocos, hemos

gaño y un camino al autoritarismo y a la ineficiencia económica. Por ejemplo, según la expresión de uno de sus representantes más conspicuos, los derechos sociales son un “espejismo”, que representa “el camino a la servidumbre” (Von Hayek, 1973, tomo II).

Estas corrientes limitan entonces los derechos humanos a los derechos civiles y políticos, y defienden una visión limitada de la democracia y del Estado de derecho, que se reduce a un régimen político capaz de proteger la llamada libertad “negativa” o puramente liberal de las personas, esto es, la posibilidad que éstas tienen de actuar sin interferencias ajenas, ya sea del Estado o de otros particulares. Además, estos pensadores consideran que la propiedad es un elemento decisivo para amparar esa libertad, en la medida en que ofrece al individuo una órbita reservada, en donde puede actuar de manera autónoma. Por ello concluyen que la función esencial del Estado es proteger y amparar esa libertad negativa, y su sustento esencial, que es la propiedad.

Estas perspectivas ven igualmente en el mercado el principio óptimo de regulación social, pues representa un orden espontáneo, que permite la maximización de la libertad personal, ya que todas las interacciones de mercado se hacen consensualmente, esto es, a partir del libre consentimiento de los involucrados. El Estado debe entonces amparar la libre iniciativa privada y proteger los contratos, a fin de permitir un armónico desenvolvimiento del mercado.

A partir de esos supuestos, estos autores consideran que la sociedad justa es aquella en donde el Estado protege esas interacciones de mercado, defendiendo a las personas contra la violencia, el robo y el fraude. Para Nozick (1988), por ejemplo, es justa una sociedad que respeta las reglas que rigen la apropiación de bienes y su transmisión, sin importar el resultado que estas transacciones puedan producir (pp. 174 y ss.). Por ello, estos autores consideran que toda política redistributiva es injusta y conduce a un Estado autoritario; es injusta pues implica que el Estado transfiere la riqueza y la propiedad de unas manos a otras, sin el consentimiento de los afectados, lo cual

preferido denominar a estos últimos autores “liberales individualistas”, en vez de calificarlos de “libertarios”.

viola la libertad individual. Y provoca un Estado autoritario, pues la única manera de lograr esa transferencia no consensual de propiedad es imponiéndola por la fuerza; el reforzamiento del poder estatal, en detrimento de la libertad individual, es entonces inevitable. Estos enfoques son radicalmente enemigos de los derechos sociales, pues los ven como los destructores del orden liberal. Por ejemplo, Von Hayek (1973) señala que “los derechos civiles y los nuevos derechos económicos y sociales no sólo no pueden ser realizados al mismo tiempo sino que son de hecho incompatibles; estos nuevos derechos no pueden ser aplicados sin destruir al mismo tiempo el orden liberal que persiguen los viejos derechos civiles” (tomo II, p. 103).

Las anteriores concepciones liberales individualistas son fuertemente contestadas por quienes promueven el Estado social de derecho y el constitucionalismo social. Estas visiones del constitucionalismo social consideran que la reducción de la libertad humana a la libertad negativa es cuestionable desde el punto de vista filosófico, al menos por dos razones complementarias, que han sido destacadas, de diversas maneras, por muchos autores².

De un lado, la concepción liberal radical es indiferente frente a las condiciones sociales que permiten realmente el goce de la libertad, pues es obvio que sin ciertos medios materiales resulta imposible ejercer ciertos derechos, aunque éstos se encuentren reconocidos por el ordenamiento, y ni los otros ni el Estado intenten obstaculizar mi comportamiento. Así, por utilizar un ejemplo trillado, a pesar de que el Estado no prohíba que las personas viajen al extranjero, es claro que quien carezca de los recursos económicos para sufragar el transporte, carece en la práctica de la libertad de entrar y salir del país. El reconocimiento formal de un derecho no es entonces suficiente, si la persona no tiene asegurados los medios materiales para su ejercicio.

De otro lado, estas perspectivas no han logrado justificar de manera consistente por qué es ético respetar la actual distribución de recursos y de propiedad. Así, autores como Nozick consideran que es justa toda aquella situación que sea resultado de comportamientos que hayan respetado las

² Véanse, por ejemplo, Van Parijs (1993, pp. 102 y ss. y 116 y ss.); Sen (2001, pp. 102 y ss.) y Cortés (2001, pp. 71 y ss.).

reglas de apropiación de las cosas y de circulación de la propiedad, por medio de intercambios libres. Sin embargo, estos autores no han logrado formular un principio de apropiación respetable. La regla más usada para justificar la propiedad inicial sobre bienes naturales es algo parecido a la figura de la ocupación del viejo derecho romano, según el cual tiene derecho a la cosa quien la ocupe por primera vez. Pero ese principio, si es aplicado rigurosamente, conduce a escándalos morales. Por ejemplo, supongamos que una persona ocupa la única fuente de agua que existe en un desierto. Conforme al principio de apropiación, tendríamos que concluir que esa persona puede legítimamente dejar morir de sed a todos los otros habitantes de esa región, o podría imponerles cualquier precio por un vaso de agua, conclusión que pocos estarían dispuestos a aceptar³. Precisamente para evitar esos “horrores morales”, incluso un liberal radical como Nozick acepta la llamada cláusula lockeana, según el cual, la adquisición originaria por ocupación no opera si la apropiación de un bien afecta negativamente derechos de terceros. En esos eventos, concluye Nozick (1988), para que la adquisición de un bien escaso sea posible, los afectados deben recibir una compensación adecuada (pp. 175 y ss.). De esa manera, el principio de apropiación mantiene cierta respetabilidad, al evitar consecuencias moralmente escandalosas como las hambrunas, pero a riesgo de minar sus propias bases pues, como lo destacan Sen (2001, p. 103) y Van Parijs (1993, p. 118), una vez que hemos admitido que la propiedad puede ser limitada para evitar injusticias sociales, entonces ya no es claro cuál es el límite que la propiedad y la libertad negativa representan para las políticas redistributivas.

La defensa a ultranza del Estado mínimo y del respeto radical a la propiedad es pues insostenible filosóficamente, pues implica la aceptación de situaciones que afectan gravemente la libertad real y la dignidad de las

³ Y esta situación no es hipotética. Sen (2001, 1999, pp. 199 y ss.) ha mostrado convincentemente que las hambrunas no derivan tanto de un problema de disponibilidad de alimentos sino de fallas en los sistemas de propiedad y titulación. La conclusión que se sigue es obvia: la prevención de las hambrunas requiere invadir los derechos de propiedad; y, por el contrario, una absolutización del derecho de propiedad supone una aceptación, en ciertos casos, de las hambrunas.

personas. Y es que, desde el punto de vista ético, no se necesita discutir mucho para concluir que sin la satisfacción de unos mínimos sociales a todas las personas, no sólo no logra protegerse la dignidad humana sino que incluso la libertad real de los individuos y la deliberación democrática colectiva se ven afectadas. En efecto, ¿quien puede razonablemente negar que la falta de alimentación, salud, vivienda o educación afecta la dignidad humana, y por ende disminuye la capacidad de las personas para ser libres y poder operar como ciudadanos autónomos? Esto lo entendieron, hace más de 200 años, autores tan diversos como Rousseau y Adam Smith. Así, el primero señaló en el Libro II, capítulo 11, del *Contrato Social* que el ejercicio de la libertad democrática supone un mínimo de igualdad fáctica, a fin de que “ningún ciudadano sea suficientemente opulento como para comprar a otro, ni ninguno tan pobre como para ser obligado a venderse”. Y, por su parte, Smith indicó, en el Libro V capítulo II de la *Riqueza de las Naciones*, que la satisfacción de ciertas necesidades era indispensable no sólo para asegurar la supervivencia física de las personas sino también para que éstas tuvieran la “capacidad de aparecer en público sin sonrojarse”. Esto muestra entonces que una democracia constitucional genuina supone el reconocimiento de al menos tres tipos de derechos constitucionales: unos derechos de defensa contra el Estado, a fin de amparar la autonomía de la persona y protegerla contra el gobierno arbitrario, que son los derechos liberales; unos derechos a la igual participación política o derechos de ciudadanía política, que tienen su expresión más clara en la universalidad del voto; y, finalmente, unas garantías materiales, que configuran una suerte de “ciudadanía social”, pues sólo con ellas existirán verdaderamente ciudadanos libres e iguales.

El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia) promueve, con base en estudios rigurosos, la formación de una ciudadanía sin exclusiones y la vigencia del Estado social de derecho, en especial en Colombia. Es pues natural que DeJuSticia adhiera a las concepciones que defienden la ciudadanía social y los derechos sociales y se oponga a las visiones minimalistas de la democracia y del Estado de derecho. Por ello, nuestro centro de estudios tiene como uno de sus ejes temáticos de trabajo la promoción y la defensa de los derechos sociales.

Una de las formas como DeJuSticia promueve estos derechos es buscando que exista un mayor diálogo entre la formulación de las políticas públicas y el respeto y garantía de los derechos sociales, a fin de que esos derechos no sean vistos como “variables externas” al análisis de las políticas económicas y de las estrategias de desarrollo, sino que sean incorporados como una dimensión interna de las mismas.

En ese contexto, era natural que DeJuSticia aceptara participar en la realización de la investigación promovida y financiada por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) del Distrito Capital de Bogotá, que buscaba analizar la política educativa de Bogotá con una perspectiva comparada y de derechos humanos, puesto que ese enfoque armonizaba con el esfuerzo de nuestro Centro de Estudios de poner en diálogo las políticas públicas con las exigencias normativas derivadas de los derechos sociales. Queremos pues agradecer al IDEP por haber promovido y financiado esa investigación, algunos de cuyos resultados están incorporados en este libro.

Este texto contó con la colaboración de varias personas, que no aparecen expresamente como autores de ninguno de los artículos del libro, pero que tuvieron una contribución importante al desarrollo exitoso del trabajo. De un lado, los socios e investigadores de DeJuSticia Mauricio García y César Rodríguez participaron permanentemente en la investigación y en la discusión de los distintos textos. Queremos pues agradecerles su invaluable participación. Queremos también agradecer a Ana María González, quien fue la interventora del IDEP en este proyecto, pero quien no se limitó a ejercer formalmente esas funciones, sino que prácticamente fue partícipe integral de la investigación. Sus sugerencias y análisis enriquecieron muchos de nuestros planteamientos. Finalmente, queremos agradecer a Vernor Muñoz Villalobos, actual relator especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, quien leyó y discutió con algunos de nosotros los resultados de la investigación y generosamente aceptó prologar el libro.

Finalmente, queremos destacar que, como cualquier lector atento podrá fácilmente comprobarlo, el enfoque teórico y normativo de esta investigación debe mucho a los trabajos de la anterior relatora especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, la profesora Katarina

Tomasevski, quien desarrolló un marco analítico para valorar el respeto o no de este derecho por los Estados. Ese enfoque, llamado de las cuatro A, y que es explicado en varios apartes de este libro, es un instrumento poderoso para valorar las políticas educativas desde una perspectiva de derechos humanos. Mientras realizábamos la versión final del libro, recibimos la triste noticia de que la profesora Katarina, a quien varios de nosotros habíamos tenido la fortuna de conocer personalmente, había fallecido. Queremos pues dedicar esta investigación y este libro a la memoria de Katarina y de sus esfuerzos por poner su energía y su rigor académico a la lucha por los derechos humanos en general y por el derecho a la educación en particular.

Bogotá, 8 de mayo de 2007

Rodrigo Uprimny

Director del Centro de Estudios

de Derecho Justicia y Sociedad (DeJuSticia)

Referencias bibliográficas

- Cortés Rodas, Francisco (2001). El proyecto político democrático y la cuestión de los derechos humanos sociales. En: Manuel Alberto Alonso y Jorge Giraldo Ramírez. *Ciudadanía y derechos humanos sociales*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Nozick, Robert (1988). *Anarquía, Estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, Amartya (1999). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.
- _____ (2001). Propiedad y hambre. En: *Precedente. Anuario Jurídico*. Cali: Icesi.
- Van Parijs, Philippe (1993). *¿Qué es una sociedad justa?* Barcelona: Ariel.
- Von Hayek, Friedrich (1973). *Law, legislation and liberty*. London: Routledge and Kegan Paul

Prólogo

Uno de los ejes centrales de las luchas a favor de los derechos humanos ha sido la exigencia de políticas públicas coherentes, suficientes y eficientes para la protección plena de la dignidad de todas las personas y para la satisfacción de sus necesidades básicas.

En el caso de la educación, la exigencia de esas políticas públicas ha tenido que acompañarse de una clarificación conceptual, ya que en innumerables círculos sociales y políticos, la educación no se considera ni se ha querido considerar como un derecho humano.

La obra que ha escrito este grupo de jóvenes intelectuales latinoamericanos(as) tiene muchos y variados méritos. Sin embargo, lo que resulta más felizmente notable es que escudriña en la realidad de cinco ciudades y un país de la región, intentando analizar la correspondencia de las políticas educativas con las obligaciones estatales.

Gran cantidad de referentes teóricos y empíricos hacen de esta compilación un instrumento de obligada consulta. No obstante, más allá del valor documental del libro, en él también nos encontramos con un espacio pocas veces presente en los textos de derechos humanos: la ciudad, ese centro de convergencia de identidades que tantas veces obviamos y que otras negamos.

Bogotá, Medellín, Cartagena, Buenos Aires y São Paulo son actrices centrales en esta historia, aunque Chile aparezca con excepcional presencia.

Este libro presenta un enfoque innovador, no sólo porque se ofrecen análisis situacionales del derecho a la educación en cada una de las ciudades, sino también porque dicho análisis visibiliza las responsabilidades locales, y por lo tanto ciudadanas, en torno a los derechos humanos.

El trabajo de los autores y las autoras se ha construido con base en el conocido esquema de las “cuatro A” (accesibilidad, asequibilidad, adap-

tabilidad y aceptabilidad), que se deriva del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La riqueza documental de la obra permite contrastar, a la luz de ese esquema teórico, las características del avance y la profundidad de los retos que enfrenta el derecho a la educación en esas ciudades latinoamericanas.

La construcción de una sociedad basada en los derechos humanos requiere el descubrimiento de nuevas relaciones que nos permitan re-imaginar un nuevo mundo, que no esté definido por la fuerza, la supresión, la deshumanización y la inequidad. Otro mundo que acepte la diversidad como una expresión del espíritu humano y no como una negación de las posibilidades universales.

Camilo Ernesto Castillo apuesta a esa expresión cuando presenta a Cartagena como ciudad educadora. Su texto da cuenta de los procesos sociales e institucionales que buscan la recuperación y el mantenimiento de los centros educativos, y analiza las asimetrías entre las zonas centrales de la urbe y las zonas aledañas, que corresponden a la clásica exclusión que sufren las regiones rurales respecto de las urbanas.

Sabemos que la educación va más allá del acceso a la escolarización formal y abarca tanto el derecho a una calidad específica de educación como el amplio rango de experiencias de vida y procesos de aprendizaje que permiten a las personas, individual y colectivamente, desarrollar sus personalidades, talentos y habilidades, y vivir una vida completa y satisfecha en la sociedad. Así, el título de ciudad educadora, no sólo se deriva de la cantidad de escuelas funcionales, sino fundamentalmente de la dinámica social y cultural en que se inscriben los procesos de aprendizaje que viven todas y cada una de las personas que habitan en la ciudad.

Las desigualdades e inequidades entre la población corresponden y se reflejan con especial dramatismo en la esfera educativa. Esas desigualdades quebrantan las oportunidades y niegan los derechos humanos. Por este motivo, el aporte de Luis Eduardo Pérez Murcia resulta oportuno, pues concentra el análisis de las políticas educativas del Plan Sectorial de Educación 2004-2008 de Bogotá en el contexto de las amenazas al desarrollo humano. Cuando Pérez Murcia se refiere al desarrollo, implícitamente señala

la existencia de un modelo global con el que se pretende reducir los diversos fenómenos sociales y culturales, como la educación, a cuestiones de eficiencia mercantil y de crecimiento económico.

Hemos señalado profusamente que en ese modelo la educación se subordina al mercado de trabajo y condiciona el aprendizaje a las relaciones sociales que se necesitan para el funcionamiento y la expansión de las estructuras socioeconómicas prevalecientes, valga decir, de la globalización. El rol uniformador que impone la globalización se autopropone como un mecanismo selectivo que relega a las personas a un papel reproductor cada vez más alejado de las oportunidades educativas.

En la práctica, ese tipo de exclusión se manifiesta en la ausencia de centros educativos para adultos y adultas, personas con discapacidades, indígenas y comunidades discriminadas, así como en la falta de políticas públicas orientadas a satisfacer sus necesidades y en la limitación de los recursos financieros para garantizar el derecho a la educación de todas las personas.

Si la globalización busca la maximización de las oportunidades comerciales y tecnológicas al menor costo posible, es de esperar que esa lógica se traslade a los ámbitos sociales y culturales, promoviendo la falsa idea de que la educación es un factor para el mercado y, como medio de socialización, busca prioritariamente formar individuos que respondan a ese fin, desde la más temprana edad.

Rodrigo Uprimny Yepes y Nathalia Sandoval Rojas analizan los lineamientos de la política educativa de Buenos Aires, en el escenario posterior a la crisis. Se trata de un texto particular, no sólo porque el caso argentino siempre es interesante, sino además porque presenta a la educación como base de la recuperación nacional, y también ciudadana, o tal como indica la ley federal argentina: “en cuanto bien social y responsabilidad común”.

La vinculación de la ley con las demandas de la solidaridad social no es un asunto nuevo y ciertamente existen toneladas de retórica que sólo han servido para hacer más perversa la desigualdad y la exclusión. No obstante, en este caso, Uprimny y Sandoval dan cuenta de las reformas bonaerenses de mayor impacto, como los procesos de descentralización y democratización y la transformación curricular, que parecen vivirse como verdaderas oportunidades en la construcción de la autonomía ciudadana.

El capítulo preparado por Camilo Castillo esta vez referido a São Paulo, centra la discusión de las políticas públicas con el referente temático del principio de igualdad. El autor considera los procesos de reforma agraria, urbana y educativa del Brasil, que han conducido a una experiencia de descentralización también presente en otros países latinoamericanos. Sin embargo, ese proceso no ha llevado a una lucha sostenida contra la inequidad, en virtud de la falta de infraestructura educativa y de oportunidades para un alto número de personas.

El caso de Chile es observado por Luis Eduardo Pérez Murcia, quien destaca las amenazas de los procesos de mercantilización y el mandato estatal de mejorar la calidad y la equidad de la educación pública. Los argumentos del autor confirman la urgencia de evitar que la educación marche al ritmo de las necesidades de los empleadores y, por lo tanto, obligan a trascender el pensamiento disgregador que coloca a la educación como un servicio esencialmente disciplinario, compartimentizador y utilitarista.

Clara Márquez escribe sobre Medellín. Las posibilidades y realidades de esta otra ciudad educadora, marcada injustamente por un estigma de violencia e incertidumbre. La hermosa Medellín brilla aquí con el rescate del espacio público y se presenta como generadora de posibilidades de participación y, por lo tanto, constructora de ciudadanía. Las reflexiones de Clara nos llevan indefectiblemente a la pregunta crucial de la deontología educativa: ¿educar para qué?

Ya Freire había apuntado que la educación, en cuanto práctica gnoseológica, no efectúa por sí sola la transformación del mundo, aunque es necesaria para ella. Esta premisa asume el principio de la complejidad, pues conecta la práctica educativa con la transformación vital que incumbe a todas las personas y a todos los procesos. Por eso concordaremos con estos autores en que la educación del siglo XXI no reconoce poderes superiores, sino tan sólo sensibilidades diferentes. Debemos decir entonces que todos y todas somos sujetos de aprendizaje permanente, tanto docentes como estudiantes, padres y madres. La experiencia educativa se completa en la medida en que además toca las necesidades comunitarias y se proyecta hacia todas partes, pero especialmente hacia adentro de uno mismo.

Después de todo, las personas aprendientes tendremos que imaginar ese nuevo espacio ciudadano, a partir de la apropiación de nuestros retos y, especialmente, de la ruptura creativa de las estructuras patriarcales, para construir una cultura de derechos humanos. Nada es ajeno a este proceso, pues el contenido se nutre de la forma en que se aprende. Consecuentemente, aprender a vivir juntos, en un entorno en el que sea posible resolver los problemas y los conflictos de manera no violenta, es quizás la más urgente premisa metodológica, la más notable ambición de conocimiento y la principal garantía que los Estados deben cumplir.

Ciertamente, la vida es aprendizaje. Pero sólo el ser humano está obligado a aprender a aprender. Y la educación es un derecho que nos pone en situación de asumir este reto. Esas son las responsabilidades humanas: la conciencia de los derechos de todas las personas

Vernor Muñoz

Relator Especial de las Naciones Unidas
para el Derecho a la Educación

Introducción

Con todo y que las políticas educativas constituyen un área de interés permanente en la investigación social, sólo a partir de los años noventa se han multiplicado los estudios relativos a las problemáticas del sector educativo y a la definición de estrategias de política pública para responder a las mismas.

Parte de este impulso especial a las investigaciones en educación se ha dado como resultado de los compromisos adquiridos por el Estado con el principio de educación para todos, formulado en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia) en 1990 y renovado como uno de los objetivos principales del Foro Mundial sobre la Educación, efectuado en Dakar en abril de 2000. Uno de los elementos de mayor importancia del Foro fue la insistencia en que los Estados reconocieran que la educación es un derecho humano que tiene un impacto directo en la negación o realización de los demás derechos humanos, en el desarrollo de las capacidades para llevar una vida digna y libre de privaciones y en el reconocimiento de todos y todas como sujetos de derechos con capacidad de aportar al desarrollo de una sociedad. Tanto en Jomtien como en Dakar, si bien se precisó la importancia de la educación para aportar al desarrollo y al crecimiento social y económico, se hizo especial énfasis en la necesidad de que los Estados, conforme prescriben las normas internacionales de derechos humanos, adopten medidas para asegurar la plena efectividad del derecho a la educación.

Como resultado del Foro Mundial se establecieron seis objetivos que los Estados y, en general, la sociedad como una gran comunidad educativa deben alcanzar a más tardar en 2015: 1) extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para las niñas y los niños más vulnerables y desfavorecidos; 2) velar por que antes

del año 2015 todos los niños y las niñas, y sobre todo los que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen; 3) velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos alfabetizados se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa; 4) aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente; 5) suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a los jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento; y 6) mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales (Unesco, 2002, p. 6).

De forma paralela con estos desarrollos internacionales en la identificación de las problemáticas educativas y la definición de estrategias para resolverlas, a nivel regional se realizaron importantes avances en esta dirección. Especial referencia merecen las investigaciones llevadas a cabo por la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (Preal), en las que se han analizado las deficiencias de los sistemas educativos de la región. Entre las principales recomendaciones derivadas de las investigaciones de Preal se pueden citar las siguientes: 1) la necesidad de establecer estándares para el sistema educativo y desarrollar mecanismos para monitorear y vigilar de manera permanente su cumplimiento; 2) fortalecer los procesos de descentralización de las políticas educativas, asegurando que las escuelas y las comunidades dispongan de los recursos para realizar tanto una mayor gestión educativa como un permanente control social de la misma; 3) impulsar estrategias orientadas al fortalecimiento de la profesión docente, en cuanto al reconocimiento de su labor, la garantía de una remuneración justa y el acceso a programas de formación

y capacitación, a fin de afianzar los vínculos entre la comunidad y los docentes, y motivar la responsabilidad de estos últimos con los primeros; y 4) disponer de mayores recursos públicos para asegurar las inversiones que demanda el sistema educativo.

Al tiempo con el desarrollo de informes regionales, Preal impulsó alianzas con organizaciones públicas y privadas en los diferentes países de la región, a fin de monitorear los avances o retrocesos del sistema educativo. En Colombia, en asocio con la Fundación Corona y Corpoeducación se preparó en 2003 el documento *Entre el avance y el retroceso. Informe de Progreso Educativo de Colombia*, en el que se realizó un balance de las principales problemáticas que afectan a la educación en el país.

El informe centró su análisis en los problemas asociados a la falta de universalización de la educación básica, las altas tasas de deserción escolar con ocasión de la ausencia de políticas que promuevan la permanencia en el sistema educativo, en especial de la población más pobre, en la que los niños, niñas y jóvenes tienen que abandonar la escuela para insertarse de manera precaria en el mercado laboral; la baja calidad de la educación, a la par de las grandes brechas existentes entre la educación que se imparte en los colegios privados de primer nivel y los colegios públicos y privados de sectores pobres. Entre sus desalentadoras conclusiones sobre la educación en el país cabe mencionar las siguientes: el 8% de la población colombiana (3,5 millones de personas) es analfabeta, y en la zona rural 18 de cada 100 personas no han recibido ningún tipo de educación. Sólo el 33% de los niños y las niñas que entran a básica primaria logran graduarse como bachilleres, y gastan, en promedio, 12 o 13 años para cursar 11 grados. Los niños y jóvenes de las familias más pobres y de las zonas rurales tienen menos posibilidades de acceder a la escuela y de concluir exitosamente sus estudios (Preal, Fundación Corona y Corpoeducación, 2003, p. 6).

A nivel nacional, diferentes instancias han desarrollado una serie de investigaciones que a partir del diagnóstico de las problemáticas educativas, tanto en lo pedagógico como en la prestación misma de los servicios educativos, han propiciado un espacio permanente para el debate de políticas públicas educativas. Entre otros, cabe destacar los trabajos adelantados por el Grupo de Desarrollo Humano del Departamento Nacional de

Planeación, las investigaciones realizadas por la Universidad Pedagógica y el Proyecto Educación Compromiso de Todos, del que participa la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Antonio Restrepo Barco, la Fundación Corona, Corpoeducación, Unicef y Corporación Región, que han venido desarrollando análisis sobre las políticas educativas y publicado investigaciones en la materia.

En el marco de estos estudios se destaca la investigación “Situación de la educación básica, media y superior en Colombia”, en la que se ofrece un panorama general sobre los principales obstáculos y deficiencias de la política educativa y se presentan los indicadores más relevantes en materia de cobertura, permanencia, calidad, eficiencia del sistema educativo y financiación del sector. Todo ello en estrecha relación con las directrices de política establecidas en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) y el Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001).

Pese a la multiplicidad de investigaciones en que se analizan las políticas educativas y a la gran cantidad de diagnósticos en la materia, es evidente la ausencia de estudios que aborden una comparación sistemática de los modelos educativos nacionales e internacionales desde la perspectiva del derecho a la educación. En general, los múltiples estudios derivan en recomendaciones presupuestales, reorganización del sistema educativo y el desarrollo de reformas al modelo pedagógico, evaluativo y de asignación de recursos, sin que se valore su impacto en la realización del derecho a la educación.

En la perspectiva de aportar a la superación de este vacío, y con fundamento en el contenido del derecho a la educación, este estudio pretende analizar el nivel de correspondencia entre el diseño y la implementación de las políticas educativas en cinco ciudades (Bogotá, Medellín, Cartagena, Buenos Aires y São Paulo) y un país (Chile) de América Latina y las obligaciones internacionales y constitucionales de los diferentes Estados frente al derecho a la educación.

Cabe aclarar que a pesar de que la investigación dedica especial atención al estudio de la política educativa de Bogotá y que el análisis de las distintas ciudades y de Chile trata de identificar buenas prácticas que puedan ser implementadas en esta urbe, se espera que las buenas y malas prácticas de las políticas educativas identificadas contribuyan al diseño, implementación,

monitoreo y evaluación de políticas educativas que mejoren el nivel de realización del derecho a la educación en Colombia y América Latina.

El análisis de las políticas educativas se concentra en dos aspectos:

① estudiar el nivel de correspondencia entre la política educativa propuesta en cada ciudad (el diseño de la política previsto en planes de desarrollo educativo y planes sectoriales de educación) y las obligaciones nacionales e internacionales del Estado frente al derecho a la educación; en este primer tipo de análisis se evidencian obligaciones del Estado que no han sido consideradas en la planeación de la política educativa; ② describir en qué medida los planes de desarrollo educativo se han concretado en acciones que permitan que las ciudades ingresen en una senda que facilite el ejercicio del derecho a la educación. De este análisis, y a partir de los resultados parciales observados en cada ciudad y el país analizado, se ponen de presente los principales vacíos en la implementación de las políticas educativas para garantizar el derecho a la educación.

Es pertinente aclarar que no se trata de evaluar en qué proporción las políticas educativas de las ciudades impactan el ejercicio del derecho a la educación sino de establecer en qué medida las políticas diseñadas y en ejecución ponen a las ciudades en una ruta para su realización. Es claro que evaluar el impacto de las políticas educativas sobre este derecho es un ejercicio que requiere analizar las tendencias de la educación en el largo plazo. Dicho tipo de evaluación desborda los objetivos del presente estudio, entre otros aspectos, por la falta de estadísticas que den cuenta del nivel de realización del derecho a la educación en las diferentes experiencias nacionales e internacionales analizadas. En sentido similar, es oportuno aclarar que la investigación, aunque considera fundamental la incorporación de aspectos pedagógicos para el desarrollo de la política educativa, no incluye una reflexión sistemática sobre la materia. Pese a ello, algunas referencias a este tópico son abordadas cuando se analizan problemáticas relacionadas con los docentes, los currículos y las políticas de calidad.

El estudio comprende siete ensayos: el primero expone el marco conceptual a partir del cual se realiza el análisis de las políticas educativas de las tres experiencias nacionales y las tres internacionales estudiadas; los ensayos restantes se ocupan del análisis de las políticas educativas en Bogotá,

Medellín, Cartagena, Buenos Aires, São Paulo y Chile. El estudio cierra con una sección de conclusiones donde se establecen las principales lecciones de las experiencias nacionales e internacionales para diseñar e implementar políticas educativas que impacten positivamente sobre la realización del derecho a la educación en Bogotá.

Finalmente, es importante destacar que a pesar de que cada capítulo tiene la firma de su respectivo autor, los mismos recogen los aportes de las discusiones y debates del grupo de investigación y de los profesionales del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) a cargo del seguimiento académico del proyecto. A todos y todas gracias por la mutua retroalimentación.

Referencias bibliográficas

- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Fundación Corona y Corpoeducación (2003). *Entre el avance y el retroceso. Informe de progreso educativo en Colombia*. Bogotá.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) (2002). *EFA Global Monitoring Report, 2002. Education for All: Is the world on track?* París.

1

**Fortalecer el capital humano
vs. garantizar el derecho a la educación:
dos lógicas de diseño e implementación
de políticas educativas**

Luis Eduardo Pérez Murcia

Introducción

Este ensayo sostiene la tesis de que las políticas educativas centradas en el enfoque de capital humano presentan serias inconsistencias para promover el respeto y pleno ejercicio del derecho a la educación. En su lugar, se argumenta, el contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado representan el más eficiente marco conceptual para promover la plena efectividad del derecho a la educación de todos y todas.

La primera parte del ensayo señala algunas de las inconsistencias observables entre las políticas educativas diseñadas desde la teoría del capital humano y la teoría del derecho internacional de los derechos humanos aplicable al derecho a la educación. La segunda parte expone brevemente los componentes del derecho a la educación y las principales obligaciones que le asisten al Estado en la materia. Esta segunda parte sirve de marco para evaluar el alcance de las políticas educativas de las diferentes ciudades consideradas en el estudio para promover la plena garantía del derecho a la educación.

Capital humano y derecho a la educación

Tradicionalmente, tanto en el contexto nacional como en el latinoamericano, las políticas educativas se diseñan e implementan sin considerar plenamente las obligaciones estatales frente al derecho a la educación, derivadas del conjunto de normas que integran el derecho internacional de los derechos humanos, las constitucionales nacionales y las leyes locales. Una revisión de los discursos educativos de la región y de los planes de desarrollo educativo en particular permite evidenciar que las políticas educativas han invisibilizado la riqueza conceptual y operativa del derecho a la educación y, en su lugar, han puesto en primer plano el concepto de capital humano.

Las políticas educativas que se formulan rara vez mencionan como objetivo fundamental garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación de todos y todas sin discriminación alguna. En su lugar, aparece como objetivo supremo el fortalecimiento del capital humano. Lo anterior no representa un simple cambio de lenguaje sino una diferencia de perspectiva sobre lo que las políticas educativas deben garantizar; en consecuencia, en vez de formular planes para promover el ejercicio del derecho a la educación, se promueven planes que satisfagan las necesidades básicas de aprendizaje *para que las personas adquieran las capacidades necesarias para desempeñarse en el mundo del trabajo.*

Al mismo tiempo, en lugar de la relación garantía del derecho a la educación, mayores posibilidades de realizar los demás derechos humanos y la construcción de una sociedad más justa, donde las personas aprendan a reconocerse como sujetos de derechos y reconozcan en sus pares titulares de los mismos, las políticas educativas tienden a concentrarse en la relación a mayor nivel de acumulación de capital humano, mayor nivel de crecimiento económico. Al respecto, el profesor Amartya Sen (1998, p. 71), Premio Nobel de Economía 1998, ha señalado que los teóricos del capital humano han olvidado que la única capacidad que se debe fortalecer en los seres humanos no es la productiva. Los seres humanos tienen un sin límite de capacidades que requieren ser fortalecidas para que libremente puedan alcanzar lo que consideran valioso; la capacidad productiva es solamente una de dichas capacidades y no necesariamente la más importante.

Por otra parte, la concepción de capital humano encarna principios que pueden derivar en múltiples formas de discriminación, en la medida en que el concepto mismo de capital supone que las inversiones deben realizarse en los sujetos y grupos poblacionales que presenten la mayor tasa de retorno. Dicha situación podría llevar a la idea de que las inversiones en educación de ciertos grupos poblacionales, entre ellos las personas con discapacidad, son ineficientes desde el punto de vista económico, dado que, en principio, podrían derivar en una menor tasa de retorno¹.

¹ Una reflexión en este sentido puede consultarse en Tomasevski (2004, p. 209).

En el mismo sentido, se podrían plantear serias discriminaciones en contra de las mujeres, en especial las de algunas zonas rurales, pues existe la percepción, por parte de algunos padres y madres de familia, de que la inversión en educación de la mujer no es rentable, ya que al casarse y abandonar la familia, no compensa la inversión o no la retribuye al seno de la misma. Al respecto, es válido señalar que la inversión en la educación de las mujeres se justifica, más que por preocupaciones de orden económico, por la capacidad que éstas adquieren para reconocerse como titulares de los mismos derechos que los hombres, porque la educación aumenta la probabilidad de que construyan con autonomía su propio proyecto de vida, propicia una mayor participación crítica en los procesos democráticos y en las decisiones que las afectan y, entre otros aspectos, porque las mujeres que acceden a la educación adquieren mayores posibilidades de incidir positivamente en la preservación de la salud, el cuidado nutricional y la promoción de la educación de los niños y las niñas.

Si bien en el diseño e implementación de una política educativa centrada en el fortalecimiento del capital humano es poco probable que se encuentren cláusulas que lleven a la discriminación de, por ejemplo, las personas con discapacidad y las mujeres, tiende a desconocerse la obligación del Estado de implementar acciones afirmativas para asegurar la igualdad de oportunidades. En general, estas políticas consagran cláusulas en que se señala la igualdad en el acceso de todos y todas sin que se adopten las medidas especiales para asegurar la igualdad real. En contraste, para las políticas educativas diseñadas e implementadas desde la perspectiva del derecho a la educación, la igualdad formal no basta, sino que, independiente de que la inversión sea rentable, establece medidas concretas con fin de asegurar el derecho al trato preferente para los grupos discriminados. En síntesis, mientras para una política educativa fundamentada en el concepto de capital humano las inversiones en las personas con discapacidad podrían no justificarse por su supuesta baja tasa de retorno, la planeación educativa desde la perspectiva de los derechos humanos pone de presente, y en primer lugar, el reconocimiento del derecho al trato preferente de estos grupos vulnerables y exige políticas que corrijan tal discriminación.

Finalmente, la aproximación desde la teoría del capital humano deriva en que la educación se comprenda más como una mercancía que

como un derecho. En consecuencia, los niños y las niñas, en lugar de ser considerados como sujetos titulares de derechos, son asumidos como consumidores de bienes y servicios escolares. Es evidente que los niños y las niñas cuyos padres no tienen capacidad de pago enfrentan mayor riesgo de quedar por fuera del sistema educativo. De manera similar, este enfoque tiende a considerar a los docentes como insumo para la producción de niños y niñas educados, perspectiva que, como es evidente, desdibuja el papel del docente en la formación de sujetos autónomos, titulares de derechos y, en general, en la construcción de una sociedad más justa y democrática.

Contenido del derecho a la educación y obligaciones del Estado

El contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado, base para la comparación de las ciudades, se derivan de las normas del derecho internacional de los derechos humanos ratificadas por los diferentes Estados a los que pertenecen las ciudades en estudio. A fin de precisar el contenido del derecho a la educación, el marco normativo se interpreta con arreglo a las Observaciones Generales 11 y 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativas a la formulación de planes para la enseñanza primaria y la presentación de los elementos fundamentales del derecho a la educación, respectivamente. Además, son de especial consideración las observaciones de la profesora Katarina Tomasevski, relatora especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación 1998-2004.

En primer lugar, la profesora Tomasevski ha identificado la existencia de por lo menos tres dimensiones del derecho a la educación: la dimensión del derecho a la educación propiamente dicha, que se deriva de las normas constitucionales, locales e internacionales; la dimensión de los derechos humanos en la educación, referida al ejercicio de todos los derechos humanos en el proceso educativo; y la dimensión de los derechos humanos por la educación, que se relaciona con el principio multiplicador que se le reconoce a la educación como punto de partida para la realización de otros derechos humanos. En rigor, la realización del derecho a la educación contribuye al ejercicio de otros derechos humanos, como la alimentación adecuada, la salud y el empleo, por lo que su negación implica un alto riesgo de vulneración de los derechos mencionados.

Paralelamente con estas tres dimensiones del derecho a la educación y con arreglo a lo dispuesto en la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales antes referenciada, la profesora Tomasevski propuso un sistema de obligaciones que se conoce como el sistema de las 4 A: el derecho a la disponibilidad de educación que deriva en la obligación de asequibilidad, el derecho de acceso al sistema educativo que genera la obligación de accesibilidad, el derecho a una educación aceptable con la correspondiente obligación de aceptabilidad, y el derecho de permanecer en el sistema educativo con su correspondiente obligación de *adaptabilidad* (Tomasevski, 2001, pp. 8-12).

Conforme establece la profesora Tomasevski, la asequibilidad es la primera obligación del Estado, en tanto de ella se deriva el deber de asegurar que exista una adecuada oferta educativa. Por esta última se entiende aquella que garantiza la disponibilidad de establecimientos educativos al alcance de todos y todas, con especial énfasis en las zonas rurales; apropiadas condiciones de infraestructura escolar en lo que se refiere a las condiciones físicas, de seguridad ambiental y de disponibilidad de servicios públicos; disponibilidad de docentes bien remunerados y con adecuada preparación ética y pedagógica para impartir la enseñanza; disponibilidad de materiales de enseñanza, con especial atención en los apoyos especializados requeridos para impartir la educación a las personas con discapacidad; y oferta de cupos educativos equivalente al nivel de demanda².

En cuanto corresponde a la accesibilidad, ésta comprende tres dimensiones: la no discriminación, la accesibilidad material y la accesibilidad geográfica (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999b, párrafo 6). La no discriminación, en la medida en que representa uno de los principios primordiales de los derechos humanos aplicable en toda situación y en todo contexto, es una obligación de carácter inmediato, por lo que los Estados no pueden presentar ninguna excusa para su plena aplicación. En el contexto de la educación, la no discriminación deriva en el deber del Estado de asegurar que la educación sea accesible a todos y todas sin discrimi-

² Véase, entre otros documentos, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999a, párrafo 51).

minación alguna, y en la obligación especial de asegurar el derecho al trato preferente para los sujetos y grupos poblacionales tradicionalmente excluidos del sistema educativo. Por lo mismo, la escuela está llamada a ser un espacio donde se combatan las prácticas discriminatorias y se imparta, desde la teoría y la práctica, el pleno respeto al derecho a la igualdad, que es inherente a todos los seres humanos (Management Sciences for Development Colombia, 2005, p. 5).

En cuanto a la accesibilidad material, la escuela debe ser accesible desde los puntos de vista geográfico, con particular énfasis en las zonas rurales, y físico para todos los grupos poblacionales, en especial para las personas con discapacidad. En lo que respecta a la accesibilidad económica, esta garantía varía en función del nivel educativo. Para la educación primaria, la disposición contempla de manera expresa la *gratuidad*, en tanto que para la educación media se dispone que deberá estar al alcance de todos por, entre otros medios, la aplicación progresiva de su gratuidad. De acuerdo con la profesora Tomasevski, el concepto de gratuidad no puede ser reducido a la exención de cobros de matrícula y derechos académicos sino que se debe emprender una estrategia que garantice a todos los niños y las niñas, por lo menos en educación primaria, la disponibilidad de materiales de estudio, uniformes, transporte y alimentación escolar.

En referencia a la obligación de aceptabilidad, ésta puede ser entendida como el deber del Estado de "(...) garantizar que todas las escuelas se ajusten a unos criterios mínimos de enseñanza y a que la calidad de la educación sea aceptable para los padres y para los niños y las niñas" (Defensoría del Pueblo, 2004, p. 37). Además, en este ámbito se encuentra el deber de que existan garantías de una educación que respete y promueva los derechos humanos de los niños y las niñas conforme con los principios y objetivos de la educación consagrados en la Convención de los Derechos del Niño, entre otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Acorde con esta disposición, una educación aceptable debe garantizar la erradicación de toda forma de castigo que atente contra los derechos humanos de los niños y las niñas, en especial contra la vida y la integridad personal; la erradicación de toda forma de discriminación en el ámbito de la escuela; y la adopción de medidas que promuevan los derechos humanos, con énfasis en el derecho a la igualdad, de los grupos discriminados. Por lo mismo,

es preciso que los Estados aseguren que los mecanismos dispuestos por las escuelas para mantener el orden y la disciplina escolar sean plenamente coherentes con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho al debido proceso y, en general, que aseguren el respeto, la protección y la promoción de todos los derechos humanos en la escuela (Management Sciences for Development Colombia, 2005, p. 6).

Por último, el derecho a permanecer en el sistema educativo y la obligación de adaptabilidad comporta la obligación del Estado de garantizar que la educación se adapte a las necesidades de los niños, las niñas y la sociedad en general, a fin de que los niños y las niñas puedan permanecer en el sistema educativo. En consecuencia, corresponde al Estado desarrollar mecanismos orientados a evitar la deserción escolar y, en los casos en que sea necesario, implementar incentivos para asegurar la permanencia de la población más pobre, entre ellos, los niños y las niñas que trabajan. Adicionalmente, el pleno cumplimiento de la obligación de adaptabilidad exige del Estado asegurar la eliminación de todas las formas de discriminación que puedan atentar contra la permanencia de los niños y las niñas en la escuela. A propósito de esta temática, la Observación General 5 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1995, párrafo 35) ha instado a los Estados para que adelanten medidas efectivas que aseguren la adaptabilidad de la escuela y el sistema educativo en su conjunto a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas con discapacidad.

Finalmente, y en la perspectiva de concretar las obligaciones del Estado correspondientes a cada uno de los componentes del derecho explicados con anterioridad, se presenta a continuación un cuadro que sintetiza las obligaciones básicas de los Estados frente al derecho a la educación, derivadas de normas internacionales de derechos humanos. Es preciso indicar que estas normas tienen un carácter vinculante para las diferentes ciudades, en la medida en que sus respectivos Estados han ratificado los diversos instrumentos internacionales de las que ellas derivan³.

³ Un análisis detallado de las obligaciones del Estado frente al derecho a la educación y una clasificación más detallada de las mismas puede consultarse en Defensoría del Pueblo (2004, p. 6).

DERECHO A LA DISPONIBILIDAD DE ENSEÑANZA - OBLIGACIÓN DE ASEQUIBILIDAD

1. Asegurar la disponibilidad de escuelas de enseñanza primaria a disposición de todos los niños y niñas en todo el territorio. En especial, asegurar la existencia de escuelas primarias al alcance de las comunidades rurales dispersas.
2. Asegurar el número de cupos equivalentes al número de niños y niñas en edad de enseñanza primaria.
3. Asegurar adecuadas condiciones de infraestructura física y ambiental de las instituciones educativas y los centros de enseñanza.
4. Asegurar la disponibilidad de docentes y la existencia de programas de instrucción académica y formación para los mismos.
5. Establecer programas de enseñanza diferenciada para las personas con discapacidad, a fin de proporcionarles una especial instrucción y formación; asegurar la disponibilidad de los equipos y materiales de apoyo necesarios para que las personas con discapacidad puedan alcanzar el mismo nivel de educación que las demás personas en las escuelas especializadas y ordinarias; y disponer de docentes especializados en la enseñanza de este grupo poblacional.
6. Proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza.
7. Respetar el derecho de los grupos étnicos a crear sus propias instituciones y medios de educación y disponer de programas de formación de etnoeducadores.
8. Respetar la disponibilidad de educación, absteniéndose de cerrar centros educativos.

DERECHO DE ACCESO A LA ENSEÑANZA – OBLIGACIÓN DE ACCESIBILIDAD

1. Velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna y adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar que los niños y las niñas se vean protegidos contra toda forma de discriminación.
2. Proporcionar educación básica, pública, obligatoria y gratuita para todos los niños y las niñas, y asegurar el acceso a la educación primaria a toda la población.
3. Asegurar accesibilidad económica a la enseñanza básica, mediante la aplicación inmediata de su gratuidad, y asegurar la accesibilidad física y geográfica.
4. Adoptar un plan de acción para garantizar la aplicación del principio de enseñanza obligatoria y gratuita para todas las personas.
5. Implantar un sistema adecuado de becas para las poblaciones más vulnerables.
6. Adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la educación.
7. Asegurar el acceso a la educación de las personas con discapacidad o con capacidades excepcionales.
8. Garantizar a los grupos étnicos la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles.
9. Asegurar a todos los niños y las niñas que hayan sido liberados del trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional.

DERECHO A UNA EDUCACIÓN ACEPTABLE – OBLIGACIÓN DE ACEPTABILIDAD

1. Establecer y garantizar que se cumplan normas mínimas de enseñanza en las escuelas públicas y privadas, y ejercer la inspección y vigilancia del sistema educativo en todo el territorio y en todos los niveles educativos con el fin de velar por su calidad.
2. Velar por que los planes de estudio, en todos los niveles del sistema educativo, estén orientados al cumplimiento de los objetivos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la constitución política, y establecer y mantener un sistema transparente y eficaz de seguimiento para comprobar si la educación se orienta por los objetivos consagrados en estas normas.
3. Establecer y mantener un sistema transparente y eficaz de seguimiento para comprobar si la educación cumple las normas mínimas de enseñanza dispuestas por el Estado.
4. Vigilar y garantizar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana.
5. Velar por que el principio de libertad no genere desigualdades en la calidad de la educación que reciben los grupos poblacionales más vulnerables.
6. Mejorar de manera continua la capacidad intelectual del cuerpo docente.
7. Respetar la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos.
8. Velar por que el cuerpo docente esté capacitado para educar a niños y niñas con discapacidad en escuelas ordinarias y en escuelas especializadas.
9. Asegurar que la educación que se imparta a las comunidades con tradiciones lingüísticas propias sea bilingüe; respetar la propia vida cultural, la práctica de su religión y el empleo del propio idioma de los grupos étnicos; y adoptar medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable para los grupos étnicos, y de buena calidad para todas las personas.

DERECHO A PERMANECER EN EL SISTEMA EDUCATIVO – OBLIGACIÓN DE ADAPTABILIDAD

1. Asegurar la permanencia de los niños y las niñas en la educación pública, básica, obligatoria y gratuita.
2. Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.
3. Asegurar que en los centros educativos públicos y privados se imparta la enseñanza que mejor se adapte a los niños y las niñas.
4. Prohibir y eliminar toda forma de discriminación que atente contra la permanencia de los niños y las niñas en el sistema escolar, asegurar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana, la igualdad de trato y el libre desarrollo de la personalidad, y asegurar el debido proceso en la imposición de sanciones.
5. Asegurar la permanencia de los niños y las niñas con discapacidad.
6. Asegurar la permanencia de los niños y las niñas trabajadoras en el sistema educativo.

Referencias bibliográficas

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1995). *Observación General 5 relativa a los derechos de las personas con discapacidad*. 11º período de sesiones, 1994. Documento E/1995/22.
- _____ (1999a). *Los derechos económicos, sociales y culturales*. Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. Documento ONU E/CN.4/1999/49.
- _____ (1999b). *Observación General 13 relativa al derecho a la educación (art. 13)*. 21º período de sesiones, 1999. Documento. E/C.12/1999/10.
- Defensoría del Pueblo (2004). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá.
- Management Sciences for Development Colombia (2005). Programa de Derechos Humanos. Derecho a la educación: contenido esencial, conductas vulneratorias y mecanismos de protección. Documento elaborado por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá. Mimeo.
- Pérez Murcia, Luis Eduardo (2003). Seguimiento y evaluación de políticas públicas en perspectiva de derechos humanos: la experiencia de la Defensoría del Pueblo de Colombia. En *El Enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). *Informe Mundial de Desarrollo Humano 2000. Los derechos humanos y el desarrollo humano*. Nueva York.
- Tomasevski, Katarina (2001). Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. *Right to Education Primers*, 3. Gothenburg.
- _____ (2004). *El asalto a la educación*. Colección libros de encuentro. Barcelona: Intermón-Oxfam.
- Sen, Amartya (1998). "Capital humano y capacidad humana". En *Cuadernos de Economía* No. 29. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

2

**Bogotá: el tránsito de una política
con enfoque de derechos
a la materialización del derecho a la educación**

Luis Eduardo Pérez Murcia

Este estudio se concentra en analizar en qué medida las políticas educativas trazadas en el Plan Sectorial de Educación 2004-2008, “Bogotá: una gran escuela para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor”, son plenamente coherentes con los contenidos básicos del derecho a la educación protegidos en la Constitución Política y las normas internacionales de derechos humanos. A partir de dicho análisis se presentarán los aspectos más problemáticos del diseño de las políticas educativas vigentes para garantizar el derecho a la educación básica y media, y, de forma paralela, se mencionarán algunos logros y vacíos detectados en la fase de implementación de las mismas.

El estudio se encuentra organizado en seis secciones: la primera expone algunos antecedentes de las políticas educativas nacionales y locales que sirven de contexto a la actual política educativa de Bogotá; las secciones 2 a 5 se concentran en analizar las políticas educativas para cada componente del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad; finalmente, la sección 6 presenta un cuadro donde se sintetizan los principales retos de las políticas educativas de la ciudad para garantizar el derecho a la educación.

Antecedentes y contexto

Tradicionalmente, las políticas educativas del orden local guardan estrecha relación con las del orden nacional. De hecho, las secretarías departamentales y municipales de educación tienen la competencia de poner en marcha los lineamientos generales propuestos por el Ministerio de Educación Nacional. A este esquema le asisten por lo menos dos dificultades: la primera se refiere al hecho de que, en muchas ocasiones, el universo de

la política educativa se limita a la implementación de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación. Muy pocas secretarías departamentales y municipales de educación adoptan estrategias que complementen los mínimos establecidos por el Ministerio, lo que deriva en que problemáticas del sector educativo en el orden local no reciban atención desde el ámbito de la política pública.

La segunda dificultad surge cuando los procesos de diseño e implementación de la política educativa del nivel nacional son insuficientes para garantizar los mínimos protegidos en la Constitución Política y los instrumentos internacionales de derechos humanos. En esta situación, la garantía del derecho a la educación enfrenta serias restricciones, en la medida en que las secretarías de educación terminan implementando políticas insuficientes, e incluso incoherentes, para promover el pleno ejercicio del derecho a la educación en el orden territorial.

Como evidencia de esta problemática resulta pertinente mencionar que los últimos cuatro planes nacionales de desarrollo educativo han estado estructurados sobre los mismos lineamientos de política: aumentar cobertura, mejorar la calidad y mejorar la eficiencia del sector. Una lectura de estos cuatro planes —el “Plan de apertura educativa” (Presidente César Gaviria), el “Salto educativo” (Presidente Ernesto Samper), “Educación, cultura y formación para el trabajo” (Presidente Andrés Pastrana) y la “Revolución educativa” (Presidente Álvaro Uribe)— permite constatar que las orientaciones de las políticas educativas han sido siempre las mismas; lo que ha variado son las estrategias de cada gobierno para aumentar la cobertura, las concepciones de la calidad y los programas para mejorarla, y los mecanismos para hacer más eficiente el sector.

En lo que respecta a la cobertura, las estadísticas muestran que aunque a partir de los años noventa se han experimentado importantes avances, especialmente en educación secundaria, el país no ha alcanzado la meta de universalización de la educación básica y media. De acuerdo con las cifras presentadas en el diagnóstico de la “Revolución educativa”, en 2002 existía un déficit de más de 1,8 millones de cupos escolares. Para atender dicha problemática, el Gobierno Nacional estableció la meta de elevar la cobertura de la educación preescolar, básica y media de 82% a 92%, a través de la

creación de 1,5 millones de cupos escolares, mediante la implementación combinada de cuatro estrategias: 1) la continuación y el fortalecimiento del proceso de reorganización del sistema educativo; 2) la creación de nuevos cupos escolares; 3) el fortalecimiento de la escuela rural; 4) el desarrollo de proyectos para atender a la población desplazada, a los grupos étnicos y a la población con discapacidad.

En materia de calidad no se han presentado avances significativos en la última década. Como evidencia se pueden citar los deficientes resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas SABER de lenguaje y matemáticas realizadas para los grados 3º, 5º, 7º y 9º. Dichos resultados permitieron evidenciar, entre otros aspectos, que el 15% de los estudiantes de primaria y el 14% de los de básica secundaria evaluados no logran ni siquiera la comprensión literal de los textos, el 17% de los estudiantes de primaria y el 25% de los de básica secundaria no son capaces de abordar problemas matemáticos sencillos, sumado a que, en este último nivel, sólo tres de cada cien alcanzaron los resultados esperados.

Como agravante de lo anterior, Colombia ocupó los últimos lugares en las pruebas internacionales que miden la calidad de la educación. En rigor, el país se situó en el lugar 40 entre 41 países en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias, llevado a cabo a principios de los noventa, y quedó clasificado en el grupo de países de resultados medios en las pruebas realizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación en 1997.

Como respuesta a las problemáticas asociadas a la baja calidad de la educación, conforme los resultados obtenidos en las pruebas nacionales e internacionales, la "Revolución educativa" planteó siete mecanismos para propiciar que los niños y las niñas accedieran a una educación pertinente y de calidad en los diferentes niveles de conocimiento: 1) la definición de estándares de calidad, 2) la evaluación de competencias básicas para los estudiantes, 3) la evaluación de desempeño para los docentes e instituciones educativas, 4) la sistematización de aprendizajes de experiencias exitosas, 5) el desarrollo de medidas para hacer pertinente la educación, 6) el avance en procesos de conectividad e informática y 7) el impulso de la televisión y la radio educativa.

A pesar de la importancia de los programas establecidos, llama la atención que el grueso de la política de calidad se reduce a la evaluación. Si bien la evaluación contribuye a detectar las fallas y permite disponer de información valiosa para adoptar estrategias para mejorar la calidad de la educación, también es cierto que por sí sola no mejora los niveles de competencia de los estudiantes. También llama la atención la ausencia de políticas orientadas a garantizar una educación que, conforme con las normas de derechos humanos, pueda ser considerada aceptable. Entre otros aspectos, una política para mejorar la calidad de la educación debe considerar estrategias dirigidas a fortalecer los procesos de enseñanza-aprendizaje en el aula, mejorar las condiciones de aprendizaje de los niños y las niñas, asegurar la disponibilidad de programas de formación para los docentes, y promover una cultura de respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos en el ámbito educativo.

Frente a la problemática de la falta de eficiencia del sistema educativo, cabe señalar que son notables las dificultades en el proceso de descentralización de la política educativa, en particular en lo relativo a la distribución de competencias, la asignación de recursos y el seguimiento a los resultados de la política. Para atender dichas problemáticas, el Gobierno Nacional impulsó la asignación de recursos en función de la población escolar y no en función del tamaño de la planta docente. Al mismo tiempo, promovió el desarrollo de tres mecanismos orientados a mejorar la productividad, la eficiencia y la transparencia del sector: 1) la modernización institucional del Ministerio de Educación Nacional, 2) la modernización de las entidades departamentales y municipales, y 3) el desarrollo del sistema de información del sector educativo.

Paralelo al desarrollo de la política nacional, las administraciones de los ex alcaldes Antanas Mockus y Enrique Peñalosa concentraron la política educativa de la ciudad en la ampliación de cobertura, el mejoramiento de la calidad y la eficiencia del sistema educativo. En el ámbito de la cobertura, y con el objetivo de garantizar el ciclo completo de educación desde preescolar hasta educación media y hacer más eficiente el uso de los recursos, dieron especial impulso a la racionalización del sector educativo. Dicha racionalización implicó en muchos casos la fusión de instituciones

escolares, la ampliación del número de estudiantes por aula y por docente, y el traslado de maestros y maestras. Todas estas medidas se implementaron en un marco caracterizado por múltiples confrontaciones entre los diferentes actores del sistema educativo: por una parte, los docentes rechazaron el incremento de la jornada de trabajo y la ampliación de la relación alumno-docente; por otra, algunas organizaciones de padres y madres de familia protestaron por considerar que la fusión y eventual cierre de algunas sedes implicaba un aumento de la distancia casa-escuela.

Sobre la ampliación de la relación alumno-docente, muchas opiniones han coincidido en que puede afectar la calidad de la educación en la medida en que la relación tiempo-estudiante es menor, lo que limita el acompañamiento y la atención “personalizada” de los estudiantes. Pese a las críticas, las cuales merecen un estudio cuidadoso a la luz de su impacto sobre la calidad de la educación, esta estrategia permitió a la ciudad ampliar la cobertura neta en los niveles de primaria y secundaria. Puntualmente, las tasas de netas de cobertura primaria y secundaria pasaron de 82% y 74,6%, respectivamente, en 1998, a 83,7% y 81% en 2003¹. Complementariamente, la política de cobertura se sustentó en la estrategia de contratación de cupos con establecimientos educativos privados de alto nivel académico y la concesión de colegios con entidades sin ánimo de lucro.

En materia de calidad es posible afirmar que la ciudad ha experimentado importantes logros en la implementación de procesos de evaluación de competencias. Pese a ello, ha faltado complementar dichas estrategias con programas orientados a mejorar las condiciones de aprendizaje en la escuela, particularmente en lo pedagógico, y a combatir los factores asocia-

¹ La tasa neta de cobertura se calcula como la relación entre la población de cierto grupo de edad matriculada en un determinado nivel y el total de la población del mismo grupo de edad. Ejemplo: tasa neta de cobertura primaria = alumnos matriculados entre 7 y 11 años/población entre 7 y 11 años x 100. La tasa bruta se calcula como la relación entre la población matriculada en un determinado nivel y el total de la población en edad de cursar el nivel. Ejemplo: tasa bruta de matrícula primaria = alumnos matriculados/población entre 7 y 11 años x 100. Las cifras son tomadas de Secretaría de Educación Distrital (2005a, p. 24).

dos al bajo rendimiento escolar de los niños y las niñas. El resultado promedio para las pruebas estandarizadas de competencias básicas en Bogotá para el año 2003 fue de 107 puntos para las áreas de ciencias, lenguaje y matemáticas, muy por debajo de 306, que representa el puntaje máximo de la prueba.

En general, es posible concluir que las políticas de la ciudad han estado muy acordes con los lineamientos prescritos en los planes nacionales de desarrollo. Infortunadamente, en ninguno de los dos casos se dispone de información cualitativa y cuantitativa que permita valorar en qué medida la implementación de dichas políticas derivó en un mayor nivel de satisfacción del derecho a la educación. Aunque es evidente que muchos niños y niñas ingresaron al sistema educativo, y que esto los puso en la senda para el ejercicio del derecho a la educación, también lo es que persisten problemas en la ciudad que resultan contrarios al pleno ejercicio del derecho a la educación de todos y todas. Entre ellos, revisten particular preocupación el cobro de derechos académicos y de matrícula en la educación primaria, la falta de acceso de los grupos poblacionales más vulnerables, en especial de los niños y las niñas con discapacidad, la deserción escolar, la falta de pertinencia de algunos programas educativos y la persistencia de las marcadas diferencias en el logro educativo que obtienen los estudiantes de colegios públicos y los de colegios privados de alto nivel académico, principalmente los colegios internacionales. Como se sabe, dichas diferencias tienden a reforzar las contradicciones de clase, generan barreras en los más pobres para el acceso a la educación superior y obstaculizan uno de los objetivos constitucionales de la educación: la eliminación de las desigualdades sociales.

Además de los problemas señalados, es oportuno citar los vacíos de la política educativa evidenciados por la profesora Tomasevski en el informe oficial sobre Colombia presentado a la Comisión de Derechos Humanos en 2004, con ocasión de su visita al país en octubre de 2003. La entonces Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación señaló que Colombia carece de una estrategia educativa basada en los derechos humanos, por lo que recomendó, entre otras medidas:

- Diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
- Asegurar la gratuidad y universalidad de la educación básica.

- Incrementar en 30% la asignación presupuestal para educación.
- Definir el perfil de la exclusión en educación, a través de un sistema de información que valore los diferentes tipos de discriminación.
- Determinar los costos educativos que asumen las familias.
- Demarcar el alcance de los sistemas de educación pública y privada y su impacto sobre el ejercicio del derecho a la educación.
- Proteger los derechos humanos de los educadores y adoptar medidas encaminadas a la aclaración de los asesinatos del personal docente.
- Asegurar la enseñanza, el aprendizaje y la defensa de los derechos humanos en la escuela.
- Asegurar una educación adaptada a las necesidades de los distintos sujetos y grupos poblacionales, con especial referencia a los grupos étnicos, las personas con discapacidad y con talentos excepcionales.
- Adoptar medidas que hagan efectiva la eliminación de toda forma de discriminación de sujetos y grupos poblacionales vulnerables, entre los que destacó a las niñas embarazadas y a los niños y niñas víctimas del conflicto armado interno (Comisión de Derechos Humanos, 2004a).

Pese a que tradicionalmente las políticas educativas nacionales y locales no siguen una perspectiva de derechos, la actual administración de Bogotá ha hecho un esfuerzo por fundamentar el diseño de las políticas educativas de la ciudad en torno al marco de obligaciones constitucionales e internacionales del Estado. A propósito, un análisis del Plan Sectorial de Educación de Bogotá, “Bogotá: una gran escuela”, permite evidenciar un cambio de 180 grados frente a lo que ha sido el diseño de las políticas educativas en el orden nacional y local por lo menos en los últimos 15 años.

Mientras las políticas educativas del orden nacional y las del orden distrital de los últimos períodos concentraron su atención en el discurso de la productividad y la competitividad por la vía de la acumulación del mal denominado “capital humano”, “Bogotá: una gran escuela” se centró en reconocer que la educación es un derecho humano. En contraste con la “Revolución educativa”, el Plan Sectorial de Educación de Bogotá (en adelante PSE) sustentó el diseño de la política sobre el reconocimiento de que la educación es un derecho humano de carácter fundamental para los niños y las niñas. Dicho reconocimiento implica admitir que la educación es va-

liosa en sí misma y que independientemente de que aporte al desarrollo económico de la ciudad y del país, es un requisito mínimo para que las personas se reconozcan como sujetos de derechos y reconozcan a sus pares como tales. La educación, además de hacer a las personas más productivas, contribuye a la formación de sujetos autónomos, libres y con capacidad de valorar y elegir lo que libremente desean hacer como proyecto de vida.

En la misma dirección, la política educativa de la ciudad ha sido diseñada tomando como referencia el contenido del derecho a la educación y, en consecuencia, ha dispuesto estrategias que tienen como objetivo último:

(...) desarrollar una política educativa que responda a los retos de una Bogotá moderna, humana e incluyente, que se proponga la vigencia plena del derecho a la educación y el fortalecimiento de la educación pública, que cualifique y mejore la calidad de la educación, que construya y fortalezca múltiples redes de tejido social solidario, que contribuya a la consolidación de una democracia basada en el reconocimiento de la diversidad, que genere dinámicas sociales incluyentes, y que contribuya a la reducción de la pobreza y a una mayor equidad social. (Secretaría de Educación Distrital, 2005a, p. 38)

En un plano más concreto, el Plan Sectorial de Educación se ha propuesto avanzar en la universalización de la educación básica y ampliar la cobertura de la educación media y superior; promover la educación gratuita para los sectores más pobres como estrategia para garantizar su permanencia en el sistema educativo y para disminuir la carga presupuestal que impone la inversión en educación para los sectores más pobres; y desarrollar procesos de inclusión al sistema educativo de grupos poblacionales marginados, como la población campesina y proveniente de zonas rurales, las personas con discapacidad y con talentos excepcionales, los niños y las niñas desplazadas, desmovilizadas y reinsertadas, y, con especial énfasis, los niños, las niñas y las jóvenes trabajadoras.

Como se anticipó, el reconocimiento de la educación como derecho humano marca una diferencia sustantiva frente a los enfoques dominantes en las políticas educativas centrados en las teorías del capital humano y sus aportes al crecimiento económico. Aunque resulta deseable que la educación contribuya al desarrollo y al crecimiento económico, lo cual debe ser más un resultado que un objetivo mismo de la política, *lo esencial* es que toda

política educativa contribuya a crear las condiciones necesarias para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación a todas las personas. Un cambio de orientación de esta naturaleza no sólo implica un cambio de discurso, *de la educación como mercancía a la educación como derecho*, sino que entraña una práctica de política educativa distinta. Para ilustrar, una política pública educativa construida desde el derecho a la educación supone, en lugar de ampliar cobertura aumentando la participación del sector privado, la adopción de medidas inmediatas para fortalecer la educación pública y para cumplir con la obligación de educación primaria gratuita dispuesta en todas las normas internacionales de derechos humanos referidas al derecho a la educación (Pérez Murcia, en prensa).

Es preciso advertir que la existencia de planes de desarrollo educativo con acento progresista, como en efecto puede considerarse el actual Plan Sectorial de Educación de Bogotá, demanda un mayor esfuerzo de veeduría y control social. Puntualmente, es necesario que tanto la sociedad en general como las agencias evaluadoras de políticas educativas en particular dispongan de mecanismos de seguimiento y evaluación basados en los principios de los derechos humanos y las obligaciones del Estado. Sólo con instrumentos de esta naturaleza es posible evidenciar si la ciudad avanza hacia la materialización del derecho a la educación. Por ello, es preciso reconocer que planear las políticas educativas desde la perspectiva del derecho a la educación, aunque es un gran paso, representa solo el primero de muchos para garantizar las obligaciones de respeto, protección y realización del derecho a la educación que le asisten al Estado en su conjunto y a la administración distrital en particular.

En lo que sigue de este capítulo se exponen las políticas dispuestas para cada componente del derecho a la educación y se analiza la coherencia de las mismas frente a las obligaciones del Estado. A la par se presentan algunos vacíos de las políticas y se emiten algunas recomendaciones.

Disponibilidad de educación

En esta sección se analiza la coherencia de la política educativa con las obligaciones del Estado referidas a la disponibilidad de enseñanza. La misma concentra la atención en tres aspectos fundamentales para garantizar la

obligación de asequibilidad: 1) la disponibilidad de programas para mejorar la infraestructura educativa existente, crear una nueva en las zonas de mayor déficit y dotar a los establecimientos educativos del mobiliario necesario; 2) la disponibilidad de un plan para generar nuevos cupos educativos que atiendan la demanda insatisfecha; y 3) la existencia de programas de vinculación de nuevos docentes conforme la ampliación de nuevos cupos escolares.

Infraestructura y dotación escolar

Conforme establecen las normas internacionales de derechos humanos, una primera obligación del Estado en el ámbito del derecho a la educación es invertir en el desarrollo de una infraestructura educativa y garantizar que ésta sea adecuada desde el punto de vista físico y cultural. La misma debe disponer de servicios públicos domiciliarios completos y estar libre de amenazas ambientales como agentes contaminantes, inundaciones o deslizamientos de tierra (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999a, párrafo 6).

En primer lugar, es importante señalar que la temática de la infraestructura educativa es uno de los aspectos que tradicionalmente han recibido mayor atención en las políticas educativas de Bogotá. Desde las administraciones de los alcaldes Mockus y Peñalosa, la ciudad ha invertido importantes recursos en la construcción de nuevos establecimientos educativos y en el mejoramiento de los existentes. Evidencia de esto es que, en el período 1998-2003, el Distrito invirtió en el desarrollo de nueva planta física más de 280 mil millones de pesos, en tanto que en mejoramiento invirtió cerca de 134 mil millones (Secretaría de Educación Distrital, 2005a).

A pesar de que este problema ha recibido especial prioridad, el 87% de los establecimientos educativos de Bogotá son privados; por cada colegio oficial existen cerca de siete privados. Al respecto, cabe advertir que aunque el total de establecimientos privados es mayor que el total de establecimientos públicos, la cobertura de estos últimos, como se analizará en la sección 3, es mayor: 58,2% vs. 41,8%². Esto se explica en parte por el ta-

² Cálculos realizados con base en la información reportada por la Secretaría de Educación Distrital (2006).

maño de las escuelas públicas: una sola escuela pública puede tener una capacidad de cupos mayor que la de 10 escuelas privadas. Con todo, la escasez relativa de establecimientos públicos evidencia la incapacidad de la ciudad para garantizar la cobertura del 100% en el nivel de primaria y para avanzar en la cobertura de los niveles de secundaria y media.

Sumado a lo anterior, la infraestructura educativa de Bogotá presenta un marcado deterioro en algunas sedes. Esto se explica, en primer lugar, por la antigüedad de los edificios que oscila entre 30 y 40 años, y, en segundo término, por la falta de una política permanente para el mantenimiento de la infraestructura. En los últimos años, los medios de comunicación han evidenciado el deterioro de la infraestructura de las escuelas en Bogotá, al límite que muchas no disponen de techos y paredes construidas con materiales seguros desde el punto de vista arquitectónico. Según el diagnóstico de sedes educativas realizado por el Distrito en 2003, se estima que de un total de 706 sedes valoradas, el 19% presentaba una infraestructura en estado crítico, el 40% se encontraba en estado aceptable, el 31% en buen estado y sólo el 10% en estado óptimo. Como agravante de la situación, de un total de 2.614 edificaciones educativas evaluadas en Bogotá, el 30% presentaban vulnerabilidad sísmica (Secretaría de Educación Distrital, 2005a, p. 30).

Aceptando que “el reconocimiento pleno del derecho a la educación implica para la sociedad y para el Estado la obligación de garantizar un espacio escolar que asegure e incentive la permanencia en el sistema educativo a las niñas, niños y jóvenes en condiciones dignas, que coadyuven a la calidad del sistema educativo” (SED, 2005a, p. 56), la Secretaría de Educación del Distrito (SED) ha propuesto un programa para la construcción, ampliación, mejoramiento y reforzamiento estructural de los establecimientos educativos de la ciudad al que se destinarán más de \$840 mil millones³. Dicho programa contempla tres proyectos a ejecutarse en el período 2004-2008 (SED, 2005a, p. 56-58):

³ Mientras para los proyectos uno y dos se han programado más de \$840 mil millones a ejecutarse en el período 2004-2008, el proyecto tres no aparece en la programación presupuestal. Véase SED (2005a, Anexo, Programa 6).

- Proyecto de construcción y dotación de 38 nuevos colegios. Para su desarrollo se busca convocar a entidades sin ánimo de lucro para que en convenio o en asoció con el Distrito participen de la financiación, construcción y operación de los nuevos colegios. La iniciativa pretende que el Distrito suministre el lote y que las entidades del sector privado sin ánimo de lucro construyan, doten el establecimiento educativo y, una vez cumplidos los requisitos, lo administren. El Distrito amortizará el costo de la construcción y dotación en un tiempo predefinido y pagará a la entidad privada la operación del colegio por cada estudiante matriculado. Finalizada la amortización, el colegio pasará a propiedad del Distrito bajo la administración de la SED.
- Proyecto de mejoramiento integral de la infraestructura y la prevención de riesgos en las instituciones educativas distritales. Con este proyecto se busca atender las necesidades de mejoramiento de infraestructura en 600 de las 706 plantas físicas de los colegios distritales diagnosticados para poner a la ciudad al día en lo que se refiere al cumplimiento de normas de sismorresistencia y reforzamiento estructural.
- Proyecto de equipamiento y dotación escolar. Éste pretende, además de actualizar el equipamiento y mobiliario de los establecimientos educativos de la ciudad, dotar de computadoras a más de 100 aulas de informática y de los materiales necesarios a laboratorios de física, química y biología⁴.

Aunque el PSE dispone de proyectos y recursos importantes a fin de asegurar la disponibilidad de infraestructura y dotarla de manera adecua-

⁴ Entre los principales resultados alcanzados por este programa en el período 2004-2005 se pueden citar los siguientes: construcción de tres nuevos colegios e inicio de la construcción de otros tres, inicio de la construcción y adecuación de 243 aulas prefabricadas y 27 baterías sanitarias en nueve lotes de diferentes localidades de la ciudad, realización de obras de urbanismo, acueducto, alcantarillado y zonas de recreación en ocho colegios en concesión y dotación de 18 de éstos; dotación y renovación de 262 aulas con mobiliario, adquisición de 2.800 pupitres para el nivel de básica primaria y 8.786 para estudiantes de educación secundaria y media, y entrega de 50 tableros y 60 mesas de profesores. Información más detallada sobre los logros alcanzados y los niveles de ejecución presupuestal puede consultarse en SED (2005b, pp. 23-25).

da, hay que señalar dos aspectos que demandan especial atención y que no están contemplados en las estrategias previstas. En primer lugar, se trata de la ausencia de medidas para combatir los agentes contaminantes que afectan el desarrollo regular de las clases en algunos establecimientos educativos de localidades como Usme y Ciudad Bolívar. Sobre este punto se debe recordar que diferentes medios de comunicación han evidenciado la existencia de escuelas en Bogotá donde no se puede asegurar el desarrollo normal de las clases por las graves condiciones ambientales de los lugares en que están ubicadas. Entre los principales riesgos ambientales se conocen los asociados a la mala disposición de las basuras y la contaminación de fuentes de agua con residuos químicos e industriales. Como es evidente, la presencia de agentes contaminantes se convierte en un factor de riesgo para la salud de la comunidad en general y de los estudiantes que asisten a estas escuelas en particular⁵.

El segundo aspecto está directamente relacionado con la necesidad de evaluar en qué medida la fusión de los establecimientos educativos llevada a cabo en el marco de las políticas de reorganización y racionalización del sector educativo impulsadas por el Gobierno Nacional, han afectado la disponibilidad de escuelas en las comunidades de residencia de los estudiantes. Por lo mismo, es importante que la SED evalúe la situación, especialmente en las localidades declaradas en emergencia social (San Cristóbal, Usme, Bosa, Kennedy, Suba y Ciudad Bolívar), y adopte las medidas pertinentes para asegurar que la escuela se encuentre al alcance de los niños y las niñas, y que las familias no tengan que hacer esfuerzos adicionales para garantizar su educación.

⁵ Dicha problemática amerita que la SED, en coordinación con el DAMA, adelanten un diagnóstico de las condiciones ambientales de las escuelas públicas y privadas que se encuentran en zonas de riesgo ambiental y que adopten un plan orientado a mejorar dichas condiciones.

¿EXISTE UN DERECHO AL CUPO ESCOLAR?

A pesar de que muchos niños y niñas se encuentran por fuera del sistema educativo por falta de cupos escolares, dicha situación tiende a desconocerse como una violación del derecho a la educación. En su lugar, tiende a ser interpretada como una especie de mala suerte o como una falta de esfuerzo por llegar tarde a la asignación de los cupos: la consigna parece ser, parafraseando a Valier (2004, 42), mala suerte, tenga paciencia y espere hasta mañana...

Las políticas educativas parecen desconocer que el derecho a la educación no tiene reparación posible: los niños y las niñas que se quedan por fuera del sistema educativo se insertan de manera temprana y bajo condiciones de explotación al mercado laboral y se ven envueltos en un círculo de pobreza y desigualdad del que no pueden escapar, por lo menos sin un golpe de mucha suerte...

Conforme con las normas nacionales e internacionales de derechos humanos, la realización de los mismos no debe ser una cuestión de suerte. Los Estados tienen la obligación política y moral de asegurar a todos y todas las condiciones mínimas para la plena realización de sus derechos humanos. En el ámbito del derecho a la educación, una condición mínima es que se reconozca a todos los niños y las niñas el derecho al cupo escolar y que se adopten todas las medidas posibles para garantizar su disponibilidad.

RECUADRO

1

Garantizar la educación básica primaria a todos los niños y las niñas es una obligación del Estado presente en la Constitución Nacional y en todas las normas internacionales de derechos humanos. El carácter universal de la educación primaria deriva en una obligación inmediata para el Estado, como lo es disponer del número de cupos equivalentes al número de niños y niñas que demandan este nivel de educación. Con respecto a esta obligación, la profesora Tomasevski ha expresado que si los Estados no reconocen el derecho al cupo escolar y actúan conforme a la obligación de disponer los cupos necesarios para cubrir la demanda, la educación podría considerarse más una necesidad o un deseo y no un derecho (Comisión de Derechos Humanos, 1999, párrafo 52).

En estrecha relación, y con arreglo al contenido del art. 67 de la Constitución Política, es dable afirmar que el derecho al cupo se extiende para todos los niños y las niñas que aspiran a cursar cualquier año de la edu-

cación básica secundaria. En el caso de la educación media, la obligación del Estado adquiere un carácter progresivo, por lo que el mismo deberá adoptar todas las medidas a su alcance, hasta el máximo de los recursos disponibles, para cubrir progresivamente la demanda de cupos escolares.

A pesar de que sin la garantía del derecho al cupo escolar la posibilidad de realizar el derecho a la educación puede caer en el vacío, tradicionalmente las políticas educativas no son plenamente consistentes con esta obligación. Aunque regularmente se plantea como objetivo de la política avanzar hacia la universalización de la educación primaria, las metas establecidas en estos planes y los recursos programados resultan insuficientes para cumplir a cabalidad con tal objetivo. De fondo está el hecho de que desde los mismos planes educativos se observa la universalidad de la educación primaria como una meta inalcanzable en el corto y mediano plazo. En consecuencia, una obligación de *carácter inmediato*, como disponer de educación primaria para todos los niños y las niñas, adquiere, desde el tratamiento que le concede la política pública educativa, un *carácter progresivo*. Entre tanto, niños y niñas permanecen por fuera del sistema educativo con su derecho a la educación negado.

A manera de ejemplo, al tiempo que en el Plan Sectorial de Educación 2001-2004 se instituía como propósito para el período garantizar “el acceso para todos los niños, niñas y jóvenes, ofreciendo 12 años de educación que incluyen uno de preescolar, la básica y la media”, la meta que se estableció fue alcanzar una cobertura bruta del 99%. Es claro que no se puede alcanzar el acceso universal (para todos los niños, las niñas y los jóvenes) planteando una meta de cobertura bruta de 99%, sobre todo si se considera que la diferencia entre la tasa global de cobertura bruta y la tasa global de cobertura neta para 2001 era del orden de 7 puntos porcentuales⁶. Dicha meta implicaba aceptar, desde la misma formulación del PSE, que la ciudad no dispondría de medidas concretas ni de presupuesto programado para garantizar el cupo educativo a un 9,2% de los niños, niñas y jóvenes (resultado de la diferencia entre la tasa neta y 100). En otros términos, no es posible

⁶ La tasa global de cobertura bruta para Bogotá, D.C. en 2001 fue de 97,7%, en tanto la tasa global de cobertura neta para el mismo año fue de 90,8%. Cifras tomadas de SED (2006).

aspirar a lograr cobertura universal cuando la programación de los recursos y las estrategias implementadas tienen como referente la tasa bruta de cobertura. En contraste con la tasa bruta, la diferencia entre la tasa neta de cobertura y 100, visibiliza a todos los estudiantes que, aunque no están en la edad esperada, demandan ingresar a un determinado nivel educativo⁷.

La actual administración parte de un diagnóstico según el cual se estima que la ciudad deberá generar 585.353 nuevos cupos en el período 2003-2008. Con estos cupos se proyecta cubrir la demanda actual de niños y niñas por fuera del sistema educativo, la atención de niños y niñas de estratos socioeconómicos 1 y 2 que estudian en el sector privado, la cobertura de los niños y las niñas de otros estratos que demandan educación en el sector oficial, y el crecimiento vegetativo y migratorio de la población⁸. Con relación a este tópico, de acuerdo con las cifras de la SED, la población en edad escolar a 2003 ascendía a 1.572.925 y la matrícula total a 1.544.218, lo que equivale a una cobertura bruta de 98,17%. Al considerar los 128.042 niños y niñas en edad escolar que se encontraban por fuera del sistema educativo en 2003, la tasa de cobertura cae a 90%. Esto, sin sumar a los niños y las niñas de estratos 1 y 2 que, como reconoce el mismo Plan Sectorial, son los más afectados por la falta de oferta oficial de educación.

Como respuesta a la falta de cupos educativos del sector oficial, el PSE propone, en el marco de una política orientada a fortalecer el carácter público de la educación, incrementar en 10% la participación de la inversión en educación en el total de la inversión distrital, pasando de 28,7% en el período 2001-2003 a 31,6% en el período 2004-2008⁹.

⁷ Cabe recordar que la política de ampliación de cupos educativos durante las administraciones de los ex alcaldes Mockus y Peñalosa se concentraron en cinco estrategias: aumento de estudiantes por grupo, aumento de la relación alumno-docente, asignación de subsidios a la demanda, ampliación de sedes y construcción de nuevos establecimientos, y contratación de cupos en colegios de concesión. Una explicación de la naturaleza de esta última estrategia puede consultarse en Villa y Duarte (2005, pp. 95-130).

⁸ Estimación de la Subdirección de Análisis Sectorial de la Secretaría de Educación Distrital, 2004.

⁹ Aunque se trata de un incremento sustancial, no es el más elevado en el

A manera de síntesis se puede señalar que el 95% de los cupos que se proyectan crear en el período 2004-2008 se fundamentan en las cuatro estrategias impulsadas por los dos gobiernos distritales anteriores: construcción de colegios (111.600 cupos), mejoramiento de la capacidad instalada (30.740 cupos), subsidios a la demanda mediante convenios con colegios privados (20.460 cupos) y apertura de nuevos cupos en colegios de concesión (6.370). Sumada a estas estrategias, el Distrito proyecta crear 9.730 cupos mediante la rotación de grupos, evitando la subutilización de las aulas escolares a través de un sistema en el cual los estudiantes desarrollen sus actividades en distintas aulas y no en una sola (SED, 2005a, p. 45).

Los avances en materia de generación de cupos en 2004 y 2005 fueron significativos. En los dos años se crearon un total de 75.991 nuevos cupos, que representan un crecimiento promedio anual de la oferta oficial en la ciudad de 4,32%. En total, la oferta de cupos oficiales se incrementó entre 2003 y 2005 en un 8,82%. Del total de nuevos cupos, el 69% (52.467) han sido creados en los establecimientos educativos oficiales, 16% en colegios de concesión (12.495) y 15% (11.029) mediante la asignación de subsidios¹⁰.

Pese a que los avances en materia de cupos son superiores a los programados¹¹ y a que la inversión de recursos ha sido significativa¹², un aná-

período 1995-2008. A manera de ejemplo, la participación de la inversión en educación creció 27,5% en los períodos 1998-2000 y 2001-2003. Cálculos con base en los datos reportados por la Subdirección de Programación y Seguimiento a la Inversión Pública - DAPD, 2004.

¹⁰ Cálculos realizados con base en las cifras reportadas por la SED (2006).

¹¹ La meta de nuevos cupos para 2004 era de 25.954 y se crearon 41.646, lo que indica que se superó la meta en 63,87% (16.232 cupos). Cálculos con base en las estadísticas presentadas en Veeduría Distrital, Departamento Nacional de Planeación, Programa Nacional de Desarrollo Humano y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005, p. 24).

¹² La sola entrega de 20.464 subsidios nuevos en 300 instituciones privadas en convenio con la SED y la creación de 3.277 cupos en los colegios en concesión en 2004 demandaron una inversión de más de \$118 mil millones. Véase SED (2005b, p. 18).

lisis de las estrategias de ampliación de cupos previstas en el PSE, a la luz de la obligación del Estado de disponer del número de cupos equivalentes a la demanda, permite evidenciar que si bien el Distrito reconoce que el cupo escolar es un requisito mínimo para el ejercicio del derecho a la educación, no actúa en consecuencia con este principio. En rigor, el Distrito solo proyecta como objetivo para el período 2004-2008 generar el 31% de los cupos que, con base en sus propias estimaciones, se requieren para garantizar a todos los niños, las niñas y los jóvenes un lugar en el sistema educativo.

Frente a este tópico cabe señalar que resulta inconsistente, y contrario a las normas de derechos humanos que protegen el derecho a la educación, que el PSE carezca de estrategias concretas y presupuesto programado para asegurar a todos los niños y las niñas un cupo en el sistema educativo. Preocupa que en lugar de diseñar estrategias para tal fin, el PSE disponga de mensajes como el siguiente: “en un *escenario hipotético*, en el que la ciudad tuviera que ofrecer educación oficial a toda la población en edad escolar que la demande, el Distrito debería proveer alrededor de 585.353 cupos escolares” (SED, 2005a, p. 23). Si se pretende llevar el reconocimiento del derecho a la educación de la retórica a la práctica, el escenario hipotético no tiene lugar. En vez de imaginar una situación en la que *la ciudad tuviera que ofrecer educación*, es preciso que se reconozca en la generación de cupos una obligación y que se actúe con arreglo a la misma.

A propósito de políticas insuficientes frente a los mínimos del derecho a la educación, la profesora Tomasevski (2004, 16) ha afirmado:

pese a que el derecho a la educación había sido incluido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no se utilizó para estrategias globales de desarrollo. Por el contrario, la educación en última instancia pasó de ser un derecho humano a un objetivo más de desarrollo. Un incremento de la escolaridad de un 30 por ciento a un 40 por ciento es computado entonces como progreso. Según la vara de los derechos humanos, esto significa que el derecho a la educación sigue siendo negado al 60 por ciento de la población.

Para el caso concreto, aunque la generación del 31% de los cupos que se requieren evidencia progreso, demuestra al mismo tiempo que para el 69% de las personas para las que no se prevé la creación de cupos, el derecho a la educación le seguirá siendo negado.

Disponibilidad de docentes

Conforme dictan las normas internacionales que consagran el derecho de todos y todas a la educación, al Estado le asiste el deber de disponer de docentes calificados ética y pedagógicamente para impartir la enseñanza, disponer de programas de formación y actualización para los mismos, y mejorar continuamente sus condiciones materiales.

El deber del Estado de disponer de docentes suficientes para impartir la enseñanza es un aspecto que se puede analizar a partir de considerar la relación alumno-docente y de calcular la relación entre la tasa de crecimiento de la planta docente y la tasa de matrícula.

En cuanto a lo primero, la relación alumno-docente, es posible afirmar que durante el período 2003-2004 se ha mantenido constante en 31 estudiantes por profesor, con diferencias según localidad. Mientras las localidades de Santa Fe, Barrios Unidos, Teusaquillo y La Candelaria disponen de un profesor para cada 29 alumnos, las localidades de Usaquén, Usme, Kennedy y Ciudad Bolívar disponen de un profesor por cada 32 estudiantes. Así mismo se observan diferencias notables entre el sector oficial y el sector privado. Considerando las estadísticas para el año 2004, es posible afirmar que mientras en el sector oficial la relación alumno-docente en primaria era de 34 y en secundaria y media de 29, en el sector privado dichas relaciones caían a 29 y 19, respectivamente. Es decir, la relación alumno-docente en el sector oficial es mayor en 15% en primaria y en 34% en secundaria¹³.

A partir de estos resultados es posible evidenciar dos tipos de interpretaciones: una, como la de la Veeduría Distrital¹⁴, sostiene que dado el estándar de 32 alumnos por docente establecido en el Decreto 3020 de 2002, el sector oficial tiene una mejor utilización de los recursos humanos. Otra postura señala que la mayor relación alumno-docente recarga a los profesores y termina por afectar la calidad de la enseñanza. Esta posición es frecuentemente esgrimida por las agremiaciones de docentes. Resulta clara la

¹³ Cálculos realizados con base en las cifras reportadas por el Boletín Estadístico 2004 de la Secretaría de Educación Distrital.

¹⁴ Véase Veeduría Distrital et al. (2005, p. 17).

imposibilidad de optar por cualquiera de las posturas en tanto no se disponga de una evaluación empírica que permita evidenciar en qué medida incide el tamaño del grupo sobre los resultados de los estudiantes. Esto no solo a partir de resultados de pruebas de competencias y saberes sino de indicadores que midan la participación de los estudiantes y el tipo de seguimiento y acompañamiento que hacen los docentes al trabajo de éstos.

En cuanto a la relación entre la tasa de crecimiento de la matrícula y la tasa de crecimiento de la planta docente se puede observar que mientras la primera creció 4,73 entre 2003 y 2004, la segunda sólo creció 3,9 en el mismo período. Dado que esta relación es 1,21, la tasa de crecimiento de la matrícula genera una mayor presión sobre la planta de docentes existente, en la medida en que la nueva demanda de niños y niñas matriculados no se acompaña de una contratación proporcional de profesores. El anterior resultado evidencia un déficit de por lo menos 198 docentes en Bogotá a 2004, a fin de mantener un equilibrio entre el crecimiento de la matrícula y el tamaño de la planta¹⁵. Naturalmente, el déficit será mayor si el análisis de la relación entre calidad de la educación y tamaño de grupos arroja un estándar inferior a 32 alumnos por docente.

Por otro lado, en lo que respecta al tópico de formación docente, en 2004, un 4,4% de los docentes tenía como máximo nivel educativo formación básica, un 50,3% formación de pregrado y un 45,3% formación de posgrado. Pese a que existe aún un porcentaje importante de docentes que no tienen formación universitaria (equivalen a 1.079), la ciudad ha venido mejorando en este sentido. Ejemplo de ello es que mientras en 2003 un 7,3% de los docentes tenía como máximo nivel de formación educación básica, en 2004 el porcentaje descendió a 4,4%, lo que representa un 40% menos de docentes con este nivel de formación¹⁶.

¹⁵ El resultado surge de calcular el tamaño en que se debería ampliar la planta docente para que entre 2003 y 2004 tuviera un crecimiento de 4,73, el cual iguala el incremento de la matrícula.

¹⁶ Cálculos realizados con base a las estadísticas de docentes reportadas en el formulario C-600.

No obstante los progresos, los avances en el nivel de formación son el resultado más de la nueva contratación de docentes con formación superior y de posgrado que producto del impulso de programas de acceso a la formación superior para docentes con formación básica. Con respecto a este tópico, es preciso que la Secretaría de Educación Distrital adopte procesos de selección en los que se establezca la formación profesional como mínimo nivel de estudios para ejercer la labor docente y que, paralelamente, formule una estrategia que promueva y facilite el acceso a la educación superior de los docentes con formación básica.

Con relación al último aspecto, las condiciones materiales de los docentes, las políticas educativas tradicionalmente han concebido a los docentes más como insumos para la producción de conocimiento que como actores determinantes de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Por ello, en parte, las relaciones entre los hacedores de políticas educativas y los docentes se caracterizan por un constante conflicto. En diversas ocasiones, la Federación Colombiana de Educadores ha señalado que los docentes son tratados como simples instrumentos de los procesos de formación, sin que su visión y experiencia pedagógica sean plenamente incorporadas en el diseño y ejecución de las políticas educativas y sin que sus aspiraciones y demandas como trabajadores de la educación sean tenidas en cuenta. Como agravante de dicha situación, en algunas regiones del país, los docentes se han convertido en objetivo militar por parte de los actores armados. En particular, algunos docentes han tenido que desplazarse ante la situación de riesgo que enfrentan por amenazas contra su vida e integridad personal.

Sin pretender dar cuenta de las complejas relaciones entre el Ministerio de Educación Nacional y los docentes, sino más bien con el ánimo de ilustrar algunos de los retos que enfrentan las políticas educativas en lo que se relaciona con los docentes, es importante mencionar que una característica central de la relación docentes-gobierno es que siempre ha estado marcada por las tensiones y los conflictos. Aunque dichas tensiones siempre han estado presentes, se han intensificado con ocasión de la expedición de la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios.

Con la expedición de la norma y su reglamentación, las políticas educativas han tenido que replantear, no siempre con éxito, alternativas de

solución a problemas centrales para el normal funcionamiento del sistema educativo. Entre otros, especial atención merecen los relacionados con el impacto de la reorganización del sector educativo en las condiciones laborales y salariales de los docentes, en particular los que tuvieron que trasladarse de municipio o de región, la discusión sobre la “extensión” de la jornada de trabajo y las “nuevas” responsabilidades de los maestros, el debate sobre las políticas de evaluación docente y los mecanismos de ascenso en el escalafón, la reubicación de docentes en situación de desplazamiento o en condiciones de riesgo asociadas al conflicto armado interno y el debate en torno a la política de concurso para ocupar las plazas públicas. Sobre este último aspecto cabe recordar que en algunas regiones del país se dieron importantes protestas que no permitieron que las pruebas diseñadas por el Ministerio de Educación Nacional y el ICFES se aplicaran conforme a la programación¹⁷.

Sobre las problemáticas mencionadas, en un estudio de la Universidad Nacional de Colombia se afirma que es clara la presencia de indicios de malestar físico y mental en los docentes. Entre los factores explicativos señalados por el estudio se citan las normas que aumentaron la jornada laboral, el número de estudiantes por aula de clase, la poca atención que se presta a su formación en ejercicio, el debilitamiento de su participación en las decisiones sobre la política educativa y la baja valoración social de la que son objeto (SED, 2005a, p. 31).

Aunque con impacto diferencial, las tensiones entre los gremios de docentes y el Gobierno central han incidido en el tipo de relación que se teje entre los docentes y las secretarías de educación. En Bogotá, por ejemplo, la última década puede caracterizarse como de continua tensión entre docentes y gobierno distrital. Políticas como la integración institucional, la evaluación docente y la “ampliación” de la jornada, antes mencionadas, generaron tanto malestar que, por primera vez, fue necesario incluir en un plan de educación estrategias para reconciliar a las partes.

¹⁷ Estudiar dichas problemáticas desborda el objetivo de esta investigación; sin embargo, es claro que todos los aspectos relacionados con el denominado “malestar docente” requieren el desarrollo de una investigación en la que se analice el impacto de dichas problemáticas sobre las políticas educativas.

Puntualmente, el Plan Sectorial de Educación de la Ciudad, partiendo de un enfoque que busca reconocer a los educadores y educadoras como los actores principales de la enseñanza, propender por su buen trato, el reconocimiento de su labor profesional y la exaltación de su importancia dentro de la sociedad, estableció una estrategia para la reconciliación entre los docentes, el sistema educativo y la ciudad. Esta estrategia tiene cuatro niveles de implementación: la relación entre docentes y directivos docentes; la relación entre docentes y estudiantes; la relación entre la Dirección Central, la Secretaría de Educación Distrital y los docentes; y la relación entre la institución escolar como un todo y la ciudad (SED, 2005a, pp. 16-17, 40, 43).

Esta estrategia es complementada por el proyecto de *cualificación y mejoramiento profesional de los maestros y maestras* previsto en el PSE. Dicho proyecto contempla una serie de estrategias que tienen como fin último poner en marcha “acciones y estrategias que fortalezcan la identidad de los maestros y maestras como profesionales de la educación, portadores de saber y constructores de cultura, y hagan visible su capacidad de aportar al diseño y ejecución de políticas educativas” (SED, 2005a, p. 44).

Entre las principales estrategias se pueden citar las siguientes: 1) diseñar e implementar, con el apoyo de universidades y centros de investigación especializados, programas de formación y actualización docente; 2) promover espacios académicos de intercambio y evaluación de las políticas de formación con las facultades de educación de la ciudad y las escuelas normales; 3) fortalecer la Normal Distrital María Montessori, a fin de que se convierta en la institución que, por excelencia, forme a los maestros de educación primaria en Bogotá; 4) promover la realización del Foro Educativo Distrital como espacio para la discusión de las políticas educativas; y 5) promover la realización de la Cátedra de Pedagogía Bogotá: una gran escuela como escenario permanente de discusión sobre el soporte pedagógico de las relaciones escuela-ciudad-escuela (SED, 2005a, p. 44).

Cabe señalar, además, dos estrategias de especial importancia para motivar la labor de los docentes: la primera, el establecimiento de estímulos que reconozcan y resalten los aportes de los docentes al desarrollo pedagógico de la institución educativa y de la localidad. Entre los principales estímulos se prevén el apoyo para la participación en eventos académicos,

la publicación de experiencias, la suscripción a publicaciones académicas, el apoyo para la formación de posgrado, el ingreso a pasantías y el apoyo para acceso a Internet desde sus hogares. La segunda, el diseño de políticas de bienestar social y profesional de los docentes, que tenga en cuenta las necesidades de los maestros y las maestras en materia de salud personal y laboral, y la participación de los mismos en actividades recreativas, culturales y deportivas¹⁸.

Acceso a la educación

Al Estado le asiste el deber de asegurar, sin discriminación alguna, el acceso de todos los niños y las niñas al sistema educativo. Para que el acceso sea efectivo es preciso que los gobiernos adopten medidas para combatir todas las formas de discriminación que imposibilitan el ejercicio del derecho a la educación de determinados sujetos y grupos vulnerables, además de disponer de medidas para asegurar el acceso económico, geográfico y físico de todos y todas al sistema educativo.

Este acápite se concentra en valorar en qué medida las políticas educativas de la ciudad son coherentes con dicha obligación y en evidenciar posibles insuficiencias frente al contenido de este componente del derecho a la educación.

Cobertura del sistema educativo

Bogotá ha experimentado progresos en materia de cobertura durante el último decenio. Con las administraciones de los ex alcaldes Mockus

¹⁸ Con relación a los logros alcanzados se pueden citar, entre otros, que durante el año 2004 la Secretaría de Educación acompañó a 410 maestros en la conformación de organizaciones de saber pedagógico, vinculó a 854 docentes y directivos docentes al programa de formación permanente, brindó estímulos a 984 docentes y directivos docentes mediante algún tipo de apoyo para promover su participación en eventos distritales, nacionales e internacionales y para acceder a formación de posgrado. Para el logro de estas y otras metas se invirtieron cerca de \$2.200 millones. Véase SED (2005b, p. 7).

y Peñalosa se impulsaron estrategias para incrementar los cupos educativos y por esta vía mejorar las tasas de cobertura de educación básica y media en la ciudad. Conscientes del reto de seguir mejorando en la materia, el PSE se ha propuesto avanzar en la materialización del derecho a la educación, mediante estrategias para la universalización de la educación básica y la ampliación de la cobertura de la educación preescolar, media y superior (SED, 2005a, p. 36).

Entre las principales estrategias para aumentar el nivel de matrícula propuestas por la actual administración se pueden citar la construcción de nuevos colegios, con lo cual se espera aportar el 62% del total de la ampliación de cobertura; el mejoramiento de la capacidad de las instituciones educativas existentes, mediante la ampliación de las plantas físicas, que aportarían el 17% de los cupos; los convenios con establecimientos educativos privados, que representarían el 11% de la ampliación de la matrícula, y la contratación de cupos con colegios de concesión, que aportaría el 4% de la nueva cobertura¹⁹.

No obstante estos esfuerzos, y tomando en consideración que las tasas de cobertura varían de forma muy lenta en el mediano plazo, cabe advertir que las tasas netas no han cambiado sustancialmente en 12 años²⁰. Mientras que en 1993 la tasa neta de cobertura primaria en Bogotá era del orden de 82%, en 2000 solo ascendió a 84,2%²¹. Pese al lento ritmo de crecimiento, la tasa neta en el período 2004-2005 se incrementó más de lo que lo hizo en siete años, pasando de 85,1% a 88,1%²². Expresado en términos

¹⁹ Cálculos con base en las metas de generación de nuevos cupos 2004-2008, presentados por la Secretaría de Educación Distrital en 2004.

²⁰ En razón al principio de universalidad de la educación, el análisis de la cobertura se centra en las tasas netas. No obstante, cuando se considere pertinente se ilustrarán las diferencias entre las tasas de cobertura brutas y netas.

²¹ Cifras tomadas de Departamento Nacional de Planeación (1999, p. 22).

²² A menos que se indique lo contrario, los cálculos de las tasas brutas y netas se realizan con base en las cifras reportadas por el Boletín Estadístico 2004 de la Secretaría de Educación Distrital.

de crecimiento porcentual, mientras en el período 1993-2000 se incrementó a una tasa promedio anual de 0,38%, en el período 2004-2005 creció 3,52%.

En lo que se refiere a educación secundaria y media, la tasa de cobertura neta para 1993 alcanzó el 66,89%, en tanto para 2000 ascendió a 75,1%, con un crecimiento promedio anual de 1,75%, muy superior al experimentado en educación primaria. De manera similar a la tendencia presentada en primaria en el período 2004-2005, se observa un crecimiento importante, de 4,11%, al pasar de 80,1% en 2004 a 83,4% en 2005. La tasa global de cobertura neta experimentó un crecimiento promedio de 1% en los últimos cinco años: mientras en 2000 era de 88,4%, en 2005 ascendió a 92,9%.

Pese a los avances en cobertura alcanzados por la ciudad, los logros siguen siendo insuficientes para garantizar el acceso a la educación a todos los niños y las niñas. A 2005, en primaria, 12 de cada 100 niños y niñas no accedían al sistema educativo, en tanto en educación secundaria y media, la cifra ascendía a 17 de cada 100. En contraste, cuando se analizan las tasas brutas se evidencia que Bogotá tiene una tasa de cobertura bruta global de 98,6%: en primaria de 115% y en secundaria de 117%²³.

En estrecha relación con las tasas de cobertura es importante analizar la evolución de la participación de la educación oficial y la educación privada. En este aspecto se observan importantes progresos. Mientras en 2000 el 50% de la matrícula era oficial y el 50% privada, en 2005 la participación de la oficial era de 58,2% y la de la privada 41,8%. En otros términos, mientras la educación oficial creció a razón de 5,43% promedio anual en el período 2000-2005, la educación privada decreció a razón de -1,13% promedio anual durante el mismo período. Con todo y que la tendencia descrita es importante para el fortalecimiento de la educación pública en la ciu-

²³ Entre los principales logros alcanzados por la política de cobertura en 2004 se pueden señalar que se otorgaron 20.464 subsidios nuevos en 300 instituciones privadas en convenio con la SED y se generaron 3.277 nuevos cupos en los colegios en concesión. Dichas estrategias implicaron una inversión de una cifra cercana a los \$119 mil millones. Información más detallada sobre los logros alcanzados y los niveles de ejecución presupuestal puede consultarse en SED (2005b, p. 18).

dad, la educación privada sigue teniendo una muy amplia participación. El mismo indicador, según niveles educativos, evidencia que para el año 2005 la participación de la educación oficial en preescolar era de 50,05%, en primaria de 56,70%, en básica secundaria de 60,77% y en educación media de 58,99%²⁴.

Además de analizar las tasas de cobertura, las cuales en último término indican si los cupos son suficientes para atender la demanda, es oportuno examinar las tasas de asistencia escolar. El estudio de dichas tasas muestra que, en el período 2002-2004, la ciudad mantuvo constantes las tasas de acceso para los niños y las niñas de 7 a 11 años en 98%, en tanto que para los niños y las niñas de 12 a 15 años y los jóvenes de 16 a 17 años se experimentaron progresos. Mientras en 2002 el 93% de los niños y las niñas con edades entre 12 y 15 años asistían a la escuela, en 2004 lo hizo el 94%. En 2002, en el rango de edad 16-17 años asistían el 67% de los jóvenes de ambos sexos y en 2004 lo hizo el 73%²⁵.

La eliminación de barreras económicas para acceder al sistema educativo

Además de ampliar la oferta educativa oficial, asegurar las condiciones materiales y pedagógicas para que los niños, las niñas y los jóvenes puedan acceder y permanecer en el sistema educativo hasta completar el ciclo educativo en condiciones dignas, la política educativa de Bogotá se ha propuesto avanzar en la eliminación de las barreras económicas para acceder al sistema educativo, mediante la *implementación progresiva de la gratuidad*.

Hacer efectivo el principio de gratuidad es un deber imperativo, si se considera que de acuerdo con las estimaciones resultantes de la Encuesta de Calidad de Vida 2003,

(...) las principales razones de inasistencia escolar son de carácter económico, las cuales se hacen más importantes con la edad. Mientras que en la población de 7 a 11 años el 20,7% de las personas no asisten por razones

²⁴ Cálculos realizados con base en las cifras reportadas por la SED (2006).

²⁵ Cálculos realizados con base en las estadísticas publicadas en Veeduría Distrital et al. (2005, p. 32).

LA EDUCACIÓN GRATUITA, ¿UN SUEÑO O UN LUJO?

A pesar de que las normas internacionales de derechos humanos prescriben la obligación del Estado de asegurar educación primaria gratuita, la gratuidad es un mero sueño y en pocas ocasiones un lujo.

Con todo y que los niños y las niñas de los estratos más pobres se encuentran por fuera del sistema educativo por falta de capacidad económica de sus padres, Colombia sigue buscando excusas sobre la aparente inconveniencia, en términos de equidad, de universalizar la educación primaria gratuita. Los expertos en políticas educativas, en lugar de concentrarse en el diseño de un plan de acción orientado a garantizar la educación primaria gratuita para todos y todas conforme con la obligación internacional, parecen estar más concentrados en buscar toda clase de amenazas que según plantean podría traer la educación gratuita...

La gratuidad en la educación primaria es una obligación del Estado, no una acción bondadosa del gobernante de turno... Las políticas educativas deben ser diseñadas e implementadas conforme con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Los derechos humanos no pueden seguir siendo pura retórica o simplemente frases que adornan los informes oficiales... No se puede entender el derecho a la educación sin la plena garantía del derecho a la gratuidad.

económicas, en la población de 12 a 17 años, es el 50%. Siendo este el factor de mayor incidencia, la inasistencia afecta en mayor proporción a las familias más pobres. (SED, 2005c, p. 1)

Además, hay que considerar que

un total de 162.881 niños, niñas y jóvenes de estratos uno y dos pagan por su educación en establecimientos privados, lo que representa un esfuerzo económico para sus familias, quienes para atender ese gasto deben destinar un alto porcentaje de sus ingresos, lo cual constituye una inequidad y pone de presente la importancia de fortalecer la educación oficial y materializar el derecho a la educación. (SED, 2005c, p. 27)

Para ilustrar, cabe indicar que los padres y madres de familia tienen que pagar, en promedio por cada niño o niña en el respectivo nivel educativo, \$30.999 en preescolar, \$27.413 en primaria, \$36.532 en secundaria y \$117.972 en educación media²⁶.

²⁶

Cifras reportadas por Catalina Velasco, de la Secretaría de Educación Dis-

Con respecto a las tarifas es importante aclarar que, con arreglo a la Ley 115 de 1994, el Decreto 0135 de 1996 y la Resolución Distrital 3296 de 2000, los cobros que las instituciones educativas del Distrito están autorizadas a recibir son de tres tipos: complementarios, periódicos y derechos académicos²⁷. Mientras los cobros complementarios y periódicos aplican en todos los niveles educativos, los derechos académicos solo pueden cobrarse, de acuerdo con la resolución citada, en la educación media. Los recursos que dejan de percibir las instituciones educativas por el cobro de estos derechos en los estratos 1, que está completamente subsidiado, y 2, que lo está parcialmente, son compensados mediante una transferencia por gratuidad a cargo del presupuesto distrital²⁸.

Por lo anterior, y reconociendo que las dificultades de acceso al sistema educativo de los sectores más pobres se encuentran en estrecha relación con la necesidad de los niños y las niñas de trabajar para contribuir a la economía de la familia, con los costos de asistencia y con la compra de uniformes y útiles escolares, entre otros aspectos, la actual administración de la ciudad dispuso el programa de educación básica primaria gratuita. Conforme con este programa, y de manera gradual, “el Distrito asumirá los cos-

trital, en el Foro-Debate sobre la Gratuidad de la Educación, celebrado en Bogotá el 28 de noviembre de 2005, bajo la organización de Fedesarrollo.

²⁷ Los cobros complementarios corresponden a conceptos como boletines de rendimiento escolar, carné, manual de convivencia, agenda, materiales didácticos y mantenimiento de equipo y talleres. Los cobros periódicos corresponden a los servicios de alimentación y transporte que presta directamente la institución educativa y que se hacen efectivos a las familias que usan el servicio. Finalmente, los derechos académicos corresponden a la contribución que hacen los padres y madres de familia por concepto de matrícula y pensión. Véase Alcaldía Mayor de Bogotá, Distrito Capital (p. 2).

²⁸ Mediante la Resolución 202 de 2005 se efectuó, durante el mes de enero, el primer giro de recursos por gratuidad a los establecimientos educativos distritales. El giro, que asciende a \$4.425.712.789, compensa los costos educativos de 118.570 estudiantes matriculados en 316 instituciones educativas oficiales. Se prevé que el monto del giro sea ajustado con base en la matrícula oficial y las tarifas autorizadas para el período. Véase SED (2005c, p. 7).

tos educativos que pagan los padres de familia de los estudiantes de enseñanza básica primaria, hasta lograr en los próximos cuatro años la gratuidad total de este nivel educativo” (SED, 2005a, p. 54).

Con arreglo a la Resolución 4670 de 2004 y 6147 de 2005, la Secretaría de Educación Distrital dio inicio a la primera etapa de implementación de la política de gratuidad. Según disponen las citadas resoluciones, la política comienza con la supresión total de los cobros complementarios, periódicos y por derechos académicos para los beneficiarios de exoneración total, es decir, para los estudiantes de todos los niveles educativos de estrato 1, habitantes de la zona rural, población bajo protección del Estado y víctimas del conflicto armado. Entre tanto, para los estudiantes de estrato 2 del nivel de educación media, denominados beneficiarios de exoneración parcial, se ordena que el cobro total anual por servicios complementarios y derechos académicos no exceda de \$70.000 por año (SED, 2005d, p. 1).

Destaca el hecho de que a diferencia de la normativa internacional que dispone gratuidad inmediata y universal de la educación primaria, la política de Bogotá sólo contempla la gratuidad de manera gradual y focalizada en los sectores más pobres. Este aspecto pone en evidencia que a pesar de que la obligación de gratuidad tiene un carácter inmediato y es de alcance universal, la ciudad no diseñó una política acorde con estos dos principios. Según la SED,

el diseño de un modelo de desmonte y eliminación de tarifas considera que la limitación de recursos imposibilita la aplicación de una política universal siendo en consecuencia necesario identificar la población beneficiaria con la cual se garantice mayor eficacia en la acción del Distrito. Para tales efectos, son útiles dos instrumentos de focalización: la estratificación socioeconómica (focalización geográfica) y el puntaje SISBEN (focalización individual). (SED, 2005c, p. 2)

Con todo, es preciso reconocer el esfuerzo de la ciudad por ponerse al día, por lo menos de manera parcial, con lo que desde hace más de 30 años ha debido hacerse conforme ordena el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: garantizar la educación primaria gratuita. Sobre el particular, y no obstante que la gratuidad de la educación primaria es una obligación prevista en todas las normas internacionales de derechos humanos relativas al derecho a la educación, la implementación de políticas de gratuidad en Colombia tiene un carácter muy incipiente.

Además, el debate sobre la gratuidad de la educación en Colombia recién ha comenzado y es posible evidenciar dos posiciones extremas: 1) la que considera que la gratuidad conduce a la universalidad de la educación básica y produce efectos importantes sobre la equidad (postura del Distrito y de instancias gubernamentales y no gubernamentales que propenden por la promoción del derecho a la educación); y 2) la que considera que la gratuidad no es prerrequisito para la universalización de la educación básica y que produce inequidades con los sectores más pobres. Esta última postura es evidente en instancias como el Ministerio de Educación Nacional y diferentes grupos de expertos en políticas económicas que opinan que la gratuidad afecta el acceso de los más pobres.

En rigor, esta segunda postura se fundamenta en el argumento de que brindar educación primaria gratuita a todos y todas provoca que los recursos que deberían invertirse en los más pobres terminen financiando a las personas de mayor poder adquisitivo. Pese a que la discusión desde el punto de vista académico y de política es interesante, es preciso señalar que los términos del debate están cambiados. Como bien afirmó Rodrigo Uprimny en un foro sobre gratuidad de la educación, si el Estado colombiano fuera serio con el cumplimiento de los pactos internacionales de derechos humanos, la discusión relevante 35 años después de firmado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no es si se debe brindar educación gratuita sino cómo hace el Estado para hacer efectivo el cumplimiento de esta obligación²⁹.

Sobre el mismo punto, la profesora Tomasevski ha insistido en que la gratuidad es un prerrequisito para alcanzar la universalización de la educación básica. Muy por el contrario, el hecho de que la educación no sea gratuita trae efectos perversos sobre los sectores más pobres de la población en la medida en que el mercado no contempla salvaguardias con los más pobres, que son justamente quienes tienen que abandonar el sistema educativo o simplemente jamás ingresar a él por la falta de poder adquisitivo. En consonancia y con referencia al cobro de derechos de matrícula, la profe-

²⁹ Foro debate sobre la gratuidad de la Educación, celebrado en Bogotá, el 28 de noviembre de 2005, bajo la organización de Fedesarrollo.

sora Tomasevski afirmó: “como consecuencia del cobro de esos derechos en China y en Colombia —o en cualquier otro país—, los pobres quedan excluidos de la educación” (Comisión de Derechos Humanos, 2004b, literal b, párrafo 4). En el mismo informe señala: “la educación, como instrumento fundamental para la reducción de la pobreza es incompatible con el cobro de derechos de matrícula, que impiden el acceso de los niños pobres a la educación por falta de recursos, lo cual les impide salir de la pobreza” (párrafo 19).

Finalmente, siguiendo a Pérez (2005, p. 3), la no gratuidad de la educación deriva en una serie de consecuencias negativas tales como que los niños y las niñas, dado que tienen que pagar por la educación, no sean reconocidos como titulares de un derecho sino como simples consumidores de bienes escolares. Los cobros en la educación primaria, y en general en todos los niveles educativos, profundizan las disparidades en la calidad de la educación a la que accede la población según su nivel de ingreso. Dichas disparidades derivan en que la educación, en lugar de convertirse en el principal mecanismo para alcanzar la igualdad de oportunidades, tienda a convertirse en el principal mecanismo para mantener el statu quo y para incrementar las desiguales sociales entre los diferentes grupos y sectores de la población.

La eliminación de barreras geográficas para acceder al sistema educativo

Al Estado le asiste el deber de asegurar que las escuelas se encuentren accesibles geográficamente para todos los niños y las niñas. Conforme esta obligación, la escuela debe estar ubicada a una distancia razonable del lugar de residencia de los niños y las niñas y disponerse de un sistema de asignación de cupos que considere dicha variable.

Pese a que en los últimos años se han hecho esfuerzos importantes por disponer de un sistema de matrículas que asigne los cupos en las comunidades de residencia de los niños y las niñas, persisten problemas relacionados con este aspecto. Muchas de las escuelas se encuentran distantes de los lugares de residencia de los estudiantes, afectando tanto el presupuesto de la familia por los costos de transporte en que tienen que incurrir

como su calidad de vida, en tanto deben asignar un tiempo significativo del día a transportarse de la casa a la escuela y de la escuela a la casa.

Dicha problemática se ha visto agudizada como resultado de la reorganización del sistema educativo ordenada por la Ley 715 de 2001, en la medida en que, con la fusión de instituciones educativas, a muchos niñas y niños se les asignaron cupos en establecimientos educativos alejados de su barrio de residencia e incluso en localidades distintas.

Para compensar el esfuerzo económico que las familias tienen que hacer en materia de transporte escolar, el PSE 2004-2008 dispuso un programa de mejoramiento y ampliación del transporte escolar. Dicho programa está dirigido a:

los niños y jóvenes que residen en barrios marginales, principalmente de estratos 1 y 2, donde la oferta de cupos disponibles en las instituciones oficiales no es suficiente, para que puedan estudiar en instituciones distantes de su lugar de residencia con cupos disponibles, y evitar de esta manera que los niños sean retirados del sistema por los costos de transporte público y los riesgos de seguridad. (SED, 2005a, p. 54)

Para el desarrollo de este programa, el Distrito ejecutó más de \$14 mil millones y comprometió un poco más de \$16 mil en 2004. Con estos recursos se garantizó el transporte de 30.785 estudiantes a 195 establecimientos educativos oficiales. Dicha cifra representó un incremento de 23% en el número de estudiantes beneficiados con transporte escolar con respecto al año 2003 (SED, 2005b, p. 19).

Eliminación de conductas discriminatorias para favorecer el acceso al sistema educativo de sujetos y grupos vulnerables

Con respecto al derecho a la educación, entre otras obligaciones de carácter inmediato, al Estado le asiste la obligación de eliminar toda forma de discriminación que atente contra el ejercicio de los derechos de todos y todas en condiciones de igualdad. A tal fin, el Estado debe asegurar que las normas nacionales relativas al derecho a la educación se encuentren libres de cualquier tipo de cláusula que conduzca a la negación del derecho a la educación de cualquier sujeto o grupo poblacional. A la par, asiste al Estado el deber de identificar las múltiples formas de discriminación existen-

tes en el ámbito de la educación y disponer de un plan de acción concreto que conduzca a su inmediata eliminación.

No obstante el carácter imperativo de estas obligaciones, es claro que en el sistema educativo persisten múltiples formas de discriminación que atentan contra el acceso y la permanencia de determinados sujetos y grupos poblacionales. En Colombia es frecuente, por ejemplo, la discriminación contra las niñas gestantes y lactantes, contra las personas con discapacidad y con talentos excepcionales, contra las personas en situación de desplazamiento forzado y demás víctimas del conflicto armado interno, contra los grupos étnicos, y contra las personas con diferente orientación sexual y creencia religiosa, entre otros sectores excluidos del sistema educativo.

Además de la existencia de formas de discriminación en contra de estos grupos, es preocupante el hecho de que el sector educativo en general, y la escuela en particular, no disponga de estrategias para combatir la discriminación en la esfera de la educación. La escuela no solo no contribuye a eliminar la discriminación en la esfera de la enseñanza sino que la multiplica. Los niños y las niñas aprenden a discriminar en el seno del hogar; cuando se espera que la escuela contribuya a combatir los prejuicios que dan lugar a la discriminación, ésta, de manera frecuente, simplemente contribuye a reafirmar los principios de la exclusión.

A propósito de esta problemática, la profesora Tomasevski ha señalado que:

la educación puede ser un medio para mantener o para eliminar la desigualdad. Dado que puede servir a dos propósitos que se contradicen, puede llegar a dos resultados opuestos. La literatura sobre discriminación ha afirmado reiteradamente que el prejuicio engendra la discriminación. Lo contrario también es verdad. La discriminación como toda forma de adoctrinamiento engendra prejuicios. Se espera que lo haga. Los chicos y chicas aprenden a través de la observación y la imitación. Tienen a perpetuar las prácticas discriminatorias mucho antes de que puedan entender el término discriminación. En el momento en que el plan de estudios incluya la palabra discriminación, es probable que ya tengan internalizado el prejuicio subyacente. (Tomasevski, 2004, p. 268)

En el mismo sentido, es importante señalar que las obligaciones del Estado en materia de lucha contra la discriminación no se reducen a no

discriminar y evitar que terceros lo hagan. El Estado tiene además la responsabilidad de asegurar el derecho al trato preferente a los sujetos víctimas de discriminación. En otros términos, al Estado le asiste el deber de adoptar medidas afirmativas que corrijan los efectos negativos de la discriminación. Por ello, debe brindar especial protección a los sujetos y grupos discriminados y asegurar que las políticas educativas actúen conforme con este objetivo.

Pese a la importancia de eliminar la discriminación de la esfera de la enseñanza, es poco común que las políticas educativas se ocupen de dicha problemática. En contraste, los planes educativos se limitan a establecer como fórmula general el acceso y la permanencia para todas las personas, sin que se consagren estrategias y metas concretas que corrijan las desigualdades existentes y que garanticen la igualdad real de oportunidades en el sistema educativo.

La escasa o nula atención de las políticas educativas sobre la problemática de la discriminación es tan aguda, que no existen estadísticas oficiales sobre la tasa de cobertura del sistema educativo según grupo poblacional. Puntualmente, aunque se conoce el número de estudiantes matriculados según tipo de discapacidad, grupos étnicos y víctimas de conflicto armado interno, se desconoce el porcentaje de esta población por fuera del sistema educativo³⁰. Es evidente que no es posible adoptar medidas adecuadas para combatir las conductas discriminatorias de acceso a la escuela, si se desconoce la naturaleza del problema y la magnitud del mismo. Por ello es preciso que los indicadores educativos den cuenta de los motivos de discriminación prohibidos e informen en qué medida existen o no barreras de acceso para los grupos tradicionalmente excluidos.

Sobre el particular, la profesora Tomasevski ha señalado que el primer paso para la eliminación de la discriminación es hacerla visible:

³⁰

De acuerdo con las estadísticas de matrícula de la Secretaría de Educación Distrital, en el año 2005 se matricularon 7.147 estudiantes con discapacidad en el sector oficial y 2.309 en el sector no oficial. Así mismo, se matricularon, en los respectivos sectores, 4.094 y 310 estudiantes de grupos étnicos, y 5.702 y 1.095 estudiantes víctimas del conflicto armado interno. Al respecto, véase SED (2006).

El obstáculo de la ausencia de estadísticas actualizadas y desagregadas por todos los criterios de exclusión impide el conocimiento del número y perfil de la niñez cuyo derecho a la educación sigue siendo negado. Además, con excepción del sexo la discriminación sigue sin registrarse. La Relatora Especial recomienda una "topografía" inmediata del perfil de la exclusión educativa con el propósito de la adopción de todas las medidas necesarias para alcanzar la inclusión completa lo más pronto posible. (Comisión de Derechos Humanos, 2004a, p. 2)

Pese a las deficiencias en materia de información para aportar evidencia sobre las múltiples formas de discriminación que coexisten en el sistema educativo, es posible señalar que las tasas de asistencia escolar según sexo y niveles de ingresos reflejan marcadas desigualdades.

En cuanto se refiere a las tasas de acceso según sexo se puede señalar que para el año 2004 el 91,4% de los hombres entre 7-17 años asistían a la escuela, en tanto que para las mujeres en el mismo rango de edad este porcentaje era de 88,80. Al comparar según rangos de edad, se puede evidenciar que las mayores desigualdades se encuentran en el rango de 16-17 años. En éste asisten el 68,02% de los hombres y solo el 58,34% de las mujeres; es decir, la tasa de asistencia de las mujeres en este rango de edad es menor en 14%³¹.

Por otra parte, las tasas de asistencia escolar según deciles de ingreso permiten evidenciar que existen diferencias notables entre los cinco deciles de menor y mayor nivel de ingreso en los rangos de edad 12-15 años y 16-17 años. Para 2004, mientras en promedio el 77,2% de los estudiantes con edades entre 12-15 años pertenecientes a los cinco deciles de ingreso más bajo asistían a la escuela, en los cinco deciles de mayor ingreso asistían el 97%. Para el mismo año, mientras el 67,2% de los estudiantes con edades entre 16 y 17 años pertenecientes a los cinco deciles de más bajo ingreso asistían a la escuela, en los cinco deciles más altos la cifra ascendió a 87,6%³².

³¹ En el rango de edad 7-11 años, la tasa de asistencia de hombres es 96,84% y de mujeres 96,26%. En el rango de edad 12-15 años, las tasas son 94,63% y 94,04%, respectivamente. Cálculos realizados con base en las estadísticas publicadas en Veeduría Distrital et al. (2005, p. 34).

³² En el rango de edad 7-11 años, los cinco deciles más pobres presentaron

Lo anterior es una muestra de la persistente desigualdad en el sistema educativo de la ciudad. Las notables diferencias se explican, en parte, por el hecho de que a medida que los niños y las niñas de los deciles más pobres van creciendo, están más propensos a ingresar de forma precaria al mercado laboral. Entre tanto, los niños y las niñas de los deciles de mayor ingreso tienen más posibilidades de acceder a niveles de educación media y superior. Naturalmente, mientras no se garantice una educación pública efectivamente gratuita, va a ser muy difícil que las familias de menores recursos mantengan a los niños y las niñas en la escuela, en lugar de insertarlos en el mercado de trabajo. Además, los niños y las niñas que abandonan la escuela para ingresar de manera precaria al mercado de trabajo tienen muy pocas probabilidades de retornar al sistema educativo.

No obstante los múltiples vacíos de diseño e implementación que enfrentan las políticas educativas nacionales en general y de la ciudad en particular para hacer frente a la discriminación en el ámbito del sistema educativo, cabe resaltar que el Distrito prevé una serie de acciones encaminadas a promover el acceso al sistema escolar por parte de grupos tradicionalmente excluidos, como la población campesina y rural, las personas con discapacidades y talentos excepcionales, los grupos étnicos, las personas en situación de desplazamiento, las personas desmovilizadas y reinsertadas, las niñas y los niños trabajadores, y la población joven y adulta que durante la edad escolar no pudo estudiar o concluir sus estudios. Conforme expresa uno de los objetivos de la política educativa de Bogotá, se trata de

construir relaciones equitativas de género, étnicas e intergeneracionales que disminuyan todas las formas de discriminación contra las personas con necesidades educativas especiales. La política educativa incorporará el enfoque de género, la etnoeducación y prácticas de fomento del derecho a la igualdad y promoverá el diálogo intercultural creando espacios sociales y pedagógicos para la construcción del país multicultural consagrado en la Constitución Política. (SED, 2005a, p. 34)

una asistencia de 98% y en los cinco deciles de más alto ingreso de 98,2%. Cálculos realizados con base en las estadísticas publicadas en Veeduría Distrital et al. (2005, p. 32).

Además, la política educativa tiene como propósito asegurar que la educación pública en los establecimientos oficiales se encuentre abierta para toda la población conforme con los principios de obligatoriedad y gratuidad consagrados en la carta política. A propósito, el Plan señala:

uno de los objetivos de la política educativa será propiciar la integración social. Para ello, las instituciones educativas distritales se abrirán a todos los estratos y grupos sociales. Igualmente, se combatirá toda forma de discriminación en el sistema educativo distrital y se promoverá la articulación entre la educación oficial y la prestada por el sector privado. (SED, 2005a, p. 15)

A pesar de que aparece expresa la intención de avanzar hacia un sistema educativo incluyente, con especial énfasis en los niños y las niñas víctimas del trabajo infantil, no existen estrategias concretas con presupuesto programado para elaborar un perfil de la exclusión del sistema educativo en Bogotá ni para adoptar las políticas necesarias para avanzar en su eliminación. Por último, es oportuno insistir en la necesidad de disponer de estrategias concretas para asegurar el acceso de grupos poblacionales discriminados, tradicionalmente olvidados en los planes educativos; entre otros, es válido mencionar a las niñas y a los niños privados de la libertad, a las niñas y a los niños contagiados con VIH/SIDA, a los niños y a las niñas con diferente orientación sexual, y a las mujeres gestantes y lactantes.

La educación de adultos

La tasa de analfabetismo es un indicador de la desigualdad educativa y evidencia múltiples fallas tanto del sistema educativo como del ordenamiento social en su conjunto. La presencia de personas analfabetas es una muestra de que el sistema educativo excluye a determinados sectores de la población o que simplemente no se adapta a las necesidades de las poblaciones que no disponen de recursos para acceder a la escuela. Sin temor a equivocarse, es posible afirmar que detrás de cada persona analfabeta hay una historia de exclusión social y discriminación. El analfabetismo es la expresión extrema de la negación del derecho a la educación.

Como se sabe, el analfabetismo tiene mayor prevalencia en zonas rurales, a las que el sistema educativo no llega, y en general está estrecha-

mente asociado a personas de muy bajos recursos económicos. Uno de los males más escandalosos y evidentes de no asegurar, por lo menos, educación básica gratuita es que quienes no disponen de ningún poder adquisitivo parecen condenados al analfabetismo.

Pese a que en la retórica de los distintos gobernantes existe la preocupación permanente por luchar contra el analfabetismo, en pocos planes aparecen programas concretos, con estrategias claramente definidas y presupuesto asignado que tengan como objetivo, conforme dictan las normas, la erradicación del analfabetismo. Mientras tanto, el país tiene una de las tasas más altas de la región³³. Además, aunque las distintas normas del derecho internacional de los derechos humanos consagran la educación como un derecho de carácter universal, hay que recordar que en Colombia existe la tendencia a considerar el derecho a la educación como un derecho exclusivo de los niños y las niñas. En consecuencia, una vez la población cumple la mayoría de edad parece desprotegida para realizar el derecho a la educación.

Por lo mismo, es preciso reafirmar que, con arreglo al art. 68 de la Constitución Política y las normas internacionales de derechos humanos relativas al derecho a la educación, al Estado le asiste la obligación especial de *erradicar el analfabetismo*. Según dispone el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado debe adoptar todas las medidas posibles con el fin de asegurar que la enseñanza primaria sea obligatoria y asequible a todos y todas gratuitamente y fomentar la educación fundamental para todas las personas.

En el plano local se puede señalar que Bogotá, pese a que tiene una tasa de analfabetismo global de 2,2% (1,6% para los hombres y 2,7% para las mujeres) (SED, 2006), carece también de una estrategia orientada a la erradicación del analfabetismo. En su lugar, el PSE 2004-2008 dispone de un programa de *Educación para Jóvenes y Adultos*, el cual prevé el desarrollo

³³ De acuerdo con el compendio de estadísticas del Banco Mundial, Colombia tiene una tasa de analfabetismo de 7,9%. Países de la región como Argentina y Uruguay tienen tasas que, aunque siguen siendo altas, son inferiores al 3%. Disponibles en: <http://devdata.worldbank.org/edstats/cd1.asp> [2005, 27 de noviembre].

de estrategias de educación no formal para este grupo de población, mediante la promoción de su acceso a programas de alfabetización e incorporación a los diferentes niveles educativos. El programa tiene como objetivo principal mejorar las condiciones de acceso de jóvenes y adultos al mundo del trabajo.

Frente a este programa, además, no están claras ni las metas de alfabetización para el período 2004-2008 ni el presupuesto específico que se proyecta invertir. En su lugar, el programa establece como meta general alfabetizar o incorporar a la educación básica y media a 100.000 jóvenes y adultos y un presupuesto global de más de \$49.000 millones (SED, 2005a, pp. 51-53). De manera similar, en el informe de gestión presentado por la Secretaría de Educación en 2004 no se da cuenta de los avances del programa en materia de alfabetización ni del impacto esperado del mismo sobre las tasas de analfabetismo.

En general, el tema de la alfabetización no aparece como un tema autónomo que demande esfuerzos especiales y programas y proyectos para tal fin; por el contrario, aparece como una estrategia de carácter complementario para mejorar el acceso de jóvenes y adultos al mundo del trabajo. Si bien esto es deseable, no hay que perder de vista que la erradicación del analfabetismo es una obligación del Estado, prevista en todas las normas internacionales y las declaraciones de desarrollo social. No tener claridad sobre las acciones en materia de alfabetización, sus metas, resultados esperados, monto de recursos asignados, entre otros aspectos, dificulta el seguimiento de la política y la evaluación de su impacto, en el mediano y largo plazo, sobre las tasas de analfabetismo de la ciudad.

Finalmente, cabe advertir que la política de educación rural apenas aparece esbozada en el Plan Sectorial (SED, 2005a, p. 60). Considerando que la falta de educación en las zonas rurales es uno de los factores causantes del analfabetismo, la política debe ofrecer tanto alternativas reales de alfabetización a la población del sector como medidas preventivas para evitar que el analfabetismo aumente en dichas zonas. Es imperativo entonces que la administración haga un esfuerzo por concretar y poner en marcha las acciones necesarias para fortalecer el sistema educativo en las zonas rurales de la ciudad.

Aceptabilidad de la educación

No existe consenso sobre lo que se entiende por una educación aceptable como tampoco por una educación de calidad. Sin entrar en este debate, el cual desborda el alcance de la investigación, es preciso señalar que desde la perspectiva de los derechos humanos, una educación aceptable supone como mínimo dos aspectos: 1) la calidad de la educación como tradicionalmente es comprendida, es decir que los niños y las niñas al salir egresados de cierto nivel educativo dispongan de las capacidades, destrezas y conocimientos básicos que les permitan tanto alcanzar logros en las áreas básicas del conocimiento como acceder, con suficiencia, a niveles de formación superior; y 2) la garantía de disponer de modelos de enseñanza y condiciones de aprendizaje que respeten, promuevan y posibiliten el pleno ejercicio de los derechos humanos. No se entiende una educación aceptable cuando los niños y las niñas son discriminados en el sistema educativo y cuando, v. g., los docentes aplican castigos corporales para disciplinar a los estudiantes.

Con arreglo a estos dos elementos, esta sección analiza la suficiencia de las estrategias de la política educativa de la ciudad y su coherencia frente a las obligaciones emanadas de las normas internacionales de derechos humanos y de la Constitución Nacional. En particular, se centra la atención sobre tres tópicos: 1) las políticas para mejorar la calidad, 2) las políticas para disminuir la brecha entre la calidad de la educación oficial y la no oficial de estratos socioeconómicos de altos ingresos y 3) las políticas para promover los derechos humanos en el ámbito del sistema educativo.

Políticas para mejorar la calidad de la educación

Durante los últimos años, la ciudad ha experimentado disminuciones en las tasas de reprobación en todos los niveles educativos. Mientras en el año 2000, en lo que corresponde al nivel de educación básica primaria en el sector oficial, el 6,7% de los estudiantes repetían el curso, en el 2004 la cifra se redujo a 3,5%. En básica secundaria, las tendencias se mantienen pero con niveles de progreso más evidentes: mientras en el año 2000 el 19% de los estudiantes repetían el curso, en 2004 el porcentaje se redujo a 6,2.

¿ESTAMOS AVANZANDO HACIA UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD?

Sin temor a equivocarse, es posible afirmar que todas las políticas educativas plantean como objetivo primario mejorar la calidad de la educación. El problema reside en que, la mayor parte de las veces, las políticas de calidad se limitan a mejorar los resultados de los estudiantes en el desarrollo de pruebas de competencias y conocimientos... La pregunta que surge es: ¿podemos aceptar como sociedad la calidad de la educación entendida como desarrollo de competencias y saberes?

Las políticas de calidad rara vez se ocupan de aspectos esenciales para la formación de los niños y las niñas como sujetos con derechos y como sujetos que respetan y promueven los derechos. Los niños y las niñas se pueden graduar de la escuela sin recibir formación sobre los tópicos relacionados con los derechos humanos y, peor aún, durante su vida escolar pueden haber enfrentado situaciones que vulneraron su derechos. La escuela no ha logrado eliminar el castigo psicológico y corporal... Los niños y las niñas siguen "ganando" orejas de burro por no hacer sus deberes o por obtener resultados negativos en una prueba.

Desde la perspectiva de los derechos humanos no se entiende una educación de calidad cuando los niños y las niñas siguen siendo víctimas de maltrato y de toda forma de discriminación. Una educación de calidad, además de formar a niños y niñas con excelentes capacidades académicas e intelectuales, debe promover el respeto, la protección y la realización de todos los derechos humanos. Educar para la igualdad y la no discriminación. Los niños y las niñas deben aprender a reconocer sus derechos, a reconocer a los demás como sujetos de derechos y el valor supremo de la igualdad y la no discriminación.

De manera similar, en la educación media los porcentajes pasaron de 13,7 en el año 2000 a 5,1 en 2004.

Pese a que los progresos son evidentes, existen diferencias notables con el sector no oficial. Al comparar las tasas de reprobación promedio para el periodo 2000-2004 entre sector oficial y privado, se evidencia que mientras en el nivel de primaria el 4,5% de los estudiantes reprobaron el año escolar en la educación oficial, en la educación privada el porcentaje fue de 1,7; lo que indica que las tasas de reprobación en el sector oficial son mayores en 62%. En secundaria, el promedio de repitencia para el sector oficial alcanzó el 10,4% y en el no oficial el 5,4%; finalmente, en educación media, la repitencia en el sector oficial alcanzó un promedio de 8,1%, en tanto en el no oficial fue de 3,7%.

Con todo, la disminución de las tasas de reprobación parece más asociada a la implementación del Decreto 230 de 2002, en donde el Ministerio de Educación ordenó garantizar un mínimo de promoción automática de 95% en cada grado, que a la puesta en marcha de programas orientados a fortalecer las estrategias pedagógicas, a mejorar los mecanismos de acompañamiento por parte de los docentes a los estudiantes con dificultades de aprendizaje o con deficientes resultados académicos. En general, la ciudad, al igual que el resto del país, adoptó un esquema de promoción automática sin tomar en consideración los efectos negativos que éste pueda tener en la calidad de la educación y sin acompañar dicha política de una respuesta seria a los factores asociados al bajo rendimiento escolar de los estudiantes.

Es claro que con una política de promoción automática en la que el 95% de los estudiantes tienen garantizada la promoción al siguiente nivel, en muchos casos independiente de su esfuerzo y del nivel de competencia adquirida durante el año escolar, las tasas de aprobación y reprobación se convierten más en un dato de la eficiencia del sistema educativo que en uno que informe sobre la calidad de la educación. Si bien se acepta, como señalan algunos estudios, que “la repetición es inútil desde el punto de vista pedagógico. No produce mejores rendimientos posteriores y únicamente aumenta la probabilidad de repetir de nuevo” (Veeduría Distrital et al., 2005, p. 35), y se reconoce que la repitencia es costosa tanto para el Estado como para las familias, no deja de preocupar que impere el criterio de ahorro presupuestal sobre el de la calidad de la educación. El dilema no está entre repetir y no repetir, sino en encontrar un equilibrio entre el reconocimiento debido a los niños y las niñas que estudian, lo cual además tiene un efecto pedagógico fundado en el mérito, y el establecimiento de una justa “sanción” a quienes no han dedicado suficiente esfuerzo al desarrollo de sus estudios. Finalmente, parece inadmisibles que solo por estar previsto en el decreto de promoción automática, dé casi igual, en términos de resultados, cumplir que no cumplir con los deberes académicos.

Por lo mismo, como indicadores de la calidad de la educación se prefiere optar por los resultados de pruebas de competencias y saberes y por los resultados del examen de Estado, ICFES. En cuanto a las primeras, las pruebas del Sistema Nacional de Evaluación de Calidad - SABER, es preci-

so aclarar que los resultados más recientes corresponden al año 2003 para los grados 5° y 9° en las áreas de matemáticas, lenguaje y ciencias naturales³⁴.

Para comenzar, los resultados de las pruebas para 5° grado permiten evidenciar que, en lenguaje, el 4,3% de los estudiantes se encuentran en los niveles más bajos de competencia. Lo mismo ocurre con el 22% de los estudiantes en la prueba de matemáticas y con el 22% en la prueba de ciencias naturales. En 9° grado, el 10% de los estudiantes obtuvieron puntajes que los clasifican en los tres niveles más bajos de competencia en lenguaje. Lo mismo pasó para el 56% de los estudiantes en la prueba de matemáticas y con el 63% en la prueba de ciencias naturales³⁵.

Por otra parte, los resultados del Icfes evidencian que la mayoría de los estudiantes obtuvieron resultados bajos o medio-bajos en cinco de las ocho áreas básicas que evalúa el examen (matemáticas, filosofía, física, historia y química). Lo mismo ocurrió para la prueba opcional de idioma. Las únicas áreas para las que la mayor parte de los estudiantes obtuvo resultados clasificados en medio-alto y alto fueron biología, lenguaje y geografía³⁶.

³⁴ En lenguaje para 5° grado, los resultados posibles de las pruebas son: niveles A, B, C o D. Quien alcanza el nivel D se encuentra en capacidad de realizar una lectura en la que comprende y hace inferencias. La misma prueba para grado 9° arroja como posibles resultados: niveles B, C, D, E o F. Quien obtiene nivel F tiene la capacidad de hacer lectura crítica de textos. En matemáticas se tienen los mismos niveles de calificación, según los grados antes explicados. En matemáticas de 5° grado, el nivel D implica que la persona puede resolver problemas complejos, y en 9°, el nivel F significa que la persona está en capacidad de resolver problemas complejos con solución múltiple. Finalmente, en ciencias naturales, la D en 5° grado significa que la persona está en capacidad de realizar constataciones, clasificaciones, inferencias y relaciones lógicas a partir de interacciones y cambios que se presentan en los seres vivos. En 9° grado, la F implica que la persona está preparada para jerarquizar procesos biológicos, físicos y químicos. En torno al carácter de las pruebas y a la interpretación de los resultados, véase ICFES (2003).

³⁵ Cálculos realizados con base en las estadísticas publicadas en Veeduría Distrital et al. (2005, p. 38).

³⁶ Estas conclusiones fueron elaboradas con base en las gráficas sobre resultados del ICFES, presentadas en Veeduría Distrital et al. (2005, p. 40).

Identificadas estas dificultades y consciente de que reducir las políticas de calidad a la evaluación de estudiantes y docentes, como parece ser la tendencia, no mejora la calidad de la enseñanza, el Distrito ha propuesto desarrollar una línea de política para el mejoramiento de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje. Según establece dicha línea, “el mejoramiento de las condiciones pedagógicas, humanas y técnicas para que los colegios puedan impartir una educación de calidad y los estudiantes aprendan más y mejor, será el pensamiento que orientará la política de calidad de la actual administración. La aplicación de este postulado implica cambios profundos en los programas, estrategias y acciones de la Secretaría de Educación” (SED, 2005a, p. 38).

Dicha línea de política define estrategias en cuatro programas: 1) transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza que comprende, entre otras estrategias, la renovación pedagógica de los PEI y la profundización de la democracia escolar, la cualificación y el mejoramiento profesional de los maestros y las maestras, el desarrollo y aprovechamiento pedagógico de la Red de Participación Educativa, la inclusión social y protección de la niñez y la juventud en la escuela, la ampliación y fomento del uso de la Red Distrital de Bibliotecas, y la promoción de la ciencia y la tecnología en la escuela; 2) programa escuela-ciudad-escuela, que comprende las estrategias de aprendizaje y reconocimiento mutuo entre la ciudad y la escuela, y el acompañamiento de los estudiantes en tiempo extraescolar; 3) articulación educativa de Bogotá con la región central, que comprende las estrategias de intercambios educativos y pedagógicos con la región, fortalecimiento de una segunda lengua y educación rural; y 4) programa Bogotá sin hambre³⁷.

Esta última política no solo contribuye a la calidad de la educación, en tanto los niños y las niñas mejoran su ingesta de micronutrientes para poder atender a las clases y participar activamente del proceso de enseñanza-aprendizaje, sino que además impacta de manera positiva en el acceso de los sectores más pobres al sistema educativo y en su permanencia en el mismo. Lo primero, en la medida en que permite que los sectores de menores ingresos liberen recur-

³⁷

El carácter de los programas puede consultarse en SED (2005a, pp. 43-51, 55-56 y 60). En cuanto a los principales resultados alcanzados en 2004, véase SED (2005b, pp. 9-14, 22 y 26 -27).

sos para cubrir otras necesidades básicas; y lo segundo, en la medida en que la alimentación escolar representa para estos sectores un incentivo para llevar a los niños y a las niñas a la escuela. Aunque no hay evidencia empírica disponible, es posible esperar que con alimentación escolar, la probabilidad de que los niños y las niñas deserten del sistema educativo tienda a disminuir.

A propósito, el PSE dispone como objetivo del programa Bogotá sin hambre en el ámbito del sistema educativo:

brindar una atención integral a los niños y niñas matriculados en los establecimientos educativos de Bogotá con prioridad en la población con mayores necesidades. Se busca de esta forma mejorar su estado nutricional para obtener un desarrollo físico e intelectual adecuado, elevar su rendimiento académico y aumentar su resistencia a las enfermedades infecciosas, al igual que generar un ambiente social más favorable para evitar la deserción de la escuela. También el programa tiene como objetivo fomentar hábitos nutricionales sanos en los estudiantes y sus familias. (SED, 2005a, p. 55)

El programa tiene tres componentes esenciales: suministro de refrigerios a escolares, apertura de comedores escolares y educación para la vida sana. En el primer componente se proyecta pasar de 181.051 refrigerios diarios en 2003 a 477.000 en 2008, incluyendo a niñas, niños y jóvenes de grados 0 a 9°. de los colegios oficiales de las zonas rural y urbana, de estratos 1, 2 y 3, en jornada mañana y tarde, durante el año escolar. El presupuesto proyectado para este componente en el período 2004-2008 asciende a \$356.335 millones.

En el componente de apertura de comedores escolares se proyecta partir de suministrar 6.000 comidas calientes diarias en 2004 hasta alcanzar 83.600 en 2008. El presupuesto proyectado para este componente en el período 2004-2008 asciende a \$67.916 millones. Finalmente, el componente de educación para la vida sana busca ofrecer “diversas actividades de formación, capacitación y comunicación para los maestros y padres de familia, para que junto a los niños, las niñas y jóvenes se construya comunidad y solidaridad en torno a los comedores escolares, se rescaten las tradiciones culturales alimenticias y se promueva la práctica de hábitos de alimentación sanos”³⁸.

³⁸

Para información más detallada sobre la cobertura proyectada y el presu-

En torno a la satisfacción del servicio de alimentación escolar, conforme con los resultados de la encuesta de percepción sentida para el sector oficial, el 15% de los padres, madres o acudientes de los niños y las niñas que reciben alimentación escolar la califican como regular o deficiente; el 73% como muy buena; y el 12% como excelente (Veeduría Distrital et al., 2005, p. 50).

Pese a las múltiples estrategias orientadas a mejorar la calidad de la educación previstas en el PSE 2004-2008, y a que el Distrito proyecta complementar las pruebas SABER con evaluaciones de tipo muestral y censal con el fin de valorar los procesos y los logros educativos de los estudiantes, no se dispone de recursos para la realización de encuestas de factores asociados a la calidad de la educación. Como bien señala el estudio de la Veeduría Distrital et al. (2005):

cuando estos estudios se realizan correctamente, permiten precisar cuáles elementos administrativos, del proceso de producción de los servicios o pedagógicos afectan la calidad, y en qué dimensión y a qué gasto lo hace cada uno de ellos. Sin estas mediciones las afirmaciones sobre si la formación docente es el medio más gasto/eficaz para mejorar la calidad, o si son los textos o cualquier otro factor particular, (...) dependerá de opiniones pedagógicas y evidencias no confirmadas para las condiciones de Bogotá en la actualidad. (p. 12)

Finalmente, si bien a través de la solidaridad ciudadana se puede esperar obtener útiles escolares y uniformes para los sectores más pobres, preocupa que bienes tan vitales para el ejercicio del derecho a una educación de calidad dependan de la solidaridad de la gente y no se disponga de una estrategia distrital para asegurar estos materiales a las familias de menores recursos. Como bien afirma la profesora Tomasevski (2004),

la aceptación de que la educación es un derecho humano conlleva un precio. Las obligaciones gubernamentales se basan en la premisa de que la educación es un bien público y que la escolarización es un servicio público. En ciertos países las asignaciones presupuestarias deben ser adecuadas a las exigencias de las normas internacionales sobre derechos humanos, no dis-

puesto programado, véase SED (2005a, pp. 55-57). Además, puede consultarse Alcaldía Mayor de Bogotá, Distrito Capital (2005).

crecionales sino obligatorias. La solidaridad funciona por medio de impuestos, con los que la educación es financiada (...). (p. 18)

Políticas para disminuir la brecha entre la calidad de la educación a la que acceden los diferentes grupos sociales según su capacidad de ingreso

Conforme establece el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con arreglo al art. 13 del Pacto, asiste al Estado el deber de velar por que el principio de libertad no genere desigualdades en la calidad de la educación que reciben los grupos poblacionales más vulnerables. Puntualmente, el Comité en la Observación General N°13 señala que “las agudas disparidades de las políticas de gasto que tengan como resultado que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares pueden constituir una discriminación con arreglo al Pacto” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999a, párrafo 35, citado en Defensoría del Pueblo [2004a, p. 53]).

Por lo anterior, y con fundamento en el principio de no discriminación, es claro que el Estado debe velar por que la calidad de la educación a la que accede la población de distintos niveles de ingreso promueva las mismas capacidades en los estudiantes y les posibilite alcanzar las mismas realizaciones. Aunque se trata de una obligación de carácter inmediato, en Colombia en general y en la ciudad en particular coexisten sistemas educativos con marcadas diferencias en cuanto al nivel de logro que pueden alcanzar los estudiantes.

Por un lado, existe un sistema educativo del que hacen parte las instituciones educativas distritales y los colegios privados de estratos socioeconómicos bajos; y, por otro, existe un sistema educativo integrado por colegios privados de alto nivel, en general colegios internacionales, a los que solo acceden los niños y las niñas pertenecientes a los deciles de ingresos más altos. Al llegar a la educación media, mientras en los primeros se observa la tendencia a preparar a los niños y a las niñas para ingresar al mercado laboral (bachillerato vocacional), en los segundos se los prepara para el ingreso a la educación superior (bachillerato académico).

Al respecto, como bien plantea Alejandro Gaviria (2002, p. 25), “la calidad de la educación secundaria afecta la probabilidad de acceder a la educación superior, influye sobre el rendimiento académico posterior y puede incidir sobre el desempeño en el mercado laboral”.

Con base en el análisis de los resultados de las pruebas del ICFES, el citado autor encontró evidencia para afirmar que tanto las características de las familias de los estudiantes como las del plantel educativo inciden sobre el desempeño académico. En cuanto a lo primero, “los resultados muestran que la educación de los padres afecta el desempeño de manera sustancial, primordialmente porque los padres con mayores niveles de escolaridad poseen mayores recursos financieros con los cuales comprar una educación de mejor calidad para sus hijos”. En cuanto al segundo aspecto, “las diferencias entre planteles explican una porción sustancial de las diferencias en los puntajes. En general, las primeras explican el 40% de las últimas (...)” (p. 26).

Con base en los resultados encontrados, Gaviria afirma:

(...) la falta de acceso a una buena educación limita dramáticamente las posibilidades de movilidad social de los colombianos menos favorecidos. En otras palabras, los resultados sugieren que el desempeño académico en Colombia está supeditado al acceso a un plantel de buena calidad y que dicho acceso está bastante restringido para los hogares menos favorecidos. (p. 26)

El estudio señala, además, que los planteles de carácter académico obtienen un rendimiento mayor que los planteles de carácter vocacional. De manera similar, los planteles de calendario B alcanzaron mejores resultados que los planteles de instrucción nocturna y los colegios oficiales: “Los planteles de calendario B incluyen la mayor parte de los colegios de élite, entre los que se encuentran todos los planteles de educación bilingüe” (p. 34).

Como agravante de lo anterior y sin desconocer que, de fondo, en la estrategia de colegios de concesión está la preocupación de mejorar la calidad de la educación mediante el aprendizaje de modelos educativos exitosos, cabe señalar que, en líneas generales, la obligación de eliminar las disparidades entre los sistemas educativos es poco o nada considerada en las políticas educativas. Si bien se dispone de múltiples estrategias para mejorar la calidad, se acepta implícitamente que los estudiantes de colegios oficiales y colegios privados de sectores populares no alcanzarán los niveles de logro de los estudiantes de colegios privados de alto nivel.

Lo anterior pone en peligro uno de los grandes retos impuestos por las sociedades a los sistemas educativos: contribuir a eliminar las desigualdades. En la medida en que coexistan modelos educativos con diferencias tan notables en el nivel de logro que alcanzan los estudiantes, es evidente que no es posible esperar que la educación contribuya a eliminar la desigualdad; por el contrario, sí es factible esperar que la educación genere el efecto inverso y se convierta en el principal mecanismo reproductor de la desigualdad.

A propósito de esta conclusión, es oportuno citar a Montenegro y Rivas (2005) cuando afirman que “no hay elemento que sintetice mejor las grandes diferencias sociales y económicas de Colombia que la calidad de la educación”. Como bien señalan los autores, la ausencia de una política educativa que cierre la brecha entre la calidad de la educación de los colegios privados de primer nivel y los colegios públicos y privados de estratos socioeconómicos bajos, configura una barrera para avanzar en la construcción de una sociedad verdaderamente democrática, justa y que elimine las múltiples formas de discriminación y de estratificación social.

Políticas para promover el respeto y la promoción de los DD.HH. en la escuela

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las distintas normas internacionales de derechos humanos prescriben, entre otros objetivos supremos de la educación, el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; la promoción de la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y el desarrollo de acciones para el mantenimiento de la paz y la convivencia pacífica. De manera similar, el art. 67 de la Constitución Política prescribe que la educación formará a la población colombiana en, entre otros aspectos, el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia.

De lo anterior resulta evidente la imposibilidad de alcanzar los objetivos supremos de la educación en sociedades y ambientes escolares que no protejan, respeten y promuevan los derechos humanos de todos y todas sin lugar a ninguna forma de discriminación. Sin embargo, la evidencia en

muchos lugares del mundo da cuenta de la existencia de sistemas educativos que no sólo no protegen los derechos de los niños y las niñas sino que además cometen toda clase de acciones que atentan contra su integridad física y emocional, contra el libre desarrollo de su personalidad y contra las libertades fundamentales.

Ejemplo de lo anterior son los sistemas educativos que consolidan guetos para las personas con diversa orientación sexual; los sistemas educativos que expulsan y niegan el acceso a las mujeres por estar en período de gestación o de lactancia; los sistemas educativos que discriminan a los niños y a las niñas víctimas del VIH/SIDA; los sistemas educativos en los que persisten múltiples formas de castigo psicológico y corporal como mecanismo para preservar el orden y la disciplina; los sistemas educativos que aplican normas de disciplina contrarias al libre desarrollo de la personalidad de los niños y las niñas; los sistemas educativos con proyectos educativos institucionales que contienen toda clase de prejuicios que engendran la discriminación; y, entre otros, los sistemas educativos que niegan el acceso a determinados grupos étnicos y religiosos.

Aspectos como los mencionados ponen en primer plano la necesidad de que las políticas educativas en su conjunto sean diseñadas, ejecutadas y evaluadas tomando como referente fundamental los derechos humanos. Como bien plantea la profesora Tomasevski, se trata tanto de impartir educación *para* los derechos humanos como reconocer que los niños y las niñas son sujetos con derechos humanos:

La educación basada en los derechos sólo es posible cuando todo el proceso educativo, que engloba tanto la enseñanza como el aprendizaje, está en consonancia con los fines y los medios establecidos en las normas de derechos humanos. El paso de los estudiantes de la educación a la sociedad debe evaluarse con arreglo a criterios de derechos humanos, y los efectos de la educación se deberían determinar examinando su contribución al disfrute de todos los derechos humanos. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2004b, párrafos 50 y 53)

Pese a la importancia de construir un sistema educativo en perspectiva de derechos humanos, el tema recibe poca atención por parte de los hacedores de políticas públicas educativas. Por lo mismo, en lugar de considerar los derechos humanos como el centro y orientador principal de la

política educativa, se le tiende a considerar como un simple accesorio de la política.

Con referencia a este tópico es preciso señalar que el problema no se resuelve con un cambio de lenguaje. No se trata de cambiar el discurso centrado en la productividad de la educación por uno centrado en la realización de los derechos humanos, en el que, valga decir, la productividad es sólo uno de los aspectos importantes. La educación en derechos humanos requiere políticas serias y contundentes que, además de reconocer a los niños y a las niñas como sujetos de derechos, disponga de estrategias concretas para garantizar el respeto, la protección y la promoción de todos y todas en el ámbito de la escuela. No se puede esperar que una sociedad avance en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, si, en el ámbito donde los niños y las niñas además de adquirir conocimientos, valores y conductas que se transmiten de generación en generación, se vulneran de manera permanente sus derechos humanos.

Como reconocimiento a la problemática de la violación de los derechos humanos en el ámbito de la escuela, el Plan Sectorial de Educación 2004-2008 se ha propuesto tomar el reto de promover una educación con enfoque de derechos humanos. El Plan no solo parte del reconocimiento de la educación como derecho sino que dispone de una serie de estrategias para asegurar la promoción y el respeto de los derechos de los niños y las niñas en la escuela. Conforme establece el Plan,

los niños, niñas y jóvenes serán los sujetos principales de la educación y la población prioritaria de la gestión gubernamental; serán la razón de ser del esfuerzo educativo del gobierno de la ciudad y la acción del sector educativo se orientará hacia la protección y garantía de sus derechos humanos fundamentales. (SED, 2005a, p. 40)

Para materializar dicho compromiso, el PSE proyecta, entre otras, las siguientes estrategias: 1) realizar una renovación pedagógica de los proyectos educativos institucionales con miras a su actualización pedagógica y la transformación de la escuela en una institución más democrática; 2) reactivar y fortalecer los espacios y mecanismos de participación escolar previstos en la Ley General de Educación; 3) promover la inclusión social y la protección de los niños, las niñas y los jóvenes en la escuela; y 4) ade-

lantar un plan integral de formación en derechos humanos que incluya tanto la enseñanza de la teoría de los derechos humanos como su práctica cotidiana en la institución escolar. Lo anterior, en cumplimiento del Acuerdo 108 del Concejo de Bogotá, por medio del cual se establece en todas las escuelas del Distrito, públicas y privadas, y en todos los niveles, la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías³⁹ (SED, 2005a, p. 44).

Considerando que la transformación de la escuela *tradicional* en una escuela que respete, proteja y promueva los *derechos humanos* de todos y todas implica un cambio cultural que se da sólo a mediano y largo plazo, es urgente que la Secretaría de Educación Distrital disponga de indicadores de logro objetivos, para que, a partir del análisis de su comportamiento, la ciudad pueda determinar en qué medida la política educativa está avanzando hacia la construcción de un sistema educativo coherente con los principios de los derechos humanos.

Permanencia en el sistema educativo

Además de disponer de enseñanza, asegurar el acceso de todos y todas sin discriminación alguna, y de velar por que la educación cumpla con los estándares de aceptabilidad, al Estado le asiste el deber de garantizar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo. El cumplimiento de dicha obligación implica, entre otras acciones, velar por que la escuela se adapte a las necesidades especiales de aprendizaje de todos los niños y las niñas; desarrollar mecanismos orientados a evitar la deserción escolar; y, en los casos pertinentes, implementar incentivos para asegurar la permanencia de la población con mayores riesgos de abandonar el sistema escolar. Simultáneamente, el Estado debe asegurar la eliminación de todas las formas de discriminación que puedan atentar contra la permanencia de los niños y las niñas en la escuela, en especial por razones fundadas en la raza, la religión, el origen familiar o cualquier otra condición física, política, social, económica o cultural, y abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda erigirse como una barrera para que los niños y las niñas permanezcan en el sistema educativo.

³⁹

Para el lector interesado en conocer los avances de dichas estrategias, se sugiere consultar SED (2005b, pp. 5, 9 y 18).

Esta sección examina el nivel de suficiencia y coherencia de las políticas de permanencia de Bogotá con el marco de obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en la materia. El análisis centra la atención sobre dos aspectos: 1) la política para combatir la deserción escolar y la existencia de incentivos para la permanencia; y 2) la política para asegurar que la escuela se adapte a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas pertenecientes a los diferentes grupos poblacionales.

Políticas para combatir la deserción escolar y para incentivar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo

Con respecto a la obligación del Estado de adoptar medidas para evitar la deserción del sistema escolar se puede evidenciar que pese a que hay progresos en los últimos cinco años, un número importante de niños y niñas continúan abandonando el sistema educativo. Mientras en 2000 la tasa promedio de deserción en primaria fue de 3,3%, en el año 2004 se redujo a 2,4%⁴⁰. Las tasas más altas de deserción se producen en el 1er. grado. El promedio de deserción escolar en este grado para el período 2000-2004 alcanzó 3,5%, en tanto para 5º grado, el de menor tasa de deserción, el promedio fue de 2,3%. Cabe señalar que a medida que aumenta el grado en primaria, disminuye el porcentaje de niños y niñas que desertan del sistema educativo, lo cual pone en evidencia la necesidad de adoptar medidas especiales para evitar la deserción de los niños y las niñas en sus dos primeros años de escolaridad.

A nivel de secundaria y media, las tasas de deserción aumentan significativamente. En el año 2000, la tasa de deserción promedio para el nivel de básica secundaria alcanzó 6,1%, y en 2004 se redujo a 4,5%. Al igual que en el caso de primaria, las tasas de deserción son mayores en el 1er. grado (6º grado), la cual alcanzó un promedio de 6,1% en el período 2000-2004.

En educación media, la tasa promedio de deserción para 2000 alcanzó el 4% y en 2004 se redujo a 2,9%. Nuevamente la tasa de deserción es significativamente mayor en el primer año de la educación media (10º grado), en donde el promedio para el período 2000-2004 ascendió a 4,4%. En líneas ge-

⁴⁰ A menos que se indique lo contrario, las tasas de deserción se calculan con base en las estadísticas reportadas por la SED (2006).

nerales se puede señalar que la tasa global de deserción pasó de 4,4% en 2000 a 3,2% en 2004. El promedio para el período 2000-2004 alcanzó el 3,71%.

De las estadísticas se pueden derivar dos conclusiones: 1) el nivel educativo de mayor deserción corresponde a la educación básica secundaria; y 2) los grados de mayor deserción en todos los niveles educativos son los primeros grados: 1°, 6° y 10°. Esto pone en evidencia la necesidad de adoptar medidas especiales para evitar la deserción en secundaria, proteger la permanencia de los nuevos estudiantes (los que ingresan a 1° de primaria), así como la de los niños y las niñas que cambian de nivel educativo: el paso de preescolar a primaria, de primaria a secundaria y de secundaria a media.

Considerando las tasas de deserción para el año 2004 según sexo, en todos los niveles educativos, éstas son mayores para los hombres. Mientras que el 2,2% de las mujeres desertan en primaria, el 3,7% en secundaria y el 3,5% en media, estas tasas ascienden para los hombres a 2,5%, 5,1% y 3,5%, respectivamente. En el mismo año, la tasa global de deserción para mujeres fue de 2,8% y para los hombres de 3,6%.

Por otra parte, existen diferencias significativas en la tasa de deserción entre el sector oficial y privado. Mientras en el sector oficial, como ya se indicó, la tasa global de deserción para 2004 fue de 3,2%, en el sector privado fue de 1,9%. Pese a que en todos los niveles educativos la deserción es mayor en los establecimientos oficiales, las diferencias más amplias se observan en la educación secundaria: mientras en el sector privado la tasa de deserción en este nivel es de 2,2%, en el sector oficial es más del doble, alcanzando el 4,5%.

Igualmente, existen diferencias notables en las tasas de deserción que se observan en los diferentes modelos de oferta educativa dentro del mismo sector oficial. Mientras la tasa de deserción escolar en 2004 en las escuelas administradas por el Distrito fue de 3,2%, en los colegios de concesión fue de 1,4%, porcentaje incluso inferior al que se observa en el sector privado. Esta evidencia permite sugerir un análisis cuidadoso del tipo de estrategias que se implementan en los colegios de concesión, los cuales tienen una tasa de deserción 128% menor respecto a los colegios administrados por el Distrito y 35% menor respecto a los colegios privados⁴¹.

41

De manera similar, los estudiantes con subsidios de acceso al sistema edu-

Un factor estrechamente relacionado con la deserción escolar es la extra edad; es decir, estar cursando un año escolar distinto al normativamente esperado. Sin que exista un estudio en el que se aborde el tema con el rigor necesario, es posible plantear que los niños y las niñas con edades muy distintas a las del resto de sus compañeros de clase tienen una mayor probabilidad de desertar del sistema educativo, en tanto no se sienten completamente adaptados a su entorno escolar. Entre las principales causas de la extra edad se pueden mencionar el ingreso tardío al sistema educativo, la repitencia y el abandono-retorno al sistema educativo de algunos niños y niñas en función de aspectos como la falta de ingresos, la inserción temprana al mercado laboral y la migración, entre otros.

Como evidencia de la magnitud del problema se puede afirmar que para 2005, en el sector oficial en Bogotá, la tasa de extra edad en primaria alcanzó el 3,5%; en secundaria, el 8,1% y en educación media, el 6,4%. En el sector privado, las tasas de extra edad para los respectivos niveles fueron del 1,6%, 3,6% y 3,3%. La tasa global de extra edad es 129% superior en el sistema oficial.

Como se puede observar, el nivel educativo con mayor incidencia del problema es secundaria, lo que demanda disponer, de manera especial, de estrategias pedagógicas y de acompañamiento a los estudiantes en extra edad de este nivel para prevenir su deserción del sistema educativo. Al respecto, los grados más críticos son 6º, 7º, 8º y 9º, con 8,3%, 8,5%, 7,8% y 7,7%, respectivamente.

Por otra parte, en cuanto atañe a los motivos por los que los niños, las niñas y los jóvenes no asisten a la escuela, las respuestas están concentradas en aspectos como los altos costos de la educación (32%), no tener tiempo para el estudio (15%), no encontrarle gusto o interés al estudio (15%) y necesidad de trabajar (14%). En esta medida, aspectos como el alto

cativo presentan una tasa de deserción superior a la observada en los estudiantes sin subsidio. En los primeros, la tasa de deserción para 2004 alcanzó 3,7%, mientras en los segundos fue de 3,2%. Esto pone en evidencia que, además de implementar los subsidios para el acceso, se requiere disponer de estrategias complementarias para garantizar la permanencia (v. g., subsidios condicionados a la permanencia).

porcentaje de población a la que no le gusta o no le interesa la educación evidencian la necesidad de que el Estado adopte medidas para elevar la calidad de la educación y hacerla más pertinente frente a las necesidades sociales y los intereses de los estudiantes. Además, el alto porcentaje de niños y niñas que no estudian porque no tienen tiempo o porque trabajan (suman 29,3% entre los dos aspectos), pone en evidencia la ausencia de políticas del Estado para eliminar el trabajo infantil y garantizar la educación de los menores⁴².

Para hacer frente a la problemática de la deserción escolar, el PSE 2004-2008 ha dispuesto, en cuatro de sus programas, proyectos orientados a proteger la permanencia de los niños, las niñas y los jóvenes en la escuela.

En primer lugar, el *programa para la transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza*, el cual tiene entre sus objetivos buscar la consolidación de una institución educativa que reconozca e integre la diversidad cultural y, por tanto, las necesidades educativas específicas de grupos poblacionales determinados. Este programa dispone una estrategia para la *inclusión social y protección de la niñez y la juventud en la escuela*. Con la implementación de esta estrategia se espera alcanzar logros en cinco frentes que inciden directamente sobre la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo: 1) promoción del reconocimiento e integración de la diversidad cultural, generacional, étnica y de géneros, así como la atención de niños y niñas con diversas discapacidades y necesidades educativas especiales; 2) integración de manera plena a la vida escolar de sujetos y grupos poblacionales con condiciones específicas de aprendizaje; 3) construcción participativa de estrategias de intervención para la atención de problemáticas como la violencia intrafamiliar y del entorno, el trabajo infantil, el desplazamiento forzado, el abuso y la explotación sexual y laboral, y el embarazo precoz y no deseado; 4) sensibilización de docentes y directivos docentes para que a través de su acción pedagógica comprometan a los padres y madres de familia en la tarea de promover la permanencia de sus hijos e hijas en la escuela; y 5) creación de una veeduría en cada localidad que se encargue de la vigilancia y, en especial, de la protección del derecho a la educación de los niños, las niñas y los jóvenes (SED, 2005a, p. 46).

42

Estadísticas para Colombia tomadas de SED (2006, p. 34).

En segundo lugar, el *programa escuela-ciudad-escuela* dispone la estrategia de acompañamiento de los estudiantes en el tiempo extraescolar. Se espera que el acompañamiento de los niños y las niñas en el tiempo extra clase tenga un efecto positivo tanto en el desempeño académico de los estudiantes, en la medida en que disponen de bachilleres que acompañan el desarrollo de tareas y demás actividades académicas, como en el desarrollo de capacidades artísticas, deportivas y de gestión empresarial, entre otras.

Por otra parte, en el *programa de acceso y permanencia para todos y todas* se dispone la entrega de *subsidios condicionados a la asistencia escolar de las niñas y los niños trabajadores*. Con este subsidio se espera motivar el regreso al sistema educativo de niños y niñas que han desertado o la vinculación de quienes nunca han hecho su ingreso al mismo por estar vinculados al mercado de trabajo, en especial, bajo condiciones de explotación. “Se trata de brindar un subsidio económico a la familia de los menores trabajadores pertenecientes a los estratos 1 y 2, con el fin de incentivar su asistencia y permanencia en el sistema educativo, para avanzar en la erradicación del trabajo, la explotación y la indigencia infantil” (SED, 2005a, p. 54)⁴³.

Finalmente, el programa *Bogotá sin hambre* supone un impacto significativo sobre las condiciones de permanencia de los niños y las niñas en el ámbito de la escuela. La alimentación escolar, a la vez que contribuye a

⁴³ Además, de acuerdo con el proyecto 266: *Subsidios condicionados a la asistencia escolar de los jóvenes trabajadores*, registrado en la lista de proyectos de inversión de la Secretaría de Educación Distrital para el período 2004-2008, se proyecta la inversión de más de \$18.981 millones y la entrega de 28.866 subsidios durante el mismo período. Igualmente se encuentra registrado el proyecto 263: *Solidaridad para la permanencia escolar*, que tiene como objetivo promover la permanencia escolar de los niños, las niñas y los jóvenes en situación de pobreza, mediante el desarrollo de acciones solidarias de entidades públicas, privadas y organizaciones nacionales e internacionales. Finalmente, en cuanto al tópico específico de la extra edad, la SED viene impulsando el “Programa de aceleración del aprendizaje y primeras letras”, mediante el cual se establecen aulas de aceleración y aulas en primeras letras y nociones básicas de matemáticas en las localidades de mayor incidencia del problema. Algunos resultados pueden ser consultados en SED (2005b, p. 10).

mejorar las condiciones de aprendizaje en tanto impacta directamente sobre la atención y concentración de los niños y las niñas, en especial los que enfrentan inseguridad alimentaria por insuficiencia de vitaminas, proteínas y micronutrientes, contribuye al desarrollo físico y mental de los niños y las niñas. Evidencia sobre la importancia de la alimentación escolar es aportada por un reciente informe del Programa Mundial de Alimentos, en el que para una muestra no aleatoria de hogares residentes en zonas marginales de Bogotá, se encontró que el 17% de los niños y las niñas en edad escolar no asisten a la escuela por hambre (Programa Mundial de Alimentos, 2006, p. 27).

Políticas para adaptar la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas

Con arreglo a la Convención de los Derechos del Niño, y en particular con el principio de proteger el interés superior de los niños y las niñas, el sistema educativo debe adaptarse a las condiciones especiales de aprendizaje de éstos. Este aspecto implica una ruptura con las formas tradicionales de funcionamiento de la escuela, en donde los niños y las niñas, al no adaptarse a la escuela y al sistema de enseñanza impartido, tenían que buscar otra institución o abandonar el sistema educativo.

Con base en este criterio, es evidente que la escuela contribuyó no solo a la deserción escolar de múltiples niños y niñas, sino a reforzar conductas discriminatorias en contra de determinados grupos; así, los niños y las niñas con tradición lingüística propia que no se “adaptaban” a una enseñanza impartida en otro idioma, los niños y las niñas con discapacidad auditiva que no se “adaptaban” a una enseñanza para oyentes, y, entre otros, los niños y las niñas con diferente orientación sexual que no “adaptaban” su personalidad a los parámetros establecidos en la escuela, tenían que abandonar el sistema educativo y cargar con los efectos del prejuicio y la discriminación.

Si bien en la práctica muchas de estas problemáticas siguen ocurriendo, el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos ha impuesto un límite a los sistemas educativos y ha puesto como una obligación básica del Estado asegurar que la escuela se adapte a los niños y las niñas en condiciones especiales de aprendizaje. En el plano nacional, la ju-

¿INTEGRACIÓN EDUCATIVA?

Las normas internacionales de derechos prescriben la obligación del Estado de proteger el interés superior de los niños y las niñas. En el ámbito de la educación, dicha obligación se traduce en acciones concretas como adaptar las escuelas a las posibilidades de aprendizaje de los niños y las niñas. Entre ellos, y con especial atención, adaptar las escuelas regulares para asegurar el acceso, la permanencia y la calidad de los aprendizajes de niños y niñas con discapacidad.

La problemática reside en cómo llegan los países a configurar una política de integración educativa. Mientras algunos países europeos y Canadá impulsaron políticas de integración educativa en cumplimiento de los estándares internacionales de protección de las personas con discapacidad y como respuesta al temor de que los niños y las niñas fueran segregados en ambientes en que solo compartieran con personas con discapacidad, en América Latina en general y en Colombia en particular, la preocupación tuvo un fundamento financiero: la educación especial es muy costosa, es más eficiente la integración...

La falta de un referente en las normas internacionales de derechos humanos y la escasa difusión y protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad ha derivado en que las políticas de "integración" educativa desconozcan las necesidades especiales de aprendizaje de este grupo poblacional... en lugar de adaptar la escuela para que responda a las necesidades de las personas con discapacidad, parece que se espera que éstas se adapten al mundo de las personas sin discapacidad... En contadas oportunidades las escuelas disponen de profesionales preparados para formar a personas con discapacidad, materiales adaptados a sus necesidades visuales, auditivas y de movilidad, entre otras. En la práctica, los niños y las niñas no están integrados, simplemente están ahí... en un espacio que los desconoce y los estigmatiza, y en el que los niños y las niñas no aprenden a valorar a sus pares con discapacidad.

¿Cómo cambiar esto? La respuesta pasa por miles de acciones. Una, para iniciar, consiste en impartir lenguaje de señas en las escuelas para que niños y niñas, con y sin discapacidad, tengan un lenguaje común de comunicación... La sociedad no puede seguir esperando a que las personas con discapacidad auditiva, a quienes en ocasiones se les ve como extraterrestres, se comuniquen con la población oyente.

risprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la educación ha dado especial impulso a la protección de los derechos de los niños y las niñas en el ámbito del sistema educativo. Con respecto a la temática de adaptabilidad, destacan las sentencias en que se invoca la fundamentalidad del derecho a la educación por conexión con el derecho al libre desarrollo de la personalidad y las sentencias en que se ordena el reconocimiento al derecho al trato preferente a los sujetos y grupos poblacionales en situación de indefensión, como los niños y las niñas con discapacidad y talentos excepcionales, los niños y las niñas desplazados por el conflicto armado interno, y las niñas gestantes y lactantes, entre otros grupos.

Con todo y que no se dispone de una política nacional que ponga en primer plano estas temáticas como parte integral de las políticas educativas, a nivel local se han hecho importantes esfuerzos en la materia. En particular, el Plan Sectorial de Educación de Bogotá 2004-2008 contiene disposiciones orientadas a proteger la diversidad cultural en el ámbito de la escuela y asegurar la adaptabilidad de la misma a las necesidades de los niños y las niñas. Puntualmente, el PSE señala: “se buscará la consolidación de una institución educativa que reconozca e integre la diversidad cultural, y por tanto las necesidades educativas específicas de grupos poblacionales determinados” (2005a, p. 44).

El Plan expresa especial preocupación por las condiciones de adaptabilidad del sistema educativo para los niños y las niñas vinculados al mercado de trabajo, con discapacidad y víctimas del conflicto armado interno. Con respecto a los primeros, se estima que en Bogotá uno de cada diez niños y niñas de estratos 1 y 2 están siendo explotados laboralmente (cerca de 46.500), de los cuales el 27% se encuentra por fuera del sistema educativo. Considerando los demás estratos socioeconómicos, la cifra asciende a 87.995 niños y niñas, la mayoría pertenecientes al estrato 3⁴⁴.

El trabajo infantil compite con el derecho a la educación. Como evidencia de la magnitud del problema se puede señalar que, conforme con las estadísticas reportadas por la SED, producto de un estudio en cuatro co-

⁴⁴ Cifras reportadas por el Departamento Administrativo de Bienestar Social y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en 2002.

legios de Ciudad Bolívar⁴⁵, el 26% de los estudiantes matriculados en secundaria en estos colegios trabajan, de los cuales el 54% se concentran en el rango de edad 14-17 años⁴⁶.

En el mismo sentido, el estudio de Corpoeducación menciona que la recesión económica ha incrementado el trabajo infantil y este cambio ha tenido un impacto significativo sobre las tasas de deserción escolar. En particular, se menciona que:

el número de jóvenes entre 12 y 17 años que estudian y trabajan creció entre 1997 y 2000, en ese periodo, mientras que la diferencia entre los niños que exclusivamente estudiaban y los que combinaban estudio y trabajo era de cinco puntos porcentuales en 1997 (76,9% y 71,4%), esta subió a siete puntos porcentuales en 2000 (75,4% y 68,4%). Esta diferencia es más importante para los hombres y para los estudiantes de la zona rural. (Corpoeducación, 2002, p. 35)

En cuanto se refiere a las personas con discapacidad, el PSE estima que existen en Bogotá aproximadamente 6.000 niños y niñas con limitaciones o con capacidades excepcionales en el sistema que son atendidos sin personal ni equipos especializados (SED, 2005a, p. 28). Una investigación de la Defensoría del Pueblo en torno a las condiciones de integración educativa de los niños y las niñas con discapacidad permitió evidenciar que, en promedio, el 66% de las escuelas integradoras en Bogotá no disponen de aulas de apoyo especializadas para la integración de este grupo poblacional⁴⁷. Como agravante se encuentra el hecho de que tanto menor sea el estrato socioeconómico del establecimiento educativo, menor será la probabilidad de disponer de aula de apoyo: el 90% de las escuelas distritales de estrato 1 no disponen de aula de apoyo; lo mismo ocurre en el 63% de las de estrato 2 y en el 58% de las de estrato 3 (Defensoría del Pueblo, 2004b, p. 62). De

⁴⁵ León de Greiff, Rodrigo Lara, San Francisco y Guillermo Cano.

⁴⁶ Véase Secretaría de Educación Distrital. *Cómo influye el trabajo infantil en la educación?* Disponible en: ESCOLARhttp://72.14.203.104search?q=cache:f91qyr_1NPUJ [2006, 16 de marzo].

⁴⁷ Las aulas de apoyo especializadas, más que a un espacio físico, hacen referencia al conjunto de aspectos pedagógicos, didácticos y terapéuticos requeridos para impartir la enseñanza a niños y niñas con discapacidad.

manera similar, el citado estudio evidenció que uno de cada tres establecimientos educativos en Bogotá integraba a niños y niñas con discapacidad sin disponer de docentes que diseñaran y ejecutaran estrategias de integración educativa (p. 65). Lo anterior implica la “integración” de niños y niñas con discapacidad auditiva sin disponer de docente intérprete de señas y la “integración” de niños y niñas con discapacidad visual sin disponer de docente que enseñe lenguaje braille.

Pese a que en el PSE aparecen diferentes referencias a la necesidad de adaptar las escuelas a los distintos sujetos y grupos poblacionales, es evidente la ausencia de una estrategia concreta, con metas definidas y presupuesto programado, para asegurar la disponibilidad de recursos y materiales, tanto en lo terapéutico como en lo pedagógico, que se requieren para educar a los niños y las niñas con discapacidad.

Con respecto a este tema es preciso que se realice un diagnóstico sobre los principales obstáculos que enfrentan los niños y las niñas con diversos tipos de discapacidad para aprender en entornos integrados y que se adopten las estrategias pertinentes para dotar a las escuelas de todos los materiales pedagógicos necesarios para impartir la educación a este grupo de población. Como mínimo se requiere un plan de dotación escolar que asegure que todos los niños y las niñas con discapacidad visual tengan acceso a formación en lenguaje braille, dispongan de libros en este lenguaje, tengan acceso a mapas con relieve, dispongan de calculadoras parlantes y el acceso a computadores adecuados a su discapacidad. En el ámbito de las personas con discapacidad auditiva se requiere, entre otras ayudas, la disponibilidad de docentes que impartan lenguaje de señas, modelos lingüísticos y en general acceso a las diferentes tecnologías pertinentes acordes con la presencia o no de restos auditivos en los estudiantes⁴⁸.

⁴⁸ De manera similar se requiere dotar a los establecimientos educativos de los materiales necesarios para formar a los niños y las niñas con sordera, síndrome de Down, trastornos generalizados del desarrollo, discapacidades motrices y lesiones neuromusculares, entre otras discapacidades.

Paralelamente, es necesario adelantar una estrategia con la Secretaría de Salud, con el fin de que se establezca un plan para dotar a los niños y las niñas con discapacidad de las ayudas terapéuticas y para asegurar que reciban el tratamiento adecuado al tipo de discapacidad. Como es evidente, estas acciones contribuirán a elevar la calidad de vida de los estudiantes con discapacidad y generará ambientes propicios para que permanezcan en la escuela en condiciones adecuadas.

Finalmente, es preciso que se implementen medidas para asegurar educación especial a niños y a niñas con discapacidad para los que, previa valoración médica y psicológica por profesionales expertos, y visto bueno de los padres y madres de familia, se recomiende la educación especial. En ausencia de escuelas especializadas del orden distrital, es menester que se asegure la disponibilidad de becas para que tanto los estudiantes con discapacidad como los estudiantes con talentos excepcionales reciban una educación adaptada a sus necesidades en establecimientos educativos privados especializados en la atención de estos grupos poblacionales⁴⁹.

Por otra parte, en cuanto se refiere a la educación de personas en situación de desplazamiento, el PSE 2004-2008 señaló que en 2004 se atendieron a 15.147 estudiantes. Dicha atención se llevó a cabo sin disponer de estrategias pedagógicas diferenciadas y acompañamiento psicológico⁵⁰.

El Ministerio de Educación Nacional expidió el Decreto 2562 de 2001 para reglamentar el acceso de las niñas y los niños desplazados a la edu-

⁴⁹ En la actualidad, el Distrito dispone de 9 instituciones especializadas en la atención de escolares con limitación visual, 11 colegios en capacidad de atender a niños con limitaciones auditivas y 656 instituciones especializadas en la atención de niños y niñas con deficiencia cognitiva. Sobre el particular y sobre los principales resultados de la política educativa actual en materia de integración de niños y niñas con discapacidad, puede consultarse SED (2005b, p. 10).

⁵⁰ Conforme con las estadísticas recientes presentadas por la SED, la matrícula de niños y niñas en situación de desplazamiento es de 5.121 estudiantes. Al respecto, véase SED (2006). Algunas de las problemáticas que enfrentan los niños y las niñas desplazadas en el sistema educativo distrital son descritas en Arquidiócesis de Bogotá y Codhes(2001, pp. 79-108).

cación preescolar, básica y media; Bogotá expidió la circular 020 de 1999 para favorecer su acceso al sistema educativo y, además, la actual administración definió unos lineamientos de política para la atención de niñas y niños desplazados. No obstante lo anterior, no se observan progresos significativos en la implementación de estrategias orientadas a la adaptación del sistema educativo en su conjunto, y de la escuela y los docentes en particular, para asegurar una educación que se adapte a las condiciones especiales de aprendizaje que enfrentan niños y niñas víctimas del desplazamiento y demás víctimas del conflicto armado interno.

Por lo anterior, es preciso que el Distrito defina de manera concreta e implemente en el menor tiempo posible las estrategias pedagógicas y de apoyo psicosocial que debe ofrecer el sistema educativo para el manejo adecuado de las escuelas que imprime la guerra sobre el desarrollo de la personalidad de los niños y las niñas, lo cual, como se sabe, está estrechamente relacionado con el desarrollo pleno de sus capacidades humanas en general y con sus logros académicos en particular⁵¹.

Es preciso mencionar que en el PSE se menciona el interés de adaptar la educación a los diferentes grupos étnicos, que se vienen realizando encuentros y mesas de trabajo con organizaciones indígenas y afrocolombianas para promover su inclusión en el sistema educativo (SED, 2005b, p. 11), y que el Distrito viene impulsando la cátedra de afrocolombianidad. No obstante, en el Plan no aparecen estrategias concretas para fortalecer la etnoeducación. En especial, no se observan medidas concernientes a la formación de etnoeducadores y a la garantía de una enseñanza bilingüe para grupos con tradición lingüística propia.

Por último, es importante llamar la atención sobre el hecho de que para grupos especialmente discriminados en el ámbito escolar, como las niñas gestantes y lactantes y los niños y las niñas con diversa orientación sexual, entre otros, el PSE 2004-2008 no dispone estrategias dirigidas a proteger su permanencia en la escuela y el respeto de sus derechos humanos⁵². No

51 Para el lector interesado en analizar algunos de los impactos psicosociales provocados por el desplazamiento, se sugiere la lectura de Bello, Martín y Arias (2000).

52 "El embarazo y la maternidad de las adolescentes son también motivos de

basta con el hecho de que la escuela difunda el principio de igualdad de derechos, si en la práctica se continúa estigmatizando a las niñas embarazadas y a las personas con distinta orientación sexual, y siguen siendo citados como ejemplo de comportamiento inmoral. En su lugar, la escuela tiene como reto difundir el respeto por la diferencia y garantizar a todas las personas un ambiente escolar en que sea posible el libre desarrollo de la personalidad en particular y el pleno respeto de los derechos humanos en general.

Síntesis de los principales vacíos y recomendaciones para ajustar las políticas educativas

Conforme con el contenido básico del derecho a la educación dispuesto en la normativa interna e internacional, el siguiente cuadro presenta una síntesis de los principales vacíos identificados en la política educativa de Bogotá para promover el derecho a la educación, los derechos humanos en la educación y la promoción de todos los derechos a través de la educación.

El cuadro contiene además una lista de recomendaciones que se espera contribuyan a la reflexión en torno al tipo de acciones que se requiere implementar en la ciudad, con el fin de que las políticas educativas promuevan el pleno ejercicio del derecho a la educación de todos y todas.

Componente del derecho	Vacíos	Recomendaciones a la SED
Disponibilidad de educación	Ausencia de medidas para combatir los agentes contaminantes que afectan el desarrollo regular de las clases en algunas localidades.	En coordinación con el DAMA, adelantar un diagnóstico de las condiciones ambientales de las escuelas públicas y privadas que se encuentran en zonas de riesgo ambiental y adoptar un plan orientado a mejorar dichas condiciones.
	Falta evaluar el impacto de las políticas de reorganización del sistema educativo sobre la disponibilidad de escuelas en las zonas de residencia de los estudiantes y sobre la calidad de la enseñanza.	<p>Realizar un estudio en el que se evalúe el impacto de las políticas de reorganización del sistema educativo sobre la disponibilidad de escuelas en las zonas de residencia de los estudiantes y adoptar las medidas que implementen los correctivos necesarios.</p> <p>Realizar un estudio que determine cómo influye el tamaño del grupo sobre el rendimiento escolar y adoptar medidas inmediatas para mantener tamaños de grupo que garanticen condiciones de aprendizaje. Para tal fin es oportuno seguir los estándares de 30 estudiantes por aula para los niveles de primaria.</p>
	Las metas en materia de cupos son insuficientes para garantizar educación básica primaria universal y para asegurar, progresivamente, la universalización de la educación secundaria y media.	<p>Estimar la magnitud de recursos necesarios para garantizar educación primaria universal y adoptar un plan inmediato para alcanzar dicha meta.</p> <p>Establecer metas concretas de universalización de educación secundaria y media.</p>
	Ausencia de medidas concretas orientadas a mejorar las condiciones de trabajo y la remuneración de los docentes.	<p>Disponer de un plan de acción orientado al diseño de estrategias para mejorar las condiciones de trabajo y la remuneración de los docentes, en especial de quienes trabajan en escuelas privadas con asignaciones mensuales inferiores al salario mínimo y, en general, a los que obtienen una remuneración que no se encuentra acorde con el nivel de formación profesional.</p> <p>Además, diseñar una campaña orientada al reconocimiento social de la labor docente por su aporte, entre otros, a la construcción de una sociedad más justa y democrática.</p>

Componente del derecho	Vacíos	Recomendaciones a la SED
Disponibilidad de educación	Un 4,4% de los docentes no tienen formación universitaria.	Adoptar un programa para promover el acceso a la educación superior de los docentes que no han alcanzado este nivel de formación.
Acceso a la educación	No se dispone de una política de gratuidad de carácter universal para la educación primaria.	<p>Establecer y poner en marcha un plan de acción que asegure la prestación de educación primaria gratuita a todos los niños y las niñas matriculados en el sistema oficial.</p> <p>En tanto se fortalece la oferta pública de educación, contratar cupos educativos en escuelas privadas de reconocido nivel académico para las familias de menores ingresos que matriculan a los niños y niñas en escuelas privadas y que tienen dificultades para asegurar su permanencia por falta de capacidad económica para los pagos de matrícula y pensión.</p>
	No existe un perfil de la exclusión y la discriminación en el ámbito del sistema educativo que permita diseñar e implementar estrategias para avanzar hacia su eliminación.	Elaborar un perfil de la exclusión y la discriminación en el ámbito del sistema educativo y adoptar, conforme con el diagnóstico, medidas tendientes a su eliminación.
	No existe una política orientada a la erradicación del analfabetismo.	Diseñar e implementar una política que se oriente, de manera clara y autónoma, a la erradicación del analfabetismo en la ciudad. Dicha política deberá considerar con especial atención a los sujetos y grupos de población tradicionalmente excluidos del sistema educativo, como la población rural.
Aceptabilidad de la educación	No se dispone de estrategias ni de recursos para elaborar pruebas de factores asociados a la calidad de la educación.	Disponer de una estrategia de aplicación periódica de pruebas asociadas a la calidad de la educación e implementar medidas de política con fundamento en sus resultados.
	No se dispone de recursos para asegurar el acceso de los sectores más pobres a los útiles escolares ni de materiales de estudio.	Disponer de recursos para asegurar el acceso de los sectores más pobres a los útiles escolares y materiales de estudio.

Componente del derecho	Vacíos	Recomendaciones a la SED
Aceptabilidad de la educación	No se dispone de un estudio que permita evidenciar el impacto de la promoción automática sobre los aprendizajes de los niños y las niñas.	Evaluar el impacto de la promoción automática sobre el nivel de competencia de los niños y las niñas e implementar medidas para fortalecer los aprendizajes en el aula.
	No existen políticas orientadas a corregir las desigualdades en la calidad de la educación que brindan las escuelas públicas y privadas de estratos socioeconómicos bajos y la que se ofrece en colegios de alto nivel académico.	Diseñar e implementar una estrategia orientada a eliminar las desigualdades en la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas y privadas de estratos socioeconómicos bajos y la que se ofrece en colegios de alto nivel académico. La iniciativa puede considerar el estudio de las estrategias pedagógicas definidas en escuelas de alto nivel de logro, v. g., escuelas internacionales y diseñar estrategias para replicar experiencias exitosas.
	Existe una fuerte disociación entre una política diseñada con enfoque de derechos humanos y la disponibilidad de indicadores que monitoreen y evalúen los logros de la política en la materialización del derecho a la educación de todos y todas.	Elaborar un plan de acción conducente a incorporar un sistema de indicadores que valore los niveles de satisfacción del derecho a la educación de todos y todas. Como insumo para el desarrollo de esta labor se recomienda estudiar la posibilidad de implementar el esquema de indicadores para el seguimiento y monitoreo del derecho a la educación resultante de la investigación <i>Análisis comparado de las políticas educativas en Bogotá, dos ciudades colombianas y tres ciudades latinoamericanas: una mirada desde la perspectiva del derecho a la educación</i> , contratada por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico y elaborada por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
Permanencia en el sistema educativo	Ausencia de políticas para proteger la permanencia de sujetos discriminados como las mujeres gestantes y lactantes, las personas en situación de desplazamiento, las personas con diversa orientación sexual y los grupos étnicos.	Promover una política orientada a proteger la permanencia de las mujeres gestantes y lactantes, las personas en situación de desplazamiento, las personas con diversa orientación sexual y los grupos étnicos.

Componente del derecho	Vacíos	Recomendaciones a la SED
<p>Permanencia en el sistema educativo</p>	<p>Ausencia de políticas para asegurar que la escuela se adapte a las condiciones de los niños y las niñas con necesidades educativas especiales.</p>	<p>Elaborar un diagnóstico de las barreras que enfrentan los grupos poblacionales tradicionalmente discriminados para permanecer en el sistema educativo y poner en marcha una estrategia orientada a adaptar el sistema educativo en general, y la escuela en particular, a las necesidades especiales de aprendizaje de los grupos poblacionales que enfrentan mayor riesgo de desertar.</p> <p>Un buen comienzo en el ámbito de las personas con discapacidad es impartir lenguaje de señas en las escuelas para que los niños y las niñas, con y sin discapacidad, puedan tener un lenguaje común de comunicación.</p>

Referencias bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá, Distrito Capital (2005). Banco Distrital de Programas y Proyectos. Proyecto 396: *Gratuidad en el sistema educativo oficial del Distrito Capital*.
- _____ (2005). Banco Distrital de Programas y Proyectos. Proyecto 7361: *Alimentación para escolares en las instituciones educativas distritales*.
- Arquidiócesis de Bogotá y CODHES (2001). *Senderos. Rostros invisibles del desplazamiento en Bogotá*. Bogotá: Editorial Kimpres.
- Bello, Marta, Martín, Elena y Arias, Fernando (eds.) (2000). *Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Corporación Avre y Fundación Dos Mundos.
- Comisión de Derechos Humanos (1999). *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Informe preliminar de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos, 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49.
- _____ (2004a). *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación*. Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski. Misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2003. Documento E/CN.4/2004/45/Add2.
- _____ (2004b). *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación*. Sexto informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski. Documento E/CN.4/2004/45.
- _____ (2006). *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación de las niñas*. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Vernor Muñoz. Documento E/CN.4/2006/45, de 8 de febrero de 2006.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999a). *Observación General N° 13 relativa al derecho a la educación (art. 13)*. 21° período de sesiones, 1999. Documento. E/ C.12/1999/10.
- _____ (1999b). *Los derechos económicos, sociales y culturales*. Informe preliminar de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Edu-

- cación, Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos, 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49.
- Corpoeducación (2002). *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*. Educación compromiso de todos. Investigación realizada por Alfredo Sarmiento, Luz Perla Tovar y Carmen Alam. Bogotá: Casa Editorial el tiempo, Fundación Corona y Fundación Antonio Restrepo Barco.
- Defensoría del Pueblo (2004a). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá.
- _____ (2004b). *La integración educativa de los niños y las niñas con discapacidad. Una evaluación en Bogotá desde la perspectiva del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia, Julia Elizabeth González y Carlos Sabogal. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1999). *La educación en cifras*. Boletín N° 19 del Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia. Bogotá.
- Gaviria, Alejandro (2002). *Los que suben y los que bajan. Educación y movilidad social en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo - Alfaomega.
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) (2003). *Programa de Evaluación de la Educación Básica*. Pruebas Saber. Fundamentación conceptual. Bogotá.
- Montenegro, Armado y Rivas, Rafael (2005). El rezago de la educación en Colombia. *Las piezas del rompecabezas*. Bogotá: Taurus.
- Pérez Murcia, Luis Eduardo (en prensa). *La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas*. Revista Estudios Socio-Jurídicos. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Programa Mundial de Alimentos (2006). *Análisis de la vulnerabilidad alimentaria de hogares desplazados y no desplazados: un estudio de caso en Bogotá, D.C.* Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá.
- Secretaría de Educación Distrital (2001). Plan Sectorial de Educación 2001-2004. Bogotá.
- _____ (2004). *Sistema de matrícula y ENH-DANE*. Subdirección de Programas y Proyectos. Bogotá.

- _____ (2005a). Plan Sectorial de educación 2004-2008. Bogotá: una gran escuela para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor. Bogotá.
- _____ (2005b). *Informe de gestión y resultados*. Bogotá.
- _____ (2005c). *Implementación de la política de gratuidad*. Bogotá.
- _____ (2005d). *Resumen del procedimiento adelantado para efectuar el giro y reajuste de los recursos de gratuidad*. Bogotá.
- _____ (2006). Boletín Estadístico 2000-2005. Bogotá.
- _____ ¿Cómo influye el trabajo infantil en la educación? Disponible en: ESCOLARhttp://72.14.203.104/search?q=cache:f91qyr_1NPUJ [2006, 16 de marzo].
- Tomasevski, Katarina (2004). *El asalto a la educación*. Colección libros de encuentro. Barcelona: Intermón-Oxfam.
- Valier, Jacques (1994). "Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados". En *Cuadernos de Economía* No. 21. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Veeduría Distrital, Departamento Nacional de Planeación, Programa Nacional de Desarrollo Humano y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Cómo avanza el Distrito en educación*. Bogotá.
- Villa, L. y Duarte, J. (2005). Concessionary public schools in Bogotá: an innovation in school management in Colombia. En: Wolf, Laurence, Navarro, Juan Carlos y González, Pablo (eds.). *Private Education and public policy in Latin America*. Washington, D.C.: PREAL.

3

Medellín: ciudad educadora y en progreso

*Clara Márquez Vásquez**

* Agradezco a Mauricio García Villegas, quien participó activamente en la investigación que dio lugar a este capítulo y ayudó en la estructuración y revisión de la versión final del mismo.

Antecedentes y contexto

El narcotráfico tiene consecuencias sociales e institucionales devastadoras para cualquier sociedad y, en particular, para la juventud que vive en esa sociedad. Medellín no ha sido una excepción. Los carteles de la droga han sido allí particularmente activos y dañinos. Sin embargo, en Medellín no sólo el crimen y la violencia son activos e influyentes. También hay importantes fuerzas institucionales y sociales empeñadas en el rescate de la ciudad. Es por eso que, luego de un periodo de violencia e incertidumbre que se extendió hasta finales del siglo pasado, Medellín ha venido avanzando en un proceso de recuperación social e institucional.

La crisis de finales del siglo XX hizo renacer en las élites políticas antioqueñas la convicción de que la educación es un asunto esencial para la supervivencia de la sociedad. Los dos últimos alcaldes de la ciudad –Luis Pérez Gutiérrez, quien fuera secretario de Educación de Medellín, y Sergio Fajardo Valderrama, alcalde actual– han otorgado una importancia especial al tema de la educación¹.

El Plan de Desarrollo 2000-2003: “Medellín Competitiva”², impulsado por Luis Pérez Gutiérrez, señaló a Medellín como una ciudad de

¹ El presente informe hace un análisis de las políticas educativas en la actual administración local. Sin embargo, debido a que las estadísticas se refieren a los últimos cinco años, es importante reseñar la anterior administración, pues se encuentran puntos en común, que podrían señalar una tendencia a continuar con los programas, especialmente en cobertura y acceso.

² Para más información, consultar el texto completo del Plan de Desarrollo 2001-2003, véase Alcaldía de Medellín (2001, junio).

oportunidades, en donde los principales problemas a superar eran el desempleo y la pobreza, pues para el año 2000, según el Plan de Desarrollo, el desempleo promedio alcanzó el 21%, mientras que en los estratos más desprotegidos ascendió a más del 60%. Su objetivo era “superar el asistencialismo paternalista tradicional, que abona la marginalidad, y cambiarlo por el asistencialismo productivo, que a la vez que atiende al ciudadano, lo vuelve activo y productivo”.

Para cumplir con sus objetivos propuso tres líneas de trabajo: la Revolución de la cultura ciudadana, Primero el espacio público y Medellín competitiva.

1. Cultura ciudadana: esta línea se refirió a la responsabilidad de todos los ciudadanos en la construcción de una ciudad donde se acaten las normas básicas de convivencia y se reconozca y ejercite la formación, promoción y desarrollo de todos sus habitantes. Para ello se buscó agregar a la educación tradicional, la cultura ciudadana, a través de la “educación callejera” en los escenarios públicos, los museos, los medios masivos de comunicación, el buen ejemplo y el aprendizaje del perdón. Con esto se pretendió formar a un ciudadano preparado para gestionar sus derechos frente al Estado.
2. Espacio público: esta línea, eje central de esta administración, denominada “*la razón de ser de la ciudad*”, fue considerada como un factor estratégico en la construcción de nuevas formas de producción y apropiación del desarrollo urbano, además de un elemento determinante en la calidad de vida de la población. Para ello se elaboró un plan de defensa del espacio público.
3. Ciudad competitiva: su objetivo era aumentar los índices de progreso, bienestar y eficiencia en servicios públicos, seguridad, salud, educación, ciencia y tecnología, transporte, hábitat, medio ambiente y, sobre todo, en oferta de empleo.

Fue en esta línea donde se proyectó el derecho a la educación, que, conforme con la administración de Luis Pérez Gutiérrez, se justifica si forma buenos ciudadanos y capacita para el trabajo, es decir, “el gasto público en educación no es una carga, sino una inversión que impacta simultáneamente la productividad y la competitividad económica, la equidad social y el desempeño ciudadano” (Pérez, 2001, p. 23). En efecto, su política educativa se concentró en la cuestionada teoría de la educación del capital humano y su aporte al crecimiento económico, “tratar a los seres humanos

como objetivos de inversiones los convierte en medios antes que en fines del desarrollo” (Tomasevski, 2004, p. 39). Lo deseable hubiera sido que la educación hubiese sido para esta administración un fin en sí mismo y sirviera para, como lo señala el mismo escrito, “preparar a los alumnos y alumnas para la participación política, debería mejorar la cohesión social y, fundamentalmente, debería enseñar a los chicos y chicas que todos los seres humanos –incluidos ellos mismos– tienen derechos” (p. 53).

El Plan de Desarrollo 2004-2007: “Medellín, Compromiso de toda la Ciudadanía”³, impulsado por Sergio Fajardo Valderrama, identificó las principales debilidades de la ciudad, especialmente en lo social. De acuerdo con este Plan, el medio básico para atacar las problemáticas reside en la protección de la población infantil⁴. El mismo considera que el criterio más importante para facilitar la solución de los problemas es la “corresponsabilidad”, es decir, la articulación de los esfuerzos de todos y todas. Por ello, en cada una de las metas de los componentes de su Plan de Desarrollo existen responsables y corresponsables.

Conforme establece el Plan de Desarrollo, las líneas de trabajo serán evaluadas adoptando como indicadores los índices de desarrollo humano (IDH) y de calidad de vida (ICV). En cuanto se refiere al componente educativo, para la administración municipal, es este un indicador de la esperanza de vida al nacer y del nivel educacional (Alcaldía de Medellín, 2004, p. 11). A continuación se enuncian las líneas de trabajo del Plan y se hace mención al presupuesto asignado a cada una de ellas (cifras dadas en millones de pesos).

³ Para más información, consultar el texto completo del Plan de Desarrollo 2004-2007. Véase Alcaldía de Medellín (2004, junio).

⁴ El Plan de Desarrollo señaló: “Si bien es cierto que hay avances significativos en la prestación de servicios básicos y en la calidad de vida de la mayoría de la población, también lo es que persisten niveles de pobreza inaceptables. (...) La situación del desplazamiento forzado que ha traído a nuestros barrios a miles de ciudadanos y ciudadanas en la más absoluta miseria, ha agudizado esta situación. Para atacar este problema y romper el ciclo de la pobreza, es necesario que, especialmente los niños y las niñas, sin importar su condición o procedencia, disfruten de sus derechos fundamentales de alimentación, educación y salud”.

1. *Medellín gobernable y participativa*: con un presupuesto plurianual de \$360.746,00, esta línea pretende crear conciencia sobre las responsabilidades de los individuos dentro de la sociedad, fortaleciendo la solidaridad y la convivencia.
2. *Medellín, un espacio para el encuentro ciudadano*: con un presupuesto plurianual de \$731.936,00, busca lograr la movilidad de los habitantes y cuidar la sostenibilidad de los recursos naturales.
3. *Medellín, productiva, competitiva y solidaria*: con un presupuesto plurianual de \$63.881,00, propone una organización productiva, eficiente, dinámica y competitiva de la economía, que favorezca el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos, en el marco de la economía global.
4. *Medellín integrada con la región y con el mundo*: con un presupuesto plurianual de \$580.682,00, este programa pretende aprovechar los beneficios que se puedan obtener en materia de negocios internacionales y de la cooperación internacional.
5. *Medellín, social e incluyente*: con un presupuesto plurianual de \$2.229.007,00, este programa busca focalizar la ayuda en una educación pertinente y de calidad, así como en la prevención y atención en salud, especialmente para los habitantes que están en mayores condiciones de desprotección y vulnerabilidad.

Para el tema de esta investigación, interesa principalmente esta última línea de trabajo y su componente en educación, que comprende tres programas: (1) Acceso e inclusión (\$1.214.495,00), (2) Calidad y pertinencia (\$132.860,00) y (3) Modernización y descentralización (\$1.310,00). Cada una de las metas de estos programas será analizada, a medida que corresponda con los componentes básicos del derecho a la educación.

De lo anterior se puede concluir que el porcentaje programado para inversión social por la administración de la ciudad de Medellín superó el 50% del presupuesto plurianual; específicamente, los programas de educación ocupan el 60% del total asignado al programa Medellín, social e incluyente. Es decir, la educación es el programa con mayor inversión dentro del Plan de Desarrollo 2004-2007: "Medellín, Compromiso de toda la Ciudadanía" (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, 2005).

Actualmente, la población que está educando el sistema en el municipio de Medellín es de aproximadamente 500.000 estudiantes (incluyendo personas en edad escolar y adultas, en los sectores oficial y privado).

Según los estimativos realizados por el Ministerio de Educación, para el año 2003 en Medellín se encontraban por fuera del sistema educativo 21.572 menores que deberían estar en preescolar, 13.343 en secundaria y 32.197 en media (Ministerio de Educación, 2002). Para el mismo año, el 77% de la educación era prestada por el sector oficial y solo el 23% por el sector privado. Aunque las instituciones educativas (IE) se encontraban en casi la misma proporción (417 en el sector oficial y 422 en el sector privado), lo anterior podría significar una menor relación alumno-docente en el sector privado. Estos datos serán tenidos en cuenta en adelante en múltiples oportunidades, principalmente con referencia a cobertura y acceso, pues aunque las cifras son de 2003, parecería que los programas no se elaboraron teniendo en cuenta esta población universo.

A continuación se analizan cada uno de los componentes básicos del derecho a la educación examinados en esta investigación: disponibilidad de la educación, acceso a la educación, aceptabilidad de la educación y permanencia en el sistema educativo. Valga la pena resaltar la concordancia general entre las cifras oficiales y las otorgadas por organizaciones y entidades de carácter particular⁵.

Disponibilidad de la educación

Cobertura

La cobertura neta en educación para Colombia en 1998 oscilaba para preescolar en 40,5%, para primaria en 83,6% y para secundaria y media en 63%. Antioquia se ubicaba para 1999 en el cuarto lugar en cobertura neta en preescolar (por debajo de Atlántico, San Andrés y Magdalena); para 2000, en básica primaria (por debajo de Boyacá, Sucre y Cundinamarca) y en secundaria ocupó el séptimo lugar, mientras Bogotá alcanzó el primer

⁵ Para la evaluación de estos componentes se tuvieron en cuenta informes del Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Nacional de Estadísticas, la Secretaría de Educación de Medellín, el Concejo Municipal y la Veeduría Ciudadana, así como de organizaciones privadas tales como Fundación Corona, Preal, Corpoeducación, Fundación Empresarios por la educación y Proantioquia, entre otros.

puesto en este último nivel educativo. La cobertura neta del departamento ha tendido hacia el aumento: en preescolar para el año 2000 era del 32% y en 2002 del 42%; en primaria, del 87% y 89%, respectivamente; y en secundaria se mantuvo aproximadamente en el 62% para los dos años (Fundación Corona, Preal y Corpoeducación, 2003).

Si estos valores son comparados con los de la ciudad de Medellín, se encuentra que la tendencia también ha sido a la ampliación de la cobertura neta: en preescolar para el año 2002 fue de 52% y para 2004 de 60,58%; en primaria fue de 86% y 95,7%, respectivamente, y en secundaria fue de 72% y 82,52% para los mismos años). Las cifras son superiores a las del país

TASAS DE COBERTURA BRUTA Y NETA

	6 años Transición	7-11 años Primaria	12-15 años Sec.Básica	16-17 años Media	6-17 años Total	TCB 18-24
Tasas de cobertura bruta						
TCB 2002	53	107	96	73	N.D.	N.D.
TCB 2003	83,80	116,30	100,90	71,40	101,40	33,70
TCB 2004	86,49	116,90	102,59	72,87	102,60	34,10
TCB 2004 Mujeres	86,58	117,61	106,63	79,99	105,35	
TCB 2004 Hombres	86,39	116,21	98,59	65,91	99,92	
TCB 2005	87,30	115,50	106,30	78,60	104,10	
Tasas de cobertura neta						
TCN 2002	52	86	72	41	N.D.	
TCN 2004	60,58	95,70	82,52	52,76	80,96	
TCN 2004 Mujeres	61,06	97,23	86,25	58,02	83,6	
TCN 2004 Hombres	60,11	94,21	78,80	47,50	78,3	
TCN 2005	56,20	94,60	85,90	59,40		

Fuente: Secretaría de Educación de Medellín.

y a las del departamento. En efecto, esto podría significar que las políticas educativas de la ciudad de Medellín en cuanto a cobertura han sido eficaces, especialmente en primaria y secundaria. Por ello, el principal reto de la administración es aumentar la cobertura del grado transición⁶.

Respecto a la participación del sector oficial en la oferta de la educación, se observa cómo, pese a que en 2003 disminuyó la matrícula oficial en 1.595 cupos, según las proyecciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la tendencia en el periodo 2001-2003 fue al aumento del número de alumnos matriculados en el sector oficial y a la disminución en el privado. El sector educativo oficial contó al final del periodo con una participación del 77% (361.267 matriculados) frente al 23% de la educación privada (94.234 matriculados).

Se concluye entonces que la oferta de cupos educativos del sector oficial pareciera ser suficiente para atender a la población en edad escolar que no se encuentra dentro de la educación privada. Sin embargo, aún existen grandes dificultades en la cobertura de preescolar y media por un lado, y en la atención de algunos puntos de la ciudad, por el otro.

La principal dificultad para el cubrimiento del grado transición, según estimativos de la Secretaría de Educación, se presenta por la preferencia de las madres trabajadoras por la atención de ocho horas que ofrecen los establecimientos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el programa de madres comunitarias frente al preescolar, que solo atiende cinco horas a los niños y a las niñas; es decir, la madre cuenta con mayor cuidado diario —en tiempo— para sus hijos por fuera del sistema educativo.

En la educación media, la falta de demanda se presenta especialmente por las pocas oportunidades que ofrece el título de bachiller a los jóvenes de los estratos populares, quienes no pueden continuar los estudios de educación superior ni tampoco logran insertarse en el mercado laboral. Muchos jóvenes aún no reconocen en la educación un mecanismo im-

⁶ El Plan de Desarrollo planteó sus metas para lograr una cobertura del 80% en preescolar, del 100% en la educación básica y del 80% en la educación media, así como para atender a 10.000 niños y niñas con necesidades educativas especiales.

portante para mejorar sus niveles de nutrición, prevenir y manejar enfermedades infectocontagiosas, participar adecuadamente en la política, así como para ingresar al mundo productivo⁷.

El segundo inconveniente en la atención se presenta en algunas zonas marginales de la ciudad, en donde la gente prefiere no asistir a las escuelas. Ante este hecho, la estrategia de la Alcaldía es la de atender a dicha población a través del programa La escuela busca al niño-a. Para adelantarla, estudiantes universitarios se acercan a los barrios populares con el fin de identificar los intereses de los niños y jóvenes y desarrollan actividades de motivación para que accedan o se mantengan dentro del sistema educativo. Esto permite identificar a población desplazada y afrodescendiente que por sus condiciones no accede o no permanece en el sistema educativo. El programa les brinda un estuche escolar, atención nutricional y metodologías flexibles, que permitan,

una vez sean motivados, su ingreso, permanencia y obtención de logros requeridos por nivel y grado, bajo la premisa del desarrollo de ambientes agradables y de estímulo al aprendizaje. Asimismo, permite el trabajo con la familia para garantizar la continuidad educativa y favorecer en todo momento el desarrollo pleno de habilidades y destrezas.

Aunque, en principio, el programa podría ser beneficioso para la atención de la población infantil que se aleja del sistema educativo por la necesidad de trabajar, no se cuenta con la información necesaria para determinar el efecto directo entre el programa y el retorno o acceso de los niños a la escuela, así como tampoco se ha logrado establecer por qué en estas zonas no existe la disponibilidad de los cupos requeridos.

⁷ Las cifras indican que una persona con secundaria completa obtiene un ingreso de 1,6 salarios mínimos mensuales y con estudios superiores puede alcanzar hasta 4,78 salarios mínimos mensuales, es decir, a mayor conocimiento, mayor ingreso económico y mayor posibilidad de vincularse al sector productivo. En efecto, la tasa de desempleo para bachilleres es de 30,5% y para universitarios es del 6,1%. Si bien es cierto que la ocupación no es un factor determinante en la importancia de la educación, sí puede ser un indicador de la forma en que se vincula la educación en el proceso de desarrollo de la sociedad.

¿EDUCACIÓN PÚBLICA?

En Medellín, para el año 2003, el 77% de la educación era prestada por el sector oficial y el 23% por el sector privado. Adicionalmente, según las proyecciones del DANE, la tendencia en el periodo 2001-2003 fue al aumento de la matrícula en el sector oficial y a su disminución en el sector privado.

Lo anterior significa que la mayoría de la población estudiantil se encuentra matriculada en una institución educativa de carácter oficial. Esto supone grandes retos para mejorar la calidad de la educación pública y fortalecer el sistema educativo, con miras a lograr en algún momento la igualdad en la pertinencia y calidad de la educación privada y pública.

Como primera conclusión, los esfuerzos de la administración deben concentrarse principalmente en los niños que deberían cursar el grado preescolar, pero también se debe resaltar que, como se verá más adelante, con la creación de varios programas complementarios, esta situación puede cambiar. Para verificar la incidencia de estos proyectos, es necesario evaluar en un futuro en qué proporción ha crecido la cobertura de este nivel educativo.

Infraestructura

La calidad de la infraestructura educativa y su dotación es un problema para la ciudad de Medellín, cuyos factores determinantes son: (1) el grado de obsolescencia de las plantas físicas, pues solo el 22% de ellas atienden los lineamientos del Estatuto de Planeación y cumplen con los parámetros de construcción establecidos por el Ministerio de Educación Nacional; (2) el crecimiento del número de personas matriculadas en la última década (véanse las cifras sobre cobertura e ingreso), y (3) el limbo normativo de la gestión y administración de la educación en cuanto a competencias para el mantenimiento de la infraestructura.

La Secretaría de Educación informó que adelanta el Plan Maestro de Infraestructura, en donde interviene la red de equipamiento educativo, a través de inversiones realizadas en cada planta física. Según las metas del Plan de Desarrollo 2004-2007, se espera construir 6 planteles, mejorar 126 equipamientos, efectuar mantenimiento a todas las instituciones educativas,

así como fortalecerlas con dotación en aulas, talleres y tecnologías educativas. Todas las instituciones educativas cuentan con servicios públicos que son financiados por la Secretaría de Educación. No obstante, no se logró determinar si con esta inversión en infraestructura se podría hacer un cubrimiento total de la población que se encuentra por fuera del sistema educativo o si lo que la administración está considerando es el aprovechamiento de los espacios disponibles o el aumento en la relación alumnos por aula.

Relación alumno-docente

En Medellín, la relación alumno-docente es de aproximadamente 35,91 alumnos en preescolar, de 41,55 en básica primaria y de 32,48 en básica secundaria, aunque en algunas IE oficiales la cifra supera los 50 alumnos por docente. En estos casos, el promedio se encuentra por fuera de los estándares tanto nacionales como internacionales sobre dicha relación.

La planta de cargos docentes en el sector educativo es de 11.111 (para 224 instituciones), pero dicha cifra es insuficiente para atender a toda la población en edad escolar. La administración solicitó al Gobierno nacional la creación de 577 nuevos cargos docentes para los años 2006 y 2007, que incluyen especialistas para el manejo de niños con necesidades educativas especiales (NEE), número de todas formas insuficiente para lograr la atención de toda la población que aún se encuentra por fuera del sistema educativo.

Inversión

La inversión en el sector de educación, de acuerdo con el informe de Veeduría Ciudadana sobre la Vigencia Fiscal enero 2004-junio 2005 del Plan de Desarrollo 2004-2007, es de cerca de \$1 billón 348 mil millones, de los cuales cerca del 31% corresponden a recursos propios. Es decir, la mayor parte del sistema educativo es financiado por el nivel nacional a través del Sistema General de Participaciones.

INVERSIÓN EN EL SECTOR EDUCATIVO

	Secretaría de Educación					Programas asociados a calidad		
	2004	2005	2006	2007	2004-2007	% de participación Secretaría	Total con programas 2004-2007	% total con programas 2004-2007
SGP	255.690	340.883	403.165	426.948	1.426.686	83,0	1.426.686	68,7
Recursos propios	35.909	80.488	78.661	83.301	278.359	16,2	634.542	30,6
Otros recursos	1.961	4.036	4.053	4.292	14.341	0,8	14.341	0,7
Total	293.560	425.407	485.879	514.541	1.719.387	100,0%	2.075.570	100,0
% part. SGP	87,1	80,1	83,0	83,0	83,0	83,0	68,7	68,7

Fuente: Secretaría de Educación de Medellín.

CUADRO

2

Acceso a la educación

Población vulnerable

Los menores niveles de acceso a la educación se concentran en la población perteneciente a los estratos socioeconómicos más bajos y que viven en las zonas marginales de la ciudad, así como también en la población desplazada. Según las cifras, entre 1998 y 2002, las diferencias en cuanto a asistencia escolar entre los niños más pobres y los más ricos disminuyeron en preescolar y primaria. No obstante, se ampliaron las brechas en secundaria y media: mientras 9 de cada 10 del 20% más rico estaban matriculados en estos niveles, sólo 7 de cada 10 del 20% más pobre lo estaban. Parece ser que las mujeres no tienen dificultades de acceso, por lo menos, como política educativa. De hecho, la administración ha consolidado programas a favor de las mujeres y descalifica cualquier forma de discriminación contra este grupo. Esta situación es similar en el departamento de Antioquia. En efec-

¿NIÑOS Y NIÑAS INVISIBLES?

Dentro de la investigación llevada a cabo tanto con información oficial como de organismos de control, se pudo detectar una carencia del sistema educativo para identificar a la población vulnerable. Medellín no sabe cuántos niños y niñas con necesidades especiales tiene, cuántos niños y niñas desplazados en edad escolar tiene o cuántos niños y niñas indigentes están por fuera del sistema educativo. Lo anterior constituye un problema, puesto que invisibiliza a estas poblaciones y, en consecuencia, no se adelantan políticas públicas que permitan acceder, permanecer, etc. a estos niños y niñas en el sistema, o, en su defecto, no se pueda determinar con exactitud qué tan eficientes son las políticas públicas diseñadas para ellos, pues no se sabe a ciencia cierta quiénes ni cómo se benefician.

to, entre 1996 y 2001, las mujeres asistieron más al colegio que los hombres, lo que podría ser explicado por la mayor necesidad impuesta a los hombres de ingresar al mercado laboral y colaborar con el mantenimiento de los hogares (Corpoeducación et al., 2004).

Medellín no cuenta con un sistema de información que permita establecer la población en situación de desplazamiento que requiere asistencia escolar. Por lo tanto, la identificación y la obtención de beneficios educativos están supeditadas a que esta población solicite los servicios educativos. Con ello se impide el ejercicio pleno y autónomo del derecho a la educación que, según la Constitución Política, es un derecho fundamental para los niños. Existen datos del Ministerio de Educación, según los cuales para el 2004 había una población vulnerable en el municipio de Medellín de 11.690 personas y solo 335 docentes capacitados para atenderla. Este es un asunto que requiere ser priorizado, sobre todo en una ciudad que recibe a un alto número de personas víctimas del desplazamiento forzado.

Las políticas de la Secretaría de Educación para la atención a población en situación de desplazamiento se limitan a las funciones consignadas en la Circular Conjunta del Ministerio de Educación y la Red de Solidaridad, la Circular 33 de la Secretaría de Educación de Medellín y de Antioquia, el Decreto 2565 de 2001, la Circular No. 045 del 28 de noviembre de 2002 y la Circular No. 121 del 8 de noviembre de 2004, que incluyen entre otras las siguientes funciones:

- “La Secretaría de Educación de Medellín ofrecerá el servicio educativo a los niños(as) desplazados en instituciones educativas, en cualquier momento del año, en los grados que correspondan a su nivel académico y su edad.
- Las instituciones educativas del Municipio de Medellín matricularán a los niños(as) desplazados sin exigir, en el caso que éstos no puedan hacerlo, la presentación de los documentos que se requieran para realizar este proceso.
- Las instituciones educativas expedirán las certificaciones académicas sobre grados cursados previamente a los niños(as) desplazados que no pueden presentarlas, estas certificaciones se expedirán con base en los resultados de pruebas académicas que se aplicarán al estudiante de acuerdo con los procedimientos legales establecidos.
- Se eximirá a los niños(as) desplazados de preescolar, básica o media del pago de los costos educativos, para cualquier grado”.

Los anteriores beneficios pueden resultar muy útiles para garantizar el efectivo goce del derecho a la educación, pero es necesario prevenir a la administración de la necesidad de identificar a la población universo y, sobre todo, realizar un acompañamiento social, psicológico y económico, no solo al menor sino también a su núcleo familiar.

Respecto a la permanencia en el sistema educativo de la población desplazada, el municipio de Medellín no cuenta con una política propia para lograr dicho objetivo. Sólo existe el programa Familias en acción, de la Presidencia de la República, el cual brinda subsidios para los estratos 1 y 2, en los que se encuentra la población desplazada. Se otorgan beneficios monetarios, destinados a alimentación y educación, a las familias desplazadas con hijos menores de 18 años e inscritas en el Sistema Único de Registro (SUR). Dichos auxilios mensuales van desde \$ 14.000 por cada niño o niña matriculado en primaria hasta \$48.000 por cada joven matriculado en secundaria. Este beneficio se concede por el término de un año.

Medellín lideró el crecimiento de cupos en el departamento entre 1994 y 2002. En ese periodo se crearon cerca de 73 mil nuevos cupos. Los mayores aumentos se dieron en preescolar y en secundaria y media. Para ello utilizaron dos estrategias: la contratación de cupos con instituciones privadas y la ampliación de la capacidad instalada mediante la construcción, el mejoramiento de infraestructura de los colegios oficiales y la reorganización del servicio. (Corpoeducación y otros, 2004)

SIN PROBAR “BOCADO”

Muchos niños y niñas de Medellín asisten a la escuela sin haber desayunado o siquiera haber consumido algún tipo de alimento. Esto constituye una gran falencia que impide que los niños y niñas desarrollen sus procesos cognoscitivos de la mejor manera. Pese a que aún no existe una forma de erradicar ciento por ciento la mala alimentación, con el programa *Si me alimento bien, aprendo mejor*, la administración municipal no solo garantiza la alimentación de los menores, sino que promueve la enseñanza sobre cuáles alimentos deben consumir y cómo deben consumirlos. El programa incluye:

- Un programa de nutrición escolar que beneficia a estudiantes de niveles 1, 2 y 3 del Sisben. Éste cuenta con las modalidades de desayuno preparado y almuerzo.
- Los estudiantes que no están incluidos en estos programas se ven beneficiados con el programa de vaso de leche o el programa paquete de fin de semana *Pan para paz*. Este último permite que el niño o la niña, aunque no asista a la escuela, cuente con un mínimo de alimentación. Si bien no es suficiente, constituye una buena manera de contribuir con los procesos formativos de los menores.

El municipio no cuenta con un sistema de gratuidad total de la educación, pero con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo Municipal No. 34 de 2004 se financia el 90% del pago de los derechos académicos y los servicios complementarios para estudiantes del Sisben 1 y 2, hijos de madres comunitarias, FAMI y niños abandonados y de la calle bajo protección del ICBF en las instituciones educativas oficiales del municipio de Medellín en todos los niveles educativos. Adicionalmente, exime del pago de derechos académicos y complementarios a los estudiantes de las zonas rurales y a los desplazados. Con este programa se benefician 100.000 niños. Pese a que los consejos directivos de las IE tienen la potestad de incluir en los rubros de los fondos de servicios educativos recursos destinados a becas en el municipio, parece ser que dicha potestad no es de uso frecuente.

El programa de restaurantes en el año 2005 alcanzó una cobertura del 96% de la población objetivo. *Pan para la paz* benefició en 2005 a 110.000 alumnos. El programa de vaso de leche atendió en 2005 a 134.762 niños y niñas.

Existen algunos desaciertos en el sistema de alimentación escolar, tales como fuga de víveres en algunos restaurantes, dos IE no cuentan con restaurante por la poca participación de los padres en los programas educativos para una adecuada alimentación, rotación constante de los estudiantes en el restaurante escolar, atención de población por fuera de los rangos de edad, instalaciones inadecuadas para la preparación de alimentos y no aplicación de normas higiénico-sanitarias. No obstante, ello se presenta de manera localizada y no generalizada, según los informes rendidos ante el Concejo Municipal por los contratistas, la interventoría de la Universidad de Antioquia y las entidades municipales correspondientes que se encargan de administrar el programa (Concejo de Medellín, 2005).

El otro programa complementario de la educación es el tiquete de transporte estudiantil, producto de un acuerdo celebrado entre la administración municipal y los transportadores, quienes otorgan un subsidio a los escolares. Este programa beneficia anualmente a 50.000 estudiantes de estratos 1, 2 y 3, matriculados en instituciones educativas y universidades. Con este esquema se pretende que no exista excusa para la no asistencia de los niños y niñas a la escuela. El programa por sí mismo es beneficioso, ya que permite una mayor movilidad para los estudiantes que deben desplazarse de sus casas a las diferentes instituciones educativas. (No se cuenta con datos sobre la distancia promedio que deben recorrer los menores entre los hogares y las IE).

En conclusión, el municipio de Medellín ha avanzado en proteger el derecho de los niños y las niñas a acceder a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna, pero aún falta mejorar la cobertura total en el servicio público de la educación, respecto a la obligación de proporcionar educación básica y gratuita para todos los niños y las niñas. En efecto, el municipio asume la gran mayoría de los costos de la educación, pero las familias de los menores deben pagar un porcentaje de la matrícula y los gastos asociados al proceso educativo, tales como uniformes, útiles escolares, etc.

Alfabetización de adultos

El 8% de la población colombiana para el año 2000 era analfabeta, mientras que en Antioquia para 2001 era del 5,3%, y en Medellín—según los últimos informes de la Secretaría de Educación de Medellín— de

ANALFABETISMO EN MEDELLÍN, ENCUESTA DE CALIDAD DE VIDA

	Total	Hombres	Mujeres
De 15 y más (%)	2,7	2,7	2,7
De 15-24 (%)	0,9	1,3	0,5

CUADRO

3

Fuente: ECV Medellín, Metroinformación. Cálculos Secretaría de Educación.

aproximadamente el 3,6%. Esto significa que el municipio de Medellín, aunque no cuenta con un porcentaje de alfabetización del ciento por ciento, se encuentra en un mejor nivel frente al país y al departamento. El porcentaje de analfabetismo en personas mayores de 15 años es más alto que en personas entre 15 y 24 años. En este último rango el analfabetismo es mayor en hombres que en mujeres. A menor estrato socioeconómico, mayor tasa de analfabetismo, pese a que los mayores esfuerzos de inversión en educación están dirigidos a los estratos socioeconómicos bajos. No existen datos que permitan verificar que los presupuestos asignados a estos programas hayan redundado en un mayor índice de alfabetización. Actualmente, la alfabetización de adultos se hace a través del programa ciclos lectivos educativos integrados (CLEI), cuya mayor dificultad es la falta de financiación con fundamento legal. De este programa no se registra información sobre población beneficiada. Es claro que el municipio debe cumplir con su obligación frente al derecho a la educación de erradicar el analfabetismo.

Aceptabilidad de la educación

Políticas para mejorar la calidad de la educación

A continuación se mencionan y explican brevemente –según el informe de la Secretaría de Educación– las principales estrategias de política pública definidas por la ciudad para mejorar la calidad de la educación. Infortunadamente, por tratarse de programas nuevos que se encuentran en ejecución, no se logró establecer con certeza cuáles han sido los resultados de cada uno de ellos.

- *Buen comienzo.* Diseñado para la formación integral de la primera infancia, el programa posibilita el acceso de la niñez a componentes básicos para su desarrollo y crecimiento: educación, salud, nutrición y recreación, bajo dos modalidades:

No escolarizadas

1. En ludotecas, mediante el juego y aprendizaje de niños de 3 a 5 años, se busca reforzar las habilidades comunicativas, el desarrollo del pensamiento y el componente artístico. Se realiza con el apoyo de estudiantes de último semestre de las universidades, coordinados por un licenciado.
2. En hogares agrupados en convenio con el ICBF, se reúnen cinco o seis madres comunitarias para la atención de los niños. La actividad es dirigida y coordinada por un profesional licenciado.

Escolarizadas

1. En hogares infantiles del ICBF se ubica el recurso humano calificado para niños de 4 años y se aporta el material didáctico para el desarrollo del programa.
2. En centros infantiles, los cuales son los oferentes de cobertura por parte del municipio y están administrados por ONG.
3. En instituciones educativas oficiales, donde se realiza la cobertura educativa del grado de transición para niños de 5 años.

- *La escuela busca al niño-a.* Consiste en la búsqueda activa de menores desescolarizados, determinando las causas, como falta de cupos, ingresos familiares insuficientes o desmotivación escolar. Cuenta con tres fases:

Fase 1: Búsqueda activa en toda la ciudad de Medellín de niños y niñas desescolarizados, de los cuales un alto porcentaje son afrodescendientes y víctimas del desplazamiento forzado.

Fase 2: Actividades de nivelación y fortalecimiento de procesos de aprendizaje y de intereses cognitivos con los niños y las niñas, desarrolladas mediante sesiones de aprendizaje (proyectos de aula en lecto-escritura y comprensión lógico-matemático, diseñados por practicantes de último semestre de universidad) y centros de interés (talleres de motivación y exploración de intereses). La actividad se realiza en dos niveles, diferenciados por edad. Los énfasis elegidos para los centros de interés apuntan a la expresión corporal y artística.

Fase 3: *Integración a la escuela regular de niños y niñas desescolarizados de la zona centro-oriental de Medellín.*

Entre 2004 y 2005 se invirtieron 365 millones en la búsqueda activa de niños en las comunas 8 y 9 de la ciudad, con la meta de ubicar a 250 menores. El resultado ascendió a 366 niños y niñas. En 2006, el programa se implementa para toda la ciudad con una inversión de \$1.075 millones.

- *Escuelas de calidad para la equidad y la convivencia.* Consiste en la atención integral de 100 IE localizadas en entornos deficitarios y con bajos resultados en evaluaciones externas de los estudiantes (pruebas Saber e Icfes). Se realizan pactos de calidad de la educación, firmados en cada colegio por el alcalde y la comunidad.
- *Mejores colegios.* Dirigido a la formación de 45 equipos directivos (liderazgo, competencias directivas y pedagógicas), 60 instituciones en mejoramiento de gestión escolar (voluntariado empresarial), 60 instituciones con asesoría en evaluación y planes de mejoramiento, y 15 en proceso de certificación en calidad (ISO 9001).
- Mejoramiento de infraestructura a través del programa *Mi escuela me gusta.*
- *Medellín también educa,* dirigido a que los estudiantes aprendan competencias ciudadanas mediante salidas pedagógicas a diferentes lugares públicos de Medellín.
- *Maestros al tablero.* Entre sus metas está garantizar el respeto, la confianza y el desarrollo laboral y profesional para los educadores; brindar capacitación a través de especializaciones y diplomados; formar en competencias laborales, planeación curricular y pedagógica, sistematización de experiencias e inglés; consolidar la escuela como un centro de formación e investigación; conformación de redes de excelencia de maestros. En 2005 se capacitaron 4.157 docentes y directivos docentes (véase cuadro 4).

La mayor parte de la capacitación docente se encamina a crear una cultura educativa, mejorar la calidad de la educación y el acceso al mundo tecnológico. Sin embargo, es necesario verificar que las capacitaciones a las que asistan los docentes sean de alta calidad y pertinentes para evaluar cuál es su incidencia directa en el progreso de la educación.

- *Clic: aprendo mejor* busca consolidar las condiciones básicas que requieren las instituciones educativas en lo que respecta a la administración de la plataforma tecnológica y la cultura informática, para llegar a un nivel de aprovechamiento óptimo de los computadores

donados por el proyecto Computadores e Internet gratis para la educación, de la Secretaría de Educación de Medellín y la Fundación EPM.

- *Laboratorio de calidad de la educación*, aprobado por Acuerdo Municipal 025 de 2004, para hacer seguimiento, difusión y debate público sobre la calidad de las instituciones educativas y las estrategias de mejoramiento.
- Pruebas de evaluación externa, pruebas de logros SABER e Icfes y cursos de nivelación para los estudiantes de grado 11.

Hay que reconocer que los anteriores programas son novedosos y pueden influir a futuro en la educación medellinense y en la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, no se tienen datos sobre la eficacia real de cada uno de ellos. Su seguimiento y evaluación debería hacer parte de los programas mismos.

Profesión docente

Respecto a la calidad de vida de los docentes, se estima que sólo dos de cada diez docentes antioqueños reciben menos de dos salarios mínimos. Quienes se encontraban en el grado 1 del escalafón ganaban un poco menos de \$450 mil mensuales y quienes estaban en el grado 14, casi \$1.500.000, más las prestaciones sociales. Además, contaban con beneficios adicionales como la posibilidad de jubilarse antes y de seguir trabajando en la docencia después de pensionados, y así recibir su salario más la pensión (Corpoeducación et al., 2004, p. 25). Las cifras ponen de presente la subvaloración de la profesión docente en el país. Quienes dedican toda una vida de trabajo y se ubican en el último escalafón docente, reciben una retribución económica menor en comparación con otras profesiones. Ello es un factor de desmotivación no sólo para la capacitación y profesionalización, sino también para el surgimiento de nuevos docentes.

El gobierno municipal ha procurado una dignificación de la profesión docente a través de:

- Pago oportuno de salarios. Valga aclarar que si bien el pago es una obligación y no un favor de la administración local, la regla en años anteriores era el pago tardío de los salarios de los docentes, por lo

que esto se constituye en un avance que propende por mejorar las condiciones de los maestros.

- Desarrollo laboral y profesional para los educadores (centro de formación, investigación y estímulo, especializaciones, diplomados).
- Formación en competencias laborales, planeación curricular y pedagógica, sistematización de experiencias e inglés.
- Incentivos a los maestros, pasantías y becas para participar en eventos nacionales e internacionales.

Los mecanismos existentes para que los docentes participen en el diseño de políticas educativas son:

CAPACITACIÓN OFRECIDA A LOS DOCENTES

	No. docentes		No. docentes
Especialización en matemáticas	30	Redes pedagógicas y de conocimiento	249
Formación directivos docentes de 33 IE	72	Certificación ISO procesos de calidad	50
Gestión pedagógica	150	Formación directivos docentes: E x E	60
Aula taller matemáticas	120	Aula taller ciencias	100
Clic: aprendo mejor	1.500	Aula taller lenguaje	428
Curso básico de informática	250	Diplomado preescolar	70
Inglés	128	Academias TIC	120
Medellín también educa	338	Competencias ciudadanas	18
Aula de apoyo	52	Prevención temprana de la agresión	232
Aceleración del aprendizaje	45	Cultura de la legalidad	28
Talentos excepcionales	61		
Lengua de señas	56	TOTAL: 4.157	

- Conformación de redes pedagógicas y de conocimiento. Consiste en la realización de un proceso en el cual se crean grupos de encuentro y reflexión, fundamentación, sistematización y semilleros de investigación.
- Propuestas paralelas para la conformación de aulas taller. Son laboratorios para la experimentación de metodologías y didácticas en las áreas de matemática, ciencia y tecnología, lenguaje y próximamente educación artística.

En la actualidad no se dispone de información sobre el nivel de formación de los profesores de los colegios privados del departamento. En el sector oficial, para el año 2004, el 75,4% de los docentes tiene título profesional. Se incluyen: profesionales, 6,3%; licenciados, 45,8%; especialistas, 19,7%; magíster, 3,6%. Los normalistas representan el 21,4%; los técnicos/tecnólogos, el 2,9%, y otros, el 0,3%.

Pese a que las cifras muestran una tendencia a la profesionalización de los docentes, ello no se ve reflejado en la calidad de la educación oficial, pues los resultados en las pruebas SABER y las pruebas del Icfes siguen siendo muy bajos y no ubican a las instituciones educativas oficiales en un nivel alto o siquiera medio dentro de estas evaluaciones. Los mejores resultados se obtienen en las áreas de lenguaje y competencias ciudadanas, en donde se supera al país y al departamento. Respecto al análisis de estos resultados debe agregarse que aunque la participación del sector privado en la educación del municipio de Medellín es menor, obtiene mejores resultados y se ubica principalmente en los niveles medio y alto, mientras que el sector oficial lo hace en los niveles bajos y medios (*cuadros 5 y 6*).

Estas cifras revelan que el principio de libertad de enseñanza está generando desigualdades en la calidad de la educación que reciben los grupos poblacionales más vulnerables, bien sea porque los programas educativos en el sector privado se relacionan eficientemente con las necesidades de los alumnos y la sociedad, mientras que los programas oficiales no logran hacerlo o sólo lo logran parcialmente, o porque en muchas ocasiones hace falta un verdadero compromiso por parte del entorno socioeconómico y sociodemográfico en el proceso de aprendizaje, que se refleja especialmente en el desinterés de los hogares y las familias en la formación de las niñas y los niños

**RESULTADOS DE LAS PRUEBAS SABER
(PROMEDIO Y DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE PUNTAJES)**

	L5		L9		M5		M9		CN5		CN9		CC5		CC9	
	PROM. L5	DESV. L5	PROM. L9	DESV. L9	PROM. M5	DESV. M5	PROM. M9	DESV. M9	PROM. CN5	DESV. CN5	PROM. CN9	DESV. CN9	PROM. CC5	DESV. CC5	PROM. CC9	DESV. CC9
Mcpio.	59,1	6,8	61,8	6,4	50,0	8,3	58,8	6,3	48,5	7,2	55,9	6,7	5,2	1,5	5,3	1,8
Dpto.	58,3	6,9	61,3	6,3	50,0	8,7	58,3	6,0	48,4	7,3	55,3	6,6	5,1	1,5	5,2	1,8
Pais	58,2	7,5	60,6	7,3	52,8	9,6	57,2	6,2	49,3	7,5	56,2	6,7	5,1	1,6	5,2	1,8

Fuente: MEN-Icfes. Cálculos: Secretaría de Educación de Medellín, Subsecretaría de Planeación. Notas: L, lenguaje; M, matemáticas; CN, ciencias naturales; CC, competencias ciudadanas; 5, grado 5o.; 9, grado 9o.; Prom., promedio; Desv., desviación estándar; Mcpio., municipio de Medellín; Dpto., Departamento de Antioquia; Pais, Colombia.

CUADRO

5

**RESULTADOS DE LOS EXÁMENES DE ESTADO EN ANTIOQUIA Y MEDELLÍN
2002, PORCENTAJE DE COLEGIOS SEGÚN CATEGORÍA DE RENDIMIENTO**

Tipo de colegio	Colombia			Antioquia			Medellín		
	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta
Oficial (%)	N.D.	N.D.	N.D.	72	24	4	55	35	10
Privado (%)	N.D.	N.D.	N.D.	36	22	42	37	18	45
Total (%)	56	26	18	59	23	18	46	26	28

Fuente: Icfes.

CUADRO

6

Seis ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas

En las democracias desarrolladas el sistema educativo jugó un papel esencial en la creación de valores ciudadanos de tolerancia, respeto de la ley e igualdad social. En Colombia, en cambio, el sistema educativo no sólo no contribuye de manera importante a la creación de esos valores, sino que incluso a veces, y como consecuencia de las marcadas diferencias de calidad entre la educación pública y la privada, es un factor de reproducción de las diferencias de clase social y separación cultural. El municipio de Medellín debería trabajar en la disminución de la brecha entre la educación pública y la privada.

**CLASIFICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE MEDELLÍN,
SEGÚN LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LAS PRUEBAS ICFES, 2003-2004**

Categoría Icfes/Sectores	Muy superior	Superior	Alto	Medio	Bajo	Inferior	Muy inferior	Total
2003								
No oficial	7	28	32	30	40	10	0	147
Oficial	0	1	9	45	81	21	0	157
Total	7	29	41	75	121	31	0	304
2004								
No oficial	10	34	40	49	28	3	1	165
Oficial	0	4	24	110	39	2	0	179
Total	10	38	64	159	67	5	1	344

CUADRO

7

Quejas

Pese a que no se conocen formas graves de castigo corporal, la Secretaría de Educación del municipio de Medellín recibe quejas de padres de familia por empujones, palmadas, encierros, que son notificadas al jefe inmediato, al rector o director de núcleo para respuesta. Luego, son remitidas a control interno disciplinario. No existen estadísticas sobre el volumen de quejas presentadas ni el número de sanciones impuestas como consecuencia de estos maltratos.

Permanencia en el sistema educativo

Políticas para combatir la deserción escolar y para incentivar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo

De acuerdo con cifras de la encuesta de calidad de vida relativas a tasas de asistencia escolar (grado de transición en preescolar, 85,2%; primaria, 95,6%; educación básica, 91,6%, y los niveles correspondientes a edades de 15 años y más para la educación media, 74,7%), la primaria es el nivel

TASAS DE ASISTENCIA 1996- 2001				
	Colombia		Antioquia	
	1996	2001	1996	2001
5 a 6 años				
Hombres %	70	80	65	77
Mujeres %	74	80	65	75
7 a 11 años				
Hombres %	92	93	90	93
Mujeres %	94	95	95	95
12 a 17 años				
Hombres %	75	75	67	69
Mujeres %	78	77	76	78

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Cálculos UIDS-DIOGS, con base en Censo 1993 y Encuesta Nacional de Hogares del DANE.

educativo al que más asisten los niños, y la media y preescolar donde más faltan.

Según el informe *Grandes avances, pero insuficientes*:

La situación de Medellín es un poco mejor que la del departamento. Sin embargo, la deserción y la repetición aumentaron en los últimos años. En 2001 todavía 6 de cada 100 alumnos abandonaban sus estudios. Los jóvenes de los colegios oficiales que cursan secundaria son los que más desertan (8%), situación que compromete seriamente sus posibilidades personales y el desarrollo de la ciudad. Adicionalmente, es preocupante el hecho de que en 2002 1 de cada 10 estudiantes de 1o. y 6o. grados repetía. Lo anterior muestra que nuestros esfuerzos deberán centrarse en lograr que todos los pequeños cursen preescolar y así aumentar sus probabilidades de éxito en la vida escolar y, además, mejorar las condiciones de aprendizaje de aquellos que están en primaria. (Corpoeducación et al., 2004, p. 15)

Según el ministerio de Educación, en el informe "Perfil del Sector educativo. Departamento de Antioquia", del año 2004, en Medellín, el 8%

TASAS DE ASISTENCIA 1996- 2001

	Quintil, 1998					Quintil, 2000						
	1	2	3	4	5	Total	1	2	3	4	5	Total
5 a 6 años												
Antioquia (%)	46	67	74	83	88	65	63	62	70	91	94	72
Medellín (%)	72	74	84	89	89	81	81	79	79	90	93	84
7-11 años												
Antioquia (%)	77	89	95	99	98	88	90	89	94	98	98	93
Medellín (%)	89	97	95	99	98	96	93	95	97	97	97	96
12-17 años												
Antioquia (%)	56	73	77	82	90	72	66	65	77	82	89	74
Medellín (%)	84	83	83	85	92	85	71	72	87	85	90	82

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Cálculos UDS- DIOGS, con base en Censo 1993 y Encuesta Nacional de Hogares del DANE.

* El quintil 1 hace referencia al 20% más pobre; el quintil 5, al 20% más rico.

de quienes ingresan al sistema no termina la primaria, el 23% no termina la secundaria y el 32% no logra culminar la media⁸. Adicionalmente, la asistencia por quintil de ingreso es mucho mayor en Medellín que en Antioquia, y en el municipio se presenta la circunstancia de que a mayor quintil de ingreso, mayor asistencia, aunque es importante resaltar que entre 1998 y 2000 estos porcentajes tendieron a aumentar especialmente en el rango de edad de los 5-6 años.

Según la Encuesta de Calidad de Vida 2004, los factores económicos explican el 35% de las causas de deserción escolar. Estudios de la “Alianza Educación para la Construcción de Cultura de Paz”, sobre factores

⁸ Estas cifras no concuerdan con las ofrecidas por la Secretaría de Educación de Medellín, quien para el mismo año informó que la tasa de deserción en primaria era del 10.7%; en secundaria del 13.3% y en la media del 10.2%.

asociados al aprendizaje afirman que la nutrición, la salud y los ingresos de las familias tienen una incidencia importante en los logros académicos de los estudiantes. En el municipio de Medellín, la deserción se produce especialmente en el sector oficial. Por ello, la administración municipal encamina sus estrategias a combatir los factores asociados a la deserción, a través de los programas de financiación del transporte, así como del 90% de los derechos académicos y complementarios, y de la alimentación; de programas de prevención del embarazo; mejores ambientes de aprendizaje; inversión en plantas físicas; pertinencia; maestros de apoyo UAI; cadenas de formación técnica en la educación media, e ingreso de bachilleres a la educación superior⁹.

En el municipio de Medellín no existen estrategias directas encaminadas a solucionar el problema de la repitencia escolar. Pese a que las cifras son bajas, debe apreciarse que ello afecta el acceso de otros niños y niñas al sistema educativo oficial y, sobre todo, la muy probable deserción a la que un escolar que repite se ve abocado, bien por las condiciones económicas a las que se encuentra sometido, o por la desmotivación para estudiar que le produce haber perdido un año escolar.

En la ciudad de Medellín, los porcentajes de repitencia en el sector oficial han aumentado en el periodo 1998-2002, especialmente en pre-escolar y secundaria y media. Pese a que en el sector privado también se

⁹ Estos programas han sido elogiados por varias organizaciones que trabajan en el tema de la educación. Entre ellas vale la pena mencionar el comentario a los programas de la Alcaldía de Medellín realizados por la Alianza Educación para la Construcción de Cultura de Paz (convenios realizados entre la Alcaldía de Medellín y varias organizaciones como Agencias Alemanas de Cooperación para el Desarrollo y la Formación Internacional Continuada, GTZ/InWEnt; Banco Mundial; Convenio Andrés Bello, CAB; Corporación Escuela Galán para el Desarrollo de la Democracia, CEG; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Unicef; Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP; Ministerio de Cultura; Ministerio de Educación Nacional, MEN; Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI; Organización Internacional para las Migraciones, OIM; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD; Secretaría de Educación de Medellín; y Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia, Seduca).

TASA DE REPETICIÓN 1998-2002

	Antioquia				Medellín			
1998								
	Preescolar %	Primaria %	Secundaria y media %	Total %	Preescolar %	Primaria %	Secundaria y media %	Total %
Total	0,50	6,00	3,40	4,60	0,30	4,00	3,90	3,60
Oficial	0,80	6,60	4,00	5,40	0,50	4,70	5,10	4,60
Privada	0,20	1,40	1,90	1,40	0,10	1,50	1,70	1,30
Urbana	0,30	4,00	3,20	3,30	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Rural	1,70	9,90	5,15	8,80	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002								
	Preescolar %	Primaria %	Secundaria y media %	Total %	Preescolar %	Primaria %	Secundaria y media %	Total %
Total	0,40	8,60	5,70	6,80	0,70	5,80	6,20	5,60
Oficial	0,50	9,40	6,20	7,80	3,30	6,50	7,30	6,80
Privada	0,20	1,90	3,50	2,20	0,20	2,30	3,40	2,30
Urbana	0,30	5,80	5,60	5,20	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Rural	1,00	14,20	6,20	12,00	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

Fuente: Seduca (Antioquia y Educame (Medellín), con base en formulario C-600 del DANE.
Tomado del informe *Grandes avances, pero insuficientes*.

observa dicho crecimiento, este es menos significativo que en el sector oficial. En 1998, la tasa de repitencia oficial del municipio frente a la del departamento presentaba en términos generales un menor nivel, pero, en 2002, ésta aumentó en el primero; para ese año, solo se logró superar al departamento en el nivel primaria. La Alcaldía de Medellín busca mejorar la per-

manencia en el sistema educativo, disminuyendo la tasa de deserción al 6% y la de repitencia al 3%.

Políticas para adaptar la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas

La política educativa que permite la inclusión en los procesos de enseñanza de las personas con discapacidad se viene implementando en las instituciones educativas con aulas de apoyo. Sus objetivos son impactar y redefinir los PEI y los planes de estudio para obtener una atención educativa que responda a las necesidades educativas de los distintos grupos poblacionales. Además, se cuenta con recursos especializados como intérpretes de señas, modelos lingüísticos y otros para facilitar que la comunidad sorda acceda a los contenidos académicos en su propia lengua (lengua de señas colombiana). Se dispone de 76 maestros de apoyo en 71 IE y 35 profesionales de apoyo de las UAI en ocho equipos por la ciudad.

Según la Secretaría de Educación de Medellín, en 2005 se beneficiaron 5.073 estudiantes con trastorno de déficit de atención e hiperactividad (TDHA) y talentos excepcionales; 2.502 con dificultad de aprendizaje; 1.223 con dificultades emocionales; 780 con dificultades comportamentales, y 788 con dificultades de lenguaje y comunicación.

Pese a que en la ciudad de Medellín no se cuenta con una política directa para evitar la deserción de las adolescentes embarazadas, existe una red para prevenir el embarazo en adolescentes, proyecto Sol y Luna, adelantado por el despacho de la Primera Mujer, que busca no solo disminuir la tasa de embarazo sino también promocionar las conductas de autocuidado para el control del VIH. Este proyecto es financiado con recursos del BID por valor de US\$750.000 no reembolsables para la construcción de política pública, capacitación de docentes, de 10.000 adolescentes en temas relacionados con la prevención de infecciones de transmisión sexual (ITS) y embarazos en adolescentes. La Secretaría de Educación realiza el programa de educación en salud y prevención para mujeres escolares, que para 2006 tiene presupuestada una inversión de \$205 millones.

Síntesis de las lecciones aprendidas para mejorar las políticas educativas en Bogotá

El cuadro siguiente presenta una síntesis de las principales lecciones que se pueden derivar de las políticas educativas de Medellín para promover el respeto, la protección y realización del derecho a la educación. El cuadro está construido conforme a los componentes esenciales del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Componente del derecho	Lecciones aprendidas
Disponibilidad	La educación es el programa con mayor inversión dentro del Plan de Desarrollo 2004-2007.
Accesibilidad	Los programas de restaurantes con una cobertura del 96% de la población objetivo. Adicionalmente, los programas de desayuno preparado, almuerzo y Pan para la paz (paquete de comida para el fin de semana y las vacaciones).
Aceptabilidad	La variedad de programas para mejorar la calidad de la educación, que cuentan con recursos propios y la participación de diferentes sectores de la sociedad. Entre ellos se pueden mencionar: Buen comienzo, La escuela busca al niño-a, Escuelas de calidad para la equidad y la convivencia, Mejores colegios, Mi escuela me gusta, Medellín también educa, Maestros al tablero, Clic: aprendo mejor y Laboratorio de calidad de la educación.
Adaptabilidad	La inclusión de necesidades especiales, que normalmente no eran tenidas en cuenta dentro del sistema educativo. Han sido atendidos 5.073 menores con trastorno de déficit de atención e hiperactividad (TDHA) y talentos excepcionales, 2.502 con dificultad de aprendizaje, 1.223 con dificultades emocionales, 780 con dificultades comportamentales y 788 con dificultades de lenguaje y comunicación.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Medellín (2001). Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín 2001-2003. Plan de Desarrollo: "Medellín Competitiva", [en línea]. Medellín. Disponible en: http://www.veeduriamedellin.org.co/plan_desarrollo2.shtml?x=277 [febrero de 2006].
- Alcaldía de Medellín (2004). Plan de Desarrollo 2004-2007: "Medellín, Compromiso de toda la Ciudadanía", [en línea]. Medellín. Disponible en: http://www.veeduriamedellin.org.co/plan_desarrollo2.shtml?x=278 [2006, febrero].
- Centro de Estudios Sociales y Educación y Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (1999). *La descentralización, las políticas sociales*. Santiago de Chile y la Paz Bolivia.
- Concejo de Medellín (2005). Medellín. Disponible en: <http://www.concejo demedellin.gov.co/sicom/actas/act-2005/ACTA-290.doc> [2006, abril].
- Corpoeducación, Fundación Corona, Fundación Empesarios por la Educación, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (Preal) y Proantioquia (2004). *Grandes avances, pero insuficientes*. Informe de progreso educativo de Antioquia.
- Cueto, Santiago (2005). Información empírica y desarrollo de políticas educativas en América Latina. Trabajo preparado para la Reunión del Diálogo Regional en Educación del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Fundación Corona, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (Preal) y Corpoeducación (2003). *Entre el avance y el retroceso*. Informe de Progreso Educativo de Colombia. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional (2002). *Estadísticas educativas por departamento y capitales* [en línea]. Disponible en: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-85739.html> [2006, marzo].
- Ministerio de Educación Nacional - Oficina Asesora de Planeación y Finanzas (2004). *El desarrollo de la educación en el siglo XXI*. Informe Nacional de Colombia. Bogotá: MEN.

- Ministerio de Educación Nacional (2004). *Perfil del Sector Educativo Departamento de Antioquia. Municipios certificados de Medellín, Bello, Itagüí, Turbo y Envigado*.
- Ministerio de Educación Nacional y Corpoeducación (2002). *Evaluación Censal de la Calidad*. Bogotá: MEN y Corpoeducación.
- Saldarriaga, Jaime y Toro, Javier (2002). *¿Qué reformó la reforma educativa? Un estudio para Medellín*. Medellín: Corporación Región.
- Tomasevski, Katarina (2004). *El asalto a la educación*. Colección libros de encuentro. Barcelona: Intermón-Oxfam.
- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín (2005, noviembre). Balance intermedio al "Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín Compromiso de toda la Ciudadanía" enero 2004-junio 2005, [en línea]. Medellín. Disponible en:
[http://www.veeduriamedellin.org.co/publicaciones2.shtml?&x=289&cmd\[20\]=c-1-001](http://www.veeduriamedellin.org.co/publicaciones2.shtml?&x=289&cmd[20]=c-1-001) [febrero de 2006].
- Wolff, Laurence, Navarro, Juan Carlos y González, Pablo (2005). *Private Education and Public Policy in Latin America*. Washington, D. C.: Preal.

4

**Cartagena: pasos lentos
hacia el goce efectivo del derecho a la educación**

Camilo Ernesto Castillo Sánchez

Introducción

Elaborar un documento exclusivamente con base en la ciudad, sin mirar dónde está inserta, no es muy realista, a pesar de que dentro de la estructura propia de la descentralización territorial en Colombia, Cartagena tiene autonomía presupuestal y administrativa. La ciudad comparte muchas de las políticas elaboradas por el Ministerio de Educación y el departamento de Bolívar, lo que implica que sus políticas educativas no sean del todo autónomas, sino que están profundamente influenciadas por los dictados del gobierno central y departamental.

Lo anterior no quiere decir que en el presente texto se describa de manera exhaustiva lo que ocurre tanto a nivel nacional como departamental; esto se hará cuando sea necesario o cuando haya un nexo causal entre una directiva de la ciudad y una nacional o departamental. Si bien existe una interrelación entre la Nación, el departamento y el distrito en materia de políticas educativas, también se cuenta con iniciativas autónomas de la ciudad que serán resaltadas en el cuerpo de este escrito y han llevado a que Cartagena aumente, por ejemplo, su cobertura en educación básica y media.

La reseña de las políticas educativas se hará siguiendo las orientaciones planteadas por la profesora Tomasevski, que corresponden a: disponibilidad, acceso, aceptabilidad y permanencia en el sistema educativo, pues estas cuatro variables permiten identificar si dentro de las políticas educativas elaboradas por la administración municipal se está cumpliendo el contenido mínimo fundamental del derecho a la educación. En este contexto también se tendrán en cuenta otros temas, como la absorción que hace el sistema educativo de la población desplazada o los programas distritales para integrar a las personas discapacitadas en el marco de la educación formal. En

el caso concreto de la ciudad de Cartagena, estos programas se desarrollaron a través de convenios vigentes con gobiernos extranjeros y aún se encuentran en ejecución, por lo que evaluarlos todavía resulta difícil.

Por otra parte se hará una breve contextualización del departamento de Bolívar dentro del escenario nacional en lo referente a la educación, para dedicar el resto del escrito a la ciudad de Cartagena a partir de los parámetros descritos anteriormente. En primer lugar, en materia de cobertura, el departamento aumentó su presupuesto y logró un gran avance para el periodo comprendido entre 1994 y 2003. Durante este lapso se crearon 209 mil nuevos cupos (Corpoeducación et al., 2004), y el número de niños matriculados pasó de 310.000 a 519.000¹. A pesar de estos avances, cerca de 193.000 niños² estaban todavía por fuera del sistema educativo en el departamento, especialmente en aquellos municipios donde la población rural es mayoritaria. El sector más afectado por la falta de cobertura educativa es el Sur de Bolívar, zona donde el conflicto armado ha tenido una presencia permanente. En consecuencia, la población ha dejado atrás temas como la educación, para solicitar al gobierno departamental que le garantice sobre todo la seguridad personal.

La anterior puede ser una de las razones por las que los indicadores de cobertura en el departamento son especialmente favorables en el distrito de Cartagena y sus zonas aledañas, pero deficientes en la periferia del departamento, ya que la gran mayoría de los recursos son invertidos en las áreas más desarrolladas. Esta situación llega a tal punto que los habitantes del Sur de Bolívar se consideran muchas veces abandonados por las autoridades departamentales, lo que llevó en 2001 a que sus pobladores marcharan hacia Cartagena para pedir al gobernador más atención para esa región del Magdalena Medio. Esta afirmación es ilustrada por el hecho de que en los municipi-

¹ Es necesario aclarar que en esta cifra no hay discriminación por edad, es decir, no se toma en cuenta si, al entrar, el niño tiene una edad superior a la que idealmente debió haber iniciado la educación formal.

² Esta cifra no debe confundirse con la de deserción escolar, que es diferente. Los 193.000 niños de los cuales hablamos aquí ni siquiera entraron a la educación formal.

pios de Barranco de Loba y Río Viejo, que pertenecen a esta problemática zona del departamento, solo la mitad del total de los niños y las niñas tienen acceso a la escuela. Por ende, si bien existe un avance significativo en la cobertura escolar en el departamento, éste no ha sido equitativo en todos los territorios que lo conforman, pues de lo contrario no se presentarían estos desfases entre los diferentes municipios. Adicionalmente, no se puede olvidar que a la situación descrita se le suman los 193.000 niños que todavía no ingresan al sistema escolar, lo cual permite concluir que, a pesar de los adelantos, no se han alcanzado los estándares mínimos de cumplimiento del derecho a la educación.

De otro lado, si se discrimina entre los distintos niveles de la educación (preescolar, primaria, secundaria y media), se encuentra que la tasa de cobertura bruta para preescolar era cercana al 30% en 2001, tendencia que todavía no se ha revertido. Esta cuestión es preocupante si se tiene en cuenta que, en este nivel, el niño aprende las facultades básicas para continuar la primaria. A pesar de la deficiente tasa de cobertura bruta en preescolar, ésta ha aumentado en primaria, que para el año 2001 era del 120%. De aquí puede colegirse que el departamento está interesado en que la gran mayoría de los niños accedan a la formación primaria y en que al salir del sistema educativo tengan como mínimo la capacidad de leer y escribir correctamente. A su vez, la educación secundaria y media también ha tenido repuntes en su cobertura, cuya tasa bruta en 1994 era del 60% y en 2001 del 75%.

En cuanto a la calidad de la educación, ésta también ha mejorado, pero se mantiene muy por debajo de la media nacional. Hay que resaltar que el departamento obtuvo mejores resultados que la ciudad de Cartagena, aunque es necesario matizar, pues si bien en las pruebas Saber el departamento logró mejores calificaciones que la ciudad, en las pruebas del Icfes los resultados fueron mejores para esta última. En la muestra de las pruebas Saber realizadas en los años 2002 y 2003 en todo el departamento, los resultados en las áreas de lenguaje, ciencias naturales, matemáticas y competencias ciudadanas para los estudiantes de 5o. y 9o. grado, el departamento salió mejor librado que la ciudad por un escaso porcentaje de menos de un 5% en las calificaciones totales, aunque ambos quedaron por debajo de Bogotá, ente territorial que consiguió los mejores resultados.

Sin embargo, las pruebas del Icfes arrojaron otros resultados. La ciudad de Cartagena consiguió un rendimiento superior al departamento y de nuevo los dos estuvieron por debajo de los resultados nacionales, a tal punto que, de los 32 departamentos, Bolívar ocupó el lugar número 24 dentro de la escala nacional. De lo anterior se deduce que en materia de calidad educativa tanto el departamento como la ciudad presentan serias falencias, pues los resultados no fueron los esperados, es decir, se ha hecho mucho énfasis en la creación de plazas para que los niños puedan ir a la escuela, pero poco en relación con la adquisición de las competencias mínimas para un correcto desempeño en las pruebas nacionales de calidad. Esto tiene que ver también con la forma en que se capacitan los maestros y con las condiciones sociales de los niños que van a la escuela. En cuanto a lo primero, las cifras muestran que la mayoría de los docentes calificados están en Cartagena, un 58%, mientras que en el departamento este porcentaje alcanza apenas un 44% (Corpoeducación et al., 2004), lo cual explica de alguna manera los mejores resultados de la ciudad con respecto al departamento en las pruebas del Icfes.

Lo anterior puede imputarse a que no existe una táctica por parte de la Secretaría de Educación de la Gobernación para la formación de docentes, ni tampoco una atención integral para los estudiantes que vaya más allá del no pago de matrículas, pensiones y derechos académicos. Al entender de la Secretaría de Educación del departamento, la gratuidad consiste en que las instituciones educativas no cobren por los derechos académicos, lo cual ha llevado a afirmar que: “en Bolívar hay muchos casos de familias pobres que anteriormente matriculaban dos de cinco hijos; ahora están en el colegio todos los niños de la casa”. En concordancia con esta concepción, dentro de esas políticas no se incluye ningún tipo de subsidios para los padres, destinados a que mantengan a los chicos dentro del sistema educativo, ni tampoco meriendas para los niños dentro de la jornada escolar, que mitiguen los efectos de la desnutrición en el rendimiento escolar, como se hace por ejemplo en Bogotá.

Estas situaciones hacen pensar a los directores del informe Preal de 2004 que, en el departamento de Bolívar, más niños van a la escuela, pero la calidad no ha sido proporcional a la mejora en la oferta de cupos, lo cual

genera serias dudas en torno al cumplimiento del derecho a la educación. Dentro del esquema planteado por la ex relatora de la ONU para el derecho a la educación, uno de los compromisos del Estado en esta materia es ofrecer una educación pública de calidad, es decir, que la persona que se acerque al sistema educativo confíe en que al matricular a su hijo en el sistema público o en el privado, encontrará en ambos unos criterios de calidad similares o iguales.

En el departamento, tanto la educación pública como la privada son deficientes, como se evidencia en el bajo rendimiento obtenido en las diferentes pruebas de calidad aplicadas en los años recientes. En definitiva, es necesario reconocer que el departamento ha hecho un esfuerzo considerable para conseguir que la gran mayoría de niños estén dentro de la escuela, pero aún necesita mejorar el desempeño académico de los educandos pues, de lo contrario, la educación recibida no les permitirá competir dentro del mercado laboral a quienes tengan esa perspectiva o ingresar a la educación superior a aquellos que deseen hacerlo.

La razón de esta afirmación es que los resultados de las pruebas Saber y los exámenes del Icfes ubicaron al departamento de Bolívar en un nivel bajo, comparado con la media nacional, y si bien los resultados de Cartagena en la prueba del Icfes fueron mejores que los del departamento, en las pruebas Saber, el departamento superó a la ciudad. En Cartagena, como ya se dijo, los resultados en las pruebas Saber de lenguaje para 5o. grado fueron inferiores a los del departamento en un 3% del resultado total, y para 9o. grado, el departamento de Bolívar estuvo por encima de Cartagena en un 2%. En las pruebas de matemáticas de grado 5o., el departamento superó a la ciudad en un 1%, y en las de 9o. grado en un 2%. Sin embargo, en los exámenes del Icfes los resultados fueron diferentes, ya que Cartagena mostró un resultado superior al de Bolívar, pues el 70% de los planteles educativos de la ciudad se ubicaron en el nivel bajo de desempeño, mientras que el 81% de las instituciones del departamento se clasificaron en ese nivel (Ministerio de Educación Nacional, 2004). Así, la calidad medida con base en estos exámenes deja al descubierto una falta de estrategia a nivel municipal para mejorar la calidad de la educación que reciben los estudiantes cartageneros.

Por último, el departamento no tiene una política propia para la educación de personas en situación de desplazamiento. Las únicas directrices que sigue son aquellas ordenadas por el Ministerio de Educación o la agencia gubernamental Acción Social. En ningún documento de la Secretaría de Educación de la Gobernación se hace referencia a programas de educación para la población desplazada. Una posible razón es que el departamento es expulsor³, aunque muchos de los desplazados terminan en Cartagena o en otras ciudades del interior. No obstante, esto puede explicar que el departamento no haya implementado una política que busque la alfabetización de las personas en situación de desplazamiento, sean adultos, mayores, niños o adolescentes. Por el contrario, la ciudad de Cartagena tiene un programa para esta población que será descrito en el cuerpo del ensayo.

Hasta aquí, a grandes rasgos, la situación de la educación en Bolívar en cuanto a cobertura y calidad, punto justificado, pues, como se mencionó, lo que ocurre en el departamento incide en las políticas públicas de la ciudad objeto de estudio. Puede concluirse entonces que el departamento ha basado su política educativa en dos factores: el aumento de la cobertura educativa y la supresión de los cobros de matrícula y pensión en primaria con el objetivo de conseguir la gratuidad en educación, que, como se vio, es entendida como el no pago de expensas directas, sin la inclusión de subsidios o de cualquier otro tipo de subvenciones para que los estudiantes no abandonen la educación formal. El departamento enfoca la exención de pago de los derechos académicos a la primaria, y sus beneficiarios son los sectores más humildes de los diferentes municipios que lo conforman, por tanto, no es universal sino sectorizada hacia ciertas personas calificadas por la administración como pobres. Se desconoce el parámetro usado por la Gobernación para conceder esa calificación, que lleva a recibir el beneficio de la exoneración en la matrícula. Por tanto, decir que en el departamento de Bolívar existe una política de gratuidad es inexacto, debido a que la gratui-

³ Para una información discriminada sobre los municipios expulsores y los receptores, véase Acción Social (2006). Como muestran sus estadísticas, Cartagena es receptora, mientras el Sur de Bolívar es la región más expulsora del departamento.

dad no solo incluye la exoneración de los derechos académicos, sino también el acceso a otro tipo de bienes necesarios para la educación de los niños y las niñas, como los textos, las meriendas, entre otros. Otra razón por la cual puede afirmarse que no hay una política de gratuidad en el departamento es que la gratuidad debe alcanzar a todos, y no solo a los más humildes. En otras palabras, es loable que existan subsidios para los más desfavorecidos, pero decir que exista una estrategia global de gratuidad carece de precisión, pues ésta debe cobijar a todos los niños y las niñas. La educación secundaria queda por fuera de esta perspectiva, lo que implica que el proceso de aprendizaje tanto del niño como de la niña puede verse truncado al terminar la primaria.

La calidad es un tema que aún se encuentra por fuera de la agenda del departamento y en ella la ciudad le lleva alguna ventaja al departamento. En líneas generales, esta es la situación del departamento de Bolívar.

Disponibilidad

Varios estudios realizados en torno a la educación en Cartagena han indicado que el aumento de la cobertura en la ciudad es ostensible. Su ritmo de crecimiento se ha mantenido constante durante los últimos 10 años, lo que lleva a muchos analistas a pensar que el distrito podrá alcanzar las metas del milenio en materia educativa. A pesar de esto, el incremento en las tasas de cobertura no es sinónimo de incremento en la infraestructura escolar, pues, muchas veces, lo que ocurre es que se busca optimizar al máximo los espacios existentes, de tal modo que si en años anteriores un salón de clases era ocupado por 30 niños, ahora ese mismo salón es utilizado por 45 o 50 niños, con la lógica consecuencia de que crece la cobertura, pero la infraestructura educativa sigue siendo la misma.

Otra razón por la cual la infraestructura educativa se mantiene estable es la política promovida por el Ministerio de Educación, esto es, las fusiones de escuelas y colegios para convertirlos en una sola entidad. El resultado de esta decisión administrativa en las estadísticas que llevan las secretarías de educación tiene la siguiente consecuencia: si antes se contabilizaban tres escuelas dedicadas exclusivamente a la enseñanza primaria, entonces se decía que en la ciudad existían, por ejemplo, 200 establecimien-

tos de educación primaria. Ahora, con el nuevo modelo de fusiones, cuyo fin es garantizar la educación desde grado cero hasta once, la cantidad de establecimientos educativos se reduce en número, ya que las tres escuelas del ejemplo pasan a ser una sola, con la consecuente reducción en las estadísticas de la cantidad de los centros educativos. Sin embargo, esta disminución en las cifras no es sinónimo de cierre de escuelas y colegios estatales sino simplemente de una reorganización del inmobiliario escolar, con el fin de prestar un mejor servicio. Entonces, si al presentar las cifras se muestra una disminución en la cantidad de escuelas de enseñanza preescolar o primaria, no es que haya menos infraestructura de la que antes existía, sino que es producto del reacondicionamiento descrito.

Esto puede explicar de alguna forma el poco crecimiento en infraestructura educativa que ha tenido la ciudad en los últimos años, pero esa no es una razón suficiente para dar cuenta del fenómeno. Si se examina cuáles han sido las metas del distrito en la construcción de colegios, se encuentra que dentro del plan Escuelas prósperas se proyecta construir 38 centros educativos a lo largo de ocho años, de los cuales se habían edificado cinco hasta 2003. Sin embargo, dentro de la descripción del programa mencionado no es claro el criterio utilizado para elegir los sitios donde se construirían esos centros educativos. Al parecer, la construcción de infraestructura depende más de coyunturas locales que de una planificación por parte de la municipalidad.

De otro lado, la administración de la ciudad ha potenciado la construcción mancomunada de colegios en los distintos barrios del distrito. Este programa, denominado La comunidad educa, se realiza a través de un compromiso entre los habitantes del barrio y el gobierno de Cartagena, y consiste en que la comunidad construye y administra el establecimiento educativo y la Secretaría de Educación subsidia el servicio⁴. El fin es apoyar a las escuelas comunitarias de los barrios con niveles extremos de pobreza y avanzar en la equidad de la prestación del servicio educativo. Bajo esta modalidad se han construido 32 escuelas en los sectores más populosos de la ciudad.

⁴ Para una descripción de esta política, véase Observatorio del Caribe (2004).

Otra propuesta para cumplir con los mínimos en materia de infraestructura es el programa Muchachos con clase, que, mediante la construcción de nuevos colegios y la maximización de los espacios existentes en las entidades públicas y privadas, promueve el ingreso de niños que no han entrado al sistema educativo y el reingreso de quienes han abandonado la escuela. No hay datos que permitan saber cuántas escuelas fueron construidas gracias a esta iniciativa de la Alcaldía, por tanto, es difícil determinar su impacto real en la infraestructura de la ciudad.

A pesar de lo anterior, resulta complejo detectar una directriz gubernamental en la construcción de escuelas y colegios. La satisfacción de estas demandas depende más de los problemas que se presenten en el perímetro urbano que de una planeación central. Por tanto, si bien los programas reseñados dan soluciones puntuales a necesidades locales y su mérito consiste en que su centro de acción son los barrios más humildes de la ciudad, no es exacto decir que resuelven totalmente el problema de infraestructura educativa en la urbe. Aunque programas como La ciudad educa permiten la construcción de escuelas y colegios a partir de una colaboración entre la administración y la comunidad, también se puede sospechar su insuficiencia, cuando los habitantes de un determinado barrio son personas en situación de desplazamiento, las cuales no tienen recursos para construirse una casa, mucho menos para edificar una escuela. En ese caso concreto se necesita una intervención fuerte del Estado, que permita la satisfacción del servicio educativo para ese grupo vulnerable en particular; de lo contrario, no será posible la satisfacción del derecho.

Dentro del plan Cartagena: ciudad educadora, proyectado como derrotero entre 2003 y 2011 se busca la dotación de los establecimientos educativos ya existentes, junto con su recuperación y mantenimiento. En el momento de consultar no se encontraron datos sobre la cantidad de escuelas y colegios beneficiados con este plan, luego no es posible hacer ninguna afirmación respecto de su eficacia e incidencia dentro de la comunidad educativa.

El proyecto Sienta un niño en la escuela busca la rehabilitación de la infraestructura educativa, a través de la dotación de 2.530 pupitres para el sistema de educación pública de la ciudad, con la financiación de la Secretaría de Educación y Ecopetrol. El alcance a largo plazo es que haya 11.734

UNA COOPERACIÓN ENTRE LA EMPRESA PRIVADA Y LA ADMINISTRACIÓN

Generalmente se considera que el gobierno central o, en su defecto, el municipal debe proveer todo el mobiliario para el adecuado funcionamiento de las escuelas del sector público. De esta forma se libera al sector privado de su función social, que se considera saldada a través del pago de impuestos. Sin embargo, muchas veces surgen simbiosis en donde ambos sectores se asocian y consiguen logros interesantes. El anterior es el caso del pacto entre la Alcaldía del distrito y Ecopetrol con el programa Sienta un niño en la escuela, en el que la empresa se compromete a dotar de pupitres a todas las escuelas y colegios del distrito para que los beneficiarios de las instituciones del Estado puedan tener unas condiciones dignas de estudio, cumpliendo de esta forma con la función social propia de las empresas.

puestos en los establecimientos educativos oficiales, ya que el plan entiende de forma acertada que el buen resultado de la educación también tiene que ver con el estado del mobiliario en donde se desempeña la labor educativa, tanto para los docentes como para los estudiantes, en concordancia con su dignidad humana.

A pesar de estos esfuerzos de la administración distrital, un estudio del Observatorio del Caribe muestra que el porcentaje de colegios sin las condiciones mínimas para educar todavía es significativo, y de los 17 centros educativos visitados por los investigadores, por lo menos cinco no poseían la infraestructura para lograr un aceptable ejercicio educativo. Por ejemplo, en la escuela comunitaria Educando para la Paz, los niños de primero de primaria no tienen un salón de clase y laboran debajo de un árbol; cuando llueve, los estudiantes y la profesora se resguardan en el pasillo del establecimiento, que tiene alrededor de dos metros por sesenta centímetros de ancho. En este tipo de condiciones externas es imposible, o por lo menos muy complicado, que un educando logre un desarrollo óptimo de sus capacidades cognitivas (Observatorio del Caribe, 2004).

Una de las razones por las que la administración no dota mejor a las escuelas y colegios es que un alto porcentaje de su presupuesto se destina al pago del personal docente, por lo tanto, las expensas para la dotación de las escuelas son insuficientes. En Cartagena no se alcanza la relación de

un estudiante por un recurso educativo. La Ley 715 de 2001 agravó más la situación porque amarró los desembolsos de la Nación al pago de docentes, dejando el resto de requerimientos para la prestación del servicio educativo a los recursos del municipio. Para resolver la escasez presupuestal, la Secretaría de Educación de la ciudad ha propiciado una alianza entre instituciones educativas, en el sentido de que aquellas instituciones públicas que posean insumos como laboratorios de idiomas o de física, permitan que los alumnos de otros centros educativos puedan utilizarlos y de esa forma suplir la carencia que hay en sus instituciones.

Profesorado

Cartagena, según los estándares internacionales, tiene una relación alumno-docente en la medida de lo normal, es decir, no hay una subutilización del profesorado ni tampoco un excesivo hacinamiento en los niveles de enseñanza primaria, básica y media. Sin embargo, el número de profesores de instituciones privadas es superior al de las oficiales. Esta es una de las razones por las cuales la relación entre estudiantes y profesores no es tan elevada como se supondría. Otro aspecto importante es que el número de colegios privados de la ciudad supera al de establecimientos oficiales, cuyo crecimiento estuvo congelado por lo menos hasta 2001 y comenzó a crecer nuevamente a partir del año 2002, como se reseñó en la sección anterior, donde se señala la meta de construcción de infraestructura de la administración distrital hasta 2011.

De acuerdo con las últimas cifras disponibles (1998-2002)⁵ sobre la relación alumno-docente en Cartagena, se observa un crecimiento constante durante ese período, lo que lleva a pensar que la planta de profesores es suficiente para atender a todos aquellos que están en edad escolar. Incluso, la relación alumno-docente de la ciudad supera la media nacional. Esto

⁵ Lastimosamente, no existen cifras más recientes sobre la relación alumno-docente. Las estadísticas elaboradas por la Secretaría de Educación no contienen esta medición, y los estudios elaborados hasta 2004 incluyen los datos del año 2002, por tanto, también queda por fuera de este análisis el impacto del último concurso docente celebrado por el Ministerio de Educación.

RELACIÓN ALUMNO-DOCENTE POR NIVEL Y SECTOR, 1998-2002

Relación alumno-docente	Preescolar			Primaria			Secundaria y media		
	Año	1998	2001	2002	1998	2001	2002	1998	2001
Urbano	25	27	20	32	29	28	27	24	24
Rural	18	19	22	20	27	31	16	19	22

1

Fuente: Informe educativo de Bolívar 2004 y Observatorio del Caribe.

quiere decir que la cantidad de profesores es adecuada para el número de estudiantes, lo cual muestra que la administración ha manejado de forma eficiente la provisión de docentes en las escuelas para que no exista un déficit de maestros en las aulas de clase (véase *cuadro 1*).

Respecto de la contratación de profesores es necesario distinguir entre sector público y privado, pues su forma de contratación difiere. Como se ha visto a lo largo de este escrito, el crecimiento de la infraestructura estatal se detuvo durante el año 2001, lo cual llevó a que en esta época se congelara la contratación de docentes estatales y se buscara optimizar el número que ya se tenía adscrito a la ciudad. Por el contrario, el sector privado ha aumentado su participación dentro del espacio educativo desde esa época hasta el presente, pues en Cartagena hay más colegios privados que públicos, como lo confirman las cifras: en 2003 había un total de 404 centros educativos, de los cuales 327 eran privados y 77 oficiales (Secretaría de Educación de Cartagena, 2003). La ciudad tiene un total de 8.347 profesores, ubicados porcentualmente de la siguiente forma: el 49% labora en el sector oficial y el 50,1% en el privado, cantidad de maestros con que se alcanza a satisfacer la demanda educativa del departamento (Observatorio del Caribe, 2004).

No es posible determinar la política de contratación, pues los datos existentes a nivel estatal no muestran si la vinculación responde a necesidades de las zonas donde funcionan los colegios, o a favores de los políticos a sus clientelas. Para contrarrestar esto, la Ley 715 impuso los topes a la contratación, ya que la nación, a través de las transferencias, paga a esos docen-

tes, y en caso de que falten maestros para atender la demanda educativa, el municipio deberá sufragar de sus propios recursos los gastos de ese personal. En el momento de escribir este texto, el Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación del distrito habían convocado a concurso docente, con el fin de cubrir las necesidades de los establecimientos educativos. Sin embargo, al hacer las consultas, no fue posible establecer la cantidad de profesores que el sistema oficial necesitaba en Cartagena ni si el concurso llenaba todas las vacantes, como tampoco las áreas para las cuales fueron solicitados los profesores. En este orden de ideas, es complicado determinar el impacto de este concurso docente en relación con la optimización del número de maestros ya existente, o, por el contrario, con el aumento de la planta laboral, sin que eso repercuta en una expansión de la disponibilidad del sistema educativo.

El porcentaje de educadores que trabaja dentro del sistema privado, como se vio, es alrededor del 50,1%, lo que muestra su peso dentro de la oferta de educación en la ciudad. A pesar de su importancia, es prácticamente imposible conocer el modo de contratación del sector privado en materia profesoral. Es posible que los colegios privados más tradicionales, como el Nueva Esperanza, contraten a sus profesores discrecionalmente (sin concurso) y a término indefinido, y que otros, de menos tradición, opten por el contrato laboral a término fijo por un año, e incluso que algunos, para ahorrar costos, vinculen a los maestros a través de prestación de servicios con una duración máxima de seis meses, para evitarse posibles demandas laborales. Pero esta es una mera conjetura, debido a que los datos disponibles para esta investigación no dan cuenta de la forma en que los establecimientos privados contratan a los docentes en sus respectivos centros educativos.

En resumen, sobre la disponibilidad de profesores en Cartagena, se puede afirmar que, de acuerdo con las cifras, no existe un déficit de docentes en el distrito, pues la relación alumno-docente está dentro de los parámetros normales sugeridos por la Unesco. Sin embargo, el distrito y el departamento han perdido autonomía para nombrar profesores, lo cual todavía no ha tenido efectos nocivos sobre la disponibilidad de docentes en las escuelas y colegios. Por último, es importante resaltar el alto porcentaje de maestros que pertenecen al sector privado, cuyas condiciones laborales se

desconocen, pues las cifras de la Secretaría de Educación y de los estudios consultados no reportan al respecto.

Cupos

El plan de desarrollo presentado por la administración municipal para el año 2005-2007 no tiene un programa concreto para la generación de cupos. Dentro de sus estrategias de equidad está mejorar la tasa de cobertura bruta en un 10%, a través del plan Todos a las aulas. No obstante, en el documento presentado por la Alcaldía no hay una descripción detallada de la forma en que se va a conseguir este crecimiento, ni de la población a la cual va dirigido, ni la cantidad de cupos que se espera crear, etc. Solo informa sobre quién es el responsable y la asignación presupuestal para los años 2006 y 2007 (Alcaldía de Cartagena, 2005).

En este sentido, es útil examinar los programas de las administraciones anteriores en materia de creación de cupos y racionalización del gasto educativo, pues la administración actual ha dado continuidad a muchos de ellos; por ejemplo, el plan de desarrollo presentado al Concejo Municipal ordena mantener la tasa de cobertura bruta conseguida durante la administración pasada. En este orden de ideas, es importante resaltar que la ciudad ha tenido un significativo avance en la creación de cupos escolares, pues desde 1994 hasta 2003 el gobierno distrital creó 68 mil nuevos cupos que tuvieron especial incidencia en la primaria, donde la tasa bruta se elevó significativamente de un 95% en 1994 a un 106% en 2003.

En ese mismo año, las instituciones educativas de la ciudad atendieron a 94 de cada 100 niños, lo que muestra en buena medida el impacto que ha tenido la generación de cupos en la población estudiantil y el crecimiento del número de estudiantes que asisten a la educación primaria, secundaria y media. Estos cupos fueron creados tanto por el sector oficial como por el privado, aunque este último colaboró en menor cuantía, como lo revelan las siguientes cifras: en 2001⁶ se crearon un total de 3.867 nuevas pla-

⁶ Se toman cifras de 2001, pues para los años siguientes no se cuenta con datos desagregados. Aunque lo más apropiado sería utilizar datos más recientes, éstos muestran la tendencia general en el sector público a que

zas educativas, de las cuales el sector oficial aportó 2.786, lo que equivale a un 72% del total, y el sector privado 1.081, alrededor del 28%. Sin embargo, existe un retroceso preocupante en preescolar, ya que ninguno de los sectores creó nuevos cupos; por el contrario, se perdieron 192 en el periodo reseñado. Infortunadamente, esta tendencia del preescolar se mantiene. Como se verá más adelante, la tasa de cobertura bruta en el grado cero es baja, si se compara con la media nacional. Para concluir, es necesario decir que ni el actual plan de gobierno ni los anteriores diseñaron una estrategia para enfrentar este problema. Así, al examinar los avances de la ciudad en cuanto al aumento de cupos, el resultado es ambivalente, pues el crecimiento fue considerable en educación primaria, secundaria y media, sobre todo, en el sector oficial, mientras que fue muy deficiente en preescolar, nivel en el que se define buena parte del desarrollo del futuro desempeño de los niños. De aquí se deriva la necesidad de que más niños y niñas accedan al sistema educativo a temprana edad y así cumplir las metas del milenio.

Acceso

La ciudad de Cartagena ha hecho un importante esfuerzo, tanto fiscal como administrativo, para obtener unas tasas de cobertura educativa cada vez más amplias en todos los niveles educativos y sectores sociales. Como se vio en el apartado anterior, los avances en disponibilidad de la educación son innegables, lo cual ha llevado a un aumento en el acceso educativo. La tasa de cobertura bruta total para 2005 era del 96,6%, que desagregada por niveles arrojaba los siguientes porcentajes: preescolar, 74%; primaria, 106,3%; secundaria, 103,25% y media, 81,2%. Para 2003, la tasa bruta total era del 90%, y por niveles mostraba los siguientes resultados: preescolar, 42%; primaria, 110%; básica secundaria, 99% y media, 72%. El *cuadro 2* ilustra el histórico de los resultados descritos.

En el *cuadro 2* se puede observar que para el periodo 2003 y 2005 la tasa de cobertura bruta en primaria descendió un 4%, lo que puede indi-

ningún niño esté por fuera del sistema educativo. Por el contrario, del sector privado no se puede afirmar de forma tajante que esa sea la razón de su actuación.

**TASA DE COBERTURA BRUTA,
CARTAGENA, 2003 Y 2005**

Años	2003	2005
Preescolar	42	74
Primaria	110	106,3
Secundaria	99	103,25
Media	72	81,2
Total	90	96,6

Fuente: Informe del MEN sobre el Departamento de Bolívar y Plan de Desarrollo.

car un descuido de la administración municipal en el fomento del ingreso de los niños a la primaria, así como una falta de planeación, pues, como se dijo, en las políticas de cobertura no se nota una focalización de los esfuerzos sino una especie de elefantismo que busca abarcarlo todo, es decir, no se miran las necesidades de los barrios para darles soluciones puntuales, sino que se construyen unidades educativas secundarias en donde no se necesitan. En esa medida, la unificación de establecimientos educativos impulsada por el Ministerio de Educación Nacional presenta dificultades, pues priva de escuelas a ciertos sectores de la ciudad donde antaño existían.

Sin embargo, es curioso que ante una baja tan apreciable de la tasa de cobertura bruta en primaria, el plan de desarrollo municipal no menciona el problema; por el contrario, después de enunciar sus políticas en materia educativa, en sus metas está mantener la tasa de cobertura bruta en los mismos índices actuales. Dice el plan de desarrollo: “mantener la cobertura educativa en el 96,6%” (Alcaldía de Cartagena, 2005).

Cuando se observa la tasa de cobertura neta para el año 2005, la situación es más problemática, pues se constata lo lejos que está la ciudad de alcanzar las metas del milenio. La tasa neta total en 2005 era del 87% y desagregada por niveles tenía las siguientes características: preescolar, 46,5%; primaria, 77%; secundaria, 68,1% y media, 33,7%. Respecto de

**TASA DE COBERTURA NETA,
CARTAGENA, 2003 Y 2005**

Años	2003	2005
Preescolar	43	46.5
Primaria	83	77
Secundaria	66	68.1
Media	33	33,7
Total	64	87

Fuente: Informe Preal sobre Bolívar y Plan de Desarrollo de Cartagena.

CUADRO

3

2003, los resultados son los siguientes: la tasa neta total era del 64%, y, por niveles educativos, los porcentajes eran: preescolar, 43%; primaria, 83%; secundaria, 66% y media, 33%. La siguiente tabla mostrará la evolución del indicador de los años comentados.

Es importante observar el descenso de la tasa de cobertura neta en primaria entre los años 2003 y 2005 (6%), cuya magnitud es mucho más alta que en la tasa bruta para el mismo período (4%). También vale la pena resaltar que a diferencia de las tasas brutas, en las que se notaba un avance significativo en cobertura, la tasa neta muestra alcances modestos, pues en secundaria en estos dos años apenas se incrementó en un 2,1%, mientras que en secundaria creció sólo 0,7%. Esto quiere decir que los niños entran tardíamente al sistema educativo y que sería necesario fomentar una entrada más temprana a la escuela. Sin embargo, como se dijo, el enfoque de la administración está puesto en mantener estable la tasa de cobertura bruta, sin mencionar absolutamente nada acerca de la tasa neta y su posible mejoramiento. Sobre este tema debería haber una respuesta de la administración distrital.

El distrito de Cartagena tenía un programa de acceso a la educación denominado becas PACES, que consistían en que el gobierno municipal pagaba a niños de los estratos más pobres la matrícula y la pensión en colegios privados seleccionados para tal fin. Estos colegios privados no eran lo que

se podría denominar instituciones de élite, sino de dudosa calidad educativa, pues las evaluaciones de esos planteles eran deficientes, y los colegios estatales tenían mucho mejor desempeño académico (Villoria de la Hoz, 2003). Este programa jugó un importante papel a la hora de ampliar la cobertura educativa en la ciudad, pues en 1994 sus beneficiarios ascendían a un 5% del total de matriculados y para 2002 representaban el 38% de los estudiantes matriculados en el sector privado. Estos datos muestran que, en efecto, el plan favoreció de forma destacada el ingreso de muchos niños cartageneros de los sectores más humildes al sistema educativo formal.

A pesar de ello, este programa fue cancelado por el MEN en 2001, debido a la baja calidad de los colegios donde los estudiantes eran matriculados. El Ministerio, entonces, decidió orientar esos recursos a otros programas: mejora de la planta física de las instituciones públicas para recibir más estudiantes o subsidios a los menos favorecidos en centros educativos de calidad aceptable. En el caso de Cartagena, las becas PACES no fueron sustituidas por otro programa con características similares, como se observa en el último Plan de Desarrollo. Estas becas estaban incluidas en el programa Muchachos con clase, para atraer a la mayor cantidad de beneficiarios a los establecimientos educativos.

Podría pensarse que ante la eliminación de estas becas por parte del Ministerio y la Alcaldía municipal se adoptaría una política de gratuidad de la educación en la ciudad, para contrarrestar los efectos de la medida. Pero, al hacer las indagaciones pertinentes, es importante señalar que la política de gratuidad adoptada por la ciudad es la misma que la del departamento, esto es, el no cobro de los derechos académicos a los niños más humildes, tal como se mencionó en la introducción de este documento. Si se entiende la gratuidad exclusivamente como la exención de pago de los derechos académicos, puede afirmarse que la ciudad tiene una política de gratuidad para todos sus habitantes. El problema de esta concepción es que los otros aspectos de la educación de los menores quedan descuidados; por ejemplo, el acceso a libros de texto puede verse restringido, ya que en muchos casos las existencias de las bibliotecas de los colegios no son suficientes. Lo anterior es válido para varios implementos necesarios o exigidos por los planteles, como los útiles escolares o cierto de tipo instrumentos imprescindibles

para que el estudiante interiorice una determinada disciplina. Sin ellos, los alumnos tendrán un rendimiento menor al esperado, y lo que se busca precisamente con las políticas de gratuidad es la reducción de las desigualdades entre las escuelas privadas y las públicas.

Dentro del Plan de Desarrollo de Cartagena no hay información sobre el porcentaje del gasto del PIB local en educación, como tampoco sobre cuánto dinero aportan las familias en los gastos educativos de los estudiantes. Por tal motivo se utilizarán estadísticas del año 2003 para el análisis de estos rubros. Para 2002, el gasto del PIB fue del 8,8%, lo que equivale a cerca de 15 billones de pesos, que se repartieron de la siguiente forma: 8 billones fueron aportados por el Estado y 7 billones por las familias.

El gasto estatal se subdivide en cuatro ítems: a) transferencias automáticas y regalías, b) cofinanciación, c) créditos y d) recursos propios de las entidades territoriales. De estos cuatro rubros procede el dinero con el que la administración le hace frente a los costos educativos. El 99% de estos recursos provienen de la nación y corresponden a transferencias automáticas y regalías; el otro 1% proviene de recursos propios del distrito, que mayoritariamente se destinan al pago de nómina y otros gastos de funcionamiento de los centros educativos. El distrito invirtió por cada estudiante \$584.000, a pesos de 2003. Ellos están desagregados geográficamente⁷: en el sector histórico, donde se encuentran los estratos más altos, la inversión fue del 42%, mientras que en la zona Suroriental de la ciudad fue del 32%.

PENSANDO EN LAS MADRES DESPLAZADAS Y CABEZA DE FAMILIA

No existen muchos programas que piensen en las personas en situación de desplazamiento. Generalmente, esas tareas se le dejan al Gobierno central para que él las resuelva. Sin embargo, en Cartagena la situación es diferente, pues la administración municipal se ha encargado de conseguir los fondos y el apoyo internacional para que las madres cabeza de familia adquieran una formación que les permita ayudar a sus hijos en las labores educativas y, a la vez, conseguir un empleo en condiciones que superen las de la mano de obra no calificada.

Lo anterior demuestra que en Cartagena la distribución es precaria y refuerza un sistema de exclusión, debido a la baja inversión en los barrios más deprimidos de la ciudad. Para contrarrestar estos problemas, la Secretaría de Educación ha decidido focalizar los gastos en estos barrios y así disminuir la deserción y enfrentar de la mejor forma posible la cobertura.

El acceso de sectores menos favorecidos está centrado sobre todo en la población desplazada, especialmente en las madres cabeza de familia. El proyecto, que cuenta con el apoyo de la OEI y del Ministerio de Educación Nacional, es una iniciativa que busca que las madres cabeza de familia adquieran competencias básicas para desempeñarse en oficios varios y, al mismo tiempo, les colaboren a sus hijos en los quehaceres de la escuela, pues en Cartagena los hijos de las personas en situación de desplazamiento son atendidos por el sistema de educación pública. Aún no se cuenta con cifras sobre el número de beneficiadas, ni con proyecciones sobre el impacto real en los beneficiarios, pues el programa se estrenó en 2005.

Aceptabilidad

Antes de comentar las políticas públicas distritales sobre calidad educativa, es necesario situar a la ciudad en las pruebas Saber y en los exámenes del Icfes respecto de la media nacional. De esta forma podrá el lector hacerse a una idea de las fallas más protuberantes de los contenidos educativos que se imparten en los centros de enseñanza del distrito.

Las pruebas Saber aplicadas en 2003 muestran que, en lenguaje, los estudiantes del grado 5o. de la ciudad obtuvieron un resultado inferior al del departamento, el cual, a su vez, mostró un desempeño inferior al nacional. El distrito ubicó a un 10% menos de estudiantes en el nivel más alto de desempeño con respecto a la media nacional y a un 11% más de alumnos en el nivel bajo de desempeño. En suma, la ciudad estuvo por debajo de los estándares nacionales, lo que quiere decir que en Cartagena un alto porcentaje de niños tiene una comprensión superficial de textos. La prueba tampoco mostró resultados satisfactorios cuando se evaluó a los estudiantes de grado 9o. en la misma área. De nuevo, la ciudad consiguió resultados más bajos que los del departamento: ningún estudiante de Cartagena logró la máxima calificación, lo que quiere decir que ninguno de ellos alcanza una

comprensión crítica de textos; por otro lado, el distrito ubicó en el nivel bajo de desempeño a un 1% de estudiantes más que la media nacional.

Respecto de las pruebas de matemáticas, los logros en el 5o. grado fueron los siguientes: de nuevo el distrito obtuvo resultados inferiores a los del departamento. Aunque Cartagena y Bolívar alcanzaron el mismo porcentaje de estudiantes que resuelven problemas complejos, la ciudad ubicó un mayor número de alumnos en los niveles de desempeño más bajos. En 9o. grado, los resultados son más preocupantes porque Cartagena registró niveles más bajos que el departamento y el municipio aledaño de Magangué con un porcentaje de cero en la capacidad de sus estudiantes para resolver problemas con estrategia de solución compleja. El porcentaje de alumnos que no alcanzó el mínimo de competencias en las pruebas de matemáticas fue significativamente alto (61%). Lo anterior muestra que los niños y las niñas del distrito tienen serios problemas en su formación matemática, lo cual implica inconvenientes en el posterior desarrollo universitario.

Las pruebas del Icfes tampoco son satisfactorias para la ciudad, pues muy pocos colegios obtuvieron los niveles superior y muy superior. En estas pruebas, el distrito logró mejores resultados que el departamento en la mayoría de las áreas evaluadas. Sin embargo, a nivel nacional se ubicó por debajo con un porcentaje de 0,4. La excepción fue el área de filosofía, con un porcentaje de 0,9 por encima de la media nacional. Los planteles privados obtuvieron mejores resultados que los oficiales. El 29% de los primeros y el 6% de los segundos se ubicaron en el nivel muy alto (Corpoeducación et al., 2004).

El hecho de que los centros privados hayan logrado puntajes más altos que los oficiales no es sinónimo de que todos los niños matriculados en centros educativos particulares tengan un excelente desempeño. Dentro de ellos existen instituciones cuya calidad deja mucho que desear. Recuérdese que por razón de calidad, el Ministerio de Educación canceló el programa de becas PACES, pues el rendimiento de estas instituciones no ayudaba a cumplir el objetivo de la equidad. Los resultados obtenidos por estos planteles no se explican por el simple hecho de que sean privados, sino también porque los estudiantes de los colegios que están en esta categoría pertenecen a sectores privilegiados que tienen acceso a recursos que los alumnos de los colegios oficiales no alcanzan.

Este resultado desestigmatiza a la educación pública que, por lo general, es percibida como de mala calidad dentro de muchos sectores de la ciudadanía. Colegios como el Mercedes Ábrego, que obtuvo un excelente rendimiento en las pruebas del Estado, son una prueba de que la calidad es posible en los establecimientos de educación pública. Pero, los problemas en otras instituciones y otros contextos son apremiantes y el bajo rendimiento se relaciona con factores ajenos al ámbito de la escuela. Un estudio del Observatorio del Caribe informa que:

el problema no radica solamente en las condiciones locativas, también en el entorno familiar y comunitario, los educandos conviven en condiciones de pobreza extrema; sin saneamiento básico, alimentación o vestido, sin vivienda, con situaciones conflictivas o de violencia extrema, lo cual produce un impacto cotidiano y negativo en la situación de aprendizaje. La respuesta de uno de los niños cuando se le preguntó por qué no hacía las tareas fue: “dice que haga las tareas en la casa, pero cuál casa, si no tengo casa” (Observatorio del Caribe, 2004).

Los resultados descritos muestran que el problema de la calidad educativa en la ciudad es muy serio. Para enfrentarlo, el Plan de Desarrollo de la ciudad contempla el programa Mejoramiento de la calidad, que se propone alcanzar en el corto plazo tres metas: en primer lugar, disminuir el 4% de los estudiantes que se sitúan en el nivel bajo de las pruebas del Icfes; en segundo lugar, aumentar en un 5% el número de alumnos de 5o. grado que lograron el nivel D en las pruebas Saber y, en tercer lugar, elevar en un 3% los estudiantes de 5o. grado que obtuvieron el nivel C en las mismas evaluaciones. Hasta aquí la planeación de la administración, pero después hay un vacío en el Plan de Desarrollo, ya que no se muestra cuál es el derrotero de la administración para alcanzar esos objetivos y cumplir con el programa tanto a nivel privado como oficial.

La calidad de la educación va aparejada con el grado de preparación de los docentes que laboran en las distintas instituciones del distrito. Al examinar las cifras sobre el grado de preparación de los docentes se constata que existen deficiencias en su formación académica, lo que se refleja en los resultados obtenidos por los estudiantes. También es necesario apuntar que en Cartagena se concentran los profesores con mejor formación académica del departamento y aunque el número de maestros que tienen formación

de bachilleres pedagógicos no es tan alto como en el departamento, su cifra sigue siendo importante. El problema es que son profesores que tienen prácticamente el mismo nivel de formación que cursan sus alumnos.

El panorama sobre el nivel de formación de los docentes de Cartagena puede ser ilustrado con los siguientes datos: el 5,8% de los profesores son bachilleres pedagógicos, el 72% son licenciados, el 1,87% tiene especialización y el 0,13% magíster, el 1,57% son posgraduados en educación, el 0,54% son técnico-profesionales, el 0,88% son profesionales en biología o en química, el 0,39 en derecho, el 0,6% en ingeniería, el 3,77% en tecnologías, el 0,34% en administración, el 0,46% en trabajo social y el 1,35% pertenecen a otras profesiones (Observatorio del Caribe, 2004). Este es el consolidado de profesiones para el año 2002 y es muy probable que la ciudad haya aumentado la planta de docentes, gracias al concurso organizado por el Ministerio, cuyos datos aún no están disponibles, razón por la cual no son utilizados en este análisis de políticas públicas.

De acuerdo con los anteriores porcentajes, alrededor del 30% de los docentes no posee título de licenciado, es decir, no es especialista en educación. Ninguno de los informes sobre la educación en la ciudad menciona el efecto que en la práctica tiene el que haya maestros sin formación pedagógica, si tienen recursos alternativos a la cátedra tradicional, si han asimilado la carrera docente o si es simplemente una forma de escampar, mientras resulta algo relacionado con su formación. También es importante indicar el escaso número de profesores posgraduados, apenas el 1,70%, lo cual muestra que son pocos los incentivos para que los docentes continúen formándose en pro de sus educandos. Además, es necesario preguntarse cuántos de estos posgraduados emprendieron sus estudios con el único aliciente de ascender en el escalafón, lo que indica que en la actualidad ellos no utilizan esos conocimientos en las aulas, sino que, en últimas, los asumen como una inversión para conseguir una mejor remuneración y una jubilación más alta.

La SED de Cartagena formuló en 2002 un “plan estratégico de formación y cualificación permanente de docentes”, con el objetivo de que los maestros se formen en materias pertinentes a los contenidos de sus clases, y no como un mecanismo para ascender en el escalafón docente; tampoco se persigue que asistan a las capacitaciones obligados, es decir, como un re-

quisito impuesto por la SED cuyo incumplimiento acarrea sanciones laborales y administrativas. Como se dijo, lo que busca es que los profesores tengan conocimientos en informática, en pedagogía, en didáctica, etc. El plan contempla las siguientes líneas de capacitación:

- Formación en pedagogía
- Formación en cultura escolar
- Formación disciplinar en áreas del conocimiento
- Formación en gestión educativa
- Construcción de ciudadanía y convivencia pacífica
- Formación en informática educativa
- Fortalecimiento de la educación técnica
- Formación en programas alternativos de educación
- Formación apropiada para el plan una “Cartagena bilingüe”
- Capacitación de una cultura ambiental sostenible
- Formación en conservación y desarrollo patrimonial y del turismo
- Formación de la atención educativa para poblaciones⁸

A pesar de que las líneas de formación hacen énfasis en las competencias de los educandos, lo cual generará un mejor aprovechamiento de los docentes para sus clases, es importante interrogarse por las personas o instituciones que imparten esta formación, sin tener la suficiente idoneidad profesional o la experiencia académica para hacerlo. De otro lado, además de la idoneidad de las personas o instituciones que capacitan, sería necesario diseñar una política de seguimiento a esta iniciativa para observar efectivamente qué usan los profesores y estudiantes en sus clases y así ajustar los programas de formación docente del distrito a las necesidades de las aulas, con el fin de evitar cierto tipo de abstracciones que no permitan avanzar ni en la formación ni en la calidad de la educación que reciben los estudiantes.

Al igual que todo el país, Cartagena no es ajena a la cuestión de los derechos humanos. En el distrito, sin embargo, se le ha puesto énfasis al asunto de la discriminación racial, debido a algunos incidentes con la población afrocolombiana⁹. Por esta razón, la Alcaldía ha hecho una fuerte campaña en

⁸ Información tomada de Observatorio del Caribe (2004).

⁹ Recordemos que recientemente una adolescente afrocolombiana interpuso una acción de tutela contra una reconocida discoteca ubicada en el

aras de una convivencia armoniosa entre los distintos habitantes de la ciudad. Este proyecto es indiferenciado, es decir, busca concienciar a todos los ciudadanos de Cartagena sobre la importancia de las buenas relaciones interpersonales y, al mismo tiempo, frenar las manifestaciones de racismo sin tener que acudir a instancias judiciales o en casos extremos inclusive a la violencia. Sin embargo, ni en el Plan de Desarrollo ni en los documentos consultados existen referencias a un programa específico de promoción de los derechos humanos dentro de la escuela, como tampoco a buenas prácticas pedagógicas en ese sentido. Ante este vacío en la información puede deducirse entonces que tanto en el sistema oficial como en el privado se siguen los lineamientos que en esta materia ha dictado el Ministerio de Educación, pues no hay una política exclusiva de la ciudad para sus escuelas en torno a esta temática, lo cual es urgente, dado que, además de los problemas de racismo reseñados, Cartagena es una ciudad receptora de personas en situación de desplazamiento, por tanto, es necesario que desde las instituciones educativas se vaya sensibilizando a los niños para que conozcan sus derechos y se solidaricen cuando se vulneran los derechos de otros.

Permanencia

La deserción total en la ciudad para el año 2002 fue del 4%, siendo el nivel más afectado la educación secundaria, con un índice de alrededor del 4,8%, y el menos perturbado el de primaria, con un porcentaje de 3,8. A pesar de ser inferior a la media nacional, que tiene una deserción total del 7%, este fenómeno no deja de ser preocupante pues estos estudiantes que no continúan dentro del sistema educativo generalmente lo hacen por razones económicas.

Otro problema es la desescolarización, esto es, niños y niñas que aún no han entrado al sistema educativo. En 2002, el distrito realizó una jornada censal en los barrios más deprimidos de la ciudad, que arrojó los siguientes resultados: 26.795 niños entre los 5 y los 20 años están desescolarizados

centro histórico de la ciudad porque no la dejaron entrar debido a su color de piel. Este tipo de conflictos ha motivado que la Defensoría del Pueblo promueva en el Congreso una ley contra el racismo para evitar este tipo de inconvenientes.

y se encuentran distribuidos en diversas zonas de la ciudad: Norte, 3.492; Suroriental, 10.931; Centro, 2.620; Suroccidental, 6.250 y corregimental, 355. Como puede notarse, en las zonas más pobres (Suroriental y Suroccidental) se concentra la mayor cantidad de desescolarizados del distrito. La mayoría de niños no matriculados están en la edad de cinco años (Observatorio del Caribe, 2004).

Para dar salida a un problema tan acuciante, la administración municipal ha implementado dos programas. El primero, y más antiguo, se denomina Servicios integrados para jóvenes; su objetivo principal es intervenir directamente en el problema de la deserción, a través de las instituciones y los actores sociales con el fin de mejorar la calidad educativa para romper el círculo de pobreza. La idea del proyecto es que, gracias a la alianza de diversos sectores sociales, se les garantice a estos niños la permanencia dentro del sistema educativo. No se dispone de cifras sobre la cantidad de niños beneficiados con este programa.

El segundo programa para combatir la desescolarización y la deserción se denomina Todos a estudiar. A través de los más diversos medios (pasacalles, perifoneos, plegables, etc.) se invita a los padres a matricular a los niños en los colegios estatales. Adicionalmente, la SED de Cartagena habilitó una línea para que la propia comunidad informe si tiene conocimiento de algún niño que esté por fuera del sistema escolar para que las autoridades tomen las medidas del caso (Ministerio de Educación Nacional, 2003). Lo interesante de ambos programas es que buscan que la comunidad se inmiscuya en el problema y no quede como un tema perteneciente a la administración exclusivamente, dado que la falta de alfabetización de los menores incide directamente en su calidad de vida futura, pues si no tienen una educación mínima serán siempre empleados como mano de obra no calificada o podrán caer en la violencia ante la falta de oportunidades en un país y una ciudad con un alto índice de inequidad en el ingreso. De allí la agresiva campaña de la Alcaldía del distrito para que en la época de diciembre los padres, además de pensar en darles regalos precederos a sus hijos, les obsequiaran un regalo no medible en términos de alegría inmediata, pero sí de satisfacción futura, la educación, pues, de acuerdo con la Secretaría de Educación, educar es por mucho el mejor regalo para los niños.

Síntesis de las lecciones aprendidas para mejorar las políticas educativas en Bogotá

El siguiente cuadro presenta una síntesis de las principales lecciones que se pueden derivar de las políticas educativas de Cartagena para promover el respeto, la protección y realización del derecho a la educación.

Componente del derecho	Lecciones aprendidas
Disponibilidad	<p>Es interesante la experiencia cartagenera de cogestión de los colegios contruidos con aportes de la administración y de la comunidad en donde se piensan construir, pues nadie más idóneo para conocer las necesidades educativas que la misma comunidad, aunado esto con la colaboración técnica de la administración municipal para que guíe los procesos educativos de la misma. Así, los beneficiarios no se sienten como simples receptores pasivos de la acción gubernamental sino también como protagonistas de la misma.</p> <p>También es motivo de enseñanza la colaboración del sector privado con el público para la dotación de las escuelas, pues es una forma de incentivar la responsabilidad social que les cabe a los empresarios en los lugares en que desarrollan sus actividades.</p>
Adaptabilidad	<p>Es importante mostrar que en Cartagena existe un plan para la alfabetización de las madres cabeza de familia que se encuentran en situación de desplazamiento, totalmente ajeno a los programas que adelanta la agencia presidencial para la atención de personas en situación de desplazamiento. Otro punto importante de este programa es la obtención de recursos internacionales; en otras palabras, permite vislumbrar la posibilidad de lograr recursos de cooperación para adelantar iniciativas como ésta, y que tal vez en Bogotá no ha sido estudiada la obtención de recursos para adelantar programas exitosos en estos campos.</p>

Referencias bibliográficas

- Acción Social (2006). *Estadísticas Sistema Único de Registro*, [en línea]. Bogotá: Acción Social. Disponible en: http://www.red.gov.co/Programas/Apoyo_Integral_Desplazados/Registro_SUR/Registro_SUR_Enero_31_2006/Registro_SUR_Feb_07_web_Departamental.htm [2006, 23 de febrero].
- Alcaldía de Cartagena (2005). *Plan de Desarrollo del Distrito de Cartagena. "Cartagena: como siempre nuestro compromiso" 2005-2007*, [en línea]. Cartagena: Alcaldía de Cartagena. Disponible en: www.alcaldiadecartagena.gov.co/plan_de_desarrollo_2005_2007/plan_de_desarrollo_2005_2007.pdf.
- Corpoeducación, Fundación Corona, Fundación Empresarios por la Educación y Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (Preal) (2004). *Nuestros niños necesitan aprender más y mejor*. Informe de progreso educativo de Bolívar, [en línea]. Bogotá. Disponible en: http://www.preal.org/Progreso.asp?Id_Progreso=4 [2005, 20 de diciembre].
- Ministerio de Educación Nacional (2003). *Cartagena: el mejor regalo de esta Navidad*, [en línea]. Bogotá: MEN. Disponible en: <http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-87350.html> [2005, 5 de diciembre].
- _____ (2004). *Perfil educativo del departamento de Bolívar, distrito de Cartagena, y municipio certificado de Magangué*, [en línea]. Bogotá: MEN. Disponible en: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85776_archivo_pdf3.pdf [2006, 22 de febrero].
- Observatorio del Caribe (2004). *El sistema educativo de Cartagena*, [en línea]. Cartagena: Observatorio del Caribe y Universidad de Cartagena. Disponible en: http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia_competitividad/analisis_educacion_economia/documento1.pdf [2006, 13 de marzo].
- Pérez Murcia, Luis Eduardo (2004). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Secretaría de Educación de Cartagena (2003). *Estadísticas educativas*, [en línea]. Cartagena: SED. Disponible en: <http://www.alcaldiadecartagena.gov.co/estadisticas.htm> [2006, 13 de marzo].

- Secretaría de Educación Distrital (2005) *Plan maestro de educación 2004-2011: Cartagena: ciudad educadora*. Cartagena: Alcaldía de Cartagena.
- Tomasevski, Katarina (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Villoria de la Hoz Joaquín (2003). *Informe de la educación primaria en Cartagena*, [en línea]. Cartagena: Banco de la República. Disponible en: www.banrep.gov.co/docum/Pdf-econom-region/Present-cartag/cartagena-educacion.pdf [2006, 10 de enero].

Introducción

Los lineamientos de la política educativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para el período de gobierno 2003-2006, han sido plasmados mediante los objetivos elaborados por la Secretaría de Educación¹ del gobierno de la ciudad, bajo el título “Haciendo el futuro desde la educación” (Secretaría de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2006a). Ellos se integran dentro del proyecto de desarrollo estratégico de la Capital Federal de la República Argentina que hoy goza de autonomía y gobierno propio.

El presente capítulo hace un recorrido a través de las vías que se han planteado para alcanzar cada una de las metas que allí se han trazado, su nivel de ejecución y los resultados que han generado, a partir de los índices educativos y de las estadísticas presentadas por los diferentes sistemas de datos y estadísticas de Argentina y de la Ciudad de Buenos Aires, así como de la información proporcionada por funcionarios públicos e investigadores de la ciudad que trabajan en el tema.

Todo ello tiene como propósito analizar, para el período reciente, el nivel de coherencia entre las políticas educativas que actualmente se diseñan y se ejecutan en la Ciudad de Buenos Aires respecto de las obligaciones del Estado frente al derecho a la educación en sus cuatro dimensiones básicas (accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad).

¹ A la fecha de la finalización de la investigación, la educación de la ciudad de Buenos Aires estaba a cargo de una secretaria del gobierno de la ciudad. Sin embargo, esta se transformó en el actual Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Contexto y antecedentes

La satisfacción del derecho a la educación en la Ciudad de Buenos Aires no puede apartarse del marco que le plantean dos complejos escenarios: de un lado, la etapa de estabilización del sistema educativo, después de la transición a las nuevas estructuras descentralizadas que implantó la Ley Federal de Educación (Ley 24.195 de 24 de abril de 1993) y, de otro, la articulación dentro de un Estado que, como Argentina, se encuentra atravesando un proceso de recuperación y transformación, luego de la profunda crisis económica, política y social que sufrió en años recientes.

En cuanto al primer escenario, se encuentra la nueva estructura de la Ley Federal de Educación. La discusión por el cambio del sistema educativo comenzó durante el período de transición democrática en la Argentina de 1983, con la reflexión acerca de temas tales como la centralización educativa en un país federal, los currículos y el sistema de promoción docente, los cuales se concretan en la posterior promulgación e implementación de la Ley Federal de Educación en el año de 1993. La ley tiene como objetivo determinar los nuevos lineamientos del sistema educativo nacional en cuanto a sus principios, objetivos y desarrollo, mediante las competencias distribuidas entre el Estado, por un lado, y las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires², por el otro.

En materia del derecho a la educación, Argentina consagra la Ley Federal como desarrollo legislativo del derecho constitucional a enseñar y aprender, y establece los objetivos principales de la educación “en cuanto bien social y responsabilidad común” (art. 1. Ley Federal de Educación). De esta suerte, el Estado, pero sobre todo las provincias y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, son encargados expresamente de garantizar el acceso a la educación, tal y como es concebido en los lineamientos propuestos por Katarina Tomasevski, en cuanto ésta se extienda a todos los ciclos, niveles y regímenes especiales y a toda la población, mediante la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios,

² Antes Municipalidad de Buenos Aires. En 1994 se promulgó la constitución autónoma de la ciudad, por la cual se convierte en Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

con la participación de la familia, la comunidad, sus organizaciones y la iniciativa privada.

En general, las reformas introducidas que más impacto han generado en la coyuntura educativa son las siguientes:

1. Descentralización, democratización y transferencia. La Ley Federal propende por el fortalecimiento y conclusión de los procesos de descentralización y democratización de la gestión educativa, realizados hasta ahora sólo respecto de la educación básica. Para ello dispone la transferencia de todas las escuelas del Estado y los cargos docentes que aún se encontraban bajo su dirección, a las diferentes provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e incentiva a la comunidad educativa a contar con la participación activa de docentes, padres de familia y estudiantes en la construcción del perfil propio de cada escuela.
2. Estructura y niveles de enseñanza. La educación obligatoria se amplía a nueve años y se organiza la educación en cuatro niveles: inicial, educación general básica (EGB), polimodal o media y superior.
3. Transformación curricular. Se consagran los mecanismos y obligaciones en la actualización de los contenidos de la EGB en función de su importancia en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo individual, social y personal, así como el dominio instrumental de los saberes considerados socialmente significativos dentro de la construcción del país, más que el aprendizaje memorístico de los mismos.
4. Sistema de información y evaluación. Las instituciones oficiales responsables de la educación, lo son también de la calidad de la formación impartida en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales. Para ello se prevé un dispositivo de seguimiento permanente en cuanto a la transformación del sistema y su capacidad de adecuación a él (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, 2006).

Por ende, queda prácticamente todo el panorama educativo en manos de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Ministerio de Cultura y Educación se adapta a su papel de “ministerio sin escuelas”, a partir de las tareas de coordinación y regulación del Sistema Educativo Nacional, evaluación de la educación e implementación de políticas para nivelar las características de los sistemas educativos regionales y provinciales, de acuerdo con los criterios de igualdad en el acceso, permanencia, calidad y disponibilidad de la educación.

Lo anterior va incidir en las características relevantes de los datos presentados en los índices educativos de un año determinado respecto de períodos cercanos, toda vez que en muchos de ellos se pueden observar rupturas determinadas en las tendencias y, adicionalmente, por cuanto estos mismos datos son considerados como uno de los primeros resultados del proceso de implementación del nuevo sistema.

De otro lado, se ha afirmado que las políticas públicas de Buenos Aires en el tema de educación se explican mejor dentro de la contextualización de la coyuntura nacional que se encuentra en los tres primeros años de recuperación de la crisis de 2001, cuyas raíces se afincan en la década de los noventa. Ya los organismos internacionales advertían acerca de la dificultad de realización plena de los derechos fundamentales (sobre todo en materia de infancia) dentro de una crisis de tales magnitudes (Unicef y OHCHR, 2004).

En materia económica, luego de las tensiones producidas a partir de la implementación del Plan de Convertibilidad del gobierno de Menem, cuya política se inició luego del agotamiento de un proceso de acumulación basado en la valorización financiera y la acelerada apertura comercial durante toda la década de los noventa (Rapaport, 2005), en el período comprendido entre los años 1999 y 2002, el producto interno bruto de Argentina registró una súbita caída del 20% (CELS, 2004a, p. 336) y la economía entró en un período de crisis. Se presentaron altos niveles de devaluación de la moneda y una parálisis sin precedentes en el sistema financiero (“corralito”), agudizada por las prohibiciones de transferencias al exterior y las amplias restricciones a los retiros bancarios en efectivo. Los grupos económicos y las políticas estatales pugnaron por promover políticas específicas de devaluación o dolarización, como salidas a la crisis (CELS, 2004b).

Estos conflictos en la economía se generaron paralelamente al profundo descontento del pueblo argentino respecto de sus mandatarios, que se movilizó masivamente el 19 y 20 de diciembre de 2001, ejerciendo una resistencia que culminó con la renuncia, en diciembre de 2001, del presidente Antonio de la Rúa y la rápida sucesión de mandatarios designados, que ascendieron a cinco en sólo 15 días (CELS, 2004b).

Como consecuencia, en todos los rincones del país se evidenció un importante deterioro de las condiciones sociales, de las que dan cuenta

los indicadores económico-sociales de la época: el desempleo pasó del 13,2% al 21,5%, entre los meses de mayo de 1998 y mayo de 2002, el subempleo alcanzó una tasa de 18,6% y el salario real se contrajo al 45%. Asimismo, los índices de pobreza aumentaron hasta registrar la cifra de 57,5% en octubre de 2002 y la indigencia aumentó del 11,6% al 27,5% (CELS, 2004a).

El sector educativo, por supuesto, no estuvo exento de esa realidad (Sokolosky, 2005) y, en efecto, la realización de todos los derechos fundamentales que en él confluyen se vio amenazada. A causa de la crisis se observó una disminución significativa del gasto federal y provincial asignado a la educación, y todo el sistema educativo sintió la carga de mantenerse en algún modo como eje articulador y “flotador” de los estudiantes, cuya pobreza fue aumentando de manera proporcional al demérito de las condiciones mínimas que se requieren para lograr una educación aceptable. Pese a los esfuerzos, no se logró impedir el incremento de la fragmentación del sistema educativo y las dificultades de los docentes que vieron muy disminuidas y desprotegidas sus condiciones laborales mínimas³.

El inicio de la recuperación del país se empezó a vislumbrar con claridad desde el año 2003, debido a múltiples factores (los cuales exceden el tema de esta investigación), que pasan por la atracción de ciertos sectores económicos a propósito de la devaluación de la moneda argentina, el impulso del turismo, la conjunción de esfuerzos de organizaciones no gubernamentales y solidaridades nacionales, así como la elección de un mandatario como Néstor Kirchner, del partido justicialista Frente para la Victoria, quien se identificó con un programa socialdemócrata que se apartaba de las fallidas propuestas de gobierno encarnadas en Antonio de la Rúa y Carlos Menem y que enarbolaba las banderas de la salud, el trabajo y la educación. La distancia que se marcaba con estos ex presidentes generó un clima de calma que permitió adoptar medidas tendientes a la consolidación del poder

³ Las formas en que este impacto se materializó respecto de la realización del derecho a la educación, así como las políticas públicas que, como consecuencia, se implementaron en la ciudad de Buenos Aires, serán objeto de análisis en los siguientes acápite.

político, la reactivación de los sectores de la economía e hizo viable el inicio de las negociaciones de reprogramación y pago de la deuda externa con organismos multilaterales.

Desde la salida de la convertibilidad, los indicadores de la economía argentina empezaron a mostrar indicios de mejoría, disminuyendo la tasa de desocupación y la recuperación del salario real que tienden a mejorar la distribución del ingreso (CELS, 2004a). Por supuesto, esta mejoría es gradual y, hoy en día, se encuentra en etapa de consolidación.

En el contexto de realización del derecho a la educación en Argentina son significativas las palabras del presidente Néstor Kirchner, pronunciadas durante la inauguración del año lectivo 2006, desde la localidad de Potrero de Garay, donde afirma que con las políticas educativas del gobierno están “buscando la construcción de una Argentina que nos permita superar definitivamente la pérdida de la autoestima”⁴.

Estructura del sistema educativo en Argentina

Antes de indagar por la situación de las políticas educativas de la ciudad, es importante hacer un breve recorrido por la estructura que hoy tiene el sistema educativo, esto es, la forma en que está organizada la educación formal básica, secundaria y superior, y la educación informal, dentro de la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires. Ello permitirá obtener un panorama más claro cuando se adelanten las comparaciones pertinentes con otras ciudades que presentan una distribución diferente.

En la actualidad, los niveles, ciclos y modalidades del sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires están dispuestos conforme a lo ordenado por la Ley Federal de Educación. Esto implica dos aspectos relevantes: el primero, que la gestión financiera y curricular de todas las unidades educativas⁵ que se encuentran dentro de los límites territoriales de la Ciudad de

⁴ Véase Kirchner inauguró el ciclo lectivo en Córdoba (2006, 27 de febrero).

⁵ Unidad educativa: “es la unidad organizacional conformada al interior de un establecimiento educativo que tiene por objetivo impartir educación en torno a un tipo de educación (común, especial, artística, adultos) y a un determinado nivel de enseñanza (inicial, primario, medio, superior no uni-

Buenos Aires están totalmente a cargo de la misma, de manera independiente a la Provincia de Buenos Aires, donde se encuentra ubicada geográficamente y con la cual conforma el área metropolitana del Gran Buenos Aires; el segundo, que la estructura básica federal se mantiene para todas las provincias y para la ciudad, pero adquiere una clara autonomía frente a la configuración local.

La Ciudad de Buenos Aires es una de las únicas jurisdicciones que no tiene una ley propia de educación en concordancia con los nuevos parámetros y, por ello, muchos de los nombres y características de las categorías empleadas en una u otra estructura son mencionados indistintamente en estadísticas y documentos que estudian la ciudad.

Teniendo en cuenta lo anterior, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha esquematizado el sistema educativo de la siguiente manera:

En cuanto a la educación formal se tiene un primer nivel de educación inicial o preprimaria, correspondiente al período comprendido entre los 45 días y los 5 años de edad de los niños y las niñas. Este ciclo es atendido por jardines maternos, jardines de infantes comunes, integrales y nucleados, así como por escuelas maternas (que son las únicas que cubren todo la educación inicial) en tres cursos de duración anual.

Una vez aprobado el tercer año de la educación inicial, el niño y la niña son promovidos a los tres ciclos de EGB (nivel de educación general básica) que, a su vez, se componen —para efectos de unidad curricular— de tres años cada uno, abarcando así a los infantes entre los 6 y los 14 años de edad. La EGB agrupa desde 1o. hasta 9o. grado.

En este orden de ideas, la educación en Argentina es obligatoria desde el tercer año de la educación inicial hasta el último año (9o. grado) del

versitario). Este concepto se distingue del concepto de establecimiento en el sentido de que un establecimiento tendrá tantas unidades educativas como niveles y tipos de educación ofrezca. Por ejemplo, una escuela perteneciente al sector privado que ofrece nivel inicial y nivel primario, es un establecimiento que tiene dos unidades educativas. Los establecimientos de educación artística que ofrecen también educación común y nivel medio, conforman un establecimiento con dos unidades educativas, una de nivel medio común y otra de nivel medio artístico" (Secretaría de Educación - Gobierno de Buenos Aires, 2005).

CUADRO

1

Estructura anterior			Nueva estructura			CINE 97*
Nivel	Años	Edades	Años	Ciclo	Nivel	Nivel
Inicial	1°	3	1°		Inicial	0: Pre-primaria
	2°	4	2°			
	3°	5	3°			
Primario	1°	6	1°	1°	EGB Educación General Básica	1: Primaria
	2°	7	2°			
	3°	8	3°			
	4°	9	4°	2°		
	5°	10	5°			
	6°	11	6°	3°		
	7°	12	7°			
	1°	13	8°		2: Secundaria Baja	
	2°	14	9°			
	3°	15	1°		Polimodal	3: Secundaria Alta
	4°	16	2°			
	5°	17	3°			
Sup. no universit.					Sup. No universit.	5B: Terciario
Obligatoriedad						

* CINE 97: Clasificación internacional normalizada de la educación. Unesco.
Fuente: Diniece (2002). *Anuario Estadístico 2000*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

3er. ciclo de la EGB, que corresponde —de acuerdo con la ley— a los niños y niñas entre los 5 y 14 años de edad.

Sin embargo, a continuación se encuentra el nivel polimodal, el cual también es obligatorio en la Ciudad de Buenos Aires⁶, dentro de la autonomía que la Ley Federal de Educación le otorga a cada jurisdicción. La intención de estas escuelas de educación media es ofrecer alternativas y mo-

⁶ A partir de la Ley 898 de la Ciudad de Buenos Aires.

dalidades de acuerdo con los intereses personales (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006a).

Está organizada en un ciclo general de tres años de educación y, conforme a la modalidad elegida, se cursa un ciclo adicional de especialización. Todas ellas habilitan al estudiante para cursar estudios terciarios y universitarios. A diferencia de otras provincias, la Ciudad de Buenos Aires mantuvo las escuelas técnicas tal y como se encontraban diseñadas antes de la entrada en vigencia de la Ley Federal de Educación.

Así, la educación obligatoria en Argentina consta de 10 años, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires este término es ampliado a 13 años.

En el *cuadro 1* se relacionan los componentes de la educación contemplada en la Ley Federal de Educación, en comparación con la estructura anterior al año de 1993 y las denominaciones establecidas según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de la Unesco.

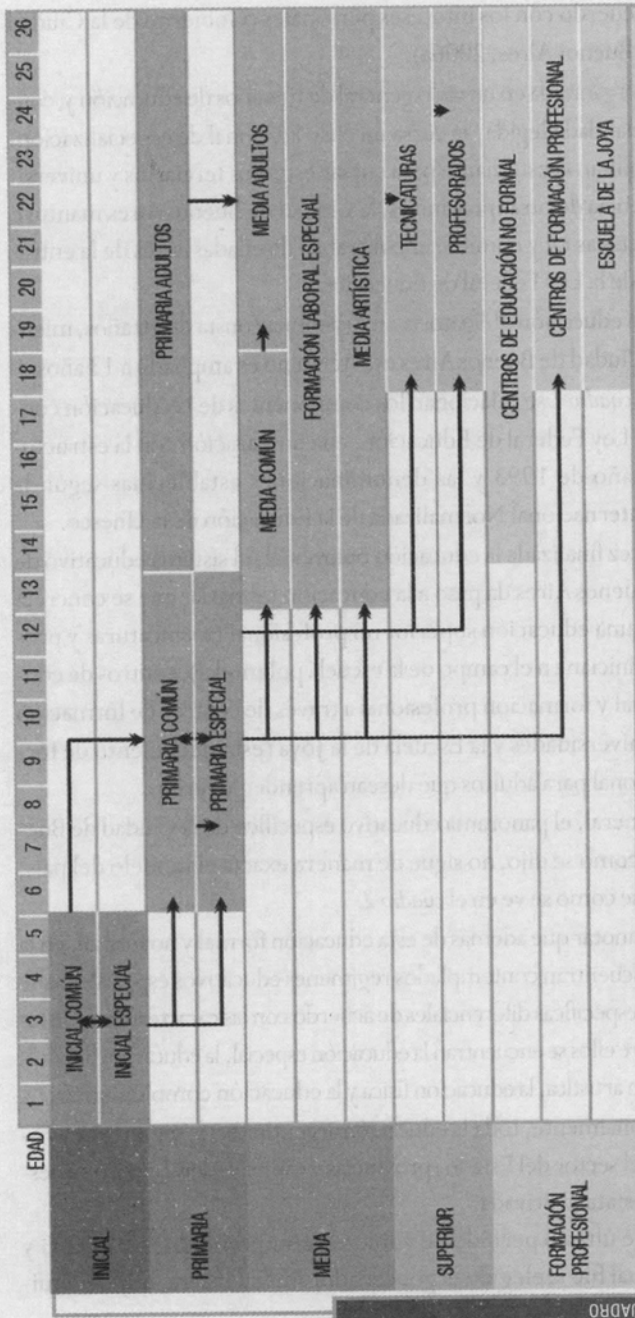
Una vez finalizada la educación polimodal, el sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires da paso a la educación terciaria, que se concreta en la oferta de una educación superior no profesional (tecnicaturas y profesorado, que inician en el campo de la escuela polimodal), centros de educación no formal y formación profesional a través de centros de formación profesional, universidades y la Escuela de la Joya (establecimiento de formación profesional para adultos que desean aprender joyería).

En general, el panorama educativo específico de la Ciudad de Buenos Aires que, como se dijo, no sigue de manera exacta el modelo del país, podría graficarse como se ve en el *cuadro 2*.

Cabe anotar que además de esta educación formal y no formal, en la legislación se encuentran contemplados regímenes educativos especiales, que brindan ofertas específicas diferenciales de acuerdo con las características de los estudiantes. Entre ellos se encuentran la educación especial, la educación de adultos, la educación artística, la educación física y la educación complementaria.

Adicionalmente, toda la educación argentina está, según la Ley Federal, a cargo del sector del Estado (provincias y capital federal), pero su gestión puede ser estatal o privada.

En este último período de gobierno comprendido entre 2003 y 2007, para el cual fue reelegido el gobernador Aníbal Ibarra, hoy destitui-



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2006). Propuestas Educativas de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar>.

do, se planteó el plan de educación en forma de 12 objetivos específicos de la política educativa y que, como se verá, atañen a uno o varios de los componentes del derecho a la educación. Anualmente, el propio Gobierno explica los adelantos en cada uno de los siguientes puntos:

1. Fortalecer la escuela pública, mejorando su calidad.
2. Avanzar hacia la plena inclusión educativa, extendiendo la garantía de escolaridad.
3. Expandir la red escolar, creando nuevas instituciones en zonas de la ciudad con menos oferta estatal.
4. Ampliar el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la escuela.
5. Ampliar la oferta institucional para los niños y las niñas de entre 45 días y 5 años, atendiendo prioritariamente a los sectores más desfavorecidos y potenciando las iniciativas de base comunitaria.
6. Ampliar la diversificación en la educación primaria, asegurando los aprendizajes generales.
7. Avanzar en la universalización de la educación secundaria y fortalecer su relevancia cultural y social.
8. Ampliar el sistema de educación superior, priorizando áreas estratégicas para el desarrollo de la ciudad.
9. Ampliar los programas educativos extraescolares, consolidando un sistema de educación complementaria amplio, diverso y distribuido en forma equitativa.
10. Mejorar las condiciones de trabajo y de la carrera docente y el proceso de profesionalización.
11. Ampliar la participación de los protagonistas del proceso educativo y el control social sobre la educación.
12. Consolidar la unidad del sistema educativo, armonizando la normativa, reformulando los procesos de gestión y administración y articulando la educación de gestión estatal y privada (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006b).

Derecho a la disponibilidad de la educación

En los 12 objetivos de la política educativa propuestos por el actual gobierno –iniciado por Aníbal Ibarra y cuyo período continúa Jorge Télerman–, la Ciudad de Buenos Aires pareciera dirigirse justamente hacia el cumplimiento de su compromiso de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio educativo para todos los niños y las niñas, en condiciones de

infraestructura y dotación aceptables. En efecto, del total de objetivos, seis hacen referencia de manera específica a la realización de la obligación de asequebilidad, a saber:

- Avanzar hacia la plena inclusión educativa, extendiendo la garantía de escolaridad.
- Ampliar la oferta institucional para los niños y las niñas cuya edad oscila entre 45 días y 5 años, atendiendo prioritariamente a los sectores más desfavorecidos y potenciando las iniciativas de base comunitaria.
- Expandir la red escolar, creando nuevas instituciones en las zonas de la ciudad que cuentan con la menor oferta de cupos escolares de gestión estatal.
- Ampliar los programas educativos extraescolares, consolidando un sistema de educación complementaria amplio, diverso y distribuido en forma equitativa.
- Mejorar las condiciones de trabajo y de la carrera docente y el proceso de profesionalización.
- Ampliar la participación de los protagonistas del proceso educativo y el control social sobre la educación (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006b).

A continuación se examinará la ejecución de estos objetivos a la luz del derecho a la educación.

Disponibilidad y cobertura de los establecimientos educativos

La política educativa tendiente hacia la extensión plena de la garantía de escolaridad y la inclusión educativa atiende a las tasas de cobertura que para 2004 presentó la ciudad (Dirección General de Estadísticas y Censo, 2004): 105,9% de cobertura bruta, que incluye a las personas escolarizadas en extra edad y una tasa de escolarización neta de estudiantes entre 5 y 17 años (correspondiente a las edades propuestas para los ciclos de enseñanza obligatoria en la Ciudad de Buenos Aires) del 96,9% (Secretaría de Educación. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2005a).

La amplia cobertura que evidencian estas tasas se debe, principalmente, a los esfuerzos realizados en los niveles inicial y polimodal. De un lado, la implementación de políticas prioritarias de construcción de escuelas infantiles y jardines maternos, así como el apoyo y subsidio a entidades

privadas que ofrezcan estos servicios tienen como fin incrementar la oferta del último año de educación inicial que se incluyó en la educación obligatoria, después de la reforma del año de 1993. Y, del otro, buscan responder al objetivo de ampliación de la disponibilidad de cupos en el nivel medio o polimodal. Como se señalará en el acápite de permanencia, el número de unidades educativas en el nivel medio aumenta debido a la génesis de otras modalidades escolares novedosas que responden a las políticas para combatir la deserción escolar.

Precisamente por estos dos sectores, la ciudad presentó, entre 2002 y 2004, un incremento de unidades educativas de 2.625 a 2.680.

De otro lado, se observa que la disponibilidad en Buenos Aires tiene una complejidad adicional, puesto que debe pensarse en términos del área metropolitana conocida como el Gran Buenos Aires. En este sentido, la asequibilidad debe pasar necesariamente por el interrogante acerca de la posibilidad de ofrecer cupos escolares para todos los niños y las niñas del conurbano que deseen estudiar allí, sin descuidar la cobertura de los habitantes de la ciudad. En efecto, el 11,5% de la población que actualmente encuentra acogida en la educación de gestión estatal de la ciudad, y el 6,8% en el sector privado, corresponde a estudiantes que residen en la Provincia de Buenos Aires (Secretaría de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2005a) y, pese a ello, no existe una posición definida del gobierno frente a las capacidades de cobertura de los habitantes del conurbano.

Existe, por consiguiente, un fuerte contraste, puesto que mientras se exhiben altas tasas generales de cobertura, que incluyen a población del Gran Buenos Aires, se observan distritos escolares en los que ésta es muy baja; por ejemplo, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires denunció en 2001 la situación del distrito escolar número 19, que abarca sectores pobres de la ciudad como Bajo Flores⁷ y Ramón Carrillo, donde aproximadamente 3.500 niños y niñas del nivel primario no cuentan con vacante escolar dentro de su distrito y, debido a sus precarias condiciones económicas, en ocasiones les es difícil intentar nutrirse de la oferta en otros

⁷ El sector Bajo Flores incluye los barrios Rivadavia I y II, Illia, Juan XXIII, Villa 1-11-14 y Villa 13 bis.

distritos⁸. Se anuncia que esta situación podría presentarse también en el distrito escolar número 8. Este tipo de casos mostraría un gran inconveniente, si se tiene en cuenta que las políticas de ampliación de la cobertura se dirigen hacia los ciclos inicial y polimodal, lo que implica que no necesariamente se realizarían grandes esfuerzos en el ciclo inicial, cuyo déficit fue denunciado en el caso del distrito 19.

Se puede advertir, entonces, cómo las políticas públicas que se han diseñado en la Ciudad de Buenos Aires no pueden tener una capacidad cierta de garantizar la cobertura educativa, si carecen de los apoyos necesarios y el diseño conjunto con el área metropolitana del Gran Buenos Aires. Esto significa que si el sistema educativo local atiende de manera continua a niños y niñas de otras poblaciones que se relacionan con la ciudad, en cuanto hacen parte de la misma área metropolitana, el derecho a la educación —de ellos y de aquellos habitantes de los distritos receptores— puede verse limitado en el momento en que la falta de coordinación lleve a que la oferta educativa de la ciudad en estos distritos no se planee (tanto en el Gran Buenos Aires como en la ciudad misma) teniendo en cuenta a los niños y niñas que se movilizan. Una situación como esta impediría que ellos dispongan de educación y que los propios habitantes de los distritos tengan completa cobertura, afectando sus derechos.

Asimismo, es de anotar que el tema de la “inclusión educativa” no se agota en la garantía de la existencia de cupos escolares para los habitantes de la ciudad. Una plena inclusión sólo es posible teniendo en cuenta la realización de todas las esferas en que se desarrolla el derecho a la educación. Como se señala en secciones posteriores, la crisis argentina del año 2001 dejó como lección muy notable el hecho de que si el acceso (sobre todo), la calidad y la permanencia no son condiciones aseguradas por el Estado, una amplia cobertura no impide vulneraciones graves al derecho fundamental a la educación.

⁸ Véase Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2001). Resolución 2085 de 2001.

Políticas de infraestructura educativa

La entonces Relatora Especial de las Naciones Unidas señaló que la disponibilidad de la educación implica la realización de “esfuerzos financieros tanto para invertir en el desarrollo de infraestructura y dotación de los establecimientos educativos públicos (...), como para financiar con recursos públicos el establecimiento de escuelas privadas” (Defensoría del Pueblo, 2004).

Sobre este punto son significativos los diferentes mecanismos institucionales que se trabajan en este gobierno. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta un “Plan de Inversión Anual de Infraestructura Escolar”, que luego será incluido en el presupuesto local y cuyos resultados (a partir del presupuesto y las condiciones expuestas en el plan del año anterior) son presentados a toda la ciudad, durante una rueda de prensa, favoreciendo la visibilidad, transparencia y control ciudadano sobre las políticas públicas educativas.

Asimismo, durante el receso escolar en Buenos Aires se desarrolló el “Plan de Verano”. El entonces vicejefe de Gobierno Jorge Telerman informó que durante el verano de 2005 se utilizaron 12.330.000 pesos⁹ para desarrollar 293 intervenciones, más del doble de las ejecutadas durante el receso del año, cuando se realizaron 123 obras. Las intervenciones pretendían incluir, entre otras, el reacondicionamiento de baños, instalación eléctrica y de gas, reparación de techos, cambio de vidrios e instalación de elementos de prevención contra incendios” (Secretaría de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2006). Al comienzo del año lectivo escolar, el 70% de estas obras se encontraban terminadas y el otro porcentaje se hallaba en proceso de implementación (Secretaría de Educación, 2006b).

Además, la Secretaría de Educación (que ahora se encuentra en un proceso de transformación hacia una estructura ministerial) presentó un proyecto que iniciará este año, el cual consiste en un sistema de emergencias edilicias, prestado a través del Departamento correspondiente, mediante

⁹ Un peso argentino equivale a 780 pesos colombianos, aproximadamente (4 de mayo de 2006).

el cual los directivos de las escuelas pueden acudir ante inconvenientes no previstos en la infraestructura educativa de toda la ciudad.

En esta dinámica, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires ha tenido un papel preponderante, puesto que este organismo es el encargado de recibir las denuncias acerca del estado de los edificios, investigar los hechos declarados y emitir resoluciones en las que se conmina a los organismos competentes al cumplimiento de los componentes del derecho a la educación. Concretamente, en el año 2005 se expedieron resoluciones¹⁰ que hacían referencia al pésimo estado de las edificaciones de 50 establecimientos educativos. En la rueda de prensa que ofreció la actual Secretaría de Educación de la ciudad porteña y la Defensoría, se informó a la opinión pública acerca del estado de las obras en cada uno de estos edificios.

Por supuesto, todos los esfuerzos materializados en el tema se encuentran estrechamente relacionados con el porcentaje del PIB invertido en educación, tanto el de la ciudad como el porcentaje proporcional del país. Para el año 2005, la Ciudad de Buenos Aires empleó el 4% de su PIB en el sector educativo¹¹, y en el tercer trimestre del mismo año se empleó el 4,8% del total del PIB de la Nación, el cual ascendió a 9,1 puntos. En este último caso, el presupuesto de 2005 para educación se ejecutó en asignaciones específicas para los programas de Desarrollo de la Educación Superior (\$2.154,1 millones) y el Fondo Nacional de Incentivo Docente (\$1.306,0 millones), incluidos en “gastos salariales”, pero, además, en los programas nacionales de Acciones compensatorias en educación (\$234,2 millones), el plan Más escuelas, mejor educación (\$203,8 millones), el Mejoramiento de la calidad educativa (\$116,6 millones) y la Infraestructura y equipamiento de la educación (\$111,9 millones) (Ministerio de Economía y Producción, 2005). Se observa la existencia de un rubro destinado de manera exclusiva al tema de infraestructura y dotación escolar.

¹⁰ Entre ellas, las resoluciones 3877/05, 2674/05 y la 2735/05 que hace referencia al caso de la Escuela Barracas. Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2005).

¹¹ Véase La inversión en educación no alcanza los niveles aconsejados (2005, 29 de marzo).

Pero más allá de esto, una crítica hecha desde todas las organizaciones sociales y sindicales cercanas al tema de la educación consiste en que, a partir de la fórmula introducida en el título de “Financiamiento” de la Ley Federal de Educación¹², se estableció una meta de gasto federal en educación del 6% del producto interno bruto (PIB). Estas críticas muestran cómo, aunque el gobierno tuviera “buenas intenciones” en la norma, el sistema educativo “se incorporó al ciclo económico — con inversión que se crecería en los períodos de expansión y se caería durante las recesiones” (Sokolosky, 2005). Esto es lo que se ha llamado el “péndulo argentino”.

Por supuesto la experiencia más reciente del movimiento pendular de la inversión fue la crisis del año 2001, en la que el PIB registró caídas hasta del 20% y, en esa misma medida, descendió el nivel pactado de inversión en educación (que aún se encontraba en fase de implementación).

La disminución trajo como consecuencia la fragmentación del sistema educativo, puesto que la calidad de la educación estatal (así como la calidad de vida de la comunidad educativa) se vio abocada a recortes presupuestales drásticos, que incluso llevaron al cierre de varias escuelas estatales, mientras que la educación privada pudo obtener ayudas eficientes y directas del exterior, que no hicieron necesario su cierre ni desmejoramiento, como es el caso de los colegios de comunidades religiosas internacionales que fueron apoyadas por las provincias religiosas de otros países. Sin embargo, como los costos de las escuelas privadas no descendieron de manera proporcional a los ingresos per cápita, muchos de sus estudiantes tuvieron que pasar a las escuelas públicas.

Situación del cuerpo docente

Dos de los objetivos de la política educativa en la Ciudad de Buenos Aires hacen referencia a este tema: mejorar las condiciones de trabajo de la carrera docente y el proceso de profesionalización y, ampliar la participación de los protagonistas del proceso educativo y el control social sobre la educación. Ellos hacen referencia a la situación del personal docente,

¹²

Véase Ley Federal de Educación. Título XI. Artículos 60 al 65.

reflejada y sistematizada en el Censo Nacional de Docentes (CND) de 2004 (República Argentina, 2005)¹³.

En cuanto al tamaño de la planta docente, el CND muestra un crecimiento a nivel nacional del 25,3% respecto del año 1994, fecha en la que se realizó el anterior censo, cuya situación se refleja de modo diferencial en cada una de las jurisdicciones.

En el *cuadro 3* se observa que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la jurisdicción que ha presentado el menor crecimiento en su planta docente durante el período 1994-2004, y que en ese último año contó con 74.328 docentes. Si bien éste no es el menor número de docentes, a ello se suman los datos del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la presentación multimedia de sus propuestas educativas (Secretaría de Educación, 2006c), donde se indica que el número de maestros y maestras que conforman el sistema educativo es de 45.715 en el año 2005, lo que significaría que aproximadamente 28.613 funcionarios pertenecerían al ámbito de la gestión educativa (aunque no necesariamente de manera exclusiva).

Las variables anteriores podrían explicarse teniendo en cuenta que los mayores incrementos porcentuales se dieron en jurisdicciones que han sido prioritarias para las autoridades nacionales, debido a la precariedad de sus condiciones básicas luego de la crisis nacional del año 2001. Este es el caso de provincias como Misiones o Tierra del Fuego, que a su turno fueron las de mayor índice de incremento. Además, ello puede ser coherente con la amplitud de la oferta educativa de la ciudad, que como capital federal del país ha alcanzado niveles estables durante largos períodos, sobre todo en la educación básica.

Igualmente, las cifras de relación alumno-docente de la Ciudad Autónoma equivalen en 2005 a 21 estudiantes por salón en la educación ini-

¹³

Es importante tener en cuenta que el CND considera personal docente a “aquellas personas que contaran con designaciones docentes y que desarrollaran alguna actividad comprendida dentro de las funciones de dirección y gestión, frente a alumnos o apoyo a la enseñanza”. Asimismo se incluyó en este censo al “personal contratado siempre que desempeñara actividades dentro de las funciones mencionadas” (República Argentina, 2005).

**DOCENTES EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN FORMAL,
SEGÚN JURISDICCIÓN. VARIACIÓN PORCENTUAL, 1994-2004**

Jurisdicción	Número de docentes		Variación porcentual %
	Año 1994	Año 2004	
Total	65.750	821.726	25,3
Buenos Aires	215.956	294.514	36,4
Catamarca	8.274	10.711	29,5
Chaco	18.339	23.589	28,6
Chubut	8.391	10.940	30,4
Ciudad de Buenos Aires	69.569	74.328	6,8
Córdoba	55.616	59.917	7,7
Corrientes	15.777	18.825	19,3
Entre Ríos	25.009	30.415	21,6
Formosa	9.805	11.751	19,8
Jujuy	12.352	16.722	35,4
La Pampa	7.258	8.303	14,4
La Rioja	6.214	9.080	46,1
Mendoza	27.777	39.010	40,4
Misiones	14.744	20.148	36,7
Neuquén	10.388	16.372	57,6
Río Negro	12.976	16.962	30,7
Salta	17.981	21.528	19,7
San Juan	12.400	14.395	16,1
San Luis	7.044	8.121	15,3
Santa Cruz	5.217	7.242	38,8
Santa Fe	54.829	60.969	11,2
Santiago del Estero	13.769	17.353	26,0
Tierra del Fuego	2.452	3.827	56,1
Tucumán	23.613	26.704	13,1

Fuente: Censo Nacional de Docentes (CND) (2004).

Buenos Aires: reconstrucción y consolidación de políticas educativas después de la crisis

cial, 22 en EGB 1 y 2, y 27 en la escuela polimodal¹⁴, cifras que si bien no pueden compararse de manera directa con un instrumento internacional que establezca un número estándar, pueden ser valoradas de manera muy positiva.

No obstante, los datos presentados no permiten dilucidar la dinámica de la planta docente que cubre los servicios educativos del nivel medio e informal, cuya cobertura aumentó en la medida más significativa dentro de la ciudad. Cabría interrogarse acerca de la presencia simultánea de docentes en varios ciclos y establecimientos educativos, teniendo en cuenta las tasas continuas de crecimiento de los programas no formales y de educación media, que están en el centro de las políticas porteñas.

En cuanto a los salarios de los docentes, es de resaltar que para este año el gobierno de la ciudad ha decidido garantizar un salario base para todos los docentes que se inician en la carrera (840 pesos¹⁵) y la promoción de incentivos docentes, como respuesta a las diferentes luchas sindicales que se presentan generalmente al comienzo de todos los años lectivos en el país (Secretaría de Educación, 2006d) y que afectan a todo el sistema educativo.

Al respecto, es importante recordar lo señalado por Katarina Tomasevski en el informe anual presentado ante la Comisión de Derechos Humanos en el año 2000, en cuanto a que los profesores poseen derechos humanos y, por tanto, no pueden ser tratados sólo como “un factor de producción”, ya que si sus derechos fundamentales y prestacionales no son respetados “es imposible imaginar que eso pueda ser diferente para los derechos de los niños y niñas” (Defensoría del Pueblo, 2003).

Derecho de acceso a la educación

En consonancia con el objetivo de “Avanzar hacia la plena inclusión educativa, extendiendo la garantía de escolaridad”, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desarrolla políticas tendientes a comprometerse con la obligación del Estado de propender por una educación básica, generaliza-

¹⁴ Ajustado teniendo en cuenta la incidencia de las horas cátedra diferenciales entre EGB 1 y polimodal. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2005).

¹⁵ Aproximadamente 660.000 pesos colombianos.

da, gratuita y accesible para todos. La medida en que ellas corresponden a los contenidos del derecho serán analizados a través de este capítulo.

Cobertura de la educación

En la Ciudad de Buenos Aires, la tasa de asistencia neta de los estudiantes que se encuentran entre los 5 y 17 años de edad corresponde a un 98,9% para los infantes de 5 años, 99,8% para los niños y las niñas de 6 a 12 años y 93,2% para los estudiantes de 13 a 17 años.

La Secretaría de Educación estima que hay entre 1.500 y 2.000 niños y niñas en edad teórica de asistir a primaria que no están escolarizados, focalizados en los centros de gestión y participación¹⁶ 4, 7 y 8, que corresponderían aproximadamente a los distritos escolares 8, 13 y 21, y que exhiben grandes dificultades económicas.

De esta forma, se cuestionan de manera directa las posibilidades que tienen los niños y las niñas de menores recursos para acceder a una educación que es para todos obligatoria. Y es precisamente en este punto en donde cobra gran importancia el cumplimiento de la obligación de accesibilidad a la educación, ya que si se impone la obligación de asistir a la escuela, pero no se habilitan los escenarios para ello, “la enseñanza obligatoria no será más que una ilusión” (Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2000, párrafo 59).

De otro lado, la tasa bruta de escolarización global es de 99,8%, lo cual implica que un gran porcentaje de la sociedad bonaerense, así sea estando en extra edad, tiene la posibilidad de acceder al sistema educativo. El censo anual de hogares del año 2003 señala, en su análisis, que la escolarización en extra edad se encuentra, principalmente, en los CGP 4 y 8, en los que “un poco más de la décima parte de los niños, niñas y jóvenes de 13 a 17 años” se encuentran cursando primaria (Dirección General de Estadística y Censos, 2004).

¹⁶ Los centros de gestión y participación (CGP) son también conocidos como comunas. Consisten en una forma de organización territorial y administrativa de la Ciudad de Buenos Aires, que para el año 2007 reemplazarán definitivamente a los actuales barrios (y villas) en los que se divide la ciudad. No coinciden con la división en 21 distritos, hecha para efectos administrativos de la educación.

La política de cobertura en la Ciudad de Buenos Aires se enfoca, entonces, en programas específicos como los grados de nivelación y grados acelerados, la universalización de las becas escolares y las becas de comedor. De estos dos últimos programas se ocupará el siguiente punto.

El programa Aceleración de grados se implementó desde el inicio del ciclo lectivo 2003 y tiene como propósito “reorganizar la trayectoria escolar de los alumnos que ingresan a cuarto grado con dos o más años de sobre edad y posibilitar la finalización de la escolaridad primaria a una edad más cercana a la estipulada” (Secretaría de Educación, 2005b). En él, los estudiantes pueden cursar dos años escolares en un solo ciclo lectivo y obtienen un certificado que les permite acceder de manera ordinaria al ciclo de educación media. Pero la gran ventaja frente a la posibilidad de acceso consiste en que los “grupos de aceleración” tienen una amplia flexibilidad de horario, traducida en diversificación de los grupos durante las horas de clase del grado común y en contraturnos.

Inversión en educación y eliminación de las barreras de acceso

Para avanzar hacia la universalización de la educación básica, que en Buenos Aires significaría un esfuerzo por ampliar los espacios para el acceso del 2,7% de la población en edad escolar que no está matriculada en un establecimiento educativo, se hace necesario —como lo indicó Katarina Tomasevski— que el Estado (y la ciudad) realice todos los esfuerzos financieros y de recursos que se requieran (Secretaría de Educación, 2006). Esta afirmación conduce a preguntar por las políticas de inversión en educación de la Ciudad de Buenos Aires y su estado frente a la eliminación de las barreras económicas y geográficas de acceso.

Si bien en este capítulo ya se había adelantado que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hace uso del 4% del PIB en educación (incluyendo todos los niveles y ciclos educativos), ahora se pueden agregar valores más exactos de la inversión anual de la ciudad en educación de gestión estatal, por niveles educativos (*cuadro 4*).

Se observa que la mayor inversión estatal fue realizada en el campo de la educación básica y que la inversión privada aumentó su participación para el año 2003, mientras los rubros destinados por la educación estatal a la escuela polimodal, que empieza su expansión durante ese período, disminuyeron.

QUE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA NO SEA UNA ILUSIÓN

Tomasevski afirmaba ya desde el año 2000: "si se impone a los niños la obligación de asistir a una escuela cuyo costo los padres no pueden sufragar, la enseñanza obligatoria no será más que una ilusión". Esto hace pensar en los miles de bonaerenses afectados por la crisis económica que, luego de obtener un cupo escolar, no pueden enviar a sus hijos a la escuela por la imposibilidad económica de pagar el transporte escolar durante todo el año lectivo. Para que la educación de estos niños y niñas no sea una ilusión, en Buenos Aires se ha implementado el boleto estudiantil: presentando el horario de la escuela, el DNI y una foto, es posible obtener una credencial para utilizar el servicio público de transporte a mitad del costo al público (en el caso de los colectivos en línea y trenes) o gratuitamente (en subterráneos) y poder llegar así a la escuela, durante todo el tiempo que dure el ciclo educativo.

Entonces, si bien el Estado tiene la obligación de asegurar que los cupos escolares se asignen en establecimientos cercanos a la comunidad donde habita el estudiante, lo cierto es que en los casos en que ello no se pueda, debido a la infraestructura realmente existente, o en que los estudiantes deban asistir a escuelas de educación vocacional específica, de capacidades excepcionales o universidades, el Estado debe proporcionar la forma de acceder a ellas. Lo demás hace engañoso el derecho a la educación.

Cabe añadir a esta información que, anualmente, el Estado invierte en un estudiante que pertenece al sector educativo estatal 2.116 pesos argentinos¹⁷. Infortunadamente, no se cuenta con estadísticas que permitan conocer los datos correspondientes a la inversión de cada familia en la educación de estos mismos estudiantes, lo que permitiría comparar y establecer la suficiencia o no del monto invertido por el Estado.

De cualquier modo, realizar integralmente el derecho de acceso a la educación implica que estos recursos deben destinarse a la eliminación de las barreras económicas y geográficas que propendan por la ejecución de la norma según la cual la educación básica en la Ciudad de Buenos Aires es gratuita y obligatoria.

¹⁷

Aproximadamente 1.655.886,62 pesos colombianos.

GASTO EDUCATIVO JURISDICCIONAL POR NIVEL EDUCATIVO, 2002-2003

Año	Total	Niveles Educativos					Sin discriminar	Total Gestión Privada**
		Elemental		Media/ Polimodal				
		Total	Inicial	EGB	Superior No Universitaria	Media/ Polimodal		
2002	867,454,457 100%	354,631,798 40,90%	45,253,243 5,20%	309,378,555 35,70%	281,388,158 32,40%	52,813,948 6,10%	44,829,236 5,20%	133,791,317 15,40%
2003	945,915,930 100%	356,424,320 37,70%	45,335,472 4,80%	311,088,847 32,90%	279,631,112 29,60%	60,843,896 6,40%	89,651,709 9,50%	159,384,354 16,80%

Fuente: CGECSE/SaCA/MECyT con base en ejecuciones presupuestarias provinciales.

** La información no se presenta desagregada por nivel educativo porque el 50% de las jurisdicciones no informó la diferenciación por nivel de ese tipo de gasto.

Para ello, en la Ciudad de Buenos Aires, las familias de los niños y las niñas que ingresan a las escuelas de gestión estatal no sufragan ningún costo de matrícula o mensualidades durante todos los ciclos ofrecidos por la institución, y en los casos de las escuelas estatales que tienen cooperadoras de padres (con fines relacionados con el bienestar de los estudiantes, pero sin ánimo de lucro), los aportes de los padres son voluntarios en el marco de los estatutos de la asociación, que son fiscalizados por el gobierno de la ciudad.

De igual manera se implementan los sistemas de becas estudiantiles y de comedor, en coordinación con el Ministerio de Educación y Tecnología del país. En el año 2004 existían 7.992 cupos de becas escolares distribuidos en 99 escuelas de gestión estatal y privada. Adicionalmente, existen becas para grupos poblacionales específicos, considerados de mayor protección por parte del Estado; entre ellos están los hijos de veteranos de guerra, personas apadrinadas por el Poder Ejecutivo, becas para hijos de militares y civiles caídos a consecuencia de la Guerra de las Malvinas, y para niños y niñas indígenas.

En los últimos años, el Estado argentino expidió una ley por medio de la cual proporciona implementos de estudio y tecnología a todas las escuelas de la ciudad, permitiéndoles acceder gratuitamente a la televisión por cable dentro de las edificaciones en donde funciona el establecimiento educativo¹⁸. En materia de transporte, se da continuidad al sistema de “boleto gratuito”, que consiste en una tarifa especial concedida a los estudiantes desde el ciclo inicial para sufragar el transporte que, en algunos casos, implica su gratuidad; esta beneficia, en primera instancia, a los denominados “derivados”, es decir, a los niños y las niñas que deben asistir a establecimientos educativos fuera del distrito escolar que le correspondería por su domicilio.

En materia de acceso geográfico, el 74,1% de los niños y las niñas bonaerenses tienen que recorrer diariamente una distancia aproximada de 10 cuadras para llegar a sus lugares de estudio (Área de servicios públicos de transporte de pasajeros, 2004). Aunque esta cifra no puede ser comparada con un estándar planteado por normas positivas nacionales ni internacionales, ello no obsta para que persista la obligación de los estados (las

¹⁸

Ley 343 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

provincias y la Ciudad Federal) de asegurar que los cupos escolares sean asignados en establecimientos educativos cercanos al lugar de residencia de todos los niños y las niñas.

Diez cuadras pueden ser consideradas como una distancia razonable para el desplazamiento, lo que puede contribuir a asegurar el acceso a la educación. Pero este derecho debe extenderse a todos los niños y las niñas, sobre todo a aquellos cuyos padres no tienen las posibilidades económicas para sufragar costos de transporte. En este sentido, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires instó a las autoridades correspondientes a atender la situación del distrito escolar 19, toda vez que una niña que pertenecía a éste tenía que recorrer grandes distancias para llegar a su escuela — que no quedaba en el mismo distrito— y, en una ocasión, fue atropellada por un auto al pasar una vía de gran importancia.

En esta decisión se observó que en los distritos 8 y 11 (hacia donde se reconducen los niños y niñas que habitan en el distrito 19) se encuentran los más altos índices de alumnos que residen a gran distancia. “El 20,4% de los alumnos que asisten a colegios del D.E. (Distrito Escolar) No. 8 y el 19,7% de los que asisten al D.E. No. 11 viven entre 11 y 20 cuadras lejos de la escuela. En el total de la ciudad, en cambio, este porcentaje se reduce al 11,3%. A su vez, aquellos alumnos que viven a más de 20 cuadras de la escuela representan el 6% en el D.E. No. 8, y el 7,2% en el D.E. No. 11. Este porcentaje es sólo del 4,7% en el total de la ciudad” (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2002)¹⁹.

Acesso al sistema educativo de sujetos y grupos vulnerables y eliminación de conductas discriminatorias

Este componente de las obligaciones del Estado ha sido enfáticamente considerado de cumplimiento inmediato y pleno, puesto que no sólo consiste en la posibilidad de acceder a la educación en igualdad de condiciones, sino de desarrollarse como persona en el marco de las más fundamen-

¹⁹ Resolución 2850 de 2002 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Citada en Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2002).

tales normas internacionales de los derechos humanos. La coyuntura más sensible en este aspecto, dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se presenta en dos ámbitos: la educación de adultos y la de niños y niñas migrantes.

El gobierno de la ciudad se ha preocupado en sus proyectos de “inclusión educativa” por el amplio margen de población adulta que no ha completado sus ciclos básicos estudiantiles, al punto de ser considerado como uno de los factores que contribuyó al desbordamiento de las líneas de pobreza y miseria durante la crisis. El programa bandera en este sentido se denomina Adultos 2000.

Adultos 2000 es un programa, adicional a los centros tradicionales de educación para adultos, para los mayores de 21 años que quieran retomar sus estudios secundarios y finalizarlos en tres años. Las materias que deben atender están organizadas por niveles y son cursadas mediante guías de estudio especiales, que se entregan gratuitamente al momento de la inscripción para ser devueltas al final de su uso. Se imparten, además, propuestas de trabajo con docentes y un cronograma de actividades. Cuando el adulto considera que está preparado para aprobar la materia cursada, puede inscribirse para rendir el examen y obtener el correspondiente certificado. Adicionalmente se ofrecen apoyos pedagógicos tales como consultorías presenciales, telefónicas y electrónicas, buzón de actividades y talleres, entre otras. La iniciativa se inserta también para reafirmar los resultados del plan de recuperación económica más importante luego de la crisis: el plan para “jefes y jefas de hogar”, por medio del cual se proponía superar los altos índices de desempleo y pobreza.

En el otro extremo se encuentra la población migrante, que ha sido considerada por toda Argentina como una población vulnerable, puesto que un gran número de nacidos en otros países van al país (especialmente a su capital) para reasentarse, por las cantidades de argentinos que en los tiempos de crisis partieron hacia el exterior y por los convenios migratorios establecidos, por ejemplo, con Bolivia y Perú. Adicionalmente, un buen porcentaje de inmigrantes son niños y niñas. Por lo tanto, este grupo poblacional es amparado por las normas nacionales e internacionales respecto de la no discriminación y migración, y le son aplicables de manera es-

pecial las normas del derecho a la educación y de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Pero, más allá del amparo legal, la situación de los migrantes presenta grandes dificultades. Desde 1999, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) ha denunciado, mediante diversos mecanismos, las violaciones de los derechos humanos de los migrantes en todo el país. En cuanto toca con la educación de los niños y las niñas, la legislación argentina ha reconocido expresamente el derecho a la educación de los niños, las niñas y los jóvenes inmigrantes, negándolo de facto en cada institución estatal.

Ante el informe rendido por el Estado argentino respecto del cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño, el CELS (2004b) advierte las vulneraciones al derecho a la educación de los niños y las niñas migrantes:

Esta vulneración de derechos se concreta al momento de la inscripción en un establecimiento público pues allí se hace entrega de un acta donde consta que los estudiantes inmigrantes no poseen los mismos derechos que los alumnos regulares (...). Otra vulneración es la imposibilidad de los estudiantes de acceder al título secundario una vez cursados los estudios correspondientes a ese nivel. Esto también sucede con los títulos de nivel primario. La falta de entrega de los títulos implica, en los hechos, la negación de la posibilidad de acceder a la educación superior. (CELS, 2004b)

Esta es una barrera directa para el acceso a la educación y contraría las recomendaciones de Katarina Tomasevski (1999, citada por Defensoría del Pueblo, 2004), quien señala que la no discriminación debe conseguirse inmediata y plenamente. Además, condiciona la entrega de los certificados de terminación de ciclo a la acreditación de una condición propia del niño o la niña y que debe ser ajena a su educación, puesto que el documento pretende acreditar la idoneidad de su portador y no de su identidad.

Sin embargo, dentro de la investigación inicial, no es posible vislumbrar claramente una política educativa dirigida específicamente a impulsar el cambio de esa mentalidad discriminatoria en la ciudad, ni tampoco medidas tendientes a controlar este tipo de actos individualizados. Por ende, la obligación de acceso a la educación en su esfera de cumplimiento inmediato y pleno no se cumple para un grupo de niños y niñas y, de la mano, el derecho a la educación se ve seriamente vulnerado.

Derecho a una educación aceptable

A este derecho corresponde la obligación estatal de aceptabilidad, que en la capital federal se pretende cumplir a partir del trazado de los siguientes objetivos concretos:

- Ampliar el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la escuela.
- Ampliar la diversificación en la educación primaria, asegurando los aprendizajes generales.
- Ampliar la participación de los protagonistas del proceso educativo y el control social sobre la educación.
- Consolidar la unidad del sistema educativo, armonizando la normativa, reformulando los procesos de gestión, y administración y articulando la educación de gestión estatal y privada.

Calidad de la educación

Incrementar la calidad educativa en Buenos Aires atiende al análisis de diferentes tasas. Por ejemplo, la promoción efectiva escolar de la Ciudad de Buenos Aires se tasó, para el año 2003, en 97,7% para la EGB 1 y 2, disminuyendo en la medida en que se pasa a un ciclo superior; 87,9% para la EGB 3, y 82,2% en la escuela polimodal. A pesar de ser tasas altas, se presenta una situación difícil en lo que respecta a la escuela polimodal. Mientras en la cohorte del año inmediatamente anterior las tasas de promoción escolar en los tres niveles de la EGB eran inferiores, mostrando una clara tendencia histórica hacia el ascenso, la tasa de promoción en el ciclo polimodal descendió en 2,3 puntos, respecto del año anterior.

Las cifras son coherentes con la tasa de egreso, cuyo menor nivel se encuentra en el ciclo polimodal (69,6%), respecto a la tasa de egreso de la EGB 1 y 2 (94,8%), y de la EGB 3 (85,2%) (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2006).

Actualmente, una de las mayores preocupaciones del gobierno continuado por Telerman es la escuela media, puesto que fue uno de los sectores más afectados por la crisis en cuanto a niveles de promoción, calidad y permanencia. En efecto, en los años 2001 y 2002, los jóvenes fueron el grupo más afectado por los niveles de pobreza; según Tudesco (2003), siete de cada diez menores de 14 años estuvo incluido en los índices de pobreza

de la época, lo que impactó profundamente su postura frente a la educación del Estado. La calidad escolar, a este nivel, pretende mejorarse a través del cambio de los patrones y sistemas de evaluación, así como mediante la implementación de herramientas pedagógicas en las escuelas técnicas, artísticas, no formales y formales de la educación media.

Otra medida cuantitativa de la calidad educativa son los resultados de las pruebas de competencias básicas adelantadas dentro del Operativo Nacional de Educación (ONE) que se realiza desde el año 1993. En este examen de carácter nacional, la Ciudad de Buenos Aires obtuvo los resultados que aparecen en el *cuadro 5* durante el año 2003.

Estos datos arrojan un bajo nivel de aceptabilidad en las competencias básicas, puesto que sólo uno de los grupos examinados en el área de matemáticas obtuvo un porcentaje por encima del 60% de respuestas correctas. En las otras áreas y niveles, especialmente en el 9o. año de EGB se presentan los menores índices de respuestas correctas, lo que incide necesariamente en la tasa de promoción y de repitencia en el ciclo medio y posterior polimodal, cuyas falencias se anunciaban ya en el capítulo de disponibilidad.

Un obstáculo para la calidad educativa, con su consecuente impacto negativo en el derecho a la educación, consiste precisamente en que no haya trayectorias continuas en los niveles alcanzados al tiempo del cambio de ciclo, pues, como se ha visto, a medida que se avanza en el nivel educativo, los resultados, la promoción y la asistencia escolar van decreciendo, lo

**RESULTADOS DE PRUEBAS DE COMPETENCIAS BÁSICAS.
OPERATIVO NACIONAL DE EVALUACIÓN, 2003, CIUDAD DE BUENOS AIRES**

Porcentaje de respuestas correctas - ONE 2003

Finalización nivel medio	Matemática	58,9	Lengua	59,3
2° año Media/9° año EGB	Matemática	54,4	Lengua	53,8
6° año EGB	Matemática	56,5	Lengua	54,6
3er. año EGB	Matemática	61	Lengua	60,7

5

Fuente: Diniece.

que impide que los niños y las niñas puedan culminar sus estudios y tener una educación aceptable que les permita acceder posteriormente a la educación superior.

Además, aunque estos porcentajes son ponderados entre estudiantes de los establecimientos educativos de gestión privada y de gestión pública, no permiten la visibilización entre la calidad de la educación pública y la educación privada de alto nivel. En un primer momento, se observa que, en los distritos escolares de mejores condiciones socioeconómicas, el nivel de matrículas del sector privado supera ampliamente el del sector estatal (por ejemplo, en los distritos 10, 1 y 2, que corresponden a los barrios Saavedra, Belgrano y Núñez, entre otros); pero, también, la brecha es visible respecto de la composición de los estudiantes que acceden a la universidad, quienes en su mayoría provienen de escuelas medias privadas.

De acuerdo con la información recogida en relación con el régimen del establecimiento de nivel medio en donde los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires realizaron sus estudios, se puede advertir que el 55% proviene de instituciones del sector privado, el 40% de instituciones públicas, el 3,6% de los colegios dependientes de la UBA y el 0,6% de instituciones del exterior.

La comparación que se realiza entre los datos de este censo universitario con los del censo 2000 de la misma institución permite observar un crecimiento de 2 puntos porcentuales en la categoría "privado" (53%) y un decrecimiento de 1,2 puntos para la categoría "otro público" (41,4%) y de casi 1 punto para la de colegios dependientes de la UBA (4,4%) (Universidad de Buenos Aires, 2004).

Formación docente e innovación pedagógica

En cuanto a las políticas de los docentes, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un programa de transformación de las líneas de formación pedagógica, desde el año 2001, que se acompaña de documentos y talleres específicos para cada nivel educativo.

Esta política se dirige a convertir en objetivo de la formación inicial el desarrollo de competencias necesarias para contribuir al logro de los propósitos formativos de los diferentes tramos y modalidades del sistema

educativo, tomando la práctica profesional como eje y objetivo de la formación. Así mismo, se orienta a

diseñar trayectos cuyas características exhiban su intencionalidad formativa y permitan la articulación de la formación de grado de diferentes especialidades docentes, la circulación de los futuros docentes por diversas instituciones formadoras y la acreditación de trayectos equivalentes en distintas carreras de formación de grado, en una perspectiva de formación docente continua que incluye la articulación con las universidades. (Subsecretaría de Educación - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2001a)

Infortunadamente, estas políticas iniciadas hace varios años no tienen mecanismos propios de evaluación y, en este sentido, su monitoreo respecto del derecho a la educación se hace oscuro. Por supuesto, la falta de evaluación de las políticas públicas que el gobierno de una ciudad implemente afecta el derecho de aceptación de la educación, puesto que impide un seguimiento crítico que es, en últimas, una de las herramientas más importantes para asegurar la calidad de sus efectos en la educación.

Derecho a permanecer en el sistema educativo

Pese a las altas tasas de cobertura que se presentan, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con altos índices que revelan el temprano abandono del sistema escolar por parte de niños, niñas y jóvenes, “incumpléndose respecto de ellos los derechos a la educación básica consagrados en las declaraciones internacionales pertinentes” (Cepal, 2002).

Deserción escolar

En la Ciudad de Buenos Aires, para el año 2004, casi 16.000 jóvenes entre 13 y 17 años habían desertado del sistema educativo, luego de haber cursado algunos grados en la educación básica o haber terminado el nivel secundario. Para la cohorte del año 2002-2003, la tasa de abandono interanual fue de 0,9% para el ciclo EGB 1 y 2, de 4,4% para el tercer año de EGB y de 10,4% para la educación media o polimodal. En la encuesta anual de hogares realizada en 2004, 68,8% de las personas mayores de 3 años aseguran haber asistido a la escuela, pero no estar haciéndolo actualmente. Las cifras se elevan debido a los altos índices de abandono escolar, sobre

VOLVÉ A LA ESCUELA



Muchos jóvenes de Buenos Aires entre 13 y 18 años, luego de terminar algunos niveles de secundaria, abandonan la escuela. 16.000, sumaban en 2004. Engrosan las tasas de cobertura en la primaria y

antes de acabar la educación básica sólo hacen parte de las alarmantes cifras de deserción. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires busca responder a ellos y lo hace a través del Programa Deserción Cero, una experiencia en una escuela diferente, una "escuela de reingreso", a la medida de los niños o las niñas que no volvieron, con docentes especializados dispuestos a indagar la razón de su deserción, y una infraestructura, horarios, materias y metodología flexibles, que les permite seguir trabajando para sus familias, obtener equivalencias de las materias que vieron en sus antiguas escuelas y que pueden integrarse a los currículos de otras escuelas, avanzar de acuerdo con su propio ritmo, aprobando materia a materia cuando se sientan preparados para ello (sin tener que avanzar por cursos), clubes de jóvenes que extienden la jornada, becas académicas y de comedor, y espacios "puente" que permiten reintegrarse a la escuela tradicional, si el estudiante lo prefiere así. Adicionalmente, cuenta con tutores vía telefónica que pueden ayudar a decidir cuál escuela y qué tipo de educación es la más conveniente.

Se trata de un esfuerzo que puede ser una buena alternativa para avanzar en la construcción de políticas educativas que respondan a las obligaciones que el derecho a la educación plantea en cuanto al aseguramiento de la permanencia en la educación obligatoria y en centros educativos en donde se imparta la enseñanza que mejor se adapte a las necesidades de los niños y las niñas.

Al finalizar el año 2005, el gobierno de la ciudad anunció que, gracias a Deserción Cero, 3.600 jóvenes volvieron a la escuela, pero todavía muchos no han regresado. A ellos también el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires les insiste: ¡*Vos también, volvé a la escuela!*

todo, en los establecimientos educativos de gestión estatal que conforman el 80% de la tasa de abandono. Conjuntamente, Buenos Aires tiene una tasa de repitencia del 5,06% y una tasa de sobre edad de 21,83%.

A pesar de que la matrícula en términos cuantitativos se ha ido incrementando hasta alcanzar la tasa neta de 96,9% durante el período de recuperación de la crisis argentina, los elevados índices de repitencia, deserción y alar-

gamiento del período de estudio son fenómenos que, actualmente, constituyen el núcleo de trabajo y el objetivo principal de las autoridades bonaerenses.

Por supuesto, esta no es una dificultad exclusiva de la ciudad. Los antecedentes estadísticos que dieron paso al programa nacional “Todos a estudiar” revelan cómo en todas las provincias coexisten altas tasas de deserción escolar con amplios niveles de cobertura, riñendo con los esfuerzos por hacer que la población supere los niveles de marginalidad y pobreza alcanzados durante la crisis. La deserción escolar de los jóvenes y adolescentes aparece, de acuerdo con las consideraciones del Ministerio de Educación de Argentina, como un fenómeno asociado fuertemente a las condiciones de pobreza. Precisamente, en el país, de los alumnos que pertenecen a las familias con menores recursos, sólo el 27,3% termina el colegio, mientras que de los alumnos de clase media lo hace el 73,1% (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina, 2004, p. 12).

En este orden de ideas, tanto Argentina como la ciudad federal han encaminado todos sus esfuerzos. En el orden nacional, a través del programa “Todos a estudiar”, cuyos lineamientos generales fueron explicitados en el año 2004, tiene como objetivo lograr la “inclusión educativa” de los niños y las niñas entre los 11 y 18 años de edad que nunca ingresaron a la escuela o que la abandonaron. Para ello, el programa busca crear estrategias que, a modo de puente, permitan integrar a alumnos con diferentes trayectorias escolares y sociales en el menor tiempo posible.

“El objetivo es incorporarlos al curso escolar más próximo a su edad o a la modalidad educativa que se evalúe como más conveniente según cada situación en particular” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina, 2004), a través del impulso de iniciativas propias en cada provincia y en la Ciudad de Buenos Aires; la creación de mesas coordinadoras locales que realicen diagnósticos socioeducativos en cada uno de los territorios; la creación de “espacios puente” para la inclusión del niño o la niña en el medio escolar habitual a través de grupos con horarios, flexibilidades y ayudas docentes especializadas; becas para todos los estudiantes del proyecto, de las que gozarán a lo largo de tres años durante el período escolar, y capacitación específica para los docentes encargados del área. Además se planteó un sistema de evaluación del programa, a través de la

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (Diniece), que aún no arroja sus primeros frutos.

A nivel local, el proyecto más importante que implementó la Ciudad de Buenos Aires como correctivo de la deserción (y el programa educativo bandera del gobierno actual), en el año 2004, fue Deserción Cero (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2005), orientado a que los jóvenes no escolarizados vuelvan a la escuela y concluyan sus estudios secundarios. Con este fin se crearon las escuelas de reingreso (que se asemejan a los “espacios puente” de la iniciativa nacional), con flexibilidad curricular, de horarios y de costos, y un sistema de apoyo especial, becas y tutorías (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2005).

Conjuntamente, el programa acoge los Centros Educativos de Nivel Secundario para Adultos (CENS) –cuyo objetivo es la educación secundaria de los mayores de 21 años–, que cuentan con flexibilidades horarias y pedagógicas; así como los clubes de jóvenes, que pretenden adelantar modelos educativos integrales de “lunes a lunes”. Todo ello acompañado de una fuerte campaña publicitaria, que comprende múltiples escenarios, entre los que se incluyen los partidos de fútbol más importantes para la población de la región y el empleo de la imagen de varias figuras de la escena nacional.

Adaptación de la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas

Frente a la obligación estatal de asegurar que en los centros educativos públicos y privados se imparta la enseñanza que mejor se adapte a los niños y las niñas (Defensoría del Pueblo, 2004), se presenta la situación específica de la Ciudad de Buenos Aires frente a las personas con discapacidad, las madres (adolescentes), gestantes y los grupos de inmigrantes, principalmente.

En cuanto a las primeras, en Buenos Aires actualmente existen 113 unidades educativas especiales (con docentes y apoyos especializados), cuyo mayor número se concentra en la educación básica. Del total de unidades, el porcentaje de participación estatal es del 56,6% y el restante 43,4% pertenece a las escuelas de gestión privada. Las necesidades especiales del total de matriculados abarcan primordialmente discapacidades físicas y discapacidades mentales. Infortunadamente, debido al reducido número de

“PARAGUAS Y BOLITAS”

Junto a consignas generosas de la legislación argentina y, concretamente, las leyes del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, es posible observar formas de discriminación y vulneración del derecho al acceso y la permanencia en la educación de los niños y las niñas extranjeros, y en ocasiones de aquellos que vienen del conurbano para educarse en las escuelas de la ciudad. La situación de estos niños y estas niñas provenientes de Paraguay, Bolivia o Perú, a quienes sus compañeritos llaman en forma despectiva “villeros”, “negros”, “paraguas” o “bolitas”, fue denunciada en los últimos años, por ejemplo, por el CELS, en 2004, y el equipo NAYA, en 1998. Señalan que, al ingresar a un establecimiento educativo estatal, el niño o la niña migrante debe llenar un acta en la que acepta cursar como “alumno libre”, lo que significa que no puede solicitar pase a otro establecimiento de educación pública ni obtener títulos de estudios del ciclo secundario sin el lleno de estrictos y complicados requisitos de ciudadanía o extranjería que exceden los contenidos de la propia ley y que no son exigidos a sus compañeritos bonaerenses. Por supuesto, si el niño o la niña no puede obtener el certificado de estudios de un ciclo, no podrá promoverse al siguiente y tendrá que desertar, mucho más ante la presencia de las sutiles maniobras de discriminación a través del lenguaje que se generan en estas escuelas. Lo anterior es una flagrante violación de su derecho a la educación y de la propia normativa interna, que reconoce legalmente la obligación de las escuelas de la ciudad de brindarles educación a los migrantes, incluso sin presentar la totalidad de documentos que el derecho público internacional exige.

establecimientos con estas características, por lo general, los niños y las niñas con discapacidades deben recorrer distancias mucho mayores que las del promedio local para la educación común.

De otra parte, la situación de las madres adolescentes y de las adolescentes gestantes se encuentra contemplada expresamente en la Ley 25.584, sancionada por el Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Según ella, en los establecimientos de educación pública del país, de cualquier nivel, ciclo y modalidad está prohibida toda acción institucional que impida el inicio o continuidad del ciclo escolar a cualquier alumna embarazada o por cualquier otra circunstancia vinculada con lo anterior “que produzca efectos de marginación, estigmatización o humillación” (Ley 25584). Así mismo, se comprometen a hacer pública toda práctica irregular al respecto, a través del Ministerio de Educación Nacional.

Así pues, la ley protege a las niñas cuya gestación (o situaciones relacionadas directamente) se dé durante el período escolar en un establecimiento educativo público, pero no incluye a los establecimientos de educación privados, de tal suerte que, ante una situación de discriminación o falta de adaptación de una madre adolescente en un instituto privado, los hechos no podrían ser denunciados (a partir de esta ley) ante las autoridades competentes con el mismo rigor, lo que establece para la niña—además de la discriminación en su escuela— una discriminación ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales de la nación. Esto afecta de manera directa el derecho a la educación de este grupo poblacional, puesto que impide la permanencia de las niñas en el sistema escolar y la igualdad de trato en el sistema educativo.

La Ciudad de Buenos Aires inició un programa específico de retención de madres y padres, dependiente de la Dirección de Educación Media. Sin embargo, en la actualidad, este programa hace parte de las políticas educativas impulsadas desde Deserción Cero, que en principio fue aplicado en las zonas de la ciudad de atención prioritaria. En el censo de 1998 se encontraron 92 estudiantes embarazadas, en sólo nueve escuelas de la zona quinta, una de las más pobres de la ciudad. Por esta razón, el programa inició su acción desde ese lugar. Hoy en día, esta problemática atraviesa todos los distritos escolares y todos los sectores sociales.

Finalmente, en el acápite correspondiente al acceso a la educación se había adelantado lo correspondiente a la actual situación de los niños y las niñas inmigrantes frente a este derecho; ahora se puede decir lo propio respecto del derecho a la permanencia en el sistema.

En Argentina, la población inmigrante es reconocida a nivel institucional como un grupo vulnerable, desde la Ley General de Migraciones (Ley 22439 de 1981), expedida en el año de 1981. No obstante, el documento de Presentación ante el Comité de Derechos del Niño (CELS, 2004b)²⁰ pone de manifiesto que los niños y las niñas inmigrantes que llegan a la ciudad provenientes de países como Bolivia o Perú son vulnerados en cuanto a la permanencia en el sistema educativo, pues, una vez se inscri-

²⁰ Sobre la discriminación educativa en esta población, véase, además, Neufeld (1998).

ben en un establecimiento educativo estatal, deben cumplir una serie de requisitos adicionales e impedimentos para obtener certificados a la terminación del ciclo secundario, lo que, a la postre, es un obstáculo para realizar —como los demás niños y niñas— todos sus ciclos educativos, toda vez que si no se obtiene el boleto de certificación para el siguiente año, les será imposible continuar regularmente el siguiente año, máxime si tuvieran que desplazarse nuevamente hacia otro lugar de Argentina.

Por estas razones se observa que la permanencia en el sistema educativo es el derecho más frecuentemente vulnerado, afectando de manera directa el derecho fundamental a la educación y los derechos como niños y niñas. En este sentido, el Comité de Derechos del Niño ve con preocupación la situación de discriminación de los migrantes y los índices de deserción escolar:

Al Comité le preocupa que el principio de no discriminación no se aplique plenamente a los niños y niñas que viven en la pobreza, los niños y niñas indígenas, los hijos de trabajadores migrantes, sobre todo los de los países vecinos, los niños y niñas de la calle, los niños y niñas con discapacidades y los adolescentes marginados que no estudian ni trabajan, especialmente con respecto a su posibilidad de gozar de servicios adecuados de atención de la salud y de educación. (UNICEF y OHCHR, 2004)

Esta es, entonces, tal vez la tarea más importante que hoy por hoy tienen las políticas públicas de la Ciudad de Buenos Aires para que la educación sea efectivamente un derecho fundamental.

Síntesis de las lecciones aprendidas para mejorar las políticas educativas en Bogotá

El siguiente cuadro presenta una síntesis de las principales lecciones que se pueden derivar de las políticas educativas de Buenos Aires para promover el respeto, la protección y realización del derecho a la educación.

Componente del derecho	Lecciones aprendidas
Accesibilidad	La educación pública primaria no tiene ningún costo de matrícula ni de derechos académicos, en los casos en que no existan cooperativas que reciban aportes voluntarios de los padres. Las flexibilidades de la estructura académica de los programas de educación de adultos permite un mayor acceso al sistema educativo de la ciudad.
Aceptabilidad	Mecanismos como la flexibilización de los horarios de estudio, las tutorías y la aprobación de los ciclos educativos por materias y no por cursos, que permiten que el estudiante se presente al examen cuando se sienta preparado para aprobarlo, muestran mayores niveles de adaptación de la escuela a las necesidades específicas de grupos como las madres adolescentes y adolescentes gestantes, los adultos y los jóvenes que reingresan al sistema educativo luego de una deserción.
Adaptabilidad	Existen programas específicos como Todos a estudiar, Deserción Cero y Adultos 2000 que hacen visibles y trabajan concretamente las problemáticas de deserción de la ciudad, en los diferentes grupos afectados por esta problemática, con resultados positivos en el último año.

Referencias bibliográficas

- Área de servicios públicos de transporte de pasajeros (2004). Informe de resultados de la encuesta sobre la movilidad entre el hogar y el colegio de los estudiantes secundarios, 2002-2003. Buenos Aires: Ente Regulador de la Ciudad.
- Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (2006). Temas, [en línea]. Buenos Aires: Asamblea Permanente por los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.apdh-argentina.org.ar/educacion/index.asp/> [2006, 1 de marzo].
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2004a). *Derechos humanos en la Argentina: informe 2004*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- _____ (2004b). *Cuestiones a considerar en la evaluación del segundo informe periódico de argentina en cumplimiento del art. 44 de la Convención sobre Derechos del Niño*, [en línea]. Buenos Aires: CELS. Disponible en: http://www.cels.org.ar/Site_cels/documentos/informe_alternativo_comite_ninos_sep2002.pdf [2006, 21 de marzo].

- Comisión de Derechos Humanos (2000). *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 1º de febrero de 2000. E/CN.4/2000/6.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2002). Deserción escolar, un obstáculo para el logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio. *Panorama social de América Latina*, [en línea]. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en: www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/3/LCG2183P/Capitulo_III_2002.pdf [2006, 3 de abril].
- Defensoría del Pueblo (2003). *El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*. Investigación realizada por Manuel Eduardo Góngora Mera. Bogotá, D.C.
- _____ (2004). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá, D.C.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2001). Resolución 2085 de 2001.
- _____ (2002). *La Defensoría del Pueblo de la Ciudad*, [en línea]. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: www.defensoria.org.ar/institucional/doc/info2002.doc [2006, 25 de marzo].
- _____ (2005). Resolución 3877/05, Resolución 2674/05, Resolución 2735/05, [en línea]. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/resolucionesarch.php> [2006, 23 de marzo].
- Dirección General de Estadística y Censos (2004). *Encuesta Anual de Hogares 2003*. Informe de Resultados No. 130, [en línea]. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/TabuladosbasicosEAH03.pdf [2006, 17 de marzo].
- _____ (2005). *Encuesta Anual de Hogares 2004*. Tabulados básicos, [en línea]. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/nuevo_informe/informe207.pdf [2006, 21 de marzo].

- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (Diniece) (2004). *Censo Nacional de Docentes 2004. Resultados preliminares*, [en línea]. Disponible en: <http://www.me.gov.ar/diniece/> [2006, 15 de marzo].
- Dirección Nacional de Programas Compensatorios - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2006). *Objetivos de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios*. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.me.gov.ar/dnpc/index.html> Visitado el 23 de marzo de 2006.
- Fernández Valdovinos, Carlos (2005). Crecimiento, pobreza y equidad social en Argentina. En *breve*, No. 82, [en línea]. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/12/16/000160016_20051216133503/Rendered/PDF/346450SPANISH082NOV05ARGrowthSP.pdf [2006, 9 de marzo].
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) (2004). *Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre Países de América Latina y el Caribe (1993-2004)*, [en línea]. Santiago: Unicef y OHCHR. Disponible en: [www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/publications/CRC-Compilacion\(1993-2004\).pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/publications/CRC-Compilacion(1993-2004).pdf) [2006, 3 de abril].
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2005). *Deserción Cero 2005*, [en línea]. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/desercioncero/> [2006, 13 de marzo].
- _____ (2006a). *Educación media*, [en línea]. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/niveles/media/?menu_id=9761 [2006, 10 de marzo].
- _____ (2006b). *Objetivos de la política educativa*, [en línea]. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/objetivos/10objetivos.php?menu_id=12363 [2006, 3 de abril].
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Sede Regional Buenos Aires (2004). *Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar*. Versión preliminar, [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: <http://tq.educ.ar/fracasoescolar/documentos/Documento-Final-Argentina.doc> [2006, 14 de marzo].

- Kirchner inauguró el ciclo lectivo en Córdoba (2006, 27 de febrero). *El Clarín* [en línea]. Disponible en: www.clarin.com.
- La inversión en educación no alcanza los niveles aconsejados (2005, 29 de marzo). *La Nación* [en línea]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/691386> [2006, 18 de marzo].
- Ministerio de Economía y Producción (2005, marzo). Presupuesto Resumen 2005. República Argentina, [en línea]. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar> [2006, 21 de marzo].
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina (2004a). *El desarrollo de la educación. Informe nacional de Argentina*, [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/nuevoinforme/informe207.pdf.
- _____ (2004b). *Lineamientos generales del programa de inclusión educativa "Todos a estudiar"*, [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: www.me.gov.ar/todosaestudiar/pdf/doc_definitivo.pdf [2006, 10 de marzo].
- _____ (2005). *Indicadores Educativo 2005*, [en línea]. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Disponible en: <http://www.me.gov.ar>.
- _____ (2006). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Indicadores Educativos*, [en línea]. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Disponible en: www.me.gov.ar [2006, 23 de marzo de 2006].
- Neufeld, María Rosa (1998). *Los usos de la diversidad cultural en la escuela*. Buenos Aires: Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Disponible en: <http://www.naya.org.ar/congreso/ponencia2-9.htm> [2006, 1 de junio].
- Rapaport, Mario (2005). *El plan de convertibilidad y la economía argentina*, [en línea]. Buenos Aires: Editorial Macchi. Disponible en: <http://www.historiared.com/Articulos%20y%20Reportajes/EL%20PLAN%20DE%20CONVERTIBILIDAD%20Y%20LA%20ECONOMIA%20ARGENTINA.htm> [2006, 21 de marzo].
- Secretaría de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2005a). *Relevamiento Anual 2004. Datos provisorios*. Buenos Aires: Departamento de Estadística. Dirección de Investigación.

- _____ (2005b, 5 de diciembre). “La Secretaría de Educación asiste al acto de egresados del nivel primario”, [en línea]. *Noticias Educativas*. Buenos Aires. Disponible en: http://www.buenosaires.edu.ar/areas/educacion/noticias/?modulo=ver&item_id=9758&contenido_id=8942&idioma=es [2006, 18 de marzo].
- _____ (2005c). *Panorama Educativo 2005* [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: www.buenosaires.gov.ar [2006, 10 de febrero].
- _____ (2006a). *Haciendo el futuro desde la educación*, [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/objetivos/> [2006, 22 de marzo].
- _____ (2006b). “Conferencia de prensa de la Secretaría de Educación y la Defensoría del Pueblo sobre el estado de los edificios escolares”, [en línea]. Buenos Aires: Secretaría de Educación. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/eventos/actualidad/0603b.php> [2006, 27 de marzo].
- _____ (2006c). “Educación Multimedia”, [en línea]. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/?menu_id=9758 [2006, 20 de marzo].
- _____ (2006d). “Telerman anunció el aumento salarial para todos los Docentes de la Ciudad”, [en línea]. Buenos Aires: Secretaría de Educación. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/eventos/actualidad/0603c.php> [2006, 13 de marzo].
- _____ (2006e). “Educación media”, [en línea]. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/niveles/media/?menu_id=9761 [2006, 10 de marzo].
- _____ (2006f). Plan de Obras de *Verano 2006*, [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: www.buenosaires.gov.ar [2006, 20 de marzo].
- Sokolosky, Sandy (2005). *Trabajo final: Los efectos de la crisis económica de 2001, en el sistema educativa argentina*, [en línea]. Buenos Aires: Middlebury College. Disponible en http://mt.middlebury.edu/middblogs/hvila/cuaderno/2005/11/trabajo_final_1.html [2006, 18 de marzo].

- Subsecretaría de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2001a). *Lineamientos curriculares para formación docente del nivel inicial*, [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: www.me.gov.ar/curriform/cbc/cbc_pre.htm [2006, 1 de abril].
- _____ (2001b). *Lineamientos curriculares para formación docente del nivel básico*, [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: www.me.gov.ar/curriform/cbc/cbc_pre.htm [2006, 1 de abril].
- Tedesco, Juan Carlos (2003, enero-marzo). Educación y crisis económica: Las lecciones de Argentina y Colombia. *Carta Informativa*, XXI(1), [en línea]. Disponible en: <http://www.unesco.org/iiep/spa/newsletter/2003/jans03.pdf>.
- Universidad de Buenos Aires (2004). *Censo de Estudiantes 2004* [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.uba.ar/academicos/destacados/cestudiantes/grado.php> [2006, 28 de marzo].

Otros sitios en Internet

- Consejo Federal de Inversiones (1996-2006). *Consejo Federal de Inversiones*, [en línea]. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones. Disponible en: <http://www.cfired.org.ar>.
- Diálogo Interamericano y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (Cinde) (s.f.). *Programa de promoción de la reforma educativa en América Latina y el Caribe Preal*, [en línea] Santiago de Chile: Diálogo Interamericano y Cinde. Disponible en: <http://www.preal.org>.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s.f.). *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, [en línea]. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (s.f.). *Indec web*, [en línea] Buenos Aires: Indec. Disponible en: <http://www.indec.mecon.gov.ar/>
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (s.f.). *El portal educativo del estado argentino*, [en línea]. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Disponible en: <http://www.educ.ar/educar/>.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología Argentina (s.f) *Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología Argentina*, [en línea] Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Disponible en <http://www.me.gov.ar>.

- Ministerio de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s.f.). *Educación*, [en línea]. Buenos Aires: Ministerio de Educación. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/?menu_id=9758
- Organización de Estados Iberoamericanos (s.f.). *Cined Canal iberoamericano de noticias sobre educación*, [en línea]. Disponible en: <http://www.lpp-uerj.net/olped/cined/>.
- Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (s.f.). *Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, [en línea]. Madrid: Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Disponible en: <http://www.oei.es>.
- Sistemas de información de tendencias educativas en América latina (s.f.). *Siteal*, [en línea]. Buenos Aires: Sistemas de información de tendencias educativas en América Latina. Disponible en: <http://www.siteal.org>.
- Unesco (s.f.). *Instituto de Estadística de la UNESCO*, [en línea]. Montreal: Unesco. Disponible en <http://www.uis.unesco.org>.
- Universidad Alberto Hurtado (2006). *Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación*, [en línea]. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado. Disponible en: <http://www.reduc.cl>.

.....

6

**São Paulo: cerrar las brechas
para que el derecho a la educación
sea sustantivo y eje de la igualdad**

Camilo Ernesto Castillo Sánchez

Introducción

En 1985, Brasil salía de una dictadura y celebraba sus primeras elecciones relativamente libres. El país había estado 19 años bajo un régimen militar que reprimía duramente las manifestaciones políticas que no se identificaban con el Estado. El sindicalismo que no estaba apoyado por el Estado era visto como un enemigo potencial y hostilizado constantemente por los organismos de seguridad del Gobierno. Durante estos años, el régimen había asumido una enorme deuda con los organismos multilaterales con el fin de sostener el modelo desarrollista en el que basaba su hegemonía. Sin embargo, su modelo económico sucumbió a la crisis de la deuda de finales de los años setenta e inicios de los ochenta, principio del fin del periodo militar. Esta debacle trajo consigo el despertar de múltiples sectores sociales que pedían de forma insistente un cambio en la organización de la administración, lo que llevó a la transición a la democracia.

Con este cambio en las instituciones políticas, la dirigencia brasileña comenzó a dar los primeros pasos hacia la liberalización total de la economía. Este proceso tuvo su inicio formal con la posesión en 1990 de Fernando Collor de Mello, quien desde la presidencia fomentó medidas que permitieron la libre competencia, la apertura de la economía a los mercados internacionales y comenzó la privatización de las empresas públicas. Sin embargo, el presidente Collor, debido a múltiples escándalos de corrupción, renunció al cargo y asumió el vicepresidente Itamar Franco. El presidente Franco nombró ministro de economía a Fernando Henrique Cardoso, quien impulsó un plan para la estabilización de la economía brasileña y logró de forma gradual una baja en la hiperinflación, junto con una apreciación de la moneda. Gracias a esto se convirtió en un personaje reconocido por el elec-

torado, que en las elecciones de 1994 lo escogió para ocupar la presidencia de la nación. Cardoso ocupó el cargo durante dos periodos consecutivos, cuya consecuencia fue la entrada de lleno del neoliberalismo en el Brasil.

Durante los ocho años de su mandato ocurrieron una serie de privatizaciones con el objetivo de lograr un superávit fiscal que les quitara la duda a los inversores sobre la capacidad del gobierno brasileño de cubrir la deuda. Además de la venta de ciertos activos públicos al sector privado, el Brasil inició una serie de ajustes en su gasto social para obtener una diferencia positiva en su ejercicio fiscal, con el fin de dar garantía a los inversionistas y recibir crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI). A pesar de seguir estas recomendaciones, en julio de 2002 salió una gran cantidad de capital del Brasil, lo cual llevó al gigante suramericano a acudir nuevamente al FMI. Este organismo condicionó el préstamo a que todos los candidatos a la presidencia respetaran el pacto que se iba celebrar entre las dos partes, de lo contrario se negaba a hacer el desembolso requerido.

Semejante condicionamiento condenaba a Brasil prácticamente a la misma crisis financiera por la que había pasado Argentina unos meses antes. Para evitar la recesión económica, todos los candidatos se comprometieron a continuar con el pacto firmado entre el gobierno y el FMI. De aquí nace la carta al pueblo brasileño en donde el Partido de los Trabajadores (PT) les explica a sus electores y miembros por qué debe seguir las políticas del organismo multilateral, y la razón por la cual la ortodoxia en materia fiscal es necesaria para mantener la viabilidad económica de la nación. Las elecciones presidenciales celebradas ese año consagraron al obrero metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva como presidente del país más grande de Sudamérica.

Así llegó el PT a dominar la escena política brasileña y a intentar cumplir con sus promesas sociales, al tiempo que debía continuar con los dictados de la banca internacional en materia de gasto para cubrir la deuda. A pesar de la ortodoxia económica del presidente Lula da Silva, el plan de privatizaciones se ha detenido y tanto la seguridad social como la salud no se han visto restringidas, a pesar de que varios sectores piden reformas menos proteccionistas.

Pero el ascenso del PT no se limita únicamente a conservar prerrogativas ganadas por el pueblo brasileño a través de diversas luchas. En es-

tos cuatro años, el gobierno ha impulsado por lo menos cinco programas que dejan ver sin lugar a equívocos el carácter social de la presidencia de Lula. Estos son¹:

1. Reforma agraria: Brasil tiene una distribución de tierras muy desigual. El 56,7% del área total agrícola está en manos de tan solo un 2,8% de propietarios. Por este motivo, en 1984 nació el Movimiento de los Sin Tierra, organización social dinámica y aliada clave del PT. Durante las dos administraciones del presidente Cardoso se otorgaron tierras a 584.000 familias; en el mandato de Lula hubo dificultades, debido al acuerdo del anterior presidente con el FMI; a pesar de ello, se instalaron unas 115.000 familias y para 2006 la proyección era asentar a unas 400.000 más.
2. Reforma urbana: En Brasil, las ciudades están divididas en espacios de segregación que reproducen las grandes desigualdades, y los servicios públicos se suministran de forma disímil entre las diferentes clases sociales. Además, la gran mayoría de las ciudades tienen una deficiente recaudación de impuestos e ingresos, lo que las hace totalmente dependientes del gobierno del estado o del gobierno federal, quitándoles autonomía a la hora de priorizar el gasto público. En respuesta a estos problemas y para dar mayor autonomía a estos entes territoriales, se tomó la decisión de crear un *ministerio de las ciudades*.
3. Reforma educativa: En Brasil conviven la universidad privada y la universidad pública. Sin embargo, a diferencia de otros países de América Latina, las clases más pudientes inscriben a sus hijos en las universidades públicas, debido a que ellas tienen un mejor nivel académico que las privadas, a las que acceden las personas más humildes para su instrucción. Para contrarrestar esta problemática, el PT ha introducido un sistema de cuotas en las universidades públicas, donde se reservan cupos permanentes para las personas menos favorecidas. Se busca que estas medidas tengan un carácter permanente y nacional a través de una ley del parlamento federal.
4. Política internacional: Brasil ha sido uno de los países que ha hecho una oposición inteligente² a los mandatos de la Organización Mun-

¹ Todos los datos sobre los planes sociales del gobierno del Partido de los Trabajadores fueron tomados de Avritzer (2005).

² Brasil, sin utilizar la retórica antiestadounidense de Chávez, se ha opuesto a iniciativas como el ALCA y ha frenado los intentos de los Estados Unidos

dial del Comercio (OMC) en lo relacionado con temas agrícolas, abogando por un comercio justo entre los distintos miembros de esta organización. También ha liderado dentro del subcontinente un proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), diferente al planeado inicialmente por los Estados Unidos.

5. Democracia participativa: Para llevar al plano nacional los éxitos del presupuesto participativo que el PT había implementado en los gobiernos locales que presidía, el presidente Lula da Silva se alió con la sociedad civil representada en diversas ONG y crearon el plan presupuestal para los cuatro años de gobierno que se denomina *Plan Plurianual* (PPA). Esta estrategia tiene como objetivo principal democratizar ejercicios tan técnicos como la creación del presupuesto y el ordenamiento de la inversión que debe hacer el Ejecutivo en los distintos sectores de la sociedad brasileña.

Esquemáticamente, estas son las principales realizaciones del gobierno del Partido de los Trabajadores en sus cuatro años de gobierno. Muchas de estas estrategias surgieron de las experiencias en las administraciones locales que el Partido asumió durante su época de crecimiento, en especial en el manejo de ciudades como Belo Horizonte y São Paulo (Avritzer, 2005), donde se buscó la máxima participación y democratización del ejercicio del poder. Sin embargo, el PT perdió la Alcaldía de São Paulo en disputa con el Partido Socialdemócrata Brasileño. A pesar de ello, muchos de los programas implementados por los diferentes gobiernos del PT continúan bajo el nuevo partido en el poder, pues ellos fueron apropiados por la ciudadanía.

Breve descripción del sistema educativo en Brasil

Con la democracia también llegó la descentralización administrativa, pues el Brasil se convirtió en una república federal que dio gran autonomía a cada uno de los estados para conformar las políticas educativas. Sin embargo, existen mínimos legales que son el marco general de las directri-

por obtener todo el mercado de la región, obligándolo a firmar tratados de libre comercio con cada uno de los países del continente. Para Brasil, el ALCA debe tener reglas de equidad comercial. Un ejemplo de equidad es la solicitud hecha por varios países de la región de desmontar los subsidios agrícolas de los que gozan los productores agropecuarios de ese país.

ces de los diferentes estados en materia educativa. Así, la Constitución Federal de 1988 y la Reforma Constitucional número 14 de 1996 dan los principios generales para la prestación del servicio educativo tanto público como privado. Al mismo tiempo, la prescripción constitucional muestra las obligaciones del Estado en materia educativa, las cuales van desde la gratuidad de la enseñanza fundamental hasta la creación de la carrera docente por parte del Estado.

Para analizar esto en detalle se mostrarán los principales contenidos del ordenamiento constitucional brasileño. El art. 205 de la CP brasileña trata directamente el tema de la educación: "La educación, derecho de todos y deber del Estado y la familia, será promovida y animada con la colaboración de la sociedad, fomentando el pleno desarrollo de la persona, el ejercicio de la ciudadanía y su cualificación para el trabajo" (traducción libre) (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

El siguiente artículo de la constitución es más concreto y da las pautas generales para llevar a cabo lo ordenado por la norma precedente. El texto constitucional brasileño compromete al Estado con la gratuidad de la educación básica en los establecimientos oficiales; igualdad de condiciones en el acceso y la permanencia en la escuela; libertad de pensamiento, enseñanza e investigación; pluralidad de concepciones pedagógicas y la coexistencia de instituciones públicas y privadas de enseñanza; concurso docente y salarios dignos para las personas dedicadas a la educación, junto con un régimen legal unificado de contratación y pagos para todos los docentes, lo cual incluiría a los profesores de las instituciones privadas.

Estos lineamientos generales están delineados de forma más precisa en la Ley Federal de Educación. El art. 5 reconoce que la educación es un derecho subjetivo exigible a las autoridades administrativas. La norma es tan contundente que incluso elabora una lista de los legitimados activamente para solicitar por medios judiciales el cumplimiento del derecho a la educación. Lo interesante de la norma es que esa legitimación le es concedida a cualquier ciudadano, luego implícitamente la Ley Federal reconoce que la educación es un servicio que no puede dejar de ser prestado por el Estado, sin importar las circunstancias en las cuales esté sumida la nación brasileña. Sin embargo, esta ley sigue la onda de las demás reformas de la educación

en América Latina, esto es, busca liberar al Estado central de estas atribuciones con el fin de asignárselas a los entes territoriales, como los estados y los municipios, que tienen la responsabilidad de conseguir los recursos necesarios para satisfacer la demanda de cupos educativos, gastos de profesores, útiles escolares y aquellos implementos necesarios para el desarrollo del aprendizaje.

En su art. 21, la Ley Federal organiza el sistema de enseñanza en dos grados: educación básica y educación superior. De esta última no nos ocuparemos pues sobrepasa el alcance de este estudio. La educación básica cuenta con tres niveles³, a saber: educación infantil, enseñanza fundamental y media. La educación infantil, primera etapa del proceso de la educación básica, es ofrecida a los niños y las niñas entre los 3 y los 6 años de edad, primero en guarderías y, a partir de los 4 años, en el preescolar. La enseñanza fundamental dura ocho años, es obligatoria y gratuita en los establecimientos públicos, y, por mandato constitucional y legal, debe ser proporcionada por el Estado a todos los menores habitantes de la república. La última etapa es la enseñanza media que dura tres años y cuya meta es la preparación del joven para la vida laboral o para la vida universitaria. Sin embargo, la enseñanza media no es obligatoria en Brasil y la única responsabilidad del Estado es tratar de alcanzar la cobertura total en el menor tiempo posible, en otras palabras, la reforma constitucional consagra la progresividad de la educación media, pero no su obligatoriedad.

Como se ha descrito en los párrafos anteriores, tanto la Constitución como la Ley Federal otorgan competencias explícitas en materia educativa a los diferentes entes territoriales. En la ciudad de São Paulo, la ley orgánica del municipio consagra y desarrolla las directrices anteriormente citadas. En cuanto a los principios, la norma municipal se limita a repetir lo dicho por la Constitución y la Ley Federal, por tanto no se hará referencia al respecto. De otro lado, la norma tampoco regula lo relativo a los cursos que deben adelantar los estudiantes para conseguir el título de educación media, pues eso ya está señalado en la Ley Federal.

³ Toda la información sobre los grados educativos brasileiros se tomó del informe Mercosur (2004).

La Ley Paulista es importante a nivel operativo porque en ella se dice la edad en la que se recibe a los niños y a las niñas dentro del sistema educativo, la cantidad de recursos que se destinarán para la educación, las edades desde las cuales el gobierno municipal asume los costos de la matrícula para los niños y las niñas que están en la edad de iniciar los estudios, etc. También se especifican varios mecanismos para lograr una alfabetización plena, entre ellos la obligación de la Alcaldía de sostener y garantizar el ingreso de los adultos a las escuelas nocturnas y la creación de las condiciones necesarias para lograr un efectivo proceso de aprendizaje para las personas con discapacidad. Igualmente, la Ley contiene estrategias para evitar la discriminación a los homosexuales y a los portadores del VIH.

Este recorrido por la legislación educativa demuestra que la competencia de los distritos federales para formular políticas educativas es amplia. Debido a esto, la Ley Orgánica de Educación del municipio de São Paulo confiere más garantías a la población que la Constitución y la Ley Federal. Este escrito busca saber cuál es el grado de cumplimiento de esas garantías.

Disponibilidad

São Paulo es la ciudad más populosa del Brasil y también la más desigual desde el punto de vista de la equidad. A su alrededor se concentra una enorme población que busca un mejor modo de vida, atraída por la riqueza de la urbe. Centro de negocios del país entero, en ella se mueve más dinero que en otras ciudades como Río de Janeiro. El rápido aumento de los habitantes de la ciudad llevó a las diferentes administraciones municipales a preocuparse por mejorar la infraestructura y la dotación escolar para la población más necesitada. En São Paulo, esta última vive en las zonas más alejadas del centro y, por tanto, no tiene acceso a los establecimientos educativos oficiales allí ubicados.

Para solucionar esta carencia, el gobierno municipal construyó 189 nuevos colegios públicos para atender a los niños y a las niñas con una difícil situación de acceso a las escuelas estatales. Al mismo tiempo, y enmarcada dentro de la estrategia de ciudades educadoras⁴, la administración

⁴ Ciudad Educadora es la asociación de diferentes urbes del continente que

ha construido alrededor de 21 diferentes centros de educación unificados (CEU) en los barrios más pobres de la ciudad. El fin de estos centros es fortalecer la escuela pública tanto en cobertura como en calidad. Sin embargo, es difícil saber si la construcción de nuevos centros educativos tuvo un impacto real en la cobertura educativa, ya que no existen cifras anteriores sobre la cantidad de establecimientos públicos en la ciudad, ni sobre el número de escuelas privadas, ni sobre la cantidad de niños y niñas que los colegios privados atienden en sus instalaciones. En relación con el tema de calidad educativa tampoco se dispone de datos confiables que permitan verificar un aumento de ésta desde la construcción de los centros.

Estos nuevos centros educativos, tanto los CEU como los establecimientos de educación pública, se construyeron en los sectores más populosos de São Paulo para satisfacer la demanda educativa. Con esto se logra una movilización rápida de los niños y las niñas hacia los centros de enseñanza, y se consigue avanzar en la igualdad de los habitantes de la ciudad, ya que no tienen que gastar recursos en transporte hacia lugares lejanos de sus casas. Otro efecto de esta política es la elevación del rendimiento académico, pues los niños y las niñas no llegan agotados a la escuela. Lo anterior se enmarca dentro de los planes de gobierno del PT, que concibe la igualdad en términos del bienestar de los estudiantes y las estudiantes dentro del aula de clase.

Conocer el impacto real de esta decisión del gobierno de la ciudad es complicado porque los datos encontrados no arrojan ningún tipo de evidencia empírica sobre lo acertado de esta estrategia. A pesar de ello, es posible pensar que la experiencia ha sido exitosa. Un indicio de ello es que, a pesar del cambio de titular en el manejo del poder local (ya no gobierna el PT), no se ha modificado la política educativa del anterior partido gobernante, es más, la construcción de los CEU se ha fortalecido durante la alcaldía del Partido Socialdemócrata, opositor del PT.

consideran que el proceso educativo no se agota exclusivamente en el aula de clase, sino que la ciudad, con todas sus expresiones artísticas, culturales y sociales, también educa a los habitantes para ejercer la ciudadanía.

IGUALDAD EN LA CONTRATACIÓN DE LOS PROFESORES EN BRASIL

En São Paulo, la libertad de contratación de los docentes es restringida. Por ello, el mercado laboral de los profesores no se regula por la oferta y la demanda, que condena a unos maestros a tener bajos salarios. Existe una legislación laboral uniforme para todos los docentes, que es seguida por los sectores público y privado. Con esto se evita que los docentes se desmotiven en sus labores educativas y que haya explotación laboral por parte de instituciones privadas. Otro aspecto importante es que sólo pueden ser profesores quienes efectivamente hayan realizado estudios de licenciatura. Los demás profesionales están impedidos para ejercer la docencia, lo que se convierte en un incentivo para estudiar carreras pedagógicas.

A pesar de lo beneficioso de esta política y de los claros tintes igualitarios que posee, vale la pena preguntarse si ella en sí misma no genera también cierto desaliento en los profesores. Puede ocurrir que exista un maestro con múltiples habilidades que otros docentes no tienen, y los propios docentes consideren que, por ese saber acumulado, él deba ganar más dinero. Sin embargo, debido a la normativa existente, no puede pagársele más, lo cual podría llevar a que este profesor abandone la enseñanza.

RECUADRO

1

En el Brasil existe una forma unificada para la contratación de docentes, en otras palabras, no hay una dualidad de contratación como la existente en Colombia. En este último país, un profesor del sector oficial devenga menos salario que uno del sector privado que labore en colegios de pensión costosa. Otros docentes del sector privado, que prestan sus servicios en colegios particulares donde la pensión es barata, ganan mucho menos que uno del sector público. Esto genera una serie de inequidades que hacen que la profesión docente no sea atractiva. En Brasil, todos los maestros reciben el mismo salario y las mismas prestaciones, sin importar si están adscritos al sector público o privado. En lo que concuerdan tanto el sistema brasileño como el colombiano es en que la designación de los profesores oficiales se hace a través de un concurso público de méritos. La idea del concurso es propiciar el acceso de maestros calificados para ejercer su

función pedagógica. Sin embargo, en Brasil, sólo pueden participar en la convocatoria de méritos quienes tengan un título en educación. En el caso colombiano, pueden participar todos aquellos que tengan un título profesional, ya que su nombramiento dependerá exclusivamente de los resultados que obtengan en el examen y en la entrevista.

Para mejorar la calidad de la educación, el gobierno de la ciudad decidió abrir un concurso público para proveer 24.000 plazas docentes, que estaban vacantes o que fueron creadas para aumentar la cobertura educativa (Prefeitura do São Paulo, 2004). Con esta contratación se busca viabilizar la política de calidad educativa de la ciudad, pues el fin es reducir las brechas entre ricos y pobres a través de la educación. Sin embargo, es necesario hacer una aclaración respecto del nombramiento de estos nuevos profesores. No todos los nombrados van a engrosar las filas de los establecimientos educativos oficiales de enseñanza media; algunos de ellos también harán parte de los CEU⁵. Esto los obliga a ser profesores más dinámicos porque el profesor en los CEU no se dedica solamente a dictar su materia, sino que apoya otro tipo de actividades como las lúdicas o artísticas.

Se percibe un especial interés, por parte de la Prefectura de la ciudad, en la contratación de maestros con el fin de lograr una adecuada relación alumno-docente. Prueba de ello es que el total de estudiantes de educación básica y media en Brasil ascendía a unos 48.135.826 en 2005 (INEP, 2005). De ese total, las entidades territoriales atendieron el porcentaje más alto de niños y niñas. La decisión sobre la cantidad de profesores que se contraten para educar a los niños y las niñas queda en manos de los estados federales y de las ciudades. Si destinan pocos recursos para contratar profesores, entonces la relación alumno-docente será elevada, lo que incidirá en la calidad del aprendizaje. Por esto, es muy significativo que São Paulo contrate un alto número de profesionales de la educación, pues muestra la intención de la administración de mejorar la calidad educativa de sus escuelas, al intentar reducir la relación alumno-docente. Sin embargo, es nece-

⁵ En el apartado pertinente se explicará más detalladamente lo que son los CEU. Lo que sí hay que aclarar es que tanto los CEU como las entidades de educación oficial gradúan estudiantes de secundaria.

sario evaluar más fondo el efecto de esta estrategia gubernamental, así como qué tan cierto sea que el número de plazas ocupadas por los nuevos profesores equivalga a una mejor educación de los niños y las niñas.

Dotación

Los niños y las niñas dentro de los centros educativos necesitan disponer de implementos mínimos para lograr un aprendizaje exitoso. Para esto se cuenta con materiales didácticos que facilitan el aprendizaje, como computadores personales que acercan a los menores y a los adolescentes a la educación digital, libros de texto que apoyan las lecciones magistrales del profesor, mapas de colores en donde ubican las diferentes regiones geográficas, etc. Además de estas ayudas didácticas, también se incluyen los cuadernos y lapiceros utilizados por los niños y las niñas para tomar apuntes. Adicionalmente, las clases deben impartirse en lugares donde haya una provisión adecuada de todos los servicios públicos para salvaguardar la salud de los niños y las niñas.

La Alcaldía de la ciudad buscó solucionar el problema de la dotación porque incide directamente en el desempeño de los estudiantes y las

SOFTWARE LIBRE PARA LIBERAR RECURSOS PARA LA EDUCACIÓN

La Alcaldía de la ciudad consideró que es insuficiente que los niños y las niñas vayan a la escuela y solamente aprendan el pensum diseñado para la educación básica y media. Además es necesario aprender el uso y el manejo de computadores para lograr "la inclusión digital". Esta estrategia consiste en que todos los niños y las niñas matriculados en el sector público tengan acceso adecuado a la informática y así disminuir las diferencias con respecto a quienes puedan acceder a esta tecnología. Sin embargo, la compra de licencias de los programas de computador es costosa, pues deben pagarse los derechos de autor. Para lograr que todas las escuelas del sector público dispongan de estas nuevas tecnologías, la municipalidad de São Paulo utiliza software libre. Esto permite que todos los equipos cuenten con los programas necesarios para el aprendizaje de las habilidades básicas para utilizarlos. De esta forma, la administración se compromete a seguir adelante en el reto de la "inclusión digital".

estudiantes. Por ello, las niñas y los niños reciben uniformes, maletas y un *kit* escolar con el material necesario para la escuela. El *kit* se reparte a los menores matriculados en preescolar y educación básica. Otro de los énfasis de la administración es la instalación y adecuación de equipos informáticos para conseguir la “inclusión digital”. Con este término se hace referencia a la estrategia para impedir la discriminación por no saber utilizar las nuevas tecnologías para sus diferentes actividades. Se trata de actividades que no necesitan una alta dosis de conocimiento, por el contrario, requieren un nivel bajo de tecnificación.

La táctica para lograr la “inclusión digital” abarcó la compra de cerca de 15.000 computadores con sus accesorios para todos los establecimientos públicos. Además se instalaron laboratorios informáticos donde los niños y las niñas aprenden las habilidades básicas para el uso adecuado de las nuevas tecnologías de la información. El sistema operativo de estos computadores no es Microsoft Windows sino Software Libre (Gadotti Moacir, 2004). Esta referencia sería irrelevante, pero no lo es, porque gracias a ello el gobierno municipal ahorra miles de dólares en licencias. Este dinero es reinvertido en el sistema educativo de la ciudad, para fortalecer el área de informática. La iniciativa de la “inclusión digital” comprende la capacitación de docentes y estudiantes para que los primeros multipliquen con sus alumnos los conocimientos cibernéticos, y para que los segundos tengan las habilidades suficientes para dominar este tipo de tecnologías.

De otra parte, se adquirieron nuevos libros de texto para las bibliotecas de los centros educativos oficiales. Estos libros escolares tienen un enfoque pedagógico diferente. Sus contenidos no son sólo académicos sino que plantean cuestiones de raza, que antes no tenían los textos escolares. Por tanto, la política de dotación de textos de los centros educativos permite impartir una educación que busque la equidad de raza. También se hizo algo semejante con los asuntos de género, esto es, se escribieron varios libros sobre el género femenino. Antaño, las mujeres no eran tratadas diferencialmente, pues se creía que los niños y las niñas no tenían mayores diferencias en sus aprendizajes y desarrollos.

Las anteriores son las tres estrategias de dotación de las escuelas seguidas por la ciudad de São Paulo. Muchas de estas medidas se enfocan ha-

cia el logro de un cierto nivel de igualdad entre los niños y las niñas que acuden al sistema educativo, eje fundamental de las diferentes políticas públicas. Esto se afirma con base en la lectura de las diferentes fuentes, en las que los temas de cobertura educativa, por ejemplo, aparecen continuamente ligados a la inclusión. En otras palabras, la idea de entregar establecimientos públicos con mejores profesores, computadores y textos guía no es la de llenar cifras que den cumplimiento a los requerimientos de los instrumentos internacionales. En el caso de São Paulo, estas cifras tienen una incidencia en la vida concreta de los beneficiarios del sistema educativo, porque acorta la brecha entre un estudiante egresado de la educación privada y otro graduado de la educación pública.

Acceso

Como se anotó en la introducción de este escrito, la Constitución y la Ley Federal de Educación ordenan al Gobierno Central, a los estados y a los municipios autónomos que garanticen el acceso a la enseñanza básica gratuita en todos los establecimientos oficiales. La educación media, por el contrario, es de carácter progresivo. Por tanto, no es una obligación exigible al Estado. Si se tiene como base estas premisas legales, se observa que estos mandatos tienen un cumplimiento alto, pues la tasa de cobertura de la educación media es satisfactoria. Sin embargo, todavía falta mucho por hacer, pues la obligación de gratuidad de la educación media no es aún una prioridad.

Para ilustrarlo es necesario hacer un seguimiento a las tasas de cobertura neta y bruta que presentaba la ciudad para el año 2003. La tasa de cobertura bruta para primaria equivalía al 130,8% y la tasa neta al 93,7% (INEP, 2004). Lo que señalan estos datos para la educación primaria es que la ciudad se esmera por cumplir la orden constitucional de la universalidad de la primaria para sus habitantes. Las dos tasas muestran el alto grado de cobertura de la ciudad, sobre todo la neta, que se encuentra en un nivel cercano al 95%. Esto indica que el 93,7% de los niños y las niñas están matriculados en el curso que corresponde a su edad, lo cual, dentro de los estándares internacionales, es satisfactorio. Para la Unesco (2006), un buen grado de cumplimiento del derecho a la educación por parte de los Estados se alcanza cuando la tasa de cobertura neta está en el 90%.

De otro lado, la tasa bruta revela que los esfuerzos no son suficientes para reducir los índices de analfabetismo. En Brasil, el analfabetismo es alto. Que la tasa de cobertura bruta sobrepase el 100% no es un indicador confiable que demuestre un esfuerzo por absorber a la población con extra edad. Esto se afirma con base en lo siguiente: si la tasa de cobertura bruta incluye a los estudiantes que están matriculados en edad y extra edad, esto indica que solo el 40% de la población en extra edad es atendida dentro del sistema educativo. Por tanto, el 60% restante queda por fuera de los establecimientos educativos. Esto es una muestra más de que la inequidad en Brasil es un problema serio, y a pesar de la inclinación social de los anteriores gobiernos de la ciudad, no se ha podido revertir este doloroso fenómeno de las sociedades latinoamericanas.

Las tasas de cobertura neta y bruta para la educación secundaria en el año 2003 correspondieron al 71% y al 26,2%, respectivamente. Aquí las cosas se complican para la administración. Estas cifras muestran que los intentos para que la población complete el ciclo secundario y medio no son suficientes, pues las cifras indican que en secundaria no están ni el 50% de los estudiantes que deberían entrar. Esto desvirtúa los esfuerzos hechos en primaria, por la siguiente razón: si ha de entenderse que un estudiante que se matricula en una escuela busca entrar al ciclo secundario, es un despropósito que al terminar el ciclo primario no continúe el secundario. Pues, ¿de qué sirve haber hecho el esfuerzo económico de insertarlo en el sistema educativo, si el proceso educativo queda trunco, y la persona va a estar en situación desventajosa en materia laboral frente a los que hicieron el ciclo completo?

Por este motivo, el 71% de cobertura neta no es satisfactorio, debido a que la población en extra edad no está siendo atendida de forma completa. En otras palabras, sólo el 45% de la población en extra edad está en el sistema educativo, el resto está por fuera. Infortunadamente, en las fuentes consultadas no hay indicios que demuestren la existencia de esfuerzos administrativos que permitan saber si se están tomando medidas para integrar a esta población a la comunidad educativa.

Para garantizar el acceso de los menos favorecidos a la escuela, la administración municipal ha implementado el programa *Bolsa-escuela*. La

finalidad del programa es dar dinero de la administración a los padres de los niños y las niñas, a cambio de que no envíen a los menores a trabajar. En el instante en que los menores dejen de asistir a la escuela, se suspende el auxilio monetario a los padres. Según Avritzer, *Bolsa-escola* es “un programa de ingreso mínimo garantizado que fue diseñado para alentar que los niños de familias pobres asistan a la escuela, a través de una suma mensual entregada a las madres de familia cuyos hijos asistan con regularidad a las clases. El programa se ha extendido a muchas ciudades, incluida São Paulo, donde hoy en día cuenta con más de cien mil beneficiarios” (Avritzer, 2005, p. 79).

Además de esta estrategia, el gobierno de la ciudad implementó otros dos programas para que los niños pobres sigan en la escuela: Renta mínima y Bolsa de trabajo. El primero de ellos consiste en que el gobierno municipal otorga subsidios a las familias con bajos niveles de ingreso, para fomentar la permanencia de los niños y las niñas dentro del sistema educativo. La idea es que éstos puedan dedicarse completamente a los estudios sin preocuparse por cuestiones económicas. Este programa está diseñado especialmente para los menores que están cursando primaria y básica. La segunda estrategia está pensada para los adolescentes, en especial para aquellos que están en la educación media. La ayuda que otorga la municipalidad consiste en entregarle al joven el auxilio pecuniario, para que no abandone los estudios por ir a trabajar y sostener a su familia. El gobierno municipal paga alrededor de US\$60,74, lo que corresponde a medio salario mínimo. La finalidad es desestimular el trabajo de los adolescentes y permitir que terminen la educación media.

Es imposible hacerse a una idea con relación a la inversión que hacen el Estado y las familias en materia educativa, pues ninguna de las fuentes consultadas incluía ese dato. Los documentos de la Prefectura de São Paulo consultados tampoco lo indican, ni explicitan el rubro global en educación. Esto es importante, ya que los programas descritos demandan una cantidad ingente de recursos, pues están diseñados para cobijar el mayor número posible de beneficiarios.

“VAI E VOLTA”

Este programa –en español, “Ida y vuelta”– es uno de los más interesantes en cuanto a acceso geográfico se refiere, pues los automotores y los conductores son empleados de la administración municipal. Su labor es recoger a los niños y a las niñas en la puerta de su casa o en paraderos, y llevarlos a la escuela sin cobrar contraprestación. A diferencia de los programas implementados por la Alcaldía de Medellín, donde lo que existe es una rebaja en el precio del transporte para los estudiantes, la política del gobierno de São Paulo es un paso efectivo hacia la gratuidad de la educación.

São Paulo es la ciudad más grande y populosa del Brasil. Las distancias son excesivas y los niños y las niñas de los barrios pobres tienen que hacer grandes recorridos para poder llegar a sus centros educativos. Para solucionar este problema, la administración implementó dos estrategias. La primera de ellas es la construcción de centros educativos en los barrios donde viven los niños y las niñas beneficiarios del sistema. Así, se evita el recorrido de grandes distancias que dejan exhaustos a los menores. Además de librarlos de largos desplazamientos dentro del perímetro urbano, les permite integrarse a la comunidad a la cual pertenecen y, a su vez, logra que la escuela se convierta en un lugar importante, pues es el sitio donde se educan los hijos y las hijas de los pobladores. En últimas, se quiere educar a los ciudadanos en la identificación de los diferentes espacios, y concienciar a la comunidad de cuidar los lugares de beneficio común. La segunda política es el programa “*Vai e volta*”. La finalidad es transportar a los niños y a las niñas que viven lejos de los centros educativos, o de llevar hasta la escuela a aquellos cuyos padres no pueden hacerlo. Este servicio se presta con buses de la Alcaldía, y los conductores son empleados de la Prefectura.

La tasa de analfabetismo en el Brasil es alta. Infortunadamente, la ciudad de São Paulo no es la excepción a esta regla. Para 2003, la tasa de analfabetismo alcanzaba el 17,97%. La cifra es escandalosa, si tiene en cuenta que hace referencia a personas que no tuvieron ningún tipo de educación, lo que disminuye las posibilidades de obtener un empleo con una remuneración aceptable.

Para solucionar el problema, la Alcaldía de la ciudad retomó el programa de alfabetización de adultos elaborado por Paulo Freire, cuando fue secretario de educación durante los años 1988-1991. El programa se llama Movimento de Alfabetização de Adultos (MOVA) (Movimiento por la alfabetización de los adultos). Con el programa se busca crear unas condiciones óptimas de aprendizaje e introducir de forma flexible los contenidos académicos. Lo novedoso del programa es la creación de los cursos suplencia I y II, que persiguen que los beneficiarios tengan la misma calidad en los contenidos educativos, sin importar la menor duración del ciclo. Los adultos aprenden además educación ciudadana, para ejercer y cumplir sus derechos e identificar la vulneración que ya tienen.

Aceptabilidad

En Brasil, el ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) es el equivalente al examen del Icfes en Colombia. La prueba se presenta cuando se concluye el último año de la educación media y es un requisito para entrar a la universidad. Sin embargo, los resultados no son publicados por el Ministerio de Educación, sino que se entregan a cada estudiante para que decida si vuelve a presentarlos. Como esta información no está disponible al público, es imposible hacer un análisis comparativo del rendimiento académico según los niveles de ingreso.

En los últimos años, la formación de los docentes estuvo encaminada hacia dos frentes: primero, la utilización de la tecnología digital y, segundo, la instrucción en “educación ciudadana”. La administración consideró que, en estos dos puntos, los grupos marginados están en desventaja en relación con los más ricos. Un mayor conocimiento de las tecnologías digitales posibilita desenvolverse mejor en el mercado laboral y el desconocimiento de los derechos de la persona da lugar a abusos que se quieren evitar a toda costa.

El primero de ellos está enmarcado en la denominada “inclusión digital”. Este programa permite que un número elevado de educadores conozcan las nuevas tecnologías de la educación para su uso personal y didáctico. Al mismo tiempo que capacitaba a los docentes, la administración municipal adquirió una cantidad considerable de equipos, para que aquéllos utilizaran ese conocimiento en las actividades pedagógicas. La capacitación

también se dio a los estudiantes, pues éstos servían de multiplicadores del mismo curso entre sus compañeros y compañeras de grados inferiores. La estrategia tomaba un doble cariz. Por un lado se preparaba a los educadores en el uso de las nuevas tecnologías y, por el otro, se les daba a los alumnos y las alumnas los conocimientos necesarios para que dieran a conocer a sus compañeros y compañeras la tecnología digital. Así, toda la escuela quedaba integrada al nuevo conocimiento de la informática.

El segundo tema en el que la administración puso el acento fue el de “La educación para la ciudadanía”. El profesor Moacir Gadotti (2004) la define así: “por una parte, hay una concepción consumista de la ciudadanía (derecho de la defensa del consumidor), y, por otra una concepción plena, que se manifiesta en la movilización de la sociedad para la conquista de nuevos derechos y en la participación directa de la población en la gestión de la vida pública”. Así, pues, un componente importante de la política pública de la urbe es buscar no solo la excelencia académica, sino una efectiva participación de los personas en los asuntos que les competen dentro de sus comunidades. Un ejemplo de lo anterior es la elección democrática del director de la escuela. En la ciudad de São Paulo, los rectores no son vitalicios como en Colombia. En este último país, una vez se llega a rector, se sigue con ese cargo hasta la jubilación. En São Paulo, el rector tiene un periodo definido que debe ser refrendado por toda la comunidad educativa; en otras palabras, su elección es democrática. Todos los participantes en el proceso de aprendizaje votan por quien consideran más adecuado para ocupar el cargo, lo que involucra a las personas en los asuntos públicos del nivel local.

La política para disminuir la brecha entre la educación privada de excelencia y la educación estatal son el Centro de Educación Unificado (CEU) y su correlato para los pueblos indígenas, el Centro de Educación y Cultura Indígena (CECI). La estructura tanto del uno como del otro es similar. La diferencia es que el CECI tiene autonomía en los contenidos educativos, para preservar el legado indígena. Por esta razón se expondrá sólo la forma en que los CEU desempeñan su labor educativa, pues la columna de ambos proyectos es la misma.

Los CEU están divididos en un centro de educación infantil (kínder), una escuela de enseñanza infantil (primaria), otra escuela de en-

señanza básica (secundaria), y otra de jóvenes y adultos, dedicada exclusivamente a combatir el analfabetismo. En cada uno de ellos se atienden cerca de 4.780 usuarios y se construyeron 21 centros con la misma capacidad en los barrios más pobres de la ciudad. Además de atender a los beneficiarios, el proyecto CEU también trabaja con los familiares de los que reciben sus servicios. De esta forma, la aceptabilidad en la educación influye no sólo sobre los beneficiarios sino también sobre sus familias, integrando a todos los actores del sistema educativo. Los CEU están pensados para acceder a conocimientos académicos y para el ejercicio de la ciudadanía. Así, para ejercer la democracia, los rectores de los CEU, al igual que los de los otros establecimientos públicos de enseñanza, tienen un periodo de tiempo en el que ejercen el cargo. Una vez vencido ese término se someten a elecciones para ver si son removidos o, por el contrario, confirmados en el cargo, gracias a su buena gestión.

Permanencia

Después de una búsqueda en los datos de la ciudad de São Paulo, no se encontraron cifras sobre la magnitud del problema de la deserción, o de la manera en que la administración lo ha enfrentado. En este orden de ideas, es irresponsable evaluar si las políticas fueron exitosas o necesitan un ajuste estructural. Por tanto, en este apartado se hará una lectura con los pocos datos existentes, para vislumbrar, así sea de forma difusa, las formas en que la municipalidad de São Paulo encara el problema de la permanencia de los niños y las niñas en la escuela.

En São Paulo, en 2002, la tasa de deserción escolar en primaria se calculaba en alrededor de 2,42% y en secundaria en 7,89% (INEP, 2003). Los números de la deserción, a pesar de que no alcanzan los dos dígitos, son altos, y no puede decirse que el gobierno de São Paulo cumpla totalmente con las obligaciones de los tratados internacionales de derechos humanos. Sin embargo, esto no da lugar para afirmar que los diferentes alcaldes de la ciudad no se hayan interesado en el problema. La municipalidad ha intentado aplicar soluciones para mitigar la cuestión. Durante el periodo 2000-2004, la administración se dedicó a crear estrategias para reducir la deserción y permitir a los educandos terminar sus estudios, materializadas en los pro-

gramas *Bolsa-escola*, Bolsa trabajo y Renta mínima, descritos en el apartado del acceso a la educación.

Estas iniciativas tienen una doble función, a saber: hacer atractiva para los padres la entrada de los niños y las niñas a la escuela, y, al mismo tiempo, buscar que los muchachos y las muchachas que ya están dentro del sistema no abandonen sus estudios por la necesidad de trabajar. Sin embargo, es necesario diferenciar a las personas que reciben el subsidio estatal. En los casos de *Bolsa-escola* y Renta mínima, los padres tienen la obligación de administrar correctamente esos dineros para que el niño o la niña asista a los establecimientos educativos. Si incumplen con esa obligación, el auxilio es retirado y así se sanciona a los que no están comprometidos con la educación de los menores y las menores. El gobierno toma entonces las riendas de la situación y logra que el niño o la niña termine sus estudios básicos. Por el contrario, el programa Bolsa trabajo está diseñado para los jóvenes y las jóvenes que culminaron sus estudios básicos y están en la educación media. En este caso, los recursos son recibidos directamente por los beneficiarios y no por las familias, luego la responsabilidad recae sobre los beneficiarios, ya que ellos deben hacer el esfuerzo necesario para terminar los estudios, pues el Estado facilita la permanencia a través de los subsidios.

Síntesis de las lecciones aprendidas para mejorar las políticas educativas en Bogotá

El siguiente cuadro presenta una síntesis de las principales lecciones que se derivan de las políticas educativas de São Paulo.

Componente del derecho	Lecciones aprendidas
Disponibilidad	<p>Dentro de la normativa federal y la normativa de la ciudad, la educación es un derecho subjetivo. Por tanto, existen mecanismos legales que le permiten a cualquier ciudadano exigirlo ante las autoridades administrativas. Gracias a esto se construyeron muchas instalaciones educativas.</p> <p>Los docentes en São Paulo no están sometidos a la ley de la oferta y la demanda. Hay un estatuto unitario de contratación que permite uniformidad en los pagos y en los incentivos. De esta manera se evitan los malos pagos de los profesores en el sector privado.</p> <p>Dentro de las estrategias de igualdad propuestas por los distintos gobiernos de São Paulo está la iniciativa llamada "inclusión digital", que consiste en que la administración municipal provee computadores para que los profesores y las profesoras, y los niños y las niñas aprendan el uso de las nuevas tecnologías, para obtener las destrezas suficientes en su manejo, así como una buena ubicación laboral. Para ahorrar los costos de licencia, se utiliza software libre, lo que permite aumentar la red de computadores de las escuelas públicas.</p> <p>Otra experiencia de São Paulo es el acceso a las escuelas. El plan "Vai e volta" acerca a los niños y a las niñas a los centros educativos en buses gratuitos de la administración.</p>
Accesibilidad	<p>En São Paulo, la educación primaria y secundaria es gratuita en las escuelas estatales, y en el tercer ciclo se tiende a la gratuidad. A pesar de esto, muchos niños y niñas desertaban de la escuela porque debían ayudar a sus padres en el sostenimiento de la casa. Por este motivo, el gobierno ideó los programas <i>Bolsa-escola</i> y Renta mínima, con el fin de que los niños y las niñas no abandonen el sistema educativo. La Alcaldía de la ciudad les da a los padres de los niños y las niñas un subsidio mientras permanecen escolarizados. Si, por algún motivo, el niño o la niña sale del sistema educativo, la administración retira el beneficio a los padres.</p>
Aceptabilidad	<p>Para la administración de São Paulo es preocupante la desigualdad de la calidad educativa recibida en los colegios oficiales y en los privados. Por tal motivo, uno de los propósitos en los que se esfuerza la administración es en reducir esa brecha. La respuesta ha sido la creación de los CEU. Los CEU son centros educativos oficiales de calidad, que, además de la educación tradicional, otorgan otro tipo enseñanza, que sirve tanto a los educandos como a sus familiares.</p> <p>Otro aspecto concierne a las políticas educativas en derechos humanos, pues poco a poco las mujeres, los afrodescendientes y los indígenas son reivindicados en los libros de texto, para acabar a través de la educación con la discriminación.</p>

Referencias bibliográficas

- Avritzer, Leonardo (2005). "El ascenso del Partido de los Trabajadores en Brasil: la democracia y la distribución participativas como alternativa al neoliberalismo". En: Rodríguez, César et al. (comp.). *La nueva izquierda en América Latina*. Bogotá: Norma.
- Unesco (2006). *Compendio mundial de la educación 2006*, [en línea]. Bogotá: OEI. Disponible en: http://www.oei.es/quipu/estadisticas_unesco2006.pdf [2007, 27 de marzo].
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988), [en línea]. Brasilia: Senado Federal. Disponible en: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/> [2006, 12 de abril].
- Gadotti, Moacir (2004). *La escuela en la ciudad que educa*, [en línea]. Bogotá: IDEP. Disponible en: http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos/Portugues/FME_e_FSM/FME_Cidadania_2004.pdf [2006, 24 de abril].
- Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas (INEP) (2003). *Censo Escolar de Brasil año 2002*, [en línea]. Brasilia: INEP. Disponible en: www.inep.gov.br [2006, 4 de mayo].
- _____ (2004). *Censo Escolar de Brasil año 2004*, [en línea]. Brasilia: INEP. Disponible en: www.inep.gov.br [2006, 13 de marzo].
- _____ (2004). *Censo Escolar de Brasil año 2005*, [en línea]. Brasilia: INEP. Disponible en: www.inep.gov.br [2006, 13 de marzo].
- _____ (2005). *Censo Escolar de Brasil año 2005*, [en línea]. Brasilia: INEP. Disponible en: www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news05_10.htm [2006, 28 de abril].
- Ley Federal de Educación de la República del Brasil. Constituição (s.f.), [en línea]. Brasilia: Senado Federal. Disponible en: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> [2006, 12 de abril].
- Ley Municipal de Educación de la Ciudad de São Paulo (s.f.), [en línea]. São Paulo: Prefeitura do São Paulo. Disponible en: www.sampa.gov.br [2006, 12 de abril].
- Mercosur (2004). *Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo Mercosur*, [en línea]. Disponible en: <http://www.oei.es/quipu/mercosur-2004-final.pdf> [2006, 20 de marzo].

Prefeitura do São Paulo (2004). *Datos educativos de la ciudad de São Paulo anno 2004*, [en línea]. São Paulo: Secretaria da Educação. Disponible en: www.sampa.gov.br [2006, 7 de enero].

Tomasevski, Katarina. (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón Oxfam http://www.inep.gov.br/download/estadisticas/sinopse_estadisticas_2003/censo-miolo1-2003.pdf [visitado el 2 de enero de 2006].

7

**Chile: entre el mercantilismo educativo
y el derecho a la educación**

Luis Eduardo Pérez Murcia

Este estudio analiza en qué medida las políticas educativas adoptadas recientemente en Chile, en especial durante el último quinquenio, son plenamente coherentes con los contenidos básicos del derecho a la educación protegidos por la Constitución Política chilena y las normas internacionales de derechos humanos. A partir de dicho análisis se presentan los aspectos más problemáticos del diseño de las políticas educativas vigentes para garantizar el derecho a la educación básica y media, al tiempo que se señalan sus más importantes alcances y logros. En los casos en que la información disponible lo permita, se harán especiales referencias a las políticas educativas de la ciudad de Santiago de Chile.

El estudio se encuentra organizado en seis secciones: la sección 1 presenta algunos antecedentes de las políticas educativas chilenas vigentes y una descripción general de su funcionamiento; las secciones 2 a 5 analizan las políticas educativas para cada componente del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad; finalmente, la sección 6 muestra un cuadro donde se sintetizan las principales lecciones aprendidas del sistema educativo chileno para mejorar las políticas educativas en Bogotá.

Antecedentes y contexto

La evolución reciente de las políticas educativas chilenas se enmarca en dos contextos sociales y políticos muy distintos: la dictadura militar, que tuvo lugar en el período 1973-1989, y el retorno de la democracia en 1990.

En primer lugar, en el contexto de la dictadura militar, las políticas educativas en Chile se vieron fuertemente influenciadas por las reformas de mercado impulsadas por los organismos internacionales. Con todo

y que existen importantes discrepancias entre los expertos en políticas educativas en torno a si el sistema educativo chileno sigue el modelo de *vouchers* (una modalidad de subsidios a la demanda) al pie de la letra o si, por el contrario, se trata de un sistema que por sus características especiales se aleja de este modelo, autores como Contreras et al. (2004) sostienen que “el caso chileno constituye la experiencia internacional más importante de un sistema educacional basado en la competencia e incentivos”. Concretamente, mientras la tendencia general de las políticas educativas en América Latina y el Caribe coinciden en el diseño de mecanismos de provisión pública centrados en la oferta de escuelas y cupos escolares, el modelo educativo chileno se fundamentó en la incorporación de mecanismos de competencia e incentivos a través de subsidios a la demanda. La idea es simple: “por cada alumno que se matricula en un colegio público o privado subvencionado, el establecimiento educacional recibe un subsidio directo por parte del Gobierno. Si un alumno decide cambiarse a otro colegio, entonces será el nuevo establecimiento quien percibirá dicho subsidio” (p. 62). Chile es el país de América Latina en donde el concepto de mercado educativo está más claramente conceptualizado y extendido en las políticas educativas.

Conforme señala el estudio de Contreras et al. (2004), la experiencia chilena de competencia e incentivos se originó a inicios de los años ochenta:

En esa época las antiguas escuelas públicas, dependientes del Ministerio de Educación, son transferidas a los gobiernos locales dando origen al sector municipalizado de educación. Al mismo tiempo, se autorizó a escuelas privadas a operar bajo financiamiento público con la condición de que no cobraran pagos de matrícula a los estudiantes. Este sector de escuelas pasó a denominarse educación privada subvencionada. Los administradores de las escuelas reciben de parte del Estado una subvención o pago por estudiante. Este instrumento conforma la base de la asignación competitiva de recursos en el sector, puesto que se guía por la elección de la escuela que realizan los padres y por la competencia de los oferentes para atraer y retener alumnos. El monto de la subvención varía según factores relacionados con el costo de provisión del servicio –tipo y nivel de educación, localización geográfica del establecimiento– pero no depende de las características socioeconómicas de los estudiantes. El sistema de la subvención se asemeja a un esquema de *vouchers*, aun cuando sea el Estado quien transfiere los recursos financieros a los establecimientos en función de la

matrícula que asiste a clases. La subvención “sigue al alumno”, como requiere el sistema de *vouchers*, aunque los padres de familia pueden carecer del rol de clientes asertivos que imagina el esquema de subsidios a la demanda. (p. 62)

Con respecto a los *vouchers*, es importante aclarar, siguiendo a Peirano y Vargas (2005, p. 88), que el sistema de subsidio chileno, en la medida en que se asigna directamente a la escuela por estudiante matriculado, no adquiere, en estricto sentido, la forma de un *voucher*. Es decir, la forma de un vale que puede ser intercambiado por educación. El pago de la subvención sólo se hace efectivo una vez el establecimiento educativo acredite la asistencia regular a clase de los estudiantes. La misma será entregada previa presentación del certificado de matrícula y acta de rendimiento del año académico anterior.

Por esta vía, no solo se esperaba aumentar la cobertura sino mejorar la calidad de la educación. La idea es también sencilla: el sistema de *vouchers*

opera mediante subsidios directos a los individuos. Los establecimientos competirán por entregar mejores servicios educacionales y los padres matricularán a sus hijos en aquellos colegios de mejor rendimiento o que provean servicios. Esta competencia por proveer mejores servicios tendría como consecuencia que los mejores colegios “sobrevivirían”, mientras que los colegios de pobre desempeño tenderían a desaparecer del mercado. (Contreras et al., 2004, p. 62)

En segundo término, con el retorno de la democracia, los distintos gobiernos dieron un giro importante a la política educativa. Con el diagnóstico de que los problemas de calidad y equidad de la educación no serían resueltos por los mecanismos de mercado, se impulsó el desarrollo de políticas complementarias para atender las necesidades educativas de los grupos poblacionales más vulnerables y de las escuelas de peores resultados académicos del país (Cox y Lemaitre, 2002, pp. 281-296; Contreras et al., 2004, p. 66).

Pese a que el objetivo de la política educativa en Chile ha sido siempre mejorar la calidad y la equidad de la educación pública, se pueden observar diferencias notables en el rol asumido por el Estado. De acuerdo con Cox, el sistema educativo chileno pasó de ser administrado por un Estado

con marcado carácter subsidiario (en el período de la dictadura militar), en el que la política educativa se concentró en la asignación de recursos mediante la aplicación de un modelo de competencia, la dirección de instituciones oficiales y el impulso a la descentralización, a un sistema administrado por un Estado más proactivo (gobiernos democráticos desde 1990), que, además de asumir las funciones señaladas, impulsó el mejoramiento de la calidad en todo el sistema y adoptó programas especiales para mejorar la equidad en el sistema educativo (Cox, 2004, p. 18).

Según Cox, hay cuatro rasgos importantes en el contexto político en el que la educación chilena se ha desarrollado desde el retorno de la democracia: 1) la existencia de un acuerdo general en el sistema político en cuanto se refiere a la valoración de la importancia estratégica de la educación para el crecimiento económico, la integración social y la democracia, así como al tipo de políticas requeridas para mejorar el sistema educativo. El acuerdo se fundamenta en la complementariedad entre el Estado y el mercado para mejorar la educación chilena; 2) la garantía de una fuerte base financiera soportada en el crecimiento económico del país y en la adopción de medidas impositivas para favorecer las reformas educativas; 3) el posicionamiento de la educación en los espacios de decisión política. La reforma educativa ha sido impulsada por la Presidencia de la República, que a la vez ha liderado los acuerdos con la oposición en el Parlamento; 4) las políticas educativas han gozado de continuidad. Aunque en el período 1990-2006 han gobernado cuatro presidentes, el compromiso, los recursos y la prioridad del tema han permitido que el saldo sea acumulativo (Arellano, 2000; Cox, 2003, y OCDE, 2004, citados por Cox, 2004 p. 18).

Evidencia del compromiso de la sociedad chilena con la educación se puede apreciar con la ampliación de los años de educación obligatoria y gratuita. Puntualmente, con la reforma constitucional llevada a cabo en Chile en 2003 se amplió la educación obligatoria y gratuita de 8 a 12 años. Con la reforma, el Gobierno chileno adquirió la responsabilidad de garantizar educación pública, obligatoria y gratuita hasta el nivel medio y hasta la edad de 21 años. Conforme con el desarrollo constitucional, se promulgó la Ley sobre enseñanza media obligatoria hasta los 21 años y se impulsó un Plan de Escolaridad Completa que comprende diferentes estrategias orientadas a

garantizar el acceso a la educación, promover la permanencia en el sistema educativo y ampliar los años promedio de escolaridad del país. Sobre este último aspecto, el Ministerio de Educación de Chile sostiene: “al inicio de los 90, la escolaridad promedio de los chilenos era de 8,7 años, mientras que el año 2000 se elevó a 9,2 años; sin embargo, la escolaridad promedio de los más pobres es de sólo 7,8 años. Se estima que cerca de 300 mil chilenos menores de 21 años no han terminado su enseñanza media, especialmente en los sectores más modestos”¹.

En síntesis, de acuerdo con Contreras et al. (2004), el sistema educativo chileno vigente puede caracterizarse como una combinación de elementos de mercado y de regulación estatal. Las escuelas privadas subvencionadas operan en un contexto semejante a un mercado, puesto que enfrentan en forma más abierta los incentivos de la competencia y poseen mayor flexibilidad para ajustar la dotación y remuneraciones de los profesores. En cambio, el sistema municipal opera en un contexto más protegido, producto del Estatuto Docente y una restricción presupuestaria más “blanda”. Ello, aun cuando está expuesto a la información pública de sus resultados y a la eventual competencia por parte de sostenedores privados.

Antes de presentar el análisis de la coherencia de las políticas educativas con las obligaciones estatales, es oportuno describir brevemente el funcionamiento general del sistema educativo chileno.

En primer lugar, el sistema educativo está conformado por cuatro niveles educativos: educación preescolar, educación básica, educación media y educación técnica y superior. La educación preescolar atiende a niños y niñas menores de 6 años, mediante una diversidad de instituciones y redes públicas y privadas. La educación básica comprende ocho grados de estudio (entre los 6 y los 13 años), que se ofrecen tanto en escuelas municipales como privadas². Este nivel de educación se encuentra organi-

¹ Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=990&id_contenido=936 (2007, 9 de mayo).

² Existen dos modalidades de educación privada: la que se brinda en escuelas subvencionadas por el Estado, es decir, educación privada financiada por el

zado en dos ciclos de cuatro años cada uno. Durante los dos ciclos, con excepción de idioma extranjero inglés, el cual se imparte desde el primer año del segundo ciclo (5o. de primaria), los niños y las niñas reciben formación en las áreas de lenguaje y comunicación, educación matemática, comprensión del medio natural, social y cultural, educación tecnológica, educación artística, educación física y orientación. La educación media (14-17 años) comprende cuatro años y está organizada en dos modalidades: la científico-humanista, de tipo general, y la técnico-profesional, que combina estudios generales y formación para el trabajo. Este ciclo educativo se ofrece en liceos municipales y privados. Finalmente, la educación técnica se imparte en centros de formación técnica (postsecundarios de dos años de duración) y la universitaria, en universidades públicas y privadas³.

En cuanto a la organización del sistema educativo es oportuno señalar que la educación chilena es administrada por un sistema mixto, con un rol conductor del Estado nacional, una operación descentralizada de la educación pública y una fuerte área de gestión privada. En estrecha relación con este aspecto cabe advertir que a pesar de que el 43% de los estudiantes asisten a escuelas privadas, el Estado financia al 93%, mediante la modalidad de escuelas públicas municipales y escuelas privadas subvencionadas con recursos públicos. Un 7% de los estudiantes chilenos cursan sus estudios sin inversión del Estado en centros educativos privados, financiados por padres de familia o por asociaciones y gremios privados sin ánimo de lucro⁴.

En cuanto a la subvención, ésta se hace efectiva mediante un (...) subsidio estatal a las escuelas básicas y medias gratuitas y semigratuitas que se entrega en forma de una suma de dinero por alumno que asiste y se

Estado mediante una subvención para las familias por cada niño o niña matriculado (educación privada gratuita), y la educación privada financiada por las familias.

³ Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: <http://subvenciones.mineduc.cl/destacados/Enero/N2002013018192518379.html> (2007, 09 de mayo).

⁴ Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: http://www.mineduc.cl/index.php?id_seccion=211&id_portal=1&id_contenido=1027 (2006, 6 de abril).

calcula y se paga trimestralmente, tanto a las administraciones municipales como a las entidades privadas que poseen escuelas. El monto del subsidio y los mecanismos de su reajustabilidad, se fijan por ley. El monto del subsidio es uniforme para cada tipo o nivel de enseñanza y sólo tiene variaciones territoriales que benefician a las regiones alejadas del centro del país y en menor escala a las escuelas rurales⁵.

Adicionalmente, con relación a la financiación, las administraciones municipales, en forma voluntaria, asignan algunos fondos a los sistemas escolares locales que de ellas dependen y que el Ministerio de Educación invierte directa o indirectamente en el funcionamiento de los centros escolares, a través del financiamiento de sus programas de asistencia a los estudiantes y de mejoramiento de calidad, que incluyen inversiones en infraestructura (solo para las escuelas públicas), material didáctico, textos de estudio, perfeccionamiento de maestros y profesores, y apoyo a la innovación educativa, entre otros⁶.

En cuanto a esquema de competencias, el Ministerio de Educación tiene, entre sus responsabilidades,

(...) fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles y promover el progreso integral de todas las personas a través de un sistema educativo que asegure igualdad de oportunidades y aprendizaje de calidad para todos los niños, jóvenes y adultos durante su vida, con independencia de la edad y el sexo; otorgándoles una educación humanista, democrática, de excelencia y abierta al mundo en todos los niveles de enseñanza, cautelando el buen uso de los recursos públicos y contribuyendo activamente a la garantía del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza⁷.

Para el cumplimiento de este mandato, compete al Ministerio de Educación "(...) determinar, fijar, diseñar e implementar las políticas y programas de protección que se estimen necesarias y apropiadas para cautelar las garantías constitucionales que consagran el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza y velar por la aplicación estricta de la normativa con tal objeto"⁸.

5. Ibíd.

6. Ibíd.

7. Ibíd.

8. Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de

En líneas generales se puede anotar que el Estado mantiene funciones relacionadas con el desarrollo de la normativa del sector educativo, la financiación y la vigilancia y evaluación de las instituciones educativas. Además, el Estado, en cabeza del Ministerio de Educación, es responsable de desarrollar programas de mejoramiento de la gestión educativa y de brindar acompañamiento a las instituciones educativas en la implementación de los diferentes programas.

El Estado nacional, además, contribuye a la educación descentralizada con apoyos técnicos e insumos materiales como distribución gratuita de textos de estudio y provisión de bibliotecas de aula a todos los alumnos de la educación básica, prestaciones o beneficios asistenciales a los estudiantes de bajos recursos, perfeccionamiento gratuito a los docentes, programas de mejoramiento de la calidad educativa y asesorías técnicas. A ellos tienen acceso por igual los centros municipales y particulares subvencionados⁹.

Finalmente, las competencias de administración directa de centros de educación básica y media están descentralizadas en las municipalidades o entidades privadas. Aunque el Ministerio de Educación aprueba los planes y programas de estudio con vigencia nacional y obligatoria, desde 1990, con la nueva Ley Orgánica Constitucional de Educación, se reconoció la competencia de los centros educativos para elaborar y aplicar su propio currículum (“descentralización curricular”).

Disponibilidad de educación

La disponibilidad de la educación en Chile se analiza a partir de dos dimensiones: la disponibilidad de cupos educativos y la disponibilidad de docentes.

Chile. Disponible en: http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=17 (2006, 6 de abril).

⁹ Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=211&id_contenido=160 (2006, 6 de abril). Es importante mencionar que desde 1991 el Estado nacional financia los mejoramientos salariales de los docentes.

Generación de cupos educativos

A partir de los años ochenta, la política de creación de cupos educativos en Chile se ha fundamentado, principalmente, en aumentar la participación de las escuelas privadas. Dicha política, aunque es común a lo observado en países como Colombia, Ecuador y Perú, se diferencia en el hecho de que mientras en estos tres países el aumento de los cupos en el sector privado se realizó con los recursos aportados por los padres de familia, en Chile la mayor parte de los nuevos cupos en las escuelas privadas se crearon con subvenciones del Estado, en lo que se conoce como la política de *vouchers* en escuelas subvencionadas con recursos estatales.

Evidencia de la importancia de esta modalidad de subsidios a la demanda en Chile está constituida por el hecho de que en el período 1981-1987, mientras el sector público experimentó una reducción de 418.000 cupos para los niveles preescolar, básico, medio y especial, el sector privado subvencionado incrementó los cupos en 538.000. Para entonces, la participación relativa del sector privado subvencionado se incrementó de 15,1% a 32,7% del total de la población escolar (Contreras et al., 2004, p. 66).

Con todo y que el modelo de *vouchers* contiene fórmulas innovadoras para proteger el derecho al cupo escolar de los niños y las niñas que no lo encuentran en el sistema público, además de que constituye un mecanismo eficiente para el manejo de los recursos y sigue una planeación impecable en términos de racionalidad económica, puede derivar en dificultades para el acceso al derecho a la educación de las poblaciones que habitan en las zonas rurales y urbano-marginales de las ciudades¹⁰. Dicho en otros términos, resulta altamente probable que los oferentes de educación, una vez evaluada la relación costo-beneficio económico, no encuentren rentable administrar establecimientos educativos en las zonas apartadas.

¹⁰ El modelo de competencia no opera en zonas rurales apartadas. Dado que la población se encuentra más dispersa, las escuelas privadas tienen pocos incentivos para competir por los subsidios. Como bien sugieren Peirano y Vargas (2005, p. 87), es importante que el sistema de subsidios tenga en consideración esta variable para incentivar la oferta educativa en las zonas rurales.

Además de los posibles efectos discriminatorios en contra de las poblaciones de zonas apartadas, este sistema de subsidios puede derivar en efectos discriminatorios en contra de estudiantes pertenecientes a los sectores sociales más deprimidos social y económicamente, lo cual, su vez, tiende a agudizar los problemas de estratificación social de los mismos en función de su procedencia socioeconómica. Elacqua, Pacheco y Salazar (2006, p. 241) evidenciaron que las escuelas subvencionadas, en comparación con las escuelas públicas, atienden una menor proporción de estudiantes vulnerables. El estudio evidencia, además, que las escuelas subvencionadas concentran a los niños y las niñas vulnerables en un reducido número de establecimientos, por lo que la probabilidad de que estudiantes vulnerables y no vulnerables compartan una misma escuela es menor a la que se presenta en escuelas públicas¹¹.

En efecto, parece evidente que, en un mercado educativo, las escuelas prefieren a los estudiantes que mayor probabilidad tienen de obtener altos logros que a los que enfrentan mayores dificultades para permanecer en el sistema educativo y que presentan bajos resultados. Así como los padres de familia selección la mejor alternativa de colegio, los colegios adoptan mecanismos para seleccionar a los “mejores” estudiantes. La problemática radica en que tal selección puede llevarse a cabo mediante prácticas de selección contrarias a la igualdad de oportunidades. Incluso si la selección se realiza con base en pruebas de conocimientos, los resultados pueden ser discriminatorios en la medida en que las pruebas objetivas tienden a desconocer el impacto que el entorno de aprendizaje y la formación previa tienen sobre la probabilidad de aprobar un examen de selección. El desconocimiento de los factores asociados al logro académico, además de la existencia de mecanismos de exclusión “invisibles” para favorecer el ac-

¹¹ Como bien mencionan los autores, el sistema subvencionado no es homogéneo. Este aspecto se evidencia por ejemplo en el hecho de que las escuelas privadas con ánimo de lucro matriculan, en promedio, una mayor proporción de estudiantes vulnerables que las escuelas privadas sin ánimo de lucro católicas y una menor proporción en comparación con escuelas privadas protestantes (Elacqua, Pacheco y Salazar, 2006, p. 235).

ceso de ciertos grupos sociales sobre otros, determinan en buena parte la falta de acceso de los grupos más vulnerables o el ingreso a centros educativos de menor calidad relativa.

Al respecto, como bien señalan Peirano y Vargas (2005, p. 81), el sistema de *vouchers* puede discriminar a niños y niñas con dificultades de aprendizaje, con problemas de comportamiento o que provienen de determinados sectores sociales. La idea es simple: las escuelas privadas administran pruebas de conocimientos para seleccionar a los estudiantes. Los resultados de dichas pruebas están estrechamente relacionados con las características socioeconómicas de las que provienen los estudiantes. En consecuencia, los niños y las niñas de los sectores más pobres se matriculan sistemáticamente en las escuelas públicas más pobres, donde no se aplican, regularmente, los exámenes de admisión.

A propósito, como argumentan estos mismos autores, el modelo de subsidios puede derivar en que las metas del *agente* (la oferta educativa privada) se distancien de las metas del *principal* (el Gobierno, en cabeza del Ministerio de Educación), es decir que se generen incentivos perversos o problemas de agencia. Concretamente, el sistema de subsidios puede derivar en que los agentes tengan el incentivo en disminuir los costos (aumentar las ganancias), ofreciendo educación de menor calidad, seleccionar a los estudiantes con mayores probabilidades de éxito para disminuir los costos de nivelar los resultados de los estudiantes con, v. g., dificultades de aprendizaje y, si el agente considera la posibilidad de captar financiación de los padres, seleccionar a los estudiantes cuyos padres tienen mayor capacidad de pago¹².

A fin de corregir tales deficiencias es preciso que el modelo de *vouchers* se complemente con sistemas de incentivos adicionales para asegurar la cobertura de educación en las zonas más apartadas y deprimidas (v. g., vía una mayor subvención para las zonas de mayor atraso social) o adoptar

¹² La corrección de tales fallas implica, entre otras acciones, corregir las asimetrías de información entre los padres de familia. Aunque en Chile la información sobre educación circula en los diarios, es preciso indagar si todos los padres de familia acceden a la misma y si la utilizan para tomar la decisión en la elección de las escuelas. Véase Peirano y Vargas (2005, p. 84).

esquemas mixtos en los que se fortalezca la oferta educativa pública administrada directamente por el Ministerio de Educación o por los sectores municipalizados de educación¹³.

En conclusión, es preciso que los sistemas de competencia, como el sistema *vouchers*, consideren, a la hora de fijar las subvenciones, tarifas diferenciales para niños y niñas de los estratos más pobres, los cuales enfrentan mayores barreras de acceso a la educación, y para niños y niñas con dificultades de aprendizaje. Cabe suponer que si para los niños y las niñas de padres de familia con baja capacidad de pago o con problemas de aprendizaje se establece un subsidio más alto, las escuelas de alto nivel desarrollen estrategias pedagógicas para impartir enseñanza a estos estudiantes y así captar los recursos. De lo contrario, es muy probable que estos sectores de población sean sistemáticamente excluidos del sistema educativo. Como bien afirma la profesora Tomasevski (2004, párrafo 10), el libre comercio no contempla ninguna salvaguardia para los derechos de los pobres.

En igual sentido, Contreras et al. (2004, p. 69) manifiestan que:

los efectos relacionados con la selección de los alumnos se originan en el hecho que el servicio de la educación depende de las características de sus usuarios. Así, los establecimientos educacionales pueden exhibir mejores resultados si consiguen mejores alumnos. A su vez, la elección de los colegios por parte de las familias tendrá en cuenta los atributos del establecimiento y las características de sus alumnos. Esta relación de elección bilateral de alumnos y colegios origina agrupamientos de poblaciones y establecimientos (*sorting*¹⁴), con dos tipos de efectos sobre los resultados de la educación: (i) efectos relacionados con la composición de los estudiantes y (ii) externalidades asociadas a los efectos de los pares (*peer effects*).

¹³ Con excepción de los subsidios para la educación de las personas con discapacidad, el sistema de subsidios chileno no corrige los montos ni en función de las diferencias socioeconómicas entre los estudiantes ni en función de sus habilidades para aprender. Por ello, autores como Peirano y Vargas (2005, p. 81) sostienen que el sistema de subsidios del modelo educativo chileno contiene elementos que lo hacen regresivo.

¹⁴ Migración de los mejores estudiantes hacia las escuelas privadas.

EL SISTEMA DE *VOUCHERS*

¿PROTEGE O RESTRINGE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN?

El sistema de *vouchers* es una de las formas tradicionales de mercantilización de la educación; su implementación, a la vez que puede contribuir a asegurar el derecho a la educación de las niñas y los niños beneficiados con el sistema, puede derivar en prácticas contrarias a los derechos humanos en general y al derecho a la educación en particular.

Sin desconocer que el espacio propicio para el pleno ejercicio del derecho a la educación es una escuela pública donde sea una realidad el principio de la gratuidad y donde todos los niños y las niñas, sin ningún tipo de discriminación, puedan realizar plenamente este derecho, cuando las escuelas públicas no están en capacidad de asegurar cupos a todos los niños y las niñas, la contratación de cupos con recursos del Estado en escuelas privadas puede convertirse en una alternativa para evitar la exclusión del sistema de estudiantes con padres sin capacidad económica para comprar educación en escuelas privadas no subvencionadas por el Estado. Entre dos males, la "mercantilización" de la educación parecería un *mal menor*, en la medida en que finalmente se protegería el interés superior de los niños y las niñas, al garantizarles en el presente el cupo escolar.

Igualmente, podría pensarse que, a la luz del derecho a la educación, lo que preocupa a un niño o niña en edad de enseñanza primaria es poder acceder a una escuela en la que la gratuidad sea una realidad, independientemente de que sea una escuela pública o privada subvencionada por el Estado. Cabe preguntarse: ¿es preferible una escuela pública, en la que las familias deben pagar derechos académicos, matrícula y pensión, a una escuela privada subvencionada por el Estado en la que existen expresas prohibiciones de realizar cobros a los padres de familia? Finalmente, lo que determina la universalización de la educación primaria y la exclusión de los niños y las niñas de los sectores más pobres no es la dicotomía público-privado, sino la presencia o ausencia de una educación efectivamente gratuita.

Con todo y las ventajas que puede ofrecer el sistema para garantizar la inclusión de niños y niñas sin cupo en el esquema público, el sistema de *vouchers* puede conducir a subvalorar la importancia de lo público y a reforzar la idea de mercado educativo. Con ello *puede abonarse terreno para excluir de una vez por todas a la educación del ámbito de los derechos y sumergirla en el de las mercancías.*

En sentido similar, la lógica mercantil puede multiplicar los efectos segregacionistas de las políticas educativas, en la medida en que las escuelas pueden elegir a los "mejores" estudiantes, *los más baratos de educar*, y excluir a los niños y las niñas con dificultades de aprendizaje, *los más costosos de educar*, los cuales ponen en *peligro* una porción de las ganancias de las empresas dedicadas a la venta de servicios educativos.

Disponibilidad de docentes

En cuanto se refiere a la política docente en Chile, es importante mencionar, en primer lugar, que, por acuerdo entre Gobierno y agremiaciones de docentes, en 1991 tuvo lugar la expedición de un nuevo Estatuto Docente. Con esta normativa se buscó, además de mejorar las condiciones salariales y laborales de los docentes a niveles similares al modelo centralizado previo a las reformas autoritarias de Pinochet, fortalecer las relaciones entre los gremios de docentes y los administradores de las políticas educativas en el país.

Como cabría esperar, dicho Estatuto tuvo un importante impacto sobre el crecimiento del gasto público de la educación en Chile, dado que buena parte de los recursos se destinaron a mejorar la remuneración de los profesores¹⁵. De acuerdo con las cifras reportadas por Contreras et al. (2004, p. 67), “Entre 1991 y 2001 el gasto público por alumno en nivel básico crece en un 114% en términos reales, mientras que en la educación media el aumento es 214%. El aumento del gasto por estudiante en el conjunto del sistema financiado públicamente asciende a un 144% en el período citado”.

En segundo término, a pesar de los incentivos previstos para los docentes con el nuevo Estatuto Docente, el modelo de *vouchers* derivó en una flexibilización de sus condiciones de trabajo. Mientras en el modelo centrado en la oferta pública de educación la mayor parte de los docentes tenían la condición de empleados oficiales, con el sistema de subsidios a la demanda, el cual implica fortalecer más la oferta privada—así sea con recursos públicos—, la mayor parte de los docentes adquirieron el estatus de trabajadores del sector privado, lo cual modificó las condiciones de contratación y despido.

Con todo, es preciso señalar que la relación docentes-Gobierno es un factor de estabilidad del sistema educativo chileno. Después de la dic-

¹⁵ El salario inicial docente anual con capacitación mínima para el nivel de primaria en Chile es de alrededor de 11.000 dólares. Después de 15 años de experiencia, el salario es cerca de un 17% mayor que al inicio, y en el momento de finalizar la carrera docente, éste llega a ser un 20% más (Ministerio de Educación de Chile, 2005a, pp. 5-6).

tadura, los gobiernos democráticos han dado especial reconocimiento a la labor docente y se han dispuesto políticas públicas importantes para promover tanto su formación y entrenamiento, dentro y fuera del país¹⁶, como la mejora de sus condiciones salariales. Como indicador cabe señalar que en un período de 14 años, comprendido entre 1990 y 2003, en nueve no se han presentado paros docentes¹⁷.

Finalmente, en cuanto se relaciona con los docentes, Chile ha invertido importantes recursos para mejorar las prácticas docentes. Puntualmente, las políticas se han concentrado en el desarrollo de actividades extracurriculares, acompañamiento por parte de los docentes del trabajo en grupo y seguimiento del trabajo individual, y en establecer estrategias para mejorar las relaciones entre profesores y estudiantes, basadas fundamentalmente en el respeto y reconocimiento mutuos. Todas estas estrategias acompañadas de innovaciones curriculares, pedagógicas y de los mismos recursos empleados para impartir las clases (Cox, 2004, p. 8).

Acceso a la educación

La accesibilidad del sistema educativo chileno se analiza conforme con tres dimensiones: política de cobertura, gratuidad y educación de adultos.

¹⁶ Como evidencia se puede señalar que, en el período 1996-2000, el Gobierno chileno adoptó un programa de becas de formación docente con una cobertura de 800 maestros por año. El programa comprendía tres meses de estudio en universidades extranjeras y tres meses de estudio en universidades chilenas. Adicionalmente, en el período 1998-2002, 44.000 docentes por año fueron entrenados en el nuevo currículo. Finalmente, entre 1997-2002 se emprendió un programa de formación inicial para los estudiantes de docencia en 17 facultades de universidades chilenas, a fin de renovar el plan de estudios de las facultades de docencia. Información sobre estos y otros programas puede consultarse en Cox (2004, p. 22).

¹⁷ En este período, los docentes han entrado en huelga 40 días, distribuidos así: 1 día en 1991 y 1993; 4 días en 1994; 14 días en 1996 y 20 días en 1998. Véase Cox (2003, p. 21).

Cobertura del sistema educativo

La política educativa chilena se fundamenta sobre el principio de que la matrícula de los niños y las niñas en un establecimiento escolar es un acto de confianza mutua y un vínculo generador de derechos y obligaciones jurídicas entre la escuela y la familia del estudiante, en función de asegurar la debida formación y educación de los estudiantes. Familia y escuela deben hacer todo lo posible por responder a ese compromiso mutuo para asegurar a los niños, las niñas y los jóvenes un ambiente positivo para su formación¹⁸.

En dicho contexto, el país presenta una tasa de cobertura neta de 92% para el tramo de edad entre 5 y 14 años y una cobertura de 68% para el rango 15-19 años, lo que evidencia que a pesar de que el país invierte el 7,5% del PIB en educación (aportes del Gobierno y las familias), un 8% de los niños y las niñas entre 5-14 años y un 32% de las personas entre 15-19 años siguen sin disfrutar del derecho a la educación (Ministerio de Educación de Chile, 2005a, pp. 5-6).

Dicha cobertura se da bajo la coexistencia de cuatro modalidades de oferta educativa: escuelas municipales administradas por gobiernos municipales; escuelas privadas subvencionadas con fondos públicos, según población atendida¹⁹; escuelas privadas financiadas con contribuciones de los padres de familia; y escuelas secundarias profesionales manejadas por corporaciones comerciales con fondos del Gobierno (Cox, 2004, p. 2).

Como se aprecia en el *cuadro 1*, la matrícula en Chile creció 22,35% en el período 1990-2004. Los tipos de oferta educativa de mayor crecimiento fueron las escuelas particulares subvencionadas por el Estado con una tasa de 56,78% y las escuelas particulares pagadas por las familias con 19,46%. El único tipo de oferta que decreció fue el sistema de corpo-

¹⁸ Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25 (2006, 6 de abril).

¹⁹ Como bien señalan Elacqua, Pacheco y Salazar (2006, p. 226), el sistema privado subvencionado es altamente heterogéneo, donde coexisten escuelas con fines de lucro y sin fines de lucro, estas últimas administradas especialmente por iglesias con diferente orientación religiosa.

TASA DE CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA SEGÚN TIPO DE OFERTA

	1990	2004	Tasa de crecimiento
Total matrícula	2.973.752	3.638.417	22,35
Escuelas municipalizadas	1.717.928	1.795.369	4,51
Escuelas particulares subvencionadas por el Estado	963.212	1.510.134	56,78
Escuelas particulares pagadas por las familias	235.342	281.140	19,46
Corporaciones educativas	57.270	51.774	-9,60

Fuente: Cálculos del autor con base en Ministerio de Educación de Chile (2004).

CUADRO

1

raciones educativas con 9,60%. En síntesis, se puede señalar que el 82,28% de la ampliación de cobertura del sistema educativo chileno entre 1990-2004 se explica por la ampliación de la oferta en escuelas particulares subvencionadas por el Estado; el 11,65%, mediante la ampliación de la oferta de las escuelas municipalizadas; y el 6,89%, mediante la expansión de las escuelas particulares pagadas por las familias.

De acuerdo con un estudio reciente de Elacqua, Pacheco y Salazar (2006, p. 232), el sistema educativo público municipal concentra el 60% de los establecimientos educativos y cubre el 52% de la matrícula. Entre tanto, el sistema privado subvencionado por el Estado representa el 34% de los establecimientos y el 41% de la matrícula²⁰. Finalmente, el sistema privado pagado con los aportes de los padres de familia contribuye con el 6% de los establecimientos y el 7% de la matrícula.

Con relación a este tópico, contrario a lo que se podría esperar en un sistema educativo basado en el principio de la competencia en el mercado, la mayor parte de la ampliación de la oferta educativa chilena, 93%, se

²⁰ Este 41% de la matrícula se divide de la siguiente forma: 25% escuelas privadas con fines de lucro y 16% escuelas privadas sin fines de lucro (Elacqua, Pacheco y Salazar, 2006, p. 232).

sustenta mediante la ampliación de la matrícula con recursos del Estado, y el restante 7% mediante la ampliación de la educación privada pagada por las familias.

En contraste con ciudades como Bogotá, el sistema educativo chileno tiene una alta tasa de cobertura de la educación con recursos públicos: 93% vs. 55,7%. A pesar de la alta proporción de educación financiada por el Estado (gratuita en el nivel de primaria y para algunos sectores en secundaria), desde la óptica del derecho a la educación, preocupa que la participación de las escuelas privadas pagadas por padres de familia presente una tasa de crecimiento positiva (19,46%), pasando de 235.342 cupos en 1990 a 281.140 en 2004.

Por otra parte, al comparar la proporción de la matrícula según tipo de oferta entre Chile y la ciudad de Santiago de Chile se puede observar que si bien las tendencias son las mismas, la proporción de educación privada subvencionada y de escuelas privadas financiadas por los padres de familia es mayor en la ciudad. Mientras en Chile el 41% de los estudiantes están matriculados en escuelas privadas subvencionadas y el 7,72% en escuelas privadas pagadas por padres de familia, en la ciudad de Santiago de Chile los porcentajes ascienden a 52% y 11,65%, respectivamente.

En cuanto a la distribución de la matrícula según niveles educativos, el 7,90% de los estudiantes están matriculados en párvulos, el 2,54% en educación especial, el 62,37% en educación básica y el 27,18% en educación media²¹. Así mismo, se puede observar que el 89,77% de la matrícula chilena se concentra en áreas urbanas y el 10,23% en áreas rurales. En contraste, en Santiago de Chile, el 95% de la matrícula es urbana y el 5% rural²².

Por otra parte, en lo que se refiere a la distribución de la matrícula según sexo, las cifras permiten observar que 51% de los estudiantes matriculados son hombres y el 49% mujeres, relación que se mantiene en la ciudad de Santiago de Chile.

Conforme con los compromisos internacionales en materia de derecho a la educación, Chile ha adelantado importantes esfuerzos financieros para lograr la universalización de la educación primaria, alcanzando una

²¹ Cálculos del autor con base en Ministerio de Educación de Chile (2004).

²² *Ibid.*

MATRÍCULA SEGÚN TIPO DE OFERTA, 2004

Tipo de oferta	Chile		Santiago de Chile	
	Total estudiantes	% del total	% del total	Total estudiantes
Escuelas municipalizadas	1.795.369	49,34	486.802	34,70
Escuelas particulares subvencionadas por el Estado	1.510.134	41,50	729.662	52,02
Escuelas particulares pagadas por las familias	281.140	7,72	163.450	11,65
Corporaciones educativas	51.774	1,42	22.667	1,61
Total matrícula	3.638.417	100	1.402.581	100

Fuente: Cálculos del autor con base en Ministerio de Educación de Chile (2004).

inversión promedio por estudiante de US\$2.110 por año, cifra que contrasta con el promedio en Colombia, el cual no alcanza los US\$500 por año.

De acuerdo con Cox (2004, p. 2), las mejoras de la educación chilena en el nivel de primaria durante el período 1990-2002 pueden agruparse, entre otros aspectos, en el aumento del acceso, con especial énfasis en el acceso de los dos quintiles más pobres de la población; el aumento de la jornada escolar, y la creciente disponibilidad de los recursos necesarios para el proceso de enseñanza-aprendizaje.

En cuanto se refiere al primer aspecto, mientras en 1990 el 91,3% de los niños y las niñas con edades entre 6-14 años estaban matriculados en la escuela primaria, en el año 2002 el porcentaje ascendió a 97%²³. El quintil de ingreso de mayor progreso fue el más pobre, que pasó de una tasa de matrícula de 95% en 1987 a 98% en 2000. Al mismo tiempo, la tasa de repetición experimentó una caída durante la década de los noventa. La proporción

²³ En 1982, la tasa de matrícula primaria, según cifras reportadas por el Ministerio de Educación de Chile, fue de 95,2%, lo que evidencia que, entre 1982-1990, la política educativa chilena tuvo un impacto regresivo sobre las tasas de matrícula (Ministerio de Educación de Chile, Compendio de Información Estadística, 1991, 2000, 2002, citado por Cox, 2004, p. 3).

de niños y niñas que terminaron la primaria a la edad esperada sin repetición de cursos tuvo una tendencia creciente. En igual sentido, las mejoras en el acceso en la primaria se pueden evidenciar en el hecho de que la tasa de estudiantes que no terminan la primaria ha seguido una tendencia decreciente durante la misma década.

Las políticas para mejorar el acceso a la primaria han estado acompañadas de políticas de asistencia social para los más pobres. Entre estas últimas, se pueden destacar la alimentación escolar, el seguro médico y la oferta de materiales de estudio. De acuerdo con Cox (2003, p. 6), en 2003, 867.589 estudiantes de primaria (39,8% de los matriculados en escuelas que operan con fondos públicos) recibieron almuerzo escolar. La misma agencia del Estado a cargo de la alimentación escolar, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), atendió el 100% de la demanda de gafas y audífonos para los niños y niñas con discapacidad auditiva (100.415 niños y niñas en 2003).

En cuanto se refiere a la ampliación de la jornada escolar, se adoptaron decisiones normativas orientadas a su extensión. Puntualmente, se pasó de 880 horas promedio por año en la década de los ochenta a 940 horas en 1994, y a clases en jornada completa desde 1996, lo que representa un promedio de 1.200 horas de clase al año. En 2003, el 70% de los estudiantes matriculados en primaria tomaron clases todo el día (Cox, 2004, p. 7).

La política de ampliación de la jornada se acompañó de programas de entrega de textos escolares y de acceso a las nuevas tecnologías. La política en este sentido ha tenido un marcado carácter progresivo en el sentido que antes de 1990 sólo se entregaban textos de matemáticas y lenguaje para el 50% de los niños y las niñas matriculados, expandiendo la cobertura al 85% de los estudiantes en 1991 y ampliando la oferta a cinco áreas del conocimiento (lenguaje, matemáticas, historia, ciencias e inglés). En 2001 se entregaron 11,4 millones de textos escolares para cubrir el 100% de los niños y las niñas matriculados en primaria y secundaria, lo cual demandó una inversión de US\$ 14,8 millones (Cox, 2004, p. 7).

En cuanto se refiere al acceso a las nuevas tecnologías, en especial a los computadores y a Internet, se puede señalar que, a partir del año 2000, Chile ha presentado notables avances en la materia. Para este año, el 88% de los estudiantes matriculados en primaria accedían a computadores dotados

de Internet, en tanto la cifra para secundaria llegaba al 97%. Es notable el hecho de que Chile tiene mayores niveles de acceso a computadores e Internet que países desarrollados como Francia, Italia y Japón, este último, además, líder en el desarrollo de microprocesadores y software²⁴.

Gratuidad

La inversión total del Estado chileno en educación ha presentado un aumento importante: mientras en 1990 representaba el 2,4% del PIB, en 2001 este porcentaje ascendió a 4,4% (Cox, 2004, p. 19). Al considerar la inversión del Estado y la de las familias en educación de manera conjunta, la relación como porcentaje del PIB aumentó a 7,5% para 2001 (Ministerio de Educación de Chile, 2005a, p. 5).

En estrecha relación, la inversión por estudiante ha experimentado un importante crecimiento en la última década. Con respecto a 1990, en 2001 la inversión en primaria creció 151,4% y en secundaria un porcentaje cercano a 200% (Cox, 2004, p. 19). La inversión promedio por estudiante según nivel escolar para 2001 arrojó los siguientes valores: US\$1.766 para preescolar, US\$2.110 para primaria, US\$2.085 para secundaria y US\$6.901 para educación superior (Ministerio de Educación de Chile, 2005a, p. 5).

El Estado financia la educación a través de subsidios por cada estudiante matriculado. Como bien señalan Peirano y Vargas (2005, p. 70), es un mecanismo similar al de subsidios a la demanda, solo que los recursos son transferidos directamente a las instituciones educativas. El monto de los subsidios se estima promediando la asistencia a clases durante los tres últimos meses del calendario escolar anual. El valor del subsidio por estudiante es determinado por el Ministerio de Educación con base en las estimaciones del costo promedio de la educación para cada nivel educativo.

Durante el año 1993, con la expedición de la Ley 19247, tuvo lugar la modalidad de financiamiento compartido, que permite a las escuelas privadas subvencionadas complementar la subvención fiscal con el cobro

²⁴ Véase Ministerio de Educación de Chile. Programa Enlaces. Estudio Internacional SITES M1 (IEA). El caso de Chile. Santiago, estudio citado por Cox (2004, p. 8).

FINANCIACIÓN POR TIPO DE ESCUELA

Fuente	Subsidios según tipo de escuela	
	Públicas (municipales)	Privadas
Subsidios del Estado	Subsidio por estudiante según nivel educativo	Subsidio por estudiante según nivel educativo
Financiación compartida (Estado-familias)	Solo en secundaria con el acuerdo de los padres o representantes de los niños y las niñas	Puede operar en todos los niveles de la educación
Contribuciones municipales	Para cubrir déficit o contribuciones voluntarias	No
Inversión pública regular	Inversión en reparación o construcción de infraestructura	No
Recursos de infraestructura (extensión de la jornada escolar)	Compite por fondos	Compite por fondos
Proyectos focalizados por el Ministerio de Educación de Chile	Puede estar en el grupo focalizado	Puede estar en el grupo focalizado
Donaciones privadas con beneficios en reducción de impuestos	Todas las escuelas pueden recibirlos	Sólo escuelas administradas por instituciones sin ánimo de lucro pueden recibir estos fondos

3

Fuente: Peirano y Vargas (2005, p. 74).

a las familias con niños y niñas en niveles de educación secundaria y media. Aunque el esquema establece unos topes máximos, es preciso señalar que esta reforma es contraria a la obligación del Estado de asegurar *progresivamente* educación gratuita. Además, la reforma impacta negativamente sobre los grupos de menores ingresos, en la medida en que no disponen de los recursos para cubrir la subvención a cargo de la familia²⁵.

25

De acuerdo con Contreras et al. (2004, p. 67), el cobro promedio ascendía

La introducción de la estrategia de financiamiento compartido tuvo un importante efecto sobre la oferta educativa y sobre la tasa de matrícula:

Así, entre 1990 y 1994, el número de establecimientos privados subvencionados se mantiene prácticamente fijo, para aumentar en un 23% en el período 1995 a 2001. Correspondientemente, la matrícula del sector aumenta en este último período en un 31%, después de haber permanecido prácticamente estable los años precedentes. (Contreras et al., 2004, p. 67)

Cabe señalar que hasta antes de la expedición de la Ley 19247 de 1993, el subsidio era la única fuente de financiación de las escuelas financiadas con recursos del Estado (pública y privada). Con la expedición de la Ley se generaron dos mecanismos adicionales: la financiación compartida entre Estado y padres de familia (sólo para secundaria cuando todos los padres de familia estén de acuerdo), y la financiación resultante de donaciones comerciales para propósitos educativos, las cuales se encuentran libres de impuestos. La cuota que pueden cobrar las escuelas a las familias se determina en una norma según el nivel educativo.

Con todo y que la autorización de cobros a las familias tiene de fondo una preocupación por la equidad en la asignación del presupuesto público, es decir, la preocupación por concentrar los escasos recursos del Estado en los sectores más pobres, lo que llevaría a garantizar la gratuidad de la educación solo para los más pobres, es claro que desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos podría considerarse que la Ley 19247 de 1993 tiene efectos regresivos sobre la realización del derecho a la educación. Puntualmente, y conforme establece el Pidesc, la educación debe ser progresivamente gratuita para los diferentes niveles. Se considera regresiva cualquier acción en la que un Estado, una vez esté avanzando hacia una política de gratuidad de carácter universal, emita una norma en la que admite el cobro de derechos académicos para los estudiantes cuyas familias tienen capacidad de pago. Conforme con las normas internacionales de derechos humanos puede señalarse que una vez los Estados han alcanzado un nivel de progreso, independientemente de que éste se encuentre por encima de los niveles mínimos protegidos, le está prohibido adoptar medidas que restrinjan el nivel de protección del derecho alcanzado.

a \$8.900, cifra que representa un 53% de la subvención estatal en el caso de enseñanza básica.

Para ilustrar el monto de dinero aportado por los padres de familia (recuérdese que solo está permitido para educación secundaria), se puede señalar que en 1998 el promedio de pago mensual de éstos fue de US\$ 12. Se aprecian diferencias significativas entre el sector privado subvencionado y el sector público. Mientras en el primero el 72% de los padres de las niñas y los niños matriculados aportaban cuotas mensuales, en el sector público solo el 4,6% lo hacía. En promedio, las contribuciones de los padres en las escuelas privadas subvencionadas alcanzaban el 35% del valor subsidiado por el Estado, en tanto en las escuelas municipales este valor era del 8% (Peirano y Vargas, 2005, p. 71).

Con respecto a la gratuidad, el Ministerio de Educación de Chile ha señalado que:

... dado que es un deber preferente del Estado velar por la educación gratuita en el nivel primario, la normativa y su fiscalización deben ser claras en el sentido de prohibir y sancionar todos aquellos cobros que no se ajusten a la legalidad. Para estos efectos, deben perfeccionarse los mecanismos e instancias que ayuden a prevenir las situaciones de cobros indebidos, asegurar la información a las familias, y mejorar los sistemas y vías de reclamación y su pronta satisfacción. (...) en ningún caso, el no pago de los aportes voluntarios puede ser causal de negación del ingreso o condicionalidad de la renovación de la matrícula de un alumno o alumna²⁶.

En estrecha relación con la temática de la gratuidad, con la Ley 19532 de 1997 se estableció un sistema de becas (exenciones de pago) para las familias de menores recursos económicos. Este sistema se financia con recursos del Estado y con las contribuciones del sistema compartido (las contribuciones de otros padres de familia), y funciona como un fondo de becas administrado por cada escuela.

Finalmente, es oportuno señalar que el 93% de los recursos públicos de la educación provienen de presupuesto asignado y ejecutado por el Ministerio de Educación. El 7% restante proviene de recursos de las municipalidades, a través de contribuciones voluntarias o fondos para cubrir los

²⁶ Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25 (2006, 6 de abril).

déficits operacionales e inversión, encauzados a través del Ministerio del Interior.

De acuerdo con las cifras presentadas por Peirano y Vargas (2005, p. 74), entre el 70% y 80% del valor de los subsidios asignados por el Estado son invertidos por las escuelas (tanto las privadas subvencionadas como las municipales) para pago de sueldos, lo cual deja un margen estrecho para que las escuelas inviertan en infraestructura, muebles y equipo, y desarrollen programas pedagógicos. La estrechez del margen de recursos es relativa si se considera que el Ministerio de Educación de Chile asigna importantes recursos para programas de mejoramiento de infraestructura, dotación de mobiliario y tecnología, dotación de libros y desarrollo de estrategias pedagógicas.

Educación de adultos

La tasa de alfabetismo de personas de 15 años y más en Chile es de 95,7%, tasa superior al promedio de países de América Latina y solo superada por Uruguay, Cuba y Costa Rica²⁷.

A 2004, la matrícula de adultos en Chile alcanzaba 150.059 personas, de las cuales el 87% estaba en educación regular²⁸; el 6% en el programa de Educación Fundamental de Adultos (EFA), que corresponde a un programa de estudios de enseñanza básica, con una duración máxima de 300 horas, y que entrega además una capacitación técnica; y el 7% en el programa de Educación Técnica Elemental de Adultos (ETEA), correspondiente a programas de estudio en educación básica o media con una duración mínima de 600 horas, según prescribe el Decreto 348 de 8/8/1988. Del total de estudiantes matriculados en el sistema regular, el 19% se encontraba en educación básica y el 81% en educación media.

²⁷ Información tomada de la página WEB del Banco Mundial. Disponible en: <http://devdata.worldbank.org/edstats/cd1.asp> (2005, 27 de noviembre).

²⁸ Los decretos 190/75, 12/77 y 52/89 contemplan un plan de estudios de educación media humanístico-científica y técnico-profesional para adultos, en dos años lectivos. Véase Ministerio de Educación, Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto (2004, p. 73).

En Santiago de Chile, la matrícula de adultos para 2004 alcanzó 47.477 estudiantes, que equivalen al 31% de los adultos matriculados en el país. Del total de adultos matriculados, el 90% se encuentra en el sistema regular, el 1% en el programa EFA y el 9% en el programa ETEA.

Finalmente, y con relación a la temática de la educación de adultos, el Programa Mundial de Indicadores de la Educación, conocido como programa WEI por sus siglas en inglés²⁹, analiza el porcentaje de población adulta según rangos de edad que accede a por lo menos educación secundaria alta (equivalente a la educación media en Colombia). Aunque un alto porcentaje de la población chilena enfrenta barreras para acceder a este nivel de educación, el país ha experimentado importantes progresos: mientras en el rango de edad 45-54 años, sólo 4 de cada 10 adultos tienen por lo menos educación secundaria alta, en el rango 25-34 años, la relación asciende a 6 de cada 100 (Ministerio de Educación de Chile, 2005a, p. 12).

Aceptabilidad de la educación

Las políticas relacionadas con la aceptabilidad de la educación son analizadas a partir de tres dimensiones: las políticas de calidad, las políticas de equidad y las políticas orientadas a la promoción y respeto de los derechos humanos en el ámbito educativo.

Políticas para mejorar la calidad de la educación

En cuanto a la dimensión relativa a la evaluación de la calidad de los aprendizajes, el informe oficial presentado por el Ministerio de Educación de Chile a la OCDE en 2004 permite llegar a cuatro conclusiones: 1) durante la primera mitad de los años noventa se observó una ligera tendencia a mejorar los resultados de los estudiantes en las pruebas Simce; 2) la distribución social de los aprendizajes continúa estando concentrada en los grupos sociales de mayor ingreso; se considera que la distribución del co-

²⁹ World Education Indicators Programme (WEI). El Programa WEI es un proyecto desarrollado conjuntamente por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y Unesco, a través del Instituto de Estadísticas de la Unesco- IEU para países que no hacen parte de la OCDE.

nocimiento es concentrada, comparable a los niveles observados en 1990; 3) los programas específicos dirigidos a los sectores rurales y en general a los más pobres han tenido un impacto positivo en mejorar las condiciones de aprendizaje de estos sectores de la población; aunque las diferencias entre, v. g., estudiantes de zonas rurales y el promedio nacional siguen siendo importantes, la tendencia es a su reducción; 4) las diferencias entre los resultados obtenidos por los estudiantes matriculados en el sistema municipal y el sistema privado subvencionado por el Estado son mínimas y tienden a desaparecer cuando se comparan grupos económicamente homogéneos³⁰.

Conforme con el reconocimiento de dichas problemáticas, el sistema educativo chileno dispone de múltiples estrategias orientadas a mejorar la calidad de la educación, entendiendo por ésta, fundamentalmente, la mejora en los resultados de pruebas de conocimientos y competencias. La mayoría de las estrategias previstas se enmarcan en el modelo de *vouchers*, del que se espera que, dado que motiva la competencia entre escuelas por los recursos del Estado, contribuya a mejorar los resultados de los estudiantes.

Con respecto a esta materia, y a pesar de que el Gobierno chileno proyecta una relación positiva entre competencia y calidad como resultado del modelo de *vouchers*, es preciso señalar que no hay evidencia empírica contundente acerca de dicha relación. Por el contrario, existen estudios empíricos en los que se concluye que la relación entre calidad y subsidios a la demanda es inversa. Por ejemplo, el estudio de McEwan y Carnoy (1998) permite concluir que, en el período 1988-1996, los colegios públicos localizados en comunas con mayor presencia de escuelas privadas obtienen puntajes más bajos en las pruebas del Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (Simce). El estudio de Hsieh y Urquiola (2002) para el período 1982-1988 permite concluir, a la vez, que "(...) los resultados del Simce en los colegios públicos, en relación a los resultados de la respectiva comuna, disminuyen a medida que aumenta la presencia de escuelas privadas subvencionadas". Las citadas investigaciones señalan, además, que la relación negativa entre competencia y calidad se explica en parte porque el

³⁰ Véase Ministerio de Educación de Chile. Informe oficial presentado por el Ministerio de Educación a la OCDE, 2004, citado por Cox (2004, pp. 11-17).

sistema de competencia ha provocado el traslado de los niños y las niñas con mejores características de aprendizaje a los colegios privados (Contreras et al., 2004, p. 75).

A propósito de estos resultados, autores como Aedo y Sapelli (2001) critican las conclusiones e implicancias de política de los trabajos comentados:

Los argumentos son de dos tipos. Primero, postulan que las conclusiones de estos trabajos se derivarían de estimaciones econométricas sujetas a fallas metodológicas: especificaciones sin fundamentos; falta de control por endogeneidad de la variable competencia, comparación de pruebas Simce que no son comparables en el tiempo, etc. Segundo, postulan que no se pueden juzgar las bondades de un sistema de competencia si los “precios” que guían las decisiones de asignación de recursos son incorrectos. En particular, argumentan que la selección es un resultado que se produce en la medida que la subvención no reconozca que es más caro educar a niños provenientes de hogares pobres o niños con problemas de aprendizaje.

De acuerdo con estos autores, la solución a las fallas de calidad asociadas al sistema de *vouchers* radicaría en fijar precios correctos antes que en eliminar el sistema de competencia.

En resumen, es posible afirmar que a pesar de que existen argumentos a favor y en contra del modelo de *vouchers*, la política de calidad se fundamenta en la competencia entre escuelas como estrategia para elevar el nivel de competencia de los niños y las niñas. Dicha estrategia ha estado acompañada de programas que brindan incentivos monetarios a los docentes. De fondo se encuentra el reconocimiento de que puede existir una relación positiva entre el pago a los profesores y el rendimiento de los estudiantes. En la práctica de la política, el Estado chileno entrega incentivos monetarios a los profesores de los colegios en los que los estudiantes obtienen los mejores resultados en las pruebas Simce. El programa se monitorea cada dos años y acorde con los resultados de los estudiantes se continúan entregando los incentivos o se reasignan a los colegios de mayor puntaje³¹. Estas iniciativas se desarrollan en el marco de las estrategias pre-

³¹ Sobre el impacto de este programa sobre la calidad de la educación se sugiere consultar Contreras et al. (2003).

vistas en el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) de establecimientos municipales y subvencionados, adoptado en Chile en 1996.

Paralelamente, es importante señalar que la política de calidad en Chile se encuentra fuertemente asociada a la reforma curricular que tuvo lugar en los años noventa. De acuerdo con Gysling (2003), dicha reforma se fundamenta en tres necesidades básicas: 1) la necesidad de hacer la experiencia escolar armónica con los cambios profundos y seculares en la sociedad; 2) la necesidad de mejorar la calidad de la experiencia educativa y cumplir con las expectativas generadas en la mayoría; y 3) la necesidad de modernizar la valoración de la experiencia escolar, fortaleciendo su orientación democrática después de 17 años de autoritarismo. Con la reforma curricular se proyectaba la necesidad de formar a personas más flexibles, preparadas para una ciudadanía activa y capaz de adaptarse a los avances del conocimiento y la tecnología. El nuevo plan de estudios tenía que responder tanto a mejorar la competitividad como a mejorar la ciudadanía; es decir, responder tanto a las nuevas demandas de conocimiento y a las habilidades exigidas por el mundo del trabajo y el empleo, como a la necesidad de avanzar en la construcción de una sociedad cohesionada (Cox, 2004, p. 23).

El máximo desarrollo de la reforma curricular tuvo lugar con la política de extensión de la jornada escolar, consistente en ampliar tanto el número de horas diarias de clase (se pasó a jornada completa) como las semanas lectivas. Como es natural, dicha política demandó importantes recursos, en la medida en que un solo grupo de estudiantes aprovechaba la infraestructura escolar y en que se requería mayor tiempo de trabajo de los docentes. Con esta política, el Gobierno chileno proyectó impactar sobre la calidad de la enseñanza, en correspondencia con el hecho de que la reforma curricular demanda mayor tiempo para la exploración de los temas y su análisis detallado, y la puesta en marcha de mecanismos de evaluación que implican mayor nivel de comprensión, análisis y abstracción. "Las múltiples iniciativas de la Reforma requieren de mayor tiempo en la escuela o liceo. Demandan tiempos de trabajo mayores que los permitidos por la estrecha estructura temporal actual. Con la jornada extendida se implementan nuevas prácticas pedagógicas y se mejoran las relaciones humanas al interior de la comunidad escolar"³².

En el mismo sentido, los resultados en materia de calidad son medidos a través de indicadores como porcentaje de estudiantes que terminan un nivel educativo sin repetir ningún curso y el promedio de años para completar un nivel educativo. En primaria, según tipo de escuela, el porcentaje de estudiantes que se gradúan sin repetir ningún curso es 41,23 en el sistema municipal, 47,96 en el sistema privado subvencionado y 68,94 en el sistema privado sin subvención. Los años promedio para cursar primaria son 9,93, 9,59 y 8,83, respectivamente³³.

Complementariamente, cabe señalar que, a fin de mejorar la calidad de la educación chilena, el Gobierno, en cabeza del Ministerio de Educación, ha dispuesto una serie de programas orientados a mejorar los aprendizajes y a nivelar los resultados que obtienen los diferentes tipos de escuelas. Este último aspecto con arreglo a la obligación del Estado de reducir las brechas entre la calidad de los aprendizajes que alcanzan los estudiantes pertenecientes a diferentes grupos socioeconómicos. Entre los programas vigentes se destacan el Programa MECE básica, Programa 900 escuelas, Programa rural, la Campaña de lectura y escritura, Programa de educación ambiental y Programa de educación intercultural bilingüe, entre otros.

- Programa MECE básica: está orientado a mejorar las condiciones de aprendizaje, los procesos de enseñanza y los resultados obtenidos en la educación básica tanto de escuelas municipales como de escuelas privadas subsidiadas con recursos del Estado, con especial énfasis en zonas rurales. El programa fue implementado entre 1992 y 1997 con apoyo financiero y técnico del Banco Mundial y desde entonces fue institucionalizado y financiado por el Ministerio de Educación de Chile. Dentro de las acciones del programa se destacan la entrega de textos, la dotación de bibliotecas de aula, la dotación de salas de cómputo, el desarrollo de un sistema de incentivos para que las escuelas generen mecanismos de mejoramiento e innovaciones. Finalmente, el programa incluye un sistema de incentivos para los

Chile. Disponible en: http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=21 (2006, 6 de abril).

³³ Cálculos del autor con base en las estadísticas del Ministerio de Educación de Chile, presentadas por Peirano y Vargas (2005, p. 76).

docentes de las escuelas que promuevan mejoras en los procesos de enseñanza (Cox, 2004, p. 25).

- Programa 900 escuelas: fue iniciado en 1990 para implementar acciones afirmativas con las escuelas de peores resultados. El programa tiene por objeto mejorar las condiciones de aprendizaje y los resultados de las escuelas que se encuentran entre el 10% de las que obtienen los peores resultados en el desarrollo de pruebas de competencias. Ofrece apoyo a docentes y estudiantes de los cuatro primeros años de educación primaria, a quienes brinda materiales para la enseñanza y aprendizaje de matemáticas y lenguaje. Además contempla una estrategia de acompañamiento a los estudiantes con mayores dificultades de aprendizaje, a través de monitores comunitarios capacitados por el programa. Las escuelas participan del programa por tres años; pasado este tiempo se evalúa si se presentaron mejoras, tomando como indicador las pruebas Simce. Una vez las escuelas institucionalizan las mejoras, salen del programa especial e ingresan al programa universal de escuelas y docentes del Ministerio de Educación de Chile³⁴.
- Programa rural: provee apoyo para las escuelas rurales, dirigido tanto a docentes como a estudiantes. El programa proporciona libros de texto, bibliotecas y materiales de instrucción. Además, organiza microcentros de docentes que desempeñan su labor en zonas rurales. En los microcentros, los docentes se reúnen una vez al mes para recibir apoyo profesional y capacitación sobre materiales para la enseñanza, aportados por el programa. Se concentra especialmente en escuelas multigrado, las cuales representan el 78% de las escuelas rurales en Chile (Cox, 2004, p. 26).
- Campaña lectura, escritura y matemática: busca mejorar los aprendizajes de base en lenguaje y matemática de niños y niñas desde el segundo nivel de transición hasta 4o. año básico³⁵. El programa responde a la necesidad de corregir las deficiencias en materia de lectura, escritura, dominio de los números y manejo de las operaciones aritméticas al terminar el primer ciclo básico de enseñanza, las cuales inciden sobre la repitencia y la deserción escolar. El pro-

³⁴ Las cifras de cobertura en términos de escuelas, estudiantes y profesores pueden consultarse en Cox (2004, p. 25).

³⁵ Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=991&id_contenido=937 (2006, 6 de abril).

grama desarrolla tanto estrategias didácticas y pedagógicas dirigidas a los docentes para que mejoren su trabajo en el aula como acciones orientadas a los padres de familia, a quienes se les entregan cartillas para que acompañen el desempeño de los niños y las niñas.

- Educación ambiental: busca crear actitudes responsables por parte de los niños y las niñas con todo aquello que los rodea. El programa imparte formación teórica y práctica orientada al reconocimiento por parte de los menores de la diversidad natural y el desarrollo de prácticas de respeto y protección³⁶.

Con todo y estos programas, es importante plantear que dentro de las demandas estudiantiles se señala la existencia de una fuerte relación entre calidad y pobreza. Las escuelas más pobres son las que presentan peores resultados en el desarrollo de pruebas de competencias:

Si bien es cierto que en los últimos años el gasto público en educación se ha incrementado significativamente, no existen mecanismos eficientes para asegurar que los recursos lleguen a los establecimientos educacionales. En muchos casos, los dineros que perciben las municipalidades por concepto de subvención educacional no llegan al destino preestablecido, pues pasan por muchas manos. Muchas de las municipalidades no tienen la capacidad para gestionar eficientemente el servicio educacional, pues tienen serios problemas económicos y/o sus municipios son muy pequeños. Esto genera una inmensa desigualdad, pues las comunas con más recursos ofrecen una educación de mayor calidad, mientras que las comunas más pobres mantienen serias deficiencias³⁷.

Políticas para disminuir la brecha entre la calidad de la educación a la que acceden los diferentes grupos sociales según su capacidad de ingreso

Al tiempo con los impactos esperados en materia de calidad, producto de la ampliación de la jornada escolar, el Gobierno chileno proyectó

³⁶ Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=23 (2006, 6 de abril).

³⁷ Propuesta de trabajo de estudiantes secundarios de la región metropolitana de Santiago de Chile. Santiago de Chile, 30 de noviembre de 2005, p. 26.

mejorar los resultados en materia de equidad en la distribución de los aprendizajes. En particular, se espera que la ampliación de la jornada contribuya tanto a mejorar los resultados académicos de los niños y las niñas más pobres, como a protegerlos de la deserción escolar e incluso del trabajo infantil.

Mientras los niños y las niñas permanecen en la escuela reciben orientación para el desarrollo de las actividades regulares y de tareas y de más actividades extraclase. Son justamente los hogares más pobres los que no disponen de personas que asuman el cuidado de los niños y las niñas, una vez terminan la media jornada escolar (Cox, 2004, p. 23; Ministerio de Educación de Chile, 2005a, p. 31). Al respecto, el Ministerio de Educación de Chile sostiene lo siguiente:

la medida de extender la jornada escolar diaria es comparable sólo con los grandes esfuerzos que el país ha realizado por extender el derecho a la educación a la totalidad de su población. Todos los estudios demuestran que el mayor tiempo en la escuela o liceo está asociado a una mejor calidad de los aprendizajes en los niños y jóvenes. Esto es particularmente efectivo en los sectores de mayor vulnerabilidad social, donde la escuela es un espacio que protege al niño de riesgos como la vagancia, la deserción escolar, las drogas, la mendicidad y el trabajo infantil³⁸.

Con relación al tópico de la equidad, Peirano y Vargas (2005, p. 75) analizan si el sistema de subsidios chileno impacta en la distribución equitativa de educación de calidad. A partir de los resultados de las pruebas Simce correspondientes al período 1988-1994 para los estudiantes de los grados 4o. y 8o. en las áreas de lenguaje y matemáticas, al comparar el tipo de escuela, los autores concluyen que los establecimientos privados sin subvención tienen mejores resultados que las escuelas privadas subvencionadas y que las escuelas municipales. Los autores advierten que esta conclusión ha demandado la realización de estudios especializados en Chile, en la medida en que los resultados de las pruebas se ven seriamente influenciados por las características socioeconómicas de los estudiantes que asisten a los tres tipos de escuelas.

³⁸

Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=21 (2006, 6 de abril).

Pese a lo polémico del tema, es preciso advertir que aunque la conclusión general es cierta y las características sociodemográficas son determinantes en los resultados de las pruebas, con el tiempo, las diferencias entre los resultados del sector privado no subvencionado y el sector subvencionado (privado y público) se han acortado. Así, mientras en 1988, en lenguaje de 4o. grado, los niños y niñas de las escuelas municipales contestaban correctamente el 50,20% de las preguntas, los del sector privado subvencionado, el 58%, y los del sector privado sin subvención, el 79%, en 1994 los porcentajes ascendieron a 63,44, 69,93 y 83,69, respectivamente. Mientras la diferencia entre privado sin subvención y municipal en 1988 era de 28,8 puntos porcentuales, en 1996 la diferencia se redujo a 20,25 puntos. La misma tendencia se puede apreciar en matemáticas.

En conclusión, a pesar de que la brecha en los puntajes evidencia diferencias notables en la calidad de la educación que reciben los niños y las niñas según tipo de establecimiento educativo, puede existir una relación positiva entre la financiación de la educación por parte del Estado y el cierre de la brecha. Es claro que la relación no es: más recursos de subsidios, más calidad, sino que está mediada por el tipo de programas de mejora de la calidad implementados por el Gobierno chileno. En el mismo sentido, mientras la tasa de respuestas correctas en el sector oficial creció a razón del 26% en el período 1988-1994, en el sector privado sin subvención solo aumentó 5,93%. De mantenerse constante esta tendencia y las políticas de inversión, cabría esperar cerca de 17 años para igualar los resultados en los dos tipos de establecimientos³⁹.

En resumen, el sistema educativo chileno dispone de programas efectivos orientados a mejorar la calidad de los aprendizajes de los niños y las niñas en general y una política dirigida a favorecer las condiciones de aprendizaje de las escuelas que exhiben los peores resultados. Como ejemplo de esta experiencia se puede señalar que la ciudad de Santiago de Chile viene implementando desde 2002 un Plan de Asistencia Técnica en escuelas críticas, en las que se aportan metodologías para la planificación de las clases, el desarrollo de rutinas de aprendizaje, el apoyo en el aula a los estudiantes de bajo nivel de logro, se brin-

³⁹ Cálculos del autor con base en las estadísticas del Ministerio de Educación de Chile presentadas por Peirano y Vargas (2005, p. 75).

dan ayudas didácticas y pedagógicas, y se ofrecen apoyos para la especialización y mejoramiento de las capacidades docentes. La iniciativa contempla el ejercicio de una evaluación docente de las escuelas seleccionadas, a fin de focalizar en las que exhiban los resultados más críticos en términos de las pruebas Simce, tasas de repitencia y niveles de deserción (Herrera, 2006, pp. 4-7).

Políticas para promover el respeto y la promoción de los DDHH en la escuela

A fin de asegurar a todos los niños y las niñas una práctica educativa respetuosa de los derechos humanos, la formación de valores fundamentales en el reconocimiento de la diversidad, la convivencia pacífica, la autonomía y la solidaridad, el Gobierno chileno puso en marcha una política nacional de convivencia escolar.

Dicha política tiene entre sus objetivos transversales armonizar y potenciar el derecho a la educación con la libertad de enseñanza. Puntualmente, bajo el entendido de que para construir una sociedad más justa, democrática y tolerante es necesario alcanzar una convivencia armónica entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, el Gobierno chileno dispuso medidas orientadas a garantizar la complementariedad entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza.

El derecho a la educación tiene como propósito asegurar que todas las personas y en especial los niños, niñas y jóvenes, independientemente de sus características socioculturales, económicas o personales, tengan acceso a los conocimientos, capacidades y valores necesarios para su desarrollo personal y su bienestar social. Desde esta perspectiva el derecho a la educación es la piedra angular del compromiso social con la igualdad de oportunidades entre las personas. La libertad de enseñanza encarna el principio de la diversidad. Ella no sería posible si cada comunidad escolar no pudiera, dentro de los marcos legales, definir y elaborar su propio proyecto educativo. Tampoco sería posible si los padres no pudieran elegir entre distintas opciones. Al mismo tiempo, la libertad y la diversidad obligan a la comunidad educativa a reconocer y valorar aquellas diferencias que se expresan al interior de cada establecimiento; a conducirlas y no a castigarlas, a darles espacio y educarlas en la tolerancia y en el respeto⁴⁰.

En estrecha relación con estos planteamientos y considerando que el objetivo no reside en formular una política uniforme de convivencia escolar, el sistema educativo chileno diseñó un modelo de convivencia que se fundamenta en el respeto y promoción de los derechos consagrados en la Constitución Política, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de los Derechos del Niño y las normas locales que regulan la política educativa.

La política se sustenta sobre ocho principios: 1) todos los actores de la comunidad educativa son sujetos de derecho; 2) los niños, las niñas y los jóvenes son sujetos de derecho; 3) la educación como pleno desarrollo de la persona; 4) convivencia democrática y construcción de ciudadanía en la institución escolar; 5) convivencia escolar: un ámbito de consistencia ética; 6) respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia; 7) igualdad de oportunidades para niños y niñas, mujeres y hombres; y 8) desarrollo de normas de convivencia (Ministerio de Educación de Chile, s.f.).

Cabe aclarar que el diseño de la política prevé mecanismos de participación y distribución de competencias para todas las agencias responsables del sistema educativo, al igual que para los padres de familia y los estudiantes.

A pesar de la existencia de políticas para promover el respeto a la diversidad, los estudiantes chilenos se han mostrado preocupados por la reproducción de formas de discriminación en contra de mujeres gestantes y lactantes, y personas con diversa orientación sexual en las escuelas. De acuerdo con la postura de los estudiantes, esto se explica en parte porque la escuela reproduce formas de enseñanza de la sexualidad que se limitan al plano biológico, invisibilizando temáticas importantes para el desarrollo de los estudiantes, como el uso adecuado de los preservativos, la prevención de enfermedades de transmisión sexual, el apoyo a mujeres gestantes y lactantes y la eliminación de prácticas machistas y feministas⁴¹.

Chile. Disponible en: http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25 (2006, 6 de abril).

⁴¹ Propuesta de trabajo de estudiantes secundarios de la región metropolitana.

PROMOVER PRÁCTICAS INCLUSIVAS DESDE LA UNIVERSIDAD

Mejorar las prácticas educativas en términos de respeto, protección y promoción de los derechos humanos implica cambios profundos en los sistemas educativos. En muchos aspectos, la no discriminación de personas con diversa orientación sexual, de mujeres gestantes y lactantes o la eliminación del castigo corporal en las escuelas implican cambios culturales y la derrota de prejuicios, que no todos los maestros y las maestras están dispuestos a implementar.

Por ello, además de promover procesos de formación para los docentes en ejercicio, es preciso que los Estados dispongan de políticas que aseguren que quienes se preparan para ejercer la labor docente en el futuro entiendan la escuela como un espacio de libertad, donde se promueve el libre desarrollo de la personalidad y el pleno respeto de los derechos humanos.

Los futuros docentes deben aprender desde sus primeros semestres de formación profesional que los niños y las niñas son sujetos con derechos y que su misión es contribuir a su realización. En este sentido, la experiencia chilena de vincular temáticas de derechos humanos y reconocimiento de la diversidad desde los procesos de formación universitaria genera muchas posibilidades para avanzar en la construcción de una escuela en la que los docentes respeten, protejan y promuevan acciones a favor de los derechos humanos.

Como bien señala Cox (2004, p. 28), es dable concluir que un país puede mejorar su oferta educativa en una década: duplicar o triplicar su inversión, reformar el currículo y formar a los docentes para tal fin, mejorar la infraestructura, dotar a las escuelas de los materiales y la tecnología necesaria para la enseñanza y asistir a los grupos sociales más vulnerables para proteger su permanencia en la escuela y garantizar buenos resultados. Lo que es mucho más complejo, en un período similar, es cambiar el perfil de los docentes. El gran reto de las políticas educativas es generar transformaciones de las prácticas docentes, que, como se ha demostrado en diferentes estudios, son determinantes en los resultados que obtienen los niños y las niñas, no solo en cuanto a los resultados de pruebas, sino a la permanencia misma dentro del sistema educativo.

na de Santiago de Chile. Santiago de Chile, 30 de noviembre de 2005, p.
19.

Permanencia en el sistema educativo

El componente de adaptabilidad de la educación se analiza a partir de dos dimensiones: las políticas para combatir la deserción escolar y las políticas para adaptar la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje de los diferentes sujetos y grupos poblacionales.

Políticas para combatir la deserción escolar y para incentivar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo

En primer lugar, es importante mencionar que conforme con las normas internacionales de derechos humanos que protegen la permanencia de los niños y las niñas en la escuela, el Gobierno chileno ha puesto de presente en la política pública que la responsabilidad de la permanencia de los niños y las niñas en la escuela recae sobre el conjunto de la sociedad, en cabeza de las autoridades educativas, las escuelas, los profesionales asociados y las familias.

En rigor, la política educativa chilena ha puesto en evidencia que fenómenos como la expulsión o la deserción escolar representan un fracaso del sistema escolar y no de los niños y las niñas⁴². En lo que respecta a la expulsión, el Ministerio de Educación ha expresado que ésta, al igual que la no renovación de la matrícula representan medidas extremas que deben ser evitadas y deseablemente erradicadas de las escuelas y liceos. "Elas dan cuenta del fracaso del establecimiento en su objetivo de desarrollar ciertas aptitudes y valores en el estudiante. Además, constituyen hechos delicados que acarrear consecuencias significativas para el alumno o alumna y su familia"⁴³.

A este propósito, y con el objetivo de preservar el derecho de los niños y las niñas a permanecer en el sistema educativo, el país ha dispuesto

⁴² La tasa de repitencia en Chile es de 2% en primaria y de 2,7% en secundaria. La tasa de deserción es de 0,5% en primaria y 8% en secundaria. Cifras para 2003 tomadas de Unesco (2005).

⁴³ Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25 (2006, 6 de abril).

estrategias de soporte técnico dirigidas a las escuelas para que los profesionales vinculados promuevan acciones conducentes a dar apoyo adicional al proceso de desarrollo académico, emocional, conductual y al sistema de valores de los estudiantes en todo el proceso educativo. "Es deber prioritario de las autoridades educativas a nivel nacional, regional y comunal redoblar esfuerzos para asegurar los apoyos necesarios a los estudiantes que están experimentando mayores problemas, y a los docentes que deben ayudarlos. La carencia de estos elementos incide fuertemente en que la expulsión se convierta además en posterior deserción escolar y en el consecuente fracaso del sistema y riesgo de la persona y la sociedad"⁴⁴.

Además, prescribe la política orientada a proteger la permanencia de los niños y las niñas:

Si pese a todo, lamentablemente el alumno o alumna es marginado de la comunidad escolar, las obligaciones de la escuela no se agotan ahí. Teniendo en vista el interés superior del estudiante y el compromiso asumido con su formación, las escuelas y liceos deben orientar y apoyar a los padres respecto de alternativas educativas que contribuyan al positivo desarrollo y evolución del estudiante que ha tenido problemas y colaborar en su reubicación. Los padres tienen el derecho a elegir el establecimiento educacional de sus hijos y es tarea de los educadores y las autoridades informarlos adecuadamente sobre las opciones educativas que tienen. Debemos buscar todos los mecanismos que hagan más eficaz esta tarea, pues se encuentra comprometido el derecho de un niño, niña o joven a la educación⁴⁵.

Además de los programas antiexpulsión de estudiantes, el Gobierno chileno dispone de una serie de programas para evitar la deserción escolar. Entre los principales están el Programa subvención diferenciada pro retención y el Programa liceo para todos.

El primero, el Programa subvención diferenciada pro retención, tiene por objetivo aumentar los índices de retención escolar, a través de la asignación de una subvención que se entrega a los establecimientos educativos que atienden a los estudiantes más pobres que cursan entre 7o. básico y 4o. medio, a fin de que inviertan en medidas que eviten su deserción es-

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

colar, en especial, de adolescentes embarazadas, y niños, niñas y jóvenes que trabajan. La subvención es "(...) diferenciada porque entrega más recursos a los establecimientos educacionales que atienden a estudiantes más pobres y es pro retención porque su objetivo es que los alumnos y alumnas en riesgo de desertar permanezcan en el sistema escolar y completen sus 12 años de escolaridad"⁴⁶.

El pago de la subvención sólo se hace efectivo una vez el establecimiento educativo acredite la asistencia regular a clase de los estudiantes. La misma será entregada previa presentación del certificado de matrícula y acta de rendimiento del año académico anterior.

El Programa liceo para todos busca reducir las tasas de deserción escolar con especial énfasis en el nivel de educación media. El programa se concentra en los establecimientos educativos de las comunidades que presentan mayores tasas de deserción escolar, en donde se dispone, entre otros, de programas de formación continua a docentes y directivos, becas para las poblaciones más pobres, mejoramiento de los internados y desarrollo de capacidades de la comunidad educativa para que actúe de forma preventiva para evitar la deserción.

Reconociendo que la deserción escolar es un fenómeno que obedece a múltiples causas, el Programa liceo para todos trabaja en dos ámbitos: el pedagógico y el psicosocial. El primero, apoya a los liceos para construir prácticas educativas pertinentes, que respondan a la diversidad estudiantil y que aseguren procesos educativos de calidad. Entre los principales programas desarrollados en este ámbito se encuentran la nivelación reconstitutiva en lenguaje y matemáticas; el aprendizaje en servicio, el cual consiste en aplicar los conocimientos teóricos para resolver problemas reales que afectan a la comunidad, y un sistema de tutorías entre pares, en el que los estudiantes de mayor logro en un área apoyan el proceso de aprendizaje de los que tienen bajo logro en esa área.

El segundo ámbito, el psicosocial, está orientado a fortalecer el desarrollo de un entorno educativo que promueva las relaciones interpersonales respetuosas de las diferencias y que genere entornos de aprendizaje que respondan a la realidad en que viven los estudiantes. Entre sus

⁴⁶

Ibíd.

principales programas se encuentra la atención psicosocial con apoyo de las universidades, en la que se desarrollan tres líneas de acción: comprensión del sujeto juvenil, convivencia escolar y gestión educativa para abordar la dimensión psicosocial. Además, se dispone de becas para los estudiantes en mayor riesgo de desertar del sistema educativo y mejoramiento físico de los internados, a fin de que dispongan de un ambiente acogedor para los estudiantes⁴⁷.

La definición de las acciones a ser emprendidas en cada liceo dependen del diagnóstico que realizan los mismos para identificar, con la participación de la comunidad educativa, los principales factores asociados a la deserción escolar. Una vez éstos son detectados, los fondos que asigna el Ministerio de Educación se priorizan en las acciones que mayor impacto esperado tengan para asegurar la permanencia de los niños, las niñas y los jóvenes en la escuela.

Finalmente, cabe señalar que el Plan de Escolaridad Completa que tiene lugar en Chile contempla un programa de transporte escolar para los estudiantes de zonas rurales, que busca facilitar tanto su acceso como disminuir el riesgo de su deserción y un programa de re-escolarización para niños y niñas que han abandonado la escuela.

La temática del transporte escolar es un punto que ocupa un lugar importante en las demandas de los estudiantes de educación media de la región metropolitana. De acuerdo con sus denuncias, es preciso que el Ministerio de Educación de Chile adopte medidas para asegurar la reposición del pase escolar en caso de pérdida, que se amplíe su uso en los periodos de práctica, que se prohíba y vigile el cobro de tarifas ilegales en algunas zonas de la región metropolitana de Santiago de Chile que no respetan los derechos adquiridos con el pase y que se asegure la cobertura de los estudiantes de educación media. "(...) en el momento en que la educación básica fue obligatoria, los estudiantes básicos obtuvieron el beneficio del transporte gratuito. No existe ninguna razón para que ello no ocurra en el ámbito secundario"⁴⁸.

⁴⁷ Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: <http://lpt.mineduc.cl/> (2005, 27 de noviembre).

⁴⁸ Propuesta de trabajo de estudiantes secundarios de la región metropolitana de Santiago de Chile. Santiago de Chile, 30 de noviembre de 2005, p. 26.

LA REFORMA DEL DÍA ESCOLAR COMPLETO ¿A QUIÉNES FAVORECE?

La escuela debe ser un espacio que proteja y promueva los derechos de los niños y las niñas. Sin embargo, los niños y las niñas más pobres rara vez llegan a la escuela, y quienes lo logran enfrentan muchos peligros para su permanencia. Son justamente los niños y las niñas más pobres quienes están más expuestos a las diversas formas de explotación infantil, los que disponen de menos tiempo en sus hogares para las actividades académicas y los que en muchas ocasiones menos acompañamiento reciben por parte de sus padres. No hay que olvidar que una vez termina la jornada escolar, las familias más pobres no tienen a quien asignar el cuidado de los niños y las niñas. Como consecuencia, éstos enfrentan un riesgo mayor de abandonar el sistema educativo.

La jornada escolar completa en Chile implicó una importante inversión de recursos para la construcción de nuevas aulas, el mejoramiento de los ambientes escolares, el desarrollo de actividades pedagógicas para motivar la presencia de los niños y las niñas, contratar nuevos docentes y ajustar las horas laborales de los docentes contratados, entre otros aspectos.

Los defensores de la jornada escolar completa señalan que, con ella, los niños y las niñas de los sectores más pobres reciben acompañamiento para reforzar sus aprendizajes en áreas críticas como matemáticas y lenguaje, además de que disponen de un sistema de tutorías para que jóvenes de niveles educativos superiores acompañen de forma solidaria el desarrollo de actividades académicas para los niños y las niñas con dificultades de aprendizaje. Todo ello, señala el Gobierno chileno, contribuye a mejorar el acceso, la calidad de los aprendizajes y la permanencia de todos los niños y las niñas, en especial de los más pobres.

En contraste, los críticos de la reforma señalan que busca favorecer los intereses mercantiles de las empresas educativas que reciben más recursos por mantener a los niños y a las niñas todo el día en el aula. Las movilizaciones estudiantiles en Chile ocurridas durante el segundo trimestre del 2006 ponen en evidencia el inconformismo de los estudiantes por la forma como se ha implementado la *Jornada del Día Escolar Completo*. De acuerdo con el mensaje de estudiantes y académicos de la Universidad de Chile frente a las movilizaciones de estudiantes secundarios, éstos señalan que la reforma, más que orientarse a la necesidad de una formación integral y ciudadana de los jóvenes chilenos, busca satisfacer los intereses de algunos actores del mercado y a cumplir los compromisos asumidos con los tratados de libre comercio.

Además, conforme con los planteamientos de los estudiantes esgrimidos en el documento *Propuestas de trabajo de estudiantes secundarios de la región metropolitana*, la jornada escolar completa debe resolver, entre otras problemáticas, las relacionadas con la sobrecarga horaria de áreas como matemáticas, lenguaje e historia, la falta de adecuación de la infraestructura, la insuficiencia de raciones alimenticias y la ausencia de espacios reales de participación para que los estudiantes definan áreas de interés en las cuales invertir la extensión de la jornada.

Adaptar la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas

El marco general de la política educativa chilena dispone mecanismos orientados a proteger la permanencia de los niños y las niñas con mayor riesgo de deserción del sistema educativo. Por lo mismo, el Gobierno chileno ha dispuesto de medidas dirigidas a garantizar la educación que mejor se adapte a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas. Sobre el particular, el Ministerio de Educación ha señalado la necesidad de

(...) establecer instancias que permitan atender las especiales necesidades de los alumnos y alumnas sin que ello signifique la exclusión de su entorno escolar. Estamos conscientes de que no todos los estudiantes tienen iguales facilidades para el aprendizaje. Es importante reconocer esas diferencias al interior de los sistemas de enseñanza y evaluación. Es un deber de todos evitar que las características o aptitudes del alumno o alumna se constituyan en un factor de discriminación o exclusión. Por el contrario, el desafío educativo consiste justamente en dar iguales oportunidades de aprendizaje a alumnos y alumnas con desiguales capacidades o condiciones⁴⁹.

Para alcanzar dichos fines, la política se ha concentrado, además de proteger la permanencia de los sectores de menores ingresos, como se mencionó en la sección anterior, en adaptar la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje de las personas con discapacidad y de las poblaciones indígenas.

En el ámbito de las personas con discapacidad, Chile es uno de los pocos países de América Latina en donde, con la participación de diferentes sectores de la sociedad, en particular asociaciones de personas con discapacidad, expertos en educación de este grupo poblacional, profesores y asociaciones de padres de familia, se ha puesto en marcha una política de educación especial que tiene entre sus fundamentos principales el reconocimiento de la diversidad, la valoración de las capacidades de las personas con discapacidad y el principio de adaptabilidad de la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje⁵⁰. Puntualmente, la política parte de reconocer que

⁴⁹ Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25 (2006, 6 de abril).

⁵⁰ El Decreto Supremo de Educación No. 490/90 es la primera norma chilena

(...) el sistema educativo debe proveer los recursos humanos, técnicos y materiales necesarios para la equiparación de las oportunidades de los alumnos con necesidades educativas especiales, así como las orientaciones técnicas con el objeto de lograr aprendizajes de calidad. (Ministerio de Educación de Chile, 2005b, p. 10)

Con fundamento en estos principios y conforme con las normas de protección de las personas con discapacidad, el Estado chileno dispone de distintas modalidades de educación para las personas con discapacidad: las escuelas especiales, que atienden estudiantes con discapacidad sensorial, intelectual, motriz, de la relación y comunicación, y trastornos específicos del lenguaje; establecimientos de educación regular con proyectos de integración escolar y con grupos diferenciales, para aquellos estudiantes que presentan discapacidad y dificultades de aprendizaje; y, finalmente, escuelas y aulas hospitalarias para niños y niñas que se encuentran en centros médicos (Ministerio de Educación de Chile, 2005b, p. 18).

En la perspectiva de avanzar hacia la plena realización del derecho a la educación de las personas con discapacidad, el Estado chileno ha dispuesto estrategias para ampliar el acceso a la educación, mejorar el currículo y la gestión escolar, mejorar la integración escolar y la atención de la diversidad, fortalecer las escuelas especiales, promover la participación de la familia, la escuela y la comunidad en los procesos educativos, mejorar la formación inicial y en servicio de los docentes y profesionales de la educación especial y regular, aumentar el financiamiento de la educación especial, reforzar los equipos técnicos del Ministerio de Educación y difundir la importancia de la diversidad y el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad (Ministerio de Educación de Chile, 2005b, pp. 48-63).

En términos de resultados, es posible señalar que de acuerdo con las cifras presentadas por el Ministerio de Educación en 2005, 198.994 es-

na en la que se consagra el deber del Estado de integrar a los niños y las niñas con discapacidad a las aulas regulares. Posteriormente, en 1994 se promulgó la Ley No. 19.284 sobre la plena integración social de las personas con discapacidad. En esta norma se ordenó al Ministerio de Educación reglamentar y asegurar la integración a la enseñanza regular de la población escolar con discapacidad.

tudiantes con discapacidad fueron atendidos por el sistema educativo, cifra que representa el 5,46% del total de la matrícula del país. Del total de estudiantes matriculados, el 56% cursó los estudios en escuelas especiales y el 44% en escuelas integradoras⁵¹. En estrecha relación con el tamaño de la población con discapacidad atendida por el sistema escolar, es importante señalar que la tasa de matrícula de las personas con discapacidad en el rango de edad 5-26 años alcanza el 66%⁵².

Sobre el particular, como se mencionó en el acápite correspondiente a disponibilidad de educación, el Gobierno chileno dispone de una subvención especial para las personas con discapacidad, que busca proteger el acceso de este grupo poblacional a las escuelas públicas y subvencionadas con recursos del Estado. La idea consiste en asignar un monto monetario mayor para personas con discapacidad, de manera que las diversas escuelas tengan el incentivo de impulsar estrategias educativas que respondan a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas con discapacidad y que garanticen calidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Con todo y que el sistema educativo chileno ha presentado avances en materia de atención a personas con discapacidad, es pertinente señalar que entre sus retos más importantes se encuentra promover un currículo para las escuelas especiales que sea equivalente en materia de logros y competencias al que obtienen las personas con discapacidad en las escuelas regulares. Esto permitirá a las autoridades educativas validar y certificar los estudios y promover el acceso a la educación superior. Lo anterior, sin desmedro de configurar un sistema educativo que valore las diferencias y diseñe estrategias particulares para potenciar las diversas capacidades de las personas con diferentes tipos de discapacidades.

Por otra parte, es imperativo que el Gobierno chileno continúe invirtiendo en la formación de los docentes, a fin de que respondan a las necesidades de aprendizaje de las personas con discapacidad y establecer claros

51 Cálculos del autor con base en las estadísticas del Ministerio de Educación de Chile (2005b, p. 18).

52 Cálculos del autor con base en las estadísticas del Ministerio de Educación de Chile (2005b, p. 19).

mecanismos para vigilar el tamaño de los grupos, bajo el entendido que la educación de las personas con discapacidad requiere un compromiso especial por parte de los docentes y un tiempo adicional por parte de la comunidad educativa. Complementariamente, es preciso que se continúen impulsando estrategias orientadas al reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad y a la promoción de prácticas no discriminatorias en todos los ámbitos, en especial, dado su importante rol en la construcción de una sociedad más democrática y justa, en la escuela.

Cabe considerar la posibilidad de que, a fin de promover el acceso de las personas con diversos tipos de discapacidad, el Gobierno chileno adopte un esquema de subvención diferencial conforme con el tipo de discapacidad. Lo anterior, en la medida en que los requerimientos para impartir enseñanza varían con el tipo de discapacidad.

Por último, en lo que respecta a la educación de grupos indígenas, el Gobierno chileno diseñó un Programa de educación intercultural bilingüe. Este programa fue instaurado en el Ministerio de Educación en 1996 y se institucionalizó como un programa focalizado a partir del año 2000. Una vez surtida la fase de institucionalización se sistematizaron las lecciones aprendidas y se implementaron estrategias orientadas a la protección del derecho a la educación de los pueblos indígenas aymara, atacameño y mapuche⁵³.

Dichas estrategias están concentradas en promover la creación de orientaciones didácticas inherentes a la realidad cultural y lingüística de los estudiantes indígenas, a fin de mejorar la cobertura de la educación étnica, elevar la calidad de los aprendizajes y promover el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural del país.

⁵³

Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=28. Página visitada el 06 de abril de 2006.

Síntesis de las lecciones aprendidas para mejorar las políticas educativas en Bogotá

El siguiente cuadro presenta una síntesis de las principales lecciones que se pueden derivar de las políticas educativas chilenas para promover el respeto, protección y realización del derecho a la educación. El mismo se construye conforme con los componentes esenciales del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Componente del derecho	Lecciones aprendidas
Disponibilidad	<p>Conforme prescriben las normas internacionales de derechos humanos, el Estado es el primer obligado en materia de inversión en educación. Por lo mismo, el Estado no solo está obligado a invertir en las escuelas públicas sino a facilitar la disponibilidad de educación para los sectores excluidos del sistema público que no disponen de recursos para acceder a la escuela privada.</p> <p>Con arreglo a dichas normas, la experiencia chilena de subvencionar escuelas privadas, con todo y los peligros evidenciados en este estudio, puede contribuir a asegurar a los niños y las niñas excluidos del sistema educativo un mecanismo real y oportuno para proteger su derecho al cupo escolar.</p> <p>Cabe aclarar que es imperativo que estas estrategias se implementen sin desmedro de una política de fortalecimiento de la educación pública gratuita. Reconociendo que el derecho a la educación no tiene reparación posible, en la medida en que los años que pasan los niños y las niñas fuera de la escuela afectan su proyecto de vida presente y futuro, el esquema de subvención es una alternativa a estudiar para remediar el problema de cupos en el corto plazo.</p>
Accesibilidad	<p>Con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos, Chile ha desarrollado una normativa y una política educativa acorde con la misma para asegurar a todos los niños y las niñas educación primaria gratuita.</p> <p>Además de la prohibición establecida en la legislación chilena para que ni las escuelas públicas ni las privadas subvencionadas cobren tarifas a los padres de familia, el Estado chileno ha diseñado e implementado esquemas de subsidios dirigidos a los sectores más pobres, con el fin de asegurar su accesibilidad económica, geográfica y física. Entre los principales subsidios se encuentran la alimentación escolar, la entrega de libros y útiles escolares para estudiantes y para padres, con el objeto de que refuercen los aprendizajes con los niños y las niñas, y los recursos destinados para transporte escolar.</p>

Componente del derecho	Lecciones aprendidas
Aceptabilidad	<p>El Ministerio de Educación ha impulsado iniciativas orientadas a fortalecer la enseñanza y los procesos de aprendizaje en las áreas de matemáticas y lenguaje, que son justamente en las que los estudiantes enfrentan más dificultades.</p> <p>Los niños y las niñas de los sectores más pobres reciben acompañamiento para reforzar sus aprendizajes en estas áreas y apoyo por parte de tutores en el desarrollo de sus deberes académicos. Este programa dedica especial atención a los niños y las niñas con dificultades de aprendizaje.</p> <p>Por otra parte, es importante señalar las iniciativas orientadas a fortalecer la enseñanza del idioma inglés, lo que incluye becas de preparación de docentes en países de habla inglesa y pasantías en universidades locales. Mediante esta estrategia se están mejorando las metodologías de enseñanza del idioma en todos los niveles educativos.</p>
Adaptabilidad	<p>El Gobierno chileno diseñó e impulsó un plan de acción para la integración educativa en la que se establecen estrategias concretas orientadas a la adaptación de la escuela a las necesidades de los niños y las niñas con discapacidad.</p> <p>El plan de acción establece una acción conjunta entre la escuela y el sector de bienestar social, a fin de que los niños y las niñas con discapacidad reciban los cuidados médicos, la nutrición y la educación que se adapte a sus necesidades y que potencie sus capacidades.</p> <p>Las escuelas son dotadas de profesionales con experiencia en la formación de personas con discapacidad, y de los materiales y adaptaciones físicas requeridas para el acceso, la permanencia y la garantía de aprendizajes de calidad para los niños y las niñas con discapacidad.</p> <p>Finalmente, cabe señalar la importancia de los programas para promover la permanencia de los niños y las niñas en las escuelas, que incluye, entre otras estrategias, la asignación de subvenciones pro retención. Es pertinente destacar la prioridad que han asignado los programas a los niños y las niñas que cursan los años en que las tasas de deserción son mayores, en especial, los primeros años de cada nivel educativo y los cursos de cambio de nivel.</p>

Referencias bibliográficas

- Aedo, Cristian y Sapelli, Claudio (2001). "El sistema de vouchers en educación. Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile". *Estudios Públicos* 82, 35-82.
- Comisión de Derechos Humanos (2004). *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación*. Sexto informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski. Documento E/CN.4/2004/45.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999). *Observación General No. 13 relativa al derecho a la educación (art. 13)*. 21° período de sesiones, 1999. Documento. E/ C.12/1999/10.
- Contreras, Dante, Flores, Lorena, Lobato, Félix (2003). *Monetary incentives for teachers and school performance. Evidence for Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Contreras, Dante, Larrañaga, Osvaldo, Flores, Lorena, Lobato, Félix y Macías, Víctor (2004). *Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Cox, C. y Lemaitre, Ma. J. (2002). "Market and State Principles of Reform in Chilean Education". *Cuadernos de Economía* 39(118), 281-296.
- Cox, C. (2003). "Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX" (cap. I, pp. 19-114). En: C. Cox (ed.). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- _____ (2004). *Innovation and reform to improve the quality of primary education: Chile*. Santiago de Chile: Unesco.
- Elacqua, Gregory, Pacheco, Paula y Salazar, Felipe (2006). "Segmentación escolar en Chile: consecuencia inesperada de un sistema de vouchers". En: Muñoz, Vernor (ed.). *El oro por las cuentas. Miradas a la mercantilización de la educación*. San José: Imprenta LIL, S.A.
- Gysling, Jacqueline. (2003). "Reforma Curricular. Itinerario de una transformación cultural" (pp. 213-252). En: Cox, C. (ed.). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

- Herrera Zeppelín, Alma (2006). *Plan de asistencia técnica a escuelas críticas de la región metropolitana. 2002-2005: una nueva mirada a la asesoría en las escuelas de más alta vulnerabilidad*. Santiago de Chile: Mineduc.
- Ministerio de Educación de Chile (2003). *Compendio de Información Estadística, 1991, 2000, 2002*. Santiago de Chile: Mineduc.
- _____ (2004). *Estadísticas educativas*. Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto. Santiago de Chile: Mineduc.
- _____ (2005a). *Una mirada a la educación: resultados del Programa Mundial de Indicadores WEI 2004*. Santiago de Chile: Departamento de Estudios y Desarrollo División de Planificación y Presupuesto.
- _____ (2005b). *Política Nacional de Educación Especial. Nuestro compromiso con la diversidad*. Santiago de Chile: Mineduc.
- _____ (s.f.). *Programa Enlaces. Estudio Internacional SITES MI (IEA). El caso de Chile*. Santiago de Chile: Mineduc.
- _____ (s.f.). *Resumen ejecutivo política de convivencia escolar*. Santiago de Chile: Mineduc.
- Peirano, Claudia y Vargas, Jaime (2005). "Private schools with public financing in Chile". En: Wolf, Laurence, Navarro, Juan Carlos y González, Pablo (eds.). *Private Education and public policy in Latin America*. Washington, DC: PREAL.
- Propuesta de trabajo de estudiantes secundarios de la región metropolitana de Santiago de Chile. Santiago de Chile, 30 de noviembre de 2005.
- Tomasevski, Katarina (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Unesco (2005). *Compendio general de estadísticas 2005*. Montreal: Instituto de Estadística de la Unesco.

Sitios de Internet visitados

- http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=17.
- http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=21
- http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25.
- http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=28
- http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=211&id_contenido=160.

http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=991&id_contenido=937

http://www.mineduc.cl/index.php?id_seccion=211&id_portal=1&id_contenido=1027

http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/3/LCG2183P/Capitulo_III_2004.pdf

<http://subvenciones.mineduc.cl/destacados/Enero/N2002013018192518379.html>

<http://devdata.worldbank.org/edstats/cd1.asp>

.....

Conclusiones

Este apartado presenta una síntesis de las lecciones que una ciudad como Bogotá en particular y otras ciudades de América Latina en general pueden derivar de las experiencias nacionales e internacionales estudiadas en esta investigación, a fin de diseñar e implementar políticas educativas que tengan como referente fundamental el respeto, la protección y la realización progresiva del derecho a la educación de todos y todas, sin discriminación alguna.

Conforme con en el desarrollo metodológico de toda la investigación, las lecciones se clasificarán a partir de los cuatro componentes fundamentales del derecho a la educación presentados por la profesora Katarina Tomasevski: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Disponibilidad

Infraestructura

La educación de los niños y las niñas no puede impartirse en cualquier lugar. La observación general número 13 del Comité de DESC de la ONU, en el numeral 6, dice lo siguiente: "las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, etc.". Aquí se fijan los parámetros mínimos con relación a la infraestructura que los Estados deben tener, si quieren ofrecer una educación óptima para sus ciudadanos y ciudadanas. Por tanto, el asunto de las construcciones escolares es de gran importancia, pues la integridad, la salubridad y el rendimiento académico de los estudiantes también dependen de las condiciones en las que reciben su enseñanza.

Uno de los problemas más sensibles de las ciudades colombianas es el referente a la infraestructura de las instituciones educativas. Bogotá, Medellín y Cartagena tienen dificultades con la construcción y manteni-

miento de centros escolares que dependen administrativamente de ellas. Las secretarías de educación apenas comienzan a elaborar los diagnósticos sobre los colegios que están ubicados en zonas insalubres o que necesitan una intervención urgente en el mobiliario, o a detectar en qué zonas de las ciudades hay deficiencia de escuelas, etc. Sin embargo, del hecho de que las tres ciudades colombianas tengan un problema similar, no es posible inferir que en las tres sea igual. Cada una tiene sus matices y sus propias formas de resolverlos.

Durante la década de los noventa, el Distrito Capital invirtió una enorme cantidad de dinero en la construcción de nuevas escuelas y en el mantenimiento de las construcciones ya existentes. Una explicación del incremento de la infraestructura educativa en Bogotá se debe al inicio de la política de concesiones de colegios a operadores privados que se extendió durante el período 1998-2003. La concesión consistía en que la ciudad construía un colegio y lo sostenía financieramente, y, a cambio, los operadores particulares contribuían con la administración y los programas académicos. Por esta vía creció la infraestructura educativa, sobre todo en los sectores marginados de la ciudad, pues fue allí donde se construyeron estos establecimientos. A pesar de este avance, Bogotá posee muchos colegios que están deteriorados. Las instituciones educativas construidas hace 30 o 40 años no han recibido el mantenimiento debido para su funcionamiento en condiciones adecuadas. Otras se encuentran ubicadas en zonas de alto riesgo ambiental, como la escuela de la localidad de Usme que funciona cerca del basurero Doña Juana, el relleno sanitario más grande de Bogotá. La proximidad del colegio al vertedero de basura ha ocasionado que algunos niños y niñas sufran, entre otras, de enfermedades de la piel.

Con el fin de solucionar estas cuestiones, el Plan Sectorial de Educación (PSE) se plantea tres objetivos: la dotación y construcción de 38 nuevos colegios, un plan de reparaciones locativas de las instituciones ya existentes, y otro de equipamiento y dotación escolar. Con las medidas descritas anteriormente se busca superar los problemas de infraestructura de la ciudad. Sin embargo, el plan no contempla dos escenarios importantes. En primer lugar, el PSE no dice nada sobre los colegios ubicados en zonas de alto riesgo ambiental, como los que existen en las localidades de Usme o de Ciudad de Bolívar. En segundo lugar, tampoco propone un mecanis-

mo para monitorear la infraestructura de las instituciones privadas, lo cual es grave, porque un elevado porcentaje de niños y niñas estudian en colegios particulares, y la administración no sabe en qué condiciones reciben clases.

En Medellín, las instalaciones educativas se han ido volviendo obsoletas. Es diciente que de un total de 417 escuelas públicas, tan solo 92 cumplan con los requisitos del Ministerio de Educación Nacional en infraestructura. Un resultado tan magro corresponde en parte a la ausencia de una entidad encargada de diagnosticar y reparar las instituciones existentes. Para resolver este punto, la administración municipal ha diseñado el Plan Maestro de Infraestructura. El Plan busca construir seis nuevos planteles, mejorar el equipamiento de 126 escuelas y hacer todas las mejoras locativas que hacen falta. No hay datos de este plan, por lo que hablar de su impacto sería apresurado.

Cartagena es una ciudad cuya infraestructura educativa no ha crecido en forma constante en los últimos años. La Alcaldía creó en el año 2000 el plan Escuelas prósperas, en el que se planificaba la construcción de 38 nuevos centros educativos en un lapso de ocho años. Hasta 2003 llevaba construidos cinco, lo que indica un retraso considerable en sus proyecciones. Además de los retrasos, no quedan claros los criterios para la construcción, es decir, no se sabe las razones por las cuales se construyen escuelas en determinados lugares de la ciudad y en otros no. La oscuridad de los criterios de decisión puede generar dudas en relación con esta política, ya que pueden construirse instituciones educativas donde no se necesitan, lo que va en perjuicio de los niños y las niñas.

No todo es negativo en Cartagena. Un programa que se ha desarrollado en la ciudad y que no tiene un equivalente en Bogotá ni Medellín es La comunidad educa. Este plan busca que las comunidades barriales se vean envueltas en la construcción y mantenimiento de establecimientos educativos. Con este interesante sistema de cooperación entre la comunidad y la administración se han construido 32 colegios en los barrios más pobres de Cartagena. Otro plan es el denominado Muchachos con clase, una propuesta que busca construir más escuelas y optimizar espacios de las entidades públicas y privadas para recibir más estudiantes. De este último plan no hay datos como para hacer un juicio confiable.

A diferencia de las ciudades colombianas, las otras urbes latinoamericanas consideradas en este estudio tienen un rubro de destinación específica para la infraestructura. Por esta razón, los hacedores de política pública no lo consideran uno de los problemas más importantes. Buenos Aires, São Paulo y Chile tienen dentro de sus respectivas planificaciones presupuestales recursos para atender este problema. En Buenos Aires, el diagnóstico de las escuelas que necesitan intervención estatal no depende exclusivamente del gobierno de la ciudad, sino también de la Defensoría del Pueblo que examina los planteles educativos. El examen de la Defensoría obliga a la administración a restaurar las instituciones que puedan ser un peligro para los niños y las niñas. Al mismo tiempo, el gobierno de Buenos Aires implementó el Plan Verano, que consiste en una intervención en la infraestructura educativa durante el periodo de vacaciones de los estudiantes. Por último, la Secretaría de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene un plan de emergencias edilicias. El plan permite a los directores de escuela ir ante el ente administrativo correspondiente y solicitar los arreglos necesarios. Gracias a este mecanismo se logra una intervención rápida y adecuada a los imprevistos que puedan surgir durante el periodo escolar. Sin embargo, el problema que tiene Argentina es que la ley federal de educación estipula el gasto en educación en el 6% del PIB del país. Ese porcentaje de inversión parece enorme, pero genera incertidumbre. Si hay una gran caída del PIB, el gasto en educación se reduce y, por ende, todo lo relacionado con infraestructura.

São Paulo ha atendido los problemas de infraestructura mirando hacia los sectores marginados, es decir, ha centrado su esfuerzo en construir escuelas y colegios en los barrios más pobres de la ciudad. Muchos niños y niñas no pueden ir hasta los centros educativos más antiguos, porque están ubicados muy lejos de sus casas. Por tanto, la Prefectura (alcaldía) decidió construir 189 nuevos colegios para atender a esta población y liberar recursos de los padres que eran invertidos en transporte. También se construyeron 21 centros educativos unificados (CEU) para que fueran cogestionados entre la comunidad y la administración. La cogestión de las escuelas se realiza a través de la participación de la comunidad en la toma de decisiones de las directrices del colegio, tales como la elección del director, la ordenación

del presupuesto, etc. Sin embargo, a pesar de estos avances, no se cuenta con datos que digan cuál es el porcentaje que invierte la ciudad en el cuidado de las instalaciones ya existentes; ni cuál es el organismo encargado de cuidar la red de escuelas estatales.

En Chile, por el contrario, el tema se considera resuelto por los hacedores de política pública en la materia; además, las propias comunidades no lo perciben como algo problemático. Lo que ocurre es que el Gobierno chileno asigna importantes recursos para mejorar la infraestructura de las escuelas municipales y también da recursos para el mantenimiento de las escuelas privadas, a través de los dineros girados por alumno con el mecanismo del *voucher* educativo.

Por último, las enseñanzas que estas experiencias le pueden dejar a Bogotá son dos. La primera, es que la ciudad no ha probado la cogestión de las escuelas y colegios con las diferentes comunidades, lo cual podría ser una ventana importante para la educación en democracia y ciudadanía. La segunda es que los hacedores de política pública en Bogotá deberían tener en cuenta dentro de su planeación un rubro de infraestructura. Así se permitiría reparar las instituciones educativas permanentemente, y no sólo hasta que estén averiadas.

Disponibilidad de docentes

Los docentes son agentes centrales durante el desarrollo de los procesos educativos. Sin ellos, no existen posibilidades reales de que los niños y las niñas gocen del derecho a la educación y, por eso, deben existir políticas públicas que generen como resultado la existencia de un número suficiente de maestros y maestras calificados, técnica y éticamente. Sin embargo, un enfoque de derechos humanos no puede tomarlos en cuenta sólo como factores de producción, sino, primordialmente, en su calidad de sujetos de derechos ciudadanos y laborales. Desde esta óptica, el análisis de las ciudades y el país objetos de la investigación arroja unos resultados particulares.

En cuanto a sus derechos como trabajadores, se tiene que las políticas de contratación son semejantes en todas las ciudades. Con excepción de São Paulo, en todos los lugares existe una diferencia entre la contratación del sector público y la contratación por parte de las escuelas privadas. En

el sector público, el mecanismo de ingreso preferencial es el concurso público de méritos, con una remuneración estándar para todos aquellos que se encuentran en el mismo nivel de profesionalización, sin importar la escuela en la que presten sus servicios. En contraste, los gobiernos no tienen una política clara respecto de las modalidades y condiciones de contratación en el sector privado. En algunos casos, los maestros y maestras contratadas en este sector pueden trabajar bajo contratos no laborales, con un mayor número de horas de trabajo y responsabilidades en comparación con el máximo permitido para el sector público, e incluso con salarios inferiores al mínimo legal.

Esta división genera espacios de desigualdad entre los sectores, por cuanto pueden existir maestros que reciban menos ingresos que otros, pese a tener que realizar las mismas actividades, o entre los maestros del sector privado, por cuanto el ingreso de un maestro en este sector puede variar de acuerdo con el nivel de la escuela a la que se encuentra adscrito; así como puede pertenecer a un colegio internacional y tener buenos ingresos, puede hacer parte de un colegio de escasos recursos en donde su salario sea muy bajo, incluso menor al mínimo permitido. Las desigualdades dentro del gremio, además de vulnerar derechos laborales, pueden incidir directamente en el derecho a la educación de quienes se encuentran a su cargo, porque desestimulan la calidad en su ejercicio profesional, afectando la calidad de la educación.

Como se ha dicho, la excepción a esta situación es la política de contratación de São Paulo. En ella existe una legislación uniforme para los dos sectores. El ingreso a los cargos docentes se encuentra precedido de un concurso público al que sólo pueden presentarse aquellas personas que tienen un título de educación en algún área, y existe una única política salarial y de prestaciones. Esta experiencia es muy positiva en cuanto tiene que ver con la igualdad entre los docentes de uno y otro sector, cuyas tareas son esencialmente las mismas, y con el mayor control y vigilancia que puede tener el Estado de la idoneidad de los aspirantes, sin los cuales no sería posible tener el nivel de educación deseado. Sin embargo, se ha señalado que no existen investigaciones y estadísticas recientes que permitan evaluar la relación que existe entre esa política laboral y la calidad actual de la educación en la misma ciudad.

En cuanto al cumplimiento de la obligación de garantizar la disponibilidad de docentes respecto del número de niños y niñas que tienen un cupo en la escuela, se puede decir, de una parte, que las ciudades en estudio tienen un docente por un número que oscila entre los 20 y 31 alumnos. Esto indica que las ciudades se encuentran en un nivel aceptable, dentro del promedio establecido por la Unesco. La única ciudad que excede este índice es Medellín, que en promedio tiene 34 estudiantes atendidos por un docente. Pero este índice no es estable y se ve amenazado constantemente en todas las ciudades de la investigación por las políticas de generación de cupos educativos que, las más de las veces, implican la inclusión de varios estudiantes en un salón de clase ya existente, sin una estrategia paralela para la contratación de nuevos docentes. Pese a todo, no es posible conocer con exactitud ni comparar el actual déficit de maestros en cada ciudad porque no existen estadísticas suficientes y actualizadas que permitan examinar el punto. Por supuesto, la imposibilidad de realizar un diagnóstico significa un obstáculo para que los Estados cumplan a cabalidad con sus obligaciones de asegurar la disponibilidad de docentes en todos los ciclos educativos.

Además de esto, el derecho a la educación implica la obligación de asegurar la disponibilidad de una formación para los maestros y las maestras, adicional a la exigida para su ingreso a los cargos docentes. Aquí cabe destacar los planes educativos de Buenos Aires y Bogotá, en los que existen lineamientos claros y objetivos específicos respecto de la instrucción docente, y se contempla avanzar en los procesos de profesionalización y mejoramiento de las capacidades profesionales. Asimismo, es muy interesante la experiencia chilena que, con la reforma del Estatuto Docente de 1991, aumentó el gasto público para educación e incluyó rubros para el otorgamiento de becas de formación docente en universidades locales y extranjeras, con un resultado actual de 800 maestros formados cada año dentro del programa.

Infortunadamente, sólo existe una ciudad que ha proyectado una consideración de los docentes más allá de esas competencias profesionales: Bogotá. En el plan sectorial de educación de esta ciudad se ha planteado una política de buen trato y reconocimiento social de la devaluada profesión docente, acompañada por políticas de bienestar social. Incluir este punto dentro del proyecto gubernamental es un paso importante, aunque, por la fecha del

estudio, todavía no se conozca el impacto real del mismo. Esto es lo que, en últimas, define su conveniencia para el derecho a la educación.

Lo anterior permite concluir que, aunque en apariencia no hay dificultades serias en cuanto a la disponibilidad numérica de los docentes en ninguna de las ciudades, los Estados incumplen la obligación de disponibilidad, en tanto no cuentan con los programas suficientes para que estos se formen con las cualidades requeridas para ofrecer una educación de calidad en todos los sectores de la sociedad. De la misma forma, aunque las condiciones laborales en el área docente dependen en gran medida de las concertaciones hechas con los sindicatos gremiales, los Estados incumplen con su obligación general de garantizar y fomentar el respeto de los derechos humanos, en tanto las políticas públicas que se implementan para asegurar esa disponibilidad numérica no se compadecen con políticas de mejoramiento de la calidad profesional y de vida de los docentes, que permitan la presencia de maestros y maestras totalmente disponibles para los requerimientos de los estudiantes. En este sentido, es muy importante tener en cuenta que dentro de un Estado democrático no es posible concebir la vigencia del derecho a la educación a costa de la supresión absoluta de otros, que tienen la misma importancia.

Generación de cupos

Según lo establecido por la profesora Tomasevski, la disponibilidad es la primera obligación del Estado en materia educativa, y deriva del deber, por parte de éste, de asegurar que exista una adecuada oferta educativa equivalente al nivel de demanda, con énfasis en el acceso geográfico que debe hacerse. Así, pues, se plantea uno de los objetivos a alcanzar por parte de una política pública en este sentido.

En Bogotá, Medellín y Cartagena debe observarse cómo aún no existe una conciencia clara respecto a que no acceder a un cupo educativo no corresponde a la “mala suerte”, sino a que las ciudades deben tomar todas las medidas posibles para garantizar su disponibilidad. De lo contrario se estaría ante una educación que podría considerarse más una necesidad o un deseo y no un derecho, en palabras de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Opuesto a lo que se puede apre-

ciar en las ciudades de São Paulo y Buenos Aires, y en todo Chile, donde la gente entiende que es obligación del Estado disponer de cupos que hagan posible el acceso al sistema educativo.

Si bien es cierto que los avances en materia de generación de cupos han sido significativos en todas las ciudades objeto de estudio y que las administraciones locales regularmente se plantean como objetivo, dentro de sus políticas, avanzar hacia la universalización de la educación, debe advertirse que, principalmente en las ciudades colombianas, las metas establecidas en estos planes y los recursos programados resultan insuficientes para cumplir a cabalidad tal objetivo, lo que conlleva a que niños y niñas permanezcan por fuera del sistema educativo con su derecho a la educación negado.

En Bogotá se presenta el problema de que los recursos y las estrategias implementadas tienen como referente la tasa bruta de cobertura, por lo que no es posible aspirar a lograr cobertura universal, pues la tasa neta es la que "visibiliza" a todos los estudiantes que, aunque no están en la edad esperada, demandan ingresar a un determinado nivel educativo. Los niños y las niñas de estratos 1 y 2 son los más afectados por la falta de oferta oficial de educación. Las principales estrategias seguidas por la ciudad para aumentar los cupos son la construcción de colegios, el mejoramiento de la capacidad instalada, subsidios a la demanda mediante convenios con colegios privados, apertura de nuevos cupos en colegios de concesión y, finalmente, la rotación de grupos, la cual busca evitar la subutilización de las aulas escolares mediante un sistema en el que los estudiantes desarrollen sus actividades en distintas aulas y no en una sola.

En la ciudad de Medellín puede observarse que, en principio, las cifras respecto a la oferta de cupos educativos del sector oficial parecen ser suficientes para atender a la población en edad escolar que no se encuentra dentro de la educación privada; es de resaltar que las cifras revelan índices superiores con relación al país y al departamento. La mayor falencia en oferta del sector educativo se encuentra en el grado transición, lo que puede generar varias dificultades. De un lado, en lo que hace referencia a los problemas de atención y cuidado de los niños y las niñas de esta edad y, de otro, el atraso educativo al que se podrán ver sometidos los menores debido a que es en este nivel cuando se inicia el desarrollo de algunas competencias bá-

sicas que no pueden ser suplidas por otros niveles educativos, pero que sí son exigidas en estos.

Debe resaltarse que la participación del sector oficial dentro de la oferta de la educación es mayor que la del sector privado, pero no existe un mecanismo que evidencie la relación directa entre una mayor oferta educativa en el sector oficial y el mejoramiento de la calidad en la educación.

Si bien es cierto que los cupos educativos han aumentado en Cartagena, en muchas ocasiones ello se debe a que se sacrifica la calidad en los espacios físicos por la "optimización" al máximo de los espacios existentes, por lo que si en años anteriores un salón de clase era ocupado por 30 niños, ahora se busca que esa misma aula sea utilizada por 45 o 50 niños.

En esta ciudad, la mayor carencia se presenta respecto al establecimiento de políticas específicas y claras sobre cómo desarrollar los objetivos en materia de creación de la oferta educativa. Tampoco se identifica a la población a la cual debe dirigirse esta oferta. Sólo se establece quién es el responsable y cuál es la asignación presupuestal. Esto dificulta en gran medida la evaluación de los proyectos para determinar qué tanto incumplió la administración y cuánto falta para garantizar el pleno ejercicio del derecho. Especialmente, existe un retroceso preocupante en preescolar, ya que de parte de ambos sectores (oficial y privado), no sólo no se crearon sino que, por el contrario, se perdieron cupos.

En la ciudad de Buenos Aires, la amplia cobertura que se evidencia se debe, principalmente, a los esfuerzos realizados en el nivel inicial y polimodal. En el nivel medio, el número de unidades educativas aumenta debido a la génesis de otras modalidades escolares novedosas que responden a las políticas para combatir la deserción escolar.

La mayor problemática de oferta educativa de esta ciudad se fundamenta en que debe pensarse también en el área metropolitana, conocida como el Gran Buenos Aires, y en la posibilidad de ofrecer cupos escolares para todos los niños y las niñas del conurbano que deseen estudiar allí, sin descuidar la cobertura de los habitantes de la ciudad. La garantía de la oferta de cupos educativos puede verse limitada en el momento en que la falta de coordinación de las administraciones lleve a que la oferta educativa de la ciudad en estos distritos no se planee teniendo en cuenta a los niños y las niñas que se movilizan.

En São Paulo, la principal estrategia para aumentar los cupos educativos ha sido la creación de nuevos colegios, especialmente para la atención de los niños y las niñas que tenían una situación difícil de acceso a las demás escuelas estatales, debido a la ubicación geográfica.

En Chile, la situación es diferente porque, al contrario de lo que se presenta en el resto de las ciudades estudiadas, este país plantea una política que se fundamenta principalmente en aumentar la participación en la educación de las escuelas privadas, a través de subvenciones del Estado, en lo que se conoce como la política de *vouchers*.

El mayor problema se presenta cuando se piensa en que una vez evaluada la relación costo-beneficio económico, no hallen rentable administrar establecimientos educativos en las zonas apartadas y, por lo tanto, los niños y las niñas que se encuentren allí no puedan disponer de educación. A esto se suma el hecho de que, para disponer de estos cupos, las escuelas privadas adoptan mecanismos de ingreso similares a concursos que pueden terminar seleccionando a los “mejores” estudiantes, lo que podría ser contrario a la igualdad de oportunidades, en la medida en que las pruebas objetivas tienden a desconocer tanto el impacto que el entorno de aprendizaje y la formación previa tienen sobre la probabilidad de aprobar un examen de selección como que se es sujeto del derecho a la educación en cuanto se es persona y no de acuerdo con las capacidades intelectuales que se posean. Por lo tanto, el Estado, independientemente del diagnóstico inicial que pueda realizar una entidad educativa antes del ingreso del estudiante, tiene la obligación de disponer de un cupo para todos los niños y las niñas que se encuentren en edad escolar.

Accesibilidad

Como parece evidente, no basta con que existan escuelas, docentes, materiales de estudio y cupos educativos para materializar el derecho a la educación. Conforme con el componente de acceso y las obligaciones de accesibilidad, es además imperativo que el Estado adopte todas las medidas posibles, hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de asegurar a todos los niños y las niñas el acceso efectivo al sistema educativo.

El pleno acceso supone la eliminación de todas las formas de discriminación que impiden el disfrute del derecho a la educación de los niños y las niñas pertenecientes a grupos tradicionalmente discriminados; la íntegra aplicación del principio de gratuidad de la educación, *por lo menos en el nivel primario*; y la eliminación de barreras de orden económico, físico o material que impidan el disfrute del derecho a la educación, en especial el de los sectores más vulnerables.

Considerando este marco de deberes de los Estados, es posible concluir que aún persisten múltiples barreras que impiden el disfrute del derecho a la educación de vastos sectores de población en las ciudades en estudio.

En primer lugar, en cuanto se refiere a las barreras de orden económico, es preciso señalar que aunque la gratuidad de la educación primaria está expresamente reconocida en la mayoría de las cartas constitucionales y en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos que consagran el derecho a la educación, las políticas educativas no siempre son plenamente coherentes con este principio. De hecho, en países como Colombia se configura en la principal inconsistencia. Aunque con fundamento en las normas del derecho internacional de los derechos humanos, la educación primaria debe ser gratuita para *todos* los niños y las niñas, su aplicación en las ciudades de Colombia consideradas en el estudio es una excepción. Solo recientemente, bajo las actuales administraciones de ciudades como Bogotá y Medellín, se están sentando las bases para la adopción de una política de gratuidad. Con todo, y sin pretender desconocer los avances que vienen presentando estas dos ciudades, es importante señalar que aún se encuentran lejos de cumplir con los compromisos estatales en la materia. Cabe recordar que con arreglo al art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la educación, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental, debe ser gratuita. Por ello es preciso que tanto Bogotá como Medellín refuercen su compromiso con la gratuidad de la educación primaria a todos los niveles y para todos los sectores de población. Si bien empezar con los sectores más pobres significa un avance a más de 50 años de inacción en materia de gratuidad, es imperativo no perder de vista su carácter universal.

Como bien evidenció la profesora Tomasevski en su vasto trabajo sobre el derecho a la educación, en ningún país del mundo en que se cobren tarifas en educación primaria se ha logrado cumplir con el compromiso nacional e internacional de asegurar educación primaria universal. Como se sabe, la ausencia de educación primaria gratuita aleja a los sectores más pobres de la posibilidad de acceder al conocimiento y de aspirar a llevar una vida más digna. Además, la ausencia de una política de educación gratuita contribuye a aumentar las disparidades y desigualdades sociales en la medida en que la educación se convierte en un mecanismo de diferenciación social: educación negada para quienes no tienen ninguna capacidad de pago, educación de bajo nivel en las escuelas públicas y escuelas privadas de sectores pobres y marginales, y educación de alto nivel académico en las escuelas privadas para personas con alto poder adquisitivo.

En esta materia, las políticas de gratuidad de países como Chile y ciudades como Buenos Aires y São Paulo, sin ser la panacea, ofrecen elementos de los que Colombia, en general, y ciudades como Medellín y Bogotá pueden derivar importantes enseñanzas. A diferencia de Colombia, el principio fundamental de la educación primaria en estos tres contextos es la gratuidad. En Chile, por ejemplo, la gratuidad es la regla general y la existencia de pagos en este nivel educativo aparece como excepción. Los distintos sistemas educativos existentes en Chile se edifican sobre la base del principio de educación gratuita. Aunque aún coexisten escuelas privadas en las que los padres y madres de familia deben pagar por la educación de los niños y las niñas (el 9% de la matrícula en primaria y secundaria), en las escuelas municipalizadas y subvencionadas, las familias están libres de todo pago. El Estado financia y administra directamente a las escuelas municipales y financia a las escuelas subvencionadas con el *compromiso normativo* de no cobro a estudiantes y padres de familia. Cabe resaltar que la política de gratuidad en Chile no solo contempla aspectos como matrícula y cobros académicos, sino que conforme al principio de progresividad expreso en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, involucra aspectos que pueden derivar en barreras económicas para las familias, tales como alimentación y transporte escolar, libros y materiales de estudio.

En la misma dirección, ciudades como Buenos Aires han implementado planes para que los niños y las niñas cuyos establecimientos educativos están alejados de su lugar de residencia, sean eximidos totalmente del pago de pasajes en el caso del metro y parcialmente en el caso del tren y los microbuses. En São Paulo, la apuesta es a la gratuidad en el transporte hacia la escuela con un programa llamado *Vai e volta*, que consiste en trasladar a los niños y a las niñas a sus centros educativos y regresarlos a sus hogares en buses pertenecientes a la ciudad.

Cabe mencionar que Bogotá y Medellín vienen avanzado en esta perspectiva, por lo que contemplan apoyos para transporte y alimentación escolar, entre otros rubros, que de no ser cubiertos por las agencias del Estado pueden derivar en barreras para la asistencia a clases. En Medellín, por ejemplo, se busca contrarrestar los problemas asociados a la inseguridad alimentaria de los niños y las niñas mediante la implementación de restaurantes escolares, y en Bogotá se asignan importantes recursos para la alimentación escolar en el marco de la política Bogotá sin hambre.

Cabe destacar que la implementación de una legislación que prohíba el cobro de tarifas en los años de educación obligatoria es un deber del Estado previsto en todas las normas del derecho internacional de los derechos humanos en los que se consagra la gratuidad del derecho a la educación. Por ello es preciso que las ciudades en las que aún persisten cobros en la educación pública, como es el caso de Bogotá, con todo y que se ha progresado en la implementación de políticas de gratuidad para los sectores más pobres, adopten medidas que permitan corregir tal incumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos, que limitan el pleno ejercicio del derecho a la educación de todos los niños y las niñas.

Finalmente, cabe mencionar que en las distintas ciudades en estudio se evidencia la coexistencia de múltiples mecanismos de discriminación que impiden el disfrute del derecho a la educación de amplios sectores de la población, con impacto diferencial en las familias más pobres y las pertenecientes a grupos y sectores tradicionalmente excluidos. A pesar de que existen diferenciales de acceso por nivel de ingresos, grupo étnico, condición de migrante o discapacidad, entre otros factores, las políticas educativas no siempre disponen de programas que contribuyan a eliminar este tipo

de barreras. De hecho, llama la atención que en ciudades como Buenos Aires existan disposiciones normativas que limitan el acceso sin discriminación a los migrantes, o que en ciudades como Medellín y Bogotá no exista una política especial para favorecer el acceso de los niños y niñas en situación de desplazamiento. Se trata, además de disponer de los cupos educativos, de formar maestros para educar a niños y niñas víctimas de la violencia y ofrecerles acompañamiento psicológico y social.

Con todo, es oportuno señalar que en los planes educativos de las distintas ciudades se observan programas orientados a la inclusión de los sectores y poblaciones más desprotegidos. Destaca, por ejemplo, el desarrollo de la política de integración educativa de personas con discapacidad en Chile; la integración de la escuela a las necesidades de la comunidad en Bogotá con el programa Ciudad escuela - Escuela ciudad; los programas de ambulancia escolar en Medellín, que buscan a los niños y a las niñas en los sectores más pobres de la ciudad, con el fin de comprometer a las familias para que aseguren su asistencia a la escuela, así como la política de integración escolar de los niños y las niñas víctimas de desplazamiento forzado en Cartagena, entre otros.

Aceptabilidad

Generalmente tiende a considerarse que la aceptabilidad equivale a calidad; es decir, si en un determinado Estado un estudiante obtiene buenas calificaciones en los exámenes estatales o, mejor aún, en exámenes internacionales, entonces se cree que, por tal motivo, el Estado cumplió con el requisito de la aceptabilidad, cuyo efecto principal es el cierre de la brecha de la desigualdad que acarrea la existencia de instituciones educativas cuya enseñanza es de baja calidad, y otros centros con altos niveles de docencia. El asunto deja de ser pacífico cuando se observa la lista de los colegios que obtienen los mejores resultados en este tipo de pruebas; la gran mayoría de ellos son privados, bilingües y de acceso restringido para la gran mayoría de la población por los altos costos que conlleva matricular a sus niños y niñas allí. Al mirar la lista en la parte de abajo, se corrobora que se encuentran los establecimientos educativos oficiales y otros centros particulares que no tienen los recursos de los colegios privados de alta calidad.

En estas instituciones es donde la mayoría de la población matricula a sus hijos e hijas, por lo que la educación recibida los deja en desventaja respecto de los niños y las niñas que ingresaron a los centros en donde se imparte mejor el conocimiento. Esta situación es paradójica. En un extremo está que la educación inicial proporcionada directamente o financiada por el Estado es de regular calidad y, en el otro, que la educación superior auspiciada por el Estado es mucho mejor o, por lo menos, compite en calidad con la ofrecida por los particulares. Las conclusiones intentarán atisbar una respuesta a este interrogante.

Sin embargo, la aceptabilidad no se reduce exclusivamente a la calidad de la educación; ella tiene que ver también con el contexto dentro del cual se desarrolla el ejercicio educativo. Por tanto, una propuesta educativa que no tenga en cuenta que su acción va dirigida a favorecer a la población en situación de desplazamiento es una mala práctica o, cuando menos, es susceptible de ser reformada. Lo anterior, para poner un caso, pero lo mismo ocurre con la población indígena o con los niños y las niñas ubicados en regiones predominantemente campesinas, donde los conocimientos que le son transmitidos a un bachiller regular no son óptimos para ellos, pues sus necesidades vitales requerirán, además de las nociones teóricas, otras mucho más prácticas. La Convención de los Derechos del Niño de 1989 es el soporte de lo que se ha dicho, pues plantea que: "1. Los Estados miembros convienen en que la educación deberá estar encaminada a: d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena". Entendida así, la aceptabilidad será uno de los criterios evaluadores para mirar el grado con que las políticas públicas de las ciudades analizadas cumplen con el derecho a la educación.

En la ciudad de Bogotá, la repitencia ha disminuido significativamente en los últimos años, lo cual es síntoma de que los niños y las niñas están aprendiendo más y mejor. Sin embargo, no se sabe si la reducción de la repitencia es a causa de una mayor toma de conciencia de la comunidad educativa de los altos costos económicos, afectivos y pedagógicos que para los infantes conlleva, o si sólo es producto del Decreto 230 de 2002,

que garantiza que el 95% de los estudiantes continúen en el próximo curso. Si es lo segundo, entonces el avance es ficticio, pues se debe a una simple indicación del Ministerio y no a un verdadero cambio de mentalidad en la comunidad educativa. Fuertes indicios parecen demostrar que este resultado obedece a la normativa. En las diferentes pruebas de conocimiento aplicadas a los estudiantes, como las pruebas Saber y el Icfes, la gran mayoría de los estudiantes obtuvo rendimientos bajos, lo que muestra que no necesariamente se esté aprendiendo mejor, sino que los años se están pasando gracias a la ley. Podría señalarse entonces que hay una ausencia de política pública en este punto, pues no se concientiza a la población sobre la importancia de la educación, si deja que el estudiante transite los cursos como por inercia, al fin y al cabo, conseguido el primer ladrillo ya se consigue el resto de la casa.

Unido a lo anterior va la enorme brecha en cuanto a calidad entre los colegios oficiales y privados de bajos recursos, por un lado, y los colegios particulares, por otro. Estos últimos ofrecen niveles de conocimiento que les permiten a los estudiantes acceder a la educación superior; por el contrario, los estudiantes de los demás centros educativos ven mermada esa posibilidad, en la medida en que los conocimientos adquiridos no son lo suficientemente sólidos como para entrar a la universidad. La situación descrita crea un abismo entre las personas que pueden pagar esa educación y aquellas que no, y aunque los colegios en concesión buscaban hacer frente a ese problema, aún no hay estudios empíricos que hagan un diagnóstico sobre los resultados de esa política. El vacío es sensible y es necesario que esa brecha no se ensanche más, pues los efectos serán una mayor desigualdad entre los diferentes habitantes de la ciudad.

La educación en derechos humanos, en especial durante la última administración, ha sido uno de los ejes de la política educativa del distrito; es más, el plan sectorial de educación ha sido diseñado con base en los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Infortunadamente, el cambio en el lenguaje no se ha traducido en acciones que permitan educar a los niños y las niñas en los derechos humanos, por lo que muchos de los propósitos del plan sectorial se han quedado en puros enunciados sin ser vinculantes para las diferentes instituciones educativas tanto privadas como oficiales.

Bogotá ha centrado su esfuerzo en la creación de unas buenas condiciones para el aprendizaje, pues dentro del plan sectorial para la educación se entiende que para una correcta asimilación del conocimiento debe haber un ambiente óptimo. Por ello, el programa Bogotá sin hambre ha tenido un efecto positivo dentro de la escuela, en la medida en que los niños y las niñas llegan a su lugar de aprendizaje con sus necesidades alimentarias satisfechas, aunque todavía no se dispone de datos empíricos para saber cuál ha sido la resonancia de ese programa. Por último, el distrito hace ingentes esfuerzos para atender a la población en situación de desplazamiento que llega a la ciudad; los niños y las niñas obtienen su educación en los colegios públicos donde son matriculados y reciben el mismo plan de estudios que los otros estudiantes. Está bien que los niños y las niñas en situación de desplazamiento no sean segregados de sus compañeros y compañeras, pues se terminarían creando guetos que no ayudarían a su estabilización en la ciudad. Pero, de todas formas, el trato totalmente igualitario es problemático, pues algunos de estos niños y niñas provienen de comunidades indígenas donde la educación es diferente, y assimilarlos de una vez al sistema tradicional de los colegios puede generar problemas en su rendimiento académico, pocos niveles de adaptación a la disciplina, etc.

Medellín ha canalizado una importante gama de recursos en programas educativos, con la idea de que una de las formas de combatir la desigualdad es a través de la inversión en el sistema escolar. Por ello se han diseñado programas que buscan atraer a los niños y las niñas de los barrios más humildes al sistema educativo, y retenerlos allí durante todo el ciclo que comprende la educación secundaria y media. Para conseguir este objetivo, la administración municipal creó el programa Buen comienzo, el cual toma dos caminos: el primero consiste en actividades desescolarizadas para que los niños y las niñas vayan desarrollando las primeras competencias en habilidades comunicativas, de pensamiento y artísticas. El segundo es una estrategia de escolarización, con la que se busca aumentar y reforzar lo aprendido en la parte desescolarizada. Comparado con Bogotá y Cartagena, este es uno de los pocos programas gubernamentales que se preocupa por la educación de los niños y las niñas en las edades iniciales, y que va más allá de la cobertura, pues, además, pretende el desarrollo de las capacidades cognitivas de los menores.

Otra estrategia a resaltar es la búsqueda activa de los niños y las niñas desertores o de los que nunca han entrado al sistema educativo, con el propósito de que los beneficiarios y beneficiarias del programa no vuelvan a salir del sistema y se incorporen a él definitivamente. La fortaleza del programa es que la administración, además de devolver al niño o a la niña a la escuela, también los nivela en el aprendizaje, con lo cual no quedan en desventaja en relación con aquellos que han estado más tiempo en la escuela. Adicionalmente, la ciudad también despliega programas enfocados en el tema de la convivencia ciudadana, con recorridos por la urbe y otros sitios de interés público para que los niños y las niñas conozcan las instituciones del municipio. Por último, es importante resaltar la labor de la administración en la capacitación de maestros y directivos de las instituciones educativas oficiales en diversas materias útiles para su competencia docente, en las que aún muchos profesores tienen deficiencias, como informática e idiomas como el inglés.

A pesar de estos grandes avances, la ciudad no ha logrado concretar una educación en los derechos humanos en la escuela, pues todavía hay quejas de maltratos físicos a los niños y las niñas en las escuelas, y lo único que hace la administración es pedirle al afectado que siga el conducto regular. Esto está bien. Pero, además de ese lado punitivo, es necesario construir una política preventiva para que esas conductas no vuelvan a ocurrir, y se tome conciencia de que el maltrato físico contra los niños y las niñas es contrario a la dignidad humana. El problema de la repitencia escolar también ha tenido poca atención de la administración, y si bien las cifras son bajas, no se sabe a ciencia cierta a qué corresponde esa disminución de los niños y las niñas que pierden el año. Bogotá y Medellín carecen de un plan para mejorar los niveles de repitencia, distinto a la aplicación de una directiva emanada del Ministerio de Educación Nacional. En esto, ambas ciudades están en deuda para mejorar la aceptabilidad. Para el caso de Medellín no se conocen cifras sobre el número de personas en situación de desplazamiento que son atendidas por los diferentes centros educativos del municipio. Al igual que en Bogotá, es importante señalar que no existe una atención específica para esta población vulnerable. Para concluir, una de las principales diferencias entre las dos ciudades es que mientras Bogotá hace un gran énfasis en las con-

diciones en que los niños y las niñas van a la escuela, a través de programas como Bogotá sin hambre, Medellín no pone tanto su acento allí, sino en atraer a los niños y las niñas a los centros educativos y que permanezcan durante el ciclo completo. Las cuestiones sobre cómo van los estudiantes a los centros de enseñanza no han sido tratadas ampliamente por las autoridades locales, aunque se han adelantado algunos programas de meriendas en los colegios, sin que tengan la magnitud ni la importancia de los implementados en Bogotá. Aquí hay una omisión, pues es tan importante que los menores permanezcan en la escuela, como que acudan a estudiar en unas condiciones óptimas.

Cartagena tampoco se preocupa por superar el hiato existente entre la educación pública y la privada. La ciudad no ha hecho un esfuerzo institucional para que esta situación se aminore. Se observa un esfuerzo aislado, como el del colegio oficial Mercedes Ábrego, que se encuentra entre los primeros de la ciudad y cuyos resultados lo ponen a la par de los establecimientos privados. Eso está muy bien, pero demuestra la falta de permanencia de las políticas públicas que no logran irrigar a todos los establecimientos educativos para que no sea uno el que esté entre los mejores sino todos los colegios oficiales del distrito. En Cartagena no se atienden de forma adecuada los factores externos que inciden en la educación, no hay planes como Bogotá sin hambre o como los que Medellín adelanta con las meriendas escolares. Dentro del estudio se reseña que muchos niños y niñas responsabilizan de sus malos rendimientos académicos a la escasez de recursos, pues con hambre no se pueden realizar las labores académicas.

La administración distrital ha buscado implementar un plan de educación para los profesores, con el fin de mejorar los conocimientos impartidos en el aula de clase y de actualizar los que ya poseen. El programa se denomina Plan estratégico para la formación de docentes, y sus prioridades son administración, cultura escolar, pedagogía e inglés. No aparece en ninguna parte una educación en informática, lo que deja a los docentes por fuera de la revolución digital y, de paso, a sus estudiantes, que tampoco podrán tener los mínimos conocimientos en estos asuntos, pues no hay quien se los transmita. Una ausencia sensible en los planes educativos de Cartagena es una educación en los derechos humanos. A pesar del alto índice de población afrodescendiente que habita en la ciudad y de que se han presentado al-

gunos casos de discriminación racial, la Secretaría de Educación no ha implementado acciones para educar en derechos humanos a los estudiantes de todas las escuelas tanto públicas como privadas, para que los problemas de discriminación racial no vuelvan a ocurrir. Gracias a la cooperación internacional, Cartagena diseñó un plan para atender a la población en situación de desplazamiento que llega a la ciudad. Se busca integrarla a partir de la educación, es decir, que esas personas se sientan parte de los habitantes de la ciudad, y que a través del aprendizaje de oficios varios se puedan incorporar y obtener lo necesario para su sustento. Pero el plan no se queda en eso, también ofrece atención psicológica para que poco a poco puedan superar los traumas que generó el desplazamiento forzado. Dentro de las ciudades colombianas, Cartagena es la única que ofrece una estrategia pensada para las personas que padecen el desplazamiento y que adapta los programas a las necesidades de esta población vulnerable, a diferencia de Bogotá y Medellín que los atienden con lo que ya tienen.

Buenos Aires, al igual que las ciudades colombianas, no tiene una política clara para igualar los establecimientos privados y los públicos en el tema de calidad académica. Por el contrario, el censo hecho por la Universidad de Buenos Aires respecto de los estudiantes que ingresan a sus aulas, da cuenta de un significativo descenso de los alumnos que provienen de la enseñanza oficial y de los colegios dependientes de la UBA, y de un aumento de estudiantes que provienen de la educación privada, lo que demuestra que la educación pública ha perdido calidad y que poco a poco ha sido superada por la educación privada. Otro problema grave es el de los estudiantes que no terminan el ciclo básico educativo por encontrarse en situación de pobreza, es decir, los estudiantes, en su gran mayoría, concluyen el ciclo primario, pero hay una baja ostensible en el número de quienes completan el ciclo secundario (tan solo cerca de un 70%). El gobierno de la ciudad de Buenos Aires está implementando cambios en la forma de evaluar y en las actividades pedagógicas para evitar estos altos niveles de no conclusión de los estudios. La ciudad también adelanta programas de cualificación docente, mediante el sistema de las prácticas educativas, que rota a los profesores por diferentes centros de enseñanza y por diversos grados educativos para que tomen conciencia de la situación de la educación y a la vez decidan la es-

pecialidad a la cual se van a dedicar en la profesión docente. La ausencia de programas como los que adelanta Buenos Aires muestra una falta de preocupación por la forma en que el niño y la niña llegan a la escuela, es decir, por lo que en otra parte del documento se llaman los factores externos de la educación. Programas de asistencia para los menores y las menores en materia alimentaria o de transporte escolar pueden liberar recursos para que los padres mantengan a sus hijos en el sistema educativo. El cambio en los sistemas de evaluación en la escuela es positivo, porque permite que los estudiantes sean evaluados con diversos parámetros; pero eso no es suficiente, de allí que pueda haber intervención en los dos frentes, tanto en el exclusivo de la escuela como en el externo a ella, con el objetivo de mejorar la calidad educativa.

Por desgracia, para São Paulo es difícil medir el abismo que separa a los colegios oficiales de los colegios privados, porque aunque el Estado cuenta con un examen de calidad, éste no se mide en términos generales sino que a cada estudiante le es entregado el resultado, por lo que no se dispone de datos que permitan saber cuáles son los grados de diferencia entre unas instituciones y otras. Sin embargo, allí existe el mismo problema de una educación privada con altos estándares de calificación. Como en São Paulo han descubierto que esta diferencia genera desigualdad, han propuesto varios programas con el fin de evitar esta situación. Por un lado, está la capacitación intensiva de los docentes en informática con la meta de lograr una “inclusión digital”, es decir, que las personas de escasos recursos también estén en condiciones de utilizar la tecnología digital para no ser excluidos de puestos de trabajo donde se requieran ese tipo de conocimientos. Por otro, está la creación de los centros educativos unificados (CEU), que son escuelas de alto rendimiento, situadas en los barrios populares, con un cuerpo de docentes muy calificado y una alta participación de la comunidad, pues democráticamente se eligen las autoridades escolares y se deciden en común las políticas educativas que va a seguir la institución en los próximos años. Esta institución mezcla la técnica, que es necesaria en la conducción de un establecimiento educativo, con los instrumentos de la democracia. Gracias a esta combinación, estos establecimientos se han convertido en el centro de los barrios donde están ubicados y se busca matricular a los niños y las niñas allí, pues los padres no tienen que gastar recursos en transporte.

São Paulo también se ha interesado por la educación en los derechos humanos y ha implementado varias actividades para potenciar esta dimensión. Así, los textos escolares contienen diversos pasajes que instruyen a los niños y a las niñas en valores como la tolerancia, la paz, la igualdad y la no discriminación. Por ello se cuenta la historia de la discriminación de la mujer, o de la esclavitud y la posterior segregación hacia los afrobrasileños, etc. En este orden de ideas, se busca crear en los niños y las niñas una conciencia sobre los comportamientos hacia las otras personas que no deben repetirse y aquellos que deben ser imitados para que exista un cabal cumplimiento de los derechos humanos, no sólo desde la represión estatal sino desde la vida cotidiana de los propios ciudadanos.

En Chile, los estudios demuestran que los colegios privados subvencionados situados en las comunas tienen un mejor rendimiento académico que los oficiales, y los niños y las niñas cuyo rendimiento académico sea bueno son trasladados a esas escuelas subvencionadas, por lo que la calidad de la educación oficial en los sistemas de medición baja de forma evidente, pues parece que el Estado propicia la denigración de la educación ofrecida por el mismo. Entonces, la actitud de la administración es ambivalente, puesto que subvenciona a la educación privada con el consecuente aumento en la calidad, y las escuelas públicas disminuyen su rendimiento alentadas por la misma política diseñada por el Ejecutivo. Por lo tanto, es difícil evaluar el tema de la brecha en la calidad, pues el aumento o la deficiencia en la calidad dependen del mismo sistema que se ha puesto en práctica en Chile. Vale la pena resaltar que en Chile no se presenta el acuciante problema de los colegios privados de mala calidad, como ocurre en Bogotá, pues los estándares que el Gobierno coloca a estos establecimientos para recibir el subsidio son altos, cosa diferente a lo que ocurre en Bogotá, donde la administración distrital los financia, pero no le pide resultados de su rendimiento académico. El sistema chileno tiene una fortaleza enorme en este aspecto. La repetición en Chile ha disminuido gracias a la adopción de la jornada única, que hace que los espacios sean aprovechados por un solo grupo, con el consecuente aumento en el gasto, pero que permite que sea intensivamente y mejor aprovechado el tiempo que los estudiantes permanecen en el aula escolar, junto con importantes instrucciones para los trabajos extraclase.

Otro asunto interesante es el relacionado con la educación rural. Ninguna de las ciudades analizadas tiene un programa de educación rural, salvo Chile, en donde este programa ha ayudado a fomentar un mejor nivel de vida en el sector rural para aprender labores productivas, que les sirven en los oficios del campo. Para concluir, la educación en los derechos humanos en Chile busca una consolidación de la democracia. La libertad de cátedra y el derecho a la educación van de la mano, se ve entre los dos derechos una complementariedad, pues gracias a ellos se crea una educación tolerante propicia para el desarrollo democrático.

Adaptabilidad

El diseño y la implementación de las políticas públicas en las ciudades estudiadas han sido analizados desde el punto de vista de su impacto en la vigencia del derecho a una educación que se adapte a las necesidades educativas de los niños y las niñas, y que genere condiciones para la permanencia. Las conclusiones de este análisis se presentarán respecto de cuatro puntos: (i) los índices de adaptabilidad para los últimos años, (ii) las políticas educativas que tienen consecuencias directas e indirectas sobre la permanencia, (iii) las políticas educativas para las poblaciones vulnerables y (iv) una síntesis que sugiere las lecciones que se pueden aprender de la situación actual.

Los índices de adaptabilidad

Lo primero que se advierte en el estudio es que todas las ciudades se enfrentan a una problemática similar de deserción, sobre todo en la población secundaria y media, tal como lo indica el siguiente cuadro.

De acuerdo con lo arrojado por la investigación, las tasas más bajas de deserción se encuentran en la educación primaria, sobresaliendo entre ellas la chilena con un 0,5%. Las demás ciudades oscilan entre 0,9% y el 3,8%, y Cartagena es la ciudad donde los niños y las niñas abandonan más la escuela durante la primaria.

Sin embargo, durante el ciclo de educación secundaria y media, el número de niños y niñas que dejan la escuela aumenta en todas las ciudades. Chile, por ejemplo, que se había destacado por tener un índice de deserción cercano a cero para primaria, tiene el porcentaje más alto de deserción en la

	PRIMARIA (%)	SECUNDARIA (%)	MEDIA (%)
Bogotá	2,4	4,5 (oficial) 2,2 (privada)	2,9
Medellín	3,6 (oficial) 2,7 (privada)	1,8 (privado) 1,0 (oficial)	5,3 (oficial) 2,7 (privada)
Cartagena	3,8	4,8	—
São Paulo	2,42	7,89	—
Buenos Aires	0,9	4,4	10,08
Chile	0,5	8	—

Fuente: Tabla construida por los autores para los años 2002-2004 con datos obtenidos de diversas fuentes (Secretaría de Educación Distrital de Bogotá, Secretaría de Educación de Medellín, Observatorio del Caribe Colombiano - Universidad de Cartagena, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira y Cepal).

educación secundaria (8%); y mientras la tasa de deserción en Buenos Aires para la educación primaria es de 0,9%, en la educación media supera el 10%. Esto significa que en estos países no existen condiciones similares de permanencia para los niños y las niñas que empiezan su educación formal, respecto de aquellos que se encuentran en grados más avanzados, con lo cual las personas del nivel secundario y medio sufren graves retrocesos en el goce de su derecho a la permanencia, teniendo en cuenta lo vivido durante la primaria. La misma situación se repite en São Paulo, donde el porcentaje de deserción supera el presentado para la educación primaria en 5,47 puntos. El porcentaje de jóvenes que desertan en las ciudades colombianas es más cercano entre ciclos, no obstante todas superan el 4% en el ciclo de educación secundaria.

La magnitud de estas cifras puede contrastarse con los datos tenidos en cuenta para la adopción de dos tipos de objetivos en materia de educación: de un lado, la Comunidad Europea, que expresa la preocupación por la deserción, pero como un problema sólo para aquellos que habiendo

terminado el ciclo obligatorio no permanecen dentro del sistema para recibir una formación adicional, técnica o profesional. De esta forma, la deserción no se evalúa en estos países para el ciclo obligatorio y el diagnóstico sugiere que la permanencia durante este ciclo no es un problema para la región. Por otra parte, las metas de la Declaración de Jomtien se proponen la universalización de la educación primaria y la satisfacción de las necesidades básicas de *todas* las personas, lo cual implica una meta en cuanto a la permanencia total durante toda la primaria y el ciclo básico.

Además de esto, existen otro tipo de tasas empleadas para realizar un análisis cuantitativo de la obligación de adaptabilidad, como las tasas de asistencia, de supervivencia escolar y de repitencia. Infortunadamente no es posible realizar una comparación precisa y completa de estos indicadores en cada una de las ciudades, puesto que no existe uniformidad respecto de los períodos que abarca el indicador ni tampoco en cuanto a las cohortes que se analizan. Es infortunado porque estos indicadores son los empleados por la Unesco para su base estadística y porque los cálculos de deserción para grupos de edades o para cohortes tienen una mayor profundidad y extensión, permitiendo analizar mejor la naturaleza de los procesos de deserción.

Una de las razones más aducidas en todas las ciudades para justificar el abandono del sistema escolar es la falta de recursos de las familias de los niños y las niñas que abandonan la escuela. A manera de ilustración, en Bogotá, al factor económico se le imputa el 32% del abandono de las escuelas, mientras que en Medellín a esta razón se le asigna un 35%. Se argumenta que las condiciones de pobreza impiden el sostenimiento dentro del sistema, lo que, dicho sea de paso, implica un serio cuestionamiento a las políticas de gratuidad y, además, les impone la obligación de trabajar para colaborar económicamente con sus familias.

Las políticas educativas adoptadas por los gobiernos

Tal como lo sugieren los indicadores, la capacidad de retención de los adolescentes dentro de los sistemas educativos en las ciudades estudiadas es insuficiente respecto del total de la población que se encuentra en una etapa educativa. Este fenómeno se encuentra claramente identificado, a nivel regional, por entidades como Cepal (en su informe del año 2001-2002)

y localmente por cada una de las ciudades que recolectan estos datos estadísticos.

Con todo, el volumen de componentes específicos implementados para cumplir las obligaciones en materia de permanencia es mucho menor que el de las otras tres obligaciones. Un buen número de las políticas resaltadas en la investigación están más enfocadas hacia el cumplimiento de las otras obligaciones, pero, por sus efectos, terminan favoreciendo el derecho a la permanencia sin dirigirse principalmente a ese fin. Por ejemplo, en São Paulo, los programas en educación más sobresalientes, como *Bolsa escola*, Bolsa trabajo y Renta mínima, están encaminados hacia la subvención económica del estudio, de suerte que, si bien la política se dirige hacia la creación de condiciones de acceso, la deserción por falta de recursos se puede ver disminuida. Esto mismo ocurre con las políticas de financiación, transporte y alimentación de Medellín, el programa de acceso y permanencia para todos y todas de la ciudad de Bogotá, y las políticas de jornada escolar completa o extendida. La tendencia en estos programas es a considerar que la falta de recursos lleva, en muchos casos, a salir del sistema educativo. Así, la adaptabilidad consiste exclusivamente en generar condiciones materiales para el estudio, empezando por los sectores más pobres de la población.

A la luz de los derechos humanos, estas políticas van en una dirección correcta en cuanto a que unas condiciones socioeconómicas aceptables incrementan las posibilidades de permanencia en el sistema educativo y generan circunstancias más adecuadas para el desarrollo de habilidades y destrezas en los niños y las niñas. Las subvenciones son relevantes en un continente en el que los índices de pobreza son tan altos. Sin embargo, una atención exclusiva a los factores económicos desvía la vigilancia de las estructuras y contenidos de la enseñanza en los que se conciben otras razones para desertar de la escuela, como la discriminación y la expulsión del sistema educativo. Además, puede terminar dejando la viabilidad del goce del derecho a la educación sujeta solamente a los aspectos económicos, de manera que ante restricciones presupuestales sea válido implementar medidas regresivas en detrimento del derecho a la educación.

En este sentido, las experiencias de Buenos Aires y Chile contienen aspectos altamente significativos, puesto que incorporan componentes que conciben a los estudiantes de manera integral y se enfocan en la población más susceptible de abandonar la escuela. El programa *Volvé a la escuela* de la ciudad de Buenos Aires, en armonía con el programa federal *Todos a estudiar*, hace parte de una política pública particularmente diseñada para enfrentar las altas tasas de deserción alcanzadas en los últimos años. Este se distingue por la flexibilización del sistema escolar formal en el que, por ejemplo, son los estudiantes quienes eligen las materias que verán en determinado ciclo educativo. Estas materias son evaluadas de manera independiente, los encuentros con los docentes exceden el salón de clases, ampliándose a tutorías personalizadas, y todo un sistema que pretende la nivelación de los jóvenes que reingresan al sistema educativo, luego de un período de deserción. A ellos, particularmente, se les otorga la posibilidad de terminar sus estudios dentro del programa *Deserción cero* o incorporándolos progresivamente a las escuelas tradicionales, con espacios "puente" como las escuelas de reingreso. Asimismo, el programa *Liceo para todos* de Chile se preocupa principalmente por los factores pedagógico y psicosocial que influyen en el abandono escolar y, en este sentido, desarrolla capacidades de prevención y de acción en los docentes y miembros de la comunidad educativa frente a la deserción escolar. Tiene también una oferta permanente de soporte técnico a todos los que rodean al estudiante susceptible de abandonar la escuela. Esto se hace en el entendido de que la deserción de un estudiante no es un fracaso de él, sino del sistema educativo en general.

Cabe resaltar que pese a los lineamientos del programa *Liceo para todos*, la estrategia principal contra el abandono escolar en Chile se desarrolla en consonancia con las demás estrategias educativas que se fundamentan en la subvención de la educación dentro del sector privado. Así, la política clásica en el área de permanencia consiste en la subvención diferenciada pro retención, que aporta rubros adicionales de acuerdo con el número de estudiantes embarazadas y niños trabajadores que acrediten la asistencia regular a la escuela, obligando a las escuelas a empeñar todos sus esfuerzos en la permanencia de los estudiantes.

No parece muy probable que una explicación suficiente para que las políticas específicas más relevantes correspondan a ciudades como Chile y Buenos Aires sea que en ambas ciudades los problemas de cobertura y acceso se encuentran solucionados, al menos en su mayor parte, mientras que en las ciudades colombianas no. En efecto, la tasa neta de cobertura en primaria en Chile no es del 100%, ni siquiera en la educación primaria (que alcanzó un 89% en 2003). En la ciudad de Buenos Aires, diferentes autores y analistas coinciden en que la elevada tasa de cobertura neta (96,9% para los niños y niñas entre 5 y 17 años) se debe, en su mayor parte, a políticas recientes, de los dos últimos gobiernos locales. Además, porque en este último período se han proyectado de manera paralela los programas Deserción cero y Todos a estudiar. Más bien, el impulso de estas políticas puede guardar mayor relación con la magnitud de las tasas de deserción. De acuerdo con las observaciones hechas anteriormente, los índices de deserción más altos del estudio se encontraron en Chile y en Buenos Aires (7,89% y 10,08%, respectivamente).

Pero si bien puede existir en esta relación una explicación para la existencia de políticas específicas, no parece necesario, en los demás lugares, esperar a alcanzar cifras semejantes para reconocer la importancia de que ellas existan. En efecto, la virtud de un ejercicio comparativo como éste radica en la posibilidad de aprender de las buenas experiencias de otros países, una de las cuales es considerar la deserción como un fenómeno complejo que excede el aspecto económico y que no puede prevenirse ni corregirse únicamente desde allí. Debe abordarse mediante componentes específicos de política pública. Las exigencias y particularidades de cada uno de los componentes del derecho a la educación así lo exigen.

La adaptabilidad en el caso de poblaciones vulnerables

Las obligaciones del Estado en esta materia no se limitan a asegurar la permanencia de manera general. Los desarrollos en el derecho a la educación hacen cada vez más énfasis en que un elemento esencial de la adaptabilidad es la eliminación de toda forma de discriminación y la garantía de condiciones de permanencia para grupos poblacionales con necesidades educativas especiales. El grupo es muy grande (niños y niñas trabajadores,

adolescentes embarazadas y lactantes, discapacitados, indígenas, afroamericanos y desplazados, entre otros) e, infortunadamente, parece que éste es el componente de menor desarrollo en las ciudades estudiadas.

Por una parte, son muy pocos los datos que se encuentran sistematizados respecto de estas poblaciones. Por ejemplo, las estadísticas más difíciles de obtener y que incluso no se consiguieron en todas las ciudades, son las que tienen que ver con el número de establecimientos educativos especializados en discapacidad, aquellos que integran discapacidad con o sin docentes especializados y los que poseen apoyos especializados. Estos vacíos impiden una evaluación profunda del sistema educativo, la comparación regional a la luz de los derechos humanos y, como resultado de ello, una limitación importante en las fases de diagnóstico y proyección de las políticas públicas en la materia. Por esto mismo, no existen lineamientos claros en cuanto al modelo de educación que se adapta mejor a los niños y las niñas con discapacidad y su entorno. En la ciudad de Buenos Aires, a modo de ejemplo, en ocasiones se propugna por la integración educativa, pero se observa en la ciudad que el mayor número de niños discapacitados se encuentra en establecimientos especializados de acuerdo con el tipo de discapacidad. Y si bien este tema es bastante delicado, tomar una decisión al respecto y actuar conforme a ella es indispensable para garantizar la permanencia de los niños y las niñas que pertenecen a este grupo vulnerable.

En el caso específico de madres gestantes y lactantes, la única ciudad que reconoce tener componentes específicos en sus políticas públicas es Buenos Aires, que, además de tener una legislación que prohíbe la discriminación de las niñas gestantes, implementa medidas de flexibilización dentro del programa Deserción cero.

Asimismo, la ciudad de Cartagena ha implementado un programa destinado a las madres cabeza de familia víctimas del desplazamiento, en el cual se contempla un fuerte componente educativo. Es importante esta experiencia porque Cartagena recibe diariamente a cientos de desplazados que van engrosando los niveles de miseria, para quienes se convierte en un sueño el goce de derechos, sobre todo aquellos sociales, económicos y culturales; además, porque se trata de una política local que complementa las labores de Acción Social y porque se gestiona a través de la búsqueda recursos

a nivel internacional, con lo cual el aspecto monetario no se convierte en obstáculo para el derecho a la educación.

Para cerrar, y a manera de síntesis, vale señalar que las experiencias de las ciudades y los resultados de sus políticas educativas contienen importantes enseñanzas al menos en dos sentidos. Primero, aunque las políticas que inciden en la eliminación de las barreras económicas para el disfrute del derecho a la educación son urgentes en nuestras ciudades y pueden incidir en la permanencia escolar, el derecho a tener una educación que se adapte a las necesidades de los individuos y de la sociedad no se agota en este ámbito. El papel de la educación en los niveles físico, emocional, intelectual y ético de las personas, y la complejidad del fenómeno de la deserción exigen políticas específicas en materia de permanencia que prevengan y corrijan el abandono escolar de manera integral.

Segundo, la ausencia de un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, bien reflejado en la carencia de estadísticas y políticas educativas para sujetos con necesidades educativas especiales, así como la falta de evaluación e impacto de las existentes, tienen consecuencias muy graves para la educación. Máxime cuando estas pertenecen a grupos vulnerables como los desplazados, los niños y las niñas con talentos excepcionales o discapacidades físicas. Mientras se dé preferencia a los enfoques de capital humano y desarrollo (en su acepción tradicional), las personas que tienen menores posibilidades de dinamizar y elevar las capacidades del mercado no serán una preocupación especial de las políticas públicas. Por eso, es primordial que los gobiernos incorporen un entendimiento de la educación como derecho de todas las personas y una obligación estatal que se robustece tratándose de los grupos más inermes de la sociedad.

La impresión de esta obra se terminó
el día 30 de mayo del año 2007
en los talleres gráficos de

EDICIONES ANTROPOS LTDA.

Carrera 100B N° 75D-05

PBX: 433 7701- FAX: 433 3590

Correo electrónico: ventas.antropos@etb.net.co

Bogotá, D.C.

NÚMERO 2

COLECCIÓN ENSAYOS Y PROPUESTAS



Este libro se basa en la idea de que las políticas públicas deben orientarse al respeto, la protección y garantía de los derechos humanos. Por ello acoge la propuesta de Katarina Tomasevski, ex relatora especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, según la cual, la educación es un derecho de todas las personas y una obligación de los Estados, que comprende cuatro componentes, a saber: disponibilidad, accesibilidad, permanencia y

adaptabilidad. Este enfoque permite observar en qué medida el diseño y la implementación de las políticas públicas se ajustan a los postulados del derecho a la educación y cuál ha sido su contribución a su efectiva realización. Con esos elementos, los ensayos que se reúnen en este volumen analizan la política pública educativa de Bogotá, comparándola con la de otras cuatro ciudades y un país de América Latina. Este examen no sólo posibilita evaluar el ajuste de dichas políticas a los distintos componentes del derecho a la educación sino que además permite detectar buenas y malas prácticas que podrían ser implementadas y evitadas, respectivamente, por otros gobiernos locales en la región.

ISBN 978-958-44-1163-1



9 789584 411631



DeJuSticia

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D. C.

IDEP