

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 2003<sup>1</sup>. 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-

<sup>1</sup> 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%<sup>2</sup>. Esto se explica en parte por el ta-

<sup>2</sup> 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 millones<sup>3</sup>. Dicho programa contempla tres proyectos a ejecutarse en el período 2004-2008 (SED, 2005a, p. 56-58):

<sup>3</sup> 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 asocio 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 biología<sup>4</sup>.

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

<sup>4</sup> 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 particular<sup>5</sup>.

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.

<sup>5</sup> 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 porcentuales<sup>6</sup>. 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

<sup>6</sup> 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 educativo<sup>7</sup>.

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 población<sup>8</sup>. 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 2004-2008<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Estimación de la Subdirección de Análisis Sectorial de la Secretaría de Educación Distrital, 2004.

<sup>9</sup> 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 subsidios<sup>10</sup>.

Pese a que los avances en materia de cupos son superiores a los programados<sup>11</sup> y a que la inversión de recursos ha sido significativa<sup>12</sup>, 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.

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

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> 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 secundaria<sup>13</sup>.

A partir de estos resultados es posible evidenciar dos tipos de interpretaciones: una, como la de la Veeduría Distrital<sup>14</sup>, 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

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

<sup>14</sup> 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 planta<sup>15</sup>. 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 formación<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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 programación<sup>17</sup>.

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.

<sup>17</sup> 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 deportivas<sup>18</sup>.

### **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

<sup>18</sup> 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 cobertura<sup>19</sup>.

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 años<sup>20</sup>. Mientras que en 1993 la tasa neta de cobertura primaria en Bogotá era del orden de 82%, en 2000 solo ascendió a 84,2%<sup>21</sup>. 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%<sup>22</sup>. Expresado en términos

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

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Cifras tomadas de Departamento Nacional de Planeación (1999, p. 22).

<sup>22</sup> 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%<sup>23</sup>.

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-

<sup>23</sup> 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%<sup>24</sup>.

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%<sup>25</sup>.

### 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

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

<sup>25</sup> 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 media<sup>26</sup>.

<sup>26</sup>

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 académicos<sup>27</sup>. 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 distrital<sup>28</sup>.

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.

<sup>27</sup> 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).

<sup>28</sup> 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 obligación<sup>29</sup>.

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-

<sup>29</sup> 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 educativo<sup>30</sup>. 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:

<sup>30</sup>

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%<sup>31</sup>.

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%<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> 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).

<sup>32</sup> 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 región<sup>33</sup>. 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

<sup>33</sup> 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 naturales<sup>34</sup>.

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 naturales<sup>35</sup>.

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 geografía<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> 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).

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

<sup>36</sup> 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 hambre<sup>37</sup>.

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-

<sup>37</sup>

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”<sup>38</sup>.

<sup>38</sup>

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 Garantías<sup>39</sup> (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.

<sup>39</sup>

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%<sup>40</sup>. 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-

<sup>40</sup> 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 privados<sup>41</sup>.

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 menores<sup>42</sup>.

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)<sup>43</sup>.

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

<sup>43</sup> 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 3<sup>44</sup>.

El trabajo infantil compete 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-

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

legios de Ciudad Bolívar<sup>45</sup>, 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 años<sup>46</sup>.

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 poblacional<sup>47</sup>. 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

<sup>45</sup> León de Greiff, Rodrigo Lara, San Francisco y Guillermo Cano.

<sup>46</sup> 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].

<sup>47</sup> 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 estudiantes<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> 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 poblacionales<sup>49</sup>.

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 psicológico<sup>50</sup>.

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-

<sup>49</sup> 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).

<sup>50</sup> 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 particular<sup>51</sup>.

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 humanos<sup>52</sup>. 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.