



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

  
**BOGOTÁ**  
Instituto para la Investigación  
Educativa y el Desarrollo Pedagógico



## MAESTROS Y MAESTRAS QUE INSPIRAN

DERECHO A LA EDUCACIÓN

**Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo  
Pedagógico, IDEP**

**Alcaldesa Mayor de Bogotá**

**Claudia Nayibe López Hernández**

### © AUTOR

Juan Pablo Bohórquez, Hernando Bayona-Rodríguez

### © CONFERENCISTAS INVITADOS

Óscar Sánchez Jaramillo, Julián Andrés Carreño, Yesid  
González, Camilo Blanco

### © IDEP

#### DIRECTOR GENERAL

Alexander Rubio Álvarez

#### ASESORES DE LA DIRECCIÓN

Alexander Ballén

Amanda Cortés Salcedo

#### EQUIPO DE TRABAJO

Dayana Rengifo Flórez, Profesional Especializada  
Subdirección Académica Idep  
Equipo comunicaciones del Idep

**Libro ISBN digital 978-958-5584-63-1**

**Primera edición**

**Año 2020**

#### COORDINACIÓN EDITORIAL

**Corporación Magisterio**

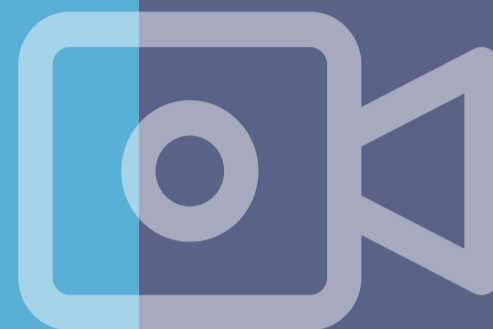
Este libro se podrá reproducir y/o traducir siempre que  
se indique la fuente y no se utilice con fines lucrativos,  
previa autorización escrita del IDEP.

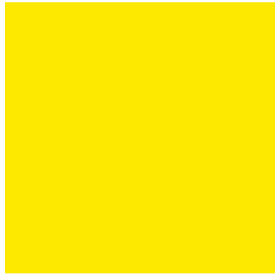
**Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo  
Pedagógico, IDEP**

**Avenida Calle 26 No. 69D-91, oficinas 805, 806, 402A y  
402B.**

**www.idep.edu.co - idep@idep.edu.co**

**Bogotá, D. C. - Colombia**





# 1

## INTRODUCCIÓN

# 2

## ACCESO A LA EDUCACIÓN, GARANTÍA MATERIAL DEL DERECHO



# 3

## CONFERENCIA: DE LAS PRUEBAS ESTANDARIZA- DAS AL DERECHO A LA EDUCA- CIÓN: EL ÍNDICE DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN (IDE) PARA COLOMBIA

HERNANDO BAYONA-RODRÍGUEZ

# 4

## PODCAST: DERECHO A LA EDUCACIÓN

JULIÁN ANDRÉS CARREÑO  
ÓSCAR SÁNCHEZ JARAMILLO



# 5

## PODCAST: CUMPLIMIENTO DEL ÍNDICE DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

YESID GONZÁLEZ  
CAMILO BLANCO



La educación es un derecho fundamental por el que maestros y maestras luchan día a día. Así las cosas, se requiere de una medida que permita analizarla en cuanto a su calidad, alcance y eficacia. Este es el tema que congregó a la comunidad escolar en el marco del sexto encuentro del primer Seminario Internacional de Educación «Maestros y maestras que inspiran», organizado por el IDEP. En esta ocasión, el maestro Hernando Bayona-Rodríguez describió su experiencia y su posición metodológica con respecto a la innovación en la cuantificación del índice de acceso a la educación.

En este mismo cuadernillo, se profundiza acerca de la temática con un documento elaborado por el maestro Bayona, quien hace un análisis metodológico para la implementación del Índice del Derecho a la Educación (IDE), así como un análisis estructural de las necesidades y problemáticas que pueden surgir en la formación y en la aplicación de la política pública para lograr educación de calidad. De igual manera, el IDEP realizó dos *podcasts* con entrevistas a [Óscar Sánchez Jaramillo y Julián Andrés Carreño](#), por una parte, y a [Yesid González y Camilo Blanco](#), por otra. En ambas se trataron, entre otros temas, el derecho fundamental a la educación, su correlación con el ejercicio de otros derechos, las acciones que el Estado tiene llevar a cabo como titular de la protección del derecho y las barreras que se deben superar para llegar a un óptimo de calidad y de cantidad en la educación.

Las garantías constitucionales deben entenderse en el sentido más amplio posible; al menos así lo pretende el Estado social de derecho acogido en 1991 en la Carta Política. El artículo 1º de la Constitución Nacional consagra este postulado axiológico que debe entenderse como directriz para interpretar todas las actividades que involucren el desarrollo de la Constitución y sus elementos; en el análisis que se haga sobre cualquier derecho, este debe entenderse de la forma más favorable posible a la luz del Estado social de derecho colombiano.

01

[E]s un derecho [a la educación] habilitante, es decir, tener educación es, en sí mismo, una necesidad humana vital y, por ende, un derecho que debe ser garantizado. Pero además es una condición para poder ejercer otros derechos[...], para ejercer plenamente el derecho a la participación política, para ejercer plenamente una serie de derechos que permiten desarrollar plenamente la libertad humana haberse educado es una condición.

– Óscar  
Sánchez

02

En materia de calidad, todo lo que dice la Corte Constitucional está en términos de cómo debe adaptarse la educación a los territorios y a las lógicas territoriales. Llama muchas veces la atención al Ministerio diciéndole, «oiga, no imponga las reglas que usted cree desde la centralidad de Bogotá, sino que adapte las reglas a las lógicas y a lo que está pasando».

– Camilo  
Blanco

Lo anterior significa que las garantías legales y constitucionales que se brinden en desarrollo de las metas que la Constitución propone deben acompañarse de acciones que lleven a la materialización de los derechos, deberes y normas que el mismo texto normativo establece. En ese sentido, se propone una reflexión teórica acerca de las categorías de los derechos, es decir, una discusión sobre la clasificación que debe dárseles y la diferencia entre derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales y políticos.

Bajo esa categorización, que propuso la doctrina constitucional en un inicio, la educación forma parte de los derechos económicos, sociales y culturales (Bohórquez Montoya, 2001). Sin embargo, como bien explica el maestro Bayona, esta situación ha cambiado con la evolución de las indicaciones de la Corte Constitucional en su labor de intérprete autorizado de la Constitución.

La educación debe examinarse al considerarla como un derecho fundamental que tiene un desarrollo que se refleja, en cierta forma, en los índices de educación. El artículo 67 de la Constitución Política reza:

La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema

inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. (Constitución Política de Colombia, 1991)

Se destacan, en el artículo 67, varias perspectivas de la educación. La más importante es la función social de la educación que plantea una educación amplia y de formación comunitaria, puesto que la educación no responde, en principio, a una visión económica, sino al compromiso con la estructura social al convertirse en una herramienta de transformación que busca una sociedad de respeto, con conciencia ciudadana y en paz.

Para la Unesco (2014), la educación compone un derecho básico en la formación de todos los seres humanos dado que el conocimiento conlleva a la formación de ciudadanos empoderados, que pueden adaptarse a las circunstancias que el entorno propone, los convierte en seres conscientes del elemento social que los constituye al buscar ser parte activa de la comunidad y, en consecuencia, contribuye al sustento de la economía y de la cultura. La educación permite, entonces, generar valorización intelectual para la transformación social en un entorno participativo y activo dentro del desarrollo humano.

Desde esa perspectiva, el derecho a la educación no solo debe analizarse como la escolaridad y el acceso a esta; debe entenderse como un conjunto de situaciones de corresponsabilidad entre el Estado y los asociados para garantizar la dignidad humana y los términos materiales que dicha educación presupone. Así, se puede entender la prestación del servicio de

educación como una obligación del Estado, lo que permite generar una proyección material de los fines esenciales del mismo que se vislumbran en el artículo 2 de la Carta Política.

En tal sentido, la Unesco (Oficina Internacional de Educación de la Unesco, 1981) ha establecido una deliberación acerca de la educación hacia la culturalidad al plantear el problema del desarrollo de la identidad cultural a partir de la teoría de las finalidades de la educación y al dar apertura a la educación abierta para todos los grupos sociales. De este modo ha logrado una vinculación mancomunada al trabajo educativo.

La visión de la educación, como servicio, requiere de un elemento cuantitativo que permita medir el nivel de eficacia y de acceso con que se cuenta. Sin embargo, antes de entrar a determinar el elemento cuantitativo, hay que establecer por qué se debe catalogar la educación como un derecho fundamental gracias a una reflexión teórica del Estado y del derecho. Hofmann (2002) precisa que toda garantía jurídica debe partir de una superposición de imágenes del mundo, es decir, al correlacionar los elementos del mundo para lograr configurar un principio jurídico que se convierte en un derecho que busca convertir la sociedad en un ente pluralista, que incorpore una reflexión abstracta (la construcción del derecho) y luego se plasme en el desarrollo del derecho —la utilización del derecho y de las garantías para hacerlo valer—.

Bajo ese punto de vista, y como expone el maestro Bayona, se debe ahondar en los esfuerzos para llegar a más personas con la educación. Al respecto, en el texto realizado con el apoyo del IDEP, Pinilla Díaz y Torres Azocar (2006) proponen un esfuerzo aunado para lograr una educación complementaria en los diferentes escenarios sociales, ampliando el espectro de educación más allá de la escolarización, que imparta componentes éticos, culturales, sociales en y para la democracia. Sin embargo, proponen también un problema de racionalización



de la política pública en torno a la educación pues el lineamiento que imparten las autoridades respectivas es variable y no permite el desarrollo de un solo plan unificado en temas esenciales. Además, existe un problema de accesibilidad al conocimiento y a la educación; a esto, se suman las barreras físicas y políticas. Eso ya lo han planteado algunos invitados en los diferentes escenarios del Seminario Internacional de Educación «Maestros y maestras que inspiran», por ejemplo, la maestra Silvana Corso al referirse a la educación inclusiva, o el maestro Ramírez con su propuesta para la educación rural (agromática).

Como parte del programa para el fortalecimiento de la educación en el Distrito, de la mano del IDEP, la línea de trabajo «Cerrando Brechas» propone, en su fundamento, generar una serie de acciones encaminadas a contribuir con el nuevo Plan de Desarrollo de Bogotá «Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI» (Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., 2020). La propuesta pretende llevar a una transformación pedagógica, así como el mejoramiento de la gestión educativa en la que el cuerpo docente de la ciudad asuma un rol clave alrededor del fortalecimiento de la calidad educativa y de la reducción de las desigualdades entre los estudiantes.

Ahora bien, tal y como se reconoce en el plan del Distrito, fortalecer la investigación y la innovación en los colegios de Bogotá,

Será un conjunto de investigaciones, publicaciones y acciones adelantadas por el Instituto alrededor del Índice del Derecho a la Educación (IDE), en sus componentes de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad en los niveles de educación inicial, básica, media y superior. Se hará una línea de base a nivel del cumplimiento del IDE a nivel de institución educativa y recomendaciones de política con un componente jurídico, estadístico (económico) y pedagógico.

Así mismo, se desarrollará un proceso de sistematización de la experiencia de participación de los maestros y maestras que, desde su saber pedagógico hacen un valioso aporte a los fines que se ha trazado la Misión de Educación y Sabiduría Ciudadana. (IDEP, 2020)

Desde ese punto de vista, se evidencia el compromiso de la administración local para garantizar las políticas de medición para el mejoramiento de la calidad educativa, buscando siempre orientar la política pública de educación hacia los nuevos estándares que las sociedades globalizadas proponen, estándares que, cada día, son más altos; también denota el esfuerzo por mejorar e incrementar la acción transformadora en términos del bien común de la ciudadanía.

Una escuela que debe escuchar las voces de los niños y las niñas, donde no se puede hablar desde un solo niño del siglo XXI porque hay muchos niños, con diversas miradas, deseos y sentires. Se habla de una escuela con los siguientes pilares: adaptabilidad, asequibilidad y aceptabilidad que son los elementos clave para formar una escuela que esté incluyendo a todo y todas. (IDEP, 2014, p. 13)

Lo anterior constituye un punto de partida sobre el que se realizó una propuesta metodológica y conceptual plasmada en el estudio 6, «La escuela y la ciudad: una mirada desde los derechos de los niños, niñas y los jóvenes de los colegios distritales de Bogotá, D. C.», con el fin de contribuir a la construcción de conocimiento educativo y pedagógico (Martínez, 2016, p. 9). De esta manera, la investigación

[...] se planteó como un estudio cualitativo con énfasis participativo que, a partir de los conceptos de dignidad humana, reconocimiento y sujeto de derechos, buscó establecer las relaciones y configuraciones que se tejen en la escuela y la ciudad en relación con los derechos de los niños, niñas y jóvenes, particularmente desde la forma como se comprenden y materializan algunos principios y derechos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, a saber: interés superior, participación, supervivencia, no discriminación y juego. (Londoño Cancelado, 2016, p. 16)

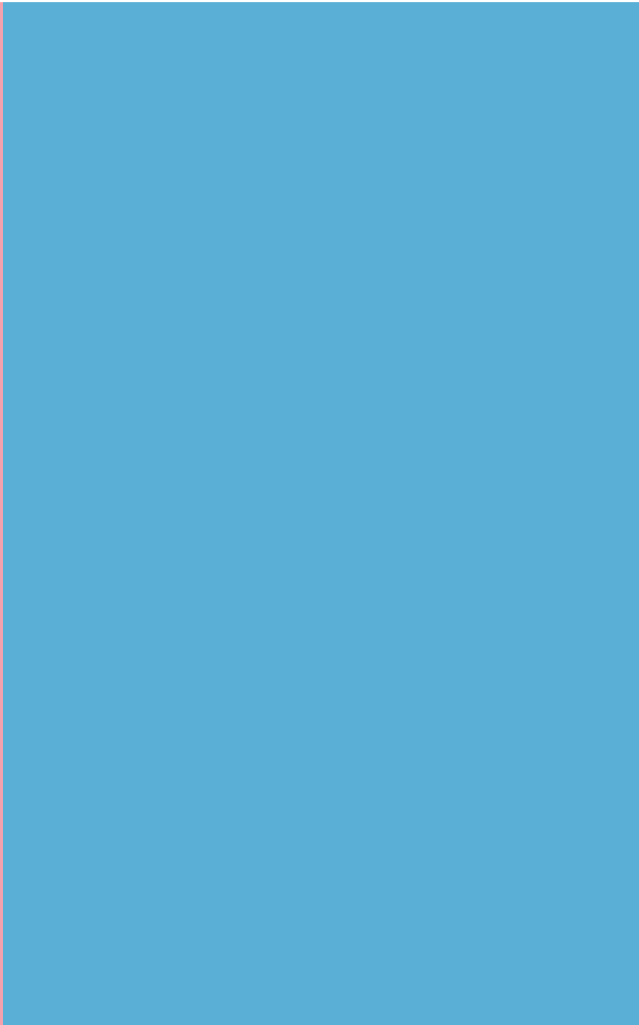
Esto permitió generar nuevos espacios de transformación ciudadana para ampliar el entendimiento de la educación a nuevas perspectivas y nuevas realidades que se desarrollan gracias a elementos constitucionales y se plasman en los fines de la educación para el mejoramiento social y el reconocimiento de la persona. De este modo, fue posible reelaborar construcciones sobre los

[...] sujetos y las identidades que habitan en las instituciones educativas de hoy y responder a sus subjetividades a partir del diálogo con ellos y de la consecuente construcción de herramientas didácticas y piezas comunicativas para interpelar e invitar a su activa participación. Esto implica también considerar los nuevos derechos que están demandando estos sujetos y la escuela que se corresponde con estas nuevas realidades que, de una forma u otra, se han venido delineando en las configuraciones por las que ha transitado la escuela en periodos anteriores. (Londoño Cancelado, 2016, pp. 26-27)

Por lo tanto, se toman como referencia los indicadores del Índice del Derecho a la Educación con el objetivo de formular un modelo que se ajuste a las condiciones locales y que den cuenta del cumplimiento de la responsabilidad del Estado en cuanto a la realización en el disfrute del derecho a la educación. Para la autora, aún hay ciertas dificultades al comprobar el grado en el que las políticas públicas garantizan que los grupos minoritarios, sobre todo los que han sido tradicionalmente excluidos, gocen del derecho a la educación. Por ello plantea la necesidad de redirigir los indicadores educativos tomando en cuenta las obligaciones del Estado en relación con los derechos humanos, puesto que son la base que sustenta el proyecto de una educación para todos.

Esas distintas interacciones, que se dan en diversos escenarios en donde queda claro cómo la escuela constituye un contexto dinámico en constante transformación, son clave

para entender la importancia de la relación entre el Estado y las garantías de los derechos a la educación, así como su complejidad.



**«Benjamin Erhard, quien respondió de una manera tajante: “La ilustración es el primer derecho del pueblo en una democracia”. Qué bella respuesta, ¿por qué? Porque si en la democracia es el pueblo el que va a decidir, entonces el pueblo tiene que tener acceso a la ilustración. La ilustración en este caso es la educación».**

El maestro [Bayona](#) cita los postulados de Tomasevski (2004) acerca de la obligación estatal frente al compromiso con la educación. Tal compromiso debe plasmarse en acciones positivas que inicie el Estado para garantizar 1) la mayor accesibilidad posible a la educación formal<sup>1</sup> y 2) la formulación de contenidos teóricos y pragmáticos que lleven al estudiante a hacer parte contributiva de la sociedad en la que vive.

Desde su formulación, la autora aclara que deben mejorarse los métodos de enseñanza, buscando siempre garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, el Estado debe garantizar una educación pluralista, en términos de respeto, equidad y construcción de paz. Una vez lograda la garantía de esos mínimos, se podrá iniciar una descripción cuantitativa y cualitativa de índices de educación a la luz de los derechos humanos como parámetro general.

Para garantizar la accesibilidad y la materialización de un derecho se necesitan esfuerzos unidos y voluntad política, al menos así lo propone Duverger (1982), quien, a partir de su teoría constitucional, expone que las ramas del poder público deben unirse para lograr garantizar la eficacia real de los derechos constitucionales, generando un control cruzado y una práctica interinstitucional de funciones con respecto a los derechos en específico, sean estos fundamentales o de otro orden.

Lo primero es precisar, entonces, que el trabajo de materialización del derecho a la educación se da a través de las diferentes ramas: el Congreso legisla sobre la materia; el Gobierno, a través de las directrices del Ministerio de Educación Nacional; y el poder judicial materializa el derecho en situaciones concretas a través de la acción de tutela como mecanismo judicial ante la vulneración de derechos.

<sup>1</sup> Al menos de acuerdo con la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) que establece el escalafón de la educación en Colombia. En ese sentido debe garantizarse, como mínimo, la accesibilidad al nivel básico y a la media técnica vocacional.

La principal razón para que los estudiantes deserten [de la escuela] es que no ven pertinente la educación. [...] eso tenemos que evaluarlo como maestros. ¿Qué hacemos para que sea pertinente?

– Hernando Bayona-Rodríguez

El maestro Bayona mencionó el trabajo de la Corte Constitucional que ha desarrollado los componentes de disponibilidad y de accesibilidad de la educación para que, de ese modo, se pueda llegar a más estudiantes con el desarrollo un sistema educativo de contextos y de capacidades que propicie la apertura a un sistema de educación, en términos de Elster (1992), a partir de las racionalidades y de la localidad.

Así, pues, afirma la Corte Constitucional, en la Sentencia T-480 de 2018:

[...] la educación: i) es un derecho inherente a la persona, y un servicio público cuya prestación es un fin esencial del Estado; ii) es un derecho fundamental de las personas menores de 18 años; iii) es gratuita y obligatoria en el nivel de básica primaria; iv) debe priorizar su dimensión de servicio público de manera que todas las personas menores de 18 años accedan al menos a un año de preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria; v) la integran 4 características fundamentales que se relacionan entre sí: aceptabilidad, adaptabilidad, disponibilidad y accesibilidad; vi) las entidades públicas del orden nacional y territorial tienen la obligación de garantizar el cubrimiento adecuado de los servicios de educación y de asegurar a los niños y niñas condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo; y vii) el Estado tiene la obligación de realizar una intervención positiva con el fin de eliminar las barreras que los menores de edad en condición de discapacidad puedan acceder a una educación de calidad. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-480/18, 2018)

La Corte plantea que la aceptabilidad, la adaptabilidad, la disponibilidad y la accesibilidad se deben emplear como elementos esenciales, en contextos específicos, para la implementación de la educación como un derecho real, no solo como una garantía escrita. Acerca de los elementos esenciales, el primero indica la calidad educativa de las instituciones educativas; el segundo, implica la forma en la que se llega a los contextos y casos especiales a partir de las diferentes estructuras sociales y cognitivas; la tercera, establece el componente cuantitativo de la educación, es decir, a cuántas



personas se puede llegar; y, por último, la accesibilidad se refiere a la facilidad para llegar a ser titular del derecho a la educación gracias a la escolaridad.

Uprimny Yepes y Rodríguez Garavito (2007) resaltan la importancia de elevar el rango de los derechos sociales y culturales al proponer, tomando como punto de partida la estructura educativa, una mejoría de la calidad de contenidos en torno a la formación social para poder, de ese modo, ampliar la gama de derechos derivados de la educación. Sobre esta base teórica el IDEP ha desarrollado su línea de trabajo sobre educación inclusiva que consiste en un grupo de documentos compilados, escritos por diferentes maestros, que tienen como base el estudio del derecho a la educación y buscan, entre otros, analizar los marcos cualitativos —a través de pruebas estandarizadas— para determinar el acceso a la educación formal.

Con base en lo anterior, el IDEP ha diseñado materiales con el fin de aportar a la Misión de Educación y Sabiduría Ciudadana en línea con la política de fortalecimiento de la educación en Bogotá y en el país. Estos se recogen en el volumen *Ciudadanía y escuela. Experiencias pedagógicas* (IDEP, 2005).

Como parte de los esfuerzos por identificar las necesidades y adecuar las políticas públicas a los contextos, en el marco del derecho a la educación, el artículo «Pilares de la escuela: adaptabilidad, asequibilidad y aceptabilidad» (IDEP, 2014) ofrece un panorama de los distintos modelos escolares que han marcado la particularidad del proyecto educativo en el país. Su objetivo es ofrecer un autoanálisis que permita visualizar los desafíos actuales que llevan a la comunidad educativa, en general, a proponer acciones pertinentes en concordancia con los objetivos planteados y con las necesidades de los estudiantes.

# Pruebas estandarizadas, medición de índices

El objeto de las garantías constitucionales no es dotar a la población de derechos; ampliar la gama de derechos no tiene ningún sentido si estos no se pueden materializar en el ámbito político y en el jurídico. No existiría un problema frente a la estructura del derecho, sino frente a los mecanismos de aplicación para la materialización del mismo.

Cabe destacar que lograr que la garantía constitucional, en la realidad, corresponda –dentro del Estado social de derecho– a una serie de acciones positivas se refiere a que el Estado ponga en marcha acciones que permitan cambios materiales y efectivos que se vean plasmados en la realidad y que logre incrementar los índices de suficiencia del derecho que se han otorgado. En este sentido, se dispone de la herramienta de las pruebas estandarizadas como marco de medición de los componentes desarrollados en el acápite anterior.

De ese modo, se puede hablar de un Índice del Derecho a la Educación a partir de diferentes formas de evaluación que se realizan en las diferentes pruebas. El componente estandarizado, como bien explicaba el maestro Bayona en su conferencia, representa un aspecto estigmatizado de la educación, puesto que controla el espíritu ideal de la educación formativa por competencias y por capacidades.

Sin embargo, estas pruebas nos indican dos componentes necesarios para poder determinar un índice matemático de acceso a un derecho: la evaluación normativa que pretende medir los cambios o resultados de una población; y la

evaluación de criterio que mide competencias específicas para analizar la capacidad de accesibilidad al derecho en sí. De ese modo, la estandarización pretende medir a todos con la misma metodología educativa.

Al incorporar el concepto de evaluación, se percibe una exigencia internacional: la estandarización de las pruebas y de la educación.

[...] la evaluación por competencias es una imposición del mercado internacional y nacional, se requiere ajustar su desarrollo para no atropellar el progreso de los estudiantes, docentes e instituciones educativas, en relación con procesos de desarrollo humano; es decir que, si bien está reglamentada por el Estado colombiano, este tipo de evaluación podría modificarse algo para potenciar los procesos de enseñanza y aprendizaje, en pro del ser y no del mercado. (Tamayo Valencia *et al.*, 2007, p. 216)

Hay entonces dos posiciones, una que propone medir los índices educativos de forma común a todos los estudiantes vinculados a la educación formal, estandarizada y por competencias, y otra que busca fomentar la diferenciación en cuanto a las capacidades para lograr una inclusión educativa real, que disponga de los elementos estructurales que la Corte Constitucional desarrolló en cuanto acceso al derecho a la educación.

Por otra parte, a propósito de la estandarización, Lavy (2007) sugiere una transformación curricular en la que ciertas materias del núcleo blando se ven afectadas, pues la estandarización requiere de un aumento de horas en la malla curricular de materias como matemáticas y lengua castellana, dejando de lado algunas como ética, artes o educación física. Aunque los efectos de esto pueden resultar negativos, también se propone una serie de incentivos, para los maestros, de tipo económico como becas, dinero para investigación u otros de tipo cultural, como premiaciones, reconocimientos, entre otros.

Esta postura, primordialmente el aspecto de la reducción de cátedras, ha sido muy debatida, puesto que se considera un ataque a ciertas áreas; pero, como argumenta el maestro Bayona, se trata de lograr un óptimo en los índices para poder detentar los beneficios que estos atraen, sobre todo lograr una educación asequible, accesible, aceptable y adaptable. Esto implicaría el crecimiento conjunto de las áreas del conocimiento para lograr, aparentemente, que la educación forme personas en conocimiento y cultura social, que sean conscientes de su entorno y del valor que pueden aportar al crecimiento común.

## El Índice del Derecho a la Educación (IDE)

20

El Índice del Derecho a la Educación (IDE) surge a raíz de la preocupación por llevar a cabo un seguimiento efectivo del cumplimiento de este derecho fundamental en el mundo. A partir de una reflexión acerca de los mecanismos de medición que se llevan a cabo para valorar, bajo la perspectiva de los derechos humanos, el acceso, la calidad y la equidad en la escuela, Tomasevski propone unas categorías de análisis para fortalecer la evaluación en torno a los sistemas educativos en general:

- *Asequibilidad* significa dos obligaciones estatales: en tanto derecho civil y político, el derecho a la educación, gratuita y obligatoria para todos. En tanto derecho cultural, significa el respeto a la diversidad.

- *Acceso* tiene distintas modalidades en cada nivel educativo. El derecho a la educación debe ser implementado progresivamente, asegurando la educación gratuita, obligatoria e inclusiva lo antes posible, y facilitando el acceso a la educación postobligatoria si es factible.
- *Aceptabilidad* engloba un conjunto de criterios de calidad de la educación como, por ejemplo, los relativos a la seguridad y a la salud en la escuela, o a las cualidades profesionales de los maestros.
- *Adaptabilidad* requiere que las escuelas se adapten a los niños, según el principio del interés superior del niño de la Convención sobre los Derechos del Niño (Tomasevski, 2004, pp. 349-350).

La Corte Constitucional ha tomado como referente conceptual la propuesta de Tomasevski para desarrollar su concepto de derecho a la educación. Sin embargo, hay una serie de dificultades que se plantean en torno a la acción educativa y a las pruebas estandarizadas que se encargan de medir el IDE. Estas dificultades deben trabajarse a medida que se emplean en la práctica, porque los estándares de medición se van ajustando poco a poco a la realidad de la población en cuestión.

Entre las dificultades se pueden encontrar: «1) debilidad entre la relación del fundamento conceptual sobre cómo se entiende el derecho a la educación y los indicadores que se miden; 2) poco consenso entre los indicadores que dan cuenta del derecho a la educación; 3) escasa información o de difícil acceso a indicadores clave en la medición del derecho a la educación» (Bayona-Rodríguez, Harker y López, 2018, p. 116). La propuesta incluye que: «1) A partir de un marco sobre el cual se fundamenta el derecho a la educación, selecciona variables pertinentes y de fácil acceso. 2) implementa la metodología

Delphi para llevar a cabo un proceso de validación, de tal manera que sea posible el consenso entre expertos sobre los indicadores que componen cada una de las dimensiones del Índice del Derecho a la Educación» (Bayona, Harker y López, 2018, p. 116).

Esta clase de metodologías presentan problemas de implementación, pues requieren de elementos estructurales para su desarrollo, tales como recursos económicos, teóricos, metodológicos y políticos, por solo mencionar algunos. Ninguno es menos importante que el otro y es difícil ensamblarlos a todos en un solo proceso de constitución del IDE. Así, el trabajo de elaboración de un índice que mida condiciones reales de la educación en Colombia es un trabajo arduo y demorado que requiere de condiciones especiales para su implementación y su estructuración. No siempre es posible establecerlas (Hernando Bayona *et al.*, 2018).

En el derecho a la educación convergen múltiples factores y procesos: elementos constitucionales, concepciones sobre política pública y su materialización a través de diferentes instrumentos. Igualmente, entran en este complejo procesos e intereses políticos nacionales e internacionales, regímenes de derechos internacionales, acciones e interacciones entre los distintos agentes sociales. Entonces, el derecho a la educación sobrepasa cualquier forma de medición que se establezca sobre él; sin embargo, conocer en alguna forma cómo se está llevando a cabo y hasta dónde ha llevado, quizá, a desarrollar instrumentos y guías para la acción social en la búsqueda de una sociedad más democrática y justa.

Con todo, entender la escuela como un territorio no definido sobre el que se construye sociedad y capital humano y garantizar el derecho fundamental a una educación de calidad y pertinente para toda la población deben ser una prioridad esencial para toda la comunidad educativa. El IDEP tiene

como meta contribuir a ese objetivo a partir del fortalecimiento de los cuerpos docentes, promoviendo la innovación, la investigación y el desarrollo pedagógico con miras hacia *Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI* (Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., 2020).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. (2020). *Proyecto de acuerdo No. 123 de 2020*. Concejo de Bogotá, D. C.  
[http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/edici\\_n\\_3001\\_pa\\_123\\_sd\\_de\\_2020.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/edici_n_3001_pa_123_sd_de_2020.pdf)
- Bayona-Rodríguez, H., Harker, A. y López, C. E. (2018). Validación del Índice del Derecho a la Educación (IDE) para Colombia, empleando la metodología Delphi. *Revista Educación y Ciudad*, (34) 113-127.  
<https://revistas.idep.edu.co/index.php/educacion-y-ciudad/article/view/1880>
- Bohórquez Montoya, J. P. (2001). *Concepciones políticas en la Constitución de 1991*. Coimpresos.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional n.º 116*. <http://bit.ly/2NA2BRg>
- Corte Constitucional de Colombia. (2018, 26 de enero). Sentencia T-480/18 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-480-18.htm>
- Duverger, M. (1982). *Instituciones políticas y derecho constitucional* (E. Aja y M. A. Aparicio, trads.). Ariel.
- Elster, J. (1992). *Local justice: How institutions allocate scarce goods and necessary burdens*. Russell Sage Foundation.
- Gaviria Díaz, C. (2015). *¿Cómo educar para la democracia?* Agenda Cultural del Gimnasio Moderno.
- Hofmann, H. (2002). *Filosofía del derecho y del estado* (L. Villar Borda, trad.). Universidad Externado de Colombia.
- IDEP. (2014). Pilares de la escuela: adaptabilidad, asequibilidad y aceptabilidad. *Aula Urbana*(14), 12-13. <https://revistas.idep.edu.co/index.php/mau/article/view/377>

- IDEP. (2020). *El plan del Distrito para fortalecer la investigación y la innovación en los colegios de Bogotá*.  
<http://www.idep.edu.co/?q=content/el-plan-del-distrito-para-fortalecer-la-investigaci%C3%B3n-y-la-innovaci%C3%B3n-en-los-colegios-de>
- IDEP (ed.) (2005). *Ciudadanía y escuela. Experiencias pedagógicas*. IDEP.  
[https://repositorio.idep.edu.co/bitstream/handle/001/2319/Ciudadania\\_y\\_Escuela\\_Experiencias\\_Pedagogicas\\_p\\_269-283.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.idep.edu.co/bitstream/handle/001/2319/Ciudadania_y_Escuela_Experiencias_Pedagogicas_p_269-283.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Lavy, V. (2007). Using performance-based pay to improve the quality of teachers. *The Future of Children*, 17(1), 87-109.
- Londoño Cancelado, A. M. (2016). *La escuela y la ciudad: una mirada a los derechos de niños, niñas y jóvenes de Bogotá*. IDEP.  
<http://www.idep.edu.co/sites/default/files/libros/laEscuelayLaCiudadB.pdf>
- Oficina Internacional de Educación de la Unesco. (1981). *Finalidades de la educación*. Unesco.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000136050>
- Pinilla Díaz, A. V. y Torres Azocar, J. C. (2006). *De la educación para la democracia a la formación ciudadana: Una década de incertidumbres*. UPN, IDEP.  
<https://repositorio.idep.edu.co/handle/001/139>
- Tamayo Valencia, L. A., Niño Zafra, L. S., Cardozo Espitia, L. S. y Bejarano Bejarano, O. L. (2007). *¿Hacia dónde va la evaluación? Aportes conceptuales para pensar y transformar las prácticas de evaluación*. IDEP.  
<https://repositorio.idep.edu.co/handle/001/923>
- Tomasevski, K. (2004). Indicadores del derecho a la educación. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, (40), 341-388.
- Unesco. (2014). *Indicadores Unesco de cultura para el desarrollo. Manual metodológico*. Unesco.  
[https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/iucd\\_manual\\_metodologico\\_1.pdf](https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/iucd_manual_metodologico_1.pdf)
- Uprimny Yepes, R. y Rodríguez Garavito, C. A. (2007). Constitución, modelo económico y políticas públicas en Colombia: el caso de la gratuidad de la educación primaria. En *Los derechos sociales en serio : Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas* (pp. 19-52). IDEP.  
<http://www.idep.edu.co/sites/default/files/libros/Los%20derechos%20sociales%20en%20serio%20Hacia%20un%20diálogo%20entre%20derechos%20y%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>





El presente documento es una reflexión, a manera de ensayo, en el que busco mostrar la importancia de hacer un tránsito del enfoque actual de calidad educativa que se basa en los resultados de pruebas estandarizadas, hacia una comprensión más compleja del sistema educativo y, sobre todo, de pensar el sistema en clave del derecho a la educación. Además, presento los resultados de algunas estadísticas descriptivas como una herramienta que busca medir la complejidad inherente a la materialización del derecho a la educación: el Índice del Derecho a la Educación (IDE). Reconozco que medir implica no solo dificultades técnicas, propias de la aplicación de instrumentos y de análisis de resultados, sino también complejidades conceptuales, derivadas del salto entre constructos e indicadores. Sin embargo, considero que vale la pena, para dar insumos al debate, considerar algunas dimensiones e indicadores, basados en un modelo conceptual robusto sobre derecho a la educación, el modelo de las cuatro A de Tomasesky, que permite observar la evolución de la realización plena del derecho a la educación. Esto último hace que cobre valor el esfuerzo técnico y conceptual detrás de toda la propuesta de medición del derecho a la educación.

## Introducción

Desde la incorporación del concepto de calidad al ámbito educativo, a mediados del siglo pasado, muchas políticas públicas, visibles en los planes nacionales de desarrollo, han traducido los resultados de calidad en términos de resultados en pruebas estandarizadas. Un claro ejemplo de esta visión parcial y reducida de la educación es el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE), diseñado por el Ministerio de Educación Nacional en 2015. El ISCE resume, en una sola medida, cuatro aspectos de la calidad educativa: progreso, desempeño,

27

eficiencia y ambiente escolar. La escala del ISCE es de 1 a 10, donde el progreso, medido como las variaciones (mejoramiento) en el porcentaje de estudiantes en el nivel insuficiente de la prueba, pesa el 40%; el desempeño también pesa un 40% y se calcula promediando las pruebas de matemáticas y de lenguaje –este se convierte a un puntaje de 1 a 4–; la eficiencia pesa el 10% en primaria y en media un 20%, esta se mide como la tasa de aprobación. Finalmente, el ambiente escolar pesa el 10% y solo se mide en primaria y en básica secundaria; esta medida se obtiene del cuestionario de Acciones y Actitudes Ciudadanas, de la parte no cognitiva de la prueba de Competencias Ciudadanas. El ISCE está construido sobre la base de los resultados de las pruebas estandarizadas, en otras palabras, en una variable netamente de resultado que se enfoca en algunos aspectos puntuales del aprendizaje y no recoge la complejidad del sistema educativo, ni los insumos disponibles que son tan importantes para poder hablar de calidad. Además, la disponibilidad de datos frente a los indicadores que constituyen el ISCE es retadora, sobre todo porque las pruebas estandarizadas para los grados de primaria y de básica secundaria no se realizan desde 2018.

Adicionalmente, el ISCE se emplea para establecer estímulos monetarios a las escuelas con mejores resultados, asunto que, en otros países, ha sido ampliamente criticado en la literatura por varias razones. Primero, hay evidencia que indica que atar los resultados de pruebas estandarizadas a incentivos económicos produce conductas no deseadas en los docentes, tales como darles las respuestas a los estudiantes, cambiar las respuestas de los exámenes de los alumnos y entrenarlos específicamente para la prueba, entre otras (Glewwe, Ilias y Kremer, 2010). Segundo, los currículos se transforman y se reducen las horas de clase de las áreas diferentes a las evaluadas en las pruebas. Esto afecta, especialmente, a las áreas de artes y de deportes que se reducen para aumentar en número de horas matemáticas y lenguaje (Lavy, 2007; Glewwe, Ilias

y Kremer, 2010). Tercero, los incentivos pueden tener efectos negativos en la motivación intrínseca de los profesores. Este efecto, que es poco visible en las políticas públicas, es muy importante, pues, al alinear los incentivos monetarios con los resultados de los estudiantes y con los esfuerzos de los profesores surge una motivación intrínseca, que se convierte en extrínseca, lo que a su vez puede reducir el esfuerzo de los docentes a mediano o largo plazo o ante la suspensión de las bonificaciones (Bénabou y Tirole, 2003). En todos estos casos señalados, el esfuerzo por crear ambientes de aprendizaje adecuados para el desarrollo integral de los estudiantes se reduce; en síntesis, esto significa que se ve afectada, en sí misma, la calidad educativa.

Por otro lado, hay una creciente concientización sobre la complejidad que envuelve lo educativo. Los factores asociados a los resultados de los estudiantes también son, sin duda, objeto de análisis de lo que llamamos calidad educativa. Hay una gran cantidad de estudios que han mostrado la importancia que tienen, para el desarrollo de los estudiantes, la infraestructura, los textos escolares, la alimentación, la calidad de los docentes, el liderazgo de los directivos docentes, el clima escolar, la salud de los maestros, entre otros factores (Bayona-Rodríguez, 2016; Hanushek, 1997; Glewwe *et al.*, 2011). Los estudios coinciden en que estos factores son clave para la obtención de mejores resultados de aprendizaje de los estudiantes. Esto abre una invitación a reflexionar acerca de si, cuando se habla de calidad, es correcto solo fijarse en las variables de resultado.

Una lección que se puede sacar de todos estos estudios es que somos conscientes –desde el rol de investigadores, académicos, maestros o hacedores de política pública– de que lo educativo es un asunto multifactorial, multicausal y, más importante, no se agota con las pruebas estandarizadas. Además, nos invita a hacer un esfuerzo enorme por poner

sobre la mesa, para el debate, el conjunto tanto de los insumos, como de los productos del proceso educativo para obtener una visión más holística del asunto educativo.

Por lo anterior, el presente ensayo propone dar un salto hacia una visión más compleja de la educación. En primer lugar, plantea cambiar el discurso sobre calidad educativa e instalar el discurso sobre realización del derecho a la educación. Esto tiene fuertes implicaciones en cuanto a temas sociales, económicos y políticos. La educación como derecho fundamental, como lo dice la Constitución Política de Colombia, conlleva la exigencia, por parte de todos, especialmente de los más vulnerables de la sociedad, de tener un servicio educativo en las mismas condiciones, independientemente del lugar geográfico en que se encuentren o del grupo social o de la comunidad a la que pertenezcan. Esto significa que el foco no puede estar solamente en los resultados, sino en todo el proceso y, por lo tanto, en los insumos que se brinden en el proceso educativo. Por esta razón, el concepto de calidad educativa no se agota en los resultados sino que también involucra los insumos. En otras palabras, todos los factores asociados a los resultados (insumos y procesos) deben ser considerados en la ecuación de calidad y son indispensables para hablar de materialización o de realización del derecho a la educación. En segundo lugar, es inaplazable desarrollar y adoptar una medida del derecho a la educación abarcadora, compleja y sustentada desde un marco conceptual sólido. Las mediciones de la realización del derecho a la educación deben ser la consolidación de un conjunto de indicadores que involucre tanto insumos, como resultados de los procesos educativos. Esto también implica definir los niveles deseados de estos indicadores, en tanto sociedad, con respecto a la realización del derecho a la educación. Nótese que no digo los niveles de los indicadores óptimos o eficientes, sino deseados. Este es un diferencial en el discurso del derecho a la educación. La sociedad pone, en cuanto a los indicadores, unas metas deseadas y la sociedad,

en conjunto, debe proporcionar los mecanismos para alcanzar esas metas. Esto nos invita a tener una visión más amplia de todos los factores asociados a los procesos educativos y a tomar partido en la responsabilidad de su avance.

En consecuencia, este texto presenta los resultados de la aplicación de una metodología que busca medir la realización del derecho a la educación para Colombia. Esta permite construir lo que se ha denominado el Índice del Derecho a la Educación (IDE). El diseño y puesta en marcha del IDE no ha sido una tarea fácil por varias razones. En primer lugar, definir un marco conceptual del derecho a la educación no es una tarea sencilla, pues hay diferentes puntos de vista sobre lo que este significa y sobre la forma en que podría materializarse. Para el desarrollo del IDE, se decide tomar como referente el marco de las cuatro A de Tomasesky (2004) porque su solidez conceptual lo ha llevado a ser adoptado a nivel internacional por numerosas organizaciones dedicadas a velar por el derecho a la educación. Muestra de esto es que los desarrollos recientes sobre índices internacionales del derecho a la educación, como el Right to Education Index (RTEI) (RESULTS, 2018), lo han tomado como marco conceptual. Por su parte, Colombia también ha acogido este marco, principalmente, en el campo jurídico. Un caso particular de su uso, en el campo jurídico, se encuentra en las sentencias de la Corte Constitucional. Por ejemplo, la Sentencia 376, de 2010, cita este marco como referencia para abordar el concepto del derecho a la educación. Así las cosas, las cuatro A se constituyen en un lenguaje común que permite conceptualizar un tema tan abarcador y complejo como lo es el derecho a la educación. Construir sobre este marco de referencia nos permite mantener una comprensión común del derecho a la educación.

En segundo lugar, todo proceso de medición es sujeto de errores, más aún en los procesos educativos. Del error de

medición no se puede escapar; incluso las ciencias naturales, que cuentan con instrumentos sofisticados, sufren del error derivado de la precisión de los instrumentos. Esta puede ser una crítica, no menor, al intento de medir la realización del derecho a la educación. Sin embargo, las medidas, aunque imperfectas, pueden ser importantes no solo por la obtención de un número al que se le asigna un significado, sino porque el mismo esfuerzo de medir y de discutir sobre qué y cómo medir es, en sí mismo, valioso. La reflexión sobre el diseño y el análisis de los resultados de esta medición es un proceso que hace tomar conciencia sobre la importancia del mismo derecho a la educación, lo que también justifica el esfuerzo por desarrollar el IDE. A pesar de los problemas de medición, estos se pueden reducir si se involucra, en la medición, una gran cantidad de indicadores, que tienen una sólida base conceptual; la comunidad en general los reconoce como apropiados. Por esta razón, el IDE incluye una serie de indicadores y de subindicadores que miden, bajo diversas perspectivas, los aspectos educativos y se fundamenta en un marco conceptual robusto y aceptado: el de Tomasesky.

# El Índice del Derecho a la Educación para Colombia

Desde 2012 se viene avanzando en la construcción y consolidación de una herramienta que permita medir el avance de la realización plena del derecho a la educación en Colombia. Ese año inicia el proceso de maduración y de construcción del Índice del Derecho a la Educación (IDE) para Colombia. El IDE es una iniciativa de la Alianza Educación Compromiso de Todos (ECT) que la Universidad

de Los Andes ha desarrollado y ha validado. La Alianza es la suma de voluntades de diversas organizaciones como la Fundación Empresarios por la Educación, la Fundación Antonio Restrepo Barco, la Fundación Corona, la Corporación Región, la Fundación Saldarriaga Concha, la Universidad de Los Andes, la Fundación Terpel, la Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE) y Unicef. «El propósito de la Alianza es ofrecer herramientas que permitan que las políticas educativas garanticen el derecho a la educación por medio de la producción de conocimiento, la generación de opinión pública, la movilización social y la interlocución con actores sociales y políticos» (Bayona-Rodríguez y Silva, 2020).

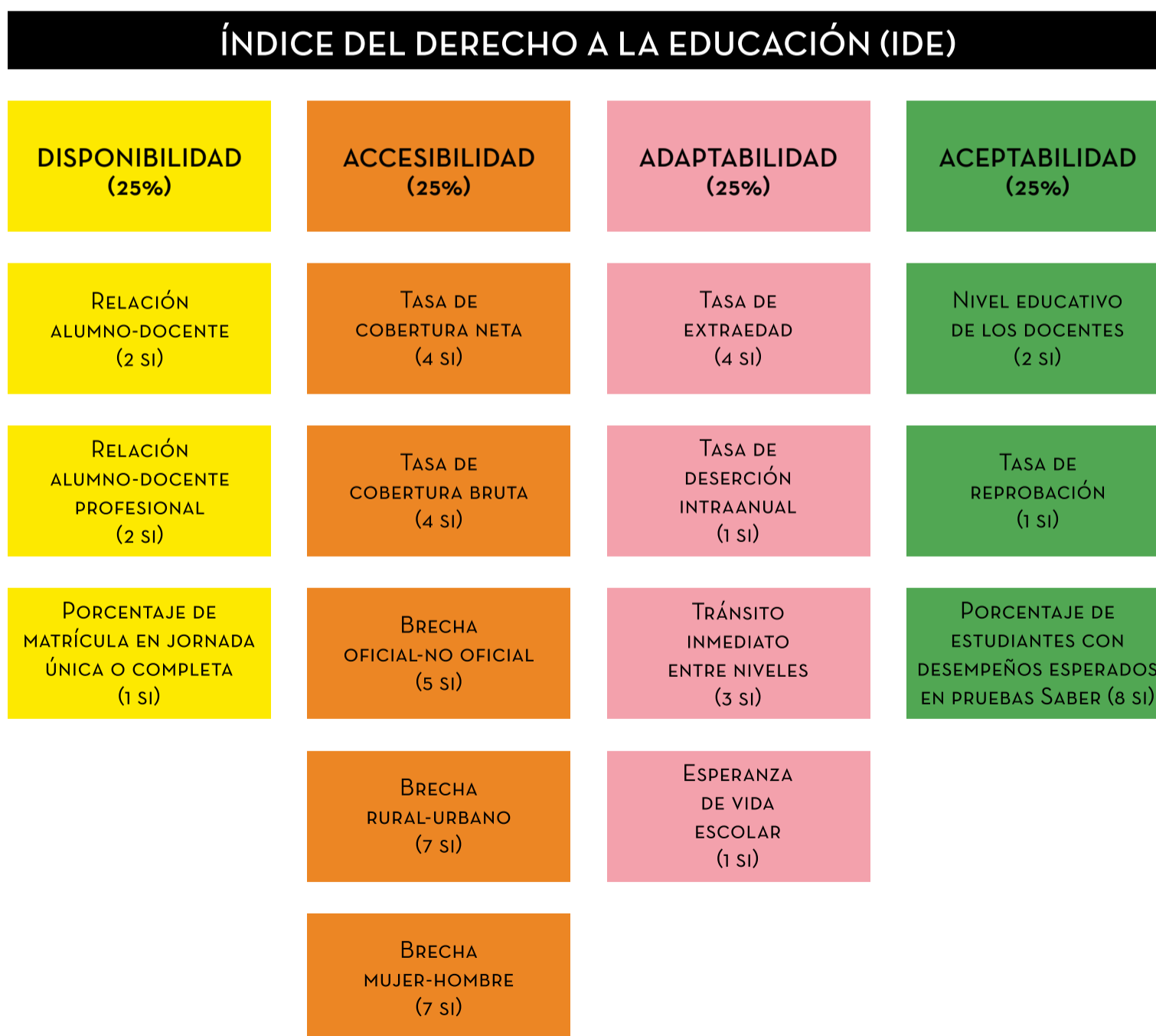
Basado en el modelo de Tomasesky (2004), el IDE para Colombia (Bayona-Rodríguez y Silva, 2020) tiene cuatro dimensiones: *disponibilidad* que «se refiere a la obligación del Estado de garantizar una oferta suficiente de instituciones educativas y garantizar las condiciones óptimas de las mismas»; *accesibilidad* que «se entiende como la garantía de un sistema educativo accesible para todos, es decir, las oportunidades de acceso a la educación deben ser las mismas sin importar cuáles sean las características de los estudiantes»; *adaptabilidad* que «se refleja en la capacidad que tiene el sistema educativo para adaptarse a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes»; y *aceptabilidad* que «se refiere al esfuerzo de garantizar la calidad de la educación, lo que incluye ofrecer estándares de aprendizaje mínimos –o *aceptables*– para todos los niños y niñas».

El reto más importante, con relación a la implementación del IDE, ha sido la consolidación de los indicadores y subindicadores que permitan dar cuenta de las cuatro dimensiones. Con relación a esto, el IDE ha seguido un proceso muy juicioso de validación tanto de expertos, como de referentes internacionales (el detalle de esta validación se puede observar



en Bayona-Rodríguez, Harker y López (2018) y en Bayona-Rodríguez y Silva (2020)). Adicionalmente, la actual medición del IDE recoge algunos de los elementos que planteó el RTEI en 2016. Este es uno de los referentes sobre medición del derecho a la educación más importantes del mundo. La figura 1 muestra las dimensiones y los indicadores que lo componen. Por otra parte, los números en paréntesis indican la cantidad de subindicadores con los que se calcula cada indicador. Una explicación detallada de la metodología se puede ver en Bayona-Rodríguez y Silva, (2020).

Figura 1. Dimensiones e indicadores que componen el IDE (número de subindicadores entre paréntesis)



Fuente: Bayona-Rodríguez y Silva (2020).

# Resultados

En esta breve sección presento los principales resultados del IDE. No se muestra en detalle cada uno de los indicadores que componen el IDE. Esto se puede ver en Bayona-Rodríguez y Silva, (2020). Sin embargo, aunque breve, esta sección desglosa los elementos más destacados del análisis descriptivo y algunas ideas importantes para suscitar reflexiones sobre la materialización o la realización del derecho a la educación.

Hay varios aprendizajes importantes que se derivan de los resultados que muestra el IDE para Colombia. En primer lugar, la materialización del derecho a la educación aún está lejos de ser una realidad en el país. Según el IDE, aunque se ha avanzado de un cumplimiento del 78,4%, en 2014, al 79,6% en 2017, Colombia está lejos (un poco más de 20 puntos porcentuales) de cumplir con la realización plena del derecho a la educación. En segundo lugar, la materialización del derecho a la educación, en Colombia, tiene alta dispersión entre municipios. Esto significa que tanto los insumos como los resultados involucrados en los procesos educativos son muy diferentes entre regiones. Aunque esto no es nuevo, el IDE lo pone de relieve al mostrar la gran inequidad en el país. A diferencia de los análisis que solo tienen en cuenta las pruebas estandarizadas, el IDE deja en evidencia las inmensas disparidades entre las regiones con relación a los factores asociados a mejor desarrollo de los estudiantes.

Las dimensiones del IDE más rezagadas en Colombia son *disponibilidad* y *aceptabilidad*, ambas con una realización de 71% en el año 2017. Con relación a la *disponibilidad*, el indicador que más la afecta es el tiempo escolar. En 2017, tan solo el 16,2% de los estudiantes del sector oficial estaban matriculados en escuelas que ofrecían la oportunidad de

jornada única. Esto tiene implicaciones fuertes en términos de inequidad, pues se abren las brechas entre los estudiantes con oportunidad de tener más tiempo en procesos educativos y los que no. Aunque la literatura no ha mostrado efectos contundentes de la jornada completa o única sobre variables de desempeño (Álvarez y Bayona-Rodríguez, 2019), esa no es la discusión para el caso del IDE. El punto aquí, con relación a la materialización del derecho a la educación, es que todos los niños deberían tener las mismas oportunidades educativas y eso no es posible si el tiempo escolar es diferente entre colegios (Palacios Mena y Bayona-Rodríguez, 2020).

En cuanto a la *aceptabilidad*, aún falta reducir la tasa de reprobación, estrechamente relacionada con la deserción (Bayona-Rodríguez *et al.*, 2020) y mejorar la formación de maestros. El indicador más bajo es el desempeño de los estudiantes en las pruebas estandarizadas. Esto es particularmente retador pues, si bien queremos transitar de un discurso de la calidad educativa, basado en los resultados de las pruebas estandarizadas, al discurso del derecho a la educación, no se puede desconocer que un punto clave es, precisamente, que los estudiantes desarrollen las competencias necesarias para integrarse a la sociedad como ciudadanos críticos y reflexivos. Por esta razón, el IDE contempla, entre sus indicadores, las pruebas estandarizadas, pero tan solo como un indicador más y no como el único.

En relación con la dimensión de *adaptabilidad*, la esperanza de vida escolar, que es el promedio de años que un estudiante permanece en el sistema educativo, es el indicador más bajo: 78% de cumplimiento o de realización del derecho a la educación. Esto se debe a que, en promedio, los estudiantes solo permanecen en la escuela 8,5 años, lo que entra en conflicto con la Ley 1753 de 2015 que indica que la educación es de carácter obligatorio y gratuito hasta grado 11°. Esto significa que, aunque la ley obliga a que la esperanza de permanencia

debe ser de once años, los estudiantes, en promedio, no llegan a los nueve años en el sistema educativo.

Finalmente, la dimensión de *accesibilidad* tiene como indicador más bajo tanto la tasa de cobertura neta, como la tasa de cobertura bruta: 67% y 87% para 2017, respectivamente. Este resultado dispara una alerta pues, en el discurso sobre calidad educativa y cobertura, se había instalado la idea de que la cobertura era un tema superado en el país. Estos indicadores muestran que aún sigue siendo relevante –y preocupante– el asunto de la cobertura en Colombia. A propósito de las brechas, capturadas en esta dimensión, la que requiere mayor atención es la brecha oficial-no oficial, seguida de la brecha rural-urbano y de la brecha mujer-hombre. Es importante anotar que las brechas recogen las diferencias en aspectos tales como tiempo escolar, deserción, reprobación, resultados de pruebas estandarizadas, formación de docentes y esperanza de vida escolar.

## Reflexiones finales

Medir la realización del derecho a la educación no es un asunto fácil dado que la educación es un asunto complejo multifactorial y multicausal. El IDE es un intento de poner juntos un gran número de indicadores con el fin de operacionalizar el robusto marco de las cuatro A. A su vez, es una excusa para comenzar a hablar del tema educativo desde otra perspectiva, lo que permite elevar el discurso a otro nivel al pasar de los conceptos de calidad y de cobertura al de realización del derecho a la educación. Con esto no digo que la calidad y la cobertura no sean importantes o que no hagan parte de la realización del derecho a la educación. En lo que quiero insistir

es en que el asunto educativo es más complejo que la calidad, por lo general medida con las pruebas estandarizadas, y que la cobertura. Es necesario hacer visible esa complejidad.

El tema de la calidad merecería todo un análisis, pues también resulta un asunto complejo que se ha reducido y que ha perdido valor en los diversos discursos educativos. Aquí no pretendo hacer ese análisis; sin embargo, creo importante hacer una reflexión y abrir la discusión. La palabra calidad se ha usado en el discurso educativo para dar juicios de valor, por ejemplo, cuando se habla de una educación de baja calidad o de una educación de buena calidad. También hemos usado las pruebas estandarizadas para hablar de calidad tanto de los insumos o de los procesos educativos, como de los resultados y, a su vez, usamos esos mismos resultados educativos para hablar de la calidad educativa en general (Herrera y Bayona-Rodríguez, 2018). En síntesis, la palabra calidad encierra una amalgama de elementos difíciles de operacionalizar, lo que hace que sea más simple reducir la calidad a los resultados que, se supone, debe tener el sistema educativo: las pruebas estandarizadas. En otras palabras, aunque reconocemos que muchos factores entran en juego en el proceso educativo, estos también deberían ser valorados y marcados con algún nivel de «calidad». El discurso de la calidad se reduce a las pruebas estandarizadas. Ejemplo de esto es el ISCE, en el que el 80% del indicador está calculado con pruebas estandarizadas, pero se supone que mide la calidad educativa.

Lo anterior no significa que las pruebas estandarizadas deban desaparecer. Mi reflexión va a que deben tener la justa medida sobre lo que pueden medir que, a su vez, está estrechamente relacionado con el objetivo de la propia prueba. En síntesis, las pruebas estandarizadas permiten medir algunos resultados sobre ciertos aprendizajes de los estudiantes o sobre el nivel de desarrollo de ciertas competencias; para eso

están hechas y para eso deben emplearse. Sin embargo, la calidad educativa no se agota en los resultados de los aprendizajes de los estudiantes. Por lo tanto, dejar a las pruebas estandarizadas toda la carga de la medición de la calidad es sobresimplificar la realidad educativa. Es justo, a partir de esta reflexión, decir que es importante hacer un tránsito hacia una conversación que supere el discurso de calidad enfocado en meras pruebas estandarizadas. Es imperativo pasar a una conversación sobre la materialización o sobre la realización plena del derecho a la educación.

También es claro que el derecho a la educación no se agota en los indicadores que se han propuesto para el IDE. Es evidente que el actual IDE carece de indicadores que den cuenta de los procesos pedagógicos y curriculares, además, de los relacionados con la convivencia y la infraestructura y con los recursos educativos, solo para citar algunos. Esto se debe a varias razones. Primero, la información que se produce es muy variada y depende de la región del país. Mientras que hay ciudades, como Bogotá y Medellín, que cuentan con encuestas propias sobre clima o convivencia escolares, la gran mayoría de ciudades y municipios no. Lo mismo ocurre con una gran cantidad de datos que serían importantes para el IDE. Esto reduce la posibilidad de incluir indicadores que, claramente, son deseables para poner en evidencia el nivel de realización del derecho a la educación. Segundo, aunque se produce información, mucha de esta no tiene la estructura adecuada para ser recolectada o no está disponible al público. Las instituciones educativas producen una gran cantidad de información relacionada con su actividad misional; algunos ejemplos son los manuales de convivencia, los proyectos educativos institucionales, el observador del alumno o los proyectos de área, entre muchos otros. Esta información podría nutrir, de manera importante, el IDE. Sin embargo, no es posible tener acceso a esta información.

A pesar de las debilidades que tiene el IDE, este se constituye en un primer paso para medir un aspecto tan complejo como la realización del derecho a la educación. La gran cantidad de indicadores y la continua reflexión sobre ellos y sobre los análisis que se derivan de su cálculo también convierten al IDE en una herramienta de política pública y de interés general para la sociedad. Además, se presenta como una alternativa que permite comenzar a transitar del discurso de calidad educativa al de derecho a la educación.

Reproducir conferencia completa

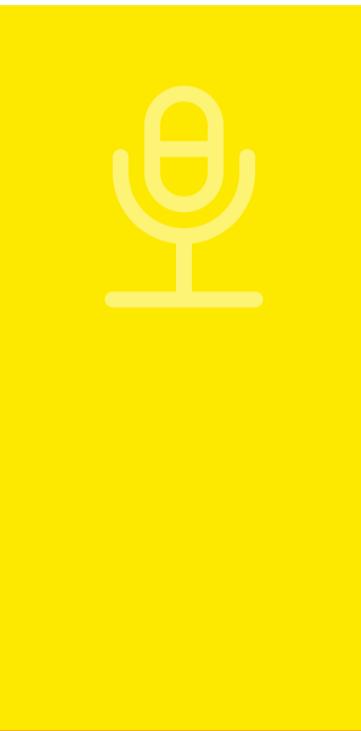
Reproducir síntesis de la conferencia

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, A. y Bayona-Rodríguez, H. (2019). Impacto de los programas de ampliación de la jornada escolar sobre el desempeño en matemáticas y lenguaje: un metanálisis para 8 países. *Documentos CEDE*, (41).  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3334088](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3334088)
- Bayona Rodríguez, H. (2016). Efectos de la infraestructura sobre el fracaso escolar: evidencia empírica para Colombia. *Voces y Silencios. Revista Latinoamericana de Educación*, 7(2), 19-40. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.18175/vys7.2.2016.03>
- Bayona-Rodríguez, H., Harker Roa, A. y López Guarín, C. E. (2018). Validación del Índice del Derecho a la Educación (IDE) para Colombia, empleando la metodología Delphi. *Revista Educación y Ciudad*, (34), 113-127.  
<https://revistas.idep.edu.co/index.php/educacion-y-ciudad/article/view/1880>
- Bayona-Rodríguez, H., Naranjo Quintero, G. M., López Guarín, C. E. y Rodríguez De Luque, J. (2020). *Factores asociados a la deserción escolar en Colombia*. Ministerio de Educación Nacional.
- Bayona-Rodríguez, H., Silva, M. P. (2020). El Índice del Derecho a la Educación (IDE) Para Colombia 2014-2017. Documentos de trabajo. *Facultad de Educación Universidad de los Andes*. (1)
- Bénabou, R. y Tirole, J. (2003). Intrinsic and extrinsic motivation. *Review of Economic Studies*, 70, 489-520.

- Glewwe, P., Ilias, N. y Kremer, M. (2010). Teacher incentives. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2, 205-227.
- Glewwe, P., Hanushek, E., Humpage, S. y Ravina, R. (2011). *School resources and educational outcomes in developing countries: A review of the literature from 1990 to 2010*. Working Paper 17554.
- Hanushek, E. (1997). Assessing the effects of school resources on student performance: An update. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19(2), 141-164.
- Herrera, J. D. y Bayona-Rodríguez, H. (2018). *21 voces: historias de vida sobre cuarenta años de educación en Colombia*. Ediciones Uniandes-Universidad de Los Andes.
- Lavy, V. (2007). Using performance-based pay to improve the quality of teachers. *Future of Children*, 17(1), 87-109.
- Palacios Mena, N. y Bayona-Rodríguez, H. (2020). *Más que tiempo: experiencias destacadas de ampliación de la jornada escolar en Bogotá*. Ediciones Uniandes-Universidad de Los Andes.
- Tomasevski, K. (2004). *Manual on rights-based education. Global human rights requirements made Simple*. Unesco.
- RESULTS. (2018). *Right to education index RTEI 2018. Questionnaire*.





**E**s un derecho a la educación habilitante, es decir, tener educación es, en sí mismo, una necesidad humana vital y, por ende, un derecho que debe ser garantizado. Pero además es una condición para poder ejercer otros derechos[...], para ejercer plenamente el derecho a la participación política, para ejercer plenamente una serie de derechos que permiten desarrollar plenamente la libertad humana haberse educado es una condición. Como parte del seminario «Maestros y maestras que inspiran», Óscar Sánchez Jaramillo y Julián Andrés Carreño hablaron del derecho fundamental educación, de lo que se debe entender en el marco del derecho mismo, de la función social que la aplicación de este derecho debe tener y aclararon la finalidad de la estructura y sus implicaciones dentro del catálogo de derechos. Así mismo, explicaron quiénes son los garantes del cumplimiento del derecho en el entendido de la corresponsabilidad entre la sociedad y el Estado.



***“Dentro de lo que la política educativa puede gestionar, y dentro de lo que en la vida institucional de una escuela puede hacer, no hay nada más importante que la motivación, el compromiso con su trabajo y la capacidad de un docente.”***

Reproducir podcast



**Y**esid González y Camilo Blanco discutieron acerca de los logros obtenidos, en Colombia, con respecto al derecho a la educación y realizaron un análisis histórico de cobertura y calidad. También hablaron sobre el contexto internacional para la medición de estándares, planteando los problemas en la calidad educativa, los niveles de acceso y la legalidad formal vs. las garantías reales. Igualmente, compartieron sus ideas acerca de las decisiones que se deben tomar, desde la política pública, para lo urbano y para lo rural.

***“Si a nosotros nos siguen comparando con los mismos estándares con que se comparan las escuelas privadas, que tienen unas condiciones muy diferentes a las que tiene la escuela pública, vamos a seguir perdiendo. Sí, porque en la escuela pública hay un elemento que es el elemento humano, porque nosotros recibimos toda la problemática de la sociedad. Entonces, cuando uno recibe toda la problemática de la sociedad, pasa a un segundo plano el nivel académico.”***

Reproducir podcast

## PERFILES DE LOS INVITADOS

**HERNANDO BAYONA-RODRÍGUEZ** COL

Fue maestro de aula durante doce años. Además de ser pedagogo (licenciado en Matemáticas y Computación) es matemático. Es magíster en Matemática Aplicada de la Universidad Nacional de Colombia y magíster y doctor en Economía de la Universidad de Los Andes. Tuvo la fortuna de ser Visiting Fellow en la Escuela de Educación de la Universidad de Harvard y profesor en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Aunque su pasión es la educación, trabajó en temas financieros por siete años, desempeñándose como director de riesgo en diferentes compañías. En 2012 regresó a su verdadera pasión, la educación. Fue asesor de la ministra y gerente del Programa Todos a Aprender, del Ministerio de Educación. Actualmente trabaja como profesor e investigador en la Facultad de Educación de la Universidad de Los Andes. Sus investigaciones están enfocadas a temas de derecho a la educación, análisis de políticas públicas en educación, economía de la educación, liderazgo educativo y formación de maestros.

45

**ÓSCAR SÁNCHEZ JARAMILLO** COL

Es educador, politólogo y profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Negociación de la Universidad de Los Andes, magíster en Poder, Participación y Cambio Social (graduado con distinción) del Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Sussex y en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana. Ha tenido varios reconocimientos académicos, entre ellos, las becas Fulbright y Chevening.

Fue secretario de Educación de la ciudad de Bogotá entre 2012 y 2015 y alcalde mayor encargado de Bogotá varias veces entre 2012 y 2014. Coordinó el Área de Gobernabilidad Democrática del PNUD y ha sido consultor de Unesco y del Centro Carter. Además es emprendedor social y profesor universitario. Trabajó en el Ministerio de Educación de Colombia en la década de los noventa y, antes, cogestor del Movimiento Estudiantil por la Constituyente.

Ha sido columnista especializado en temas de educación en el diario *El Tiempo* y en la revista *Semana*. Actualmente es coordinador general del Programa Nacional de Educación para la Paz, Educapaz.

## **CAMILO BLANCO** COL

Es abogado de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Derecho Constitucional y magíster en Derecho de esa misma institución educativa. También es magíster en Políticas Públicas, Derecho Administrativo y Desarrollo Territorial de la Universidad Pierre Mendès, en Francia, y magíster en Argumentación Jurídica de la Universidad de Alicante. Ha sido profesor de Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad Nacional de Colombia. Tiene sólidos conocimientos y experiencia en alta dirección, litigio, investigación, interpretación, argumentación y análisis jurídico en materias afines al derecho administrativo y constitucional. Es el actual subdirector del Instituto de Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico (IDEP) de la Alcaldía de Bogotá.

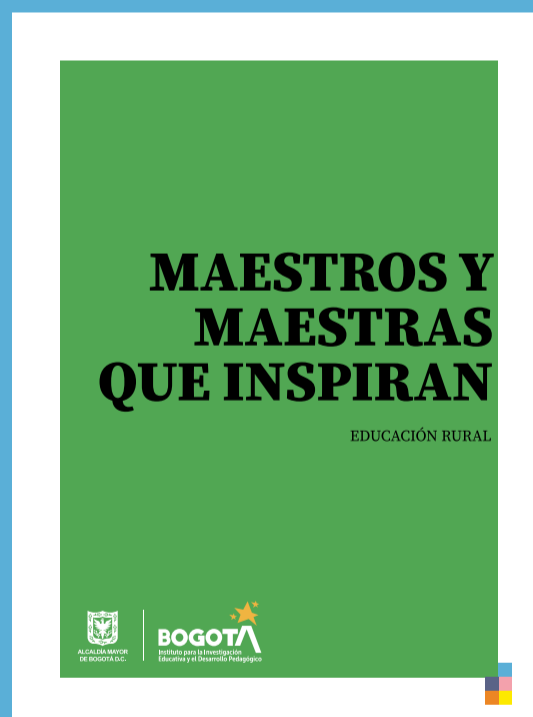
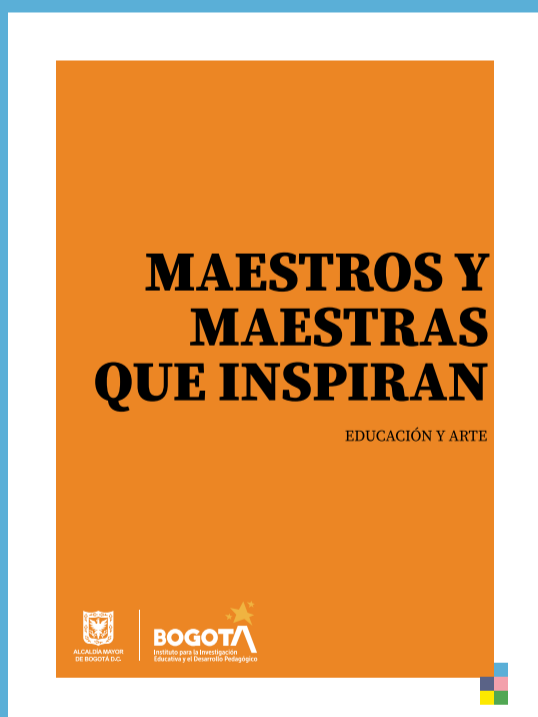
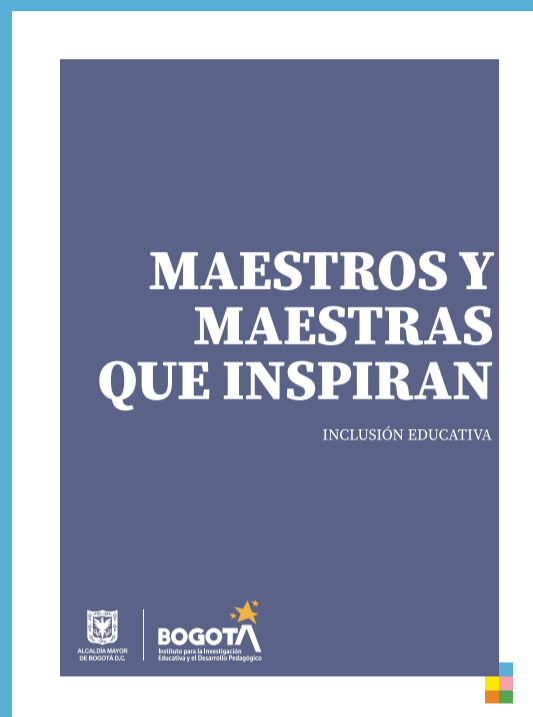
## **ANDRÉS JULIÁN CARREÑO** COL

Es doctor en Educación con énfasis en Ciencias y magíster en Docencia de las Matemáticas de la Universidad Pedagógica Nacional. También es docente universitario y de educación media con amplia experiencia en enseñanza de Física y Matemática. Es director ejecutivo de la Red de Docentes Investigadores y docente formador de formadores en las áreas de Ciencias Naturales y de Matemáticas. Es investigador educativo en diversas problemáticas alrededor del sistema de enseñanza-aprendizaje de las Ciencias Naturales y las Matemáticas y propone utilizar métodos cuantitativos y cualitativos con herramientas tecnológicas como SPSS, HUDAP y Atlas.ti. Es líder de proyectos de investigación en educación de la Secretaría de Educación de Bogotá.

## **YESID GONZÁLEZ PERDOMO** COL

Es secretario de Organización y Educación de la ADE. Es licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y magíster en Educación de la Universidad Pedagógica Nacional. Ha sido constructor de pruebas ICFES, educador popular y maestro del distrito desde hace diez años en el Colegio Distrital Kenny, en el área de Sociales. Es activista sindical, fundador y agente del sindicato de la Red de Maestros y Maestras Clasistas que buscan transformar la práctica sindical y pedagógica en beneficio de la comunidad. Es profesor universitario en la Licenciatura en Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional.

OTRAS PUBLICACIONES DE ESTA SERIE:



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

