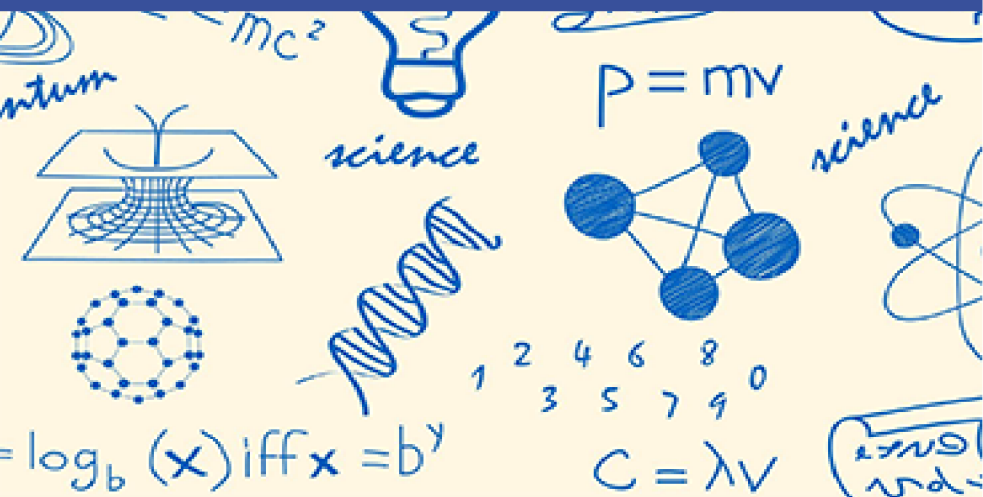


# Reflexiones sobre las garantías del derecho a la educación

Camilo Blanco López (compilador)

Colección La Educación al Derecho Vol.9



# Reflexiones sobre las garantías del derecho a la educación

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ  
EDUCACIÓN  
Claudia López Hernández (Alcaldesa)

Reflexiones sobre las garantías del derecho a la educación  
Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP

© Autores

Camilo Andrés Blanco López

Carolina Guevara

Sebastián Lobo

Melisa López Hernández

Juan Manuel Ramírez Montes

© IDEP

Director General: Alexander Rubio Álvarez

Subdirector administrativo, financiero y de control disciplinario: Camilo Andrés Blanco López

Jefe Oficina Asesora Jurídica: Juan Manuel Ramírez Montes

Coordinación Editorial: Diana María Prada Romero

ISBN digital: 978-958-5584-86-0

Título de la serie: Colección La Educación al Derecho

Director académico colección: Camilo Andrés Blanco López

Publicación como resultado del desarrollo de la agenda de investigación: cerrando brechas (estrategia no 02) y de las actividades del grupo de investigación “La Educación al Derecho” avalado por el IDEP ante el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación.

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 y 806 Torre Peatonal – Centro Empresarial  
Arrecife. Teléfono (571) 263 06 03. [www.idep.edu.co](http://www.idep.edu.co) – [idep@idep.edu.co](mailto:idep@idep.edu.co)

Bogotá, D.C. – Colombia

Impreso en Colombia

Año 2020

## Tabla de Contenido

---

Prólogo.....	5
Introducción .....	7
1. Componentes básicos del derecho a la educación.....	10
1.1 Disponibilidad .....	11
1.2 Accesibilidad .....	13
1.3 Adaptabilidad.....	15
1.4 Aceptabilidad .....	17
Referencia Bibliográficas.....	20
2. Principios de autonomía y accountability, herramientas de planeación en los contratos de concesión y administración del servicio educativo en Bogotá .....	21
2.1 Las distorsiones en la autonomía .....	24
2.2. La accountability y sus limitaciones.....	27
2.3 Las herramientas de gestión y planeación.....	27
2.4 Ajustes propuestos al diseño de la política pública sobre el tema.....	28
Conclusiones.....	32
Referencias Bibliográficas .....	33
3. Sistema General de Participaciones SGP: provisión del servicio educativo .....	34
3.1 Marco legal.....	35
3.2 Sistema general de participaciones: provisión del servicio educativo .....	38
Conclusiones.....	46
Referencias Bibliográficas .....	48
4. La importancia de la educación inicial en las políticas públicas .....	49
4.1 La política pública del nivel nacional: de la educación preescolar a la atención integral a la primera infancia .....	55
4.2 Las falencias de la política pública de la educación inicial en Colombia .....	62
Referencias Bibliográficas .....	70
5. El internet como un aspecto prestacional del derecho a la educación .....	72
5.1 El reconocimiento de internet como un aspecto prestacional del derecho a la educación, una estrategia para disminuir la brecha digital.....	78
Conclusión .....	83
Referencias Bibliográficas .....	85

En 2020 el grupo de investigación vinculado al IDEP “La Educación al Derecho”, generó una serie de investigaciones que desde sus tres líneas de trabajo (jurídica-normativa, análisis de políticas públicas educativas y estudios cuantitativos y de financiación de la educación) abordaron temas actuales sobre la garantía del derecho a la educación.

La colección *La Educación al Derecho* es el resultado de dicho análisis investigativo que, desde la perspectiva del Derecho, busca contribuir al estudio, valoración y evaluación de las políticas públicas que intervienen en la gestión del servicio público de la educación en Colombia, esto con el objeto de construir herramientas que permitan trabajar conjuntamente con los actores del campo educativo en pro de la calidad, transparencia, garantía y efectividad del servicio.

En ese sentido, las observaciones recogidas en los diferentes temas que componen la colección pretenden brindar al lector un visión holística en torno al eje que motiva la investigación *¿qué es la educación y por qué se constituye como un derecho que debe ser protegido y garantizado?*

Concebida como práctica y proceso, la educación requiere de un continuo ejercicio de reflexión enfocado hacia el fortalecimiento y cualificación de su servicio, partiendo del principio fundamental de la doctrina de protección integral. Para ello, es necesario que los diferentes actores que participan en la construcción del sistema educativo en el país, establezcan un diálogo participativo que permita la cooperación entre pares de forma periódica, autónoma y

crítica, propendiendo el alcance de los objetivos propuestos en términos de garantía, inclusión y calidad.

Desde este punto de vista, el trabajo realizado por el grupo de investigación *La Educación al Derecho*, recogido en las líneas de esta colección, busca crear un puente de comunicación efectiva que permita conocer el engranaje que sustenta el sistema educativo, a través del cual interactúan los conocimientos, las metodologías y las prácticas de quienes lo componen administrativa, académica y financieramente, con el objeto de cerrar las brechas de inequidad y transformar la realidad de las futuras generaciones.

La colección mencionada previamente se enriquece entonces con 9 títulos que responden al análisis jurídico, de política pública y de financiación, aquí presentamos al lector el Vol. 8 enfocado en todas las líneas de análisis.

*Camilo Blanco López*

Este escrito se presenta como una compilación que resume las principales reflexiones derivadas del análisis recogido, en los diversos temas que hacen parte de la colección “*La Educación al Derecho*”. Ello con el fin de tratar de vislumbrar una respuesta clara al interrogante que motiva el eje de la investigación ¿qué es la educación y por qué se constituye como un derecho?

Desde esa perspectiva, en las siguientes páginas se examinarán los principales conceptos, nociones y características en torno al derecho a la educación, con el objeto de generar la apropiación de dicho saber desde una perspectiva social e incluyente. En ese orden de ideas, es importante partir de algunas consideraciones previas.

La educación comprende el aprendizaje a lo largo de la vida y puede tomar lugar en ambientes formales, no formales e incluso informales<sup>1</sup>, y permite a las personas construir no sólo la concepción física y cognitiva del mundo, sino también el desarrollo de habilidades para enfrentar diferentes desafíos. En este sentido, la educación es considerada un derecho humano<sup>2</sup>, puesto que no es un privilegio o está sujeta a los ciclos políticos, no debe excluir a nadie y es de alta prioridad debido a su

1 En la Ley 115 de 1994 se establece como educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos. En la misma ley se considera educación informal todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados. De igual manera esta legislación contempla la educación no formal como la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el artículo 11 de esta norma.

2 Los derechos humanos son normas que describen estándares de comportamiento para la protección de todas las personas, de abusos políticos, legales, sociales y económicos (ONU, 2019).

repercusión en aspectos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

La provisión del servicio educativo trae beneficios tanto individuales como colectivos, por ejemplo, permite a las personas el acceso a otros derechos como la libertad de expresión o la asociación política, al igual que tomar mejores decisiones para su bienestar, como alimentarse de forma saludable, cuidar su salud mental o acceder al sistema de salud. Lo anterior, adquiere un especial valor en el caso de las poblaciones vulnerables, según la UNESCO en los países de bajos ingresos, una niña que logra asistir a la educación secundaria es 63% menos propensa a casarse que una niña que no tiene algún nivel educativo, y sus hijos tienen una probabilidad de más del 50% de vivir después de los cinco años al recibir una buena nutrición.

A nivel colectivo, la educación beneficia a la sociedad puesto que es un instrumento para mejorar el crecimiento económico por medio de una fuerza laboral más preparada, permite instaurar sociedades democráticas y con una cultura de paz a través de la enseñanza de los derechos humanos, enriquece la vida cultural mediante la enseñanza de lenguajes y el deporte, así como ayuda a la constitución de la identidad nacional a través del estudio de la historia y las costumbres. En este sentido, aunque existen muchos actores como las organizaciones no gubernamentales (ONG), el sector privado e incluso los mismos estudiantes, quiénes tienen un rol en el derecho a la educación, el actor clave es el Estado puesto que bajo la legislación internacional es el custodio de este derecho y mediante el gobierno provee y administra el sistema de educación nacional (UNESCO, 2019).



En Colombia, por ejemplo, antes de la expedición de la Constitución de 1991, el derecho a la educación se limitaba a regular o garantizar: i) la libertad de enseñanza (libertad del sector privado para ofrecer educación, y de los padres para escoger la educación que recibirían sus hijos); ii) la suprema inspección y vigilancia por parte del Estado; iii) la gratuidad en enseñanza primaria en instituciones públicas y iv) la obligatoriedad de educación primaria. (Alcaldía Mayor de Bogotá y SED, 2007, p. 78-79). Bajo el marco de la Constitución, en el artículo 67 se reconoció a la educación como un derecho fundamental y, además, como un servicio público que presta una función social e impone deberes para el Estado, la sociedad y la familia.

Así la educación paso a definirse como un proceso, que, en palabras de la Corte Constitucional, tiene tres dimensiones que la afectan: es un derecho fundamental, es un deber, y es un servicio público, principalmente, a cargo del Estado, razones que le imprimen un carácter fundamental que debe ser protegido y garantizado.

A continuación, se presentan análisis específicos sobre el derecho a la educación que comprenden diversos aspectos acerca de la prestación del servicio educativo, más una reflexión desde el panorama internacional del derecho a la educación en términos de género, todo ello con la intención de brindar una mirada que integre en sí misma su valoración fundamental.

# 1. Componentes básicos del derecho a la educación

Camilo Blanco<sup>3</sup>

*“La soberanía del hombre está oculta en la dimensión de sus conocimientos”*

*Francis Bacon*

El ejercicio del derecho a la educación implica que los derechos humanos deben convertirse en acciones de política pública, que no sólo den respuesta a las obligaciones adquiridas por el Estado, sino que alivien la negación y violación de este derecho. La importancia de estas acciones recae en el rol de la educación como multiplicador de derechos, en razón a que abre el camino a las personas para acceder a otros derechos, como el trabajo y la salud. En este sentido, las acciones del Estado, incluyendo sus disposiciones legales para garantizar el derecho educativo, pueden ser analizadas a través del marco desarrollado por Katariana Tomasevski denominado las cuatro aes (4As) de la educación, el cual alinea las acciones realizadas por los Estados con el fin de lograr una educación *disponible, accesible, aceptable y adaptable*.

Las 4As de la educación explican las *características esenciales* que deberían ser provistas en todos los tipos y niveles educativos, las cuales se describen brevemente a continuación.

### *1.1 Disponibilidad*

La *disponibilidad* o *asequibilidad* es la obligación del Estado por desarrollar y administrar un sistema educativo con escuelas suficientes y la planta docente requerida para atender las necesidades del servicio. De acuerdo

---

<sup>3</sup> Abogado Universidad Nacional de Colombia, Magister en Derecho Administrativo.

con Naciones Unidas, este componente del derecho a la educación también involucra asegurar la oferta de todos los niveles educativos, de forma inmediata y universal en el caso de la educación primaria, progresiva y universal para la educación secundaria, y sobre la base de la capacidad de la educación superior. Otro aspecto que incorpora la asequibilidad es la inversión en infraestructura física y que agrupa características como sistemas sanitarios para ambos sexos, salarios competitivos para los profesores, materiales de enseñanza y equipos TIC. Por último, la asequibilidad desde una perspectiva civil y política también incluye la libertad para los particulares de ofrecer el servicio educativo mediante instituciones privadas.

La Corte Constitucional ha reglamentado la disponibilidad del servicio educativo en relación con “i) la obligación estatal de crear y financiar instituciones educativas; ii) la libertad de los particulares para fundar dichos establecimientos y iii) la inversión en recursos humanos y físicos para la prestación del servicio” (Corte Constitucional, Sentencia T-743/13). Con relación al primer punto, se ha identificado el reto de cerrar la brecha en la prestación del servicio educativo en las zonas urbanas y rurales, siguiendo los fallos de la Corte Constitucional, a través de la Sentencia T-467/94, la cual subraya que, a pesar de los desafíos para la prestación del servicio público educativo en zonas apartadas de los centros urbanos, no hay lugar para la debilidad de la obligación institucional de prestar el servicio en condiciones aceptables.

En segundo lugar, la prestación del servicio educativo por parte de particulares es una actividad protegida por el Estado, la cual está sujeta a la regulación por parte de este mediante la reglamentación legal con el fin de velar por la calidad del servicio y proveer la mejor formación para

el alumnado. Con este propósito, el particular asumirá las obligaciones propias de alguien que provee un servicio público, acorde con la Sentencia T-035/95. Además, el Estado puede contratar la provisión de la educación con actores privados, para lo que se debe demostrar la insuficiencia y limitaciones en la oferta educativa estatal. Por último, un aspecto no menor es la inversión del recurso humano, el cual requiere del nombramiento de docentes idóneos para la prestación del servicio educativo. Según los datos del censo de educación formal del DANE, entre 2018-2019 en el país la planta docente en educación preescolar, primaria, básica y media aumentó en 6.013 profesores, en particular creció un 1,1% en el sector oficial y 1,9% en el sector privado. Así mismo, durante este período la planta docente en las zonas rurales paso de 124.382 a 132.524, lo que representa un crecimiento de 6,5%. De igual manera, en el período 2016-2019, la planta docente en educación superior creció en 9.281 profesores, en particular para el sector privado el crecimiento de la planta docente fue de 3,8%, mientras en el sector público fue de 9% (DANE, 2018).

## 1.2 Accesibilidad

El componente de accesibilidad puede tomar diferentes connotaciones dependiendo del nivel educativo, pero su eje principal es el principio de no discriminación, el cual está consagrado en el artículo 13 de la Constitución de 1991<sup>4</sup>.

4 “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”.

Lo anterior, implica que todas las personas deben tener acceso a la educación no sólo como derecho sino también de facto. De manera global, la accesibilidad está relacionada con la eliminación de las barreras legales y administrativas; al igual que las barreras financieras; la gratuidad en la educación primaria y secundaria, así como una gratuidad progresiva en los otros niveles educativos; la eliminación del trabajo y el matrimonio infantil u otras prácticas que generen el abandono de la educación; además de medidas que permitan afrontar la deserción escolar e incentive el regreso de los educandos en el sistema educativo.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), la accesibilidad está compuesta por tres componentes: (i) económico, (ii) físico y (iii) administrativo.

El **componente económico** hace referencia a la eliminación de las barreras de la pobreza que impiden a las personas acceder al servicio educativo, para lo que, desde el DIDH, los Estados deben tener dos medidas, la primera orientada a la introducción de la educación gratuita y obligatoria y la segunda enfocada en la reducción de las tasas de deserción. Por su parte el **componente físico** está asociado con la asistencia de los estudiantes a la institución educativa dentro de una localización geográfica razonable con la mejora al acceso del servicio educativo, a través del uso de las tecnologías de la información o comunicación (TIC). El último componente, el **administrativo** sugiere que puede haber efectos discriminatorios derivados de algunos requerimientos como la solicitud de pasaportes, registros de nacimiento o permisos de residencia, en el que los afectados son poblaciones vulnerables dentro de los que se encuentran migrantes y refugiados.

En el país, la Corte Constitucional emitió la Sentencia T-743/13 en la que afirma que la accesibilidad abarca: “i) la imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes hacen parte de los grupos más vulnerables; ii) la accesibilidad material o geográfica, que se logra con instituciones de acceso razonable y herramientas tecnológicas modernas y iii) la accesibilidad económica, que involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita”.

### *1.3 Adaptabilidad*

La adaptabilidad de la educación hace referencia a la capacidad de las instituciones educativas de amoldarse a los niños, niñas y adolescentes con el propósito de que tengan un mejor bienestar y no abandonen el colegio. En este sentido, la UNESCO describe la adaptabilidad como el encuentro de las necesidades individuales de los estudiantes, lo que conlleva reconocer la heterogeneidad del alumnado por parte de profesores y colegios. Así, para responder al dinamismo de la sociedad y la comunidad, el sistema educativo debe ser flexible en razón al rol de la educación como promotor de ambientes de tolerancia y de socialización a los estudiantes de los nuevos entornos sociales y culturales. De esta manera, las instituciones educativas deben ajustarse, por ejemplo, a las necesidades del alumnado en situación de discapacidad, de quienes hacen parte de grupos étnicos, al igual que deben responder al contexto local.

En Colombia, mediante la Sentencia T-743/13 la Corte Constitucional señala que la adaptabilidad requiere la adecuación de infraestructura de las instituciones y los programas de aprendizaje a las condiciones requeridas por los estudiantes, considerando las necesidades de los grupos de especial protección, con el propósito de retener a los estudiantes en el sistema educativo.

Otro aspecto que afecta la permanencia de los estudiantes desde una perspectiva de adaptabilidad de los colegios a las necesidades de los alumnos, está relacionado con el interés económico de los mismos, sobre los cuales prima el derecho de los educandos a recibir el servicio educativo, es decir no es viable retirar a los menores de las clases o retener certificados escolares debido a falta de pago del servicio educativo (Sentencia T-235/96, Sentencia T-700/16).

Así mismo, en relación con el libre desarrollo de la personalidad la Corte Constitucional ha emitido varias consideraciones. En consecuencia, se ha prohibido la imposición de una apariencia física particular (Sentencia T-565/13, Sentencia T-349/16), así como los manuales de convivencia no pueden prescribir sanciones dirigidas a imponer patrones estéticos excluyentes. Tampoco puede existir discriminación por convivir en unión libre, por estar en estado de embarazo o por presentar limitaciones de aprendizaje (Sentencias T-688/95, T-918/05, T-393/09, T-348/07, T-656/98). El Alto Tribunal también considera que no puede ser causa de exclusión o sanción en el sistema educativo la orientación sexual, el origen nacional, étnico y familiar, así como las características físicas de las personas (Sentencia T-314 /11, Sentencias: C-481/98 y C-112/00).



En complemento a lo anterior, la Corte Constitucional también se ha pronunciado para que las personas en situación de discapacidad no sufran de discriminación y puedan no sólo acceder, sino permanecer en el sistema educativo. De igual manera, el Alto Tribunal ha señalado que cualquier forma de acoso u hostigamiento debe ser prevenida, atendida y solucionada (Sentencia T-905/11, Sentencia T-478/15).

La permanencia de los estudiantes en el sistema educativo también está afectada por la autonomía que tienen las instituciones educativas para la imposición de sanciones disciplinarias, para lo cual tienen un margen amplio de autorregulación, pero igualmente tienen límites claros. En este sentido, la aplicación de las sanciones debe estar establecidas de forma previa en el manual de convivencia (Sentencia T-091/19). Sumado a lo anterior, las sanciones académicas impuestas a un menor de edad no pueden estar alejadas de la realidad social y familiar del educando, por lo que debe considerarse su edad y madurez psicológica, el contexto que rodeó la comisión de la falta y los efectos prácticos que acarrea el castigo al estudiante.

#### *1.4 Aceptabilidad*

La aceptabilidad de la educación corresponde al concepto de calidad de la educación y acorde con la observación número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales implica que: “La forma y el fondo de la educación, comprendidos por los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables; pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad.” De esta manera, este componente tiene en cuenta que el currículo sea apropiado y de buena calidad, razón por la que el Estado debe regular que los establecimientos educativos

sean públicos o privados cumplan los requerimientos mínimos para la prestación del servicio educativo. Así mismo, este componente abarca la recepción por parte de los estudiantes de una educación culturalmente apropiada y relevante, así como la libertad de los padres para escoger el colegio de acuerdo con sus creencias morales, religiosas o filosóficas.

En este sentido, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la idoneidad docente mediante la Sentencia T423/18, señalando que los educadores deben poseer una aptitud ética y pedagógica, además los títulos mínimos que den cuenta de la capacidad académica docente permitirán aumentar la calidad del servicio educativo público. Así mismo, sugiere que docentes con mejor preparación son un elemento de interés público. En complemento a lo anterior, de acuerdo con la Sentencia T-354/99, ninguna persona podrá dictar clase en instituciones educativas en caso de no poseer los títulos y los requisitos acordes con las exigencias del ordenamiento jurídico.

Otras temáticas consideradas por la Corte Constitucional relacionadas con la aceptabilidad hacen referencia a la “prohibición de castigos físicos y tratos humillantes o degradantes y la provisión de un servicio educativo culturalmente aceptable para las minorías étnicas”. Así, el Alto Tribunal ha señalado en la Sentencia T-402/92 que el castigo que degrada o humilla a la persona genera una falla en la prestación del servicio educativo sobre los educandos. De esta manera, se prohíben conductas como los llamados de atención que provocan burla, el escarnio (Sentencia T-143/199), y los castigos que limiten la libertad de expresión. Con relación a las sanciones correspondientes a estas conductas, a través de la Sentencia C-371/94 la

Corte Constitucional considera que las sanciones deben ser (i) justas, (ii) proporcionales, es decir, guardar una relación con la gravedad del hecho y sus características, (iii) además tienen que ser oportunas en el sentido de que el castigo no puede ser tan amplio que el menor pierda la noción sobre su motivo.

Sobre la *provisión de un servicio educativo culturalmente aceptable para las minorías étnicas* el Alto Tribunal ha asegurado mediante la Sentencia T-871/13 la importancia de la educación para estas comunidades puesto que es un medio para conservar sus usos, costumbres y creencias. Para lograr lo anterior, existen dos mecanismos a través de los que se garantiza el derecho a la identidad cultural de las comunidades indígenas: la consulta previa y la etnoeducación.

Los procesos de consulta previa son procesos de participación con la finalidad de tomar en cuenta el punto de vista de las comunidades en relación con los asuntos que las afectan. Por tanto, a través de la Sentencia T-355/14 la Corte Constitucional consideró el desarrollo de estos procesos para la designación de educadores, la creación de programas de formación, las decisiones sobre infraestructura física, el cubrimiento de licencias de maternidad, retiro de docentes y fusiones para grupos étnicos. Sumado a lo anterior, la Ley General de Educación consagra la etnoeducación, como el servicio educativo ofrecido a grupos o comunidades que integran una nacionalidad y poseen una cultura, lengua, tradiciones y unos fueros propios y autóctonos, el cual también debe estar vinculado al ambiente, proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones (artículo 55, Ley 115 de 1994).

## Referencia Bibliográficas

Corte Constitucional, Sentencias T-743/13, T-235/96, T-700/16, T-565/13, T-349/16), T-688/95, T-918/05, T-393/09, T-348/07, T-656/98, T-467/94, T-314 /11, C-481/98 C-112/00, T-905/11, T-478/15, T-091/19, T423/18, T-354/99, T-402/92, T-143/199, C-371/94, T-871/13, T-355/14. Bogotá

DANE. (2018). *Indicadores básicos de tenencia y uso de tecnologías de la información y comunicación – TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad*. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol\\_tic\\_hogares\\_departamental\\_2018.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol_tic_hogares_departamental_2018.pdf)  
Senado de la República de Colombia. (1994). Ley 115 de 1994. Bogotá.

## 2. Principios de autonomía y accountability, herramientas de planeación en los contratos de concesión y administración del servicio educativo en Bogotá

Carolina Guevara<sup>5</sup>

*"Una inversión en conocimiento paga el mejor interés"*

*Benjamin Franklin*

La posibilidad de que los actores privados participen en la prestación del servicio educativo es una tendencia a nivel mundial. En Colombia la prestación del servicio de la educación por estos agentes del sector privado se remonta a comienzos del siglo XX, cuando las comunidades religiosas asumieron la tarea de prestar el servicio educativo a lo largo y ancho de la geografía nacional. En la década de los años 90 el país adoptó los principios del *New Public Management*<sup>6</sup> y en consecuencia se establecieron los tipos de contrato y los requisitos para que las entidades territoriales (certificadas) contrataran, con particulares, la prestación del servicio educativo. A partir de este diseño institucional las entidades territoriales han celebrado diferentes tipos de contrato para prestar el servicio de la educación. Esta es una tendencia que se mantiene y que se suele justificar en una serie de insuficiencias y limitaciones<sup>7</sup> que no permiten a las entidades territoriales certificadas, prestar el servicio de la educación a través de la oferta oficial.

Entre los contratos que se han celebrado para cubrir la demanda del servicio se encuentran los contratos de concesión- administración del servicio educativo, los contratos con iglesias y confesiones religiosas y aquellos que se celebran valiéndose de un banco de oferentes, entre otros. World Bank (2006). Estos procesos contractuales,

5 Abogada de la Universidad Libre, Doctora en Administración Pública de la Grenoble Alpes Francia.

6 La génesis, la evolución y los postulados de la Nueva Gestión Pública son desarrollados por Schroder, P (2016).

7 La definición y condiciones precisas de las insuficiencias y limitaciones se encuentran en el Decreto 1851 de 2015.

especialmente los de concesión y los de administración del servicio educativo, han estado acompañados por polémicas que tienen como trasfondo dos posturas ideológicas sobre el rol del Estado en la satisfacción de un Derecho fundamental y en la prestación del servicio público. Para algunos sectores, la educación contratada es una forma de privatizar el servicio educativo, en tanto que, para quienes defienden la contratación del servicio, se trata de un buen mecanismo para incrementar el acceso al sistema educativo y la calidad del mismo.

Pese a ello, *la educación contratada es y seguirá siendo una realidad* en el sector educativo colombiano. De esta manera, identificar oportunidades de mejora y plantear las respectivas recomendaciones es un ejercicio válido y pertinente, que puede contribuir a mejorar la política pública, ajustar el marco regulatorio, tomar mejores decisiones y satisfacer derechos fundamentales como el de la educación.

Considerando la importancia de los contratos de concesión para la administración del servicio educativo en el país, y especialmente en la capital de la República de Colombia, en esta parte se describen dos de los pilares de estos esquemas de gestión: el de su autonomía y el de su rendición de cuentas. Del mismo modo se hacen algunas consideraciones sobre la principal herramienta de planeación de la educación contratada que, según la ley, son los *Estudios de Insuficiencia y de Limitaciones*.

## 2.1 Las distorsiones en la autonomía

Los colegios Chárter y los colegios en concesión gozan de autonomía para gestionar asuntos pedagógicos frente a la administración pública. En consecuencia, no tienen el alto grado de dependencia que se predica de las instituciones educativas oficiales. Sin embargo, los concesionarios suelen estar subordinados a las organizaciones que los gerencian, lo que también es una realidad en Colombia (Termes, *et al*, 2017).

Esto significa que existen modelos pedagógicos estandarizados por dichas organizaciones que pueden ser trasplantados con un éxito *más bien relativo* a los colegios concesionados. (2017, p. 926). Por ejemplo, en Bogotá algunos adjudicatarios de los contratos de concesión previeron dentro de sus Proyectos Educativos Institucionales-PEI, el bilingüismo como un factor de cambio. Sin embargo, al trasplantarlo a los contextos de los colegios en concesión primero debieron solucionar problemas de nutrición y maltrato físico de los estudiantes (Tobón, 2005, p. 68).

Más allá de su idoneidad y las calidades de los concesionarios se ha cuestionado la pertenencia y sobre todo la validez de las propuestas pedagógicas en contextos sociales y económicos en las que se aplican. (Edwards, Matthews y Hartley, 2017, p. 17).

También se ha criticado que, amparados en su autonomía, los colegios concesionados consagran mucho tiempo y recursos para preparar a sus estudiantes con el fin de que presenten pruebas estandarizadas (como las pruebas



Saber<sup>8</sup>), lo que impide implementar otras prácticas educativas innovadoras.

Sobre el plano de la contratación a los docentes, los colegios concesionados cuentan con una amplísima autonomía para la gestión de su personal que se manifiesta en libertad para pactar las condiciones que regulan los contratos con sus docentes. Esta autonomía ha generado *un efecto adverso*, en la medida en la que los docentes no están sindicalizados y no siempre tienen una remuneración que reconozca y valore su experiencia y su formación. Además, los docentes de algunos colegios en concesión suscriben contratos que (en muchos casos) no superan los 11 meses y tienen, en general, una carga laboral más alta que las de los docentes del sector oficial<sup>9</sup>.

Existen entonces importantes diferencias, entre los docentes de los colegios en concesión y los docentes oficiales, en el tiempo que consagran a sus actividades, el tipo y duración del contrato y en cuanto a su remuneración. Los docentes en los colegios en concesión tienen una jornada laboral en la escuela de 42 horas, frente a las 30 de los docentes en escuelas públicas. De igual manera solo un 1,1% de los docentes de los colegios concesionados tienen contratos a término indefinido, frente al 95% de los docentes en colegios oficiales.

---

8 Las pruebas saber son evaluaciones estandarizadas aplicadas a los estudiantes en Colombia. Son aplicadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-, y miden el desempeño de los estudiantes en las competencias básicas definidas por el Ministerio de Educación Nacional.

9 La degradación de las condiciones de contratación de los docentes de los contratos en concesión ha sido uno de los aspectos que más ha sido criticado. De hecho, la oposición a la gestión del personal ha motivado los pronunciamientos del gremio docente, Asociación Distrital de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación ADE, que ha sido enfático en afirmar que la contratación de docentes en colegios de concesión va en contra de sus derechos como trabajadores.

Y finalmente a nivel salarial el 66, 5% de los maestros de los colegios en concesión solo reciben dos o menos salarios mínimos frente a una remuneración de los docentes oficiales quienes habitualmente reciben entre 2 y 4 SMLMV. (MEN, 2015).

Las deficiencias ligadas a la gestión del personal docente en los colegios en concesión, también se han señalado por la Contraloría de Bogotá, que en 2004 investigó el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los contratos de concesión<sup>10</sup> suscritos por la SED que tenían como fin contratar la prestación del servicio educativo. Según el organismo de control, algunos de los docentes vinculados por los colegios en concesión no cumplían, en el momento de su vinculación, con los requisitos de formación académica y experiencia docente, que se establecieron en los contratos. En algunos casos en los que los docentes cumplían con los requisitos de ley, tendrían una remuneración deficiente lo que generaría alta rotación del personal y desmotivación para ejercer sus tareas.

Pese a estas críticas, los gobiernos locales suelen pasarlas por alto y en consecuencia no generan alternativas de solución para corregir este efecto adverso de la autonomía en la educación contratada.

---

10 Según la Contraloría de Bogotá (2004:4) se: “evaluó la correspondencia entre el número de alumnos beneficiarios de los modelos de concesión y de subsidios, y los recursos comprometidos y girados; el cumplimiento de las metas; el cumplimiento del objeto, de las condiciones en que se pactaron los convenios y si se ajustan a los preceptos legales; determinar si se cumplieron los requisitos por parte de los aspirantes, para acceder a estos programas y que la Entidad haya cumplido con los procedimientos establecidos para la selección tanto de los colegios como de los alumnos”.

## 2.2. La accountability y sus limitaciones

Otra de las características más importantes de las Asociaciones Público Privadas (APP) en el sector educativo, los *colegios charter* y los colegios en concesión, es que tienen una serie de prescripciones que buscan asegurar su rendición de cuentas. Así, los colegios concesionados en Bogotá prevén mecanismos como la supervisión, la interventoría y las evaluaciones, cuyos resultados tienen implicaciones contractuales y facultan al contratante para adoptar medidas, como la reversión del contrato. En lo que respecta a las evaluaciones, estas se han caracterizado por ser discontinuas en cuanto a su metodología y por no generar, en una buena parte de los casos, consecuencias para los colegios que obtuvieron malos resultados (Termes, *et al*, 2017). De igual manera se ha cuestionado la independencia y objetividad de los evaluadores, los que, en principio, deberían ser entes totalmente independientes de la administración.

## 2.3 Las herramientas de gestión y planeación

Una de las principales herramientas de gestión y de planeación son los *Estudios de insuficiencia y de Limitaciones* que, por ley, deben elaborar las entidades territoriales certificadas. Tal y como lo contempla la norma, estos documentos deben consignar un *análisis* que haga evidentes las insuficiencias y las limitaciones en el servicio y no limitarse a una simple presentación de datos estadísticos con el objeto de cumplir con los requisitos del documento establecidos en el artículo 2.3.1.3.2.7 del Decreto 1851 de 2015. Así mismo, en estos documentos y en los *Planes Anuales de Contratación* que elaboran las entidades territoriales certificadas, no se suele incluir un

análisis sobre la alternativa de solución que se elige para prestar el servicio educativo, esto es; tipo de contrato, modalidad de contratación, la capacidad de cada esquema de contratación para satisfacer el derecho a la educación y el costo-beneficio de cada alternativa.

## *2.4 Ajustes propuestos al diseño de la política pública sobre el tema*

A continuación, se formulan unas recomendaciones generales para mejorar el diseño institucional que sustenta los contratos de concesión y los contratos para la administración del servicio educativo. Estas sugerencias buscan mejorar los procesos de planeación en las entidades territoriales e introducir un balance adecuado entre la autonomía y la responsabilidad de los concesionarios.

- Establecer límites a la autonomía del operador

En el diseño del PEI y de todas las propuestas pedagógicas se debe realizar un análisis del contexto social, político y económico de las instituciones en las que se prestará el servicio educativo. Este análisis debe ser uno de los requisitos de las propuestas de los eventuales concesionarios y en el momento de la suscripción de los contratos, estos análisis deben ser el referente para ejecutar el contrato.

Otro tema importante en la autonomía de la que gozan los concesionarios, es la posibilidad de gestionar el personal que contratan para prestar del servicio. Este es uno de los pilares de este tipo de contrato y también uno de los aspectos que más controversia genera en estos esquemas de contratación. Con el fin de mitigar las

difíciles condiciones laborales a las que se ven sometidos algunos docentes y frente a la imposibilidad de establecer condiciones precisas para reglamentar unos contratos que se sujetan al Código Sustantivo del Trabajo, se sugiere comprometer (contractualmente) a los concesionarios para que adopten *buenas prácticas* encaminadas a evitar la sobrecarga laboral de los docentes, garantizar contratos por un año calendario, y promover procesos de formación y capacitación que mejoren el desarrollo laboral de los docentes y en la calidad del servicio contratado.

- Fortalecer los mecanismos de *accountability*

La '*accountability*' significa que los poderes públicos deben ser controlados, supervisados y deben rendir cuentas a los ciudadanos. A su vez tiene dos dimensiones, de un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público y del otro, la capacidad de sancionarlos en caso de que violen sus deberes públicos. Schedler, A. (1999). Por las razones señaladas se sugiere fortalecer el control administrativo que se realiza a los contratos, promover la vigilancia preventiva (facultad de la Procuraduría General de la Nación) y el control que realizan los ciudadanos.

- Control administrativo

Los estudios a través de los cuales se demuestran las insuficiencias y las limitaciones que justifican la necesidad de acudir a la contratación del servicio público educativo, se deben remitir al Ministerio de Educación Nacional. De acuerdo a la Ley 1851 de 2015 es tarea del Ministerio revisar y pronunciarse<sup>11</sup> en cualquier tiempo respecto

<sup>11</sup> Ley 1851 de 2015, Artículo 2.3.1.3.2.6.

de los estudios de insuficiencia y limitaciones. Cuando el Ministerio de Educación Nacional determine que no existen los supuestos de hecho previstos en la norma, debe informar a los organismos de control para que actúen de acuerdo a sus funciones y competencias.

El ajuste que se propone tiene en cuenta el rol de inspección, vigilancia y control que le ha sido conferido al Ministerio de Educación en la Ley 115 de 1994<sup>12</sup>. En este orden de ideas el control que ejerce esta cartera sobre los estudios de insuficiencia, debería tener un carácter vinculante. Esto significa que se debe establecer un tiempo preciso, breve y perentorio, para que el MEN emita un pronunciamiento *sobre la viabilidad* de acudir a la educación contratada para superar las insuficiencias y limitaciones en una Entidad Territorial Certificada.

- Control social de la educación contratada

Este tipo de control tiene por objeto hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas y su gestión, para que esta sea ejecutada de manera equitativa, transparente y con eficacia.

La participación de los ciudadanos se debe propiciar desde que se elaboran los estudios de insuficiencia y limitaciones, publicitándolos y dando el espacio para que la comunidad los conozca y pueda hacer observaciones a los mismos.

La Secretaria de Educación de Bogotá debe garantizar el estudio (y en caso de ser pertinente) la integración de las recomendaciones hechas por la sociedad civil en los estudios de insuficiencia y limitaciones. Se trata de

---

<sup>12</sup> Ley 115 de 1994, Artículo 148, numeral 2.

garantizar la participación y el control de los ciudadanos en la fase precontractual, durante el desarrollo del contrato y en la etapa de liquidación.

- Mejorar el acceso y la calidad de la información

Este es principalmente el caso de los estudios de insuficiencia y de limitaciones en algunas de las principales ciudades del país. El ajuste que se propone al elaborar estos documentos es que estos no se limiten a reseñar cifras y datos estadísticos, sino que realmente sean análisis técnicos que den cuenta de una necesidad en el servicio que conduce a contratar el servicio educativo. En este mismo sentido se sugiere que el MEN fortalezca y brinde asistencia técnica en territorio, para que las secretarías de educación fortalezcan su capacidad para elaborar documentos técnicos.

De otro lado, también se ha identificado que las evaluaciones a los contratos de concesión (y demás modalidades previstas en la Ley 1851 de 2015), son muy escasas, especialmente en territorio. Así la información que existe sobre el impacto de los diferentes tipos de contrato que se han suscrito desde la década de los noventa es muy incipiente.

Una evaluación de los programas es fundamental para elaborar políticas públicas y realizar análisis prospectivos sobre las ventajas, inconvenientes, los costos y beneficios reales de las tipologías contractuales de las que han hecho uso las entidades territoriales. Además, permitiría conocer la eficiencia del gasto público, determinar el nivel de ejecución de los contratos e identificar oportunidades de mejora en los diferentes esquemas

contractuales. En definitiva, la falta de información puede acarrear discrecionalidad la que puede transformarse en arbitrariedad y en una serie de prácticas indebidas en materia contractual.

## *Conclusiones*

---

Este ejercicio de reflexión demuestra que urge introducir ajustes al diseño institucional de los contratos mediante los cuales se atiende al mayor número de estudiantes en el Distrito Capital: los de concesión y de administración del servicio público de la educación. Los ajustes a nivel normativo se orientan a limitar (a su justa medida), la autonomía de los concesionarios, fijar más controles a su gestión y fortalecer los mecanismos para contener el riesgo de que se genere un desbalance entre la autonomía y la rendición de cuentas que se traduzca en prácticas indebidas en la adjudicación, en la celebración y en la ejecución contractual.

También es fundamental generar estrategias para mejorar, el acceso y sobre todo la calidad de la información, estableciendo controles más rigurosos a la misma y fortaleciendo la asistencia técnica a las entidades territoriales certificadas para que elaboren documentos que faciliten tomar decisiones informadas.

Las oportunidades de mejora identificadas buscan optimizar la prestación del servicio educativo y, sobre todo, garantizar la cabal satisfacción de los componentes básicos del derecho a la educación: acceso, disponibilidad, adaptabilidad y calidad.



## Referencias Bibliográficas

Edwards, Jr y Hall, S. (2017). *Charter school: teacher management and resource acquisition in Colombia*. Cuadernos de Pesquisa, 47(164), 442-468 Obtenido de: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742017000200003&script=sci\\_arttext&tlng=en](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742017000200003&script=sci_arttext&tlng=en)

Ministerio de Educación Nacional. (2016). *Guía para la contratación del servicio educativo*. Obtenido de: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-358222\\_foto\\_portada.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-358222_foto_portada.pdf)

Schedler, A. (1999). *Conceptualizing accountability*. M. F. Plattner (eds.).

Termes, A., Verger, A. Bonal, X. (2017). *Mitos y asunciones de las escuelas chárter: un análisis de los colegios en concesión de Bogotá*. Obtenido de: <https://www.scielo.br/pdf/es/v38n141/1678-4626-es-es0101-73302017173097.pdf>

Tobón, M. (2005). *Viabilidad del programa de colegios en concesión en Bogotá*. Universidad de los Andes; Monografía para optar el título de Abogado

### 3. Sistema General de Participaciones SGP: provisión del servicio educativo

*Sebastián Lobo*<sup>13</sup>

*“La educación es la menos cara de las defensas de una nación”*

*Edmun Burke*

El artículo hace una reseña cronológica de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) en el sector educativo. Para poder comprender el sistema de transferencias de la nación, se debe tener en cuenta la evolución normativa que ha cambiado la asignación de los recursos. En este sentido, mediante la Ley 715 de 2001 y por último a través de la Ley 1176 de 2007 se define que después de descontar el 4% para las asignaciones especiales, el 96% restante es distribuido en el sector educación (58,5%), salud (24,5%), agua potable y saneamiento básico (5,4%) y propósito general (11,6%).

### *3.1 Marco legal*

Antes del marco legal vigente, que crea el Sistema General de Participaciones (SGP), mediante los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991, que propendía por la descentralización del Estado, se asignó la responsabilidad administrativa de las transferencias a las entidades territoriales para la prestación de los servicios a su cargo. Es decir, la constitución les permitió a municipios y departamentos participar de los ingresos corrientes de la nación (ICN) a través de los mecanismos de Situado Fiscal (SF)<sup>14</sup>, el cual estaba destinado a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.

<sup>13</sup> Economista de la Universidad Javeriana, Magister en Economía.

<sup>14</sup> Situado Fiscal: transferencia de ingresos corrientes de la Nación a los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta. Luego se adicionó el de Barranquilla, mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1993.

A través de la Ley 60 de 1993 se reglamentaron los artículos mencionados de la constitución, la cual estipuló que el SF representaría como mínimo un 23% del ICN en 1994, hasta llegar al 24,5% a partir de 1996, tomando como referencia que para 1993 su participación había sido del 22,1%. Posterior a esta ley, a causa de la crisis económica del país a finales de los años noventa; se reformaron los artículos de la constitución para crear el Sistema General de Participaciones (SGP), reglamentado por la Ley 715 de 2001, la cual desvinculó el monto de los recursos de transferencia como porcentaje del ICN y dispuso que aumentarían igual a la inflación causada más un crecimiento real constante equivalente al 2% entre 2002 y 2005, y de 2,5% entre 2006 y 2008. Esta reforma permitió a los gobiernos locales ajustar sus gastos, garantizándoles el cubrimiento inflacionario y un incremento adicional.

Actualmente, rige la Ley 1176 de 2007, generada a partir del acto Legislativo 04 de 2007, a través de la cual se elaboró una reforma constitucional para modificar algunos artículos de la ley 715 de 2001. En contraste con la legislación anterior, la nueva norma separa los servicios de agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general, asignándoles sus propios recursos. Así, descontando los recursos de las asignaciones especiales del SGP; el 58,5% de los recursos se destinaría a educación; el 24,5% a salud; el 11,6% a propósito general y el 5,4% a agua potable y saneamiento básico.

Esta reforma mantuvo la regla de que en caso de que la economía crezca a una tasa superior al 4%, habría un incremento adicional al SGP que deberá ser destinado únicamente para la atención de la primera infancia, al igual que se extendió el período de transición que culminaba en

2008, manteniendo la desvinculación de las transferencias de los ICN hasta 2016. A partir de 2017, los recursos del SGP volverían a crecer de acuerdo con el promedio de variación porcentual de los ICN en los últimos cuatro años. Lo anterior evidencia que la legislación ha cambiado para afrontar los diferentes desafíos, en especial en el tema fiscal. En particular, bajo la Ley 60 de 1993 se identificaron retos relacionados con (i) la inestabilidad de las transferencias al depender de los ICN y que fluctúan con la actividad económica, (ii) la presión al Gobierno Nacional para complementar la vigencia determinada o financiar los aumentos del gasto, (iii) perpetrar la inequidad al depender de las asignaciones históricas y concentrar el personal más costoso en los municipios menos pobres y (iv) además de no promover el mejoramiento en cobertura y calidad de servicios sociales, puesto que las asignaciones de recursos se hacían sin importar el logro de las metas propuestas (DNP, 2002).

En respuesta a las dificultades en el marco de Ley 60 de 1993, a partir de 2001 se unificó el mecanismo de transferencia de recursos puesto que antes del SGP los mecanismos de transferencia a las entidades territoriales eran el SF y las participaciones municipales. Otro cambio importante estuvo asociado con la forma de distribuir los recursos, en el contexto de la ley 60 de 1993 se asignaban primero a los entes territoriales y luego a los sectores, mientras que con el cambio normativo la asignación ahora es sectorial primero y luego a nivel de entidades territoriales.

Así, estas reformas conllevaron a una caída del SGP como porcentaje del PIB, por lo que el monto total del SGP pasó de representar el 5.13% del PIB en 2002 al 3,82% en 2014 de acuerdo con Fedesarrollo. No obstante, los

recursos del SGP orientados a la educación han ganado gradualmente participación dentro del total del SGP, pasando de representar 52,4% a 56,7% entre 1994 y 2015 (Fedesarrollo, 2016).

### 3.2 Sistema general de participaciones: provisión del servicio educativo

- Experiencias Internacionales

Diversas investigaciones han expuesto la relación entre la descentralización en la asignación de los recursos y los avances en el sector educativo. Ontiveros (2002) analiza el mercado de los profesores públicos en México antes y después del proceso de descentralización en 1992. Sus resultados destacan el incremento en el número de docentes y su salario relativo, mientras que la cantidad de alumnos no aumentó en la misma proporción. Galiani y Schargrodsky (2002), usan un modelo de *diferencias en diferencias* para evaluar los efectos de la descentralización en la calidad educativa de las escuelas secundarias en Argentina. Esta investigación encuentra que en promedio el proceso de descentralización mejoró los resultados de los colegios públicos en las pruebas estandarizadas, pero concluye que no hay un efecto causal en razón a que los avances en esta área se encuentran sujetos al desempeño de las autoridades locales.

Así mismo, Berhman, *et al* (2002) muestra que no existe evidencia de que los efectos de la descentralización sean siempre exitosos, en especial porque no hay claridad sobre las condiciones económicas e institucionales que conllevan a un modelo educativo exitoso. Tomando el caso de Suiza para analizar la eficiencia productiva a través de

la estimación de la función de producción educativa para el período 1982-2000, en el que la variable de producción era el porcentaje de personas de 19 años que obtienen el certificado para ir a la universidad, Barankay y Lockwood (2007) muestran que la descentralización incrementó este porcentaje, en particular, su aumento en 10% incrementa la participación de personas que obtienen el certificado en 3,5%.

- Experiencia nacional: perspectiva desde la academia

En Colombia se han realizado varios estudios que analizan la provisión de servicios, entre ellos educación a través de una asignación descentralizada de recursos. Haciendo uso de la metodología de *diferencias en diferencias*, Roza (2005) analiza el impacto de la descentralización en las tasas de asistencia por rangos de edad, y encuentra que no hay un efecto significativo en las tasas de cobertura en los diferentes niveles educativos. Melo (2005) analiza el impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana empleando técnicas de frontera, que permiten estimar funciones de costo y de producción, para determinar diferencias entre los departamentos en eficiencia técnica y de asignación, en la provisión de la educación pública. Su investigación muestra que hubo un incremento de las tasas de cobertura, pero un impacto negativo en el logro de los estudiantes medidos a través de sus resultados en las pruebas del ICFES.

Faguet y Sánchez (2009) exploran los resultados de la descentralización fiscal en el acceso a salud y educación, proceso que podría traer beneficios como el aumento de los puntajes en las pruebas estandarizadas y la reducción de las tasas de mortalidad.

Estos autores señalan que a partir de 1994 existió un aumento de 20% en la matriculación total, distribuido inequitativamente: la matrícula oficial aumento en 30%, mientras la matrícula privada cayó en 7%. Su estudio concluye que en los distritos en los que las finanzas en educación y las decisiones de política estaban más descentralizadas, la matrícula oficial se incrementó de forma significativa a comparación de las entidades territoriales que tenían modelos más centralizados.

Al revisar los logros alcanzados con las reformas al SGP, tal como sugiere el CONPES 57 de 2002, Bonet *et.al* (2014) reseña que bajo la reglamentación de la Ley 60 de 1993 en educación había una inequidad en la distribución de recursos, puesto que las entidades territoriales que contaban con una razón docente alumno mayor recibían transferencias más altas. Este marco legal también favorecía la ineficiencia del gasto, puesto que el incremento en recursos no se trasladaba a mayores tasas de cobertura. De acuerdo con estos autores la cobertura bruta aumentó un 18%, mientras que el gasto en educación se incrementó en 30%.

En contraste, bajo la Ley 715 de 2001, la matrícula educativa aumentó en un 23% entre 2001 y 2005, además de incrementarse la cobertura neta en 4 p.p en educación básica y media.

En el contexto del marco legal establecido por el Acto Legislativo 04 de 2007 y la Ley 1176 se propuso la meta de lograr la cobertura universal en educación en 2010, del cual en realidad se pasó de 90,1% en 2006 a 89,67% en el año meta.



De igual manera, Bonet, *et al* (2014) realiza un análisis de las pruebas SABER-11 en lenguaje y matemáticas para estudiantes de colegios oficiales en el período 2010-2011. Si bien al principio no notan diferencia en los puntajes, al discriminar por entidades territoriales certificadas y no certificadas para el año 2012 evidencian un mejor rendimiento académico para las primeras, lo que indicaría que estos municipios y departamentos gestionan mejor los recursos para lograr calidad. En particular, para educación los autores recomiendan eliminar la sobretasa a la educación e incorporarla como una fuente de financiación no transitoria, y adicional a esto fijar metas que no estén atadas sólo a coberturas sino también a la calidad del servicio educativo.

- Experiencia nacional: perspectiva de los hacedores de política pública

La Contraloría General de la República (CGR) realizó en 2017 un análisis del efecto redistributivo del SGP entre el 2009-2015 con el propósito de examinar la progresividad de las transferencias a través de un análisis de la evolución y distribución de los recursos, el cierre de brechas y la incidencia de los recursos en las coberturas y también hace hincapié en los resultados que se han logrado tanto en el sector educativo como en el sector salud. De acuerdo con la CGR, la asignación de los recursos en 2009 no está tan bien distribuida como en 2014, puesto que los municipios más vulnerables mostraban menos acceso a recursos, al igual que algunos de estos no estaban priorizados en la asignación de recursos.

No obstante, la CGR concluye que el SGP es progresivo en razón a que el 5% de la población más vulnerable

recibe el 7,2% del total de los recursos, pero señala que no es suficiente para impulsar a los municipios que tienen grandes necesidades.

Un análisis muy interesante del SGP es el cálculo del tiempo que los municipios tardarían en cerrar sus brechas entre las entidades territoriales que están mejor y aquellas que tienen algún grado de vulnerabilidad para ese momento. Para el desarrollo de este ejercicio se hizo uso del concepto de convergencia económica derivado de los modelos de crecimiento neoclásico<sup>15</sup>. Los resultados en Educación sugieren que el país necesita 46 años para cerrar la brecha observada entre las entidades territoriales con más avances y menos desarrollos en términos de cobertura.

Así mismo, para estudiar la incidencia de los recursos en la cobertura del servicio educativo, la CGR recurre al cálculo de elasticidades, mediante un panel de datos con información de la ejecución municipal del FUT y cifras de cobertura, calidad, vacunación y mortalidad. Los resultados sugieren que un incremento de los recursos del SGP en 10% puede aumentar la cobertura en 4,52%, dando indicio de una relación muy cercana entre el dinero transferido y las tasas de cobertura.

La CGR destaca la dificultad para caracterizar a los municipios debido a su heterogeneidad lo cual genera un desafío para lograr una distribución de recursos más equitativa. Para enfrentar estos retos, se ha empleado

---

<sup>15</sup> Según Barro y Sala-i-Martin (2004) la tasa de crecimiento del producto está relacionada con los valores iniciales de este, si las economías son similares en sus condiciones estructurales. En consecuencia, las economías vulnerables deben crecer más rápido que las que tienen mayores recursos debido a los rendimientos decrecientes del capital en la función de producción neoclásica.

la tipología<sup>16</sup> educativa como una herramienta para la caracterización de las diferentes regiones, de manera que la asignación de recursos respondiera a las necesidades del territorio, lo cual conllevó a realizar asignaciones complementarias para la población atendida. No obstante, a pesar de haber incrementado el número de variables que permitieran la adecuada descripción de las regiones, pasando de 10 en 2014 a 95 en 2015 e incluso establecer una canasta educativa para consolidar los costos del servicio educativo no se han logrado los resultados esperados.

Los recursos del SGP destinados a educación tienen un componente de calidad y prestación del servicio educativo. Los rubros de calidad educativa para los niveles EPBM surgen en el marco de la Ley 715 de 2001 para ser destinados en inversiones, dotación, mantenimiento y construcción, y servicios públicos de las instituciones educativas de acuerdo con el CONPES social 68 de 2003. A partir de 2011, el criterio de asignación de calidad educativa se dividió en recursos orientados a matrícula oficial y la gratuidad, la cual se universalizó en 2012 por medio de la sentencia C-376 de la Corte Constitucional y significa la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios a los estudiantes de las instituciones educativas oficiales financiadas por el SGP<sup>17</sup>.

En cambio, los recursos de matrícula oficial deben estar destinados a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructuras, cuota de administración departamental, sistemas de información y acciones de

---

<sup>16</sup> Las tipologías educativas en el marco de la Ley 715 de 2001 se definen en el numeral 16.1.1 del artículo 16 como el conjunto de variables que caracterizan la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, de acuerdo con metodologías diferenciadas por zonas rural y urbana.

<sup>17</sup> Documento CONPES 146 de 2012

mejoramiento de la gestión académica enmarcadas en los planes de mejoramiento.

Otro aspecto analizado por la CGR es el desempeño en las pruebas Saber 11<sup>o</sup>. Si bien los resultados de las pruebas entre 2008-2015 no son comparables por razones metodológicas, se puede hacer una comparación entre el puntaje promedio obtenido por las entidades territoriales certificadas y no certificadas. En este sentido, se encuentra una diferencia en el desempeño a favor de las entidades territoriales certificadas, así a nivel territorial los municipios certificados incrementaron el desempeño en lenguaje y ciencias sociales en 10,2% y 12,5% mientras que las entidades territoriales no certificadas experimentaron mejoras en estas áreas del 7,8% y 8,9%. Para ciencias naturales y matemáticas los puntajes crecieron 13,5% y 13,8% en las entidades territoriales certificadas, mientras en los no certificados crecieron 10,3% y 11,3% respectivamente (CGN, 2017).

Del mismo modo en el período 2008-2015 a través de ese análisis se evidenció que la cobertura neta disminuyó, lo que da indicios de que el país ha mejorado en el sentido que el número de matriculados con edades diferentes a las apropiadas para cursar estos niveles educativos se ha reducido, avance que se sustenta con los bajos niveles de deserción y reprobación que se han tenido durante este lapso.

En primaria hubo una reducción en la tasa de cobertura bruta en este período en 15 p.p y que puede estar asociado a la reducción de personas extra-edad que cursaban ese nivel educativo. La cobertura neta también presenta la misma tendencia durante este lapso, aunque en una menor proporción, puesto que disminuye en 6,2 p.p.

Sin embargo, entre el año 2008 y 2015 en educación media la cobertura neta como bruta aumentaron 3,2 p.p y 6,4 p.p respectivamente. La CGR subraya que la diferencia entre estos indicadores es amplia, en promedio 36% en este lapso, lo que evidencia que la proporción de los matriculados extra-edad en este nivel educativo es alta (CGN, 2017).

Al igual que la CGR, la Alcaldía Mayor de Bogotá realizó un análisis del SGP en el que identificó que los recursos destinados por el MEN como los recursos propios de las entidades territoriales certificadas para la financiación de la educación aumentaron entre 2002-2013, pero señala las transferencias de la nación no fueron las que más crecieron durante este período. Un aspecto que subraya el análisis del Distrito es que en Bogotá al examinar las transferencias entre 1994-2015, a partir de la Ley 715 de 2001, hubo un incremento en los recursos trasferidos que continúan con la misma tendencia incluso después de la última reforma. Bajó este marco normativo, el Distrito también identificó que, a pesar de haber un crecimiento constante de los giros por alumno, para plantear una reforma adecuada al sector educativo no sólo se debe hacer énfasis en la financiación, sino también es necesario revisar la normatividad, los incentivos y las metas de los diferentes tipos de gasto en razón a las ineficiencias que se pueden presentar en los procesos de implementación.

El Distrito en su nota técnica también resalta que la metodología de caracterización de los territorios a partir de tipologías ha cambiado bastante, entre 2004 y 2014 se identificaron 5 formas de realizar esta descripción de los municipios, cuyo nivel de complejidad ha aumentado con el propósito de tener un mejor entendimiento de la

prestación del servicio en las entidades territoriales. No obstante, se reconoce el esfuerzo del Gobierno Nacional por precisar los costos del servicio educativo no sólo entre entidades territoriales sino al interior de estas al relacionar las transferencias por estudiante a la caracterización de la población atendida.

Un aporte del análisis del distrito sobre el SGP es la identificación de retos en la financiación del sector educativo, en los que destaca la falta de acompañamiento financiero para temas como primera infancia, jornada única, alimentación escolar, incentivos para calidad y talento humano.

## *Conclusiones*

---

Las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) pueden ser analizadas desde tres perspectivas: fiscal, el acceso al servicio y la eficiencia del servicio. Desde una perspectiva fiscal se han requerido reformas a los artículos 356 y 357 de la Constitución para que las transferencias no estuvieran sujetas a los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), puesto que sus fluctuaciones debido al ciclo económico podían poner en riesgo la asignación de recursos para la salud y educación. Por tanto, a partir de las reformas de 2001 y 2007 logró disminuir la participación de las transferencias como porcentaje del ICN, al igual que una tendencia creciente de las transferencias en los períodos 2002-2008 y 2008-2016. A partir de 2017, la tendencia no ha cambiado. En especial para 2019 se evidenció un mayor crecimiento en las asignaciones de recursos tanto en educación, como a nivel global.

Si bien al igual que en los períodos anteriores en términos absolutos para la prestación de servicio del sector educativo hubo un incremento en las transferencias, su crecimiento ha disminuido en el período 2017-2020, pero sigue siendo positivo.

Además del análisis desde el punto de vista fiscal, se han presentado análisis que dan cuenta del acceso a través de indicadores de cobertura y de eficiencia a través del estudio de los resultados de las pruebas SABER 11<sup>o</sup>. En este sentido a partir del análisis de elasticidades realizado por la CGR es posible evidenciar la incidencia de los recursos en el incremento de las tasas de cobertura, sus resultados sugieren que un incremento de las transferencias en 10% genera un incremento de las coberturas en 4,52%. No obstante, al mirar la evolución de las tasas de cobertura neta y bruta por nivel educativo, la CGR coincide con Bonet, *et al* (2014) en que no se han logrado las metas propuestas, en especial para primera infancia. En contraste, la OCDE (2016) reconoce el avance que ha tenido el país para la cobertura en educación básica, aunque al igual que la CGR considera que hay una oportunidad de mejora en la educación secundaria y media.

Por último, no hay evidencia clara de la incidencia de los recursos del SGP en el desempeño en las pruebas estandarizadas. Bonet, *et al* (2014) haciendo uso de las SABER 11<sup>o</sup> de 2012 sugiere que el análisis agregado de los puntajes no muestra que hayan existido avances, pero cuando se observan los puntajes entre municipios certificados y no certificados se ve un mejor desempeño en los primeros, lo que permitiría inferir según el autor que las entidades territoriales que tienen mejores condiciones institucionales administran mejor los recursos en pro de la calidad académica.

## Referencias Bibliográficas

Barankay, I., & Lockwood, B. (2007). Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons. *Journal of public economics*, 91(5-6), 1197-1218.

Bonet, J., Pérez, G. J., & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 205, 72.

Contraloría General de la República (2017). Efecto Redistributivo del Sistema General de Participaciones Resultados y Perspectivas en los Sectores de Salud y Educación. CNR.

Faguet, J. P., & Sánchez, F. (2009). Decentralization and access to social services in Colombia. Available at SSRN 1485839.

Galiani, S., Schargrodsky, E., Hanushek, E. A., & Tommasi, M. (2002). Evaluating the impact of school decentralization on educational quality [with comments]. *Economia*, 2(2), 275-314.

Melo, L. (2005). Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana. Borradores de economía, No. 350. Banco de la República.

Ontiveros, M. Meza, L. (2002). Decentralization and economic rents. Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Iberoamericana.

Rozo, M. (2005). Estudio de los efectos de la descentralización en el sector educativo. Artículo realizado como tesis de maestría en economía de la universidad de los Andes.



## 4. La importancia de la educación inicial en las políticas públicas

Melisa López Hernández <sup>18</sup>

*“Siempre hay un momento en la infancia cuando  
la puerta se abre y deja entrar al futuro”*

Graham Greene

Según el último informe mundial de seguimiento a la educación de la UNESCO, los niños de tres a cuatro años que pertenecen a hogares ricos tienen casi seis veces más posibilidades de asistir a un programa de educación para la primera infancia, que aquellos que hacen parte de los hogares más pobres (Unesco, 2016). Así mismo, se estima que al menos 200 millones de niños de los países en vía de desarrollo no pueden alcanzar su máximo potencial (Irwin, L., Siddiqi, A y Hertzman, C., 2007, p.5).

Esta situación parece no ir de la mano con los recientes estudios de la neurociencia y de la psicología, donde se considera que los primeros años de vida del ser humano son determinantes en su futuro crecimiento. La primera infancia es entonces, considerada como la etapa más importante del desarrollo en la vida de una persona. Y en ese sentido, todas las experiencias y aprendizajes experimentados durante este período marcarán en buena medida el resto de la vida (Fandiño y Reyes, 2012).

En el informe final *“Le developpement de la petite enfance: un puissant egalisateur”* de la OMS, se definió la primera infancia como el periodo que transcurre entre la etapa prenatal y la edad de los ocho años. Lo que viven los niños durante esos primeros años, sirve de piedra angular por el resto de su vida. Esto se explica por el hecho que en el desarrollo de la primera infancia -los aspectos físicos, sociales, emocionales, del lenguaje y cognitivos- ejercen

---

18 Doctora en Derecho Público de la Université Grenoble Alpes.

una gran influencia sobre el aprendizaje de base, el éxito escolar, la participación económica, la ciudadanía y la salud (Irwin L., Siddiqi, A y Hertzman, C., 2007).

Igualmente, Bernal y Camacho (2012), mencionan que la capacidad de los seres humanos para aprender durante la primera infancia ocupa un lugar determinante, y que al igual que las habilidades básicas, esta capacidad es mucho más maleable que en los años posteriores. En este sentido, la capacidad de los seres humanos para aprender durante la primera infancia es mucho mayor.

Así mismo, las investigaciones muestran que el medio en que se desenvuelven los niños y niñas tiene repercusiones vitales sobre la manera como su cerebro se desarrolla. El bebé nace con millones de células cerebrales que representan su potencial por el resto de su vida, pero para desarrollarse, esas células deben establecer vínculos entre ellas. Entre más estimulante es el medio implícito de la primera infancia (interacciones sociales), más conexiones positivas se forman en el cerebro y mejor se desarrolla el infante en todos los aspectos de su vida, ya sea en su desarrollo físico, emocional y social o en su capacidad de expresarse y de adquirir conocimientos (Irwin L., Siddiqi, A y Hertzman, C., 2007). En otras palabras, las condiciones medio ambientales a las cuales está expuesto el menor, en las cuales la calidad de las relaciones y del medio lingüístico de los primeros años son determinantes, esculpirán literalmente el cerebro en desarrollo.

A partir de estos nuevos conocimientos, la educación se volvió en buena medida el centro de esas transformaciones (Pinto Rodríguez, 2018). Así, autores como Mustard Young, han logrado demostrar el papel de la educación

temprana como el eje central del desarrollo humano, advirtiendo que la atención durante el periodo del desarrollo temprano determina aspectos como la salud, el aprendizaje y la conducta. Las experiencias de los recién nacidos influyen directamente sobre el desarrollo cerebral y cuando estas son pobres y poco estimulantes pueden llevar a un coeficiente menor, a habilidades verbales y matemáticas deficientes, y a problemas físicos y mentales en la vida adulta.

De esta manera los primeros años son críticos y las experiencias tempranas son oportunidades únicas para cambiar el curso del desarrollo de los niños más vulnerables (Pinto Rodríguez, 2018).

Desde un punto de vista económico, la inversión en la primera infancia ha sido también bastante defendida. De acuerdo con Norbert Schady (2015), “el gasto destinado a programas efectivos para la niñez temprana tiene un efecto positivo de cascada que se hace sentir en los años posteriores en el ciclo de vida y, constituye una poderosa herramienta para fomentar la movilidad socioeconómica”<sup>19</sup>. A escala mundial, las sociedades que invierten en la primera infancia y la familia (independientemente de que sean ricas o pobres), son aquellas que tienen la población más alfabetizada.

Esto se explica en buena medida, porque las habilidades del ser humano presentan su nivel de desarrollo más alto entre el primer y segundo año de vida. Por esta razón, según Bernal y Camacho “resulta muy rentable la inversión en estas primeras etapas donde todas las habilidades se

<sup>19</sup> Citado por Bachelet, P y Funaro, R. Mejorar la calidad de educación en primera infancia clave para reducir pobreza en América latina y el Caribe: BID, comunicado de prensa, octubre 27 de 2015.

pueden alterar de manera significativa. En general, las intervenciones en edades posteriores tienen poco margen de maniobra, debido a que es mucho más difícil o más costoso disminuir o eliminar las desventajas iniciales en habilidad, dado que tanto la habilidad cognitiva como no cognitiva están ya establecidas en esta etapa” (Bernal y Camacho, 2012, p.6).

En este sentido, en Colombia, y de acuerdo con el documento Conpes 109 de 2007, una de las mejores inversiones en materia económica es aquella dirigida a fomentar el desarrollo integral de la primera infancia. Este tipo de inversiones no solo traen beneficios directos, sino que sus réditos se verán en el transcurso de la vida de la persona. Los beneficios, incluso, se extienden a los descendientes de esta población, siendo entonces inversiones autosostenibles en el largo y mayor impacto. De manera que, la inversión en la primera infancia “se convierte en una de las mejores herramientas para reducir la desigualdad, además, son inversiones que no presentan el dilema de escoger entre equidad y eficiencia o entre justicia y productividad económica, ya que la prestación de servicios a la primera infancia es benéfica en todos los sentidos”. A esto se puede agregar, “que al igual que las sociedades bien educadas generan beneficios económicos, los programas para el desarrollo de la primera infancia, son el primer paso para el logro de la educación primaria universal y para la reducción de la pobreza” (Conpes 109, 2007, p. 4).

Una situación contraria, es decir la ausencia o la poca inversión en la primera infancia, trae consecuencias muy negativas. En ese sentido, la falta de programas adecuados en la primera infancia, conlleva implicaciones graves sobre los sectores más pobres de una sociedad.

Esto último, incide directamente en que dichos menores tengan una probabilidad inferior de estar preparados para la escuela frente a los niños y niñas más favorecidos económicamente (Bachelet y Funaro, 2015). Igualmente, esto se puede constatar en el hecho de que estos niños tienen en su mayoría retrasos cognitivos y de lenguaje, frente a aquellos de los países más desarrollados. En ese orden de ideas, el vocabulario que se tiene en la primera infancia resulta ser un predictor del futuro rendimiento escolar. Hoy en día se sabe que, a los cinco años, los hijos de madres con bajo nivel educativo identifican menos de la mitad de las palabras que los niños cuyas madres tienen un mayor grado de instrucción (Bachelet y Funaro, 2015). Por otro lado, la preocupación por la primera infancia y la educación inicial es hoy en día parte central de la agenda internacional.

En los objetivos del desarrollo sostenible, por ejemplo, se considera como esencial la garantía de la educación en la primera infancia. En el objetivo 4, específicamente, se establece que los Estados deben asegurar que todas las niñas y los niños tengan acceso a actividades de desarrollo y de cuidados, así como a una educación inicial de calidad que los prepare a la educación primaria (PNUD, 2015). Estos diferentes argumentos nos demuestran que la educación inicial resulta ser un desafío institucional para los Estados. En Colombia desde hace una década, los gobiernos han formulado políticas públicas encaminadas a atender a la primera infancia, garantizar su desarrollo integral y fomentar la educación inicial. A pesar que los avances han sido importantes, varios aspectos muestran que todavía hay un largo camino por recorrer para dar una plena satisfacción al derecho a la educación inicial de la primera infancia.

#### *4.1 La política pública del nivel nacional: de la educación preescolar a la atención integral a la primera infancia*

Desde hace más de veinte años, en el país se ha expedido una importante normatividad sobre la educación. Así en 1994, fue promulgada la Ley General de Educación 115. Esta ley estableció el marco normativo para regular el servicio público de la educación, definiéndola como: “proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes (artículo 1)”. Al tiempo, la educación formal es entendida, bajo esta normativa, como la impartida en establecimientos educativos aprobados, con una secuencia de ciclos lectivos y sujeción a pautas curriculares progresivas y conducentes a grados y títulos (artículo 10); ésta, a su vez, se compone de tres niveles: preescolar, que comprende un grado obligatorio; educación básica, con nueve grados en dos ciclos: educación básica primaria, cinco grados, y educación básica secundaria, cuatro grados; y educación media, con dos grados (artículo 11).

En tal contexto, los distintos niveles de educación formal buscan desarrollar valores, conocimientos, habilidades y aptitudes en el educando, mediante los cuales pueda basar su desarrollo permanentemente (artículo 2). Así, la educación preescolar es definida como la ofrecida para el desarrollo del niño en sus dimensiones biológica, cognoscitiva, psicomotriz, socio-afectiva y espiritual, a través de experiencias de socialización, pedagógicas y recreativas (artículo 15).

Para este momento, el grado cero o grado de transición se constituyó en una de las prioridades del Ministerio de Educación Nacional. A partir de la definición de los *Lineamientos Curriculares: preescolar, lineamientos pedagógicos* a través del Decreto 2247 de 1997, se estableció un currículo en el que se propusieron criterios, planes de estudio, programas, metodologías y procesos encaminados a la formación integral del niño y a la construcción de la identidad cultural de la nación (Pinto Rodríguez, 2018). En este documento se recogieron los aportes que desde los años setenta proponían, el ICBF, UNICEF y el MEN entre otros, sobre lo que se conocía como educación integral. Desde una perspectiva del desarrollo cognitivo, moral, socio-afectivo y humano, se consideraba que se debía contar con un proyecto lúdico pedagógico que reconociera a los niños como sujetos cognoscentes que alcanzan unos conocimientos y que al mismo tiempo definen su identidad (Pinto Rodríguez, 2018).

Cinco años después, se da un primer acercamiento a la formulación de la política pública de primera infancia, la cual se consolida en el 2005 con el *Programa de Apoyo para la Construcción de la Política de Primera Infancia*. Estos avances toman forma en lo que en 2006 se llamó “Colombia por la primera Infancia” y posteriormente en el Conpes 109 de 2007, una política pública sobre infancia “El Tiempo de los Niños”. A partir de allí, se habla de atención integral como un derecho universal, donde el concepto de desarrollo deja de ser un asunto individual para ser teniendo en cuenta como una cuestión poblacional (Pinto Rodríguez, 2018).

Posteriormente fueron expedidas otras normas entre las cuales se destaca la Ley 1295 de 2009, sobre la atención



integral de la primera infancia, dirigida a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes y de niños y niñas menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén. Con ella se determinó que el Estado está obligado a garantizar los derechos a la alimentación, nutrición adecuada, educación inicial y atención integral en salud de esta población.

En el año 2011, el Gobierno Nacional formuló el Programa de *Cero a Siempre*. Según Pinto Rodríguez, este es “el documento más importante que ha construido el Gobierno Nacional en pro de la atención y cuidado de los niños menores de seis años” (Pinto Rodríguez, 2018, p. 95). La política fue el resultado de un trabajo en equipo conformado por diferentes entidades estatales, asesores, expertos en el tema y consultores internacionales, que tenía como finalidad definir planes de acción coherentes con lo establecido por los organismos internacionales en los programas mundiales dirigidos a las mujeres gestantes y a la población de menores de seis años (Pinto Rodríguez, 2018).

*De Cero a Siempre* fue definido como “el conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y niños desde su gestación hasta los seis años” (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2012). Su propósito se orientó a contribuir al desarrollo integral de los niños con edades entre cero a seis años.

En ese sentido, el desarrollo integral, comprende el proceso singular de transformaciones y cambios de tipo cualitativos y cuantitativos mediante el cual el sujeto dispone de sus características, capacidades, cualidades

y potencialidades para estructurar progresivamente su identidad y autonomía.

Según la Ley 1804 de 2016, norma que desarrollará la política, dicha estrategia busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho. En esta ley se define por primera vez la educación inicial como un derecho de los niños y niñas menores de seis años de edad; según la norma: “es un proceso pedagógico mediante el cual los menores de 6 años desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio” (artículo 5). Así, la educación es vista como uno de los derechos impostergables de niños y niñas en este rango de edad.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar,<sup>20</sup> fue designado como el encargado de organizar la implementación de los servicios de educación inicial, con enfoque de atención integral (artículo 19).

La estrategia nacional cumple con cinco objetivos generales (Pinto Rodríguez, 2018): (i) garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños y las niñas en primera infancia, (ii) definir una política de largo plazo que oriente al país en materia de sostenibilidad técnica y financiera, universalización de la atención y fortalecimiento de los territorios, (iii) garantizar la pertinencia y calidad en la atención integral a la primera infancia, articulando

---

20 Por medio de la Ley 75 de 1968 fue creado el Instituto de Bienestar Familiar ICBF. “Desde su creación el ICBF acapara a los niños desde una concepción asistencialista centrada en el proteccionismo del niño perteneciente a los sectores más pobres de la población, asociados a las directrices del trabajo social en donde se suplían aspectos como nutrición, salud, educación promoción social y protección legal (Pinto Rodríguez, 2018, p. 62)

acciones desde la concepción, hasta la transición a la educación formal, (iv) sensibilizar y movilizar a toda la sociedad colombiana con el propósito de transformar las concepciones y formas de relación con los niños y las niñas más pequeñas y, (v) hacer visible y fortalecer la familia como actor fundamental en el desarrollo infantil temprano.

Los fundamentos básicos de la estrategia nacional de *Cero a Siempre* se desarrollan en doce documentos técnicos. Entre ellos se encuentran la serie de orientaciones pedagógicas integradas por seis documentos, en donde se definen los objetivos de la educación inicial y se brindan elementos conceptuales y metodológicos para fortalecer la labor de los agentes educativos.

El documento 20, por ejemplo, se enfoca en el sentido de la educación inicial, mientras que los documentos del 21 al 24 desarrollan las actividades centrales de este nivel de educación: el juego, el arte, la literatura, y la exploración del medio. Finalmente, el documento 25 describe el seguimiento al desarrollo de la población menor de seis años. (Pinto Rodríguez, 2018).

Una segunda serie de cinco documentos se encuentran encaminados a fortalecer la calidad de la educación. El documento 50, contiene los referentes de la gestión de calidad de las diferentes modalidades de EIAIPI (educación inicial y atención integral a la primera infancia). En el documento 51, se estipulan las orientaciones y guías técnicas para el cumplimiento de las condiciones de calidad. El 52 establece los referentes de calidad para la educación inicial en la modalidad familiar.

El documento 53 por su parte, describe el fortalecimiento institucional para la educación inicial. Por último, el documento 19 expone el referente técnico para la cualificación del talento humano que presta la atención integral a la primera infancia (Pinto Rodríguez, 2018)

La estrategia de *Cero a Siempre* se ocupa de los diferentes servicios para los menores de seis años. Aunque la educación inicial es mencionada de manera expresa, la ley no desarrolla de manera directa este nivel de educación (OCDE, 2016, p. 85), dando a entender entonces, que esta se rige por la misma legislación general de la educación.

De acuerdo con el informe de la OCDE sobre la educación en Colombia, la creación de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI) en 2011, ha mejorado en varios aspectos la gestión de la atención a la primera infancia en Colombia (OCDE, 2016).

Los servicios que contemplan la EIAIPI, están a cargo del MEN y del ICBF, quienes comparten la responsabilidad principal. El MEN por su parte tiene como función la de definir las políticas y lineamientos de la EIAIPI, implementar el sistema de gestión de calidad y hacer seguimiento a la prestación de los servicios a nivel nacional. El ICBF, es el responsable de la implementación de los servicios públicos de la EIAIPI y la gestión de los prestadores a nivel regional (Banco Mundial, 2013, citado por OCDE, 2016, p. 88).

Una de las particularidades del caso colombiano, es que la educación inicial y la atención a la primera infancia se ofrece en diferentes modalidades. Dicha situación, como lo veremos más adelante se constituye en una de las falencias de la política pública.

De esta manera, la EIAIPI se divide en la prestación de la educación preescolar y las tres modalidades del ICBF: comunitaria, familiar e institucional. La mayor parte de los servicios de EIAIPI se brindan en la modalidad comunitaria, la cual atiende a los niños hasta los cinco años de edad o hasta que ellos ingresen al sistema educativo. Los destinatarios de esta modalidad, son en general, familias con empleo remunerado que necesitan el cuidado infantil (OCDE, 2016, p. 92). Esta comprende diferentes tipos de servicio, entre los cuales se encuentran los hogares comunitarios, pensados para las familias y niños menos favorecidos.<sup>21</sup> El componente comunitario es bastante fuerte, pues se ofrece en la comunidad misma o en el hogar de una madre de la comunidad. Sin embargo, el componente educativo es débil en esta modalidad.

La modalidad familiar está destinada particularmente a los niños y mujeres embarazadas y lactantes. La mayoría de las familias beneficiadas de esta modalidad, habitan en las zonas alejadas de los cascos urbanos. El lugar donde se brinda es un espacio comunitario o el hogar de una madre de la comunidad. Las familias son atendidas a través de un proveedor y reciben atención integral desde el embarazo, la lactancia, salud, nutrición y educación infantil (OCDE, 2016). Aunque el programa está previsto para los menores de cinco años, en este se atiende principalmente a los niños hasta los 2 años de edad (MEN, 2015). Su oferta consiste en encuentros educativos, individuales o comunitarios, para padres de familia, y en el acompañamiento y consejería a madres gestantes (Sánchez y Garcés, 2020).

---

21 Los hogares comunitarios fueron creados en 1987. En promedio asisten 13 niños y reciben atención diaria cinco días a la semana. En dicha atención está incluida la alimentación y los controles nutricionales.

La modalidad institucional se ofrece a través de *Centros de Desarrollo Infantil* (CDI), y está dirigida a niños entre dos y seis años de edad o hasta que ingresen a grado de transición. También puede ser brindada a través de centros facilitados por el empleador, para los hijos de los trabajadores (OCDE, 2016) o por entes administrativos sin ánimo de lucro, en donde los niños reciben atención nutricional y educativa. Así mismo, cuentan con personal especializado en pedagogía, salud, y nutrición. La asistencia no es obligatoria y la gran mayoría de los centros se encuentra en áreas urbanas (Sánchez y Garcés, 2020). Paralelamente a estos programas, en el sistema de educación formal se encuentra la educación preescolar.

Según fue establecido por la Ley 115 de 1994, esta comprende pre-jardín, jardín, y transición (grado obligatorio). Si se le compara con las tres modalidades de atención a la primera infancia descritas anteriormente, en la educación preescolar el componente educativo es mucho más importante. La finalidad de este ciclo, es la de preparar a los niños para la educación primaria (OCDE, 2016). En cuanto a la alimentación, esta depende de las escuelas y de los recursos locales, y generalmente son más limitados que los ofrecidos por las modalidades comunitarias e institucional (OCDE, 2016).

#### *4.2 Las falencias de la política pública de la educación inicial en Colombia*

Como lo afirmamos anteriormente, Colombia ha logrado avances importantes en la definición de una política pública de atención a la primera infancia, donde uno de sus componentes es la educación inicial. Sin embargo, existen falencias notorias en su concepción institucional,

su modelo de financiamiento, su cobertura y calidad, las cuales impiden en buena medida alcanzar los objetivos propuestos.

En cuanto al aspecto institucional, la existencia de diversas instituciones involucradas en la prestación del servicio de EIAIPI, puede incidir en una falta de claridad de las responsabilidades y de la esencia misma del servicio. En los términos de la OCDE, “la ausencia de un marco regulatorio que defina claramente las funciones de cada institución involucrada, genera imprecisión sobre la distribución de las respectivas responsabilidades (OCDE, 2016, p. 88)”. Así mismo, considera la organización, que pesar de que el MEN ha cumplido un rol estratégico en la formulación de los lineamientos de la política de atención a la primera infancia, su papel en la elaboración de normas y seguimiento de las modalidades comunitaria, familiar e institucional ejecutados por el ICB, es muy limitada (OCDE, 2016, p. 88).

A lo anterior se suma el hecho de que las entidades territoriales certificadas son responsables del diseño y la implementación general de las políticas de la EIAIPI en las áreas bajo su jurisdicción, mientras que los coordinadores regionales del ICBF gestionan la prestación de la mayoría de servicios de la EIAIPI, excepto de la educación preescolar en las escuelas. Esta última, es gestionada por medio de las secretarías municipales de educación (OCDE, 2016).

Así mismo, a nivel institucional, la gestión difiere ampliamente (OCDE, 2016, p. 89). El ICBF contrata la mayor parte de los servicios a través de entidades terceras, tales como organizaciones comunitarias o fundaciones. Estas entidades terceras junto con los administradores

de los centros de EIAIPI y las madres comunitarias, son responsables de gestionar la atención y la educación en cada institución y acompañar la transición de los niños de cinco años de edad al sistema de educación formal (OCDE, 2016, p. 89). En cuanto a la prestación de la EIAIPI en las escuelas y colegios, que en la mayoría de los casos corresponde al grado de transición, es responsabilidad de las instituciones educativas.

De acuerdo con Berlinski (2015) “ El hecho de que ningún actor en particular sea el *dueño* de la primera infancia, podría ser una de las razones por la cuales existe un bajo nivel de gastos en el sector”(…)”Una estructura de gobernanza consolidada debería definir con claridad los roles, la planificación, los estándares de calidad y otros elementos clave, asegurarse de que todos asuman sus responsabilidades y enfatizar la supervisión y las evaluaciones rigurosas” (Bachelet y Funaro, 2015).

Un segundo aspecto problemático de la política pública de la primera infancia en Colombia es el que tiene que ver con la financiación. En América Latina, a pesar de existir un aumento del gasto en la atención prestada a los niños en sus primeros años de vida, esta inversión no resulta ser lo suficientemente representativa. Tal como lo indican Berlinski y Schady “el gasto per cápita de los gobiernos es tres veces superior en niños entre seis y once años que entre los que tienen entre cero y cinco años. (...), las inversiones en la primera infancia tienden a estar concentradas de manera desproporcionada en infraestructura física, por ejemplo, en las instalaciones de los jardines de cuidado infantil, se invierte menos en la capacitación y en el capital humano de los que las atienden” (2015).



En la misma lógica, según la OCDE, a pesar de que Colombia ha dado prioridad a la educación inicial y a la atención integral de la primera infancia, “la financiación en general para servicios de primera infancia y la cuota de inversión por niño es inferior a la de la mayoría de los países de la OCDE” (...) “ En 2011, Colombia gastó el 0,5% del PIB en la educación preescolar, ligeramente inferior al de México y al promedio de la OCDE (0,6%) y muy inferior al de Chile (0,8%) (OCDE, 2014). La cantidad de recursos destinados a cada niño colombiano en educación preescolar (USD 3.491) es muy baja, en comparación con el promedio de la OCDE (USD 7.428) y de Chile (USD 5.083), (OCDE, 2014).

En todos los niveles educativos, Colombia gasta cuatro veces más en educación superior que en educación preescolar. (OCDE, 2016, p. 89).

Por otro lado, más de la mitad del gasto del EIAIPI en Colombia proviene de fuentes privadas (54%) en comparación con el promedio del 19% de la OCDE. Cerca del 22% de los niños colombianos asisten a instituciones privadas de la EIAIPI, que atienden niños principalmente de 3 a 5 años de edad, lo cual corresponde al doble del promedio de la OCDE, que es del 11% (OCDE, 2016). Según la organización, “al igual que en otros niveles educativos, la oferta privada es casi exclusiva para los hijos de familias de ingresos altos.

A diferencia de algunos países de la OCDE, el gobierno no ofrece subsidios a los padres de familia para pagar los servicios privados de EIAIPI. (...). La mayor parte de la inversión pública en la EIAIPI está destinada a la infraestructura y a los salarios de los empleados; se cuenta con muy pocos recursos para mejorar la calidad

en aspectos como desarrollo del personal y materiales didácticos” (OCDE 2016, p. 90).

Según el informe del Banco Mundial (2013), la financiación para la prestación de los servicios por parte del MEN y del ICBF se obtiene y es asignada de forma diferente. Desde 2011, la mayor parte de la financiación para servicios EIAIPI en otros que el de preescolar, es canalizada a través del ICBF como principal agencia responsable de prestación. Gran parte de los fondos gestionados por el ICBF provienen del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE).<sup>22</sup>

Por su parte, la financiación de la educación preescolar, incluido el grado de transición, es realizada a través del presupuesto nacional y del Sistema General de Participaciones (SGP) (OCDE, 2016). La Ley 1176 de 2007 sobre el SGP, asignó a los municipios los recursos del crecimiento económico para financiar los programas para la primera infancia “definidas como prioritarias por el Consejo Nacional de Política Social en desarrollo del artículo 206 de la Ley 1098 de 2006, siempre y cuando, dichas acciones no generen gastos recurrentes.

Lo anterior, teniendo en cuenta las prioridades que cada entidad territorial determine en sus planes de desarrollo. De acuerdo con los recursos certificados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para atención integral a la primera infancia (ver figura 5), el Conpes Social, realizará con base en la población de 0 a 6 años ponderada

---

22 Creado a partir del 1 de enero de 2013, el CREE es un tributo de destinación específica para la financiación de programas de inversión social, en beneficio de la población más necesitada, que es usaría del SENA y del ICBF. La tarifa de este impuesto equivale al 9%. En: <https://www.dian.gov.co/impuestos/sociedades/Cree/QueDebeSaber/Abc/Paginas/default.aspx>.

por el *índice de necesidades básicas insatisfechas*, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE, la distribución de recursos entre municipios, distritos y áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés y definirá las actividades financiables con ellos, atendiendo la priorización definida por el Consejo Nacional de Política Social (artículo 14).

Este modelo de financiación ha sido objeto de importantes críticas, pues como lo sostiene Cortés Ospina “[...] estos recursos no son permanentes y dependen directamente de los crecimientos enunciados, lo cual ocasiona que las inversiones financiadas no se puedan sostener en el tiempo y, por lo tanto, no generen impactos significativos en la población objeto” (2017, p. 8).

Un tercer aspecto a analizar es el de la cobertura y la calidad. Uno de los propósitos a largo plazo es que todos los niños menores de seis años tengan acceso a la EIAIPI. En la actualidad, de acuerdo con las proyecciones poblacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, 2018, la población de 0 a 5 años a nivel nacional en los últimos años, ha tenido un comportamiento estable entre 5,1 y 5,4 millones de niños y niñas, lo que equivale al 11% de la población total.

Sin embargo, esta serie se vio ajustada de manera importante con el Censo de Población y Vivienda realizado en 2018, en la que la diferencia entre los dos censos es de 647.285.

Estos datos tienen una gran importancia, al momento de analizar el impacto de la política pública de educación inicial, pues como lo mencionamos al inicio de este documento, la inversión en programas de educación en la primera infancia tiene efectos muy positivos en la

supresión de los círculos de pobreza intergeneracional. Así mismo, se sabe que el nivel de estudios de la madre determina la permanencia de lo hijos en el sistema escolar, eso quiere decir que los servicios de educación inicial deberán tener una mayor atención para los menores de madres con falta o ausencia de estudios.

Aunque la política de los últimos gobiernos ha sido dar prioridad a la ampliación de la cobertura de los servicios de EIAIPI para las familias en situación de mayor vulnerabilidad, todavía son muchos los niños que no tienen acceso a estos servicios. Quienes en su mayoría quedan por fuera de los programas de primera infancia son los menores que habitan en las zonas rurales del país. De acuerdo con Bernal (2014), los programas de EIAIPI, solo llegan a dos de cada cinco niños desfavorecidos en el territorio nacional.

En cuanto a la calidad de los servicios de EIAIPI, se ha podido demostrar que en Colombia estos cumplen un rol positivo en el aprendizaje de los menores en el transcurso de sus vidas. Así, los niños que asistieron al menos durante un año a los servicios de EIAIPI tuvieron mejores resultados en los tres dominios de las pruebas PISA (comprensión lectora y escritora, matemáticas y ciencia), que aquellos que no lo pudieron hacer (OCDE, 2016). De acuerdo con la OCDE, esta correlación es menos sólida que en la mayoría de los países que hacen parte de la organización.

Esto haría pensar que los estándares de calidad pueden ser bajos en la mayoría de las entidades que prestan los servicios de EIAIPI. Igualmente, si se comparan los beneficios de la atención a la primera infancia en Colombia con respecto a otros países de América Latina, estos son más bajos.

El análisis de las páginas precedentes, nos lleva a concluir que, si bien los avances en la atención a la población menor de seis años son notables, existen igualmente dificultades relevantes del modelo de política pública en el país. En ese sentido, es necesario pensar en medidas tendientes a robustecer el sistema de EIAIPI, para lo cual será fundamental pensar en una sola modalidad de EIAIPI que garanticen la misma calidad de atención y de educación para todas las niñas y niños.

## Referencias Bibliográficas

Bachelet, P., Funaro, R. (2015). *Mejorar calidad de educación en primera infancia clave para reducir pobreza en América latina y el Caribe: BID*, Banco Interamericano de Desarrollo, comunicado de prensa, octubre 27 de 2015. Obtenido de: <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2015-10-27/desarrollo-infantil-temprano-en-america-latina,11291.html>

Banco Mundial. (2013). *Colombia: Early Childhood Development: SABER Country Report 2013*. Obtenido de: [http://wbfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting\\_doc/CountryReports/ECD/SABER\\_ECD\\_Colombia\\_CR\\_Final\\_2013.pdf](http://wbfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/CountryReports/ECD/SABER_ECD_Colombia_CR_Final_2013.pdf)

Berlinski, S y Schady Norbert, Editores. *Los primeros años, el bienestar y el papel de las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo BID, Washington, 2015.

Bernal, R., Camacho, A. (2012). *La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia*. CEDE Universidad de los Andes. Serie Documentos Cede, 2012-33 ISSN 1657-7191. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Bernal, R. (2014). *Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia*. Cuadernos Fedesarrollo, No. 51, Fedesarrollo, Bogotá. Obtenido de: [www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2014/04/debate\\_pres\\_2014\\_cuad51.pdf](http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2014/04/debate_pres_2014_cuad51.pdf)

Irwin L., Siddiqi, A., Hertzman, C. (2007), *Le développement de la petite enfance: une puissant égalisateur. Rapport final*. Comisión de determinants sociaux de la santé de l'Organisation mondiale de la Santé. Ministerio de Educación Nacional. (2015). OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (1994). *Ley 115 de 1994*. Bogotá: Diario Oficial No. 41.214.

OCDE, Ministerio de Educación Nacional. (2016). *Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia*. París.

Pinto Rodríguez, M. (2018). *La educación inicial en Bogotá-Colombia y su fundamentación en la psicología: la experiencia de un jardín infantil*. Manizales: Universidad de Manizales-CNDE.

PNUD. (2015) *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. Obtenido de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Sánchez, J., y Garcés, M. (2020). *La educación inicial: Una necesidad en la educación formal colombiana*. Equipo Congreso Visible. Obtenido de <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/la-educacion-inicial-una-necesidad-en-la-educacion-formal-colombiana/10628/>

## 5. El internet como un aspecto prestacional del derecho a la educación



*Juan Manuel Ramírez Montes* <sup>23</sup>

*“Dime y lo olvido, enséñame y lo recuerdo, involúcrame y lo aprendo”*

*Benjamín Franklin*

Investigadores del fenómeno de internet han empezado a utilizar el nombre de “cuarta revolución industrial” para calificar la transición hacia los nuevos sistemas que están contruidos sobre la infraestructura digital, especialmente, hacia la inteligencia artificial y la robótica, advirtiendo que uno de los retos del siglo XXI, será la automatización e informatización generalizados que podrían significar la pérdida masiva de puestos de trabajo en los países más industrializados (Sacristán, 2018, p. 38).

De igual forma la OCDE (2020), advierte que la digitalización ha transformado el mundo laboral y a las sociedades, al tiempo que aporta muchas oportunidades de aprendizaje y desarrollo de las competencias. En este contexto se evidencia un reto y una oportunidad, el reto es que los países latinoamericanos se sitúan por detrás de las economías de la OCDE respecto de las competencias de sus poblaciones; la oportunidad consiste en que con el uso de las tecnologías digitales esta situación se puede revertir.

Propone además que, desde la educación inicial hasta la educación superior y los programas de formación para adultos, las nuevas tecnologías abran las puertas a innumerables actividades de aprendizaje que se encuentran disponibles en cualquier momento, en cualquier lugar y para cualquier persona.

---

<sup>23</sup> Abogado Universidad Nacional de Colombia, Magister en Derecho Internacional Humanitario.

Por otra parte, es tiempo de reconocer que el mundo actual tiene una consciencia global, fruto de un proceso de formación que se puede rastrear en diferentes coyunturas históricas en forma de olas de globalización (Fazio, 2013, p. 55–56). La mayoría de los analistas del fenómeno de la globalización coinciden en afirmar que este proceso inició en la segunda mitad de siglo XIX. A partir de ese momento y hasta la fecha, ha pasado por coyunturas contradictorias de avance y retroceso, que se pueden clasificar en cuatro “olas”, así:

- Primera ola (1870-1914)

Según Fazio (2013, p 56) en este período se dio una transformación cualitativa del mundo debido a la intensificación de las diferencias económicas, el surgimiento de crisis simultaneas en la organización del poder en distintas zonas del planeta, el nacimiento de ideologías políticas con proyección global, el afianzamiento del sistema interestatal internacional y la explosión de la Revolución Industrial. El sello característico lo impuso la Revolución Industrial porque generó un flujo laboral equivalente al 10% de la población del mundo (Banco Mundial, 2002, p2).

- Primera contra ola (1914-1945)

El Banco Mundial (2002, p 5) la califica como el retroceso al nacionalismo, según esta institución *“el siglo XX comenzó con un sistema monetario internacional altamente eficiente, que fue destruido por la primera guerra mundial, y su maltrecho renacimiento en el periodo entre guerras trajo consigo la gran depresión, a su turno, los gobiernos respondieron a la depresión con el*

*proteccionismo generando que el comercio internacional retrocediera al nivel que se encontraba en 1870”.*

- *Segunda ola (1945 – 1980)*

Según Sassen (2010, p. 202- 209), finalizada la Segunda Guerra Mundial se adquirió una conciencia acerca de la necesidad de multiplicar los dispositivos integrativos a lo largo y ancho del mundo para evitar futuros conflictos. En este contexto, surgieron la Organización de Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales.

- *Tercera ola (1980–2016)*

Inició con el ascenso al poder de Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos, continuó con la crisis de la deuda externa que afrontaban los países del sur y la ampliación del campo de acción del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (Mora, 2009, p, 42) y llegó a su culmen con la revolución tecnológica y la aparición de la internet. Asimismo, su sello característico ha sido la contradicción porque la interdependencia e interacción globales se intensifican y al mismo tiempo surgen nuevas identidades regionales, nacionales y locales construidas alrededor de una relevancia de los derechos a las raíces (De Sousa, 1998, p 55).

- *Segunda contra ola (2016–2020)*

La elección de Donald Trump y la votación del BREXIT marcaron el inicio de una reacción antiglobalizante, paradójicamente por parte de los mismos países que impulsaron la tercera ola. Así mismo la guerra económica que protagonizó Trump con China, sus fuertes presiones

sobre Huawei y TikTok, el desconocimiento del cambio climático o el movimiento de protesta de Greta Thunberg frente a la crisis climática, contribuyeron a profundizar esa sensación (BBC, 2019).

Finalmente, la aparición de la pandemia del COVID 19 puso en jaque a toda la humanidad, con el cierre de fronteras y una crisis en la economía mundial que se pretende enfrentar a través de medidas proteccionistas mientras se da una carrera titánica por la creación de la vacuna, son los hechos que permiten calificar este período como una reacción antiglobalizante.

Como se puede observar, vivir en un mundo globalizado significa la asunción de problemas comunes como la propagación de enfermedades globales, el uso de recursos no renovables, la administración de residuos nucleares, la proliferación de armas de destrucción masiva y el cambio climático, que no son fáciles de categorizar en los tradicionales términos políticos de nacional e internacional.

Es así como, en un mundo globalizado y digitalizado, donde cada día estamos más interconectados y comunicados, se ha generado un nuevo espacio de interacción digital que ha transformado la forma de relacionarse, de aprender, trabajar y estudiar. Este mundo, al que puede llamarse “digital” esta mediado por el acceso a dispositivos tecnológicos y a una conexión de internet.

Lo anterior, significa que para bien o para mal el internet debe seguir vinculado al proceso educativo y, en consecuencia, se debe abocar como una tarea urgente por un acceso generalizado y universal, que lleve la red a las personas más vulnerables.

Ahora bien, según la ONU, la educación es un derecho de todas las mujeres y los hombres ya que proporciona las capacidades y conocimientos críticos necesarios para convertirse en ciudadanos empoderados, capaces de adaptarse al cambio y contribuir a la sociedad. En el mismo sentido, la UNESCO le asigna un carácter de derecho habilitante, al considerarla como un instrumento poderoso que permite a los niños y adultos que se encuentran social y económicamente marginados, salir de la pobreza y participar plenamente en la vida de la comunidad. Para ello, deben existir la igualdad de oportunidades y el acceso universal.

En este contexto y ante las condiciones de una sociedad profundamente desigual, el COVID 19 llegó para develar que la virtualidad es transversal a nuestra realidad y que la conectividad es una necesidad básica. No obstante, existe una brecha digital que en términos de educación divide a las personas en adelantadas y rezagadas tecnológicas, generando un nuevo factor de exclusión social. Para superar esta problemática, es importante considerar el acceso a internet como parte integral del derecho a la educación; específicamente, como un factor prestacional que se debe garantizar en el marco de las cuatro dimensiones o factores prestacionales del derecho a la educación.

Este reconocimiento permitirá a los estudiantes y profesores la adquisición de las habilidades que requiere el siglo XXI, su adaptación a los desafíos propios del mundo actual, globalizado y digital, y una mejor preparación para una sociedad de la información profundamente cambiante. Un ejemplo de lo anterior, ha sido el reto de la educación virtual que trajo consigo el año 2020, que conllevó para los docentes la obligación de tener que pasar, de un momento

a otro, de dictar clase en un salón convencional a hacerlo en una plataforma virtual, situación que ha requerido de un enorme esfuerzo para garantizar el derecho a la educación de los pocos estudiantes que tienen acceso a internet.

En todo caso, esto evidenció la existencia de una brecha digital y una falta de apropiación en el uso de las tecnologías de la información. Por tal razón es pertinente llevar a cabo una reflexión sobre la urgente necesidad de afrontar una transformación pedagógica en estos escenarios, máxime en un mundo digital con una sociedad de la información que demanda una verdadera política de formación docente en el uso de estas tecnologías, así como un cuestionamiento sobre el rol de la escuela y del profesor en el siglo XXI.

### *5.1 El reconocimiento de internet como un aspecto prestacional del derecho a la educación, una estrategia para disminuir la brecha digital*

Frente a la pregunta ¿puede considerarse el internet como un derecho humano? vale la pena mencionar que el 20 de junio de 2012, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en su 20º período de sesiones, reconoció la naturaleza mundial y abierta de internet como fuerza impulsora de la aceleración de los progresos hacia el desarrollo en sus distintas formas. En el mismo sentido, afirmó que los derechos humanos también deben estar protegidos en internet, debido a que el ejercicio de los mismos es una cuestión que reviste cada vez mayor importancia, como consecuencia del rápido ritmo de desarrollo tecnológico que permite a las personas de todo el mundo utilizar las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

Finalmente, exhortó a los Estados a promover y facilitar el acceso a internet y la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información y comunicación en todos los países.

No obstante, el reconocimiento de internet como un derecho humano autónomo, plantea un futuro incierto en el horizonte, ya que los Estados nacionales se encuentran en dificultades por implementar los derechos que ya tienen reconocidos en sus constituciones y han sido renuentes a la aceptación de nuevos derechos, que les implique una matemática presupuestal donde cada día las necesidades son mayores y los recursos más escasos.

En el caso de Colombia, el internet es reconocido como un servicio público al que se puede acceder en función de los recursos que tengan las personas para contratarlo. Para el año 2019, con ocasión de la celebración de la llegada de internet a Colombia, el Centro Nacional de Consultoría realizó una encuesta en la que la opinión del 96% de los colombianos coincidía en afirmar que el internet debe ser un derecho fundamental<sup>24</sup>.

Sin embargo, las iniciativas que se han presentado en el Congreso de la República que pretenden un mayor reconocimiento del internet como un servicio esencial o como un derecho fundamental, han sido archivadas.

No obstante, lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia T – 030 de 2020 afirmó que el acceso a internet forma parte de la faceta prestacional del derecho a la educación. En palabras de la Corte:

<sup>24</sup> Los resultados del estudio ‘Percepciones y opiniones acerca de Internet en Colombia’ se basaron en una encuesta en línea (no a través de encuestadores) realizada a 1.040 personas entre 18 y 60 años. Para mayor información se puede consultar: <https://www.centronacionaldeconsultoria.com/post/los-colombianos-consideran-internet-como-un-derecho-fundamental>

*“El servicio de internet es una de tantas herramientas con que cuentan las personas dedicadas a la docencia para asegurar el goce efectivo del derecho fundamental a la educación. Las instituciones educativas no pueden dejar de preparar a los niños y a las niñas a ser parte de una sociedad estructurada en tecnologías de la información, hace parte de su desarrollo armónico e integral. Cómo se haga y por qué medio, es una cuestión que compete a las autoridades encargadas en democracia para tomar tales decisiones.”*

En este sentido, se considera que uno de los cambios más significativos del 2020 es la concepción de una relación estrecha entre el internet y la educación, entendimiento que deberá marcar el derrotero para los próximos años para aprovechar las oportunidades de brindar una mayor y mejor garantía del derecho a la educación.

- Experiencias significativas de la apropiación tecnológica

Según la OCDE (2020, p. 9), se debe adoptar un enfoque integral a la educación inicial para garantizar que los usos innovadores de las nuevas tecnologías sean un verdadero apoyo para las prácticas de enseñanza y aprendizaje. En este sentido, recomiendan la implementación de la ludificación, las clases inversas y el aprendizaje combinado como prácticas innovadoras que tienen un gran potencial para mejorar el aprendizaje.

Según CEPAL-UNESCO (2020, p.14), uno de los aspectos más urgentes para enfrentar la pandemia es el de la necesidad de abordar una estrategia educativa en línea más inclusiva, lo que envuelve: aumentar conectividad,



infraestructura y habilidades digitales de maestros y profesores; adecuar los contenidos educativos al ámbito digital; poner énfasis en soluciones para contextos de baja conectividad y entregar dispositivos.

En todo caso, mientras se avanza en este proceso, se considera pertinente enunciar algunas experiencias significativas sobre los beneficios de la apropiación tecnológica del internet por parte de la educación.

a) De la alfabetización digital al pensamiento computacional

La problemática de la brecha digital no se soluciona únicamente con el acceso a internet y a un dispositivo, bien sea computador de escritorio, computador portátil o tablet. El esfuerzo colectivo que implica garantizar la conectividad es tan solo el primer paso. Para poder vincular de forma adecuada el internet al proceso educativo se torna necesario realizar un proceso de alfabetización digital, en la misma medida que se realizó la alfabetización textual.

Pero bajo el entendido que, con ocasión de la cantidad de información y la velocidad de los cambios, requieren de un proceso de aprendizaje y reaprendizaje permanente. Esto significa que la educación no queda limitada al período obligatorio del servicio educativo, sino que se extiende durante toda la vida. Además, en el futuro exigirá la incorporación de competencias digitales que deben ser atendidas (Román, 2018, p. 361).

La finalidad de la alfabetización digital consiste en el desarrollo del pensamiento computacional, entendido como un proceso de pensamiento implicado en la formulación de problemas y de sus soluciones, de tal modo que estos puedan ser representados de una manera

algorítmica que pueda ser abordada efectivamente por un agente – procesador de información. En últimas busca satisfacer la necesidad de personas que se sientan a pensar cómo resolver los problemas de la humanidad.

b) YouTube, una plataforma que puede estar al servicio de la educación

La plataforma *YouTube* permite a miles de usuarios en el mundo crear canales con contenidos propios y debido a la facilidad con la que cualquier persona puede crear un video, goza de gran popularidad entre los usuarios de internet (tiene cerca de 2000 millones de usuarios mensuales en todo el mundo). La única red social más popular, si tenemos en cuenta el número de usuarios activos mensualmente es Facebook.

Es tanto su impacto en el mundo digital que ha generado un nuevo oficio denominado “*youtuber*”, que es aquel usuario de la plataforma que crea y comparte videos (siendo sus propio guionista, actor y director), con el objetivo de causar interés en la comunidad de seguidores de la que dispone con la finalidad de que esta vaya en aumento, para educación son referentes los *edutubers* y los *booktubers*.

c) Gamificación

Es una nueva tendencia pedagógica que surgió bajo el impulso de las nuevas tecnologías y que ha incorporado exitosamente el videojuego y su exigencia de habilidades, para lograr aprendizajes procedimentales en la resolución de problemas ante escenarios desconocidos. Es una propuesta lúdica que reta a los jóvenes para alcanzar determinados objetivos de aprendizaje (Gullo, 2019, p. 162).

#### d) Plataformas educativas y educación virtual

Dentro de los múltiples recursos educativos con los que cuenta internet para permitir que la alfabetización digital sea un proceso continuado y permanente, encontramos una multiplicidad de plataformas con diversos alcances e intereses que permiten a la distancia de un clic realizar cursos en las mejores universidades del mundo y obtener certificados de saber hacer que han ganado relevancia en el sector industrial; de tal forma, que en muchos casos son más relevantes que el hecho de tener un título profesional. Estas plataformas están transformando la dinámica educativa, ya que permiten estudiar cuando y donde la persona lo considere más adecuado, en un proceso de formación personalizado. Algunos ejemplos de estas plataformas son: Coursera, Edx o Google Actívate.

Como se puede observar, estas iniciativas apuntan a que en un futuro cercano no sea necesario estudiar en una institución formal para obtener las habilidades que la sociedad demanda.

### *Conclusión*

---

Uno de los aspectos más relevantes que ha tenido esta crisis en nuestra sociedad es asumir que la conectividad a internet es una necesidad básica, y que su reconocimiento como derecho autónomo es una cuestión de tiempo. Mientras eso ocurre, se propone acudir a la fuerte relación que tiene el internet con la educación, especialmente con los núcleos de accesibilidad, asequibilidad y adaptabilidad, para exigir una plena garantía del derecho a la educación en el siglo XXI.

Reconocer las ventajas que internet significa para el ámbito educativo, lograr una apropiación tecnológica adecuada en la escuela y por fuera de ella, permitirá aprovechar las oportunidades que la cuarta revolución trae consigo. Seguir ignorando la realidad del mundo digital y la sociedad del conocimiento, aumentará las brechas y vulnerabilidades para un futuro complejo e incierto.

## Referencias Bibliográficas

Banco Mundial. (2002). *Globalización, crecimiento y pobreza construyendo una economía mundial incluyente*. Washington: Editorial Alfa Omega.

BBCNEWS.(2019). *Greta Thunberg y las huelgas escolares contra el cambio climático: “mi asperger me ayuda a no creer en mentiras”*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias48025062#:~:text=La%20adolescente%20sueca%20Greta%20Thunberg,sede%20del%20Parlamento%20en%20Estocolmo>

CEPAL – UNESCO. (2020). *La educación en tiempos de la pandemia COVID – 19*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45904-la-educacion-tiempos-la-pandemia-covid-19>

Colombia. 2020. Corte Constitucional, sentencia T- 030. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-030-20.htm>

De Sousa, B. (1998). *La globalización del derecho los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia y el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos – ILSA.

Fazio, H. (2013). *El mundo global. Una historia*. Bogotá: Editorial Uniandes.

Gullo, J. (2019). *Tecnología y Educación, experiencias y miradas para la implementación de las nuevas tecnologías en el aula*. Ituazingó: Editorial Maipue.

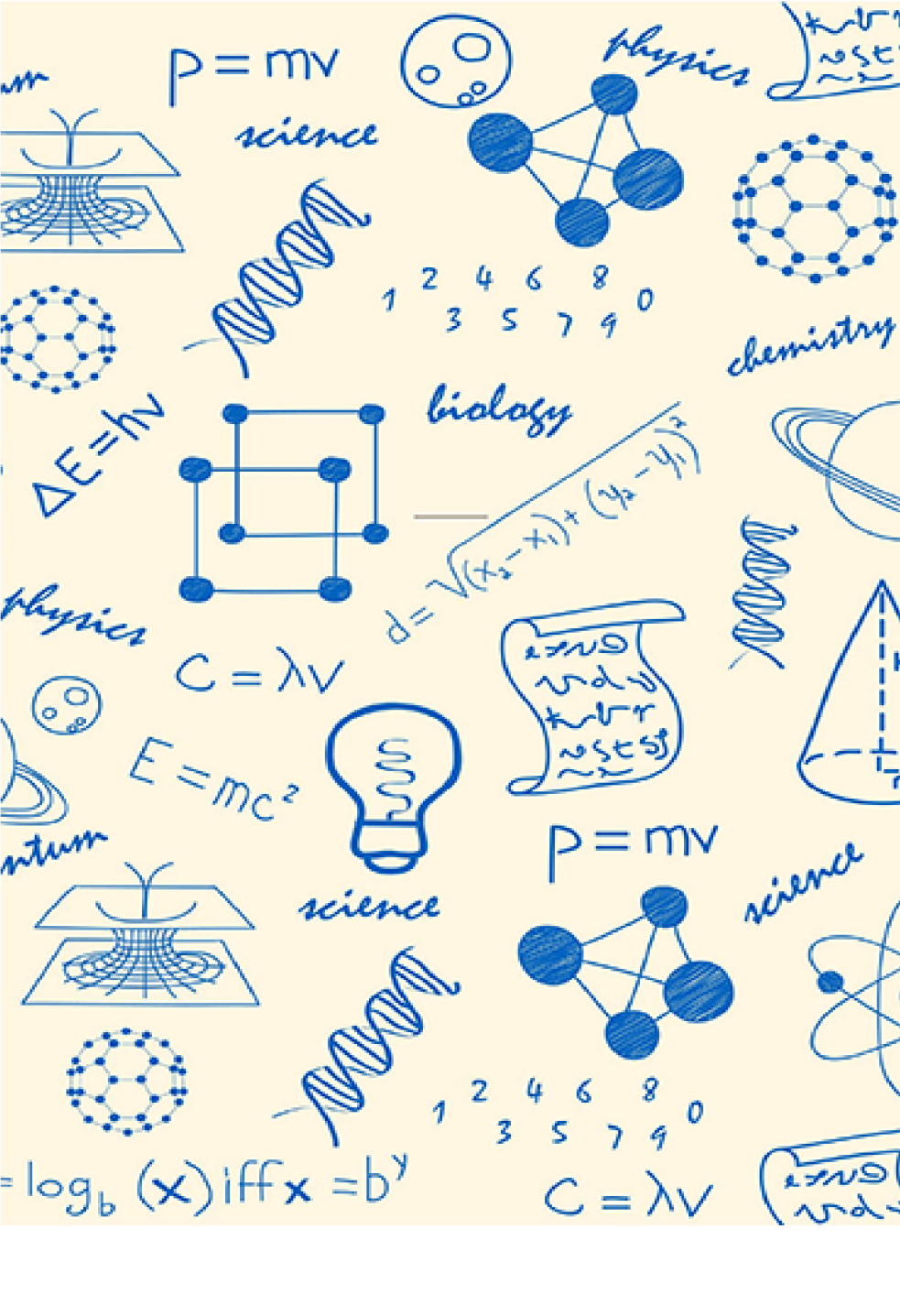
OCDE. (2020). *Aprovechar al máximo la tecnología para el aprendizaje y la formación en América Latina*. Disponible en: [https://www.oecd.org/skills/centre-for-skills/Aprovechar\\_al\\_máximo\\_la\\_tecnolog%C3%ADa\\_para\\_el\\_aprendizaje\\_y\\_la\\_formación\\_en\\_América\\_Latina.pdf](https://www.oecd.org/skills/centre-for-skills/Aprovechar_al_máximo_la_tecnolog%C3%ADa_para_el_aprendizaje_y_la_formación_en_América_Latina.pdf)

Román, M. (2018). *Más allá de las pantallas*. En Sacristán, A. (Ed.), *Sociedad Digital, Tecnología y Educación* (pp.360–451). Madrid: Editorial Universidad Nacional de Educación a Distancia de Madrid.

Sacristán, A. (2018). *Base material de internet*. En Sacristán, A. (Ed.), *Sociedad Digital, Tecnología y Educación* (pp.95–130). Madrid: Editorial Universidad Nacional de Educación a Distancia de Madrid.

Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Editorial Katz





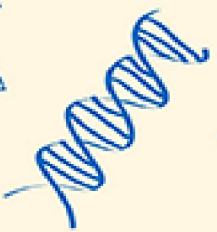
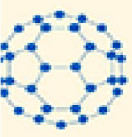
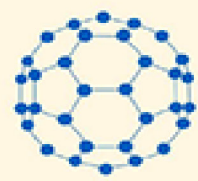
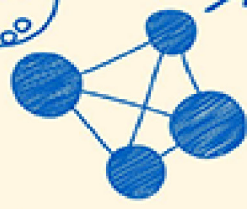
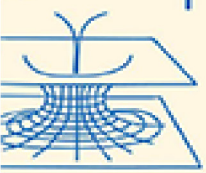
$$p = mv$$

science



physics

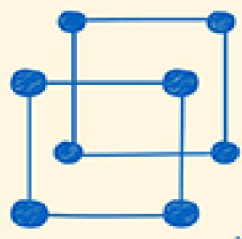
math



1 2 3 4 5 6 7 8 9 0

chemistry

$$\Delta E = h\nu$$



biology

$$d = \sqrt{(x_2 - x_1)^2 + (y_2 - y_1)^2}$$



physics

$$c = \lambda\nu$$



$$E = mc^2$$

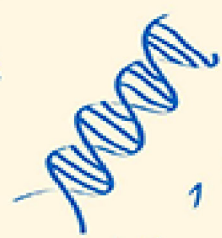
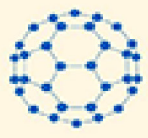
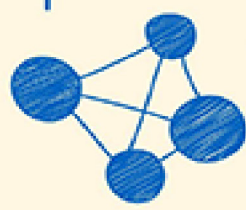
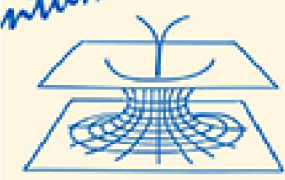


$$p = mv$$

ntum

science

science



1 2 3 4 5 6 7 8 9 0

$$c = \lambda\nu$$



$$= \log_b(x) \text{ iff } x = b^y$$