

379.26  
C25P  
Ej. 1

12  
C

Instituto para la Investigación Educativa  
y el Desarrollo Pedagógico - IDEP



\*000428\*

Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad  
Instituto de Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico

24/01/08  
000148

## **Políticas educativas y derecho a la educación: análisis de experiencias nacionales e internacionales**

Luis Eduardo Pérez Murcia  
Rodrigo Uprimny Yepes  
Cesar Rodríguez Garavito  
Mauricio García  
Camilo Ernesto Castillo Sánchez  
Nathalia Carolina Sandoval Rojas  
Clara Márquez Vásquez

Inventario IDEP  
370

## Políticas educativas y derecho a la educación: análisis de experiencias nacionales e internacionales

Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad  
Instituto de Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico

### Dirección de la investigación

Luis Eduardo Pérez Murcia. Investigador Centro Derecho, Justicia y Sociedad  
Rodrigo Uprimny Yepes. Director Centro Derecho, Justicia y Sociedad

### Investigadores:

Luis Eduardo Pérez Murcia  
Rodrigo Uprimny Yepes  
Cesar Rodríguez  
Mauricio García

### Asistentes de investigación:

Camilo Ernesto Castillo Sánchez  
Nathalia Carolina Sandoval Rojas  
Clara Márquez Vásquez

## Índice

	Pág.
Presentación	4
Políticas públicas y derechos humanos: el ejercicio de fortalecer un vínculo natural. Luis Eduardo Pérez Murcia	8
Bogotá: el reto de transitar entre una política educativa con enfoque de derechos humanos y la materialización del derecho a la educación Luis Eduardo Pérez Murcia	18
Medellín: ciudad educadora y en progreso Clara Márquez Vásquez y Mauricio García	71
Cartagena: pasos lentos hacia el goce efectivo del derecho a la educación Camilo Ernesto Castillo Sánchez	95
Buenos Aires: reconstrucción y consolidación de políticas educativas después de la crisis Rodrigo Uprimny Yepes y Nathalia Carolina Sandoval Rojas	116
Sao Paulo: cerrando las brechas para que el derecho a la educación sea sustantivo y eje de la igualdad Camilo Ernesto Castillo Sánchez y Cesar Rodríguez Garavito	148
Chile: entre el mercantilismo educativo y el derecho a la educación Luis Eduardo Pérez Murcia	166
Conclusiones	202

## Presentación

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

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

Como resultado del Foro Mundial se establecieron seis objetivos que los Estados y en general, la sociedad como una gran comunidad educativa, deben alcanzar a más tardar en 2015: 1) extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños y las niñas más vulnerables y desfavorecidas; 2) velar porque antes del año 2015 todos los niños y las niñas y, sobre todo, los que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen; 3) velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos alfabetizados se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa; 4) aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente; 5) suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a los jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento; y 6) mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros

más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales<sup>1</sup>.

De forma paralela con estos desarrollos internacionales en la identificación de las problemáticas educativas y la definición de estrategias para resolverlas, a nivel regional se realizaron importantes avances en esta dirección. Especial referencia merecen las investigaciones realizadas por la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe -PREAL, en las que se han analizado las deficiencias de los sistemas educativos de la región. Entre las principales recomendaciones derivadas de las investigaciones de PREAL se pueden citar las siguientes: 1) la necesidad de establecer estándares para el sistema educativo y desarrollar mecanismos para monitorear y vigilar de manera permanente su cumplimiento; 2) fortalecer los procesos de descentralización de las políticas educativas asegurando que las escuelas y las comunidades dispongan de los recursos para realizar una mayor gestión educativa y para realizar un permanente control social de la misma; 3) impulsar estrategias orientadas al fortalecimiento de la profesión docente en tanto reconocimiento de su labor, la garantía de una remuneración justa y el acceso a programas de formación y capacitación, a fin de fortalecer los vínculos entre la comunidad y los docentes y motivar la responsabilidad de éstos últimos con los primeros; y 4) disponer de mayores recursos públicos para asegurar las inversiones que demanda el sistema educativo.

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

El informe, el cual centró su análisis en los problemas asociados a la falta de universalización de la educación básica, las altas tasas de deserción escolar con ocasión de la falta de políticas que promuevan la permanencia en el sistema educativo, en especial para la población más pobre en las que los niños, niñas y jóvenes tienen que abandonar la escuela para insertarse de manera precaria en el mercado laboral, la baja calidad de la educación, a la par de las grandes brechas existentes entre la educación que se imparte en los colegios privados de primer nivel y los colegios públicos y privados de sectores pobres, arrojó conclusiones desalentadoras sobre la educación en el país; entre ellas, cabe mencionar las siguientes: el 8% de la población colombiana (3,5 millones de personas) es analfabeta, y en la zona rural 18 de cada 100 personas no han recibido ningún tipo de educación. Sólo el 33% de los niños y las niñas que entran a básica primaria logran graduarse como bachilleres, gastando, en promedio, doce o trece años para cursar once

---

<sup>1</sup> United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO. EFA Global Monitoring Report 2002. *Education for All, Is the world on track?* Paris, Francia. 2002. p. 6.

grados. Los niños y jóvenes de las familias más pobres y de las zonas rurales tienen menos posibilidades de acceder a la escuela y de concluir exitosamente sus estudios”<sup>2</sup>.

A nivel nacional diferentes instancias han desarrollado una serie de investigaciones que a partir del diagnóstico de las problemáticas educativas, tanto en lo pedagógico como en la prestación misma de los servicios educativos, han propiciado un espacio permanente para el debate de políticas públicas educativas. Entre otros, cabe destacar los trabajos adelantados por el Grupo de Desarrollo Humano del Departamento Nacional de Planeación, las investigaciones realizadas por la Universidad Pedagógica y el Proyecto Educación Compromiso de Todos, del que participa la Casa Editorial el Tiempo, la Fundación Antonio Restrepo Barco, la Fundación Corona, Corpoeducación, UNICEF y Corporación Región, quienes han venido desarrollando análisis sobre las políticas educativas y publicado investigaciones en la materia.

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

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

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

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

---

<sup>2</sup> Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Fundación Corona y Corpoeducación. *Entre el avance y el retroceso. Informe de progreso educativo en Colombia. 2003.* Bogotá, Colombia. p. 6.

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

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

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

El estudio comprende siete ensayos: el primero expone el marco conceptual a partir del cual se realiza el análisis de las políticas educativas de las tres experiencias nacionales y las tres internacionales estudiadas; los ensayos dos al siete se ocupan del análisis de las políticas educativas Bogotá, Cartagena, Medellín, Chile, Buenos Aires y Sao Paulo. El estudio cierra con una sección de conclusiones en la que se establecen las principales lecciones de las experiencias nacionales e internacionales para diseñar e implementar políticas educativas que impacten positivamente sobre la realización del derecho a la educación en Bogotá.

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

## **Políticas públicas y derechos humanos: el ejercicio de fortalecer un vínculo natural**

Luis Eduardo Pérez Murcia

### **Introducción**

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

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

Al mismo tiempo, en lugar de la relación garantía del derecho a la educación mayores posibilidades de realizar los demás derechos humanos y construcción de una sociedad más justa en la que las personas aprendan a reconocerse como sujetos de derechos y reconozcan en sus pares titulares de los mismos, las políticas educativas tienden a concentrarse en la relación a mayor nivel de acumulación de capital humano, mayor nivel de crecimiento económico. Al respecto el profesor Amartya Sen [1998; 71], premio Nóbel de Economía 1998, ha señalado que los teóricos del capital humano han olvidado que la única capacidad



que se debe fortalecer en los seres humanos no es la productiva. Los seres humanos tienen un sin límite de capacidades que requieren ser fortalecidas para que libremente puedan alcanzar lo que consideran valioso; la capacidad productiva es solamente una de estas capacidades y no necesariamente la más importante.

Por otra parte, la concepción de capital humano encarna principios que pueden derivar en múltiples formas de discriminación en la medida en que el concepto mismo de capital supone que las inversiones deben realizarse en los sujetos y grupos poblacionales que presenten la mayor tasa de retorno. Dicha situación podría llevar a la idea de que las inversiones en educación de ciertos grupos poblacionales, entre ellos las personas con discapacidad, son ineficientes desde el punto de vista económico dado que son las que, en principio, podrían derivar en una menor tasa de retorno<sup>3</sup>.

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

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

---

<sup>3</sup> Una reflexión en este sentido puede consultarse en Tomasevski, Katarina. *El asalto a la educación*. Intermón Oxfam. Colección libros de encuentro. Zed Books. Barcelona, España. 2004. p. 209.

Dejando claro que la comparación de las ciudades privilegia el enfoque del derecho a la educación sobre el enfoque del capital humano, a continuación se explican los referentes conceptuales de la investigación. En primer lugar se exponen los aspectos básicos del derecho a la educación y las obligaciones del Estado; y en segunda instancia se mencionan posibles interrelaciones que se pueden establecer entre los enfoques de derechos humanos y de desarrollo humano a fin de realizar una mirada más integral de las políticas públicas educativas.

## **1. Contenido del derecho a la educación y obligaciones del Estado**

El contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado, base para la comparación de las ciudades, se derivan de las normas del derecho internacional de los derechos humanos ratificadas por los diferentes Estados a los que pertenecen las ciudades bajo estudio. A fin de precisar el contenido del derecho a la educación, el marco normativo se interpreta con arreglo a las Observaciones Generales No. 11 y 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativas a la formulación de planes para la enseñanza primaria y la presentación de los elementos fundamentales del derecho a la educación, respectivamente. Además, son de especial consideración las observaciones de la profesora Katarina Tomasevski, Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación 1998-2004.

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

Paralelamente con estas tres dimensiones del derecho a la educación y con arreglo a lo dispuesto en la Observación General No.13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales antes referenciada, la profesora Tomasevski propuso un sistema de obligaciones que se conoce como el sistema de las 4-A: el derecho a la disponibilidad de educación que deriva en la obligación de asequibilidad, el derecho de acceso al sistema educativo que genera la obligación de accesibilidad, el derecho a una educación aceptable

con la correspondiente obligación de aceptabilidad, y el derecho de permanecer en el sistema educativo con su correspondiente obligación de adaptabilidad<sup>4</sup>.

Conforme establece la profesora Tomasevski la asequibilidad es la primera obligación del Estado en tanto de ella se deriva el deber de asegurar que exista una adecuada oferta educativa. Por esta última se entiende aquella que garantice la disponibilidad de establecimientos educativos al alcance de todos y todas, con especial énfasis en las zonas rurales; adecuadas condiciones de infraestructura escolar en lo que se refiere a las condiciones físicas, de seguridad ambiental y de disponibilidad de servicios públicos; la disponibilidad de docentes bien remunerados y con adecuada preparación ética y pedagógica para impartir la enseñanza; la disponibilidad de materiales de enseñanza, con especial atención en los apoyos especializados requeridos para impartir la educación a las personas con discapacidad; y una oferta de cupos educativos equivalente al nivel de demanda<sup>5</sup>.

En cuanto corresponde a la accesibilidad, ésta comprende tres dimensiones: la no discriminación, la accesibilidad material y la accesibilidad geográfica<sup>6</sup>. La no discriminación, en la medida en que representa uno de los principios primordiales de los derechos humanos aplicable en toda situación y en todo contexto, es una obligación de carácter inmediato, por lo que los Estados no pueden presentar ninguna excusa para su plena aplicación. En el contexto de la educación la no discriminación deriva en el deber del Estado de asegurar que la educación sea accesible a todos y todas sin discriminación alguna y en la obligación especial de asegurar el derecho al trato preferente para los sujetos y grupos poblacionales tradicionalmente excluidos del sistema educativo. Por lo mismo, la escuela está llamada a ser un espacio en el que se combatan las prácticas discriminatorias y en el que se imparta, desde la teoría y la práctica, el pleno respeto al derecho a la igualdad que es inherente a todos los seres humanos<sup>7</sup>.

En cuanto a la accesibilidad material, la escuela debe ser accesible desde el punto de vista geográfico, con particular énfasis en las zonas rurales, y accesible físicamente para todos los grupos poblacionales, en especial para las personas con discapacidad. En lo que respecta a la accesibilidad económica, esta garantía varía en función del nivel educativo. Para la educación primaria la disposición contempla de manera expresa la *gratuidad*, en tanto que para la educación media se dispone que deberá estar al alcance de todos por entre otros medios, la aplicación progresiva de su gratuidad. De acuerdo con la profesora Tomasevski, el concepto de gratuidad no puede ser reducido a la exención de cobros de

---

<sup>4</sup> Tomasevski Katarina. *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Education Primers No. 3. Novum Grafiska AB, Gothemburg, Suecia. 2001.p. 8-12.

<sup>5</sup> Véase entre otros documentos Tomasevski, Katarina. *Los derechos económicos, sociales y culturales: informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos*. Documento ONU E/ CN.4/1999/49, párrafo 51.

<sup>6</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 13 relativa al derecho a la educación (art. 13)*. 21º período de sesiones, 1999. Documento. E/ C.12/1999/10. Párrafo. 6.

<sup>7</sup> Management Sciences for Development Colombia. Programa de Derechos Humanos. Derecho a la educación: contenido esencial, conductas vulneratorias y mecanismos de protección. Documento elaborado por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá, 2005. MIMEO. p. 5.

matrícula y derechos académicos sino que se debe emprender una estrategia que garantice a todos los niños y las niñas, por lo menos en educación primaria, la disponibilidad de materiales de estudio, uniformes, transporte y alimentación escolar.

Ahora, en cuanto se relaciona con la obligación de aceptabilidad, ésta puede ser entendida como el deber del Estado de “(...) *garantizar que todas las escuelas se ajusten a unos criterios mínimos de enseñanza y a que la calidad de la educación sea aceptable para los padres y para los niños y las niñas*”<sup>8</sup>. Además, en este ámbito se encuentra el deber de que existan garantías de una educación que respete y promueva los derechos humanos de los niños y las niñas conforme con los principios y objetivos de la educación consagrados en, entre otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, la Convención de los Derechos del Niño. Acorde con esta disposición, una educación aceptable debe garantizar la erradicación de toda forma de castigo que atente contra los derechos humanos de los niños y las niñas, en especial la vida y la integridad personal; la erradicación de toda forma de discriminación en el ámbito de la escuela; y la adopción de medidas que promuevan los derechos humanos, con énfasis en el derecho a la igualdad, de los grupos discriminados. Por lo mismo, es preciso que los Estados aseguren que los mecanismos dispuestos por las escuelas para mantener el orden y la disciplina escolar sean plenamente coherentes con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho al debido proceso, y en general, que aseguren el respeto, la protección y la promoción de todos los derechos humanos en la escuela<sup>9</sup>.

Por último, el derecho a permanecer en el sistema educativo y la obligación de adaptabilidad comporta la obligación del Estado de garantizar que la educación se adapte a las necesidades de los niños, las niñas y la sociedad en general, a fin de que los niños y las niñas puedan permanecer en el sistema educativo. Ajustado a esta obligación, corresponde al Estado desarrollar mecanismos orientados a evitar la deserción escolar, y en los casos en que sea necesario, implementar incentivos para asegurar la permanencia de la población más pobre, entre ellos, los niños y las niñas que trabajan. Adicionalmente, el pleno cumplimiento de la obligación de adaptabilidad exige del Estado asegurar la eliminación de todas las formas de discriminación que puedan atentar contra la permanencia de los niños y las niñas en la escuela. A propósito de esta temática, la Observación General No. 5 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha instado a los Estados para que adelanten medidas efectivas que aseguren la adaptabilidad de la escuela y el sistema educativo en su conjunto a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas con discapacidad<sup>10</sup>.

Por último, y a fin de concretar las obligaciones del Estado correspondientes a cada uno de los componentes del derecho explicados con anterioridad, se presenta a continuación un cuadro que sintetiza las obligaciones básicas de los Estados frente al derecho a la educación

---

<sup>8</sup> Citado en Defensoría del Pueblo. Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá, Colombia. 2004. p.37.

<sup>9</sup> Management Sciences for Development Colombia. Op. cit. p. 6.

<sup>10</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 5 relativa a los derechos de las personas con discapacidad*. 11º período de sesiones 1994. Documento E/1995/22. Párrafo. 35.

derivadas de normas internacionales de derechos humanos. Es preciso indicar que estas normas tienen un carácter vinculante para las diferentes ciudades en la medida en que sus respectivos Estados han ratificado los diferentes instrumentos internacionales de las que ellas derivan<sup>11</sup>.

#### **Derecho a la disponibilidad de enseñanza – obligación de asequibilidad**

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

#### **Derecho de acceso a la enseñanza – obligación de accesibilidad**

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

<sup>11</sup> Un análisis detallado de las obligaciones del Estado frente al derecho a la educación y una clasificación más detallada de las mismas puede consultarse en Defensoría del Pueblo. Op. cit. p. 6.

excepcionales.

8. Garantizar a los grupos étnicos la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles.
9. Asegurar a todos los niños y niñas que hayan sido liberados del trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional.

#### **Derecho a una educación aceptable – obligación de aceptabilidad**

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

#### **Derecho a permanecer en el sistema educativo – obligación de adaptabilidad**

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

6. Asegurar la permanencia de los niños y las niñas trabajadoras en el sistema educativo.

## **2. Complementariedades entre desarrollo humano y derechos humanos: hacia una mirada más integral de las políticas educativas**

Desde la perspectiva del desarrollo humano las políticas son analizadas y juzgadas no tanto en función de los principios que las encarnan, independientemente que sean principios consensuados y aceptados por la humanidad, como el principio de libertad, sino fundamentalmente por los efectos que produzcan sobre el ejercicio de los derechos humanos, especialmente, por parte de los miembros menos favorecidos de la sociedad. Al respecto, especial consideración merece el planteamiento del profesor Amartya Sen, quien señala que la bondad de una política pública debe ser juzgada por su aporte a las capacidades que genera en las personas para alcanzar las realizaciones que libremente desee elegir. Desde su perspectiva, una política pública será adecuada en la medida en que aporte al desarrollo de las libertades y al ejercicio de los derechos para las cuales se diseña e implementa.

Por lo anterior, y considerando las postura del profesor Sen [1983; 1115], en el sentido que lo fundamental de las políticas no son los bienes que genera sino lo que los mismos logran hacer por la gente, el análisis de las políticas educativas en las seis ciudades se centra, además de la provisión de cupos, la infraestructura educativa y los resultados de pruebas de calidad, en los procesos de integración o segregación que generan las distintas políticas educativas. En especial, se analiza el acceso y adaptabilidad de la educación a los sujetos y grupos poblacionales más vulnerables entre los que se encuentra la población de los estratos socioeconómicos más bajos, en donde la discriminación obedece a factores de tipo socioeconómico, y a grupos poblacionales de especial protección constitucional como las personas con discapacidad y con talentos excepcionales, los niños y las niñas afectadas por el conflicto armado interno y los niños y niñas pertenecientes a grupos étnicos, entre otros.

Junto a esta visión general de valoración de las políticas públicas y conforme plantea el informe de desarrollo humano mundial del año 2000, se pueden establecer múltiples interrelaciones entre los enfoques de derechos humanos y desarrollo humano a fin de disponer de una mirada más integral de los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Estas interrelaciones se dan en dos sentidos: derechos humanos – desarrollo humano y desarrollo humano– derechos humanos.

En la dirección derechos humanos – desarrollo humano se destaca en primer lugar el hecho de que dado que los derechos humanos son exigibles en todo momento y en todo lugar, el abordar las políticas públicas de desarrollo humano desde la perspectiva de los derechos humanos contribuye a excluir a las primeras del ámbito de las buenas intenciones de los Estados y trasladarlas al ámbito de las cuestiones que se pueden exigir en una sociedad democrática. En directa relación a este primer aspecto se puede mencionar que enfocar las políticas de desarrollo educativo desde los derechos humanos contribuye a precisar las responsabilidades del Estado y a la determinación de las agencias del mismo que tienen que garantizar los avances en la educación.

En segundo término, los derechos humanos imponen límites al concepto mismo de desarrollo humano y al tipo de políticas educativas que se pueden diseñar e implementar para su materialización. Con respecto a este tópico el mencionado informe señala lo siguiente:

Las concepciones de los derechos humanos ofrecen instrumentos que amplifican la preocupación por el proceso de desarrollo de las dos maneras siguientes:

- Los derechos individuales expresan los límites de las pérdidas que aceptablemente las personas pueden soportar, incluso para promover el logro de objetivos sociales nobles. Los derechos protegen a las personas y a las minorías contra las políticas que les imponen enormes cargas aunque beneficien a la comunidad en su conjunto.
- El pensamiento acerca de los derechos establece una distinción entre la manera en que las instituciones y los funcionarios tratan a los ciudadanos y la manera en que los afectan<sup>12</sup>.

Una tercera complementariedad en la dirección derechos humanos – desarrollo humano está relacionada con el hecho de que los primeros enriquecen la visión de progreso educativo. Puntualmente, *“los derechos humanos se realizan no sólo cuando las personas disfrutan de determinados bienes y libertades, sino también cuando se han adoptado medidas para garantizar esos bienes y libertades. Por consiguiente, el análisis de los derechos humanos entraña una evaluación de la existencia de instituciones y normas sociales que protejan los logros en materia de desarrollo humano dentro de una sociedad”*<sup>13</sup>. Esto es, en la medida en que la sociedad avanza en materia educativa el núcleo del asunto consiste en garantizar mecanismos de protección del derecho a la educación para que por ejemplo, con los cambios de gobernantes no se adopten políticas que puedan afectar el nivel de disfrute del derecho.

Por otra parte, es importante mencionar que los derechos humanos enriquecen el concepto de vulnerabilidad. En rigor, la vulnerabilidad desde los derechos humanos incorpora el principio de no discriminación lo que permite identificar como sujetos y grupos vulnerables en el sector educativo a los miembros de la sociedad que enfrentan mayores restricciones o cualquier forma de exclusión que les impida disfrutar, en pie igualdad, del derecho a la educación.

De manera similar, es importante mencionar que en la dirección opuesta, desarrollo humano- derechos humanos, este último enfoque se ve enriquecido en la medida en que al adoptar los enfoques metodológicos del desarrollo humano, los análisis de derechos humanos ganan en rigor y adquieren un carácter más concreto. El enfoque de desarrollo humano aporta al enfoque de derechos humanos en el estudio de las interrelaciones y la determinación de los principales factores asociados con la negación de los derechos humanos. En el ámbito de la educación se trata de garantizar que la riqueza conceptual del desarrollo humano contribuya a que la comparación entre las experiencias nacionales e internacionales supere la mera retórica de los derechos humanos y en su lugar privilegie los

---

<sup>12</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Mundial de Desarrollo Humano 2000. *Los derechos humanos y el desarrollo humano*. p. 22.

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 22.



problemas más críticos de las políticas educativas de manera que de los análisis puedan derivarse recomendaciones de política educativa concretas, factibles y sostenibles.

Finalmente, los derechos humanos pueden aprender de la experiencia del enfoque de desarrollo humano en materia de elaboración de indicadores a fin de disponer de información válida y confiable que de cuenta del nivel de satisfacción del derecho a la educación en particular y de los derechos humanos en general. [Pérez 2004; 303]

En los ensayos siguientes se presenta, conforme con el contenido básico del derecho a la educación y la perspectiva de análisis de la política educativa recién expuesta, el examen de las políticas educativas en las seis experiencias estudiadas.

## Bibliografía

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

## **Bogotá: el reto de transitar entre una política educativa con enfoque de derechos humanos y la materialización del derecho a la educación**

Luis Eduardo Pérez Murcia

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

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

### **1. Antecedentes y contexto**

Tradicionalmente las políticas educativas del orden local guardan estrecha relación con las políticas educativas del orden nacional. De hecho, las secretarías departamentales y municipales de educación tienen la competencia de poner en marcha los lineamientos generales propuestos por el Ministerio de Educación Nacional. A este esquema le asisten por lo menos dos dificultades: la primera, se refiere al hecho de que en muchas ocasiones el universo de la política educativa se limita a la implementación de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación. Muy pocas secretarías departamentales y municipales de educación adoptan estrategias que complementen los mínimos establecidos por el Ministerio, lo que deriva en que problemáticas del sector educativo en el orden local no reciban atención desde el ámbito de la política pública.

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

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

En lo que respecta a la cobertura, las estadísticas permiten evidenciar que no obstante a partir de los años noventa se han experimentado importantes avances, especialmente en educación secundaria, el país no ha alcanzado la meta de universalización de la educación básica y media. De acuerdo a las cifras presentadas en el diagnóstico de la Revolución Educativa existían en 2002 un déficit de más de 1.8 millones de cupos escolares. Para atender dicha problemática, el Gobierno Nacional estableció la meta de elevar la cobertura de la educación preescolar, básica y media de 82% a 92% a través de la creación de 1.5 millones de cupos escolares mediante la implementación combinada de cuatro estrategias: 1) continuar y fortalecer el proceso de reorganización del sistema educativo; 2) la creación de nuevos cupos escolares; 3) el fortalecimiento de la escuela rural; y 4) el desarrollo de proyectos para atender a la población desplazada, los grupos étnicos y la población con discapacidad.

En materia de calidad no se han presentado avances significativos en la última década. Como evidencia se pueden citar los deficientes resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas SABER de lenguaje y matemáticas realizadas para los grados tercero, quinto,

séptimo y noveno. Dichos resultados permitieron evidenciar, entre otros aspectos, que el 15% de los estudiantes de primaria y el 14% de los de básica secundaria evaluados no logran ni siquiera la comprensión literal de los textos, el 17% de los estudiantes de primaria y el 25% de los de básica secundaria no son capaces de abordar problemas matemáticos sencillos, encontrándose además, en este nivel, que sólo tres de cada cien alcanzaron los resultados esperados.

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

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

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

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

modernización de las entidades departamentales y municipales; y 3) el desarrollo del sistema de información del sector educativo.

Paralelo al desarrollo de la política nacional, las administraciones de los ex – alcaldes Antanas Mockus y Enrique Peñalosa concentraron la política educativa de la ciudad en la ampliación de cobertura, el mejoramiento de la calidad y la eficiencia del sistema educativo. En el ámbito de la cobertura, y con el objetivo de garantizar el ciclo completo de educación desde preescolar hasta educación media y hacer más eficiente el uso de los recursos, especial impulso dieron a la racionalización del sector educativo. Dicha racionalización implicó en muchos casos la fusión de instituciones escolares, la ampliación del número de estudiantes por aula y por docente, y el traslado de maestros y maestras. Todas estas medidas se implementaron en un marco caracterizado por múltiples confrontaciones entre los diferentes actores del sistema educativo; en particular, protestas por parte de los docentes como resultado de la ampliación de la jornada de trabajo, la ampliación de la relación alumno – docente y por parte de algunas organizaciones de padres y madres de familia por considerar que la fusión y eventual cierre de algunas sedes implicaba un aumento de la distancia casa – escuela.

Sobre la ampliación de la relación alumno – docente muchas opiniones han coincidido en que puede afectar la calidad de la educación en la medida en que la relación tiempo/estudiante es menor, lo cual limita el acompañamiento y la atención “personalizada” de los estudiantes. Pese a las críticas, las cuales merecen un estudio cuidadoso a las luz de su impacto sobre la calidad de la educación, esta estrategia permitió a la Ciudad mejorar ampliar la cobertura neta en los niveles de primaria y secundaria. Puntualmente, las tasas de netas de cobertura primaria y secundaria pasaron de 82% y 74.6%, respectivamente en 1998, a 83.7% y 81% en 2003<sup>14</sup>. Complementariamente, la política de cobertura se sustentó sobre la estrategia de contratación de cupos con establecimientos educativos privados de alto nivel académico y la concesión de colegios con entidades sin ánimo de lucro.

En materia de calidad es posible afirmar que la ciudad ha experimentado importantes logros en la implementación de procesos de evaluación de competencias. Pese a ello, ha faltado complementar dichas estrategias con programas orientados a mejorar las condiciones de aprendizaje en la escuela, particularmente en lo pedagógico, y a combatir los factores asociados al bajo rendimiento escolar de los niños y las niñas. El resultado promedio para las pruebas estandarizadas de competencias básicas en Bogotá para el año 2003 fue de 107 puntos para las áreas de ciencias, lenguaje y matemáticas, muy por debajo de 306 que representa el puntaje máximo de la prueba.

---

<sup>14</sup> La tasa neta de cobertura se calcula como la relación entre la población de cierto grupo de edad matriculada en un determinado nivel y el total de la población del mismo grupo de edad. Ejemplo: Tasa neta de cobertura primaria = alumnos matriculados entre 7 y 11 años/población entre 7 y 11 años x 100. La tasa bruta se calcula como la relación entre la población matriculada a un determinado nivel y el total de la población en edad de cursar el nivel. Ejemplo: Tasa bruta de matrícula primaria = alumnos matriculados/población entre 7 y 11 años x 100. Las cifras son tomadas de Secretaría de Educación Distrital. Plan Sectorial de educación 2004-2008. Bogotá: una gran escuela para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor. 2005. p. 24.

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

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

- Diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas con enfoque de derechos humanos
- Asegurar la gratuidad y universalidad de la educación básica
- Incrementar en 30% la asignación presupuestal para educación
- Definir el perfil de la exclusión en educación a través de un sistema de información que valore los diferentes tipos de discriminación
- Determinar los costos educativos que asumen las familias
- Demarcar el alcance de los sistemas de educación pública y privada y su impacto sobre el ejercicio del derecho a la educación
- Proteger los derechos humanos de los educadores y adoptar medidas encaminadas a la aclaración de los asesinatos del personal docente
- Asegurar la enseñanza, aprendizaje y defensa de los derechos humanos en la escuela
- Asegurar una educación adaptada a las necesidades de los distintos sujetos y grupos poblacionales, con especial referencia a los grupos étnicos, las personas con discapacidad y con talentos excepcionales
- Adoptar medidas que hagan efectiva la eliminación de toda forma de discriminación de sujetos y grupos poblacionales vulnerables entre los que destacó a las niñas embarazadas y a los niños y niñas víctimas del conflicto armado interno<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Comisión de Derechos Humanos. Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski. Misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2003. Documento E/CN.4/2004/45/Add2.

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

Mientras las políticas educativas del orden nacional y las del orden distrital de los últimos períodos concentraron su atención en el discurso de la productividad y la competitividad por la vía de la acumulación del mal denominado “*capital humano*”, Bogotá una gran escuela concentró su atención en reconocer que la educación es un derecho humano. En contraste con la Revolución Educativa, el Plan Sectorial de Educación de Bogotá, en adelante PSE, sustentó el diseño de la política sobre el reconocimiento de que la educación es un derecho humano de carácter fundamental para los niños y las niñas. Reconocer en la educación un derecho humano implica reconocer que la educación es valiosa en sí misma y que independientemente de que aporte al desarrollo económico de la ciudad y del país, es un requisito mínimo para que las personas se reconozcan como sujetos de derechos y reconozcan a sus pares como tales. La educación, además de hacer a las personas más productivas, contribuye a la formación de sujetos autónomos, libres y con capacidad de valorar y elegir lo que libremente desea hacer como proyecto de vida.

En la misma dirección, cabe resaltar el hecho de que la política educativa de la Ciudad ha sido diseñada tomando como referencia el contenido del derecho a la educación y a tal fin ha dispuesto estrategias que tienen como objetivo último “(...) *desarrollar una política educativa que responda a los retos de una Bogotá moderna, humana e incluyente, que se proponga la vigencia plena del derecho a la educación y el fortalecimiento de la educación pública, que cualifique y mejore la calidad de la educación, que construya y fortalezca múltiples redes de tejido social solidario, que contribuya a la consolidación de una democracia basada en el reconocimiento de la diversidad, que genere dinámicas sociales incluyentes, y que contribuya a la reducción de la pobreza y a una mayor equidad social*”.

[PSE 2004;38]

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

Como se anticipó, el reconocimiento de la educación como derecho humano marca una diferencia sustantiva frente a los enfoques dominantes en las políticas educativas centrados

en las teorías del capital humano y sus aportes al crecimiento económico. Aunque resulta deseable que la educación contribuya al desarrollo y al crecimiento económico, lo cual debe ser más un resultado que un objetivo mismo de la política, *lo esencial* es que toda política educativa contribuya a crear las condiciones necesarias para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación a todas las personas. Un cambio de orientación de esta naturaleza no sólo implica un cambio de discurso, *de la educación como mercancía a la educación como derecho*, sino que entraña una práctica de política educativa distinta. Para ilustrar, una política pública educativa construida desde el derecho a la educación supone, en lugar de ampliar cobertura aumentando la participación del sector privado, la adopción de medidas inmediatas para fortalecer la educación pública y para cumplir con la obligación de educación primaria gratuita dispuesta en todas las normas internacionales de derechos humanos referidas al derecho a la educación<sup>16</sup>.

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

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

## **2. Disponibilidad de educación**

En esta sección se analiza la coherencia de la política educativa con las obligaciones del Estado referidas a la disponibilidad de enseñanza. La misma concentra la atención en tres aspectos fundamentales para garantizar la obligación de asequibilidad: 1) la disponibilidad de programas para mejorar la infraestructura educativa existente, crear una nueva en las zonas de mayor déficit y dotar a los establecimientos educativos del mobiliario necesario; 2) la disponibilidad de un plan para generar nuevos cupos educativos que atiendan la demanda insatisfecha; y 3) la existencia de programas de vinculación de nuevos docentes conforme la ampliación de nuevos cupos escolares.

---

<sup>16</sup> Pérez Murcia, Luis Eduardo. *La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas*. Revista Estudios Socio Jurídicos. Universidad del Rosario. En prensa.



## 2.1. Infraestructura y dotación escolar

Conforme establecen las normas internacionales de derechos humanos una primera obligación del Estado en el ámbito del derecho a la educación es invertir en el desarrollo de una infraestructura educativa y garantizar que la misma sea adecuada desde el punto de vista físico y cultural. La misma debe disponer de servicios públicos domiciliarios completos y estar libre de amenazas ambientales como agentes contaminantes, inundaciones o deslizamientos de tierra<sup>17</sup>.

En primer lugar es importante señalar que la temática de la infraestructura educativa es uno de los aspectos que tradicionalmente han recibido mayor atención en las políticas educativas de Bogotá. Desde las administraciones de los alcaldes Mockus y Peñalosa la ciudad ha invertido importantes recursos en la construcción de nuevos establecimientos educativos y en el mejoramiento de los existentes. Evidencia de esto es que en el período 1998- 2003 el Distrito invirtió en el desarrollo de nueva planta física más de 280 mil millones de pesos en tanto para mejoramiento invirtió cerca de 134 mil millones<sup>18</sup>.

A pesar de que este problema ha recibido especial prioridad, llama la atención que en Bogotá el 87% de los establecimientos educativos sean privados; por cada colegio oficial existen cerca de 7 privados. Al respecto, cabe advertir que aunque el total de establecimientos privados es mayor al total de establecimientos públicos, la cobertura de estos últimos, como se analizará en el acápite tercero, es mayor: 58.2% vs. 41.8%<sup>19</sup>. Esto se explica en parte por el tamaño de las escuelas públicas: una sola escuela pública puede tener una capacidad de cupos mayor a 10 escuelas privadas. Con todo, la escasez relativa de establecimientos públicos evidencia la incapacidad de la ciudad para garantizar la cobertura del 100% en el nivel de primaria y para avanzar en la cobertura de los niveles de secundaria y media.

Sumado a lo anterior, hay que señalar que la infraestructura educativa de Bogotá presenta un marcado deterioro en algunas sedes. Esto se explica, en primer lugar, por la antigüedad de los edificios que oscila entre treinta y cuarenta años; y en segundo término, por la falta de una política permanente para el mantenimiento de la infraestructura. No hay que olvidar que en los últimos años los medios de comunicación han evidenciado el deterioro de la infraestructura de las escuelas en Bogotá al punto que muchas no disponen de techos y paredes construidas con materiales seguros desde el punto de vista arquitectónico. Según el diagnóstico de sedes educativas realizado por el Distrito en 2003, se estima que de un total de 706 sedes valoradas el 19% presenta una infraestructura en estado crítico, el 40% se encuentra en estado aceptable, el 31% en buen estado, y sólo el 10% en estado óptimo. Como agravante de la situación, de un total de 2.614 edificaciones educativas valoradas en Bogotá, el 30% presentan vulnerabilidad sísmica. [PSE 2004; 30]

---

<sup>17</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 13 relativa al derecho a la educación (art. 13)*. 21º período de sesiones, 1999. Documento. E/ C.12/1999/10. Párrafo. 6.

<sup>18</sup> Secretaría de Educación Distrital. Subdirección de Programas y Proyectos. Bogotá, 2004.

<sup>19</sup> Cálculos realizados con base en la información reportada por el Boletín Estadístico 2000 – 2005 de la Secretaría de Educación Distrital.

Aceptando que “*el reconocimiento pleno del derecho a la educación implica para la sociedad y para el Estado la obligación de garantizar un espacio escolar que garantice e incentive la permanencia en el sistema educativo a las niñas, niños y jóvenes en condiciones dignas, que coadyuven a la calidad del sistema educativo*”<sup>20</sup>, la Secretaría de Educación del Distrito - SED, ha propuesto un programa para la construcción, ampliación, mejoramiento y reforzamiento estructural de los establecimientos educativos de la ciudad al que se destinarán más de \$840 mil millones<sup>21</sup>. Dicho programa contempla tres proyectos a ejecutarse en el período 2004-2008<sup>22</sup>:

- Proyecto de construcción y dotación de 38 nuevos colegios. Para su desarrollo se busca convocar a entidades sin ánimo de lucro para que en convenio o en asocio con el Distrito participen de la financiación, construcción y operación de los nuevos colegios. La iniciativa pretende que el Distrito suministre el lote y que las entidades del sector privado sin ánimo de lucro construyan, doten el establecimiento educativo y, una vez cumplidos los requisitos, lo administren. El distrito amortizará el costo de la construcción y dotación en un tiempo predefinido y pagará a la entidad privada la operación de colegio por cada estudiante matriculado. Finalizada la amortización el colegio pasará a propiedad del Distrito bajo la administración de la SED.
- Proyecto de mejoramiento integral de la infraestructura y la prevención de riesgos en las instituciones educativas distritales. Con este proyecto se busca atender las necesidades de mejoramiento de infraestructura en 600 de las 706 plantas físicas de los colegios distritales diagnosticados para de esta manera poner a la ciudad al día en lo que se refiere al cumplimiento de normas de sismo resistencia y reforzamiento estructural.
- Proyecto de equipamiento y dotación escolar. Éste pretende, además de actualizar el equipamiento y mobiliario de los establecimientos educativos de la ciudad, dotar de computadoras a más de 100 aulas de informática y de los materiales necesarios a laboratorios de física, química y biología<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Secretaría de Educación Distrital. Plan Sectorial de educación 2004-2008. Bogotá: una gran escuela para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor. 2005. p. 56.

<sup>21</sup> Cabe señalar que mientras para los proyectos uno y dos se han programado más de \$840 mil millones a ejecutarse en el período 2004-2008, el proyecto tres no aparece en la programación presupuestal. Véase *Ibíd.* Anexo. Programa 6.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, pp. 56-58.

<sup>23</sup> Entre los principales resultados alcanzados por este programa en el período 2004-2005 se pueden citar los siguientes: construcción de tres nuevos colegios e inicio de la construcción de otros 3, inicio de la construcción y adecuación de 243 aulas prefabricadas y 27 baterías sanitarias en 9 lotes de diferentes localidades de la ciudad, realización de obras de urbanismo, acueducto, alcantarillado y zonas de recreación en 8 colegios en concesión y dotación de 18 de éstos, dotación y renovación de 262 aulas con mobiliario, adquisición de 2.800 pupitres para el nivel de básica primaria y 8.786 para estudiantes de educación secundaria y media y entrega de 50 tableros y 60 mesas de profesores. Información más detallada sobre los logros alcanzados y los niveles de ejecución presupuestal puede consultarse en Secretaría de Educación Distrital. *Informe de gestión y resultados*. Bogotá, 2005. pp. 23 – 25.

No obstante el PSE dispone de proyectos y recursos importantes a fin de asegurar la disponibilidad de infraestructura y dotarla de manera adecuada, es preciso señalar dos aspectos que demandan especial atención y que no están contemplados en las estrategias previstas. En primer lugar, se trata de la ausencia de medidas para combatir los agentes contaminantes que afectan el desarrollo regular de las clases en algunos establecimientos educativos de localidades como Usme y Ciudad Bolívar. Sobre este punto es importante recordar que diferentes medios de comunicación han evidenciado la existencia de escuelas en Bogotá en las que no se puede asegurar el desarrollo normal de las clases por las graves condiciones ambientales de los lugares en que están ubicadas. Entre los principales riesgos ambientales se conocen los asociados a la mala disposición de las basuras y la contaminación de fuentes de agua con residuos químicos e industriales. Como es evidente, la presencia de agentes contaminantes se convierte en un factor de riesgo para la salud de la comunidad en general y de los estudiantes que asisten a estas escuelas en particular<sup>24</sup>.

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

## 2.2. Generación de cupos educativos

### Cuadro 1: ¿existe un derecho al cupo escolar?

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

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

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

<sup>24</sup> Dicha problemática amerita que la SED, en coordinación con el DAMA, adelanten un diagnóstico de las condiciones ambientales de las escuelas públicas y privadas que se encuentran en zonas de riesgo ambiental y que adopten un plan orientado a mejorar dichas condiciones.

reconozca a todos los niños y las niñas el derecho al cupo escolar y que se adopten todas las medidas posibles para garantizar su disponibilidad.

Garantizar la educación básica primaria a todos los niños y las niñas es una obligación del Estado presente en la Constitución Nacional y en todas las normas internacionales de derechos humanos. El carácter universal de la educación primaria deriva en una obligación inmediata para el Estado como lo es disponer del número de cupos equivalentes al número de niños y niñas que demandan este nivel de educación. Con respecto a esta obligación la profesora Tomasevski ha expresado que si los Estados no reconocen el derecho al cupo escolar y actúan conforme a la obligación de disponer los cupos necesarios para cubrir la demanda, la educación podría considerarse más una necesidad o un deseo y no un derecho<sup>25</sup>.

En estrecha relación, y con arreglo al contenido del art.67 de la Constitución Política, es dable afirmar que el derecho al cupo se extiende para todos los niños y las niñas que aspiran a cursar cualquier año de la educación básica secundaria. En el caso de la educación media la obligación del Estado adquiere un carácter progresivo, por lo que el mismo, deberá adoptar todas las medidas a su alcance, hasta el máximo de los recursos disponibles, para cubrir progresivamente la demanda de cupos escolares.

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

A manera de ejemplo, al tiempo que en el PSE 2001-2004 se establecía como propósito para el período garantizar “*el acceso para todos los niños, niñas y jóvenes, ofreciendo 12 años de educación que incluyen uno de preescolar, la básica y la media*”<sup>26</sup>, la meta que se estableció fue alcanzar una cobertura bruta del 99%. Es claro que no se pudo alcanzar el acceso universal (para todos los niños, las niñas y los jóvenes) planteando una meta de cobertura bruta de 99%, sobre todo considerando que la diferencia entre la tasa global de cobertura bruta y la tasa global de cobertura neta para 2001 era del orden de 7 puntos

<sup>25</sup> Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos Económicos, Sociales y Culturales: informe preliminar de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49. Párrafo 52.

<sup>26</sup> Plan Sectorial de Educación 2001-2004.

porcentuales<sup>27</sup>. Dicha meta implicaba aceptar, desde la misma formulación del PSE, que la ciudad no dispondría de medidas concretas ni presupuesto programado para garantizar el cupo educativo a un 9.2% de los niños, niñas y jóvenes (resultado de la diferencia entre la tasa neta y 100). En otros términos, no es posible aspirar a lograr cobertura universal cuando la programación de los recursos y las estrategias implementadas tienen como referente la tasa bruta de cobertura. En contraste con la tasa bruta, la diferencia entre la tasa neta de cobertura y 100, “visibiliza” a todos los estudiantes que, aunque no están en la edad esperada, demandan ingresar a un determinado nivel educativo<sup>28</sup>.

La actual administración parte de un diagnóstico según el cual se estima que la ciudad deberá generar 585.353 nuevos cupos en el período 2003 – 2008. Con estos cupos se proyecta cubrir la demanda actual de niños y niñas por fuera del sistema educativo, la atención de niños y niñas de estratos socioeconómicos 1 y 2 que estudian en el sector privado, la cobertura de los niños y las niñas de otros estratos que demandan educación en el sector oficial, y el crecimiento vegetativo y migratorio de la población<sup>29</sup>. Con relación a este tópico es interesante apuntar que de acuerdo con las cifras de la SED, la población en edad escolar a 2003 ascendía a 1.572.925 y la matrícula total a 1.544.218, lo que equivale a una cobertura bruta de 98.17%. Al considerar los 128.042 niños y niñas que estando en edad escolar se encontraban por fuera del sistema educativo en 2003, la tasa de cobertura cae a 90%. Esto, sin sumar a los niños y las niñas de estratos 1 y 2 que como reconoce el mismo Plan Sectorial son los más afectados por la falta de oferta oficial de educación.

Como respuesta a la falta de cupos educativos del sector oficial el PSE propone, en el marco de una política orientada a fortalecer el carácter público de la educación, incrementar la participación de la inversión en educación en el total de la inversión distrital en 10%, pasando de 28.7% en el período 2001-2003 a 31.6% en el período 2004-2008<sup>30</sup>.

A manera de síntesis se puede señalar que el 95% de los cupos que se proyectan crear en el período 2004-2008 se fundamentan en las cuatro estrategias impulsadas por los dos gobiernos distritales anteriores: construcción de colegios (111.600 cupos), mejoramiento de la capacidad instalada (30.740 cupos), subsidios a la demanda mediante convenios con colegios privados (20.460 cupos) y apertura de nuevos cupos en colegios de concesión

---

<sup>27</sup> La tasa global de cobertura bruta para Bogotá, D.C. en 2001 fue de 97.7% en tanto la tasa global de cobertura neta para el mismo año fue de 90.8%. Cifras tomadas de Secretaría de Educación Distrital. Boletín Estadístico 2000 – 2005.

<sup>28</sup> Cabe recordar que la política de ampliación de cupos educativos durante las administraciones de los ex – alcaldes Mockus y Peñalosa se concentraron en cinco estrategias: aumento de estudiantes por grupo, aumento de la relación alumno – docente, asignación de subsidios a la demanda, ampliación de sedes y construcción de nuevos establecimientos, y contratación de cupos en colegios de concesión. Una explicación de la naturaleza de esta última estrategia puede consultarse en Villa, L y Duarte J. Concessionary public schools in Bogotá: an innovation in school management in Colombia. En *Private Education and public policy in Latin America*. PREAL. 2005. Washington. D.C. pp. 95-130.

<sup>29</sup> Estimación de la Subdirección de Análisis Sectorial de la Secretaría de Educación Distrital. 2004.

<sup>30</sup> Aunque se trata de un incremento sustancial no es el más elevado en el período 1995-2008. A manera de ejemplo, la participación de la inversión en educación creció 27.5% en los períodos 1998-2000 y 2001-2003. Cálculos con base en los datos reportados por la Subdirección de Programación y Seguimiento a la Inversión Pública – DAPD. 2004.

(6.370). Sumada a estas estrategias el Distrito proyecta crear 9.730 cupos mediante la rotación de grupos, el cual busca evitar la subutilización de las aulas escolares mediante un sistema en el cual los estudiantes desarrollen sus actividades en distintas aulas y no en una sola. [PSE 2004; 45].

Es oportuno advertir que los avances en materia de generación de cupos en 2004 y 2005 han sido significativos. En los dos años se crearon un total de 75.991 nuevos cupos que representan un crecimiento promedio anual de la oferta oficial de cupos en la ciudad de 4.32%. En total, la oferta de cupos oficiales se incrementó entre 2003 y 2005 en un 8.82%. Del total de nuevos cupos el 69% (52.467) han sido creados en los establecimientos educativos oficiales; 16% en colegios de concesión (12.495); y 15% (11.029) mediante la asignación de subsidios<sup>31</sup>.

Pese a que los avances en materia de cupos son superiores a los programados<sup>32</sup> y a que la inversión de recursos ha sido significativa<sup>33</sup> una mirada de las estrategias de ampliación de cupos previstas en el PSE a la luz de la obligación del Estado de disponer del número de cupos equivalentes a la demanda, permite evidenciar que si bien el Distrito reconoce que el cupo escolar es un requisito mínimo para el ejercicio del derecho a la educación, no actúa en consecuencia con este principio. En rigor, el Distrito solo proyecta como objetivo para el período 2004–2008 generar el 31% de los cupos que, con base en sus propias estimaciones, se requieren para garantizar a todos los niños, las niñas y los jóvenes un lugar en el sistema educativo.

Frente a este tópico cabe señalar que resulta inconsistente y contrario a las normas de derechos humanos que protegen el derecho a la educación, que el PSE carezca de estrategias concretas y presupuesto programado para asegurar a todos los niños y las niñas un cupo en el sistema educativo. Preocupa que en lugar de disponer de estrategias para tal fin, el PSE disponga de mensajes como el siguiente: “en un *escenario hipotético*, en el que la ciudad *tuviera* que ofrecer educación oficial a toda la población en edad escolar que la demande, el distrito debería proveer alrededor de 585.353 cupos escolares”<sup>34</sup>. Si se pretende llevar el reconocimiento del derecho a la educación de la retórica a la práctica, el escenario hipotético no tiene lugar. En vez de imaginar una situación en la que *la ciudad tuviera que ofrecer educación*, es preciso que se reconozca en la generación de cupos una obligación y que se actué con arreglo a la misma.

---

<sup>31</sup> Cálculos realizados con base en las cifras reportadas por el Boletín Estadístico 2000-2005 de la Secretaría de Educación Distrital.

<sup>32</sup> La meta de nuevos cupos para 2004 era de 25.954 y se crearon 41.646, lo que indica que se superó la meta en 63.87% (16.232 cupos). Cálculos con base en las estadísticas presentadas en Veeduría Distrital, Departamento Nacional de Planeación, Programa Nacional de Desarrollo Humano y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Cómo avanza el Distrito en educación*. Bogotá. 2005. p. 24.

<sup>33</sup> La sola entrega de 20.464 subsidios nuevos en 300 instituciones privadas en convenio con la SED y la creación de 3.277 cupos en los colegios en concesión en 2004 demandaron una inversión de más de \$118 mil millones. Véase Secretaría de Educación Distrital. *Informe de gestión y resultados*. Bogotá, 2005. p. 18.

<sup>34</sup> Secretaría de Educación Distrital. Plan Sectorial de educación 2004-2008. Bogotá: una gran escuela para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor. 2005. p. 23.

A propósito de políticas insuficientes frente a los mínimos del derecho a la educación la profesora Tomasevski ha afirmado “*pese a que el derecho a la educación había sido incluido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; no se utilizó para estrategias globales de desarrollo. Por el contrario, la educación en última instancia pasó de ser un derecho humano a un objetivo más de desarrollo. Un incremento de la escolaridad de un 30 por ciento a un 40 por ciento es computado entonces como progreso. Según la vara de los derechos humanos, esto significa que el derecho a la educación sigue siendo negado al 60 por ciento de la población*”. Para el caso concreto, aunque la generación del 31% de los cupos que se requirieron evidencia progreso, demuestra al mismo tiempo que para el 69% de las personas para las que no se prevé la creación de cupos, el derecho a la educación le seguirá siendo negado.

### 2.3. Disponibilidad de docentes

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

En cuanto se refiere al deber del Estado de disponer de docentes suficientes para impartir la enseñanza este es un aspecto que se puede analizar considerando la relación alumno–docente y calculando la relación entre la tasa de crecimiento de la planta docente y la tasa de matrícula.

En cuanto a lo primero, la relación alumno–docente, es posible afirmar que durante el período 2003 -2004 se ha mantenido constante en 31 estudiantes por profesor, observándose diferencias según localidad. Mientras las localidades de Santafé, Barrios Unidos, Teusaquillo y La Candelaria disponen de un profesor para cada 29 alumnos, las localidades de Usaquen, Usme, Kennedy y Ciudad Bolívar disponen de un profesor por cada 32 estudiantes. Así mismo se observan diferencias notables entre el sector oficial y el sector privado. Considerando las estadísticas para el año 2004 es posible afirmar que mientras en el sector oficial la relación alumno docente en primaria era de 34 y en secundaria y media de 29, en el sector privado dichas relaciones caían a 29 y 19, respectivamente. Es decir, la relación alumno docente en el sector oficial es mayor en 15% en primaria y en 34% en secundaria<sup>35</sup>.

A partir de estos resultados es posible evidenciar dos tipos de interpretaciones: una primera que, como la Veeduría Distrital<sup>36</sup>, sostiene que dado el estándar de 32 alumnos por docente establecido en el Decreto 3020 de 2002, el sector oficial tiene una mejor utilización de los recursos humanos. Una segunda postura señala que la mayor relación alumno–docente

<sup>35</sup> Cálculos realizados con base en las cifras reportadas por el Boletín Estadístico 2004 de la Secretaría de Educación Distrital.

<sup>36</sup> Veeduría Distrital, Departamento Nacional de Planeación, Programa Nacional de Desarrollo Humano y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Cómo avanza el Distrito en educación*. Bogotá. 2005. p. 17.

recarga a los profesores y termina afectando la calidad de la enseñanza. Esta postura es frecuentemente esgrimida por las agremiaciones de docentes. Resulta clara la imposibilidad de optar por cualquiera de las posturas en tanto no se disponga de una evaluación empírica que permita evidenciar en qué medida incide el tamaño del grupo sobre los resultados de los estudiantes. Esto no solo considerando resultados de pruebas de competencias y saberes sino incorporando indicadores que midan la participación de los estudiantes y el tipo de seguimiento y acompañamiento que hacen los docentes al trabajo de éstos.

En cuanto a la relación entre la tasa de crecimiento de la matrícula y la tasa de crecimiento de la planta docente se puede observar que mientras la primera creció 4.73 entre 2003 y 2004, la segunda sólo creció 3.9 en el mismo período. Dado que esta relación es 1.21 se puede afirmar que la tasa de crecimiento de la matrícula genera una mayor presión sobre la planta de docentes existente en la medida en que la nueva demanda de niños y niñas matriculados no se acompaña con una contratación proporcional de profesores. El anterior resultado evidencia un déficit de por lo menos 198 docentes en Bogotá a 2004 a fin de mantener un equilibrio entre el crecimiento de la matrícula y el tamaño de planta<sup>37</sup>. Naturalmente, el déficit será mayor si el análisis de la relación entre calidad de la educación y tamaño de grupos arroja un estándar inferior a 32 alumnos por docente.

Por otro lado, en lo que respecta al tópico de formación docente es importante mencionar que en 2004 un 4.4% de los docentes tenía como máximo nivel educativo formación básica; un 50.3% formación de pregrado; y un 45.3% formación de postgrado. Pese a que existe aún un porcentaje importante de docentes que no tienen formación universitaria (equivalen a 1.079), es importantes señalar que la ciudad ha venido mejorando en este sentido. Ejemplo de ello es que mientras en 2003 un 7.3% de los docentes tenía como máximo nivel de formación educación básica, en 2004 el porcentaje descendió a 4.4%; lo que representa un 40% menos de docentes con este nivel de formación<sup>38</sup>.

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

Con relación al último aspecto, las condiciones materiales de los docentes, es importante señalar que, tradicionalmente, las políticas educativas han concebido a los docentes mas como insumos para la producción de conocimiento que como actores determinantes de los procesos de enseñanza – aprendizaje. En parte por ello, las relaciones entre los hacedores de políticas educativas y lo docentes se caracterizan por un constante conflicto. La

---

<sup>37</sup> El resultado surge de calcular el tamaño en que se debe ampliar la planta docente para que entre 2003 y 2004 tenga un crecimiento de 4.73, el cual iguala el crecimiento de la matrícula.

<sup>38</sup> Cálculos realizados con base a las estadísticas de docentes reportadas en el formulario C-600.



Federación Colombiana de Educadores ha señalado, en diversas ocasiones, que los docentes son tratados como simples instrumentos de los procesos de formación, sin que su visión y experiencia pedagógica sea plenamente incorporada en el diseño y ejecución de las políticas educativas y sin que sus aspiraciones y demandas como trabajadores de la educación sean tenidas en cuenta. Como agravante de dicha situación, es pertinente mencionar que en algunas regiones del país los docentes se han convertido en objetivo militar por parte de los actores armados. En particular, cabe señalar que algunos docentes han tenido que desplazarse ante la situación de riesgo que enfrentan por amenazas contra la vida y la integridad personal.

Sin pretender dar cuenta de las complejas relaciones entre el Ministerio de Educación Nacional y los docentes, sino más bien con el ánimo de ilustrar algunos de los retos que enfrentan las políticas educativas en lo que se relaciona con los docentes, es importante mencionar que una característica central de la relación docentes - gobierno es que siempre ha estado marcada por las tensiones y los conflictos. No obstante dichas tensiones han estado siempre presentes es posible argumentar que las mismas se han intensificado con ocasión de la expedición de la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios.

Con la expedición de la norma y su reglamentación, las políticas educativas han tenido que replantear, no siempre con éxito, alternativas de solución a problemas centrales para el normal funcionamiento del sistema educativo. Entre otros, especial atención merecen los relacionados con el impacto de la reorganización del sector educativo en las condiciones laborales y salariales de los docentes, en particular los que tuvieron que trasladarse de municipio o de región; la discusión sobre la “extensión” de la jornada de trabajo y las “nuevas” responsabilidades de los maestros; el debate sobre las políticas de evaluación docente y los mecanismos de ascenso en el escalafón; la reubicación de docentes en situación de desplazamiento o en condiciones de riesgo asociadas al conflicto armado interno; y el debate en torno a la política de concurso para ocupar las plazas públicas. Sobre este último aspecto cabe recordar que en algunas regiones del país se dieron importantes protestas que no permitieron que las pruebas diseñadas por el Ministerio de Educación Nacional y el ICFES se aplicaran conforme a la programación<sup>39</sup>.

Sobre las problemáticas mencionadas es oportuno hacer referencia a un estudio de la Universidad Nacional en la que se afirma que es clara la presencia de indicios de malestar físico y mental en los docentes. Entre los factores explicativos mencionados por el estudio se citan las normas que aumentaron la jornada laboral, el número de estudiantes por aula de clase, la poca atención que se presta a su formación en ejercicio, el debilitamiento de su participación en las decisiones sobre la política educativa y la baja valoración social de la que son objeto<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Estudiar dichas problemáticas desborda el objetivo de esta investigación; sin embargo, es claro que todos los aspectos relacionados con el denominado “malestar docente” requieren el desarrollo de una investigación en la que se analice el impacto de dichas problemáticas sobre las políticas educativas.

<sup>40</sup> Secretaria de Educación Distrital. Plan Sectorial de Educación 2004-2008. Bogotá una gran escuela. 2004. p. 31.

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

Puntualmente, el Plan Sectorial de Educación de la Ciudad, partiendo de un enfoque que busca reconocer a los educadores y educadoras como los actores principales de la enseñanza, propender por su buen trato, el reconocimiento de su labor profesional y la exaltación de su importancia dentro de la sociedad, estableció una estrategia para la reconciliación entre los docentes, el sistema educativo y la ciudad. Esta estrategia tiene cuatro niveles de implementación: la relación entre docentes y directivos docentes; la relación entre docentes y estudiantes; la relación entre la Dirección Central, la Secretaría de Educación Distrital y los docentes; y la relación entre la institución escolar como un todo y la ciudad<sup>41</sup>.

Complementa a esta estrategia el proyecto de *cualificación y mejoramiento profesional de los maestros y maestras* previsto en el PSE. Dicho proyecto contempla una serie de estrategias que tienen como fin último poner en marcha “*acciones y estrategias que fortalezcan la identidad de los maestros y maestras como profesionales de la educación, portadores de saber y constructores de cultura, y hagan visible su capacidad de aportar al diseño y ejecución de políticas educativas*”<sup>42</sup>.

Entre las principales estrategias se pueden citar las siguientes: 1) diseñar e implementar, con el apoyo de universidades y centros de investigación especializados, programas de formación y actualización docente; 2) promover espacios académicos de intercambio y evaluación de las políticas de formación con las facultades de educación de la ciudad y las escuelas normales; 3) fortalecer la Normal Distrital María Montessori a fin de que se convierta en la institución que, por excelencia, forme a los maestros de educación primaria en Bogotá; 4) promover la realización del Foro Educativo Distrital como espacio para la discusión de las políticas educativas; y 5) promover la realización de la Cátedra de Pedagogía Bogotá: una gran escuela como escenario permanente de discusión sobre el soporte pedagógico de las relaciones escuela – ciudad – escuela<sup>43</sup>.

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

---

<sup>41</sup> Véase al respecto Secretaría de Educación Distrital. Plan Sectorial de Educación 2004-2008. Bogotá una gran escuela. 2004. pp. 16-17; 40, 43.

<sup>42</sup> *Ibíd.* P. 44.

<sup>43</sup> *Ibíd.* P. 44.

formación de postgrado, acceso a pasantías y el apoyo para acceso a Internet desde sus hogares. La segunda, el diseño de políticas de bienestar social y profesional de los docentes que tenga en cuenta las necesidades de los maestros y maestras en materia de salud personal y laboral y la participación de los mismos en actividades recreativas, culturales y deportivas<sup>44</sup>.

### 3. Acceso a la educación

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

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

#### 3.1. Cobertura del sistema educativo

Bogotá ha experimentado progresos en materia de cobertura durante el último decenio. Con las administraciones de los ex alcaldes Mockus y Peñalosa se impulsaron estrategias para incrementar los cupos educativos y por esta vía mejorar las tasas de cobertura de educación básica y media en la ciudad. Conscientes del reto de seguir mejorando en la materia, el PSE se ha propuesto avanzar en la materialización del derecho a la educación mediante estrategias para la universalización de la educación básica y la ampliación de la cobertura de la educación preescolar, media y superior. [PSE 2004; 36]

Entre las principales estrategias para aumentar el nivel de matrícula propuestas por la actual administración se puede citar la construcción de nuevos colegios, con lo cual se espera aportar el 62% del total de la ampliación de cobertura, el mejoramiento de la capacidad de las instituciones educativas existentes mediante la ampliación de las plantas físicas, se espera aporte el 17% de los cupos, la realización de convenios con establecimientos educativos privados, representa el 11% de la ampliación de la matrícula, y la contratación de cupos con colegios de concesión que aportaría el 4% de la nueva cobertura<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Con relación a los logros alcanzados se pueden citar entre otros, que durante el año 2004 la Secretaría de Educación acompañó a 410 maestros en la conformación de organizaciones de saber pedagógico, vinculó a 854 docentes y directivos docentes al programa de formación permanente de docentes, brindó estímulos a 984 docentes y directivos docentes mediante algún tipo de apoyo para promover su participación en eventos distritales, nacionales e internacionales y para acceder a formación de postgrado. Para el logro de estas y otras metas se invirtieron cerca de \$2.200 millones. Véase Secretaría de Educación Distrital. *Informe de gestión y resultados*. Bogotá, 2005. Pág. 7.

<sup>45</sup> Cálculos con base en las metas de generación de nuevos cupos 2004-2008 presentados por la Secretaría de Educación Distrital. 2004.

No obstante estos esfuerzos y tomando en consideración que las tasas de cobertura varían de forma muy lenta en el mediano plazo, cabe advertir que las tasas netas no han cambiado sustancialmente en 12 años<sup>46</sup>. Mientras en 1993 la tasa neta de cobertura primaria en Bogotá era del orden de 82%, en 2000 solo ascendió a 84.2%<sup>47</sup>. Pese al lento ritmo de crecimiento es importante notar que en el período 2004 – 2005 la tasa neta creció más de lo que la misma lo hizo en siete años, pasando de 85.1% a 88.1%<sup>48</sup>. Expresado en términos de crecimiento porcentual se puede señalar que mientras en el período 1993-2000 creció a una tasa promedio anual de 0.38%, en el período 2004-2005 creció 3.52%.

En lo que se refiere a educación secundaria y media la tasa de cobertura neta para 1993 alcanzó el 66.89% en tanto para 2000 ascendió a 75.1%, observándose un crecimiento promedio anual de 1.75%, muy superior al experimentado en educación primaria. De manera similar a la tendencia presentada en primaria en el período 2004- 2005 se observa un crecimiento importante pasando de 80.1% en 2004 a 83.4% en 2005; es decir, un crecimiento de 4.11%. La tasa global de cobertura neta experimentó un crecimiento promedio de 1% en los últimos cinco años: mientras en 2000 era de 88.4%, en 2005 ascendió a 92.9%.

Pese a los avances en cobertura alcanzados por la Ciudad, los logros siguen siendo insuficientes para garantizar el acceso a la educación a todos los niños y las niñas. En primaria se puede señalar que a 2005, 12 de cada 100 niños y niñas no acceden al sistema educativo, en tanto en educación secundaria y media la cifra asciende a 17 de cada 100. En contraste, cuando se analizan las tasas brutas se evidencia que Bogotá tiene una tasa de cobertura bruta global de 98.6%, siendo en primaria de 115% y en secundaria de 117%<sup>49</sup>.

En estrecha relación con las tasas de cobertura es importante analizar la evolución de la participación de la educación oficial y la educación privada. En este aspecto se observan importantes progresos. Mientras en 2000 el 50% de la matrícula era oficial y el 50% privada, en 2005 la participación de la oficial es 58.2% y la participación privada 41.8%. En otros términos, mientras la educación oficial ha crecido a razón de 5.43% promedio anual en el período 2000–2005, la educación privada ha decrecido a razón de -1.13% promedio anual durante el mismo período. Con todo y que la tendencia descrita es importante para el fortalecimiento de la educación pública en la ciudad, es conveniente observar que la educación privada sigue teniendo una participación muy importante. El

---

<sup>46</sup> En razón al principio de universalidad de la educación, el análisis de la cobertura se centra en las tasas netas. No obstante esto, cuando se considere pertinente se ilustrarán las diferencias entre las tasas de cobertura brutas y netas.

<sup>47</sup> Cifras tomadas del Boletín No. 19 del Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia. *La educación en cifras*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia. 1999. p. 22.

<sup>48</sup> A menos que se indique lo contrario, los cálculos de las tasas brutas y netas se realizan con base en las cifras reportadas por el Boletín Estadístico 2004 de la Secretaría de Educación Distrital.

<sup>49</sup> Entre los principales logros alcanzados por la política de cobertura en 2004 se pueden señalar que se otorgaron 20.464 subsidios nuevos en 300 instituciones privadas en convenio con la SED y se generaron 3.277 nuevos cupos en los colegios en concesión. Dichas estrategias implicaron una inversión de una cifra cercana a los \$119 mil millones. Información más detallada sobre los logros alcanzados y los niveles de ejecución presupuestal puede consultarse en Secretaría de Educación Distrital. *Informe de gestión y resultados*. Bogotá, 2005. p. 18.

mismo indicador según niveles educativos evidencia que para el año 2005 la participación en preescolar de la educación oficial es de 50.05%; en primaria de 56.70%; en básica secundaria de 60.77%; y en educación media de 58.99%<sup>50</sup>.

Además de analizar las tasas de cobertura, las cuales en último término indican si los cupos son suficientes para atender la demanda, es oportuno analizar las tasas de asistencia escolar. El análisis de dichas tasas muestra que en el período 2002-2004 la ciudad ha mantenido constantes las tasas de acceso para los niños y las niñas de 7 a 11 años en 98%, en tanto que para los niños y las niñas de 12 a 15 años y los jóvenes de 16 a 17 años se han experimentado progresos. Mientras en 2002 el 93% de los niños y las niñas con edades entre 12 y 15 años asistían a la escuela, en 2004 asistió el 94%. En el rango de edad 16 - 17 años asistían en 2002 el 67% de los jóvenes de ambos sexos y en 2004 lo hizo el 73%<sup>51</sup>.

### 3.2. La eliminación de barreras económicas para acceder al sistema educativo

#### Cuadro 2: la educación gratuita, un sueño o un lujo?

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

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

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

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

<sup>50</sup> Cálculos realizados con base en las cifras reportadas por la Secretaría de Educación Distrital. Boletín estadístico 2000 - 2005.

<sup>51</sup> Cálculos realizados con base en las estadísticas publicadas en Veeduría Distrital, et.al. *Cómo avanza el Distrito en educación*. Bogotá. 2005. p. 32.

Hacer efectivo el principio de gratuidad es un deber imperativo si se considera que de acuerdo con las estimaciones resultantes de la Encuesta de Calidad de Vida 2003 "(...) *las principales razones de inasistencia escolar son de carácter económico, las cuales se hacen más importantes con la edad. Mientras que en la población de 7 a 11 años el 20.7% de las personas no asisten por razones económicas, en la población de 12 a 17 años, es el 50%. Siendo este el factor de mayor incidencia, la inasistencia afecta en mayor proporción a las familias más pobres*"<sup>52</sup>.

Además, hay que considerar que "un total de 162.881 niños, niñas y jóvenes de estratos uno y dos pagan por su educación en establecimientos privados, lo que representa un esfuerzo económico para sus familias, quienes para atender ese gasto deben destinar un alto porcentaje de sus ingresos, lo cual constituye una inequidad y pone de presente la importancia de fortalecer la educación oficial y materializar el derecho a la educación"<sup>53</sup>. Para ilustrar, cabe indicar que los padres y madres de familia tienen que pagar, en promedio por cada niño o niña en el respectivo nivel educativo, \$30.999 en preescolar, \$27.413 en primaria, \$36.532 en secundaria y \$117.972 en educación media<sup>54</sup>.

Con respecto a las tarifas es importante aclarar que, con arreglo a la Ley 115 de 1994, el Decreto 0135 de 1996 y la Resolución Distrital 3296 de 2000, los cobros que las instituciones educativas del distrito están autorizadas a recibir son de tres tipos: complementarios, periódicos y derechos académicos<sup>55</sup>. Mientras los cobros complementarios y periódicos aplican en todos los niveles educativos, los derechos académicos solo pueden cobrarse, de acuerdo con la resolución citada, en la educación media. Los recursos que dejan de percibir las instituciones educativas por el cobro de estos derechos en el estrato uno que está completamente subsidiado y en el estrato dos parcialmente subsidiado, son compensados mediante una transferencia por gratuidad a cargo del presupuesto distrital<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Secretaría de Educación Distrital. *Implementación de la política de gratuidad*. Bogotá, Colombia. 2005. p. 1.

<sup>53</sup> *Ibíd.* p. 27.

<sup>54</sup> Cifras reportadas por Catalina Velasco de la Secretaría de Educación Distrital en el Foro debate sobre la gratuidad de la Educación celebrado en Bogotá el 28 de noviembre de 2005 bajo la organización de Fedesarrollo.

<sup>55</sup> Los cobros complementarios corresponden a conceptos como boletines de rendimiento escolar, carné, manual de convivencia, agenda, materiales didácticos y mantenimiento de equipo y talleres. Los cobros periódicos corresponden a los servicios de alimentación y transporte que presta directamente la institución educativa y que se hacen efectivos a las familias que hacen uso del servicio. Finalmente, los derechos académicos corresponden a la contribución que hacen los padres y madres de familia por concepto de matrícula y pensión. Véase Alcaldía Mayor de Bogotá, Distrito Capital. Banco Distrital de Programas y Proyectos. Proyecto 396: *Gratuidad en el sistema educativo oficial del Distrito Capital*. p. 2.

<sup>56</sup> Mediante la Resolución 202 de 2005 se efectuó, durante el mes de enero, el primer giro de recursos por gratuidad a los establecimientos educativos distritales. El giro, el cual asciende a \$4.425.712.789, compensa los costos educativos de 118.570 estudiantes matriculados en 316 instituciones educativas oficiales. Se prevé que el monto del giro sea ajustado con base en la matrícula oficial y las tarifas autorizadas para el período. Véase Secretaría de Educación Distrital. *Implementación de la política de gratuidad*. Bogotá, Colombia. 2005. Pág. 7.

Por lo anterior, y reconociendo que las dificultades de acceso al sistema educativo de los sectores más pobres se encuentran en estrecha relación con la necesidad de los niños y las niñas de trabajar para contribuir a la economía de la familia, con los costos de asistencia, y con la compra de uniformes y útiles escolares, entre otros aspectos, la actual administración de la Ciudad dispuso el programa de educación básica primaria gratuita. Conforme con este programa, y de manera gradual, *“el Distrito asumirá los costos educativos que pagan los padres de familia de los estudiantes de enseñanza básica primaria, hasta lograr en los próximos cuatro años la gratuidad total de este nivel educativo”*. [PSE 2004; 54]

Con arreglo a la Resolución 4670 de 2004 y 6147 de 2005 la Secretaría de Educación Distrital dio inicio a la primera etapa de implementación de la política de gratuidad. Según disponen las citadas resoluciones la política comienza con la supresión total de los cobros complementarios, periódicos y por derechos académicos para los beneficiarios de exoneración total, es decir, para los estudiantes de todos los niveles educativos de estrato uno, habitantes de la zona rural, población bajo protección del Estado y víctimas del conflicto armado. Entre tanto, a los estudiantes de estrato dos del nivel de educación media, denominados beneficiarios de exoneración parcial, se ordena que el cobro total anual por servicios complementarios y derechos académicos no exceda a \$70.000 por año<sup>57</sup>.

Destaca el hecho de que a diferencia de la normativa internacional que dispone gratuidad inmediata y universal de la educación primaria, la política de Bogotá sólo contempla la gratuidad de manera gradual y focalizada en los sectores más pobres. Este aspecto pone en evidencia que a pesar de que la obligación de gratuidad tiene un carácter inmediato y es de alcance universal, la Ciudad no diseñó una política de gratuidad acorde con estos dos principios. Según la SED, *“el diseño de un modelo de desmonte y eliminación de tarifas considera que la limitación de recursos imposibilita la aplicación de una política universal siendo en consecuencia necesario identificar la población beneficiaria con la cual se garantice mayor eficacia en la acción del Distrito. Para tales efectos, son útiles dos instrumentos de focalización: La estratificación socioeconómica (focalización geográfica) y el puntaje SISBEN (focalización individual)”*<sup>58</sup>.

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

Además, es oportuno señalar que el debate sobre la gratuidad de la educación en Colombia recién ha comenzado y es posible evidenciar dos posturas extremas: 1) la postura según la

---

<sup>57</sup> Secretaría de Educación Distrital. *Resumen del procedimiento adelantado para efectuar el giro y reajuste de los recursos de gratuidad*. Bogotá, Colombia. 2005. p. 1.

<sup>58</sup> Secretaría de Educación Distrital. *Implementación de la política de gratuidad*. Bogotá, Colombia. 2005. p. 2.

cual la gratuidad conduce a la universalidad de la educación básica y produce efectos importantes sobre la equidad (la postura del Distrito y de instancias gubernamentales y no gubernamentales que propenden por la promoción del derecho a la educación); y 2) una postura que se caracteriza por considerar que la gratuidad no es prerequisite para la universalización de la educación básica y que trae efectos inequitativos con los sectores más pobres. Esta última postura es evidente en instancias como el Ministerio de Educación Nacional y diferentes grupos de expertos en políticas económicas que consideran que la gratuidad afecta el acceso de los más pobres.

En rigor, esta segunda postura se fundamenta en el argumento según el cual, el brindar educación primaria gratuita a todos y todas provoca que los recursos que deberían invertirse en los más pobres terminen financiando a las personas de mayor poder adquisitivo. Pese a que la discusión desde el punto de vista académico y de política es interesante, es preciso señalar que los términos del debate están cambiados. Como bien afirmó Rodrigo Uprimny en un foro sobre gratuidad de la educación, si el estado colombiano fuera serio con el cumplimiento de los pactos internacionales de derechos humanos, la discusión relevante 35 años después de firmado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no es si se debe brindar educación gratuita sino cómo hace el Estado para hacer efectivo el cumplimiento de esta obligación<sup>59</sup>.

Sobre el mismo punto es válido recordar que la profesora Tomasevski ha insistido en que la gratuidad es un prerequisite para alcanzar la universalización de la educación básica. Muy por el contrario, el hecho de que la educación no sea gratuita trae efectos perversos sobre los sectores más pobres de la población en la medida en que el mercado no contempla salvaguardias con los más pobres, que son justamente quienes tienen que abandonar el sistema educativo o simplemente jamás ingresar a él por la falta de poder adquisitivo. En consonancia y con referencia al cobro de derechos de matrícula la profesora Tomasevski afirmó *“como consecuencia del cobro de esos derechos en china y en Colombia – o en cualquier otro país-, los pobres quedan excluidos de la educación”*<sup>60</sup>. En el mismo informe señala *“la educación, como instrumento fundamental para la reducción de la pobreza es incompatible con el cobro de derechos de matrícula, que impiden el acceso de los niños pobres a la educación por falta de recursos, lo cual les impide salir de la pobreza”*<sup>61</sup>.

Finalmente, y siguiendo a Pérez [2005; 3] la no gratuidad de la educación deriva en una serie de consecuencias negativas como lo son que los niños y las niñas, dado que tienen que pagar por la educación, no sean reconocidos como titulares de un derecho sino como simples consumidores de bienes escolares. Los cobros en la educación primaria, y en general en todos los niveles educativos, profundizan las disparidades en la calidad de la educación a la que accede la población según su nivel de ingreso. Dichas disparidades derivan en que la educación, en lugar de convertirse en el principal mecanismo para

---

<sup>59</sup> Foro debate sobre la gratuidad de la Educación. Celebrado en Bogotá el 28 de noviembre de 2005 bajo la organización de Fedesarrollo.

<sup>60</sup> Comisión de Derechos Humanos. Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Sexto informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski. Documento E/CN.4/2004/45. Literal b del párrafo 4.

<sup>61</sup> *Ibíd.*, párrafo 19.



alcanzar la igualdad de oportunidades, tiende a convertirse en el principal mecanismo para mantener el estatus quo y para incrementar las desigualdades sociales entre los diferentes grupos y sectores de la población.

### *3.3. La eliminación de barreras geográficas para acceder al sistema educativo*

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

Pese a que en los últimos años se han hecho esfuerzos importantes por disponer de un sistema de matrículas que asigne los cupos en las comunidades de residencia de los niños y las niñas, persisten problemas relacionados con este aspecto. Por ello, muchas de las escuelas se encuentran distanciadas de los lugares de residencia de las familias afectando tanto el presupuesto de la familia por los costos de transporte en que tienen que incurrir, como la calidad de vida de las familias en tanto deben asignar un tiempo significativo del día a transportarse de la casa a la escuela y de la escuela a la casa.

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

Para compensar el esfuerzo económico que las familias tienen que hacer en materia de transporte escolar el PSE 2004-2008 dispuso de un programa de mejoramiento y ampliación del transporte escolar. Dicho programa está dirigido a *“los niños y jóvenes que residen en barrios marginales, principalmente de estratos 1 y 2, donde la oferta de cupos disponibles en las instituciones oficiales no es suficiente, para que puedan estudiar en instituciones distantes de su lugar de residencia con cupos disponibles, y evitar de esta manera que los niños sean retirados del sistema por los costos de transporte público y los riesgos de seguridad”*. [PSE 2004; 54]

Para el desarrollo de este programa el Distrito ejecutó más de \$14 mil millones y comprometió un poco más de \$16 mil en 2004. Con estos recursos se garantizó el transporte de 30.785 estudiantes a 195 establecimientos educativos oficiales. Dicha cifra representó un incremento de 23% en el número de estudiantes beneficiados con transporte escolar con respecto al año 2003<sup>62</sup>.

### *3.4. La eliminación de conductas discriminatorias para favorecer el acceso al sistema educativo de sujetos y grupos vulnerables*

---

<sup>62</sup> Cálculos realizados con base en la información reportada en el *Informe de gestión y resultados* de la Secretaría de Educación Distrital. Bogotá, 2005. p. 19.

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

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

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

A propósito de esta problemática, la profesora Tomasevski ha señalado que *“la educación puede ser un medio para mantener o para eliminar la desigualdad. Dado que puede servir a dos propósitos que se contradicen, puede llegar a dos resultados opuestos. La literatura sobre discriminación ha afirmado reiteradamente que el prejuicio engendra la discriminación. Lo contrario también es verdad. La discriminación como toda forma de adoctrinamiento engendra prejuicios. Se espera que lo haga. Los chicos y chicas aprenden a través de la observación y la imitación. Tienden a perpetuar las prácticas discriminatorias mucho antes de que puedan entender el término discriminación. En el momento en que el plan de estudios incluya la palabra discriminación, es probable que ya tengan internalizado el prejuicio subyacente”*<sup>63</sup>.

En el mismo sentido, es importante señalar que las obligaciones del Estado en materia de lucha contra la discriminación no se reducen a no discriminar y evitar que terceros lo hagan. El Estado tiene además la responsabilidad de asegurar el derecho al trato preferente a los sujetos víctimas de discriminación. En otros términos, al Estado le asiste el deber de adoptar medidas afirmativas que corrijan los efectos negativos de la discriminación. Por

---

<sup>63</sup> Tomasevski, Katarina. *El asalto a la educación*. Intermón Oxfam. Colección libros de encuentro. Zed Books. Barcelona, España. 2004. p. 268.

ello, debe brindar especial protección a los sujetos y grupos discriminados y asegurar que las políticas educativas actúen conforme con este objetivo.

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

La escasa o nula atención de las políticas educativas sobre la problemática de la discriminación es tan aguda, que no existen estadísticas oficiales sobre la tasa de cobertura del sistema educativo según grupo poblacional. Puntualmente, aunque se conoce el número de estudiantes matriculados según tipo de discapacidad, grupos étnicos y víctimas de conflicto armado interno, se desconoce el porcentaje de esta población por fuera del sistema educativo<sup>64</sup>. Es evidente que no es posible adoptar medidas adecuadas para combatir las conductas discriminatorias de acceso a la escuela si se desconoce la naturaleza del problema y la magnitud del mismo. Por ello es preciso que los indicadores educativos den cuenta de los motivos de discriminación prohibidos e informen en qué medida existen o no barreras de acceso para los grupos tradicionalmente excluidos.

Sobre el particular la profesora Tomasevski ha señalado que el primer paso para la eliminación de la discriminación es hacerla visible. *“El obstáculo de la ausencia de estadísticas actualizadas y desagregadas por todos los criterios de exclusión impide el conocimiento del número y perfil de la niñez cuyo derecho a la educación sigue siendo negado. Además, con excepción del sexo la discriminación sigue sin registrarse. La Relatora Especial recomienda una “topografía” inmediata del perfil de la exclusión educativa con el propósito de la adopción de todas las medidas necesarias para alcanzar la inclusión completa lo más pronto posible”*<sup>65</sup>.

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

En cuanto se refiere a las tasas de acceso según sexo se puede señalar que para el año 2004 el 91.4% de los hombres entre 7-17 años asistían a la escuela, en tanto en las mujeres del mismo rango de edad el porcentaje era de 88.80. Al comparar según rangos de edad se

---

<sup>64</sup> De acuerdo con las estadísticas de matrícula de la Secretaría de Educación Distrital, en el año 2005 se matricularon 7.147 estudiantes con discapacidad en el sector oficial y 2.309 en el sector no oficial. Así mismo, se matricularon, en los respectivos sectores, 4.094 y 310 estudiantes de grupos étnicos, y 5.702 y 1.095 estudiantes víctimas del conflicto armado interno. Véase el respecto Secretaría de Educación Distrital. Boletín Estadístico 2000 – 2005.

<sup>65</sup> Comisión de Derechos Humanos. Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski. Misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2003. Documento E/CN.4/2004/45/Add2. p. 2.

puede evidenciar que las mayores desigualdades se encuentran en el rango de edad 16-17 años. En este rango asisten el 68.02% de los hombres y solo el 58.34% de las mujeres; es decir, la tasa de asistencia en las mujeres de este rango de edad es menor en 14%<sup>66</sup>.

Por otra parte, las tasas de asistencia escolar según deciles de ingreso permiten evidenciar que existen diferencias notables entre los cinco deciles de menor y mayor nivel de ingreso en los rangos de edad 12 a 15 años y 16 – 17 años. Para 2004 mientras en promedio el 77.2% de los estudiantes con edades entre 12 a 15 años pertenecientes a los cinco deciles de ingreso más bajo asistían a la escuela, en los cinco deciles de mayor ingreso asistían el 97%. Para el mismo año, mientras el 67.2% de los estudiantes con edades entre 16 y 17 años pertenecientes a los cinco deciles de más bajo ingreso asistían a la escuela, en los cinco deciles más altos la cifra ascendió a 87.6%<sup>67</sup>.

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

No obstante los múltiples vacíos de diseño e implementación que enfrentan las políticas educativas nacionales en general y de la ciudad en particular para hacer frente a la discriminación en el ámbito del sistema educativo, cabe resaltar que el Distrito prevé una serie de acciones encaminadas a promover el acceso al sistema escolar por parte de grupos tradicionalmente excluidos como la población campesina y rural, las personas con discapacidades y talentos excepcionales, los grupos étnicos, las personas en situación de desplazamiento, las personas desmovilizadas y reinsertadas, los niños y las niñas trabajadoras, y la población joven y adulta que durante la edad escolar no pudo estudiar o concluir sus estudios. Conforme expresa uno de los objetivos de la política educativa de Bogotá, se trata de *“construir relaciones equitativas de género, étnicas e intergeneracionales que disminuyan todas las formas de discriminación contra las personas con necesidades educativas especiales. La política educativa incorporará el enfoque de género, la etnoeducación y prácticas de fomento del derecho a la igualdad y promoverá el diálogo intercultural creando espacios sociales y pedagógicos para la*

---

<sup>66</sup> En el rango de edad 7-11 años la tasa de asistencia de hombres es 96.84% y de mujeres 96.26%. En el rango de edad 12-15 años las tasas son 94.63% y 94.04%, respectivamente. Cálculos realizados con base en las estadísticas publicadas en Veeduría Distrital, et.al. *Cómo avanza el Distrito en educación*. Bogotá. 2005. p. 34.

<sup>67</sup> En el rango de edad 7 – 11 años los cinco deciles más pobres presentaron una asistencia de 98% y en los cinco deciles de más alto ingreso de 98.2%. Cálculos realizados con base en las estadísticas publicadas en Veeduría Distrital, et.al. *Cómo avanza el Distrito en educación*. Bogotá. 2005. p. 32.

*construcción del país multicultural consagrado en la Constitución Política*". [PSE 2004; 34]

Además, la política educativa tiene como propósito asegurar que la educación pública en los establecimientos oficiales se encuentre abierta para toda la población conforme con los principios de obligatoriedad y gratuidad consagrados en la carta política. A propósito señala el Plan, *"uno de los objetivos de la política educativa será propiciar la integración social. Para ello, las instituciones educativas distritales se abrirán a todos los estratos y grupos sociales. Igualmente, se combatirá toda forma de discriminación en el sistema educativo distrital y se promoverá la articulación entre la educación oficial y la prestada por el sector privado"*. [PSE 2004; 15]

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

### *3.5. La educación de adultos*

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

Como se sabe, el analfabetismo tiene mayor prevalencia en zonas rurales, a las que el sistema educativo no llega, y en general está estrechamente asociado a personas de muy bajos recursos económicos. Uno de los males más escandalosos y evidentes de no asegurar, por lo menos educación básica gratuita, es que quienes no disponen de ningún poder adquisitivo parecen condenados al analfabetismo.

Pese a que en la retórica de los distintos gobernantes existe la preocupación permanente por luchar contra del analfabetismo, en pocos planes aparecen programas concretos, con estrategias claramente definidas y presupuesto asignado que tengan como objetivo, conforme dictan las normas, la erradicación del analfabetismo. Mientras tanto el país tiene

una de las tasas más altas de la región<sup>68</sup>. Además, y no obstante las distintas normas del derecho internacional de los derechos humanos consagran la educación como un derecho de carácter universal, hay que recordar que en Colombia existe la tendencia a considerar el derecho a la educación como un derecho exclusivo de los niños y las niñas. En consecuencia, una vez la población cumple la mayoría de edad parece desprotegida para realizar el derecho a la educación.

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

En el plano local se puede señalar que Bogotá, pese a que tiene una tasa de analfabetismo global de 2.2%, siendo 1.6% en los hombres y 2.7% en las mujeres<sup>69</sup>, carece también de una estrategia orientada a la erradicación del analfabetismo. En su lugar, el PSE 2004-2008 dispone de un programa de *Educación para Jóvenes y Adultos* el cual prevé el desarrollo de estrategias de educación no formal para este grupo de población mediante la promoción de su acceso a programas de alfabetización e incorporación a los diferentes niveles educativos. Vale señalar que el programa tiene como objetivo principal mejorar las condiciones de acceso de jóvenes y adultos al mundo del trabajo.

Frente a este programa cabe advertir además, que no están claras ni las metas de alfabetización para el período 2004-2008 ni el presupuesto específico que se proyecta invertir. En su lugar el programa establece como meta general alfabetizar o incorporar a la educación básica y media a 100.000 jóvenes y adultos y un presupuesto global de más de \$49.000 millones<sup>70</sup>. De manera similar, es importante mencionar que en el informe de gestión presentado por la Secretaría de Educación en 2004 no se da cuenta de los avances del programa en materia de alfabetización ni tampoco del impacto esperado del mismo sobre las tasas de analfabetismo.

En general, cabe llamar la atención de que el tema de la alfabetización no aparece como un tema autónomo que demanda esfuerzos especiales y programas y proyectos para tal fin, por el contrario aparece como una estrategia de carácter complementario para mejorar el acceso de jóvenes y adultos al mundo del trabajo. Si bien esto es deseable no hay que perder de vista que la erradicación del analfabetismo es una obligación del Estado prevista en todas las normas internacionales y las declaraciones de desarrollo social. No tener claridad sobre las acciones en materia de alfabetización, sus metas, resultados esperados, monto de

---

<sup>68</sup> De acuerdo con el compendio de estadísticas del Banco Mundial Colombia tiene una tasa de analfabetismo de 7.9%. Países de la región como Argentina y Uruguay tienen tasas, que aunque siguen siendo altas, son inferiores al 3%. Véase <http://devdata.worldbank.org/edstats/cd1.asp> consultado el 27 de noviembre de 2005.

<sup>69</sup> Secretaría de Educación Distrital. Boletín Estadístico 2000 – 2005.

<sup>70</sup> Secretaría de Educación Distrital. Plan Sectorial de Educación 2004-2008. Bogotá una gran escuela. 2004. pp. 51 – 53.

recursos asignados, entre otros aspectos, dificulta el seguimiento de la política y la evaluación de su impacto, en el mediano y largo plazo, sobre las tasas de analfabetismo de la Ciudad.

Finalmente, cabe advertir que la política de educación rural apenas aparece esbozada en el Plan Sectorial<sup>71</sup>. Considerando que la falta de educación en las zonas rurales es uno de los factores causantes del analfabetismo, la política debe ofrecer tanto alternativas reales de alfabetización a la población del sector como medidas preventivas para evitar que el analfabetismo aumente en dichas zonas. Por ello, es imperativo que la administración haga un esfuerzo por concretar y poner en marcha las acciones necesarias para fortalecer el sistema educativo en las zonas rurales de la Ciudad.

#### **4. Aceptabilidad de la educación**

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

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

##### *4.1. Políticas para mejorar la calidad de la educación*

###### **Cuadro 3: ¿estamos avanzando hacia una educación de calidad?**

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

<sup>71</sup> Secretaría de Educación Distrital. Plan Sectorial de Educación 2004-2008. Bogotá una gran escuela. 2004. p. 60.

saberes?

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

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

Durante los últimos años la ciudad ha experimentado disminuciones en las tasas de reprobación en todos los niveles educativos. Mientras para el año 2000, en lo que corresponde al nivel de educación básica primaria en el sector oficial, el 6.7% de los estudiantes repetían el curso, en el 2004 la cifra se redujo a 3.5%. En básica secundaria las tendencias se mantienen pero con niveles de progreso más evidentes: mientras en el año 2000 el 19% de los estudiantes repetían el curso, en el 2004 el porcentaje se redujo a 6.2. De manera similar, en la educación media los porcentajes pasaron de 13.7 en el año 2000 a 5.1 en 2004.

Pese a que los progresos son evidentes, existen diferencias notables con el sector no oficial. Al comparar las tasas de reprobación promedio para el periodo 2000-2004 entre sector oficial y privado, se evidencia que mientras en el nivel de primaria el 4.5% de los estudiantes reprobaron el año escolar en la educación oficial, en la educación privado el porcentaje fue de 1.7; lo que indica que las tasas de reprobación en el sector oficial son mayores en 62%. En secundaria el promedio de repitencia para el sector oficial alcanzó el 10.4% y en el no oficial 5.4%; y finalmente, en educación media la repitencia del sector oficial alcanzó un promedio de 8.1%, en tanto en el no oficial fue de 3.7%.

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



Es claro que con una política de promoción automática en la que el 95% de los estudiantes tienen garantizado la promoción al siguiente nivel, en muchos casos independiente de su esfuerzo y del nivel de competencia adquirida durante el año escolar, las tasas de aprobación y reprobación se convierten más en un dato de la eficiencia del sistema educativo que en un dato que informe sobre la calidad de la educación. Si bien se acepta como señalan algunos estudios que *“la repetición es inútil desde el punto de vista pedagógico. No produce mejores rendimientos posteriores y únicamente aumenta la probabilidad de repetir de nuevo”*<sup>72</sup> y se reconoce que la repitencia es costosa tanto para el Estado como para las familias, no deja de preocupar que impere el criterio de ahorro presupuestal sobre el de la calidad de la educación. El dilema no está entre repetir y no repetir, sino en encontrar un equilibrio entre el reconocimiento debido a los niños y las niñas que estudian, lo cual además tiene un efecto pedagógico fundado en el merito, y establecer una justa “sanción” a quienes no han dedicado suficiente esfuerzo al desarrollo de sus estudios. Finalmente, parece inadmisibles que solo por estar previsto en el decreto de promoción automática, de casi igual, en términos de resultados, cumplir o no cumplir con los deberes académicos.

Por lo mismo, como indicadores de la calidad de la educación se prefiere optar por los resultados de pruebas de competencias y saberes y por los resultados del examen de Estado, ICFES. En cuanto a las primeras, las pruebas del Sistema Nacional de Evaluación de Calidad – SABER, es preciso aclarar que los resultados más recientes corresponden al año 2003 para los grados 5 y 9 en las áreas de matemáticas, lenguaje y ciencias naturales<sup>73</sup>.

Para comenzar, los resultados de las pruebas para quinto grado permiten evidenciar que en lenguaje el 4.3% de los estudiantes se encuentran en los niveles más bajos de competencia. Lo mismo ocurre con el 22% de los estudiantes en la prueba de matemáticas y con el 22% en la prueba de ciencias naturales. En noveno grado el 10% de los estudiantes obtuvieron puntajes que los clasifican en los tres niveles más bajos de competencia en lenguaje. Lo mismo pasó para el 56% de los estudiantes en la prueba de matemáticas y con el 63% en la prueba de ciencias naturales<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Veeduría Distrital, et.al. *Cómo avanza el Distrito en educación*. Bogotá. 2005. p. 35.

<sup>73</sup> En lenguaje para quinto grado los resultados posibles de las pruebas son (Nivel A, B, C o D). Quien alcanza el nivel D se encuentra en capacidad de realizar una lectura en la que comprende y hace inferencias. La misma prueba para grado 9 arroja como posibles resultados Nivel B, C, D, E o F. Quien obtiene nivel F tienen la capacidad de hacer lectura crítica de textos. En matemáticas se tienen los mismo niveles de calificación según los grados antes explicados. En matemáticas de quinto grado el nivel D implica que la persona puede resolver problemas complejos y en noveno el nivel F la persona está en capacidad de resolver problemas complejos con solución múltiple. Finalmente en ciencias naturales la D en quinto grado significa que la persona está en capacidad de realizar constataciones, clasificaciones, inferencias y relaciones lógicas a partir de interacciones y cambios que se presentan en los seres vivos. En noveno grado la F implica que la persona está preparada para jerarquizar procesos biológicos, físicos y químicos. En torno al carácter de las pruebas y la interpretación de los resultados véase ICFES. Programa de Evaluación de la Educación Básica. Pruebas SABER. Fundamentación conceptual. Bogotá, Colombia. 2003.

<sup>74</sup> Cálculos realizados con base en las estadísticas publicadas en Veeduría Distrital, et.al. *Cómo avanza el Distrito en educación*. Bogotá. 2005. p. 38.

Por otra parte, los resultados del ICFES evidencian que la mayoría de los estudiantes obtuvieron resultados bajos o medio bajos en cinco de las ocho áreas básicas que evalúa el examen (matemáticas, filosofía, física, historia y química). Lo mismo ocurrió para la prueba opcional de idioma. Las únicas áreas para las que la mayor parte de los estudiantes obtuvo resultados clasificados en medio altos y altos fueron biología, lenguaje y geografía<sup>75</sup>.

Identificadas estas dificultades y conscientes de que reducir las políticas de calidad a la evaluación de estudiantes y docentes, como parece ser la tendencia, no mejora la calidad de la enseñanza, el Distrito ha propuesto desarrollar una línea de política para el mejoramiento de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje. Según establece dicha línea, “*el mejoramiento de las condiciones pedagógicas, humanas y técnicas para que los colegios puedan impartir una educación de calidad y los estudiantes aprendan más y mejor, será el pensamiento que orientará la política de calidad de la actual administración. La aplicación de este postulado implica cambios profundos en los programas, estrategias y acciones de la Secretaría de Educación*”. [PSE 2004; 38]

Dicha línea de política define estrategias en cuatro programas: 1) transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza que comprende, entre otras estrategias la renovación pedagógica de los PEI y la profundización de la democracia escolar, la cualificación y mejoramiento profesional de los maestros y maestras, el desarrollo y aprovechamiento pedagógico de la Red de Participación Educativa, la inclusión social y protección de la niñez y la juventud en la escuela, la ampliación y fomento del uso de la Red Distrital de Bibliotecas y la promoción de la ciencia y la tecnología en la escuela; 2) el programa escuela-ciudad-escuela que comprende las estrategias de aprendizaje y reconocimiento mutuo entre la ciudad y la escuela y el acompañamiento de los estudiantes en tiempo extraescolar; 3) articulación educativa de Bogotá con la Región Central que comprende las estrategias de intercambios educativos y pedagógicos con la región, fortalecimiento de una segunda lengua y educación rural; y 4) el programa Bogotá sin hambre<sup>76</sup>.

Vale aclarar que esta última política no solo contribuye a la calidad de la educación en tanto los niños y las niñas mejoran su ingesta de micronutrientes para poder atender a las clases y participar activamente del proceso de enseñanza-aprendizaje, sino que además, impacta de manera positiva en el acceso de los sectores más pobres al sistema educativo y en su permanencia en el mismo. Lo primero en la medida en que permite que los sectores de menores ingresos liberen recursos para cubrir otras necesidades básicas; y lo segundo en la medida en que la alimentación escolar representa, para estos sectores, un incentivo para llevar a los niños y las niñas a la escuela. Aunque no hay evidencia empírica disponible, es

---

<sup>75</sup> Estas conclusiones son elaboradas con base en las gráficas sobre resultados del ICFES presentadas en Veeduría Distrital, et.al. *Cómo avanza el Distrito en educación*. Bogotá. 2005. p. 40.

<sup>76</sup> El carácter de los programas puede consultarse en Secretaría de Educación Distrital. Plan Sectorial de Educación 2004-2008. Bogotá una gran escuela. 2004. pp. 43 – 51; 55-56 y 60. En cuanto a los principales resultados alcanzados en 2004 véase Secretaría de Educación Distrital. *Informe de gestión y resultados*. Bogotá, 2005. pp. 9 – 14; 22 y 26 -27.

posible esperar que en los niños y las niñas con alimentación escolar, la probabilidad de desertar del sistema educativo tienda a disminuir.

A propósito, el PSE dispone como objetivo del programa Bogotá sin hambre en el ámbito del sistema educativo *“brindar una atención integral a los niños y niñas matriculados en los establecimientos educativos de Bogotá con prioridad en la población con mayores necesidades. Se busca de esta forma mejorar su estado nutricional para obtener un desarrollo físico e intelectual adecuado, elevar su rendimiento académico y aumentar su resistencia a las enfermedades infecciosas, al igual que generar un ambiente social más favorable para evitar la deserción de la escuela. También el programa tiene como objetivo fomentar hábitos nutricionales sanos en los estudiantes y sus familias”*. [PSE 2004; 55]

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

En el componente de apertura de comedores escolares se proyecta partir de suministrar 6.000 comidas calientes diarias en 2004 hasta alcanzar 83.600 en 2008. El presupuesto proyectado para este componente en el período 2004 – 2008 asciende a \$67.916 millones. Finalmente, el componente de educación para la vida sana busca ofrecer *“diversas actividades de formación, capacitación y comunicación para los maestros y padres de familia, para que junto a los niños, las niñas y jóvenes se construya comunidad y solidaridad en torno a los comedores escolares, se rescaten las tradiciones culturales alimenticias y se promueva la práctica de hábitos de alimentación sanos”*<sup>77</sup>.

En torno a la satisfacción del servicio de alimentación escolar es oportuno señalar que conforme con los resultados de la encuesta de percepción sentida para el sector oficial, el 15% de los padres, madres o acudientes de los niños y niñas que reciben alimentación escolar la califican como regular o deficiente; el 73% como muy buena; y el 12% como excelente<sup>78</sup>.

Cabe advertir que pese a las múltiples estrategias orientadas a mejorar la calidad de la educación previstas en el PSE 2004-2008, y a que el Distrito proyecta complementar las pruebas SABER con evaluaciones de tipo muestral y censal a fin de valorar los procesos y los logros educativos de los estudiantes, no se dispone de recursos para la realización de encuestas de factores asociados a la calidad de la educación. Como bien señala el estudio de la Veeduría Distrital, et.al, *“cuando estos estudios se realizan correctamente, permiten*

---

<sup>77</sup> Para información más detallada sobre la cobertura proyectada y el presupuesto programado véase Secretaría de Educación Distrital. Plan Sectorial de Educación 2004-2008. Bogotá una gran escuela. 2004. pp. 55-57. Además puede consultarse Alcaldía Mayor de Bogotá, Distrito Capital. Banco Distrital de Programas y Proyectos. Proyecto 7361: *alimentación para escolares en las instituciones educativas distritales*.

<sup>78</sup> Veeduría Distrital. Et.al. *Cómo avanza el Distrito en educación*. Bogotá. 2005. p. 50.

*precisar cuáles elementos administrativos, del proceso de producción de los servicios o pedagógicos afectan la calidad, y en qué dimensión y a qué gasto lo hace cada uno de ellos. Sin estas mediciones las afirmaciones sobre si la formación docente es el medio más gasto/eficaz para mejorar la calidad, o si son los textos o cualquier otro factor particular, () dependerá de opiniones pedagógicas y evidencias no confirmadas para las condiciones de Bogotá en la actualidad”<sup>79</sup>.*

Finalmente, es importante señalar que si bien a través de la solidaridad ciudadana se puede esperar obtener útiles escolares y uniformes para los sectores más pobres, preocupa que bienes tan vitales para el ejercicio del derecho a una educación de calidad dependan de la solidaridad de la gente y no se disponga de una estrategia distrital para asegurar estos materiales a las familias de menores recursos. Como bien afirma la profesora Tomasevski, *“la aceptación de que la educación es un derecho humano conlleva un precio. Las obligaciones gubernamentales se basan en la premisa de que la educación es un bien público y que la escolarización es un servicio público. En ciertos países las asignaciones presupuestarias deben ser adecuadas a las exigencias de las norma internacionales sobre derechos humanos, no discrecionales sino obligatorias. La solidaridad funciona por medio de impuestos, con los que la educación es financiada. (...)”<sup>80</sup>.*

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

Conforme establece el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con arreglo al art.13 del Pacto asiste al Estado el deber de velar porque el principio de libertad no genere desigualdades en la calidad de la educación que reciben los grupos poblacionales más vulnerables. Puntualmente, señala el Comité en la Observación General No.13 que *“las agudas disparidades de las políticas de gasto que tengan como resultado que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares pueden constituir una discriminación con arreglo al Pacto”<sup>81</sup>.*

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

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>80</sup> Tomasevski, Katarina. *El asalto a la educación*. Intermón Oxfam. Colección libros de encuentro. Zed Books. Barcelona, España. 2004. p. 18.

<sup>81</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 13 relativa al derecho a la educación (art. 13)*. 21° período de sesiones, 1999. Documento E/C.12/1999/10. Párrafo 35. Citado en Defensoría del Pueblo. *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá, Colombia. 2004. p.53.

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

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

Con base en el análisis de los resultados de las pruebas del ICFES el citado autor encontró evidencia para afirmar que tanto las características de las familias de los estudiantes como las características del plantel educativo inciden sobre el desempeño académico. En cuanto a lo primero *“los resultados muestran que la educación de los padres afecta el desempeño de manera sustancial, primordialmente porque los padres con mayores niveles de escolaridad poseen mayores recursos financieros con los cuales comprar una educación de mejor calidad para sus hijos”*. En cuanto al segundo aspecto *“las diferencias entre planteles explican una porción sustancial de las diferencias en los puntajes. En general, las primeras explican el 40% de las últimas (...)”*<sup>82</sup>.

Con base en los resultados encontrados Gaviria afirmó: *“(...) la falta de acceso a una buena educación limita dramáticamente las posibilidades de movilidad social de los colombianos menos favorecidos. En otras palabras, los resultados sugieren que el desempeño académico en Colombia está supeditado al acceso a un plantel de buena calidad y que dicho acceso está bastante restringido para los hogares menos favorecidos”*<sup>83</sup>.

El estudio señala además, que los planteles de carácter académico obtienen un rendimiento mayor que los planteles de carácter vocacional. De manera similar, los planteles de calendario B alcanzaron mejores resultados que los planteles de instrucción nocturna y los colegios oficiales<sup>84</sup>.

Como agravante de lo anterior y sin desconocer que de fondo en la estrategia de colegios de concesión está la preocupación de mejorar la calidad de la educación mediante el aprendizaje de modelos educativos exitosos, cabe señalar que, en líneas generales, la obligación de eliminar las disparidades entre los sistemas educativos es poco o nada considerada en las políticas educativas. Si bien se dispone de múltiples estrategias para

---

<sup>82</sup> Gaviria, Alejandro. *Los que suben y los que bajan*. Educación y movilidad social en Colombia. Fedesarrollo. Alfaomega. Bogotá, Colombia. 2002. p.26.

<sup>83</sup> *Ibid.*, Pág. 26.

<sup>84</sup> *“Los planteles de calendario B incluyen la mayor parte de los colegios de élite, entre los que se encuentran todos los planteles de educación bilingüe”*. *Ibid.*, Pág. 34.

mejorar la calidad se acepta implícitamente que los estudiantes de colegios oficiales y colegios privados de sectores populares no alcanzarán los niveles de logro de los estudiantes de colegios privados de alto nivel.

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

A propósito de esta conclusión, es oportuno citar a Montenegro y Rivas cuando afirman que “*no hay elemento que sintetice mejor las grandes diferencias sociales y económicas de Colombia que la calidad de la educación*”. Como bien señalan los autores, la ausencia de una política educativa que cierre la brecha entre la calidad de la educación de los colegios privados de primer nivel y los colegios públicos y privados de estratos socioeconómicos bajos, se configura en una barrera para avanzar en la construcción de una sociedad verdaderamente democrática, justa y que elimine las múltiples formas de discriminación y de estratificación social<sup>85</sup>.

#### *4.3. Políticas para promover el respeto y la promoción de los DDHH en la escuela*

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

De lo anterior resulta evidente la imposibilidad de alcanzar los objetivos supremos de la educación en sociedades y ambientes escolares que no protejan, respeten y promuevan los derechos humanos de todos y todas sin lugar a ninguna forma de discriminación. Sin embargo, la evidencia en muchos lugares del mundo da cuenta de la existencia de sistemas educativos que no sólo no protegen los derechos de los niños y las niñas sino que además cometen toda clase de acciones que atentan contra su integridad física y emocional, contra el libre desarrollo de su personalidad y contra las libertades fundamentales.

Ejemplo de lo anterior son los sistemas educativos que consolidan ghettos para las personas con diversa orientación sexual; los sistemas educativos que expulsan y niegan el acceso a las mujeres por estar en período de gestación o de lactancia; los sistemas educativos que

---

<sup>85</sup> Montenegro, Armado & Rivas, Rafael. *Las piezas del rompecabezas*. Capítulo. El rezago de la educación en Colombia. 2005.

discriminan a los niños y las niñas víctimas del VIH/SIDA; los sistemas educativos en los que persisten múltiples formas de castigo psicológico y corporal como mecanismo para preservar el orden y la disciplina; los sistemas educativos que aplican normas de disciplina contrarias al libre desarrollo de la personalidad de los niños y las niñas; sistema educativos con proyectos educativos institucionales que contienen toda clase de prejuicios que engendran la discriminación; y, entre otros, los sistemas educativos que niegan el acceso a determinados grupos étnicos y religiosos.

Aspectos como los mencionados ponen en primer plano la necesidad de que las políticas educativas en su conjunto sean diseñadas, ejecutadas y evaluadas tomando como referente fundamental los derechos humanos. Como bien plantea la profesora Tomasevski, se trata tanto de impartir educación *para* los derechos humanos como reconocer que los niños y las niñas son sujetos con derechos humanos. *“La educación basada en los derechos sólo es posible cuando todo el proceso educativo, que engloba tanto la enseñanza como el aprendizaje, está en consonancia con los fines y los medios establecidos en las normas de derechos humanos. El paso de los estudiantes de la educación a la sociedad debe evaluarse con arreglo a criterios de derechos humanos, y los efectos de la educación se deberían determinar examinando su contribución al disfrute de todos los derechos humanos”*<sup>86</sup>.

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

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

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

---

<sup>86</sup> Comisión de Derechos Humanos. Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Sexto informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski. Documento E/CN.4/2004/45. Párrafos 50 y 53.

en la escuela. Conforme establece el Plan “*los niños, niñas y jóvenes serán los sujetos principales de la educación y la población prioritaria de la gestión gubernamental; serán la razón de ser del esfuerzo educativo del gobierno de la ciudad y la acción del sector educativo se orientará hacia la protección y garantía de sus derechos humanos fundamentales*”. [PSE 2004; 40]

Para materializar dicho compromiso el PSE proyecta entre otras las siguientes estrategias: 1) realizar una renovación pedagógica de los proyectos educativos institucionales con miras a su actualización pedagógica y la transformación de la escuela en una institución más democrática; 2) reactivar y fortalecer los espacios y mecanismos de participación escolar previstos en la Ley General de Educación; 3) promover la inclusión social y la protección de los niños, las niñas y los jóvenes en la escuela; y 4) adelantar un plan integral de formación en derechos humanos que incluirá tanto la enseñanza de la teoría de los derechos humanos como su práctica cotidiana en la institución escolar. Lo anterior, en cumplimiento del Acuerdo 108 del Concejo de Bogotá, por medio del cual se establece en todas las escuelas del Distrito, públicas y privadas, y en todos los niveles, la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías<sup>87</sup>. [PSE 2004; 44]

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

## **5. Permanencia en el sistema educativo**

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

---

<sup>87</sup> Para el lector interesado en conocer los avances de dichas estrategias se sugiere consultar Secretaria de Educación Distrital. *Informe de gestión y resultados*. Bogotá, 2005. En especial pp. 5, 9 y 18.



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

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

Con respecto a la obligación del Estado de adoptar medidas para evitar la deserción del sistema escolar se puede evidenciar que pese a que hay progresos en los últimos cinco años, un número importante de niños y niñas continúan abandonando el sistema educativo. Mientras en 2000 la tasa promedio de deserción en primaria fue de 3.3%, en el año 2004 se redujo a 2.4%<sup>88</sup>. Las tasas más altas de deserción se producen en el primer grado. El promedio de deserción escolar en este grado para el período 2000-2004 alcanzó 3.5%, en tanto para quinto grado, el de menor tasa de deserción, el promedio fue de 2.3%. Cabe señalar que a medida que aumenta el grado en primaria se disminuye el porcentaje de niños y niñas que desertan del sistema educativo; lo cual pone en evidencia la necesidad de adoptar medidas especiales para evitar la deserción de los niños y las niñas en sus dos primeros años de escolaridad.

A nivel de secundaria y media las tasas de deserción aumentan significativamente. En el año 2000 la tasa de deserción promedio para el nivel de básica secundaria alcanzó 6.1%, reduciéndose a 4.5% en 2004. Al igual que en el caso de primaria, las tasas de deserción son mayores en el primer grado (sexto grado) alcanzando un promedio de 6.1% en el período 2000-2004.

En educación media la tasa promedio de deserción para 2000 alcanzó el 4% y en 2004 se redujo a 2.9%. Nuevamente la tasa de deserción es significativamente mayor en el primer año de la educación media (décimo grado) en donde el promedio para el período 2000-2004 asciende a 4.4%. En líneas generales se puede señalar que la tasa global de deserción paso de 4.4% en 2000 a 3.2% en 2004. El promedio para el período 2000-2004 alcanzó el 3.71%.

Conforme con las estadísticas se pueden derivar dos conclusiones: 1) el nivel educativo de mayor deserción corresponde a la educación básica secundaria; y 2) los grados de mayor deserción en todos los niveles educativos son los primeros grados: primero, sexto y décimo. Esto pone en evidencia la necesidad de adoptar medidas especiales para evitar la deserción en secundaria; proteger la permanencia de los nuevos estudiantes (los que ingresan a primero de primaria); y proteger la permanencia de los niños y las niñas que cambian de

---

<sup>88</sup> A menos que se indique lo contrario, las tasas de deserción se calculan con base en las estadísticas reportadas por el Boletín Estadístico 2000 – 2005 de la Secretaría de Educación Distrital.

nivel educativo: el paso de preescolar a primaria, el paso de primaria a secundaria y el paso de secundaria a media.

Considerando las tasas de deserción para el año 2004 según sexo, se puede afirmar que, en todos los niveles educativos, la deserción es mayor en los hombres. Mientras en las mujeres el 2.2% deserta en primaria, el 3.7% en secundaria y el 3.5% en media; en los hombres las tasas ascienden a 2.5%, 5.1% y 3.5%, respectivamente. En el mismo año, la tasa global de deserción para mujeres es de 2.8% y para los hombres de 3.6%.

Por otra parte, es importante notar diferencias significativas en la tasa de deserción entre el sector oficial y privado. Mientras en el sector oficial, como ya se indicó se tiene una tasa global de deserción de 3.2% para 2004, en el sector privado se reduce a 1.9%. Pese a que en todos los niveles educativos la deserción es mayor en los establecimientos oficiales, las mayores diferencias se observan en la educación secundaria: mientras en el sector privado la tasa de deserción en este nivel es de 2.2%, en el sector oficial es más del doble, alcanzando el 4.5%.

Es oportuno mencionar además, que existen diferencias notables en las tasas de deserción que se observan en los diferentes modelos de oferta educativa dentro del mismo sector oficial. Mientras en las escuelas administradas por el Distrito la tasa de deserción escolar en 2004 fue de 3.2%, en los colegios de concesión la tasa se reduce a 1.4%; porcentaje que es incluso inferior al que se observa en el sector privado. Esta evidencia permite sugerir un análisis cuidadoso del tipo de estrategias que se implementan en los colegios de concesión, los cuales tienen como resultado una tasa de deserción 128% menor respecto a los colegios administrados por el distrito y 35% menor respecto a los colegios privados<sup>89</sup>.

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

Como evidencia de la magnitud del problema se puede afirmar que en 2005, para el sector oficial en Bogotá, la tasa de extra-edad en primaria alcanzó el 3.5%. En secundaria 8.1% y en educación media 6.4%. En el sector privado las tasas de extra-edad para los respectivos

---

<sup>89</sup> De manera similar es importante mencionar que los estudiantes con subsidios de acceso al sistema educativo presentan una tasa de deserción superior a la observada en los estudiantes sin subsidio. En los primeros la tasa de deserción para 2004 alcanzó 3.7% mientras en los segundos fue de 3.2%. Esto pone en evidencia que además de implementar los subsidios para el acceso se requiere disponer de estrategias complementarias para garantizar la permanencia (v.g. subsidios condicionados a la permanencia).

niveles fueron 1.6%, 3.6% y 3.3%. La tasa global de extra-edad es 129% superior en el sistema oficial.

Como se puede observar el nivel educativo con mayor incidencia del problema es secundaria, lo que demanda disponer, de manera especial, de estrategias pedagógicas y de acompañamiento a los estudiantes en extra-edad de este nivel para prevenir su deserción del sistema educativo. Al respecto, es preciso mencionar que los grados más críticos son sexto, séptimo, octavo y noveno con 8.3%, 8.5%, 7.8% y 7.7%, respectivamente.

Por otra parte, en cuanto atañe a los motivos por los que los niños, las niñas y los jóvenes no asisten a la escuela, las respuestas están concentradas en aspectos como los altos costos de la educación con un 32%, no tener tiempo para el estudio con 15%, no encontrarle gusto o interés al estudio con 15% y necesidad de trabajar con 14%. En esta medida, aspectos como el alto porcentaje de población a la que no le gusta o no le interesa la educación, evidencian la necesidad de que el Estado adopte medidas para elevar la calidad de la educación y para hacerla más pertinente frente a las necesidades sociales y los intereses de los estudiantes. Además, el alto porcentaje de niños y niñas que no estudian porque no tienen tiempo y porque trabajan, entre los dos aspectos suman 29.3%, pone en evidencia la ausencia de políticas del Estado para eliminar el trabajo infantil y garantizar la educación de los menores<sup>90</sup>.

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

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

---

<sup>90</sup> Estadísticas para Colombia tomadas de *Ibíd.* Pág. 34.

creación de una veeduría en cada localidad que se encargue de la vigilancia, y en especial, de la protección del derecho a la educación de los niños, las niñas y los jóvenes<sup>91</sup>.

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

Por otra parte, en el *programa de acceso y permanencia para todos y todas* se dispone la entrega de *subsidios condicionados a la asistencia escolar de los niños y las niñas trabajadoras*. Con este subsidio se espera motivar el regreso al sistema educativo de niños y niñas que han desertado o la vinculación de quienes nunca han hecho su ingreso al mismo por estar vinculados al mercado de trabajo, en especial, bajo condiciones de explotación. “Se trata de brindar un subsidio económico a la familia de los menores trabajadores pertenecientes a los estratos 1 y 2, con el fin de incentivar su asistencia y permanencia en el sistema educativo, para avanzar en la erradicación del trabajo, la explotación y la indigencia infantil”<sup>92</sup>.

Finalmente, es preciso señalar que el *programa Bogotá sin hambre* supone un impacto significativo sobre las condiciones de permanencia de los niños y las niñas en el ámbito de la escuela. La alimentación escolar, a la vez que contribuye a mejorar las condiciones de aprendizaje en tanto impacta directamente sobre la atención y concentración de los niños y las niñas, en especial los que enfrentan inseguridad alimentaria por insuficiencia de vitaminas, proteínas y micronutrientes, contribuye al desarrollo físico y mental de los niños y las niñas. Evidencia de la importancia de la alimentación escolar la constituye un reciente informe del Programa Mundial de Alimentos en el que para una muestra no aleatoria de hogares residentes en zonas marginales de Bogotá, se encontró que el 17% de los niños y las niñas en edad escolar no asisten a la escuela por hambre<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Secretaría de Educación Distrital. Plan Sectorial de educación 2004-2008. Bogotá: una gran escuela para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor. 2005.p. 46.

<sup>92</sup> *Ibíd.*, p. 54. Además, es importante mencionar que de acuerdo con el proyecto 266: *subsidios condicionados a la asistencia escolar de los jóvenes trabajadores* registrado en la lista de proyectos de inversión de la Secretaría de Educación Distrital para el período 2004-2008, se proyecta la inversión de más de \$18.981 millones y la entrega de 28.866 subsidios durante el mismo periodo. Además se encuentra registrado el proyecto 263: *solidaridad para la permanencia escolar* que tiene como objetivo promover la permanencia escolar de los niños, las niñas y los jóvenes en situación de pobreza, mediante e desarrollo de acciones solidarias de entidades públicas, privadas y organizaciones nacionales e internacionales. Finalmente, en cuanto al tópico específico de la extra – edad, la SED viene impulsando el *programa de aceleración del aprendizaje y primeras letras* mediante el cual se establecen aulas de aceleración y aulas en primeras letras y nociones básicas matemáticas en las localidades de mayor incidencia del problema. Algunos resultados pueden ser consultados en Secretaria de Educación Distrital. *Informe de gestión y resultados*. Bogotá, 2005. p. 10.

<sup>93</sup> Programa Mundial de Alimentos. *Análisis de la vulnerabilidad alimentaria de hogares desplazados y no desplazados: un estudio de caso en Bogotá, D.C.* Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá, Colombia. 2006. p. 27.

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

### Cuadro 4: ¿integración educativa?

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

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

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

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

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

Con base en este criterio es evidente que la escuela contribuyó no solo a la deserción escolar de múltiples niños y niñas, sino a reforzar conductas discriminatorias en contra de determinados grupos; así, los niños y las niñas con tradición lingüística propia que no se "adaptaban" a una enseñanza impartida en otro idioma, los niños y las niñas con discapacidad auditiva que no se "adaptaban" a una enseñanza para oyentes, y, entre otros, los niños y las niñas con diferente orientación sexual que no "adaptaban" su personalidad a

los parámetros establecidos en la escuela, tenían que abandonar el sistema educativo y cargar con los efectos del prejuicio y la discriminación.

Si bien en la práctica muchas de estas problemáticas siguen ocurriendo, el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos ha impuesto un límite a los sistemas educativos y ha puesto como una obligación básica del Estado asegurar que la escuela se adapte a los niños y las niñas en condiciones especiales de aprendizaje. En el plano nacional, especial impulso ha dado a la protección de los derechos de los niños y las niñas en el ámbito del sistema educativo la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la educación. En especial, y con respecto a la temática de adaptabilidad, destacan las sentencias en que se invoca la fundamentalidad del derecho a la educación por conexidad con el derecho al libre desarrollo de la personalidad y las sentencias en que se ordena el reconocimiento al derecho al trato preferente a los sujetos y grupos poblacionales en situación de indefensión como los niños y las niñas con discapacidad y talentos excepcionales, los niños y las niñas desplazados por el conflicto armado interno, y las niñas gestantes y lactantes, entre otros grupos.

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

El plan, expresa especial preocupación por las condiciones de adaptabilidad del sistema educativo para los niños y las niñas vinculados al mercado de trabajo, los niños y las niñas con discapacidad y los niños y las niñas víctimas del conflicto armado interno. Con respecto a los primeros, se estima que en Bogotá uno de cada diez niños y niñas de estratos 1 y 2 están siendo explotados laboralmente (cerca de 46.500), de los cuales el 27% se encuentra por fuera del sistema educativo. Considerando los demás estratos socioeconómicos la cifra asciende a 87.995 niños y niñas, la mayoría perteneciente al estrato 3<sup>94</sup>.

El trabajo infantil compite con el derecho a la educación. Como evidencia de la magnitud del problema se puede señalar que, conforme con las estadísticas reportadas por la SED producto de un estudio en cuatro colegios de Ciudad Bolívar<sup>95</sup>, el 26% de los estudiantes matriculados en secundaria en estos colegios trabajan. El 54% de los estudiantes que trabajan se concentran en el rango de edad 14 – 17 años<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Cifras reportadas por el Departamento Administrativo de Bienestar Social y Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2002.

<sup>95</sup> León de Greiff, Rodrigo Lara, San Francisco y Guillermo Cano.

<sup>96</sup> Véase Secretaría de Educación Distrital. *Cómo influye el trabajo infantil en la educación?*. En: ESCOLAR [http://72.14.203.104/search?q=cache:f91qyr\\_INPUJ](http://72.14.203.104/search?q=cache:f91qyr_INPUJ). Página consultada el 16 de marzo de 2006.

En el mismo sentido, es oportuno señalar que el estudio de Corpoeducación menciona que la recesión económica ha incrementado el trabajo infantil y este cambio ha tenido un impacto significativo sobre las tasas de deserción escolar. En particular, se menciona que “*el número de jóvenes entre 12 y 17 años que estudian y trabajan creció entre 1997 y 2000, en ese periodo, mientras que la diferencia entre los niños que exclusivamente estudiaban y los que combinaban estudio y trabajo era de cinco puntos porcentuales en 1997 (76,9% y 71,4%), esta subió a siete puntos porcentuales en el 2000 (75,4% y 68,4%). Esta diferencia es más importante para los hombres y para los estudiantes de la zona rural*”<sup>97</sup>.

En cuanto se refiere a las personas con discapacidad el PSE estima que existen en Bogotá aproximadamente 6.000 niños y niñas con limitaciones o con capacidades excepcionales en el sistema que son atendidos sin personal ni equipos especializados<sup>98</sup>. Una investigación de la Defensoría del Pueblo en torno a las condiciones de integración educativa de los niños y las niñas con discapacidad permitió evidenciar que, en promedio, el 66% de las escuelas integradoras en Bogotá no disponen de aulas de apoyo especializadas para la integración de este grupo poblacional<sup>99</sup>. Como agravante se encuentra el hecho de que entre menor es el estrato socioeconómico del establecimiento educativo, menor es la probabilidad de disponer de aula de apoyo: el 90% de las escuelas distritales de estrato uno no disponen de aula de apoyo, lo mismo ocurre en el 63% de las de estrato dos y en el 58% de las de estrato tres<sup>100</sup>. De manera similar, es importante señalar que el citado estudio evidenció que uno de cada tres establecimientos educativos en Bogotá integraba niños y niñas con discapacidad sin disponer de docentes que diseñarán y ejecutarán estrategias de integración educativa<sup>101</sup>. La implicaciones de ello es que se evidenció la “*integración*” de niños y niñas con discapacidad auditiva sin disponer de docente intérprete de señas y la “*integración*” de niños y niñas con discapacidad visual sin disponer de docente que enseñe lenguaje braille.

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

Con respecto a este tema es preciso que se realice un diagnóstico sobre los principales obstáculos que enfrentan los niños y las niñas con diversos tipos de discapacidad para

---

<sup>97</sup> Corpoeducación. *Situación de la educación Básica, Media y Superior en Colombia*. Educación Compromiso de Todos. Investigación realizada por Alfredo Sarmiento, Luz Perla Tovar y Carmen Alam. Bogotá, Colombia. 2002. p. 35.

<sup>98</sup> Secretaría de Educación Distrital. Plan Sectorial de educación 2004-2008. Bogotá: una gran escuela para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor. 2005. p. 28.

<sup>99</sup> Las aulas de apoyo especializadas más que a un espacio físico hacen referencia al conjunto de aspectos pedagógicos, didácticos y terapéuticos requeridos para impartir la enseñanza de niños y niñas con discapacidad.

<sup>100</sup> Defensoría del Pueblo. *La integración educativa de los niños y las niñas con discapacidad. Una evaluación en Bogotá desde la perspectiva del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia, Julia Elizabeth González y Carlos Sabogal. Bogotá, Colombia. 2004. p. 62.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 65.

aprender en entornos integrados y que se adopten las estrategias pertinentes para dotar a las escuelas de todos los materiales pedagógicos necesarios para impartir la educación a este grupo de población. Como mínimo se requiere un plan de dotación escolar que asegure que todos los niños y las niñas con discapacidad visual tengan acceso a formación en lenguaje braille, dispongan de libros en este lenguaje, tengan acceso a mapas con relieve, dispongan de calculadoras parlantes y el acceso a computadores adecuados a su discapacidad. En el ámbito de las personas con discapacidad auditiva se requiere entre otras ayudas la disponibilidad de docentes que impartan lenguaje de señas, modelos lingüísticos y en general acceso a las diferentes tecnologías pertinentes acordes con la presencia o no de restos auditivos en los estudiantes<sup>102</sup>.

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

Finalmente, con relación a esta temática es preciso que se implementen medidas para asegurar educación especial a los niños y niñas con discapacidad para los que, previa valoración médica y psicológica por profesionales expertos, y visto bueno de los padres y madres de familia, se recomiende la educación especial. En ausencia de escuelas especializadas del orden distrital es menester que se asegure la disponibilidad de becas para que tanto los estudiantes con discapacidad como los estudiantes con talentos excepcionales reciban una educación adaptada a sus necesidades en establecimientos educativos privados especializados en la atención de estos grupos poblacionales<sup>103</sup>.

Por otra parte, en cuanto se refiere a la educación de personas en situación de desplazamiento, el PSE 2004-2008 señaló que en 2004 se atendieron 15.147 estudiantes en situación de desplazamiento. Dicha atención se llevó a cabo sin disponer de estrategias pedagógicas diferenciadas y acompañamiento psicológico<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> De manera similar se requiere dotar a los establecimientos educativos de los materiales necesarios para formar a los niños y las niñas con sordo ceguera, síndrome de Down, trastornos generalizados del desarrollo, discapacidades motoras y lesiones neuromusculares, entre otras discapacidades.

<sup>103</sup> En la actualidad el Distrito dispone de 9 instituciones especializadas en la atención de escolares con limitación visual, 11 colegios en capacidad de atender niños con limitaciones auditivas 656 instituciones especializadas en la atención de niños y niñas con deficiencia cognitiva. Sobre el particular y sobre los principales resultados de la política educativa actual en materia de integración de niños y niñas con discapacidad puede consultarse Secretaria de Educación Distrital. *Informe de gestión y resultados*. Bogotá, 2005. p. 10.

<sup>104</sup> Es preciso aclarar que conforme con las estadísticas recientes presentadas por la SED la matrícula de niños y niñas en situación de desplazamiento es de 5.121 estudiantes. Véase el respecto Secretaría de Educación Distrital. Boletín Estadístico 2000-2005. Algunas de las problemáticas que enfrentan los niños y las niñas desplazadas en el sistema educativo distrital se describen en Arquidiócesis de Bogotá & CODHES. *Senderos. Rostros invisibles del desplazamiento en Bogotá*. Editorial Kimpres. Bogotá, Colombia. p. 79 - 108.



No obstante el Ministerio de Educación Nacional expidió el Decreto 2562 de 2001 para reglamentar el acceso de los niños y las niñas desplazadas a la educación preescolar, básica y media, y a que Bogotá expidió la circular 020 de 1999 para favorecer el acceso de los niños y las niñas desplazadas al sistema educativo, y que además, la actual administración definió unos lineamientos de política para la atención de niños y niñas desplazadas, no se observan progresos significativos en la implementación de estrategias orientadas a la adaptación del sistema educativo en su conjunto, y de la escuela y los docentes en particular, para asegurar una educación que se adapte a las condiciones especiales de aprendizaje que enfrentan niños y niñas víctimas del desplazamiento y demás víctimas del conflicto armado interno.

Por lo anterior, es preciso que el Distrito defina de manera concreta e implemente en el menor tiempo posible, las estrategias pedagógicas y de apoyo psicosocial que debe ofrecer el sistema educativo para el manejo adecuado de las secuelas que imprime la guerra sobre el desarrollo de la personalidad de los niños y las niñas, lo cual, como se sabe, está estrechamente relacionado con el desarrollo pleno de sus capacidades humanas en general, y con sus logros académicos en particular<sup>105</sup>.

Es preciso mencionar que no obstante el PSE menciona el interés de adaptar la educación a los diferentes grupos étnicos, a que se vienen realizando encuentros y mesas de trabajo con organizaciones indígenas y afrocolombianas para promover su inclusión en el sistema educativo<sup>106</sup>, y a que el Distrito viene impulsando la cátedra de afrocolombianidad, no aparecen en el Plan estrategias concretas para fortalecer la etnoeducación. En especial no se observan medidas concernientes a la formación de etnoeducadores y a la garantía de una enseñanza bilingüe para grupos con tradición lingüística propia.

Por último, es importante llamar la atención sobre el hecho de que para grupos especialmente discriminados en el ámbito escolar como las niñas gestantes y lactantes y los niños y las niñas con diversa orientación sexual, entre otros, el PSE 2004-2008 no dispone de estrategias orientadas a proteger su permanencia en la escuela y el respeto de sus derechos humanos<sup>107</sup>. No basta con el hecho de que la escuela difunda el principio de igualdad derechos si en la práctica se continúa estigmatizando a las niñas embarazadas y a las personas con distinta orientación sexual y siguen siendo citados como ejemplo de comportamiento inmoral. En su lugar, la escuela tiene como reto difundir el respeto por la diferencia y garantizar a todas las personas un ambiente escolar en que sea posible el libre

---

<sup>105</sup> Para el lector interesado en analizar algunos de los impactos psicosociales provocados por el desplazamiento se sugiere la lectura de Bello, Marta, Martín Elena & Arias, Fernando (Editores). Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento. Universidad Nacional de Colombia, Corporación Avre y Fundación Dos Mundos. UNIBIBLOS. Bogotá, Colombia. 2000.

<sup>106</sup> Secretaría de Educación Distrital. *Informe de gestión y resultados*. Bogotá, 2005. p. 11.

<sup>107</sup> “El embarazo y la maternidad de las adolescentes son también motivos de discriminación comunes en la educación y lo que es más grave: cuando el embarazo constituye una ofensa disciplinaria y las adolescentes corren el riesgo de ser expulsadas de sus centros educativos, ellas se ven obligadas a enfrentar la opción del aborto si lo que desean es continuar estudiando”. Comisión de Derechos Humanos. Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación de las niñas. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Vernor Muñoz. Documento E/CN.4/2006/45 de 8 de febrero de 2006. p. 16.

desarrollo de la personalidad en particular, y el pleno respeto de los derechos humanos en general.

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

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

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

Componente del derecho	Vacíos	Recomendaciones a la SED
Disponibilidad de educación	Ausencia de medidas para combatir los agentes contaminantes que afectan el desarrollo regular de las clases en algunas localidades.	En coordinación con el DAMA adelantar un diagnóstico de las condiciones ambientales de las escuelas públicas y privadas que se encuentran en zonas de riesgo ambiental y adoptar un plan orientado a mejorar dichas condiciones.
	Falta evaluar el impacto de las políticas de reorganización del sistema educativo sobre la disponibilidad de escuelas en las zonas de residencia de los estudiantes y sobre la calidad de la enseñanza.	Realizar un estudio en el que se evalué el impacto de las políticas de reorganización del sistema educativo sobre la disponibilidad de escuelas en las zonas de residencia de los estudiantes y adoptar las medidas que implementen los correctivos necesarios.  Realizar un estudio que determine cómo influye el tamaño del grupo sobre el rendimiento escolar y adoptar medidas inmediatas para mantener tamaños de grupo en el que se garanticen condiciones de aprendizaje. Para tal fin es oportuno seguir los

		estándares de 30 estudiantes por aula para los niveles de primaria.
	Las metas en materia de cupos son insuficientes para garantizar educación básica primaria universal y para asegurar, progresivamente, la universalización de la educación secundaria y media.	Estimar la magnitud de recursos necesarios para garantizar educación primaria universal y adoptar un plan inmediato para alcanzar dicha meta.  Establecer metas concretas de universalización de educación secundaria y media.
	Ausencia de medidas concretas orientadas a mejorar las condiciones de trabajo y la remuneración de los docentes.	Disponer de un plan de acción orientado al diseño de estrategias para mejorar las condiciones de trabajo y la remuneración de los docentes, en especial de los que trabajan en escuelas privadas con asignaciones mensuales inferiores al salario mínimo y, en general, a los que obtienen una remuneración que no se encuentra acorde con el nivel de formación profesional.  Además, diseñar una campaña orientada al reconocimiento social de la labor docente por su aporte, en entre otros, a la construcción de una sociedad más justa y democrática.
	Un 4.4% de los docentes no tienen formación universitaria.	Adoptar un programa para promover el acceso a la educación superior de los docentes que no han alcanzado este nivel de formación.
Acceso a la educación	No se dispone de una política de gratuidad de carácter universal para la educación primaria.	Establecer y poner en marcha un plan de acción que asegure la prestación de educación primaria gratuita a todos los niños y las niñas matriculados en el sistema oficial.  Entre tanto se fortalece la oferta pública de educación contratar cupos educativos en escuelas privadas de reconocido nivel académico para las familias de menores ingresos que matriculan a los niños y niñas en

		escuelas privadas y que tienen dificultades para asegurar su permanencia por falta de capacidad económica para los pagos de matrícula y pensión.
	No existe un perfil de la exclusión y la discriminación en el ámbito del sistema educativo que permita diseñar e implementar estrategias para avanzar hacia su eliminación.	Elaborar un perfil de la exclusión y la discriminación en el ámbito del sistema educativo y adoptar, conforme con el diagnóstico, medidas tendientes a su eliminación.
	No existe una política orientada a la erradicación del analfabetismo.	Diseñar e implementar una política que se oriente de manera clara y autónoma, a la erradicación del analfabetismo en la Ciudad. Dicha política deberá considerar con especial atención a los sujetos y grupos de población tradicionalmente excluidos del sistema educativo como la población rural.
Aceptabilidad de la educación	No se dispone de estrategias y recursos para elaborar pruebas de factores asociados a la calidad de la educación.	Disponer de una estrategia de aplicación periódica de pruebas asociadas a la calidad de la educación e implementar medidas de política con fundamento en sus resultados.
	No se dispone de recursos para asegurar el acceso de los sectores más pobres a los útiles escolares y materiales de estudio.	Disponer de recursos para asegurar el acceso de los sectores más pobres a los útiles escolares y materiales de estudio.
	No se dispone de un estudio que permita evidenciar el impacto de la promoción automática sobre los aprendizajes de los niños y las niñas.	Evaluar el impacto de la promoción automática sobre el nivel de competencia de los niños y las niñas e implementar medidas para fortalecer los aprendizajes en el aula.
	No existen políticas orientadas a corregir las desigualdades en la calidad de la educación que brindan las escuelas públicas y privadas de estratos	Diseñar e implementar una estrategia orientada a eliminar las desigualdades en la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas y privadas de estratos socioeconómicos

	socioeconómicos bajos y la que se ofrece en colegios de alto nivel académico.	bajos y la que se ofrece en colegios de alto nivel académico.  La iniciativa puede considerar el estudio de las estrategias pedagógicas definidas en escuelas de alto nivel de logro, v.g. escuelas internacionales y diseñar estrategias para replicar experiencias exitosas.
	Existe una fuerte disociación entre una política diseñada con enfoque de derechos humanos y la disponibilidad de indicadores que monitoreen y evalúen los logros de la política en la materialización del derecho a la educación de todos y todas.	Elaborar un plan de acción conducente a incorporar un sistema de indicadores que valore los niveles de satisfacción del derecho a la educación de todos y todas.  Como insumo para el desarrollo de esta labor se recomienda estudiar la posibilidad de implementar el esquema de indicadores para el seguimiento y monitoreo del derecho a la educación resultante de la investigación <i>Análisis comparado de las políticas educativas en Bogotá, dos ciudades colombianas y tres ciudades latinoamericanas: una mirada desde la perspectiva del derecho a la educación</i> contratada por el Instituto de Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico y elaborada por el centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad.
Permanencia en el sistema educativo	Ausencia de políticas para proteger la permanencia de sujetos discriminados como las mujeres gestantes y lactantes, las personas en situación de desplazamiento, las personas con diversa orientación sexual y los grupos étnicos.	Promover una política orientada a proteger la permanencia de las mujeres gestantes y lactantes, las personas en situación de desplazamiento, las personas con diversa orientación sexual y los grupos étnicos.
	Ausencia de políticas para asegurar que la escuela se adapte a las necesidades de los niños y las niñas con necesidades educativas especiales.	Elaborar un diagnóstico de las barreras que enfrentan los grupos poblacionales tradicionalmente discriminados para permanecer en el sistema educativo y poner en marcha una estrategia orientada a adaptar el sistema

		<p>educativo en general, y la escuela en particular, a las necesidades especiales de aprendizaje de los grupos poblacionales que mayor riesgo enfrentan de desertar.</p> <p>Un buen comienzo en el ámbito de las personas con discapacidad es impartir lenguaje de señas en las escuelas para que los niños y las niñas, con y sin discapacidad, puedan tener un lenguaje común de comunicación.</p>
--	--	--

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá, Distrito Capital. Banco Distrital de Programas y Proyectos. Proyecto 396: *Gratuidad en el sistema educativo oficial del Distrito Capital*.
- Arquidiócesis de Bogotá & CODHES. *Senderos. Rostros invisibles del desplazamiento en Bogotá*. Editorial Kimpres. Bogotá, Colombia.
- Bello, Marta, Martín Elena & Arias, Fernando (Editores). *Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento*. Universidad Nacional de Colombia, Corporación Avre y Fundación Dos Mundos. UNIBIBLOS. Bogotá, Colombia. 2000.
- Comisión de Derechos Humanos. Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49.
- Comisión de Derechos Humanos. Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Sexto informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski. Documento E/CN.4/2004/45.
- Comisión de Derechos Humanos. Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski. Misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2003. Documento E/CN.4/2004/45/Add2.
- Comisión de Derechos Humanos. Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación de las niñas. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Vernor Muñoz. Documento E/CN.4/2006/45 de 8 de febrero de 2006. p. 16.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 13 relativa al derecho a la educación (art. 13)*. 21º período de sesiones, 1999. Documento. E/ C.12/1999/10.

- Corpoeducación. *Situación de la educación Básica, Media y Superior en Colombia*. Educación Compromiso de Todos. Investigación realizada por Alfredo Sarmiento, Luz Perla Tovar y Carmen Alam. Bogotá, Colombia. 2002.
- Defensoría del Pueblo. *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá, Colombia. 2004.
- Defensoría del Pueblo. *La integración educativa de los niños y las niñas con discapacidad. Una evaluación en Bogotá desde la perspectiva del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia, Julia Elizabeth González y Carlos Sabogal. Bogotá, Colombia. 2004.
- Gaviria, Alejandro. *Los que suben y los que bajan*. Educación y movilidad social en Colombia. Fedesarrollo. Alfaomega. Bogotá, Colombia. 2002.
- ICFES. Programa de Evaluación de la Educación Básica. Pruebas SABER. Fundamentación conceptual. Bogotá, Colombia. 2003.
- Montenegro, Armado & Rivas, Rafael. *Las piezas del rompecabezas*. Capítulo. El rezago de la educación en Colombia. 2005.
- Pérez Murcia, Luis Eduardo. *La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas*. Revista Estudios Socio Jurídicos. Universidad del Rosario. En prensa.
- Programa Mundial de Alimentos. *Análisis de la vulnerabilidad alimentaria de hogares desplazados y no desplazados: un estudio de caso en Bogotá, D.C.* Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá, Colombia. 2006.
- Secretaría de Educación Distrital. Plan Sectorial de educación 2004-2008. Bogotá: una gran escuela para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor. 2005.
- Secretaria de Educación Distrital. *Informe de gestión y resultados*. Bogotá, 2005.
- Secretaría de Educación Distrital. Boletín Estadístico 2000 – 2005.
- Secretaría de Educación Distrital. *Implementación de la política de gratuidad*. Bogotá, Colombia. 2005.
- Secretaría de Educación Distrital. *Resumen del procedimiento adelantado para efectuar el giro y reajuste de los recursos de gratuidad*. Bogotá, Colombia. 2005.
- Veeduría Distrital, Departamento Nacional de Planeación, Programa Nacional de Desarrollo Humano y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Cómo avanza el Distrito en educación*. Bogotá. 2005.
- Villa, L y Duarte J. Concessionary public schools in Bogotá: an innovation in school management in Colombia. En Wolf, Laurence, Navarro, Juan Carlos & González, Pablo (Editores). *Private Education and public policy in Latin America*. PREAL. 2005. Washington. D.C.
- Tomasevski, Katarina. *El asalto a la educación*. Intermón Oxfam. Colección libros de encuentro. Zed Books. Barcelona, España. 2004.

## **Medellín: ciudad educadora y en progreso**

Clara Márquez Vásquez  
Mauricio García

### **1. Antecedentes y contexto**

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

La crisis de finales del siglo XX hizo renacer en las élites políticas antioqueñas la convicción de que la educación es un asunto esencial para la supervivencia de la sociedad. Los dos últimos alcaldes de la ciudad, -Luis Pérez Gutierrez- quien fuera Secretario de



Educación de Medellín y Sergio Fajardo Valderrama, alcalde actual- han otorgado una importancia especial al tema de la educación.<sup>108</sup>

El Plan de desarrollo 2000-2003 “Medellín Competitiva”<sup>109</sup> de Luis Pérez Gutiérrez señaló a Medellín como una ciudad de oportunidades, en donde los principales problemas a superar eran el desempleo y la pobreza, pues para el año 2000, según el Plan de desarrollo, el desempleo promedio alcanzó el 21%, mientras que en los estratos más desprotegidos ascendió a más del 60%. Su objetivo era “*superar el asistencialismo paternalista tradicional, que abona la marginalidad, y cambiarlo por el asistencialismo productivo, que a la vez que atiende al ciudadano, lo vuelve activo y productivo*”.

Para cumplir con sus objetivos propuso tres líneas de trabajo: La Revolución de la Cultura Ciudadana, Primero el Espacio público y Medellín Competitiva.

1. Cultura Ciudadana: Esta línea se refirió a la responsabilidad de todos los ciudadanos en la construcción de una ciudad donde se acaten las normas básicas de convivencia y se reconozca y ejercite la formación, promoción y desarrollo de todos sus habitantes. Para ello buscó agregar a la educación tradicional, la Cultura Ciudadana a través de la “*educación callejera*” en los escenarios públicos, los museos, los medios masivos de comunicación, el buen ejemplo y el aprendizaje del perdón. Con esto pretendió formar un ciudadano preparado para gestionar sus derechos frente al Estado.

2. Espacio público: fue el eje central de esta administración quien la consideró “*la razón de ser de la ciudad*” como un factor estratégico en la construcción de nuevas formas de producción y apropiación del desarrollo urbano además de un elemento determinante en la calidad de vida de la población. Para ello elaboró un plan de defensa del espacio público.

3. Ciudad competitiva: Cuyo objetivo era aumentar los índices de progreso, bienestar y eficiencia en servicios públicos, seguridad, salud, educación, ciencia y tecnología, transporte, hábitat, medio ambiente y, sobre todo, en la oferta de empleo.

Es en esta línea donde se proyectó el derecho a la educación. El mismo que conforme con la administración de Luis Pérez Gutiérrez se justifica si forma buenos ciudadanos y capacita para el trabajo, es decir “*el gasto público en educación no es una carga, sino una inversión que impacta simultáneamente la productividad y la competitividad económica, la equidad social y el desempeño ciudadano.*”<sup>110</sup> En efecto su política educativa se concentró en la cuestionada teoría de la educación del capital humano y su aporte al crecimiento económico, “*tratar a los seres humanos como objetivos de inversiones los convierte en*

---

<sup>108</sup> El presente informe hace un análisis de las políticas educativas en la actual administración local, sin embargo debido a que las estadísticas se refieren a los últimos cinco años, es importante reseñar la anterior administración, pues se encuentran puntos en común, que podrían señalar una tendencia a continuar con los programas, especialmente en cobertura y acceso.

<sup>109</sup> Para más información, consultar el texto completo del Plan de desarrollo 2001-2003. [http://www.veeduriamedellin.org.co/plan\\_desarrollo2.shtml?x=277](http://www.veeduriamedellin.org.co/plan_desarrollo2.shtml?x=277). Página visitada en febrero de 2006.

<sup>110</sup> *Ibíd.* Pág.23

*medios antes que en fines del desarrollo.*”<sup>111</sup> Lo deseable sería que la educación hubiese sido para esta administración un fin en si mismo y sirviera para, como lo señala el mismo escrito, *“preparar a los alumnos y alumnas para la participación política, debería mejorar la cohesión social y, fundamentalmente, debería enseñar a los chicos y chicas que todos los seres humanos – incluidos ellos mismos- tienen derechos”*<sup>112</sup>.

El Plan de desarrollo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”<sup>113</sup> de Sergio Fajardo Valderrama identificó las principales debilidades de la ciudad, especialmente en lo social. De acuerdo con este Plan, el principal medio para atacar a las problemáticas reside en la protección de la población infantil.<sup>114</sup> El mismo considera que el criterio más importante para facilitar la solución de los problemas es la «corresponsabilidad», es decir la articulación de los esfuerzos de todos y todas. Por ello en cada una de las metas de los componentes de su Plan de desarrollo, existen Responsables y Corresponsables.

Conforme establece el Plan de desarrollo, las líneas de trabajo serán evaluadas adoptando como indicadores los Índices de Desarrollo Humano (IDH) y de Calidad de Vida (ICV). En cuanto se refiere al componente educativo, para la administración municipal, es este un indicador de la Esperanza de Vida al nacer y del Nivel Educativo<sup>115</sup>. A continuación se enuncian las líneas de trabajo del Plan y se hace mención del presupuesto asignado a cada una de ellas (cifras dadas en millones de pesos):

1. Medellín Gobernable y participativa: con un presupuesto plurianual de \$360.746,00, esta línea incluye crear conciencia de las responsabilidades de los individuos dentro de la sociedad, fortaleciendo la solidaridad y la convivencia.

2. Medellín, un espacio para el encuentro ciudadano: con un presupuesto plurianual de \$731.936,00 busca lograr la movilidad de los habitantes y cuidar la sostenibilidad de los recursos naturales.

3. Medellín, Productiva, competitiva y solidaria: con un presupuesto plurianual de \$63.881,00 busca la organización productiva, eficiente, dinámica y competitiva de la economía que favorezca el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos, en el marco de la economía global

---

<sup>111</sup> Katarina Tomasevski. El asalto a la educación. Pág.39

<sup>112</sup> Ibídem. Pág.53

<sup>113</sup> Para más información, consultar el texto completo del Plan de desarrollo 2004-2007.

[http://www.veeduriamedellin.org.co/plan\\_desarrollo2.shtml?x=278](http://www.veeduriamedellin.org.co/plan_desarrollo2.shtml?x=278). Página visitada en febrero de 2006

<sup>114</sup> El Plan de desarrollo señaló: *“Si bien es cierto que hay avances significativos en la prestación de servicios básicos y en la calidad de vida de la mayoría de la población, también lo es que persisten niveles de pobreza inaceptables. (...)La situación del desplazamiento forzado que ha traído a nuestros barrios a miles de ciudadanos y ciudadanas en la más absoluta miseria, ha agudizado esta situación. Para atacar este problema y romper el ciclo de la pobreza, es necesario que, especialmente los niños y las niñas, sin importar su condición o proveniencia, disfruten de sus derechos fundamentales de alimentación, educación y salud.”*

<sup>115</sup> Plan de Desarrollo 2004-2007. Ób.cit., Página 11.

4. Medellín integrada con la región y con el mundo: con un presupuesto plurianual de \$ 580.682,00, este programa busca aprovechar los beneficios que se puedan obtener en materia de negocios internacionales y de la cooperación internacional.

5. Medellín social e incluyente: con un presupuesto plurianual de \$ 2.229.007,00, este programa busca focalizar la ayuda en una educación pertinente y de calidad, así como la prevención y atención en salud, especialmente para los habitantes que están en mayores condiciones de desprotección y vulnerabilidad.

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

De lo anterior, podemos concluir que el porcentaje programado para inversión social por la administración de la ciudad de Medellín, superó el 50% del presupuesto plurianual; y específicamente los programas de educación ocupan el 60% del total asignado al programa "*Medellín, social e incluyente*". Es decir la educación es el programa con mayor inversión dentro del Plan de desarrollo 2004-2007 "*Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*".<sup>116</sup>

Actualmente, la población que está educando el sistema en el municipio de Medellín es de aproximadamente 500.000 personas (incluyendo personas en edad escolar y adultas, así como en el sector oficial y el sector privado). Según los estimativos realizados por el Ministerio de Educación, para el año 2003 en Medellín existían 21.572 menores en preescolar, 13.343 en secundaria y 32.197 en media que se encontraban por fuera del sistema educativo.<sup>117</sup> Para el mismo año, el 77% de la educación era prestada por el sector oficial y solo el 23 % lo era por el sector privado, no obstante que las Instituciones Educativas se encontraban en casi la misma proporción (417 IE en el sector oficial y 422 IE en el sector privado), lo anterior podría significar una menor relación entre alumno docente en el sector privado. Estos datos serán tenidos como referencia en múltiples oportunidades, principalmente en cobertura y acceso, pues aunque las cifras son del año 2003, parecería ser que los programas no se elaboraron teniendo en cuenta esta población universo, para estar más acorde con las verdaderas necesidades educativas.

A continuación se hace un análisis de cada uno de los componentes básicos del derecho a la educación que se examinan en esta investigación –disponibilidad de la educación, acceso a la educación, aceptabilidad de la educación y permanencia en el sistema educativo-. Valga

---

<sup>116</sup> Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. Seguimiento y evaluación "Plan de desarrollo 2004-2007: Medellín compromiso de toda la ciudadanía" Enero 2004-Junio 2005. [http://www.veeduriamedellin.org.co/publicaciones2.shtml?&x=289&cmd\[20\]=c-1-001](http://www.veeduriamedellin.org.co/publicaciones2.shtml?&x=289&cmd[20]=c-1-001). Página visitada en febrero de 2006

<sup>117</sup> <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-85739.html>. Página visitada en marzo de 2006.

la pena resaltar la concordancia general entre las cifras oficiales y las cifras otorgadas por organizaciones y entidades de carácter particular.<sup>118</sup>

## 2. Disponibilidad de la educación

### 2.1 Cobertura

La cobertura neta en educación para Colombia en 1998 oscilaba para preescolar en el 40.5%, para primaria en el 83.6% y para secundaria y media en el 63%. Antioquia para el año de 1999 contaba con el cuarto lugar en cobertura neta en preescolar (por debajo de Atlántico, San Andrés y Magdalena), en básica primaria en el año 2000 (por debajo de Boyacá, Sucre y Cundinamarca) y en secundaria para el mismo año ocupó el séptimo lugar mientras que Bogotá alcanzó el primer puesto en este nivel educativo. La tendencia de la cobertura neta del departamento ha sido la de aumentar (en preescolar para el año 2000 era del 32% y en el 2002 era del 42%; en primaria los valores eran del 87% y 89% respectivamente; y finalmente en secundaria la cobertura neta se mantuvo en aproximadamente el 62% para los dos años).<sup>119</sup>

Si estos valores son comparados con los de la ciudad de Medellín encontramos que la tendencia en este municipio también ha sido la ampliación de la cobertura neta (en preescolar para el año 2002 fue de 52% y para el 2004 fue de 60.58%; en primaria para el año 2002 fue de 86% y para el 2004 fue de 95.7% y para secundaria en el 2002 fue de 72% y para el 2004 fue de 82.52%). Las cifras son superiores a las del país y las del departamento. En efecto, esto podría significar que las políticas educativas de la ciudad de Medellín en cuanto a cobertura han sido eficaces, especialmente en primaria y secundaria. Por ello el principal reto de la administración es aumentar la cobertura del grado Transición.<sup>120</sup>

### Tasas de cobertura bruta y neta

	6 años	7-11 años	12-15 años	16-17 años	6-17 años	
	Transición	Primaria	Sec Básica	Media	Total	TCB 18-24
<b>Tasas de Cobertura Bruta</b>						
TCB 2002	53%	107%	96%	73%	N.D	N.D

<sup>118</sup> Para la evaluación de estos componentes se tuvieron en cuenta informes tanto del Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Nacional de Estadísticas, la Secretaría de Educación de Medellín, el Concejo Municipal, la Veeduría Ciudadana, así como de organizaciones privadas tales como Fundación Corona, PREAL, Corpoeducación, Fundación Empresarios por la educación y Proantioquia, entre otros.

<sup>119</sup> Fundación Corona. PREAL y Corpoeducación. Informe de Progreso Educativo en Colombia- 2003, "Entre el Avance y el Retroceso".

<sup>120</sup> El Plan de Desarrollo planteó sus metas para lograr una cobertura del 80% en preescolar, del 100% en la educación básica y del 80% en la educación media, así como atender 10.000 niños y niñas con necesidades educativas especiales.

<b>TCB 2003</b>	83,80%	116,30%	100,90%	71,40%	101,40%	33,70%
<b>TCB 2004</b>	86,49%	116,90%	102,59%	72,87%	102,60%	34,10%
<b>TCB 2004 Mujeres</b>	86,58%	117,61%	106,63%	79,99%	105,35%	
<b>TCB 2004 Hombres</b>	86,39%	116,21%	98,59%	65,91%	99,92%	
<b>TCB 2005</b>	87,30%	115,50%	106,30%	78,60%	104,10%	
<b>Tasas de Cobertura Neta</b>						
<b>TCN 2002</b>	52%	86%	72%	41%	N.D	
<b>TCN 2004</b>	60,58%	95,70%	82,52%	52,76%	80,96%	
<b>TCN 2004 Mujeres</b>	61,06%	97,23%	86,25%	58,02%	83,6%	
<b>TCN 2004 Hombres</b>	60,11%	94,21%	78,80%	47,50%	78,3%	
<b>TCN 2005</b>	56,20%	94,60%	85,90%	59,40%		

Fuente. Secretaría de Educación de Medellín.

Respecto a la participación del sector oficial dentro de la oferta de la educación, observamos como, pese a que en el año 2003, la matrícula oficial disminuyó en 1595 cupos, según las proyecciones del DANE, la tendencia en el periodo de 2001-2003 fue aumentar el número de matriculados en el sector oficial y de disminución en el sector privado. El sector educativo oficial contó al final del periodo con una participación del 77% (361.267 matriculados) frente al 23% de la educación privada (con 94.234 matriculados).<sup>121</sup>

Se concluye entonces que la oferta de cupos educativos del sector oficial pareciera ser suficiente para atender la población en edad escolar que no se encuentra dentro de la educación privada, pero ellos no es tan cierto pues aún se encuentran grandes dificultades en la cobertura de Preescolar y media y en la atención para algunos puntos de la ciudad.

La principal dificultad para la atención del grado transición, según estimativos de la Secretaría de Educación, se presenta por la preferencia de las madres trabajadoras por la atención de 8 horas que ofrecen las instituciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el programa de madres comunitarias frente al preescolar que solo atiende 5 horas a los niños y las niñas, es decir la madre cuenta con mayor cuidado diario -en tiempo- para sus hijos por fuera del sistema educativo. En la educación media, la falta de demanda se presenta especialmente por las pocas oportunidades que ofrece el título de bachiller para los jóvenes de los estratos populares, quienes no pueden continuar los estudios de educación superior y tampoco se logran insertar al mercado laboral. Los jóvenes no reconocen aún la educación como un mecanismo importante para mejorar sus niveles de nutrición, la prevención y manejo de enfermedades infecto - contagiosas, participar adecuadamente en la política, así como también para ingresar al mundo productivo. Respecto a este último elemento, las cifras indican que una persona con secundaria completa obtiene un ingreso de 1.6 salarios mínimos mensuales y con estudios superiores, puede alcanzar hasta 4.78 salarios mínimos mensuales, es decir a mayor conocimiento mayor ingreso económico y mayor posibilidad de vincularse al sector productivo. En efecto, la tasa de desempleo para

<sup>121</sup> [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co). Página visitada en abril de 2006.

bachilleres es de 30.5% y para un universitario es del 6.1%. Si bien es cierto que la ocupación no es un factor determinante en la importancia de la educación, si puede ser un indicador de la forma en que se vincula la educación en el proceso de desarrollo de la sociedad.

El segundo inconveniente de atención se presenta en algunas zonas marginales de la ciudad, en donde la gente prefiere no asistir a las escuelas, por ello la estrategia de la Alcaldía es la de atender dicha población a través del programa “La escuela busca al niño-a” en donde estudiantes universitarios se acercan a los barrios populares para identificar los intereses de los niños y jóvenes y desarrollan programas de motivación para que accedan o se mantengan dentro del sistema educativo. El proyecto “La escuela busca el niño-a”, entre otras funciones, permite identificar población desplazada y afrodescendiente que por sus condiciones no accede o no permanece en el sistema educativo. El programa les brinda un kit escolar, atención nutricional y metodologías flexibles que permitan, una vez son motivados, su ingreso, permanencia y obtención de logros requeridos por nivel y grado bajo la premisa del desarrollo de ambientes agradables y del estímulo al aprendizaje. Permite asimismo el trabajo con la familia para garantizar la continuidad educativa y favorecer en todo momento el desarrollo pleno de habilidades y destrezas.<sup>122</sup>

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

### **Cuadro 1 ¿Educación Pública?**

En Medellín para el año 2003, el 77% de la educación era prestada por el sector oficial y el 23 % lo era por el sector privado. Adicionalmente según las proyecciones del DANE, la tendencia en el periodo de 2001-2003 fue aumentar el número de matriculados en el sector oficial y de disminución en el sector privado.

Esto significa que la mayoría de la población estudiantil se encuentra matriculada en una Institución educativa de carácter oficial. Esto supone grandes retos para mejorar la calidad de la educación pública y fortalece el sistema educativo logrando en algún momento la igualdad en la pertinencia y calidad de la educación privada y pública.

Como primera conclusión, ha de tenerse presente que los esfuerzos de la administración deben concentrarse principalmente en los niños que deberían cursar el grado preescolar, pero también debe resaltarse, como se hará más adelante, que con la creación de varios

<sup>122</sup> Secretaría de Educación de Medellín.

programas complementarios, esta situación puede cambiar. Para verificar la incidencia de estos proyectos, es necesario evaluar en un futuro en que proporción ha crecido la cobertura de este nivel educativo.

## *2.2 Infraestructura*

La calidad de la infraestructura educativa y su dotación es un problema para la ciudad de Medellín, cuyos factores determinantes son: (1) el grado de obsolescencia de las plantas físicas, pues solo el 22 % de ellas atienden los lineamientos del Estatuto de Planeación y cumplen los parámetros de construcción establecidos por el Ministerio de Educación Nacional (2) el crecimiento del número de personas matriculadas en la última década (ver cifras sobre cobertura e ingreso) y (3) el limbo normativo de la gestión y administración de la educación en cuanto a competencias para el mantenimiento de la infraestructura. La Secretaría de Educación informó que adelanta el Plan Maestro de Infraestructura, en donde interviene la red de equipamiento educativo a través de inversiones realizadas en cada planta física. Según las metas del Plan de desarrollo 2004-2007, se espera construir 6 planteles, mejorar 126 equipamientos, efectuar mantenimiento a todas las Instituciones Educativas, así como fortalecerlas con dotación en aulas talleres y tecnologías educativas. Todas las Instituciones Educativas cuentan con servicios públicos que son financiados por la Secretaría de Educación. No se logró determinar si con esta inversión en infraestructura se podría hacer un cubrimiento total para la población que se encuentra por fuera del sistema educativo o si lo que se está considerando por parte de la administración es el aprovechamiento de los espacios disponibles o el aumento en la relación alumnos por aula.

Es decir que de 417 IE<sup>123</sup> oficiales con las que cuenta el municipio de Medellín, solo aproximadamente 92 de ellas cumplen con todos los estándares en calidad de infraestructura, y se espera mejorar 126 de ellas, lo que nos arroja una diferencia de 199 IE que si bien es cierto cuentan con los servicios públicos y pareciera ser no están poniendo en riesgo la salud o la vida de los menores, no pueden ofrecer una educación que asegure adecuadas condiciones de infraestructura física y ambiental de las instituciones educativas y los centros de enseñanza.

### *Relación alumno-docente*

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

La planta de cargos docentes en el sector educativo es de 11.111 (Para la atención en 224 instituciones), pero dicha cifra es insuficiente para atender a toda la población en edad escolar. La administración ha solicitado al Gobierno nacional la creación de 577 nuevos

---

<sup>123</sup> Ministerio de Educación. Óp cit.

cargos docentes para los años 2006 y 2007, en donde se incluyen especialistas para el manejo de niños con necesidades educativas especiales (NEE). Número de todas formas insuficiente para lograr la atención de toda la población que aún se encuentra por fuera del sistema educativo.

#### 2.4 Inversión.

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

#### Inversión en el sector educativo

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

Fuente. Secretaría de Educación de Medellín. SEDUCAME

### 3. Acceso a la educación

#### 3.1 Población vulnerable.

Los menores niveles de acceso a la educación se dan en las personas pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos y que viven en las zonas marginales de la ciudad, así como también en la población desplazada. Según las cifras, entre 1998 y 2002 las diferencias de asistencia escolar entre los niños más pobres y los más ricos disminuyeron en preescolar y primaria. No obstante, en secundaria y media las brechas se ampliaron, mientras 9 de cada 10 del 20% más rico estaban matriculados en estos niveles, sólo 7 de



cada 10 del 20% más pobre lo hacía. Las mujeres parecería ser que no tienen dificultades de acceso, o por lo menos como política educativa no lo tienen, de hecho la administración ha consolidado programas a favor de las mujeres y descalifica cualquier forma de discriminación contra este grupo. Esta situación es igual en el departamento de Antioquia, de hecho entre 1996 y 2001 las mujeres asistieron más al colegio que los hombres, ello podría deberse a la necesidad impuesta a los hombres de ingresar al mercado laboral y colaborar con el mantenimiento de los hogares.<sup>124</sup>

## Cuadro 2 ¿Niños y niñas invisibles?

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

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

Las políticas de la Secretaría de Educación para la atención a población en situación de desplazamiento se limitan a las funciones consignadas en la Circular Conjunta del Ministerio de Educación y la Red de Solidaridad; la Circular 33 de Secretaría de Educación de Medellín y de Antioquia; el Decreto 2565 de 2001; la Circular N° 045 del 28 de noviembre de 2002 y la Circular N° 121 del 8 de noviembre de 2004 que incluyen entre otras:

- *“La Secretaría de Educación de Medellín ofrecerá el servicio educativo a los niños (as) desplazados en instituciones educativas, en cualquier momento del año, en los grados que correspondan su nivel académico y su edad.”*

<sup>124</sup> Informe “Grandes avances pero insuficientes”. 2004. Informe de progreso educativo en Antioquia, realizado por Corpoeducación, Fundación Corona, Preal, Fundación Empesarios por la educación y Proantioquia

- *Las Instituciones Educativas del Municipio de Medellín matricularán a los niños(as) desplazados sin exigir, en el caso que éstos no puedan hacerlo, la presentación de los documentos que se requieran para realizar este proceso.*
- *Las instituciones educativas expedirán las certificaciones académicas sobre grados cursados previamente a los niños (as) desplazados que no pueden presentarlas, estas certificaciones se expedirán con base en los resultados de pruebas académicas que se aplicarán al estudiante de acuerdo con los procedimientos legales establecidos.*
- *Se eximirá a los niños (as) desplazados de preescolar, básica o media del pago de los costos educativos, para cualquier grado.”*

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

Respecto a la permanencia en el sistema educativo de la población desplazada, el municipio de Medellín no cuenta con una política propia para lograr dicho objetivo. Sólo existe el programa de “familias en acción” de la Presidencia de la Republica el cual brinda subsidios para las poblaciones de estratos 1 y 2, entre la que se encuentra la población desplazada. Consiste en dar beneficios monetarios a las familias desplazadas con hijos menores de 18 años inscritas en el SUR -Sistema Único de Registro- para alimentación y educación, dichos auxilios mensuales van desde \$14000 por cada niño o niña matriculado en primaria y \$48000 por cada joven matriculado en secundaria, este beneficio se concede por el término de un año.

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

### **Cuadro 3. Sin probar “bocado”**

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

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

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

Como servicios complementarios a los procesos de formación, la administración cuenta con un programa de nutrición escolar que beneficia estudiantes de niveles 1, 2 y 3 del Sisben. El programa de restaurantes en el año 2005 alcanzó una cobertura del 96% de la población objetivo. Este programa tiene las modalidades de desayuno preparado, almuerzo y desayuno "Pan para la paz" (que es el paquete de comida para el fin de semana y las vacaciones) que benefició en el 2005 a 110.000 alumnos. Los estudiantes que no reciben estos programas, se ven beneficiados con el programa de vaso de leche que atendió en 2005 a 134.762 niños y niñas.

Si bien existen algunas falencias en el sistema de alimentación escolar, tales como: fuga de víveres en algunos restaurantes, dos IE sin restaurante por poca participación de los padres en los programas educativos para una adecuada alimentación, rotación constante de los estudiantes en el restaurante escolar, atención de población por fuera de los rangos de edad, instalaciones inadecuadas para la preparación de alimentos, no aplicación de normas higiénico sanitarias. Ello se presenta de manera localizada y no generalizada, según los informes rendidos ante el Concejo Municipal por los contratistas, la interventoría de la Universidad de Antioquia y las entidades municipales correspondientes, que se encargan de administrar el programa.<sup>125</sup>

El otro programa complementario de la educación es el tiquete de transporte estudiantil (producto de un acuerdo celebrado entre la Administración Municipal y los Transportadores quienes otorgan un subsidio a los escolares). Este programa beneficia

<sup>125</sup> <http://www.concejodemedellin.gov.co/sicom/actas/act-2005/ACTA-290.doc>. Visitada en el mes de abril de 2006.

anualmente a 50.000 estudiantes de estratos 1, 2 y 3 matriculados en instituciones educativas y universidades. Con este esquema se pretende que no exista excusa para la no asistencia de los niños y niñas a la escuela. El programa *per se* es bueno ya que permite una mayor movilidad para los estudiantes que deben desplazarse de sus casas a las diferentes instituciones educativas. (No se cuenta con datos sobre la distancia promedio que deben recorrer los menores entre los hogares y las IE).

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

### 3.2 Alfabetización de adultos.

El 8% de la población colombiana para el año 2000 era analfabeta, mientras que para Antioquia en el año 2001 era del 5.3% y para Medellín –según los últimos informes de la Secretaría de Educación de Medellín- es de aproximadamente el 3.6%. Esto significa que el municipio de Medellín aunque no cuenta con un porcentaje de alfabetización del ciento por ciento, si se encuentra en un mejor nivel frente al país y el departamento. El porcentaje de personas mayores de 15 años que son analfabetas es mayor que en personas entre 15 y 24 años -allí la tasa de analfabetismo es mayor en hombres que en mujeres-. A menor estrato socioeconómico mayor es la tasa de analfabetismo, pese a que los mayores esfuerzos de inversión en educación se hacen en los lugares con estratos socioeconómicos bajos. No existen datos que permitan verificar que los presupuestos asignados a estos programas hayan redundado en un mayor índice de alfabetización. Actualmente la alfabetización de adultos se hace a través del programa CLEI: Ciclos Lectivos Educativos Integrados, cuya mayor dificultad es la falta de financiación con fundamento legal, de este programa no se registra información sobre población beneficiada. El municipio debe cumplir con su obligación frente al derecho a la educación de erradicar el analfabetismo.

	Encuesta de Calidad de Vida		
	Total	Hombres	Mujeres
De 15 y más	2,7%	2,7%	2,7%
De 15-24	0,9%	1,3%	0,5%

Fuente: ECV Medellín, Metroinformación. Cálculos Secretaría de Educación

## 4. Aceptabilidad de la educación

### 4.1 Políticas para mejorar la calidad de la educación

A continuación se enlistan y explican brevemente las principales estrategias de política pública definidas por la ciudad para mejorar la calidad de la educación. Desafortunadamente por ser programas nuevos que se encuentran en ejecución, no se pudo establecer con certeza cuáles han sido los resultados de cada uno de ellos.

**-El programa Buen Comienzo.** Trabaja la educación inicial de la primera infancia en una formación integral en los componentes de educación, salud y nutrición bajo 2 modalidades:

#### **No escolarizadas:**

1. En ludotecas mediante el juego y aprendizaje de niños de 3 a 5 años se busca desarrollar habilidades comunicativas, desarrollo del pensamiento y componente artístico. Se realiza con estudiantes de último semestre de las universidades coordinados por un licenciado.
2. En hogares agrupados en convenio con el ICBF; Se reúnen 5 o 6 madres comunitarias para la atención de los niños. Es dirigida y coordinada por un profesional licenciado.

#### **Escolarizadas**

1. En hogares infantiles del ICBF ubicando recurso humano calificado para niños de 4 años, se aporta material didáctico.
2. En centros infantiles, son los oferentes por cobertura del municipio es administrado por ONGs
3. En Instituciones educativas oficiales donde se realiza cobertura educativa del grado de transición para niños de 5 años.

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

**FASE 1:** Búsqueda activa en toda la ciudad de Medellín de niños y niñas desescolarizados, de los cuales un gran porcentaje de la población es afrodescendiente y víctimas del desplazamiento forzado.

**FASE 2:** Actividades de nivelación y fortalecimiento de procesos de aprendizaje y de intereses de conocimiento con los niños y niñas desarrollados mediante -Sesiones de aprendizaje (proyectos de aula por practicantes de último semestre de universidad desarrollo en lecto- escritura y comprensión lógico matemático) y Centros de Interés (Talleres de motivación y exploración de intereses). La actividad se realiza diferenciando dos niveles, por edad. Los énfasis elegidos para los centros de interés apuntan a expresión corporal y expresión artística.

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

Entre 2004 y 2005 se invirtieron 365 millones para la búsqueda activa de niños en las comunas 8 y 9 de la ciudad con la meta de ubicar 250 niños. El resultado fue de 366 Niños y niñas. Para 2006, el programa se implementa para toda la ciudad con una inversión de 1075 millones.

- **El programa Escuelas de calidad para la equidad y la convivencia.** Consiste en la atención integral de 100 IE localizadas en entornos deficitarios y con bajos resultados en evaluaciones externas (pruebas Saber e Icfes) de los estudiantes. Se realizan pactos de calidad de la educación firmados en cada colegio por el Alcalde y la comunidad.

- **El programa Mejores colegios** dirigido a la formación de 45 Equipos directivos (Liderazgo, competencias directivas y pedagógicas); 60 Instituciones en mejoramiento de gestión escolar (voluntariado empresarial); 60 Instituciones con asesoría en evaluación y planes de Mejoramiento y 15 en proceso de certificación en calidad (ISO 9001).

- Mejoramiento de infraestructura con el programa **Mi Escuela me gusta.**

- El programa **Medellín también educa** para que los estudiantes recorran y aprendan competencias ciudadanas en lugares públicos de Medellín.

- **Maestros al tablero** busca garantizar el respeto, confianza y desarrollo laboral y profesional para los Educadores, brindar capacitación en especializaciones, diplomados; formación en competencias laborales, planeación curricular y pedagógica, sistematización de experiencias, inglés; Centro de formación, investigación; redes de excelencia de maestros. En el año 2005, se capacitaron 4157 docentes y directivos docentes como se muestra en el siguiente cuadro:

	NºDocentes		NºDocentes
Especialización en matemáticas	30	Redes Pedagógicas y de Conocimiento	249
Formación directivos docentes 33 IE	72	Certificación I.S.O procesos de calidad	50
Gestión pedagógica	150	Formación directivos docentes: E x E	60
Aula taller matemáticas	120	Aula taller Ciencias	100
Clic: aprendo mejor	1.500	Aula taller lenguaje	428
Curso básico de informática	250	Diplomado preescolar	70
Inglés	128	Academias T.I.C.s	120
Medellin, también educa	338	Competencias ciudadanas	18
Aula de Apoyo	52	Prevención temprana de la agresión	232
Aceleración del aprendizaje	45	Cultura de la Legalidad	28
Talentos excepcionales	61		
Lengua de señas	56	<b>TOTAL:</b>	<b>4.157</b>

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

- **Clic: aprendo mejor** busca consolidar las condiciones básicas en lo que respecta a la administración de la plataforma tecnológica y la cultura informática, que requieren las instituciones educativas para llegar a un nivel de aprovechamiento óptimo de los computadores donados por el proyecto “Computadores e Internet gratis para la educación”, de la Secretaría de Educación de Medellín y la Fundación EPM.

- **Laboratorio de Calidad de la educación** aprobado por Acuerdo Municipal 025 de 2004 para hacer seguimiento, difusión y debate público de la calidad de las Instituciones educativas y estrategias de mejoramiento

- Evaluaciones de pruebas de evaluación externa, pruebas de logros Saber e ICFES y cursos de nivelación para los estudiantes de grado 11.

Finalmente hay que reconocer que los anteriores programas son novedosos y podrían influir a futuro en la educación medellinense y la calidad de vida de sus habitantes.

#### *4.2 Profesión Docente*

Respecto a la calidad de vida de los docentes, se estima que sólo 2 de cada 10 docentes antioqueños reciben menos de dos salarios mínimos. Los que se encontraban en el grado 1 del escalafón ganaban un poco menos de \$450 mil mensuales y los que estaban en el 14, casi \$1.500.000 más las prestaciones sociales. Además, contaban con beneficios adicionales como la posibilidad de jubilarse antes y seguir trabajando en la docencia después de pensionados, y así recibir su salario más la pensión.<sup>126</sup>

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

- Pago oportuno de salarios. Valga aclarar que si bien es cierto, el pago es una obligación y no un favor de la administración local, la regla en años anteriores era el pago tardío de salarios de los docentes, por lo que esto se constituye entonces en un avance que propende por mejorar las condiciones de los maestros.

- Desarrollo laboral y profesional para los educadores (centro de formación, investigación y estímulo, especializaciones, diplomados).

- Formación en competencias laborales, planeación curricular y pedagógica, sistematización de experiencias e inglés.

- Incentivos a los maestros, pasantías y becas para participar en eventos nacionales e internacionales.

---

<sup>126</sup> Informe “Grandes avances pero insuficientes”. Óp. Cit., Pág.25

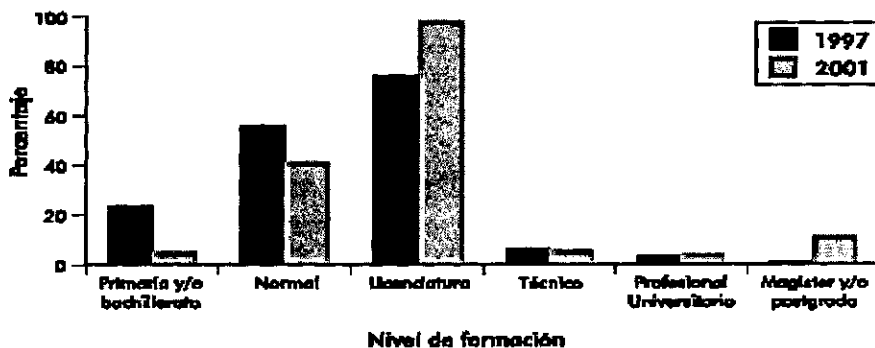
Los mecanismos existentes para que los docentes participen en el diseño de políticas educativas son:

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

En la actualidad no se dispone de información sobre el nivel de formación de los profesores de los colegios privados del departamento. En el sector oficial el 75,4% de los docentes tiene título profesional. Se incluyen Profesionales 6,3%; Licenciados 45,8%; Especialistas 19.7%; Maestría, 3.6%. Los Normalistas representan el 21.4%; técnicos/tecnólogos 2.9% y otros con 0.3%

**GRÁFICO No. 13**

Nivel de formación de los docentes de Antioquia, 1997-2001.



Fuente: SEDUCA.

Pese a las cifras que reflejan una tendencia a la profesionalización de los docentes, ello no se ve reflejado en la calidad de la educación oficial, pues los resultados en las pruebas Saber y las pruebas del ICFES, siguen siendo muy bajos y no ubican a las Instituciones educativas oficiales en un nivel alto o siquiera medio dentro de estas evaluaciones. Los mejores resultados se reflejan en las áreas de lenguaje y competencias ciudadanas en donde se supera al país y al departamento. Debe agregarse respecto al análisis de estos resultados, que aunque la participación del sector privado en la educación del municipio de Medellín es menor, obtiene mejores resultados y se ubica principalmente en los niveles medio y alto, mientras que el sector oficial se ubica en los niveles medios y bajos.

Muestra de ello son las siguientes cifras



	L5		L9		M5		M9		CN5		CN9		CC5		CC9	
	Prom L5	Desv L5	Prom L9	Desv L9	Prom M5	Desv M5	Prom M9	Desv M9	Prom CN5	Desv CN5	Prom CN9	Desv CN9	Prom CC5	Desv CC5	Prom CC9	Desv CC9
<b>Mcpio</b>	59,1	6,8	61,8	6,4	50,0	8,3	58,8	6,3	48,5	7,2	55,9	6,7	5,2	1,5	5,3	1,8
<b>Opto</b>	58,3	6,9	61,3	6,3	50,0	8,7	58,3	6,0	48,4	7,3	55,3	6,6	5,1	1,5	5,2	1,8
<b>País</b>	58,2	7,5	60,6	7,3	52,8	9,6	57,2	6,2	49,3	7,5	56,2	6,7	5,1	1,6	5,2	1,8

### Resultados de las pruebas saber

Promedio y desviación estándar de puntajes en las pruebas

Fuente: MEN – ICFES. Cálculos: Secretaría de Educación de Medellín, Subsecretaría de Planeación. Notas: L, Lenguaje; M, Matemáticas; CN, Ciencias Naturales; CC, Competencias ciudadanas; 5, grado 5; 9, grado 9º; Prom, Promedio; Desv, Desviación estándar; Mcpio, Municipio de Medellín; Depto, Departamento de Antioquia; País, Colombia.

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

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

Fuente: ICFES.

### Clasificación de las Instituciones Educativas de Medellín, según los resultados obtenidos en las pruebas ICFES, 2003-2004.

Categoría ICFES/ Sectores	Muy superior	Superior	Alto	Medio	Bajo	Inferior	Muy Inferior	Total
---------------------------	--------------	----------	------	-------	------	----------	--------------	-------

#### 2003

No oficial	7	28	32	30	40	10	0	147
Oficial	0	1	9	45	81	21	0	157
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>29</b>	<b>41</b>	<b>75</b>	<b>121</b>	<b>31</b>	<b>0</b>	<b>304</b>

#### 2004

No oficial	10	34	40	49	28	3	1	165
Oficial	0	4	24	110	39	2	0	179
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>38</b>	<b>64</b>	<b>159</b>	<b>67</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>344</b>

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

#### 4.3 Quejas.

Pese a que persisten formas de castigo corporal, la Secretaría de Educación del municipio de Medellín recibe las quejas de padres de familia por castigos como empujones, golpes, encierros, las notifica al jefe inmediato, el rector o director de núcleo para respuesta. Luego, se remite a control interno disciplinario. No existen estadísticas sobre el volumen de quejas presentadas y el número de sanciones impuestas como consecuencia de las actuaciones iniciales.

### 5. Permanencia en el sistema educativo

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

De acuerdo con cifras de la encuesta de calidad de vida relativas a tasas de asistencia escolar (grado de transición en preescolar 85.2%; primaria 95.6%, educación básica 91.6% y los niveles relativos a edades de 15 años y más para la educación media 74.7%), la Primaria es el nivel educativo al que más asisten los niños y la media y preescolar donde más faltan.

#### TASAS DE ASISTENCIA POR GRUPOS DE EDAD Y GÉNERO, 1996-2001

	Colombia		Antioquia	
	1996	2001	1996	2001
<b>5 a 6 años</b>				
Hombres	70%	80%	65%	77%
Mujeres	74%	80%	65%	75%
<b>7 a 11 años</b>				
Hombres	92%	93%	90%	93%
Mujeres	94%	95%	95%	95%
<b>12 a 17 años</b>				
Hombres	75%	75%	67%	69%
Mujeres	78%	77%	76%	78%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Cálculos UDS-DIOG5, con base en Censo 1993 y Encuesta Nacional de Hogares del DANE.

**TASAS DE ASISTENCIA POR GRUPOS DE EDAD Y QUINTILES DE INGRESO EN ANTIOQUIA Y MEDELLÍN, 1998 - 2000\***

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

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

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

Según el informe “Grandes avances pero insuficientes” *“La situación de Medellín es un poco mejor que la del departamento. Sin embargo, la deserción y la repetición aumentaron en los últimos años. En 2001 todavía 6 de cada 100 alumnos abandonaban sus estudios. Los jóvenes de los colegios oficiales que cursan secundaria son los que más desertan (8%), situación que compromete seriamente sus posibilidades personales y el desarrollo de la ciudad. Adicionalmente, es preocupante el hecho de que en 2002 1 de cada 10 estudiantes de 1º y 6º grados repetía. Lo anterior muestra que nuestros esfuerzos deberán centrarse en lograr que todos los pequeños cursen preescolar y así aumentar sus probabilidades de éxito en la vida escolar y, además, mejorar las condiciones de aprendizaje de aquellos que están en primaria.”*<sup>127</sup> Debe señalarse que en Medellín el 8% de los que ingresan al sistema no termina la primaria, el 23% no termina la secundaria y el 32% no logra culminar la media.<sup>128</sup> Adicionalmente ha de indicarse que la asistencia por quintil de ingreso es mucho mayor en Medellín que en Antioquia y que en el municipio se presenta la circunstancia de que a mayor quintil de ingreso mayor asistencia, aunque es importante resaltar como entre 1998 y 2000 estos porcentajes tendieron a aumentar especialmente en el rango de edad de los 5-6 años.

Según la Encuesta de Calidad de Vida 2004, los factores económicos explican el 35% de las causas de deserción escolar. Y estudios sobre factores asociados al aprendizaje afirman que la nutrición, la salud y los ingresos de las familias, tienen una incidencia importante en los logros académicos de los estudiantes.<sup>129</sup> La deserción en el municipio de Medellín se produce especialmente en el sector oficial, es por ello que la administración municipal encamina sus estrategias en combatir los factores asociados a la deserción. Esto se pretende lograr a través de los programas de financiación al transporte, la alimentación, financiación del 90% de los derechos académicos y complementarios, la prevención del embarazo, mejores ambientes de aprendizaje, inversión en plantas físicas, pertinencia, maestros de

<sup>127</sup> *Ibíd.* Pág.15

<sup>128</sup> *Ibíd.*

<sup>129</sup> <http://www.educacionparalapaz.org.co/noticias.htm?x=1778634>. Página visitada en mayo de 2006.

apoyo UAI, cadenas de formación técnica en la educación media, continuidad de bachilleres a la educación superior.<sup>130</sup>

<b>Deserción Oficial 2004</b>						
	<b>Zona</b>			<b>Sexo</b>		
	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>	<b>Total</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total</b>
<b>Preesc</b>	3,2%	5,7%	3,3%	3,5%	3,0%	3,3%
<b>Prim</b>	3,6%	4,4%	3,6%	4,1%	3,1%	3,6%
<b>SecBas</b>	5,3%	4,0%	5,3%	6,2%	4,4%	5,3%
<b>Media</b>	3,4%	1,0%	3,3%	4,0%	2,8%	3,3%
<b>Total</b>	4,1%	4,1%	4,1%	4,7%	3,5%	4,1%

<b>Deserción no oficial 2004</b>						
	<b>Zona</b>			<b>Sexo</b>		
	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>	<b>Total</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total</b>
<b>Preesc</b>	3,5%	0,2%	3,4%	3,6%	3,2%	3,4%
<b>Prim</b>	1,8%	0,9%	1,8%	1,7%	1,9%	1,8%
<b>SecBas</b>	2,7%	1,3%	2,7%	3,2%	2,2%	2,7%
<b>Media</b>	2,6%	3,2%	2,7%	3,1%	2,2%	2,7%
<b>Total</b>	2,6%	1,0%	2,6%	2,8%	2,4%	2,6%

Fuente. Secretaría de Educación de Medellín.

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

<sup>130</sup> Ibídem. Estos programas han sido elogiados por varias organizaciones que trabajan en el tema de la educación, entre ellas vale la pena mencionar el comentario a los programas de la Alcaldía de Medellín realizado por la Alianza Educación para la construcción de cultura de paz (convenios realizados entre la Alcaldía de Medellín y varias organizaciones como Agencias Alemanas de Cooperación para el Desarrollo y la Formación Internacional Continuada - GTZ/InWEnt, Banco Mundial, Convenio Andrés Bello - CAB, Corporación Escuela Galán para el Desarrollo de la Democracia - CEG, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico - IDEP, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación Nacional - MEN, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura - OEI, Organización Internacional para las Migraciones - OIM, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, Secretaría de Educación de Medellín, Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia - SEDUCA.

**TASA DE REPETICIÓN EN ANTIOQUIA Y MEDELLÍN, 1998-2002**

	Antioquia				Medellín			
	1998							
	Preescolar	Primaria	Secundaria y media	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria y media	Total
Total	0,5%	6,0%	3,4%	4,6%	0,3%	4,0%	3,9%	3,6%
Oficial	0,8%	6,6%	4,0%	5,4%	0,5%	4,7%	5,1%	4,6%
Privada	0,2%	1,4%	1,9%	1,4%	0,1%	1,5%	1,7%	1,3%
Urbana	0,3%	4,0%	3,2%	3,3%	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Rural	1,7%	9,9%	5,1%	8,8%	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
	2002							
	Preescolar	Primaria	Secundaria y media	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria y media	Total
Total	0,4%	8,6%	5,7%	6,8%	0,7%	5,8%	6,2%	5,6%
Oficial	0,5%	9,4%	6,2%	7,8%	3,3%	6,5%	7,3%	6,8%
Privada	0,2%	1,9%	3,5%	2,2%	0,2%	2,3%	3,4%	2,3%
Urbana	0,3%	5,8%	5,6%	5,2%	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Rural	1,0%	14,2%	6,2%	12,0%	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

Fuentes: SEDUCA (Antioquia) y EDUCAME (Medellín), con base en formulario C-600 del DANE.

En la ciudad de Medellín los porcentajes de repetición en el sector oficial han aumentado en el periodo comprendido entre 1998 y 2002 especialmente en preescolar y secundaria y media. Pese a que en el sector privado se observa también dicho crecimiento, este es menos significativo que en el sector oficial. El nivel de repetición oficial del municipio frente al departamento para el año de 1998 era mucho mejor, pues en términos generales presentaba una menor tasa de repetición, pero dichas cifras para el año 2002, aumentaron en el municipio, por lo que para ese año solo se logró superar al departamento en el nivel primaria. La Alcaldía de Medellín busca mejorar la permanencia en el sistema educativo, disminuyendo al 6% la tasa de deserción y la de repitencia al 3%.

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

La política educativa que permite la inclusión en los procesos de enseñanza de las personas con discapacidad se viene implementando en las Instituciones educativas (con aulas de apoyo). Sus objetivos son impactar y redefinir los PEIs y los planes de estudio para obtener una atención educativa que responda a las necesidades educativas de los distintos grupos poblacionales. Además, cuentan con recursos especializados como interpretes de señas, modelos lingüísticos y otros para facilitar que la comunidad sorda acceda a los contenidos académicos en su propia lengua (lengua de señas colombiana). Se cuenta con 76 maestros de apoyo en 71 IE y 35 profesionales de apoyo de las UAI en 8 equipos por la ciudad.

En 2005, se beneficiaron: 5073 con discapacidad TDHA (trastorno de déficit de atención e hiperactividad) y talentos excepcionales, 2502 con dificultad de aprendizaje, 1223 con dificultades emocionales, 780 con dificultades comportamentales, 788 con dificultades de lenguaje y comunicación.<sup>131</sup>

<sup>131</sup> Secretaría de Educación.

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

## 6. Síntesis de las lecciones aprendidas para mejorar las políticas educativas en Bogotá

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

Componente del derecho	Lecciones aprendidas
Disponibilidad	La educación es el programa con mayor inversión dentro del Plan de desarrollo 2004-2007.
Accesibilidad	Los programas de restaurantes con una cobertura del 96% de la población objetivo. Adicionalmente los programas de desayuno preparado, almuerzo y “Pan para la paz” (que es el paquete de comida para el fin de semana y las vacaciones).
Aceptabilidad	La variedad de programas para mejorar la calidad de la educación, que cuentan con recursos propios y la participación de diferentes sectores de la sociedad. Entre ellos se pueden mencionar: El programa Buen Comienzo, La Escuela busca al niño, El programa Escuelas de calidad para la equidad y la convivencia, El programa Mejores colegios, Mi Escuela me gusta, Medellín también educa, Maestros al tablero, Clic: aprendo mejor y Laboratorio de Calidad de la educación.
Adaptabilidad	La inclusión de necesidades especiales que normalmente no eran tenidas en cuenta dentro del sistema educativo, han sido atendidos 5073 menores con TDHA (trastorno de déficit de atención e hiperactividad) y talentos excepcionales, 2502 con dificultad de aprendizaje, 1223 con dificultades emocionales, 780 con dificultades comportamentales y 788 con dificultades de lenguaje y comunicación.

## Bibliografía

- Centro de Estudios Sociales y Educación & Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. *La descentralización, las políticas sociales*. Santiago de Chile y la Paz Bolivia. 1999.
- Centro de Estudios Sociales y Educación & Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. *La descentralización, las políticas sociales*. Santiago de Chile y la Paz Bolivia. 1999.
- Fundación Corona. PREAL y Corpoeducación. Informe de Progreso Educativo en Colombia- 2003, "Entre el Avance y el Retroceso".
- Informe "Grandes avances pero insuficientes". 2004. Informe de progreso educativo en Antioquia, realizado por Corpoeducación, Fundación Corona, Preal, Fundación Empesarios por la educación y Proantioquia
- Jaime Saldarriaga y Javier Toro- Corporación Region. ¿Qué reformó la reforma educativa? Un estudio para Medellín. D.E. 2002.
- Laurence Wolf, Juan Carlos Navarro y Pablo González. Private Education and Public Policy in Latin America. Sin fecha.
- Ministerio de Educación Nacional- Oficina Asesora de Planeación y Finanzas. El desarrollo de la Educación en el Siglo XXI. Informe Nacional de Colombia. Informe elaborado de acuerdo con el contenido propuesto por UNESCO. 2004.
- Ministerio de Educación Nacional y Corpoeducación. Evaluación censal de la Calidad. Una oportunidad para mejorar. Sin fecha.
- Ministerio de Educación Nacional. Perfil Educativo del departamento de Antioquia. Municipios certificados de Medellín, Bello, Itagüi, Turbo y Envigado. 2004.
- Plan de desarrollo del Municipio de Medellín. 2001-2003.
- Plan de desarrollo del Municipio de Medellín. 2004-2007.
- Santiago Cueto. Información empírica y desarrollo de políticas educativas en América Latina. Trabajo preparado para la Reunión del Dialogo Regional en Educación del Banco Interamericano de Desarrollo. 2005.
- Tomasevski, Katarina. El asalto a la educación. Intermón Oxfam. Colección libros de encuentro. Zed Books. Barcelona, España. 2004.
- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. Seguimiento y evaluación "Plan de desarrollo 2004-2007: Medellín compromiso de toda la ciudadanía"

### Sitios de Internet visitados

- [http://www.veeduriamedellin.org.co/plan\\_desarrollo2.shtml?x=277](http://www.veeduriamedellin.org.co/plan_desarrollo2.shtml?x=277). Página visitada en febrero de 2006.
- [http://www.veeduriamedellin.org.co/plan\\_desarrollo2.shtml?x=278](http://www.veeduriamedellin.org.co/plan_desarrollo2.shtml?x=278). Página visitada en febrero de 2006
- [http://www.veeduriamedellin.org.co/publicaciones2.shtml?&x=289&cmd\[20\]=c-1-001](http://www.veeduriamedellin.org.co/publicaciones2.shtml?&x=289&cmd[20]=c-1-001). Página visitada en febrero de 2006
- <http://www.mineduccion.gov.co>
- <http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-85739.html>. Página visitada en marzo de 2006.
- <http://www.medellin.gov.co/educacion>
- <http://www.concejodemedellin.gov.co>
- <http://www.fundacioncorona.org.co>

- <http://www.corpoeducacion.org.co>
- <http://www.fundacionexe.org.co>
- <http://www.colombiaaprende.edu.co>
- <http://www.proantioquia.org.co>
- <http://www.dane.gov.co>. Página visitada en abril de 2006.
- <http://www.educacionparalapaz.org.co/noticias.htm?x=1778634>. Página visitada en mayo de 2006.
- <http://www.eafit.edu.co/EafitCn/Admisiones/Pregrado/CoberturaConEquidad.htm>
- <http://www.udem.edu.co>
- <http://www.upb.edu.co>



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

Camilo Ernesto Castillo Sánchez

### **Introducción**

Elaborar un documento que tiene como base exclusivamente la ciudad sin mirar donde está inserta no es muy realista a pesar que dentro de la estructura propia de la descentralización territorial en Colombia Cartagena tiene autonomía presupuestal y administrativa. En verdad, la ciudad comparte muchas de las políticas elaboradas por el ministerio de educación y el departamento de Bolívar, lo que conlleva que sus políticas educativas no sean del todo autónomas, sino que estén profundamente influenciadas por los dictados del gobierno central y departamental.

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

La reseña de las políticas educativas no se hará deshilvanadamente sino siguiendo las orientaciones planteadas por la profesora Tomasevski que corresponden a: disponibilidad, acceso, aceptabilidad y permanencia en el sistema educativo, pues estas cuatro variables permiten identificar si dentro de las políticas educativas elaboradas por la administración municipal, se está cumpliendo el contenido mínimo fundamental del derecho a la educación. Dentro de estos temas también se tendrán en cuenta otros como la absorción que hace el sistema educativo de la población desplazada o los programas distritales para integrar a las personas discapacitadas en el marco de la educación formal. En el caso concreto de la ciudad de Cartagena estos programas se obtuvieron a través de convenios con gobiernos extranjeros que en la actualidad se mantienen vigentes, por lo cual hacer una evaluación de estos programas es difícil porque todavía se encuentran en ejecución.

De otro lado, y dejando un poco de lado la parte más metodológica de esta introducción, se hará una breve contextualización del departamento de Bolívar dentro del escenario nacional en lo referente a la educación, para dedicar el resto del escrito a la ciudad de Cartagena con los ítems descritos anteriormente. En primer lugar es necesario decir que en materia de

cobertura el departamento aumentó su presupuesto y logró un gran avance para el periodo comprendido entre 1994 y 2003. Durante este lapso de tiempo se crearon 209 mil nuevos cupos,<sup>132</sup> y el número de niños matriculados pasó de 310.000 a 519.000<sup>133</sup>. Sin embargo, a pesar de estos avances en el departamento todavía unos 193.000 niños<sup>134</sup> estaban por fuera del sistema educativo, especialmente en aquellos municipios donde la población rural es mayoritaria. El sector más afectado por la falta de cobertura educativa es el Sur de Bolívar; en esta zona donde el conflicto armado ha tenido una presencia permanente la población ha dejado atrás temas como la educación, para solicitar al gobierno departamental que les garantice sobre todo la seguridad personal.

La anterior puede ser una de las razones por las que los indicadores de cobertura en el departamento son especialmente buenos en el distrito de Cartagena y sus zonas aledañas, pero deficientes en la periferia del departamento ya que la gran mayoría de los recursos son invertidos en las zonas más desarrolladas. A tal punto ocurre esta situación que los habitantes del Sur de Bolívar se consideraban muchas veces abandonados por las autoridades departamentales, y llevó a que en el año 2001 sus pobladores marcharon hacia Cartagena para pedir al gobernador más atención para esa región del Magdalena Medio. Esta afirmación es ilustrada por el hecho de que en los municipios de Barranco de Loba y Río Viejo, que pertenecen a esta problemática zona del departamento, solo la mitad del total de los niños y niñas tienen acceso a la escuela. Por ende, si bien existe un avance significativo en la cobertura escolar en el departamento, este no ha sido equitativo con todos los territorios que lo conforman pues de lo contrario no se presentarían estos desfases entre los diferentes municipios. Además de lo anterior, no se puede olvidar que a la situación descrita anteriormente se les suman los 193.000 niños que todavía no ingresan al sistema escolar, lo cual permite concluir que a pesar de los adelantos no se han alcanzado los estándares mínimos de cumplimiento del derecho a la educación.

De otro lado, si se hace una discriminación entre los distintos niveles de la educación, a saber, preescolar, primaria, secundaria y media se encuentra que la tasa de cobertura bruta para preescolar era alrededor del 30% en el 2001 tendencia que todavía no se ha revertido. Esta cuestión es preocupante si se tiene en cuenta que en esta edad el niño aprende las facultades básicas para continuar la primaria. A pesar de la deficiente tasa de cobertura bruta del preescolar, la tasa de cobertura bruta en primaria ha aumentado y en el año 2001 esta tasa bruta tenía un valor equivalente al 120%, de aquí puede colegirse que el departamento está interesado en que la gran mayoría de los niños accedan a la formación primaria, y que al salir del sistema educativo tengan como mínimo la capacidad de leer y escribir correctamente. A su vez la educación secundaria y media también han tenido repuntes en su cobertura, así hacia 1994 la tasa bruta correspondía al 60% y la misma tasa en 2001 era del 75%.

<sup>132</sup> Esta información es tomada del informe de Bolívar hecho por PREAL en [www.preal.org](http://www.preal.org) consultado el 20 de diciembre de 2005.

<sup>133</sup> De antemano es necesario aclarar que en esta cifra no hay discriminación de edad, es decir, no se toma en cuenta si el niño al iniciar tiene una edad superior a la que debió haber iniciado idealmente la educación formal.

<sup>134</sup> Esta cifra no debe confundirse con la de deserción escolar que es diferente, los 193.000 niños de los cuales hablamos aquí son niños que ni siquiera entraron a la educación formal.

De otro lado la calidad de la educación también ha mejorado pero se mantiene muy por debajo de la media nacional. A tal punto que el departamento obtuvo mejores resultados que la ciudad de Cartagena. Sin embargo, es necesario matizar, pues en las pruebas SABER el departamento obtuvo mejores calificaciones que la ciudad, pero en las pruebas del ICFES los resultados fueron mejores para la ciudad. Así en la muestra de las pruebas SABER realizadas en los años 2002 y 2003 en todo el departamento, los resultados en las áreas de Lenguaje, Ciencias Naturales, Matemáticas y Competencias Ciudadanas para los estudiantes de quinto y noveno grado y medir estas competencias. El departamento salió mejor librado que la ciudad por un porcentaje escaso equivalente a menos de un 5% en las calificaciones totales, aunque ambos quedaron por debajo de Bogotá, el ente territorial que consiguió los mejores resultados.

Sin embargo las pruebas del ICFES arrojaron otros resultados. La ciudad de Cartagena consigue tener un rendimiento superior al departamento y de nuevo los dos están por debajo de los resultados nacionales, a tal punto, que de los 32 departamentos Bolívar ocupa el lugar número 24 dentro de la escala nacional. De lo anterior es deducible que en materia de calidad educativa tanto el departamento como la ciudad presentan serias falencias pues los resultados no son los esperados, es decir, se ha hecho mucho énfasis en la creación de plazas para que los niños puedan ir a la escuela pero poco en materia de adquisición de las competencias mínimas para un correcto desempeño en las pruebas nacionales de calidad. Esto tiene que ver también con la forma en que se capacitan los maestros y las condiciones sociales de los niños que van a la escuela. A este respecto las cifras muestran que la mayoría de los docentes calificados están en Cartagena y alrededor del 58% están en la ciudad mientras que en el departamento los profesores titulados son apenas un 44%<sup>135</sup> lo cual explica de alguna manera que en las pruebas del ICFES haya sacado mejores resultados que Bolívar.

Lo anterior puede imputársele a que no existe una táctica por parte de la secretaría de educación de la gobernación para la formación de docentes, ni tampoco una atención integral para los estudiantes que vaya más allá del no pago de matrículas, pensiones y derechos académicos, pues al entender de la secretaría de educación del departamento la gratuidad consiste en que las instituciones educativas no cobren por los derechos académicos lo cual ha llevado a decir que: "en Bolívar hay muchos casos de familias pobres que anteriormente matriculaban dos de cinco hijos; ahora están en el colegio todos los niños de la casa"<sup>136</sup> Por esto no se mencionan dentro de esas políticas ningún tipo de subsidios hacia los padres para que mantengan a los chicos dentro del sistema educativo, ni tampoco las meriendas de los niños dentro de la jornada escolar para mitigar los efectos de la desnutrición en el rendimiento escolar como se hace por ejemplo en Bogotá.

Este tipo de situaciones hace pensar a los directores del informe PREAL del año 2004 que en el departamento de Bolívar más niños van a la escuela, pero la calidad no ha sido

---

<sup>135</sup> Esta información es tomada del informe de Bolívar hecho por PREAL en [www.preal.org](http://www.preal.org) consultado el 20 de diciembre de 2005.

<sup>136</sup> <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-88010.html> consultado el 22 de febrero de 2006.

proporcional a la mejora en la oferta de cupos, lo cual genera serias dudas en torno al cumplimiento del derecho a la educación, pues dentro del esquema planteado por la exrelatora de la ONU para el derecho a la educación uno de los compromisos del Estado en esta materia es ofrecer una educación pública de calidad, es decir, que la persona que se acerca al sistema educativo confíe en que al matricular a su hijo en el sistema público o en el privado, encontrará en ambos unos criterios de calidad similares o iguales.

En el departamento tanto la educación pública como la privada son deficientes o ¿cómo puede explicarse el rendimiento tan bajo obtenido en las diferentes pruebas de calidad aplicadas en los años recientes? En definitiva, es necesario reconocer que el departamento ha hecho un esfuerzo considerable en perseguir que la gran mayoría de niños estén dentro de la escuela, pero aún necesita mejorar el desempeño académico de los educandos pues de lo contrario, como se dijo anteriormente, la educación recibida no les permitirá entrar a competir dentro del mercado laboral para los que tengan esa perspectiva o para aquellos casos en donde el interés ingreso a la educación superior.

La razón de esta afirmación es que los resultados de las pruebas SABER y los exámenes del ICFES ubicaron al departamento de Bolívar en un nivel bajo comparado con la media nacional, y si bien los resultados de Cartagena en la prueba del ICFES son mejores que los del departamento, en las pruebas SABER el departamento obtiene mejores puntajes que la ciudad. En Cartagena, como ya se dijo antes, los resultados son inferiores a los del departamento en alrededor de un tres por ciento en las pruebas SABER de lenguaje de quinto grado y en las de noveno grado estuvo por debajo del distrito en un dos por ciento. En las pruebas de matemáticas del grado quinto el departamento superó a la ciudad en un uno por ciento y en el grado noveno en un dos por ciento. Sin embargo, en los exámenes del ICFES los resultados son diferentes ya que allí Cartagena muestra un resultado mayor que Bolívar, ubicando sus planteles educativos en la escala del setenta por ciento más bajo mientras que el departamento ubicó el ochenta y uno por ciento en ese nivel<sup>137</sup>. Así pues, la calidad medida con base en estos exámenes deja al descubierto una falta de estrategia a nivel municipal para mejorar la calidad de la educación que reciben los estudiantes cartageneros.

Por último, el departamento no tiene una política propia para la educación de personas en situación de desplazamiento. Las únicas directrices que sigue son aquellas ordenadas por el ministerio de educación o la agencia gubernamental de Acción Social. En ningún documento de la secretaría de educación de la gobernación se hace referencia a programas de educación para la población desplazada. Una posible explicación es que el departamento es expulsor<sup>138</sup> aunque muchos de los desplazados terminan en Cartagena o en otras

---

<sup>137</sup> Todos los resultados de las pruebas están tomados del informe del ministerio de educación llamado "Perfil del sector educativo del departamento de Bolívar" que puede consultarse En: [http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85776\\_archivo\\_pdf3.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85776_archivo_pdf3.pdf) consultado el 27 de febrero de 2006.

<sup>138</sup> En la página de la agencia de la Acción Social está discriminado los municipios expulsores y los receptores. Como se ve en las estadísticas de la agencia presidencial Cartagena es receptora, mientras el Sur de Bolívar es la región más expulsora del departamento. Para más cosas ver En: [http://www.red.gov.co/Programas/Apoyo\\_Integral\\_Desplazados/Registro\\_SUR/Registro\\_SUR\\_Enero\\_31\\_2006/Registro\\_SUR\\_Feb\\_07\\_web\\_Departamental.htm](http://www.red.gov.co/Programas/Apoyo_Integral_Desplazados/Registro_SUR/Registro_SUR_Enero_31_2006/Registro_SUR_Feb_07_web_Departamental.htm) consultado el 23 de febrero de 2006.

ciudades del interior, esta puede ser una razón por la cual el departamento no ha implementado una política que busque la alfabetización de las personas en situación de desplazamiento, sean estos adultos mayores, niños y adolescentes. Por el contrario, la ciudad de Cartagena tiene un programa para esta población que será descrito en el cuerpo del ensayo.

Así pues se presentó, grosso modo, la situación en cobertura y en calidad del departamento de Bolívar, porque como ya se dijo en el primer párrafo la razón para hablar del departamento en esta introducción, es que lo que ocurre en el departamento tiene su incidencia en las políticas públicas de la ciudad que es objeto de estudio. Puede concluirse entonces que el departamento ha basado su política educativa en dos cosas: en aumentar la cobertura educativa y en la supresión de los cobros de matrícula y pensión en primaria con el objetivo de conseguir la gratuidad en educación, qué, como se vio, es entendida como el no pago de expensas directas y no a la manera de subsidios o cualquier otro tipo de subvenciones para los estudiantes que no abandonen la educación formal. El departamento enfoca la exención de pago de los derechos académicos a la primaria, y sus beneficiarios son los sectores mas humildes de los diferentes municipios que lo conforman, por tanto, no es universal sino sectorizada hacia ciertas personas que la administración califica como pobres. Un problema que surge es que se desconoce el parámetro con el cual la gobernación hace esa calificación para recibir el beneficio de la exoneración en la matrícula. Por tanto, decir que en el departamento de Bolívar existe una política de gratuidad, es algo inexacto debido a que como se ha explicado antes la gratuidad no solo incluye la exoneración de los derechos académicos, sino también el acceso a otro tipo de bienes necesarios para la educación de los niños y niñas como son: los textos, las meriendas, etc. Otra razón por la cual puede afirmarse que no hay una política de gratuidad en el departamento, es que la gratuidad debe alcanzar a todos y no solo a los mas humildes, en otras palabras, está muy bien que existan subsidios para los mas desfavorecidos, pero de allí a decir que exista una estrategia global de gratuidad la cosa no queda clara, pues como se dijo anteriormente la gratuidad debe cobijar a todos los niños y niñas. La educación secundaria queda por fuera de esta perspectiva, luego al terminar la primaria tanto el niño como la niña quedan con un proceso de aprendizaje truncado

La calidad es un tema que aún está por fuera de la agenda del departamento y en la cual la ciudad le lleva alguna ventaja al departamento. En líneas generales esta es la situación del departamento de Bolívar y ahora se entrará de lleno a la ciudad de Cartagena.

## **1. Disponibilidad**

Varios estudios realizados en torno a la educación en Cartagena han indicado que el aumento de la cobertura en la ciudad es ostensible, su ritmo de crecimiento se ha mantenido constante durante los últimos diez años llevando a muchos analistas a pensar que el distrito podrá alcanzar las metas del milenio en materia educativa. A pesar de esto, el crecimiento de las tasas de cobertura no es sinónimo de crecimiento en la infraestructura escolar pues lo que ocurre es que muchas veces se busca optimizar al máximo los espacios existentes, de tal modo que si en años anteriores un salón de clase los ocupaban treinta niños ahora se busca que ese mismo salón sea utilizado por cuarenta y cinco o cincuenta niños, con la

consecuencia lógica que la cobertura crece pero la infraestructura educativa sigue siendo la misma.

Otra razón por la cual la infraestructura educativa se mantiene estable se debe a la política que promueve el ministerio de educación, esto es, las fusiones de escuelas y colegios para convertirlos en una sola entidad. El resultado de esta decisión administrativa dentro de las estadísticas que llevan las secretarías de educación tiene la siguiente consecuencia: si antes se contabilizaban tres escuelas dedicadas exclusivamente a la enseñanza primaria, entonces se decía que en la ciudad existían doscientos establecimientos de educación primaria. Ahora, por el nuevo modelo de fusiones cuyo fin es garantizar la educación desde grado cero hasta once, la cantidad de establecimientos educativos se reduce en número, ya que ahora esas tres escuelas mencionadas en el ejemplo anterior pasan a ser una sola con la consecuente reducción en las estadísticas de la cantidad de los centros educativos. Sin embargo, esta disminución en las cifras no es sinónimo de cierre de escuelas y colegios estatales sino simplemente de una reorganización del inmobiliario escolar con el fin de prestar un mejor servicio. Así pues, si al momento de presentar las cifras llega a haber una disminución de la cantidad de escuelas de enseñanza preescolar o primaria no es que haya menos infraestructura de la que existía antes, esto es producto del reacomodamiento descrito en este párrafo.

Esto puede explicar de alguna forma el poco crecimiento en infraestructura educativa que ha tenido la ciudad en los últimos años, pero esa no es una razón suficiente para dar cuenta del fenómeno. Si miramos cuales han sido las metas del distrito en la construcción de colegios encontramos que dentro del plan **Escuelas Prósperas** se busca construir treinta y ocho centros educativos a lo largo de ocho años, de ese tope se han edificado cinco hasta el 2003. Sin embargo, dentro de la descripción del programa mencionado no es claro el criterio utilizado para la elegir los sitios donde se construyen esos centros educativos, al parecer la construcción de infraestructura depende más de las coyunturas locales que de la planificación hecha por la municipalidad.

De otro lado la administración de la ciudad ha potenciado la construcción mancomunada de colegios en los distintos barrios del distrito. Esto se hace a través de un compromiso entre los habitantes del barrio y el gobierno de Cartagena que consiste en lo siguiente: la comunidad construye y administra el establecimiento educativo y la Secretaría de educación subsidia el servicio<sup>139</sup>. El fin de esto es apoyar las escuelas comunitarias de los barrios con niveles extremos de pobreza y avanzar en la equidad de la prestación del servicio educativo, bajo esta modalidad se han construido 32 escuelas en los sectores más populosos de la ciudad. Este programa recibe el nombre de **La comunidad educa**.

Otra propuesta para cumplir con los mínimos en materia de infraestructura es el programa conocido como: **“muchachos con clase”**. Allí la idea es permitir la absorción de niños que no han entrado al sistema educativo y los que han entrado y abandonado la escuela a través

---

<sup>139</sup> La descripción de esta política está tomada de:

[http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia\\_competitividad/analisis\\_educacion\\_economia/documento1.pdf](http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia_competitividad/analisis_educacion_economia/documento1.pdf) consultado el 13 de marzo de 2006.

de la construcción de nuevos colegios junto con la maximización de los espacios existentes en las entidades públicas y privadas. De esta iniciativa no hay datos que permitan saber cuántas escuelas fueron construidas gracias a ese programa de la alcaldía, por tanto, es difícil determinar el impacto real de esta política en la infraestructura de la ciudad.

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

Dentro del plan **Cartagena ciudad educadora** planeado para ser el derrotero a seguir durante el año 2003 hasta el 2011 se busca la dotación de los establecimientos educativos ya existentes junto con su recuperación y mantenimiento. Al momento de hacer la consulta no hay datos sobre la cantidad de escuelas y colegios beneficiados con el plan mencionado, luego para efectos de mostrar sus bondades o deficiencias no es posible realizar alguna afirmación respecto de su eficacia e incidencia dentro de la comunidad educativa.

#### **Cuadro 1: Una cooperación entre la empresa privada y la administración**

Generalmente se considera que es el gobierno central o en su defecto el municipal quien debe proveer todo el mobiliario para que las escuelas del sector público funcionen adecuadamente. De esta forma se libera al sector privado de su función social que se considera saldada a través del pago de impuestos. Sin embargo, muchas veces surgen interesantes simbiosis en donde ambos sectores se asocian y consiguen logros interesantes. Lo anterior puede afirmarse del pacto hecho entre la alcaldía del distrito y **ECOPETROL** con el programa "*sienta un niño en la escuela*" en donde la empresa se compromete a proveer una cantidad significativa de pupitres para que los beneficiarios de las escuelas del Estado puedan tener unas condiciones dignas de estudio y así dotar todas las escuelas y colegios del distrito cumpliendo de esta forma con la función social propia de las empresas.

Otro proyecto que busca la rehabilitación de la infraestructura educativa es el denominado: **Sienta un niño en la escuela**. En él se busca la dotación de unas dos mil quinientas treinta sillas para el sistema de educación pública de la ciudad, con la financiación de la Secretaría de educación y **ECOPETROL**. El alcance a largo plazo es que haya once mil setecientos

treinta y cuatro puestos en los establecimientos educativos oficiales, ya que el plan entiende de forma acertada que el buen resultado de la educación tiene mucho que ver con el estado del mobiliario en donde se desempeña la labor educativa, tanto para los docentes como para los estudiantes, pues gracias a este tipo de cosas ellos sienten que por el hecho de ser humildes no son tratados por el Estado como ciudadanos de segunda, sino acorde a su dignidad humana.

A pesar de estos esfuerzos de la administración distrital, un estudio del observatorio del caribe dice que el porcentaje de colegios sin las condiciones mínimas para educar todavía es significativo, y de los 17 centros educativos que visitaron los investigadores para elaborar el estudio, por lo menos cinco no tenían la infraestructura para lograr un aceptable ejercicio educativo. Ellos colocan el ejemplo de la escuela comunitaria Educando para la paz, en donde los niños de primero de primaria no tienen un salón de clase y la reciben debajo de un árbol, cuando llueve los niños y la profesora se resguardan en el pasillo del establecimiento que tiene alrededor de dos metros por sesenta centímetros de ancho. Con este tipo de inconvenientes es imposible, o por lo menos muy complicado, que un educando logre un desarrollo óptimo de sus capacidades cognitivas en esta clase de condiciones externas<sup>140</sup>.

Una de las razones por las que la administración no dota mejor las escuelas y colegios es que la gran mayoría de sus gastos se destinan al pago de personal docente, por lo tanto las expensas para la dotación de las escuelas son insuficientes con la consecuencia de que en Cartagena no se alcanza la relación de un estudiante por un recurso educativo. La ley 715 de 2001 gravó más la situación porque amarró los desembolsos de la Nación al pago de docentes, dejando el resto de requerimientos para la prestación del servicio educativo a los recursos del municipio. Para salir del problema de la escasez presupuestal, la secretaría de educación de la ciudad ha propiciado una alianza entre instituciones educativas para que aquellas instituciones públicas que tengan insumos como los laboratorios de idiomas o de física, permitan que los alumnos de otros centros educativos puedan utilizarlos y de esa forma suplir la carencia que hay en sus instituciones.

### *1.1. Profesorado*

En este aspecto Cartagena tiene según los estándares internacionales una relación alumno-docente en la medida de lo normal, es decir, no hay una subutilización del profesorado ni tampoco un excesivo hacinamiento en los niveles de enseñanza primaria, básica y media; sin embargo, es necesario acotar que el número de profesores de instituciones privadas es superior al de docentes que pertenecen a las oficiales, siendo esta una de las razones por la cual la relación entre estudiantes y profesores no es tan elevada como se supondría. Otro aspecto importante a tener en cuenta en la ciudad es que el número de colegios privados es superior al de establecimientos oficiales, cuyo crecimiento estuvo congelado por lo menos hasta el 2001 y comenzó nuevamente a crecer a partir del año 2002, esto fue reseñado en el inciso anterior de este escrito. Allí mostramos cual era la meta de construcción de infraestructura de la administración distrital hasta el 2011.

---

<sup>140</sup> Ibidem.



Las cifras de relación alumno-docente para Cartagena se tienen desde 1998 hasta el 2002<sup>141</sup>, y al hacer comparación entre este lapso de tiempo, se ve que ha existido un crecimiento constante de ella lo que lleva a pensar que la planta de profesores es suficiente para atender a todos aquellos que están en edad escolar. Inclusive la relación alumno-docente de la ciudad está mucho mejor que la media nacional, esto quiere decir que en el distrito la cantidad de profesores tiene el número adecuado de estudiantes lo cual muestra que la administración ha manejado de forma eficiente la provisión de docentes en las escuelas para que no exista un déficit de maestros en las aulas de clase. Lo anterior podemos constatarlo en la siguiente tabla cuya relación ha tenido la siguiente variación para el periodo 1998-2002:

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

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

Respecto de la contratación de profesores es necesario distinguir entre los dos sectores, es decir, una cosa es como contrata la administración pública y otra como lo hace el sector privado. Como lo hemos visto a lo largo de este escrito el crecimiento de la infraestructura estatal se detuvo durante el año 2001 lo cual llevó a que durante esta época se congelara la contratación de docentes estatales y se buscó optimizar el número que ya tenían adscrito a la ciudad. Por el contrario, el sector privado aumentó su participación dentro del espacio educativo en esta época hasta el presente, pues en Cartagena hay más colegios privados que públicos. Para la muestra unas cifras: hacia el año 2003 en Cartagena había un total de 404 centros educativos<sup>142</sup> de ellos unos 327 son privados y 77 son oficiales, la consecuencia es que las cifras de la participación de los maestros es el siguiente: la ciudad tiene un total de 8.347<sup>143</sup> profesores y se reparten porcentualmente de la siguiente forma: el 49% es del sector oficial y el 50.1% labora para el sector privado, con esta cantidad de maestros es que se alcanza a satisfacer la demanda educativa del departamento.

Ahora, la política de contratación no es posible determinarla, pues dentro de los datos existentes sobre la contratación de profesores estatales no se sabe si su vinculación se debe a las necesidades de las zonas donde funcionan los colegios, o si corresponde a favores de los políticos hacia sus clientelas. Para evitar esto la ley 715 impuso los topes a la

<sup>141</sup> Lastimosamente no existen cifras mas recientes sobre la relación entre profesores y estudiantes, las estadísticas que elabora la Secretaría de educación no contienen esta medición y los estudios mas recientes elaborados hasta el 2004 tienen del año 2002, por tanto, también quedaría por fuera de este análisis cual ha sido el impacto del último concurso docente celebrado por el ministerio de educación

<sup>142</sup> El dato está tomado de <http://www.alcaldiadecartagena.gov.co/estadisticas.htm> visitado el 13 de marzo de 2005.

<sup>143</sup> Este dato está tomado del informe elaborado por el Observatorio del Caribe Colombiano en [http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia\\_competitividad/analisis\\_educacion\\_economia/documento1.pdf](http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia_competitividad/analisis_educacion_economia/documento1.pdf) consultado el 13 Marzo de 2006.

contratación de docentes ya que la Nación a través de las transferencias paga esos docentes, y en caso de que llegaran a faltar maestros para atender la demanda educativa deberá el municipio sufragar de sus propios recursos los gastos de ese personal. Al momento de escribir este texto el ministerio de educación y la secretaría de educación del distrito habían convocado a concurso docente con el fin de cubrir las necesidades de los establecimientos educativos. Sin embargo, al hacer las consultas, no fue posible determinar la cantidad de profesores que el sistema oficial necesitaba en Cartagena y si el concurso llenaba todas las vacantes o si algunas se quedaban vacías, tampoco se sabe las áreas para las cuales fueron solicitados los profesores. En este orden de ideas, es complicado determinar el impacto del concurso docente organizado por el ministerio de educación sobre la ya existente disponibilidad de maestros en el distrito, lo que se afirma al respecto es mera conjetura y no se sabe si optimizará el número de maestros ya existente, o si por el contrario, aumentará la planta laboral si que eso repercuta en una expansión de la disponibilidad del sistema educativo.

El porcentaje de educadores que trabajan dentro del sistema privado, como lo vimos antes, es alrededor del 50.1% lo que muestra su peso específico dentro de la oferta en educación en la ciudad. A pesar de su importancia, es prácticamente imposible conocer el modo de contratación del sector privado en materia profesoral. Pues si bien puede que los colegios privados mas tradicionales como el “Nueva Esperanza” contraten a sus profesores discrecionalmente (sin concurso) y a término indefinido, otros colegios de menos tradición optan por el contrato laboral a término fijo a un año e inclusive algunos consideran la necesidad de ahorrar costos y la vinculación de los maestros se hace a través de la prestación de servicios con una duración máxima de seis meses, para evitarse posibles demandas laborales. Pero como fue mencionado al inicio de este párrafo esto es una mera conjetura debido a que los datos disponibles para hacer esta investigación no dan cuenta de la forma en que los establecimientos privados contratan a los docentes en sus respectivos centros educativos.

Para resumir lo dicho hasta aquí sobre la disponibilidad de profesores en Cartagena, podemos afirmar ateniéndonos a las cifras que no existe un déficit de docentes en el distrito, pues la relación alumno-docente está dentro de los parámetros normales sugeridos por la UNESCO. Sin embargo, el distrito y el departamento han perdido autonomía para nombrar profesores lo cual todavía no ha tenido efectos nocivos sobre la disponibilidad de los profesores en las escuelas y colegios del distrito. Por último, es importante resaltar el alto porcentaje de maestros que pertenecen al sector privado, cuyas condiciones laborales son desconocidas por no tener información al respecto en las cifras de la secretaría de educación y en los estudios consultados.

### *1.2. Cupos*

El plan de desarrollo presentado por la administración municipal para el año 2005-2007 no tiene un programa concreto para la generación de cupos. Dentro de sus estrategias de equidad está mejorar la tasa de cobertura bruta un 10% a través de un plan llamado “**Todos a las aulas**”, el problema es que dentro del documento presentado por la alcaldía no hay una descripción detallada de la forma en que se va a conseguir este crecimiento, ni tampoco

la población a la que se dirige, ni la cantidad de cupos que se esperan crear, etc.<sup>144</sup> Solo se dice quién es el responsable y la asignación presupuestal para los años 2006 y 2007.

Por tanto, es necesario mirar lo que las administraciones anteriores han hecho en materia de creación de cupos y racionalización del gasto educativo, pues la administración actual continúa con muchos de los programas de la administración pasada; un ejemplo de esto es que el plan de desarrollo presentado al consejo municipal ordena mantener la tasa de cobertura bruta conseguida durante la administración pasada. En este orden de ideas es importante resaltar que la ciudad ha tenido un significativo avance en la creación de cupos escolares, pues desde 1994 hasta el año 2003 el gobierno distrital creó 68 mil nuevos cupos que tuvieron especial incidencia en la primaria, donde la tasa bruta se elevó significativamente de tener en 1994 un 95% pasó en 2003 al 106%.

Ese mismo año las instituciones educativas de la ciudad atendieron a 94 de cada 100 niños, lo que muestra en buena medida el impacto que ha tenido la generación de cupos en la población estudiantil y el crecimiento del número de estudiantes que asisten a la educación primaria, secundaria y media. Estos cupos no solamente fueron creados por el sector oficial, también el sector privado colaboró en ello en menor cuantía a lo que lo hizo el sector público. Unas cifras del 2001 servirán para ilustrar la cuestión<sup>145</sup>: en ese año se crearon en total 3867 nuevas plazas educativas, de ellas 2786 fueron producidas por el sector oficial lo que equivale a un 72% del total, mientras que el sector privado creó 1081 cupos alrededor del 28%. Sin embargo, existe un retroceso preocupante en preescolar, ya que de parte de ambos sectores no se creó un solo cupo nuevo, y por el contrario, hubo una pérdida de 192 cupos para el periodo de tiempo reseñado. Desafortunadamente, esta tendencia del preescolar se mantiene en pie y no ha podido ser revertida, pues como se verá en su debido momento al presentar los índices de cobertura, la tasa de cobertura bruta en el grado cero es baja si se compara con la media nacional. Para concluir este apartado es necesario decir que dentro del plan de gobierno no hay una estrategia para enfrentar este problema; de otro lado las administraciones anteriores tampoco elaboraron un programa que buscara ponerle punto final a ese asunto. Así pues, al mirar los avances de la ciudad en el aumento de cupos el resultado es ambivalente, ya que en educación primaria, secundaria y media el aumento fue considerable sobre todo en el sector oficial; pero es muy deficiente en preescolar, una edad en la que se define buena parte del desarrollo del futuro desempeño de los niños por tanto es necesario que mas niños puedan entrar al sistema educativo a temprana edad y lograr el cumplimiento de las metas del milenio.

## 2. Acceso

---

<sup>144</sup>[www.alcaldiadecartagena.gov.co/plan\\_de\\_desarrollo\\_2005\\_2007/plan\\_de\\_desarrollo\\_2005\\_2007.pdf](http://www.alcaldiadecartagena.gov.co/plan_de_desarrollo_2005_2007/plan_de_desarrollo_2005_2007.pdf) especialmente ver las páginas 50 y 57 donde se enuncia el programa pero no se explican las estrategias. Visitado el 6 de Marzo de 2006.

<sup>145</sup> La escogencia de este periodo de tiempo se debe a que para los siguientes años no hay datos desagregados como si los hubo para el 2001. Reconocemos que lo mas apropiado sería utilizar datos mas recientes, sin embargo, estas cifras muestran la tendencia general del sector público a intentar que ningún niño esté por fuera del sistema educativo siendo esta la guía de su actuación. Por el contrario, en el sector privado no se puede decir de forma tajante que esa sea la razón de su actuación.

La ciudad de Cartagena ha hecho un importante esfuerzo, tanto fiscal como administrativo, para obtener unas tasas de cobertura educativa cada vez mas amplias en todos los niveles educativos y sectores sociales; como lo vimos en el apartado anterior sus avances en disponibilidad de la educación son innegables lo cual ha llevado a un aumento en el acceso educativo, situando la tasa de cobertura bruta total en el 96.6%, la que desagregada para el año 2005 tiene las siguientes cifras: preescolar 74%, primaria 106.3%, secundaria 103.25%, media 81.2% <sup>146</sup>; estos mismos indicadores para el año 2003 nos mostraban los siguientes resultados: la tasa bruta total era del 90% y por niveles los resultados eran preescolar 42%, primaria 110%, básica secundaria 99% , media 72%. La siguiente tabla ilustrará el histórico de los resultados descritos:

Tasa de Cobertura Bruta

Años	Cartagena	
	2003	2005
Preescolar	42	74
Primaria	110	106.3
Secundaria	99	103.25
Media	72	81.2
Total	90	96.6

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

Al ver estos resultados puede notarse que para el periodo 2003 y 2005 la tasa de cobertura bruta en primaria descendió un cuatro por ciento, esto puede ser indicador de un descuido de la administración municipal para fomentar el ingreso de los niños a la primaria, también una falta de planeación pues como se dijo anteriormente en las políticas de cobertura no se nota una focalización en los esfuerzos sino una especie de elefantismo que busca abarcarlo todo, es decir, no se miran las necesidades de los barrios para darles soluciones puntuales, sino que de una vez se construyen unidades educativas secundarias en donde no se necesitan, en esa medida la unificación de establecimientos educativos impulsada por el ministerio de educación nacional presenta dificultades, pues priva de escuelas a ciertos sectores de la ciudad donde antaño existían.

Sin embargo, es curioso que ante una baja tan apreciable de la tasa de cobertura bruta en primaria el plan de desarrollo municipal no hace mención al problema, es mas, después de enunciar sus políticas en materia educativa en sus metas está mantener la tasa de cobertura bruta en los mismos índices actuales. Dice el plan de desarrollo: “mantener la cobertura educativa en el 96.6%”<sup>147</sup>.

<sup>146</sup> Estos datos son tomados del plan de desarrollo distrital presentado por la alcaldía para el período 2005-2007 consultado en:

[www.alcaldiadecartagena.gov.co/plan\\_de\\_desarrollo\\_2005\\_2007/plan\\_de\\_desarrollo\\_2005\\_2007.pdf](http://www.alcaldiadecartagena.gov.co/plan_de_desarrollo_2005_2007/plan_de_desarrollo_2005_2007.pdf) consultado el 6 de marzo de 2006.

<sup>147</sup>[www.alcaldiadecartagena.gov.co/plan\\_de\\_desarrollo\\_2005\\_2007/plan\\_de\\_desarrollo\\_2005\\_2007.pdf](http://www.alcaldiadecartagena.gov.co/plan_de_desarrollo_2005_2007/plan_de_desarrollo_2005_2007.pdf) consultado el 6 de marzo de 2006.

Cuando se observa la tasa de cobertura neta para el año 2005 las cosas son un poco mas problemáticas, pues se constata lo lejos que está la ciudad de alcanzar las metas del milenio. La tasa neta total en el 2005 equivalía al 87% y desagregada por niveles tenía las siguientes características: preescolar un 46.5%, primaria 77%, secundaria 68.1% y media 33.7% para el mismo año que se está comentando. Respecto de la medición del 2003 los resultados son los siguientes: la tasa neta total era del 64% y según los niveles educativos correspondía a estos valores: preescolar 43%, primaria 83%, secundaria 66% y media 33%. La siguiente tabla mostrará la evolución del indicador de los años comentados.

Tasa de Cobertura Neta

Años	Cartagena	
	2003	2005
Preescolar	43	46.5
Primaria	83	77
Secundaria	66	68.1
Media	33	33.7
Total	64	87

Fuente: Informe PREAL sobre Bolívar y Plan de desarrollo de Cartagena.

Es importante observar, ya en la tasa neta, la baja sensible de las cifras del indicador en primaria cuya magnitud es mucho mas alta que en la tasa bruta. En esa medición la baja correspondía a un 4% y aquí corresponde a un descenso del 6%. También vale la pena resaltar que a diferencia de las tasas brutas, en donde se notaba un avance significativo en cobertura, la tasa neta nos muestra alcances modestos, pues en secundaria en estos dos años a penas se subió un dos punto uno por ciento, mientras que en secundaria fue de apenas un cero punto siete por ciento, esto quiere decir que los niños entran tardíamente al sistema educativo y sería necesario fomentar una entrada mas temprana a la escuela. Sin embargo, como ya se dijo antes, el enfoque de la administración está puesto en mantener estable la tasa de cobertura bruta, sin mencionar absolutamente nada acerca de la tasa neta y su posible mejoramiento. Sobre este tema debería haber una respuesta de la administración distrital.

El distrito de Cartagena tenía un programa de acceso a la educación denominado becas PACES, que consistían en que el gobierno municipal pagaba a niños de los estratos mas pobres la matricula y la pensión en colegios privados seleccionados para tal fin. Estos colegios privados no eran lo que se podría denominar instituciones de élite, sino de dudosa calidad educativa, pues las evaluaciones de esos planteles educativos eran deficientes y los colegios estatales tenían mucho mejor desempeño académico.<sup>148</sup> Este programa tuvo un importante papel a la hora de ensanchar la cobertura educativa en la ciudad, pues en el año de 1994 los beneficiarios de este plan era el 5% del total de los matriculados, para el año 2002 representaban el 38% de los estudiantes matriculados en el sector privado. Estos datos

<sup>148</sup> [www.banrep.gov.co/docum/Pdf-econom-region/ Present-cartag/cartagena-educacion.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Pdf-econom-region/ Present-cartag/cartagena-educacion.pdf) consultado el 10 de enero de 2006.

muestran que en efecto el plan ayudó de forma destacada, a que muchos niños cartageneros de los sectores mas humildes a entrar al sistema educativo formal.

A pesar de ello, este programa fue cancelado por el MEN en 2001 debido a la poca calidad de los colegios donde los estudiantes eran matriculados. El ministerio, entonces, decidió dedicar esos recursos a otros programas de subsidios: ya sea a mejorar la planta física de las instituciones públicas para recibir mas estudiantes o dar subsidios a los menos favorecidos en centros educativos de calidad aceptable. En el caso concreto de Cartagena la eliminación de las becas PACES no fue sustituida por otro programa con características similares, y en el último plan de desarrollo no hay ninguna mención a un programa de becas parecidas a estas. Estas becas estaban incluidas en el programa que ya se mencionó antes de “**muchachos con clase**” para atraer la mayor cantidad de beneficiarios a los establecimientos educativos.

Podría pensarse que ante la eliminación de estas becas por parte del ministerio y la alcaldía municipal; se adoptó una política de gratuidad de la educación en la ciudad para contrarrestar los efectos de esa medida. Pero al hacer las indagaciones pertinentes es importante señalar que la política de gratuidad adoptada por la ciudad es la misma del departamento, esto es, que no se le cobre a los niños mas humildes los derechos académicos tal y como lo mencionamos en la introducción de este documento. Así pues si entiende la gratuidad exclusivamente como la exención de pago de los derechos académicos puede afirmarse que la ciudad tiene una política de gratuidad para todos sus habitantes. El problema de esta concepción de la gratuidad es que los otros aspectos de la educación de los menores quedan descuidados y el acceso, por ejemplo, a libros de texto verse restringida, ya que en muchos casos las existencias de las bibliotecas de los colegios no son suficientes para todos. Lo anterior, a su vez, puede afirmarse de varios implementos necesarios o exigidos por los planteles escolares como los útiles escolares necesarios para la adquisición de un determinado conocimiento o la toma de apuntes en clase, o cierto de tipo implementos necesarios como escuadras, compases entre otros para que el estudiante interiorice una determinada disciplina. Sin ellos los alumnos tendrán un rendimiento menor al esperado y lo que se busca precisamente con las políticas de gratuidad es la reducción de las desigualdades entre las escuelas privadas y las públicas.

Dentro del plan de desarrollo de Cartagena no hay estadísticas sobre el porcentaje del gasto del PIB local en educación, tampoco hay una información sobre cuanto dinero aportan las familias en los gastos educativos de los estudiantes. Por tal motivo se utilizarán estadísticas del año 2003 para presentar lo relativo a los gastos del Estado en educación y los aportes de las familias. Para el año 2002 el gasto del PIB es del 8.8% lo que equivale a unos 15 billones de pesos que se reparten de la siguiente forma: 8 billones son aportados por el Estado y 7 billones por las familias. El gasto estatal se subdivide en cuatro ítems que son: a) transferencias automáticas y regalías b) cofinanciación c) créditos y d) recursos propios de las entidades territoriales. De estas cuatro variables es de donde sale el dinero con el que la administración le hace frente a los costos educativos.

De estos cuatro el 99% de los recursos provienen de la Nación y están señalados con la letra a) de la lista del párrafo anterior, el otro 1% es de recursos propios del distrito que

mayoritariamente se destinan al pago de nómina y otros gastos de funcionamiento de los centros educativos. El distrito invierte por cada estudiante \$584.000 a pesos de 2003. Ellos están desagregados geográficamente<sup>149</sup> así en lo que se conoce como sector histórico, que es donde se encuentran los estratos más altos, las inversiones fueron del 42% mientras que en la parte Suroriental de la ciudad la misma inversión fue del 32%, lo anterior demuestra que en Cartagena la distribución es precaria y lo que se hace es reforzar un sistema de exclusión debido a la baja inversión en los barrios más deprimidos de la ciudad. Para contrarrestar estos problemas la secretaría de educación ha decidido focalizar los gastos en estos barrios para disminuir la deserción y enfrentar de la mejor forma posible la cobertura.

### **Cuadro 2: Pensando en la madres desplazadas y cabeza de familia**

No existen muchos programas que piensen en las personas en situación de desplazamiento, generalmente esas tareas se le dejan al Gobierno Central para que él las resuelva. Sin embargo en Cartagena las cosas han sido diferentes pues ha sido la administración municipal quien se ha encargado de conseguir los fondos y los apoyos internacionales para que las madres cabeza de familia puedan tener una formación que les permita apoyar a sus hijos en sus propias labores educativas, al mismo tiempo que les puede ayudar a conseguir un empleo en mejores condiciones que como mano de obra no calificada.

El acceso de sectores menos favorecidos está centrado sobre todo en la población desplazada especialmente en las madres cabezas de familia. El proyecto, que cuenta con el apoyo de la OEI y el ministerio de educación nacional, es una interesante iniciativa que busca que las madres cabeza de familia consigan adquirir unas competencias básicas para poder desempeñarse en oficios varios, y al mismo tiempo colaboren con sus hijos en los quehaceres de la escuela, pues en Cartagena los hijos de las personas en situación de desplazamiento son atendidos por el sistema de educación pública. Desgraciadamente todavía no existen cifras de la cantidad de personas beneficiadas con el programa, ni proyecciones sobre el impacto real del mismo en los beneficiarios pues apenas se estrenó el 2005.

### **3. Aceptabilidad**

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

<sup>149</sup> Ver :

[http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia\\_competitividad/analisis\\_educacion\\_economia/documento1.pdf](http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia_competitividad/analisis_educacion_economia/documento1.pdf) consultado el 18 de marzo de 2006.

distrito. Sin mas preámbulos se mostrarán las mediciones relativamente recientes sobre el rendimiento de los estudiantes cartageneros en las pruebas antedichas.

Los resultados de las pruebas SABER aplicadas el año 2003 en los grados quinto de primaria y noveno de secundaria muestran que en lenguaje el grado quinto de la ciudad obtuvo un resultado inferior al del departamento, quien a su vez tuvo un desempeño inferior al nacional. En concreto, el distrito obtuvo un 10% menos de estudiantes en el nivel mas alto de evaluación que el resultado nacional y un 11% mas de alumnos en el nivel mas bajo de evaluación; en suma la ciudad estuvo por debajo de los estándares nacionales lo que quiere decir que en Cartagena un porcentaje alto de niños tiene un comprensión superficial de textos. La prueba tampoco muestra resultados satisfactorios cuando se evalúa a los estudiantes de grado noveno en la misma materia, de nuevo, la ciudad consigue resultados mas bajos que los del departamento y su desagregación es de esta forma: ningún estudiante de la ciudad alcanza la máxima calificación, lo que quiere decir que ninguno de ellos alcanza una comprensión crítica de textos; por otro lado, en las calificaciones bajas el distrito siempre tiene un uno por ciento de estudiantes mas que la media nacional.

Respecto de las pruebas de matemáticas, en el quinto grado los logros son los siguientes: de nuevo el distrito tiene resultados inferiores que los del departamento aunque ambos tienen el mismo porcentaje de estudiantes que resuelven problemas complejos, la ciudad tiene una cantidad mayor de estudiantes en las calificaciones mas bajas. En noveno grado las cosas son mas preocupantes porque Cartagena tiene resultados mas bajos que el departamento y el municipio aledaño de Magangué con un porcentaje de cero en la capacidad que tienen sus estudiantes de resolver problemas complejos con estrategia de solución compleja, el porcentaje fue significativamente alto en el porcentaje de alumnos que no alcanzaron el mínimo de competencias en las pruebas de matemáticas, este rondó el 61%. Lo anterior muestra que los niños y niñas del distrito tienen serios problemas en su formación matemática lo cual trae muchos inconvenientes en el posterior desarrollo universitario.

Las pruebas del ICFES tampoco son satisfactorias para la ciudad pues muy pocos colegios estuvieron entre los niveles superior y muy superior. En estas pruebas el distrito obtuvo mejores resultados que el departamento en la gran mayoría de las áreas evaluadas. Sin embargo, a nivel nacional quedó por debajo en la suma total con un porcentaje de 0.4, lo único sobresaliente fue filosofía, cuya calificación consistió en un porcentaje de 0.9 mas alto que la media nacional. Los mejores resultados fueron obtenidos por los planteles privados, que colocaron un porcentaje del 29% en el nivel de muy alto, mientras que el sistema oficial obtuvo un porcentaje de 6%<sup>150</sup> dentro de esos mismos puntajes.

El hecho que los centros privados hayan sacado puntajes mas altos que los oficiales no es sinónimo de que todos los niños matriculados en centro educativos particulares vayan a tener un excelente desempeño. Dentro de estos centros, existe varios cuya calidad deja mucho que desear, no olvidemos que fue por razón de la calidad el ministerio de educación decidió cancelar el programa de becas PACES pues el rendimiento de estas instituciones no ayudaba a cumplir el objetivo de la equidad. Estos resultados de las instituciones privadas

---

<sup>150</sup> Tomado del informe PREAL en [www.preal.org](http://www.preal.org) consultado el 20 de diciembre de 2005



no se explican por el simple hecho de que sean privadas, sino también a que los estudiantes de estos colegios que están en esta categoría, pertenecen a sectores privilegiados que tienen acceso a recursos que los alumnos de los colegios oficiales no tienen.

De paso este resultado desestigmatiza la educación pública que por lo general tiene una percepción de mala calidad dentro de muchos sectores de la ciudadanía. Colegios como el “Mercedes Abrego” que obtuvo un excelente rendimiento en las pruebas de Estado es una prueba que las cosas desde la administración pública pueden hacerse bien y que los establecimientos públicos de educación pueden tener una buena figuración en los exámenes de calidad. Pero los problemas en otras instituciones y otros contextos son apremiantes y el mal rendimiento tiene que ver con factores que son ajenos al ámbito de la escuela. Un estudio del Observatorio del Caribe informa que: “el problema no radica solamente en las condiciones locativas, también en el entorno familiar y comunitario, los educandos conviven en condiciones de pobreza extrema; sin saneamiento básico, alimentación o vestido, sin vivienda, con situaciones conflictivas o de violencia extrema, lo cual produce un impacto cotidiano y negativo en la situación de aprendizaje. La respuesta de uno de los niños cuando se le preguntó porqué no hacía las tareas fue: “dice que haga las tareas en la casa, pero cual casa, si no tengo casa.”<sup>151</sup>

Los resultados descritos muestran que el problema de calidad educativa en la ciudad es muy serio, tanto así, que el plan de desarrollo de la ciudad contempla un programa específico para enfrentarlo, este se llama “**Mejoramiento de la calidad**” y propone alcanzar en el corto plazo estas tres metas: en primer lugar disminuir el 4% de los estudiantes que se sitúan en el nivel bajo de las pruebas del ICFES; en segundo lugar aumentar en un 5% el número de alumnos de quinto grado que sacaron el nivel D en las pruebas SABER y acrecentar en un 3% los estudiantes de quinto grado que obtuvieron el nivel C en las mismas evaluaciones. Hasta aquí la planeación de la administración, pero después hay un mutismo en el plan de desarrollo, ya que no se muestra cual es el derrotero a seguir por la administración para alcanzar esos objetivos y cumplir con el programa para aumentar la educación tanto en el nivel privado como en el oficial.

El problema de la calidad va aparejado con el grado de preparación de los docentes que laboran en las distintas instituciones del distrito, y al ver las cifras sobre el grado de preparación de los docentes se constata que hay gran falencia de profesores cada vez mas competentes académicamente y por tanto los estudiantes tendrán buenos o malos resultados en las materias que estos docentes dictan. También es necesario apuntar que en Cartagena están los profesores que tienen mejor formación académica del departamento, y a pesar de que la cantidad de maestros que tienen una formación de bachiller pedagógico no es tan alta como la del departamento, su número sigue siendo aún importante; el problema es que son profesores que prácticamente tienen el mismo nivel de formación que cursan sus alumnos.

---

<sup>151</sup>Los datos están tomados del Observatorio del Caribe en: [http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia\\_competitividad/analisis\\_educacion\\_economia/documento1.pdf](http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia_competitividad/analisis_educacion_economia/documento1.pdf) p. 25. consultado el 18 de marzo de 2006.

Los porcentajes por profesiones para ver como está conformado el panorama docente de Cartagena<sup>152</sup> son los siguientes: un 5.8 % de los profesores son bachilleres pedagógicos, un 1.87% tiene especialización, el 0.6% se graduó de ingeniero, el 72% tiene licenciatura y el 0.13% es magíster, el 1.57% es posgraduado en educación, un 0.54% es técnico-profesional, el 0.88% en biología o en química, el 0.39 son abogados, el 3.77% en tecnológicas, el 0.34% en administración, el 0.46% son trabajadores sociales, y por último, el 1.35% son de otras profesiones. Este es el consolidado de profesiones para el año 2002, y es muy probable que la ciudad gracias al concurso docente organizado por el ministerio haya aumentado la planta de docentes, pero esos datos no están disponibles y por ese motivo no serán utilizados en este análisis de políticas públicas.

Nótese de esta presentación de porcentajes que alrededor del 30% de los docentes no posee un título de licenciado, es decir, no es especialista en educación y en ninguno de los informes sobre la educación en la ciudad hace mención al efecto que en la práctica tiene el que haya maestros sin formación pedagógica, si tienen recursos alternativos a la cátedra tradicional, si han asimilado la carrera docente o es simplemente un escampadero mientras resulta algo relacionado con su formación, entre otros problemas. También es importante indicar el escaso número de profesores que tienen formación de posgrado, apenas el 1.70% lo cual muestra que son pocos los incentivos para que los docentes continúen formándose en pro de sus educandos; además, es necesario preguntarse cuantos de estos posgraduados lo hicieron únicamente para subir en el escalafón, lo que indica que en la actualidad ellos no utilizan esos conocimientos en las aulas, en últimas solo fue una inversión para conseguir una mejor remuneración y una jubilación mas alta.

La SED de Cartagena elaboró el año 2002 un “plan estratégico de formación y cualificación permanente de docentes” con el objetivo de intentar que los maestros se formen en materias pertinentes a los contenidos de sus clases, y no con el afán de conseguir créditos para el escalafón docente; tampoco se busca que vayan a las capacitaciones obligados, es decir, como un requisito impuesto por la SED cuyo incumplimiento acarrea sanciones laborales y administrativas. Como se dijo al inicio del párrafo, lo que busca es que los profesores tengan conocimientos en informática, en pedagogía o en didáctica etc. El plan contempla los siguientes puntos:

- Formación en pedagogía
- Formación en cultura escolar
- Formación disciplinar en áreas del conocimiento
- Formación en gestión educativa
- Construcción de ciudadanía y convivencia pacífica
- Formación en informática educativa
- Fortalecimiento de la educación técnica
- Formación en programas alternativos de educación

---

<sup>152</sup>Ibídem.

[http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia\\_competitividad/analisis\\_educacion\\_economia/documento1.pdf](http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia_competitividad/analisis_educacion_economia/documento1.pdf). 27. consultado el 12 de marzo de 2006.

- Formación apropiada para el plan una “Cartagena Bilingüe”
- Capacitación de una cultura ambiental sostenible
- Formación en conservación y desarrollo patrimonial y del turismo
- Formación de la atención educativa para poblaciones.<sup>153</sup>

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

Al igual que todo el país Cartagena no es ajena a la cuestión de los Derechos Humanos. En el distrito, sin embargo, se le ha puesto énfasis al asunto de la discriminación racial debido a algunos incidentes con la población afrocolombiana.<sup>154</sup> Por esta razón la alcaldía ha hecho una fuerte campaña en aras de una convivencia armoniosa entre los distintos habitantes de la ciudad. Este proyecto es indiferenciado, es decir, busca concienciar a todos los ciudadanos de Cartagena de la importancia de tener buenas relaciones interpersonales entre todos ellos y al mismo tiempo busca frenar las manifestaciones de racismo sin tener que acudir a instancias judiciales o en casos extremos inclusive a la violencia. Sin embargo, ni en el programa de desarrollo ni en los documentos consultados existen referencias a un plan específico de promoción de los derechos humanos dentro de la escuela, tampoco a buenas prácticas pedagógicas en ese sentido; ante este vacío de la información puede deducirse entonces que tanto en el sistema oficial como en el privado se siguen los lineamientos que en esta materia ha dictado el ministerio de educación, pero no hay una política exclusiva de la ciudad para sus escuelas en torno a esta temática lo cual es urgente, pues además de los problemas de racismo ya reseñados, Cartagena es una ciudad receptora de personas en situación de desplazamiento, por tanto, es necesario que desde las instituciones educativas se vaya sensibilizando a los niños para que conozcan sus derechos y se solidaricen cuando se vulneran los derechos de otros.

#### 4. Permanencia

La deserción total en la ciudad para el año 2002 fue del 4%, siendo el nivel más afectado con este problema la educación secundaria que tuvo un índice de alrededor del 4.8% y el

<sup>153</sup> El dato está tomado del Observatorio del Caribe en [http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia\\_competitividad/analisis\\_educacion\\_economia/documento1.pdf](http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia_competitividad/analisis_educacion_economia/documento1.pdf) consultado el 16 de marzo de 2006.

<sup>154</sup> Recordemos que recientemente una adolescente afrocolombiana interpuso una acción de tutela contra una reconocida discoteca ubicada en el centro histórico de la ciudad porque no la dejaron entrar debido a su color de piel. Este tipo de conflictos ha motivado a que la defensoría del pueblo promueva en el congreso una ley contra el racismo y evitar con esta medida este tipo de inconvenientes.

menos perturbado fue la primaria con un porcentaje de 3.8. A pesar de ser inferior a la media nacional que tiene una deserción total del 7% el problema no deja de ser preocupante pues estas personas que no continúan dentro del sistema educativo generalmente lo hacen por razones económicas.

Otro problema es la desescolarización, esto es, niños y niñas que aún no han entrado al sistema educativo. El año 2002 realizó el distrito una jornada censal en los barrios mas deprimidos de la ciudad y arrojó estos resultados: 26.795 niños entre los 5 y los 20 años están desescolarizados situados dentro de la ciudad de la siguiente forma: Norte 3.492; Suroriental 10.931; centro 2.620; Suroccidental 6.250 y Corregimental 355 como puede notarse de estas cifras, en las zonas mas pobres está la mayor cantidad de desescolarizados del distrito; la mayoría de niños no matriculados están en la edad de cinco años<sup>155</sup>.

Para dar salida a un problema tan acuciante la administración municipal ha implementado dos programas el primero más antiguo, el segundo mas nuevo; para darle un orden a la exposiciones presentará primero el antiguo y después el nuevo. El antiguo se llama "Servicios integrados para jóvenes" su objetivo principal es intervenir directamente en el problema de la deserción a través de las instituciones y los actores sociales con el fin de mejorar la calidad educativa para poder romper el círculo de pobreza. La idea del proyecto es que gracias a la alianza de diversos sectores sociales se le garantice a estos niños la estadía total dentro del sistema educativo no se dispone cifras sobre la cantidad de niños beneficiados con este programa.

El segundo plan para combatir la desescolarización y la deserción se llama "**Todos a estudiar**" donde a través de todos los medios posibles como pasacalles, peritoneos, plegables, etc, invitaban a los padres a matricular a los niños en los colegios estatales; además la SED de Cartagena habilitó una línea para que la propia comunidad informe si tiene conocimiento de algún niño que esté por fuera del sistema escolar y lo informe para que las autoridades tomen las medidas del caso<sup>156</sup>. Lo interesante de ambos programas es que buscan que la comunidad se inmiscuya en este problema y no quedé como algo perteneciente a la administración exclusivamente, pues la falta de alfabetización de los menores incide directamente en la calidad de vida futura, pues si no tienen una educación mínima serán siempre empleados como mano de obra no calificada o caer en la violencia ante la falta de oportunidades en un país y una ciudad con un alto índice de inequidad en el ingreso. De allí la agresiva campaña de la alcaldía del distrito para que en la época de diciembre los padres, además de pensar en darle regalos perecederos a sus hijos, les dieran un regalo no medible en términos de alegría inmediata pero si en una satisfacción futura que es la educación, pues en el pensar de la secretaría de educación educar es por mucho el mejor regalo para los niños.

---

<sup>155</sup> Ver:

[http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia\\_competitividad/analisis\\_educacion\\_economia/documento1.pdf](http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia_competitividad/analisis_educacion_economia/documento1.pdf) visitado el 22 de marzo de 2006.

<sup>156</sup> La información de este programa fue sacada de: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87350.html> visitado el 5 de diciembre de 2005.

## 5. Síntesis de las lecciones aprendidas para mejorar las políticas educativas en Bogotá

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

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

### Bibliografía

- Alcaldía del Distrito Turístico de Cartagena. *Plan de Desarrollo 2004-2007*.
- Comisión de Derechos Humanos. Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49.
- Comisión de Derechos Humanos. Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Sexto informe de la Relatora Especial de las Naciones

- Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski. Documento E/CN.4/2004/45.
- Defensoría del Pueblo. *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá, Colombia. 2004.
  - Ministerio de Educación Nacional. *Cartagena el mejor regalo esta navidad*. En: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87350.html>
  - Ministerio de Educación Nacional. *Informe sobre la educación en Bolívar*. En: <http://www.mineducacion.gov.co>
  - Observatorio del Caribe. *Análisis de intervención de la educación y económica de Cartagena de Indias*. [http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia\\_competitividad/analisis\\_educacion\\_economia/documento1.pdf](http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia_competitividad/analisis_educacion_economia/documento1.pdf)
  - Secretaría de Educación Distrital. Plan Maestro de educación 2004-2011: Cartagena ciudad educadora. 2005.
  - Tomasevski, Katarina. *El asalto a la educación*. Intermón Oxfam. Colección libros de encuentro. Zed Books. Barcelona, España. 2004.
  - Villoria de la Hoz Joaquín. *Informe de la educación primaria en Cartagena* [www.banrep.gov.co/docum/Pdf-econom-region/ Present-cartag/cartagena-educacion.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Pdf-econom-region/Present-cartag/cartagena-educacion.pdf).
  - VVAA. *Informe de la educación Bolívar*. En: [www.preal.org](http://www.preal.org)

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

Rodrigo Uprimny Yepes  
Nathalia Carolina Sandoval Rojas

### **Introducción**

Los lineamientos de la política educativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para el período de gobierno 2003-2006, han sido plasmados mediante los objetivos elaborados por la Secretaría de Educación del Gobierno de la ciudad, bajo el título "*Haciendo futuro desde la educación*<sup>157</sup>"; ellos se integran dentro del proyecto de desarrollo estratégico de la Capital Federal de la República Argentina que hoy goza de autonomía y gobierno propio.

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

---

<sup>157</sup> <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/objetivos/>. Visitado el 22 de marzo de 2006

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

## 1. Contexto y antecedentes

La satisfacción del derecho a la educación en la ciudad de Buenos Aires, no puede apartarse del marco que le plantean dos complejos escenarios: de un lado, la etapa de estabilización del sistema educativo, después de la transición a las nuevas estructuras descentralizadas que implantó la Ley Federal de Educación promulgada en el año de 1993<sup>158</sup> y, de otro, la articulación dentro de un Estado que, como Argentina, se encuentra atravesando un proceso de recuperación y transformación, luego de la profunda crisis económica, política y social que sufrió en años recientes.

En cuanto al primer escenario, encontramos la nueva estructura de la Ley Federal de Educación. La discusión por el cambio del sistema educativo comienza durante el período de transición democrática en la Argentina de 1983, con la reflexión acerca de temas tales como la centralización educativa en un país federal, los currículos y el sistema de promoción docente, los cuales se concretan en la posterior promulgación e implementación de la Ley Federal de Educación en el año de 1993. La ley tiene como objetivo determinar los nuevos lineamientos del sistema educativo nacional en cuanto a sus principios, objetivos y desarrollo mediante las competencias distribuidas entre el Estado, por un lado, y las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>159</sup>, por el otro.

En materia del derecho a la educación, Argentina consagra la Ley Federal como desarrollo legislativo del derecho constitucional a enseñar y aprender, y establece los objetivos principales de la educación “en cuanto bien social y responsabilidad común”<sup>160</sup>. De esta suerte, el Estado, pero sobre todo, las Provincias y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, son encargados expresamente de garantizar el acceso a la educación tal y como es concebido en los lineamientos propuestos por Katarina Tomasevski, en cuanto ésta se extienda a todos los ciclos, niveles y regímenes especiales y a toda la población, mediante la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios, con la participación de la familia, la comunidad, sus organizaciones y la iniciativa privada.

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

---

<sup>158</sup> Ley 24.195 de 24 de abril de 1993.

<sup>159</sup> Antes Municipalidad de Buenos Aires. En 1994, se promulga la constitución autónoma de la ciudad, por la cual se convierte en Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>160</sup> Art. 1. Ley Federal de Educación

1. Descentralización, democratización y transferencia. La Ley Federal propende por el fortalecimiento y conclusión de los procesos de descentralización y democratización de la gestión educativa, realizados hasta ahora sólo respecto de la educación básica. Para ello, dispone la transferencia de todas las escuelas del Estado y los cargos docentes que aún se encontraban bajo su dirección, a las diferentes provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e incentiva a la comunidad educativa a contar con la participación activa de docentes, padres de familia y estudiantes en la construcción del perfil propio de cada escuela.

2. Estructura y niveles de enseñanza: La educación obligatoria se amplía a 9 años y se organiza la educación en cuatro niveles: inicial, EGB (Educación General Básica), polimodal o media y superior.

3. Transformación curricular. Se consagran los mecanismos y obligaciones en la actualización de los contenidos de la EGB en función de su importancia en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo individual, social y personal, así como el dominio instrumental de los saberes considerados socialmente significativos dentro de la construcción del país, más que el aprendizaje memorístico de los mismos.

4. Sistema de información y evaluación: Las instituciones oficiales responsables de la educación, lo son también de la calidad de la formación impartida en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales. Para ello, se prevé un dispositivo de seguimiento permanente en cuanto a la transformación del sistema y su capacidad de adecuación a él<sup>161</sup>.

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

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

De otro lado, se ha afirmado que las políticas públicas de Buenos Aires en el tema de educación se explican mejor dentro de la contextualización de la coyuntura nacional que se encuentra en los tres primeros años de recuperación de la crisis del 2001, cuyas raíces se afincan en la década de los 90's. Ya los organismos internacionales advertían acerca de la

---

<sup>161</sup> Ver [www.adph-argentina.org.ar/](http://www.adph-argentina.org.ar/). Visitado el 1 de marzo de 2006.



dificultad de realización plena de los derechos fundamentales (sobre todo en materia de infancia) dentro de una crisis de tales magnitudes<sup>162</sup>.

En materia económica, luego de las tensiones producidas a partir de la implementación del Plan de Convertibilidad del gobierno de Menem, cuya política se inicia luego del agotamiento de un proceso de acumulación basado en la valorización financiera y la acelerada apertura comercial durante toda la década de los 90's<sup>163</sup>, en el período comprendido entre los años 1999 y 2002, el Producto Interno Bruto de Argentina registró una súbita caída del 20%<sup>164</sup> y la economía entró en un período de crisis. Se presentaron altos niveles de devaluación de la moneda y una parálisis sin precedentes en el sistema financiero ("corralito") agudizada por las prohibiciones de transferencias al exterior y las amplias restricciones a los retiros bancarios en efectivo. Los grupos económicos y las políticas estatales pugnan por promover políticas específicas de devaluación o dolarización, como salidas a la crisis<sup>165</sup>.

Estos conflictos en la economía, se generaron paralelamente al profundo descontento del pueblo argentino respecto de sus mandatarios, quienes se movilizaron masivamente el 19 y 20 de diciembre de 2001, ejerciendo una resistencia que culmina con la renuncia, en diciembre de 2001, del presidente Antonio de la Rúa y la rápida sucesión de mandatarios designados, que ascendieron a cinco en sólo quince días<sup>166</sup>.

Como consecuencia, en todos los rincones del país se evidenció un importante deterioro de las condiciones sociales, de las que dan cuenta los indicadores económico-sociales de la época: El desempleo pasó del 13.2% al 21.5%, entre los meses de mayo de 1998 a mayo de 2002, el subempleo alcanzó una tasa de 18.6% y el salario real se contrajo al 45%. Asimismo, los índices de pobreza aumentaron hasta registrar la cifra de 57.5% en octubre de 2002 y la indigencia aumentó del 11.6 al 27.5%<sup>167</sup>.

El sector educativo, por supuesto, no estuvo exento de esa realidad<sup>168</sup> y, en efecto, la realización de todos los derechos fundamentales que en él confluyen se vieron amenazados en su realización. A causa de la crisis, se observó una disminución significativa del gasto

---

<sup>162</sup> Por ejemplo, el Comité de los Derechos del Niño. UNICEF, OHCHR. Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2004). En [www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/publications/CRC-Compilacion\(1993-2004\).pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/publications/CRC-Compilacion(1993-2004).pdf). Visitada el 3 de abril de 2006.

<sup>163</sup> Ver, entre otros, RAPOPORT, Mario. El plan de convertibilidad y la economía argentina. En <http://www.historiared.com/Articulos%20y%20Reportajes/EL%20PLAN%DE%CONVERTIBILIDAD%20Y%20LA%ECONOMIA%20ARGENTINA.htm>. Visitado el 21 de marzo de 2006.

<sup>164</sup> CELS. Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004. p.336

<sup>165</sup> CELS. Cuestiones a considerar en la Evaluación del Segundo Informe Periódico de Argentina en cumplimiento del Art. 44 de la Convención sobre derechos del Niño. En [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar). Visitada el 21 de marzo de 2006.

<sup>166</sup> Op.cit 9

<sup>167</sup> Op.cit 8

<sup>168</sup> SOKOLOSKY, Sandy Trabajo final: Los efectos de la crisis económica de 2001, en el sistema educativa (sic) argentina. En [http://mt.middlebury.edu/middblogs/hvila/cuaderno/2005/11/trabajo\\_final\\_1.html](http://mt.middlebury.edu/middblogs/hvila/cuaderno/2005/11/trabajo_final_1.html). Visitado el 18 de marzo de 2006.

federal y provincial asignado a la educación y, todo el sistema educativo sintió la carga de mantenerse en algún modo como eje articulador y “flotador” de los estudiantes en los que fue aumentando la pobreza de manera proporcional al demérito de las condiciones mínimas que se requieren para lograr un educación aceptable. Pese a los esfuerzos, no se logró impedir el aumento de la fragmentación del sistema educativo y las dificultades de los docentes que vieron muy disminuidas y desprotegidas sus condiciones laborales mínimas<sup>169</sup>.

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

Desde la salida de la convertibilidad, los indicadores de la economía argentina empezaron a mostrar indicios de mejoría, disminuyendo la tasa de desocupación y la recuperación del salario real que tienden a mejorar la distribución del ingreso<sup>170</sup>. Por supuesto, esta mejoría es gradual y, hoy en día, se encuentra en etapa de consolidación.

En el contexto de realización del derecho a la educación en Argentina son significativas las palabras del presidente Néstor Kirchner, pronunciadas durante la inauguración del año lectivo 2006, desde la localidad de Potrero de Garay, en la que afirma que con las políticas educativas del gobierno están “buscando la construcción de una Argentina que nos permita superar definitivamente la pérdida de la autoestima”<sup>171</sup>.

## **2. Estructura del sistema educativo en argentina.**

Antes de indagar por la situación de las políticas educativas de la ciudad, es importante hacer un breve recorrido por la estructura que hoy tiene el sistema educativo, esto es, la forma en que está organizada la educación formal básica, secundaria y superior y la educación informal, dentro de la jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires. Ello permitirá

---

<sup>169</sup> Las formas en que este impacto se materializó respecto de la realización del derecho a la educación, así como las políticas públicas que, como consecuencia, se implementaron en la ciudad de Buenos Aires, serán objeto de análisis en los siguientes acápite.

<sup>170</sup> Op.cit 8

<sup>171</sup> Tomado del periódico El Clarín. [www.clarin.com](http://www.clarin.com). Noticias del 27 de febrero de 2006.

obtener un panorama más claro al momento de adelantar las comparaciones pertinentes con otras ciudades que presentan una distribución diferente.

En la actualidad, los niveles, ciclos y modalidades del sistema educativo de la ciudad de Buenos Aires están dispuestos conforme a lo ordenado por la Ley Federal de Educación. Esto implica dos aspectos relevantes: el primero, que la gestión financiera y curricular de todas las unidades educativas<sup>172</sup> que se encuentran dentro de los límites territoriales de la Ciudad de Buenos Aires se encuentran totalmente a cargo de la misma, de manera independiente a la Provincia de Buenos Aires en la que se encuentra ubicada geográficamente y con la cual conforma el área metropolitana del Gran Buenos Aires; el segundo, que la estructura básica federal se mantiene para todas las provincias y para la ciudad, pero esta adquiere una clara autonomía frente a la configuración local.

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

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

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

Una vez aprobado el tercer año de la educación inicial, el niño y la niña son promovidos a los tres ciclos de EGB (Nivel de Educación General Básica) que, a su vez, se componen – para efectos de unidad curricular- en tres años cada uno, abarcando así a los infantes entre los 6 y los 14 años de edad. La EGB agrupa desde primero hasta noveno grado.

En este orden de ideas, la educación en Argentina es obligatoria desde el tercer año de la educación inicial hasta el último año (noveno grado) del 3° EGB, que corresponde –de acuerdo a la ley- a los niños y niñas entre los 5 y 14 años de edad.

---

<sup>172</sup> Unidad Educativa: “es la unidad organizacional conformada al interior de un establecimiento educativo que tiene por objetivo impartir educación en torno a un tipo de educación (común, especial, artística, adultos) y a un determinado nivel de enseñanza (inicial, primario, medio, superior no universitario). Este concepto se distingue del concepto de establecimiento en el sentido de que un establecimiento tendrá tantas unidades educativas como niveles y tipos de educación ofrezca. Por ejemplo, una escuela perteneciente al sector privado que ofrece nivel inicial y nivel primario, es un establecimiento que tiene dos unidades educativas. Los establecimientos de educación artística que ofrecen también educación común y nivel medio, conforman un establecimiento con dos unidades educativas, una de nivel medio común y otra de nivel medio artístico.” Secretaría de Educación. Gobierno de Buenos Aires. Panorama Educativo. 2005. En [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar). Visitado el 10 de febrero de 2006.

Sin embargo, a continuación se encuentra el nivel polimodal, el cual es también obligatorio en la Ciudad de Buenos Aires<sup>173</sup>, dentro de la autonomía que la Ley Federal de Educación le otorga a cada jurisdicción. La intención de estas escuelas de educación media es ofrecer alternativas y modalidades de acuerdo a los intereses personales<sup>174</sup>.

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

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

En el siguiente cuadro se relacionan los componentes de la educación contemplada en la Ley Federal de Educación, en comparación con la estructura anterior al año de 1993 y la denominaciones establecidas según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de la UNESCO:

---

<sup>173</sup> A partir de la Ley 898 de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>174</sup> [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/niveles/media/?menu\\_id=9761](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/niveles/media/?menu_id=9761). visitada el 10 de marzo de 2006.

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

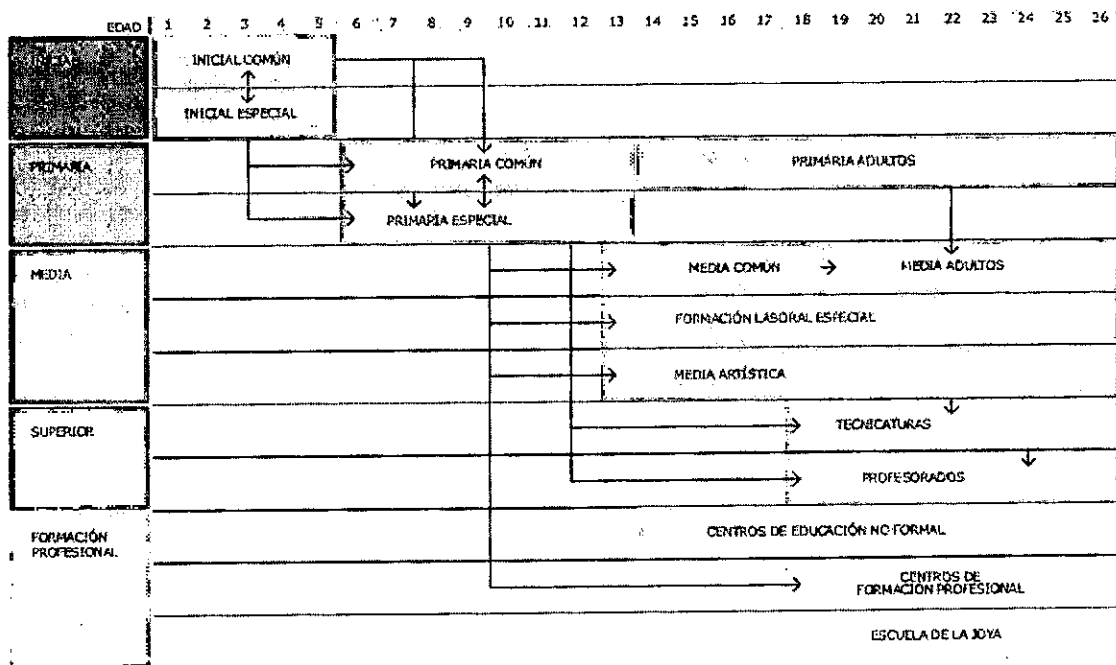
-----  
Obligatoriedad  
-----

\*CINE 97: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. UNESCO.

Fuente: DINIECE (2002) **Anuario Estadístico 2000**.  
Ministerio de Educación, Ciencias y Tecnología de la Nación.

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

En general, el panorama educativo específico de la ciudad de Buenos Aires que –se repite– no sigue de manera exacta el modelo del país, podría graficarse como sigue:



Fuente: educación.pdf.

Obtenido en <http://www.buenosaires.gov.ar-Propuestas Educativas de la Ciudad de Buenos Aires>.

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

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

En este último período de gobierno comprendido entre los años 2003 y 2007, para el cual fue reelegido el gobernador Aníbal Ibarra, hoy destituido, se planteó el plan de educación en forma de 12 objetivos específicos de la política educativa y que, como veremos, atañen a uno o varios de los componentes del derecho a la educación. Anualmente, el propio gobierno explica los adelantos en cada uno de los siguientes puntos:

- 1 Fortalecer la escuela pública mejorando su calidad.
2. Avanzar hacia la plena inclusión educativa extendiendo la garantía de escolaridad.
3. Expandir la red escolar, creando nuevas instituciones en zonas de la Ciudad con menos oferta estatal.

4. Ampliar el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la escuela.

5. Ampliar la oferta institucional para los niños //y niñas// de entre 45 días y 5 años, atendiendo prioritariamente a los sectores más desfavorecidos, y potenciando las iniciativas de base comunitaria.

6. Ampliar la diversificación en la educación primaria asegurando los aprendizajes generales.

7. Avanzar en la universalización de la educación secundaria y fortalecer su relevancia cultural y social.

8. Ampliar el sistema de educación superior, priorizando áreas estratégicas para el desarrollo de la Ciudad.

9. Ampliar los programas educativos extraescolares consolidando un sistema de educación complementaria amplio, diverso y distribuido en forma equitativa.

10. Mejorar las condiciones de trabajo y de la carrera docente y el proceso de profesionalización.

11. Ampliar la participación de los protagonistas del proceso educativo y el control social sobre la educación.

12. Consolidar la unidad del sistema educativo, armonizando la normativa, reformulando los procesos de gestión y administración y articulando la educación de gestión estatal y privada<sup>175</sup>.

### **3. Derecho a la disponibilidad de la educación**

En los doce objetivos de la política educativa propuestos por el actual gobierno -iniciado por Aníbal Ibarra y cuyo período continúa Jorge Télerman-, la ciudad de Buenos Aires pareciera dirigirse justamente hacia el cumplimiento de su compromiso de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio educativo para todos los niños y niñas, en condiciones de infraestructura y dotación aceptables. En efecto, del total de objetivos, seis hacen referencia de manera específica a la realización de la obligación de asequibilidad, a saber:

- Avanzar hacia la plena inclusión educativa extendiendo la garantía de escolaridad.
- Ampliar la oferta institucional para los niños y niñas cuya edad oscila entre 45 días y 5 años, atendiendo prioritariamente a los sectores más desfavorecidos, y potenciando las iniciativas de base comunitaria.

---

<sup>175</sup> [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/objetivos/10objetivos.php?menu\\_id=12363](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/objetivos/10objetivos.php?menu_id=12363). visitada el 3 de abril de 2006.

- Expandir la red escolar, creando nuevas instituciones en las zonas de la Ciudad que cuentan con la menor oferta de cupos escolares de gestión estatal.
- Ampliar los programas educativos extraescolares consolidando un sistema de educación complementaria amplio, diverso y distribuido en forma equitativa.
- Mejorar las condiciones de trabajo y de la carrera docente y el proceso de profesionalización.
- Ampliar la participación de los protagonistas del proceso educativo y el control social sobre la educación<sup>176</sup>.

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

### *3.1 Disponibilidad y cobertura de los establecimientos educativos*

La política educativa tendiente hacia la extensión plena de la garantía de escolaridad y la inclusión educativa, atiende a las tasas de cobertura que para el año 2004 presentó la ciudad<sup>177</sup>: 105.9% de cobertura bruta, que incluye las personas escolarizadas en extra edad y una tasa de escolarización neta de estudiantes entre 5 y 17 años (que corresponde a las edades propuestas para los ciclos de enseñanza obligatoria en la ciudad de Buenos Aires) del 96.9%<sup>178</sup>.

La amplia cobertura que evidencian estas tasas se debe, principalmente, a los esfuerzos realizados en los niveles inicial y polimodal.

De un lado, la implementación de políticas prioritarias de construcción de escuelas infantiles y jardines maternos, así como el apoyo y subsidio a entidades privadas que ofrezcan estos servicios, lo cual tiene como fin incrementar la oferta del último año de educación inicial que se incluyó en la educación obligatoria, después de la reforma del año de 1993. Y, del otro, buscan responder al objetivo de ampliación de la disponibilidad de cupos en el nivel medio o polimodal. Como se señalará en el acápite de permanencia, en el nivel medio el número de unidades educativas aumenta debido a la génesis de otras modalidades escolares novedosas que responden a las políticas para combatir la deserción escolar.

Es precisamente por estos dos sectores, que entre los años 2002 y 2004 la ciudad presentó un incremento de unidades educativas de 2625 a 2680.

De otro lado, se observa que la disponibilidad en Buenos Aires tiene una complejidad adicional puesto que debe pensarse en términos del área metropolitana conocida como el

---

<sup>176</sup> “Objetivos de la política educativa” [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/objetivos/10objetivos.php?menu\\_id=12363](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/objetivos/10objetivos.php?menu_id=12363). Visitado el 20 de marzo de 2006.

<sup>177</sup> Dirección general de Estadísticas y Censo. Encuesta Anual de Hogares 2003. En <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/estadistica/> Visitado el 15 de marzo de 2006.

<sup>178</sup> Fuente: Relevamiento Anual 2004. Datos Provisorios. Departamento de Estadística. Dirección de Investigación. Departamento de Estadística de la Dirección de Investigación – DGPL.



Gran Buenos Aires. En este sentido, la asequibilidad debe pasar necesariamente por el interrogante acerca de la posibilidad de ofrecer cupos escolares para todos los niños y niñas del conurbano que deseen estudiar allí, sin descuidar la cobertura de los habitantes de la ciudad. En efecto, el 11.5% de la población que actualmente encuentra acogida en la educación de gestión estatal de la ciudad, y 6.8% en el sector privado, corresponden a estudiantes que residen en la Provincia de Buenos Aires<sup>179</sup> y, pese a ello, no existe una posición definida del gobierno frente a las capacidades de cobertura de los habitantes del conurbano .

Existe, por consiguiente, un fuerte contraste puesto que mientras se exhiben altas tasas generales de cobertura, que incluyen población del Gran Buenos Aires, se observan distritos escolares en los que ésta es muy baja; por ejemplo, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2001, denunció la situación del distrito escolar número 19, que abarca sectores pobres de la ciudad como Bajo Flores<sup>180</sup> y Ramón Carrillo, en él, aproximadamente 3.500 niños y niñas del nivel primario no cuentan con vacante escolar dentro de su distrito y, debido a sus precarias condiciones económicas, en ocasiones les es difícil intentar nutrirse de la oferta en otros distritos<sup>181</sup> y se anuncia que esta situación podría presentarse también en distrito escolar como el número 8. Este tipo de casos presentaría un gran inconveniente, si se tiene en cuenta que las políticas de ampliación de la cobertura se dirigen hacia los ciclos inicial y polimodal, lo que implica que no necesariamente se realizarían grandes esfuerzos en el ciclo inicial, cuyo déficit fue el denunciado en el caso del distrito 19.

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

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

---

<sup>179</sup> Ibid.

<sup>180</sup> El sector Bajo Flores incluye los barrios Rivadavia I y II, Illia, Juan XXIII, Villa 1-11-14 y Villa13 bis.

<sup>181</sup> Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires. Resolución 2085 de 2001.

### 3.2 Políticas de infraestructura educativa

La entonces Relatora Especial de las Naciones Unidas señaló que la disponibilidad de la educación implica la realización de “esfuerzos financieros tanto para invertir en el desarrollo de infraestructura y dotación de los establecimientos educativos públicos (...), como para financiar con recursos públicos el establecimiento de escuelas privadas”<sup>182</sup>.

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

Asimismo, se desarrolló durante el receso escolar en Buenos Aires el “Plan de Verano”. El entonces vicejefe de Gobierno Jorge Telerman informó que durante el verano de 2005 se utilizaron 12'330.000 pesos<sup>183</sup> para desarrollar 293 intervenciones, más del doble de las ejecutadas durante el receso del año –cuando se realizaron 123 obras-. Las intervenciones pretendían incluir, entre otras, el reacondicionamiento de baños, instalación eléctrica y de gas, reparación de techos, cambio de vidrios e instalación de elementos de prevención contra incendios<sup>184</sup>. Al comienzo del año lectivo escolar, el 70% de estas obras se encontraban terminadas y el otro porcentaje se hallaba en proceso de implementación<sup>185</sup>.

Además la Secretaria de Educación (que ahora se encuentra en un proceso de transformación hacia una estructura ministerial) presentó un proyecto que iniciará este año, el cual consiste en un sistema de emergencias edilicias, prestado a través del Departamento correspondiente, y a través del cual los directivos de las escuelas pueden acudir ante inconvenientes no previstos en la infraestructura educativa de toda la ciudad.

En esta dinámica, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires ha tenido un papel preponderante puesto que este organismo es el encargado de recibir las denuncias acerca del estado de los edificios, investigar los hechos declarados y emitir resoluciones en las que se conmina a los organismos competentes al cumplimiento de los componentes del derecho a la educación. Concretamente, en el año 2005 se expidieron resoluciones<sup>186</sup> haciendo referencia al pésimo estado de las edificaciones de 50 establecimientos educativos. En la rueda de prensa que ofreció la actual Secretaria de Educación de la ciudad

---

<sup>182</sup> Defensoría del Pueblo. Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá, Colombia. 2004.

<sup>183</sup> Un peso argentino equivale a 784.3742 pesos colombianos, aproximadamente. (4 de mayo de 2006)

<sup>184</sup> Secretaría de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Verano 2006. En [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar). Visitada el día 20 de marzo de 2006.

<sup>185</sup> <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/eventos/actualidad/0603b.php> visitada el 27 de marzo de 2006.

<sup>186</sup> Entre ellas las resoluciones 3877/05, 2674/05 y la 2735/05 que hace referencia al caso de la Escuela Barracas. En <http://www.defensoria.org.ar/institucional/resolucionesarch.php> visitada el 23 de marzo de 2006

porteña y la Defensoría, se informó a la opinión pública acerca del estado de las obras en cada uno de estos edificios.

Por supuesto, todos los esfuerzos materializados en el tema se encuentran estrechamente relacionados del porcentaje del PIB invertido en educación, tanto el de la ciudad, como el porcentaje proporcional del país. Para el año de 2005, la ciudad de Buenos Aires empleó el 4% de su PIB en el sector educativo<sup>187</sup>, así como en el tercer trimestre de 2005 se empleó 4.8% del total del PIB de la Nación, el cual ascendió a 9.1 puntos. En este último caso, el presupuesto de 2005 para educación se ejecutó en asignaciones específicas para los programas de Desarrollo de la Educación Superior (\$ 2.154,1 millones) y el Fondo Nacional de Incentivo Docente (\$ 1.306,0 millones) incluidos en "gastos salariales", pero además, en los programas nacionales de Acciones Compensatorias en Educación (\$ 234,2 millones), el Plan "Más escuelas, Mejor educación" (\$ 203,8 millones), el Mejoramiento de la Calidad Educativa (\$ 116,6 millones) y la Infraestructura y Equipamiento de la Educación (\$ 111,9 millones)<sup>188</sup>. Se observa la existencia de un rubro destinado de manera exclusiva al tema de infraestructura y dotación escolar.

Pero más allá de esto, una crítica que se ha hecho desde todas las organizaciones sociales y sindicales cercanas al tema de la educación<sup>189</sup>, consiste en que a partir de la fórmula introducida en el título de "Financiamiento" de la Ley Federal de Educación<sup>190</sup>, se estableció una meta de gasto federal en educación del 6% del producto bruto interno (PBI). Estas críticas muestran como aunque el gobierno tuviera "buenas intenciones" en la norma, para el sistema educativo significa que "el sistema educativa (sic) se incorporó al ciclo económico – con inversión que se crecería en los períodos de expansión y se caería durante las recesiones"<sup>191</sup>. Esto es lo que se ha llamado el "péndulo argentino".

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

La disminución trajo como consecuencia la fragmentación del sistema educativo, puesto que la calidad de la educación estatal (así como la calidad de vida de la comunidad educativa) se vio abocada a recortes presupuestales drásticos que incluso llevaron al cierre de varias escuelas estatales, mientras que la educación privada pudo obtener ayudas eficientes y directas del exterior que no hicieron necesario su cierre ni desmejoramiento, como es el caso de los colegios de comunidades religiosas internacionales que fueron

---

<sup>187</sup> Tomado del periódico La Nación. En <http://www.lanacion.com.ar/691386>. Visitada el 18 de marzo de 2006.

<sup>188</sup> Presupuesto Resumen 2005. REPUBLICA ARGENTINA. Marzo de 2005. En <http://www.mecon.gov.ar> visitado el 21 de marzo de 2006

<sup>189</sup> Op. Cit 5

<sup>190</sup> Título XI. Artículos 60 al 65. Ley Federal de Educación

<sup>191</sup> SOKOLOSKY, Sandi. Trabajo Final: Los efectos de la crisis económica de 2001 en el sistema educativa argentina. En [http://mt.middlebury.edu/middblogs/hvila/cuaderno/2005/11/trabajo\\_final\\_1.html](http://mt.middlebury.edu/middblogs/hvila/cuaderno/2005/11/trabajo_final_1.html). Visitada el 21 de marzo de 2006

apoyadas por las provincias religiosas de otros países. Sin embargo, como los costos de las escuelas privadas no descendieron de manera proporcional a los ingresos *per cápita*, muchos de sus estudiantes tuvieron que pasar a las escuelas públicas.

### 3.3 Situación del cuerpo docente

Dos de los objetivos de la política educativa en la ciudad de Buenos Aires hacen referencia a este tema: Mejorar las condiciones de trabajo de la carrera docente y el proceso de profesionalización y, ampliar la participación de los protagonistas del proceso educativo y el control social sobre la educación. Ellos hacen referencia a la situación del personal docente, reflejada y sistematizada en el Censo Nacional de Docentes (CND) de 2004<sup>192</sup>.

En cuanto al tamaño de la planta docente, el CND muestra un crecimiento a nivel nacional del 25.3% respecto del año 1994, fecha en la que se realizó el anterior censo, cuya situación se refleja de modo diferencial en cada una de las jurisdicciones:

Jurisdicción	Número de docentes		Variación porcentual %
	Año 1994	Año 2004	
<b>Total</b>	<b>65750</b>	<b>821726</b>	<b>25,3%</b>
Buenos Aires	215956	294514	36,4%
Catamarca	8274	10711	29,5%
Chaco	18339	23589	28,6%
Chubut	8391	10940	30,4%
<b>Ciudad de Buenos Aires</b>	<b>69569</b>	<b>74328</b>	<b>6,8%</b>
Córdoba	55616	59917	7,7%
Corrientes	15777	18825	19,3%
Entre Ríos	25009	30415	21,6%
Formosa	9805	11751	19,8%
Jujuy	12352	16722	35,4%
La Pampa	7258	8303	14,4%
La Rioja	6214	9080	46,1%
Mendoza	27777	39010	40,4%
Misiones	14744	20148	36,7%
Neuquén	10388	16372	57,6%
Río Negro	12976	16962	30,7%
Saita	17981	21528	19,7%
San Juan	12400	14395	16,1%
San Luis	7044	8121	15,3%
Santa Cruz	5217	7242	38,8%

<sup>192</sup> Es importante tener en cuenta que el CND considera personal docente a" aquellas personas que contaran con designaciones docentes y que desarrollaran alguna actividad comprendida dentro de las funciones de dirección y gestión, frente a alumnos o apoyo a la enseñanza" Asimismo se incluyó en este censo al "personal contratado siempre que desempeñara actividades dentro de las funciones mencionadas". REPUBLICA ARGENTINA. Censo Nacional de Docentes 2004. Resultados Preliminares. En <http://www.me.gov.ar/dineece/>, visitada el 15 de marzo de 2006

Santa Fe	54829	60969	11,2%
Santiago del Estero	13769	17353	26,0%
Tierra del Fuego	2452	3827	56,1%
Tucumán	23613	26704	13,1%

**Docentes en establecimientos educativos de educación formal, según jurisdicción. Variación porcentual, Años 1994-2004.**

Fuente: CND 2004. DINIECE

Se observa en la tabla que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la jurisdicción que ha presentado el menor crecimiento en su planta docente dentro del período 1994 – 2004, y que en ese año contó con 74.328 docentes. Si bien, éste no es el menor número de docentes, a ello se suman los datos del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires en la presentación multimedia de sus propuestas educativas<sup>193</sup> donde se indica que el número de maestros y maestras que conforman el sistema educativo es de 45.715 en el año 2005, lo que significaría que aproximadamente 28.613 funcionarios pertenecerían al ámbito de la gestión educativa (aunque no necesariamente de manera exclusiva).

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

Igualmente, las cifras de relación alumno – docente de la Ciudad Autónoma, en el año 2005, equivalen a 21 estudiantes por salón en la educación inicial, 22 en el EGB 1 y 2 y 27 en la escuela polimodal<sup>194</sup>; cifras que si bien no pueden compararse de manera directa con un instrumento internacional que establezca un número estándar, pueden ser valoradas de manera muy positiva.

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

En cuanto a los salarios de los docentes, es de resaltar que para este año el Gobierno de la Ciudad ha decidido garantizar un salario inicial como base para todos los docentes que se inician en la carrera (840 pesos<sup>195</sup>) y la promoción de incentivos docentes, como respuesta a

<sup>193</sup> En [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/?menu\\_id=9758](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/?menu_id=9758). Visitada el 20 de marzo de 2006

<sup>194</sup> Ajustado teniendo en cuenta la incidencia de las horas cátedra diferenciales entre EGB1 y Polimodal. En Indicadores Educativo 2005. <http://www.me.gov.ar>

<sup>195</sup> Aproximadamente 657.415,36 pesos colombianos

las diferentes luchas sindicales que se presentan generalmente al comienzo de todos los años lectivos en el país<sup>196</sup> y que afectan todo el sistema educativo.

Al respecto, es importante recordar lo señalado por Katarina Tomasevski en el informe anual presentado ante la Comisión de Derechos Humanos en el año 2000 en cuanto a que los profesores poseen derechos humanos y, por tanto, no pueden ser tratados sólo como “un factor de producción” ya que si sus derechos fundamentales y prestacionales no son respetados “es imposible imaginar que eso pueda ser diferente para los derechos de los niños y niñas”<sup>197</sup>

#### 4. Derecho de acceso a la educación

En consonancia con el objetivo “*Avanzar hacia la plena inclusión educativa extendiendo la garantía de escolaridad*”, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires desarrolla políticas tendientes a comprometerse con la obligación del Estado de propender por una educación básica, generalizada, gratuita y accesible para todos. La medida en que ellas corresponden a los contenidos del derecho serán analizados a través de este capítulo.

##### 4.1 Cobertura de la educación

En la ciudad de Buenos Aires la tasa de asistencia neta, de los estudiantes que se encuentran entre los 5 y 17 años de edad, corresponde a un 98.9% para los infantes de 5 años, 99.8% para los niños y niñas de 6 a 12 años y 93.2% para los estudiantes de 13 a 17 años.

La Secretaría de Educación estima que hay entre 1500 y 2000 niños y niñas en edad teórica de asistir a primaria que no están escolarizados, focalizados en los CGP<sup>198</sup> 4, 7 y 8, que corresponderían aproximadamente a los distritos escolares 8, 13 y 21, que adolecen de grandes dificultades económicas.

De esta forma, se cuestionan de manera directa los niveles de acceso que tienen los niños y niñas de menores recursos para acceder a una educación que es, para todos, obligatoria. Y es precisamente en este punto, en donde cobra gran importancia el cumplimiento de la obligación de accesibilidad a la educación, ya que si se impone la obligación de asistir a la

---

<sup>196</sup> <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/eventos/actualidad/0603c.php>. Visitada el 13 de marzo de 2006

<sup>197</sup> Defensoría del Pueblo. El derecho a la educación en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales. Investigación elaborada por Manuel Eduardo Góngora Bogotá. D.C, 2003.

<sup>198</sup> Los Centros de Gestión y Participación (CGP) son también conocidos como comunas. Consisten en una forma de organización territorial y administrativa de la Ciudad de Buenos Aires que reemplazará definitivamente para el año 2007 los actuales barrios (y villas) en los que se divide la ciudad. No coinciden con la división que para efectos administrativos de la educación se ha hecho en 21 distritos.

escuela y no se habilitan los escenarios para ello, “la enseñanza obligatoria no será más que una ilusión”<sup>199</sup>

De otro lado, la tasa bruta de escolarización global es de 99.8%, lo cual implica que un gran porcentaje de la sociedad bonaerense, así sea estando en extraedad, tiene la posibilidad de acceder al sistema educativo. El Relevamiento Anual de Hogares del año 2003 señala, en su análisis, que la escolarización en extraedad se encuentra, principalmente, en los CGP 4 y 8, en los que “un poco más de la décima parte de los niños, niñas y jóvenes de 13 a 17 años” se encuentran cursando primaria<sup>200</sup>.

La política de cobertura en la ciudad de Buenos Aires se enfoca, entonces, en programas específicos como los grados de nivelación y grados acelerados, la universalización de las becas escolares y las becas de comedor. De estos dos últimos programas se ocupará el siguiente punto; por ahora se centrará el interés en los “Grados Acelerados o de Nivelación”.

El programa de “Grados de Aceleración”, se implementó desde el inicio del ciclo lectivo 2003 y tiene como propósito “reorganizar la trayectoria escolar de los alumnos que ingresan a cuarto grado con dos o más años de sobreedad y posibilitar la finalización de la escolaridad primaria a una edad más cercana a la estipulada”<sup>201</sup>. En él, los estudiantes pueden cursar dos años escolares en un solo ciclo lectivo, entregándoles un certificado que les permite acceder de manera ordinaria al ciclo de educación media. Pero la gran ventaja de la misma frente a la posibilidad de acceso consiste en que los “Grupos de Aceleración” tienen una amplia flexibilidad de horario traducida en diversificación de los grupos durante las horas de clase del grado común y en contraturnos.

#### 4.2 Inversión en educación y eliminación de las barreras de acceso.

##### **Cuadro 1: que la educación obligatoria no sea una ilusión**

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

<sup>199</sup> Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe 2000. Párrafo 50.

<sup>200</sup> Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta Anual de Hogares 2003. Informe de Resultados N°130.

<sup>201</sup> Noticias Educativas. 5 de diciembre de 2005. En [http://www.buenosaires.edu.ar/areas/educacion/noticias/?modulo=ver&item\\_id=9758&contenido\\_id=8942&iidioma=es](http://www.buenosaires.edu.ar/areas/educacion/noticias/?modulo=ver&item_id=9758&contenido_id=8942&iidioma=es). Visitado el 18 de marzo de 2006.

subterráneos) y poder llegar así a la escuela, durante todo el tiempo que el ciclo educativo dure.

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

Para avanzar hacia la universalización de la educación básica que en Buenos Aires significaría un esfuerzo por ampliar los espacios para el acceso del 2.7% de la población en edad escolar que no está matriculada en un establecimiento educativo, se hace necesario – como lo indico Katarina Tomasevski- que el Estado (y la Ciudad) realice todos los esfuerzos financieros y de recursos que se requieran<sup>202</sup>. Esta afirmación nos conduce hacia la pregunta por las políticas de inversión en educación de la ciudad de Buenos Aires y su estado frente a la eliminación de las barreras económicas y geográficas de acceso.

Si bien en el capítulo precedente se había adelantado que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hace uso del 4% del PIB en educación (incluyendo todos los niveles y ciclos educativos), ahora podemos agregar valores más exactos de la inversión anual de la ciudad educación de gestión estatal, teniendo los niveles educativos. Para ello, la siguiente tabla:

Año	Total	Niveles Educativos					Sin discriminar	Total Gestión Privada **
		Elemental			Media/Polimodal	Superior No Universitaria		
		Total	Inicial	EGB				
2002 en \$	867.454.457	354.631.798	45.253.243	309.378.555	281.388.158	52.813.948	44.829.236	133.791.317
en %	100%	40,90%	5,20%	35,70%	32,40%	6,10%	5,20%	15,40%
2003 en \$	945.915.390	356.424.320	45.335.472	311.088.847	279.631.112	60.843.896	89.651.709	159.364.354
en %	100%	37,70%	4,80%	32,90%	29,60%	6,40%	9,50%	16,80%

Gasto Educativo Jurisdiccional por Nivel Educativo Años 2002-2003

Fuente: CGECSE/SsCA/MECyT en base a ejecuciones presupuestarias provinciales

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

Se observa que la mayor inversión estatal es realizada en el campo de la educación básica y que la inversión privada aumentó su participación para el año 2003, disminuyendo específicamente los rubros destinados por la educación estatal para la escuela polimodal que empieza su expansión durante este período.

Cabe añadir a esta información que, anualmente, el Estado invierte en un estudiante que pertenece al sector educativo estatal 2.116 pesos argentinos<sup>203</sup>. Desafortunadamente, no se cuenta con estadísticas que permitan conocer los datos correspondientes a la inversión de

<sup>202</sup> Op.cit 27

<sup>203</sup> Aproximadamente 1.655.886,62 pesos colombianos.



cada familia en la educación de estos mismos estudiantes, que permitiría comparar y establecer la suficiencia o no del monto invertido por el Estado.

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

Para ello, en la ciudad de Buenos Aires las familias de los niños y las niñas que ingresan a las escuelas de gestión estatal no sufragan ningún costo de matrícula o mensualidades durante todos los ciclos ofrecidos por la institución, y en los casos de las escuelas que tienen cooperadoras de padres (con fines relacionados con el bienestar de los estudiantes pero sin ánimo de lucro) dentro de la escuela estatal, los aportes de los padres son voluntarios en el marco de los estatutos de la asociación que son fiscalizados por el gobierno de la ciudad.

De igual manera, se encuentran implementados los sistemas de becas estudiantiles y de comedor, en coordinación con el Ministerio de Educación y Tecnología del país. En el año 2004, existían 7.992 cupos de becas escolares distribuidos en 99 escuelas de gestión estatal y privada. Adicionalmente, existen becas específicas para grupos poblacionales específicos, considerados de mayor protección por parte del Estado; entre ellos están los hijos veteranos de guerra, personas apadrinadas por el Poder Ejecutivo, becas para hijos y civiles de militares caídos a consecuencia de la Guerra de las Malvinas y Becas a niños y niñas indígenas.

Y en los últimos años el Estado Argentino expidió una ley por medio de la cual proporciona implementos de estudio y tecnología a todas las escuelas de la ciudad, permitiéndoles acceder gratuitamente a la televisión por cable dentro de las edificaciones en donde funciona el establecimiento educativo<sup>204</sup> y en materia de transporte, por la continuidad del sistema de “boleto gratuito” que consiste en una tarifa especial concedida a los estudiantes desde el ciclo inicial para sufragar el transporte que, en algunos casos, implica su gratuidad, la cual beneficia en primera instancia, a los que han sido denominados “derivados”, es decir, los niños y niñas que deben asistir a establecimientos educativos fuera del distrito escolar que le correspondería por su domicilio.

En materia de acceso geográfico, el 74.1% de los niños y niñas bonaerenses tienen que recorrer diariamente una distancia aproximada de 10 cuadras para llegar a sus lugares de estudio<sup>205</sup>, y aunque esta cifra no puede ser comparada con un estándar planteado por normas positivas nacionales ni internacionales, ello no obsta para que persista la obligación de los Estados (las Provincias y la Ciudad Federal) de asegurar que los cupos escolares se asignen en establecimientos educativos cercanos al lugar de residencia de todos los niños y las niñas.

---

<sup>204</sup> Ley 343 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

<sup>205</sup> Informe con resultados de la encuesta sobre la movilidad entre el hogar y el colegio de los estudiantes secundarios. 2002-2003. Ente de la Ciudad. Área servicios públicos de transporte de pasajeros.

Diez cuadras pueden considerarse como una distancia razonable para el desplazamiento que puede contribuir a asegurar el acceso a la educación. Pero este derecho debe extenderse a todos los niños y niñas, sobre todo aquellos cuyos padres no tienen las posibilidades económicas para sufragar costos de transporte. En este sentido, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, instó a las autoridades correspondientes para atender la situación del distrito escolar 19, toda vez que una niña que pertenecía a éste, tenía que recorrer grandes distancias para llegar a su escuela –que no quedaba en el mismo distrito– y, en una ocasión, fue atropellada por un auto pasando una vía de gran importancia.

En esta decisión, se observó como en los Distritos números. 8 y 11 (hacia donde se reconducen los niños y niñas que habitan en el distrito 19) se encuentran los más altos índices de alumnos que residen a gran distancia. “El 20,4% de los alumnos que asisten a colegios del D.E. (Distrito Escolar) No. 8 y el 19,7% de los que asisten al D.E. No. 11 viven entre 11 y 20 cuadras lejos de la escuela. En el total de la ciudad, en cambio, este porcentaje se reduce al 11,3%. A su vez, aquellos alumnos que viven a más de 20 cuadras de la escuela representan el 6%, en el D.E. No. 8; y el 7,2%, en el D.E. No. 11. Este porcentaje es sólo del 4,7% en el total de la ciudad”<sup>206</sup>.

#### *4.3 Acceso al sistema educativo de sujetos y grupos vulnerables y eliminación de conductas discriminatorias*

Este componente de las obligaciones del Estado ha sido enfáticamente considerado como una obligación de cumplimiento inmediato y pleno, puesto que no sólo consiste en la posibilidad de acceder a la educación en igualdad de condiciones, sino en desarrollarse como persona en el marco de las más fundamentales normas internacionales de los derechos humanos. La coyuntura más sensible en este aspecto, dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se presentan en dos ámbitos, la educación de adultos y la de los niños y niñas migrantes.

El Gobierno de la Ciudad se ha preocupado en sus proyectos de “inclusión educativa” por el amplio margen de población adulta que no ha completado sus ciclos básicos estudiantiles, al punto de ser considerado como uno de los factores que contribuyó al desbordamiento de las líneas de pobreza y miseria durante la crisis. El programa bandera en este sentido se denomina “Adultos 2000”.

*Adultos 2000* es un programa, adicional a los centros tradicionales de educación para adultos, para los mayores de 21 años que quieran retomar sus estudios secundarios y finalizarlos en tres años. Las materias que deben atender están organizadas por niveles y son cursadas mediante guías de estudio especiales que se entregan gratuitamente al momento de la inscripción para ser devueltas al final de su uso. Se entregan, además, propuestas de trabajo con docentes y un cronograma de actividades. Cuando el adulto considera que está preparado para aprobar la materia cursada, puede inscribirse para rendir el examen y obtener el correspondiente certificado. Además, se ofrecen apoyos

---

<sup>206</sup> Resolución 2850 de 2002. En [www.defensoria.org.ar/institucional/doc/info2002.doc](http://www.defensoria.org.ar/institucional/doc/info2002.doc). Visitado el 25 de marzo de 2006.

pedagógicos tales como consultorías presenciales, buzón de actividades, talleres y consultorías telefónicas y electrónicas, entre otras. La iniciativa se inserta también para reafirmar los resultados del plan de recuperación económica más importante luego de la crisis, que fue el plan para “Jefes y Jefas de Hogar” por medio del cual se proponía superar los altos índices de desempleo y pobreza.

En el otro extremo, se encuentra la población migrante que ha sido considerada por toda Argentina como una población vulnerable, puesto que un gran número de nacidos en otros países van al país (especialmente a su capital) para reasentarse, por las cantidades de argentinos que en los tiempos de crisis partieron hacia el exterior y, por los convenios migratorios establecidos, por ejemplo, con Bolivia y Perú. Adicionalmente, un buen porcentaje de inmigrantes son niños y niñas. Por lo tanto, a este grupo poblacional lo amparan las normas nacionales e internacionales respecto de la no discriminación y migración y le son aplicables de manera especial las normas del derecho a la educación y de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Pero, más allá del amparo legal, la situación de los migrantes presenta grandes dificultades. Desde 1999, el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) ha denunciado, mediante diversos mecanismos, las violaciones de los derechos humanos de los migrantes en todo el país. En cuanto toca con la educación de los niños y niñas, la legislación argentina ha reconocido expresamente el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes inmigrantes, negándolo de facto en cada institución estatal.

Ante el informe rendido por el estado argentino respecto del cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño<sup>207</sup>, el CELS advierte las vulneraciones al derecho a la educación de los niños y niñas migrantes: “Esta vulneración de derechos se concreta al momento de la inscripción en un establecimiento público pues allí se hace entrega de una acta donde consta que los estudiantes inmigrantes no poseen los mismos derechos que los alumnos regulares (...). Otra vulneración es la imposibilidad de los estudiantes de acceder al título secundario una vez cursados los estudios correspondientes a ese nivel. Esto también sucede con los títulos de nivel primario. La falta de entrega de los títulos implica, en los hechos, la negación de la posibilidad de acceder a la educación superior”<sup>208</sup>.

Esta es una barrera directa para el acceso a la educación y contraría las recomendaciones de Katarina Tomasevski, quien señala que la no discriminación debe conseguirse inmediata y plenamente<sup>209</sup>. Además, condiciona la entrega de los certificados de terminación de ciclo a la acreditación de una condición propia del niño o niña y que debe ser ajena a su educación,

---

<sup>207</sup> CELS. Cuestiones a considerar en la evaluación del segundo informe periódico de Argentina en cumplimiento del art. 44 de la Convención sobre Derechos del Niño. 2004. Disponible en <http://www.cels.org.ar/>. Visitado el 21 de marzo de 2006.

<sup>208</sup> CELS. Cuestiones a considerar en la evaluación del segundo informe periódico de Argentina en cumplimiento del art.44 de la convención sobre Derechos del Niño. 2004. En <http://www.cels.org.ar/>

<sup>209</sup> Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar 1999. Párrafo 57. Citado en “Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la luz del Derecho a la Educación”. Defensoría del Pueblo. Colombia. 2004.

puesto que el documento pretende acreditar la “idoneidad de su portador y no de su identidad”<sup>210</sup>.

Sin embargo, dentro de la investigación inicial, no es posible vislumbrar claramente una política educativa dirigida específicamente a impulsar el cambio de esa mentalidad discriminatoria en la ciudad, ni tampoco medidas tendientes a controlar este tipo de actos individualizados. Por ende, la obligación de acceso a la educación en su esfera de cumplimiento inmediato y pleno no se cumple para un grupo de niños y niñas y, de la mano, el derecho a la educación se ve seriamente vulnerado.

## **5. Derecho a una educación aceptable**

A este derecho corresponde la obligación estatal de aceptabilidad, que en la capital federal se pretende cumplir a partir del trazado de los siguientes objetivos concretos:

- Ampliar el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la escuela.
- Ampliar la diversificación en la educación primaria asegurando los aprendizajes generales.
- Ampliar la participación de los protagonistas del proceso educativo y el control social sobre la educación.
- Consolidar la unidad del sistema educativo, armonizando la normativa, reformulando los procesos de gestión y administración y articulando la educación de gestión estatal y privada.

### *5.1 Calidad de la educación*

Incrementar la calidad educativa en Buenos Aires atiende al análisis de diferentes tasas. Por ejemplo, la promoción efectiva escolar de la ciudad de Buenos Aires se tasó, para el año 2003, en 97.7% para la EGB 1 y 2, disminuyendo en la medida en que se pasa a un ciclo superior, 87.9% para la EGB 3 y 82.2% en la escuela polimodal. A pesar de ser tasas altas, se presenta una situación difícil en lo que respecta a la escuela polimodal. Mientras en la cohorte del año inmediatamente anterior las tasas de promoción escolar en los tres niveles de la EGB eran inferiores, mostrando una clara tendencia histórica hacia el ascenso, la tasa de promoción en el ciclo polimodal descendió en 2.3 puntos, respecto del año anterior.

Las cifras son coherentes con la tasa de egreso cuyo menor nivel se encuentra en el nivel polimodal: 69.6%, respecto a la tasa de egreso de la EGB 1 y 2, 94.8% y 85.2% para la EGB 3<sup>211</sup>.

Actualmente una de las mayores preocupaciones del gobierno continuado por Télerman es la escuela media, puesto que fue uno de los sectores más afectados por la crisis en cuanto a niveles de promoción, de calidad y de permanencia. En efecto, en los años 2001 y 2002, los

---

<sup>210</sup> Op.cit 49

<sup>211</sup> 5\_5\_6 Indicadores Educativos. En: <<www.me.gov.ar>, visitado el 23 de marzo de 2006.

jóvenes fueron el grupo más afectado por los niveles de pobreza; según Tedesco<sup>212</sup> siete de cada diez menores de 14 años estuvo incluido en los índices de pobreza de la época, lo que afectó profundamente su postura frente a la educación del Estado. La calidad escolar, a este nivel, pretende mejorarse a través del cambio de los patrones y sistemas de evaluación, así como mediante la implementación de herramientas pedagógicas en las escuelas técnicas, artísticas, no formales y formales de la educación media.

Otra medida cuantitativa de la calidad educativa son los resultados de las pruebas de competencias básicas adelantadas dentro del Operativo Nacional de Educación (ONE) que se realiza desde el año 1993. En este examen de carácter nacional durante el año 2003, la ciudad de Buenos Aires obtuvo los siguientes resultados:

Porcentaje de respuestas correctas - ONE 2003		
<b>Finalización nivel medio</b>		
Matemática	58,9	Lengua 59,3
<b>2º Año Media/9º Año EGB</b>		
Matemática	54,4	Lengua 53,8
<b>6º Año EGB</b>		
	56,5	Lengua 54,6
<b>3º Año EGB</b>		
Matemática	61	Lengua 60,7

Resultados de pruebas de competencias básicas.

Operativo nacional de evaluación 2003 – C. Buenos Aires

Fuente: DINIECE

Estos datos arrojan un bajo nivel de aceptabilidad en las competencias básicas, puesto que sólo uno de los grupos examinados en el área de matemáticas obtuvo un porcentaje por encima del 60% de respuestas correctas. En las otras áreas y niveles, especialmente en el noveno año de EGB se presentan los menores índices de respuestas correctas, lo que incide necesariamente en la tasa de promoción y de repitencia en el ciclo medio y posterior polimodal, cuyas falencias se anunciaban ya en el capítulo de disponibilidad.

Un obstáculo para la calidad educativa, con su consecuente impacto negativo en el derecho a la educación, consiste precisamente en que no haya trayectorias continuas en los niveles alcanzados al tiempo del cambio de ciclo, puesto que ya se ha visto que a medida que se avanza en nivel educativo, los resultados, la promoción y la asistencia escolar van decreciendo, impidiendo que los niños y niñas puedan culminar sus estudios y tener una educación aceptable que les permita acceder posteriormente a la educación superior.

Además, aunque estos porcentajes son ponderados entre estudiantes de los establecimientos educativos de gestión privada y establecimientos de gestión pública, no permiten la visibilización entre la calidad de la educación pública y la educación privada de alto nivel. En un primer momento, se observa como en los distritos escolares de mejores condiciones

<sup>212</sup> Tedesco, Juan Carlos. "Educación y crisis económica: Las lecciones de Argentina y Colombia". Carta Informativa vol. XXI, No. 1 enero – marzo 2003. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. [<http://www.unesco.org/iiep/spa/newsletter/2003/jans03.pdf>]

socioeconómicas el nivel de matrículas del sector privado supera ampliamente, las de sector estatal (por ejemplo, en los distritos 10, 1 y 2 que corresponden a barrios Saavedra, Belgrano y Nuñez, entre otros); pero, también, la brecha es visible respecto de la composición de los estudiantes que acceden a la universidad, los que en su mayoría provienen de escuelas medias privadas.

De acuerdo a la información relevada en relación con el régimen del establecimiento de nivel medio en los que los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires realizaron sus estudios, se puede advertir que el 55% proviene de instituciones del sector privado, el 40% de instituciones públicas, el 3,6% de los colegios dependientes de la UBA y el 0,6% de instituciones del exterior.

La comparación que se realiza en este relevamiento universitario con los datos del Censo 2000 de la misma institución, permite observar un crecimiento de 2 puntos porcentuales en la categoría “privado” (53%) y un decrecimiento de 1.2 punto para la categoría “otro público” (41.4%) y de casi 1 punto para la de colegios dependientes de la UBA (4.4%)<sup>213</sup>.

## *5.2 Formación docente e innovación pedagógica*

Tratándose de las políticas de los docentes, el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires cuenta con un programa de transformación de las líneas de formación pedagógica, desde el año 2001, en coordinación con documentos y talleres específicos en cada nivel educativo.

El desarrollo de esta política se dirige a convertir en objetivo de la formación inicial el desarrollo de competencias necesarias para contribuir al logro de los propósitos formativos de los diferentes tramos y modalidades del Sistema Educativo, tomando la práctica profesional como eje y objetivo de la formación; así como “diseñar trayectos cuyas características exhiban su intencionalidad formativa y permitan la articulación de la formación de grado de diferentes especialidades docentes, la circulación de los futuros docentes por diversas instituciones formadoras y la acreditación de trayectos equivalentes en distintas carreras de formación de grado, en una perspectiva de formación docente continua que incluye la articulación con las universidades”<sup>214</sup>.

Desafortunadamente, estas políticas iniciadas hace varios años no tienen mecanismos propios de evaluación y, en este sentido, su monitoreo respecto del derecho a la educación se hace oscuro. Por supuesto, la falta de evaluación de las políticas públicas que el gobierno de una ciudad implemente, afecta el derecho de aceptación de la educación puesto que impide un seguimiento crítico que es, en últimas, una de las herramientas más importantes para asegurar la calidad de sus efectos en la educación.

<sup>213</sup> Universidad de Buenos Aires. Censo de Estudiantes 2004. En <http://www.uba.ar/academicos/destacados/cestudiantes/grado.php>. Visitado el 28 de marzo de 2006.

<sup>214</sup> Subsecretaría de Educación. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Lineamientos curriculares para formación docente del nivel inicial. 2001

## 6. Derecho a permanecer en el sistema educativo

Pese a las altas tasas de cobertura que se presentan, la ciudad de Buenos Aires cuenta con altos índices que revelan el temprano abandono del sistema escolar, por parte de niños, niñas y jóvenes, “incumpléndose respecto de ellos los derechos a la educación básica consagrados en las declaraciones internacionales pertinentes”<sup>215</sup>.

### 6.1 Deserción escolar

#### **Cuadro 2: volvé a la escuela**

Muchos jóvenes de Buenos Aires entre 13 y 18 años luego de terminar algunos niveles de secundaria abandonan la escuela. 16.000, sumaban en 2004. Engrosan las tasas de cobertura en la primaria y antes de acabar la educación básica sólo hacen parte de las alarmantes cifras de deserción. El gobierno de la ciudad de Buenos Aires busca responder a ellos y lo hace a través del *Programa Deserción Cero*; una experiencia en una escuela diferente, una “*escuela de reingreso*” a la medida de los niños o las niñas que no volvieron, con docentes especializados dispuestos a indagar la razón de su deserción y una infraestructura, horarios, materias y metodología flexible que les permite seguir trabajando para sus familias, obtener equivalencias de las materias que vieron en sus antiguas escuelas y que pueden integrarse a los currículos de otras escuelas, avanzar de acuerdo a su propio ritmo aprobando materia a materia cuando se sientan preparados para ello (no teniendo que avanzar por cursos), clubes de jóvenes que extienden la jornada, becas académicas y de comedor, y espacios “puente” que permiten reintegrarse a la escuela tradicional, si el estudiante lo prefiere así. Adicionalmente, tutores vía telefónica que pueden ayudar a decidir cuál escuela y qué tipo de educación es la más conveniente.

Se trata de un esfuerzo que puede ser una buena alternativa para avanzar en la construcción de políticas educativas que respondan a las obligaciones que el derecho a la educación plantea en cuanto al aseguramiento de la permanencia en la educación obligatoria y en centros educativos en donde se imparta la enseñanza que mejor se adapte a las necesidades de los niños y niñas.

Al finalizar el año 2005, el Gobierno de la Ciudad anunció que gracias a “*Deserción Cero*”, 3600 jóvenes volvieron a la escuela, pero todavía muchos jóvenes no han regresado. A ellos también el gobierno de la ciudad de Buenos Aires les insiste: ¡*Vos también, volvé a la escuela!*

<sup>215</sup> CEPAL. Deserción escolar, un obstáculo para el logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio.



En la ciudad de Buenos Aires, para el año 2004, casi 16.000 jóvenes entre 13 y 17 años habían desertado del sistema educativo, luego de haber cursado algunos grados en la educación básica o haber terminado el nivel secundario. Para la cohorte del año 2002 - 2003, la tasa de abandono interanual fue de 0,9% para el ciclo EGB 1 y 2, de 4,4% para el tercer año de EGB y de 10,4% para la educación media o polimodal. Y en la encuesta anual de hogares realizada en el año 2004, 68.8% de las personas mayores de tres años aseguran haber asistido a la escuela pero no estarlo haciendo actualmente. Las cifras se elevan debido a los altos índices de abandono escolar, sobre todo, en los establecimientos educativos de gestión estatal que conforman el 80% de la tasa de abandono. Conjuntamente, Buenos Aires tiene una tasa de repitencia del 5.06% y 21.83% de sobreedad.

Esto es, a pesar de que la matrícula en términos cuantitativos se ha ido incrementando hasta alcanzar la tasa neta de 96.9% durante el período de recuperación de la crisis argentina, los elevados índices de repitencia, deserción y alargamiento del período de estudio, son fenómenos que, actualmente, son el núcleo de trabajo y el objetivo principal de las autoridades bonaerenses.

Por supuesto, esta no es una dificultad exclusiva de la ciudad. Los antecedentes estadísticos que dieron paso al programa nacional "Todos a estudiar", revelan como en todas las provincias coexisten altas tasas de deserción escolar con amplios niveles de cobertura, riñendo con los esfuerzos por hacer que la población supere los niveles de marginalidad y pobreza alcanzados durante la crisis. La deserción escolar de los jóvenes y adolescentes aparece, de acuerdo a las consideraciones del Ministerio de Educación Argentina, como un fenómeno asociado fuertemente a las condiciones de pobreza. Precisamente, en el país, de los alumnos que pertenecen a las familias con menores recursos, sólo el 27,3% termina el colegio mientras que en los alumnos de clase media lo hace el 73,1%<sup>216</sup>.

En este orden de ideas, tanto Argentina como la ciudad federal han encaminado todos sus esfuerzos. En el orden nacional, a través del programa "Todos a estudiar", cuyos lineamientos generales han sido explicitados en el año 2004, tiene como objetivo lograr la "inclusión educativa" de los niños y niñas entre los 11 y 18 años de edad que nunca ingresaron a la escuela o que la abandonaron. Para ello, el programa busca crear estrategias

<sup>216</sup> Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología Argentina. Lineamientos generales del programa de inclusión educativa "Todos a estudiar" p. 12.



que, a modo de puente, permitan integrar a alumnos con diferentes trayectorias escolares y sociales en el menor tiempo posible.

“El objetivo es incorporarlos al curso escolar más próximo a su edad o a la modalidad educativa que se evalúe como más conveniente según cada situación en particular”<sup>217</sup>, a través del impulso de iniciativas propias en cada provincia y en la ciudad de Buenos Aires, creación de mesas coordinadoras locales que realicen diagnósticos socioeducativos en cada uno de los territorios, creación de “espacios puente” para la inclusión del niño o la niña en el medio escolar habitual a través de grupos con horarios, flexibilidades y ayudas docentes especializadas, becas para todos los estudiantes del proyecto que recibirá a lo largo de tres años durante el período escolar y capacitación específica para los docentes encargados del área. Además, se planteó un sistema de evaluación del programa a través del DINIECE (Dirección nacional de información y evaluación de la calidad educativa), que aún no arroja sus primeros frutos.

A nivel local, el proyecto más importante que la ciudad de Buenos Aires como correctivo de la deserción –y el programa educativo bandera del gobierno actual- implementó en el año 2004 fue “Deserción Cero”<sup>218</sup>, para que los jóvenes no escolarizados vuelvan a la escuela y concluyan sus estudios secundarios. Con este fin, se crearon las escuelas de reingreso (que se asemejan a los “espacios puente” de la iniciativa nacional), con flexibilidad curricular, de horarios y de costos y un sistema especial de apoyo especial, becas y tutorías<sup>219</sup>.

Conjuntamente, el programa acoge los Centros Educativos de Nivel Secundario para Adultos (CENS) cuyo objetivo es la educación secundaria de los mayores de 21 años con flexibilidades horarias y pedagógicas; y los clubes de jóvenes, que pretenden adelantar modelos educativos integrales de “lunes a lunes”. Todo ello acompañado de una fuerte campaña publicitaria, que comprende múltiples escenarios entre los que se incluyen los partidos de fútbol más importantes para la población de la región y el empleo de la imagen de varias figuras de la escena nacional.

Al finalizar el año 2005, el Gobierno de la Ciudad anunció que gracias a “Deserción Cero” 3600 jóvenes volvieron a la escuela.

## 6.2 Adaptación de la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas.

### Cuadro 3: “paraguas y bolitas”

Junto a consignas generosas de la legislación argentina y, concretamente, las leyes del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, es posible observar formas de discriminación y,

<sup>217</sup> Ibid.

<sup>218</sup> Ver. <http://www.buenosaires.gov.ar>. Visitado el 13 de marzo de 2006.

<sup>219</sup> <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/desercioncero/>. Visitado el 16 de marzo de 2006.

vulneración del derecho al acceso y la permanencia en la educación de los niños y las niñas extranjeros, y en ocasiones de aquellos que vienen del conurbano para educarse en las escuelas de la ciudad. La situación de estos niños y niñas provenientes de Paraguay, Bolivia o Perú, a quienes sus compañeritos llaman en forma despectiva "villeros", "negros", "paraguas" o "bolitas" fue denunciada en los últimos años (por ejemplo por el CELS en el año 2004 y el equipo NAYA en 1998) mostrando como al ingresar a un establecimiento educativo estatal el niño o la niña migrante debe llenar un acta en la que acepta cursar como "alumno libre" lo que significa que no puede solicitar pase a otro establecimiento de educación pública ni obtener títulos de estudios del ciclo secundario sin el lleno de estrictos y complicados requisitos de ciudadanía o extranjería que exceden los contenidos de la propia ley y que no son exigidos a sus compañeritos bonaerenses. Por supuesto, si el niño o la niña no puede obtener el certificado de estudios de un ciclo no podrán promoverse al siguiente y tendrá que desertar, mucho más ante la presencia de las sutiles maniobras de discriminación a través del lenguaje que se generan en estas escuelas. Lo anterior es una flagrante violación de su derecho a la educación y de la propia normatividad interna que reconoce legalmente la obligación de las escuelas de la ciudad de brindarles educación a los migrantes incluso sin presentar la totalidad de documentos que el derecho público internacional exige.

Frente a la obligación estatal de asegurar que en los centros educativos públicos y privados se imparta la enseñanza que mejor se adapte a los niños y niñas<sup>220</sup>, se presenta la situación específica de la ciudad de Buenos Aires frente a las personas con discapacidad, las madres (adolescentes) gestantes y los grupos de inmigrantes, principalmente.

En cuanto a los primeros, existen actualmente en Buenos Aires 113 unidades educativas especiales (con docentes y apoyos especializados) cuyo mayor número se concentra en la educación básica. Del total de unidades, el porcentaje de participación estatal es del 56.6% y el 43.4% restante pertenece a las escuelas de gestión privada. Del total de matriculados, sus necesidades especiales abarcan primordialmente discapacidades físicas y discapacidades mentales. Desafortunadamente, debido al reducido número de establecimientos con estas características, por lo general, a los niños y niñas con discapacidades les toca recorrer distancias mucho mayores que las del promedio local para la educación común.

De otra parte, la situación de las madres adolescentes gestantes se encuentra contemplada expresamente en la Ley 25.584 sancionada por el Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Según ella, está prohibido en los establecimientos de educación pública del país, de cualquier nivel, ciclo y modalidad, toda acción institucional que impida el inicio o continuidad del ciclo escolar a cualquier alumna embarazada o por cualquier otra circunstancia vinculada con lo anterior "que produzca efectos de marginación, estigmatización o humillación"<sup>221</sup>. Así mismo, se comprometen a hacer pública toda práctica irregular al respecto, a través del Ministerio de Educación Nacional.

---

<sup>220</sup> Op.cit 26.

<sup>221</sup> Ley 25584

Así pues, la ley protegió a las niñas cuya gestación (o situaciones relacionadas directamente) se da durante su período escolar en un establecimiento educativo público, pero no incluyó a los establecimientos de educación privados, de tal suerte que, ante una situación de discriminación o falta de adaptación de una madre adolescente en un instituto privado los hechos no podrían ser denunciados (a partir de esta ley) ante las autoridades competentes con el mismo rigor, estableciendo para la niña –además de la discriminación en su escuela- una discriminación ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales de la nación. Esto afecta de manera directa el derecho a la educación de este grupo poblacional, puesto que impide la permanencia de las niñas en el sistema escolar y la igualdad de trato en el sistema educativo.

La Ciudad de Buenos Aires inició un programa específico de retención de madres y padres dependientes de la dirección de Educación Media. Sin embargo, en la actualidad este programa hace parte de las políticas educativas impulsadas desde “Deserción Cero”, que en principio fue aplicado en las zonas de la ciudad de atención prioritaria. En el relevamiento de 1998, se encontraron 92 estudiantes embarazadas, en sólo 9 escuelas de la zona quinta, que es una de las más pobres de la ciudad, por esta razón el programa inició su acción desde este lugar. Hoy en día, esta problemática atraviesa todas los distritos escolares y todos los sectores sociales.

Finalmente, en el acápite correspondiente al acceso a la educación habíamos adelantado lo correspondiente a la actual situación de los niños y niñas inmigrantes frente a su derecho al acceso a la educación; ahora podemos decir lo propio respecto del derecho a la permanencia en el sistema.

En Argentina, la población inmigrante es reconocida a nivel institucional, como un grupo vulnerable, desde la Ley General de Migraciones<sup>222</sup>, expedida en el año de 1981. No obstante, el documento de Presentación ante el Comité de Derechos del Niño<sup>223</sup>, pone de manifiesto que los niños y niñas inmigrantes que llegan a la ciudad provenientes de países como Bolivia o Perú, son vulnerados en cuanto a la permanencia en el sistema educativo, pues, una vez se inscriben en un establecimiento educativo estatal, deben cumplir una serie de requisitos adicionales e impedimentos de obtener certificados a la terminación del ciclo secundario lo que, a la postre, es un obstáculo para realizar –como los demás niños y niñas- todos sus ciclos educativos, toda vez que si no se obtiene el boleto de certificación para el siguiente año, les será imposible continuar regularmente el siguiente año, máxime, si tuvieran que desplazarse nuevamente hacia otro lugar de Argentina.

Por estas razones, se observa que el derecho a la permanencia en el sistema educativo es el que se ve vulnerado con mayor frecuencia, afectando de manera directa el derecho fundamental a la educación y los derechos como niños y niñas. En este sentido, el Comité

---

<sup>222</sup> Ley 22439 de 1981.

<sup>223</sup> Op.cit 9. Sobre la discriminación educativa en esta población ver además , Maria Rosa. *Los usos de la diversidad cultural en la escuela*. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA. 1998. Disponible en [<http://www.naya.org.ar/congreso/ponencia2-9.htm>] Visitado el 1 de junio de 2006

de Derechos del Niño ve con preocupación la situación de discriminación de los migrantes y los índices de deserción escolar: “Al Comité le preocupa que el principio de no discriminación no se aplique plenamente a los niños y niñas que viven en la pobreza, los niños y niñas indígenas, los hijos de trabajadores migrantes, sobre todo los de los países vecinos, los niños y niñas de la calle, los niños y niñas con discapacidades y los adolescentes marginados que no estudian ni trabajan, especialmente con respecto a su posibilidad de gozar de servicios adecuados de atención de la salud y de educación”<sup>224</sup>. Esta es, entonces, tal vez la tarea más importante que hoy por hoy tienen las políticas públicas de la ciudad de Buenos Aires para que la educación sea efectivamente un derecho fundamental.

### 7. Síntesis de las lecciones aprendidas para mejorar las políticas educativas en Bogotá

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

Componente del derecho	Lecciones aprendidas
Accesibilidad	<p>La educación pública primaria no tiene ningún costo de matrícula ni de derechos académicos, en los casos en que no existen cooperativas que reciben aportes voluntarios de los padres.</p> <p>Las flexibilidades de la estructura académica de los programas de educación de adultos, permite un mayor acceso al sistema educativo de la ciudad.</p>
Aceptabilidad	Mecanismos como la flexibilización de los horarios de estudio, las tutorías y la aprobación de los ciclos educativos por materias y no por cursos, que permite que el estudiante se presente al examen cuando se siente preparado para aprobarlo, permiten mayores niveles de adaptación de la escuela de acuerdo a las necesidades específicas de grupos como las madres gestantes, los adultos y los jóvenes que reingresan al sistema educativo luego de una deserción.
Adaptabilidad	Existen programas específicos como “Todos a estudiar”, “Deserción Cero” y “Adultos 2000” que hacen visibles y trabajan concretamente las problemáticas de deserción de la ciudad, en los diferentes grupos afectados por esta problemática, con resultados positivos en el último año.

### Bibliografía

<sup>224</sup> UNICEF, OHCHR. Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993 - 2004). En [www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/publications/CRC-Compilacion\(1993-2004\).pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/publications/CRC-Compilacion(1993-2004).pdf). Visitada el 3 de abril de 2006

- Centro de Estudios Legales y Sociales. *Cuestiones a considerar en la evaluación del segundo informe periódico de Argentina en cumplimiento del art.44 de la convención sobre Derechos del Niño*. CELS. 2004.  
Disponible en [[http://www.cels.org.ar/Site\\_cels/documentos/informe\\_alternativo\\_comite\\_ninos\\_sep2002.pdf](http://www.cels.org.ar/Site_cels/documentos/informe_alternativo_comite_ninos_sep2002.pdf)] Visitado el 21 de marzo de 2006.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. *Derechos humanos en Argentina: Informe 2004*. Ed. Siglo XXI Editores. Argentina. C.E.L.S, 2004.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina. Cap. III: Deserción escolar, un obstáculo para el logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio*. Santiago de Chile. 2002.  
Disponible en [[www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/3/LCG2183P/Capitulo\\_III\\_2002.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/3/LCG2183P/Capitulo_III_2002.pdf)]. Visitado el 3 de abril de 2006
- Defensoría del Pueblo. *El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*. Investigación realizada por Manuel Eduardo Góngora Mera. Bogotá D.C, 2003.
- Defensoría del Pueblo. *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá, Colombia. 2004.
- Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación*. Catarina Tomasevski. Presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 1º de febrero de 2000. E/CN.4/2000/6
- Dirección General de Estadística y Censos. *Encuesta Anual de Hogares 2003*. Informe de Resultados N°130. Buenos Aires, 2004. Disponible en [[www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/TabuladosbasicosEAH03.pdf](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/TabuladosbasicosEAH03.pdf)] Visitado el 17 de marzo de 2006.
- Dirección General de Estadística y Censos. *Encuesta Anual de Hogares 2004*. Tabulados básicos. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2005. Disponible en [[www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/nuevoinforme/informe207.pdf](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/nuevoinforme/informe207.pdf)] Visitado el 21 de marzo de 2006.
- Dirección Nacional de Programas Compensatorios. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. *Objetivos de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios*. Disponible en [<http://www.me.gov.ar/dnpc/index.html>]. Visitado el 23 de marzo de 2006.
- Fernández, Valdovinos Carlos. *Crecimiento, pobreza y equidad social en Argentina*. En. En breve. Noviembre 2005. No. 82. Disponible en [[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/12/16/000160016\\_20051216133503/Rendered/PDF/346450SPANISH082NOV05ARGrowthSP.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/12/16/000160016_20051216133503/Rendered/PDF/346450SPANISH082NOV05ARGrowthSP.pdf)] Visitado el 9 de marzo de 2006
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Sede Regional Buenos Aires *Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del Fracaso Escolar*. Versión preliminar. Buenos Aires, 2004. Disponible en [<http://tq.educ.ar/fracasoescolar/documentos/Documento-Final-Argentina.doc>] Visitado el 14 de marzo de 2006.
- Ministerio de Ciencia, Educación y Tecnología. *El desarrollo de la educación. Informe nacional de Argentina*. Buenos Aires, agosto de 2004. Disponible en [[www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/nuevoinforme/informe207.pdf](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/nuevoinforme/informe207.pdf)]

- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología Argentina. *Lineamientos generales del programa de inclusión educativa "Todos a estudiar"*. Buenos Aires, 2004. Disponible en [[www.me.gov.ar/todosaestudiar/pdf/doc\\_definitivo.pdf](http://www.me.gov.ar/todosaestudiar/pdf/doc_definitivo.pdf)] Visitado el 10 de marzo de 2006.
- Neufeld, Maria Rosa. *Los usos de la diversidad cultural en la escuela*. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA. 1998. Disponible en [<http://www.naya.org.ar/congreso/ponencia2-9.htm>] Visitado el 1 de junio de 2006.
- Rapoport, Mario. *El plan de convertibilidad y la economía argentina*. Disponible en [<http://www.historiared.com/Articulos%20y%20Reportajes/EL%20PLAN%DE%CONVERTIBILIDAD%20Y%20LA%ECONOMIA%20ARGENTINA.htm>]. Visitado el 19 de marzo de 2006.
- República Argentina. *Censo Nacional de Docentes 2004. Resultados Preliminares*. Disponible en [<http://www.me.gov.ar/diniece/>] Visitado el 15 de marzo de 2006.
- Secretaría de Educación. Gobierno de Buenos Aires. *Panorama Educativo. 2005*. En [[www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)]. Visitado el 10 de febrero de 2006.
- Secretaría de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. *Verano 2006*. Disponible en [[www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)] Visitado el día 20 de marzo de 2006.
- Sokolosky, Sandy *Trabajo final: Los efectos de la crisis económica de 2001, en el sistema educativa argentina*. Disponible en [[http://mt.middlebury.edu/middblogs/hvila/cuaderno/2005/11/trabajo\\_final\\_1.html](http://mt.middlebury.edu/middblogs/hvila/cuaderno/2005/11/trabajo_final_1.html)] Visitado el 18 de marzo de 2006.
- Subsecretaría de Educación. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. *Lineamientos curriculares para formación docente del nivel inicial*. 2001. Disponible en [[www.me.gov.ar/curriform/cbc/cbc\\_pre.htm](http://www.me.gov.ar/curriform/cbc/cbc_pre.htm)] Visitado el 1 de abril de 2006
- Subsecretaría de Educación. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. *Lineamientos curriculares para formación docente del nivel básico*. 2001. Disponible en [[www.me.gov.ar/curriform/cbc/cbc\\_pre.htm](http://www.me.gov.ar/curriform/cbc/cbc_pre.htm)] Visitado el 1 de abril de 2006
- Tedesco, Juan Carlos. "Educación y crisis económica: Las lecciones de Argentina y Colombia". Carta Informativa vol. XXI, No. 1 enero – marzo 2003. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Disponible en [<http://www.unesco.org/iiep/spa/newsletter/2003/jans03.pdf>] Visitado el 30 de marzo de 2006
- UNICEF, OHCHR. *Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993 - 2004)*. Disponible en [[www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/publications/CRC-Compilacion\(1993-2004\).pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/publications/CRC-Compilacion(1993-2004).pdf)] Visitado el 3 de abril de 2006.
- Universidad de Buenos Aires. *Censo de Estudiantes 2004*. Disponible en [<http://www.uba.ar/academicos/destacados/cestudiantes/grado.php>] Visitado el 28 de marzo de 2006.

### Otros links

- <http://www.lpp-uerj.net/olped/cined/> CINED Canal iberoamericano de noticias sobre educación.
- <http://www.cfired.org.ar>. Consejo Federal de Inversiones.
- <http://www.indec.mecon.gov.ar>. Pagina Oficial del INDEC
- <http://www.fmmeduccion.com.ar/Sisteduc/estructu.htm>. Estructura del Sistema Educativo Argentino

- <http://www.siteal.org> *Sistemas de información de tendencias educativas en América latina*
- <http://www.preal.org>. *Programa de promoción de la reforma educativa en América Latina y el Caribe*
- <http://www.oei.org> *Organización de los estados iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.*
- <http://www.buenosaires.gov.ar/educacion/comunidad/investigacion>. *Dirección de Investigaciones y Estadísticas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*
- <http://www.educ.ar> *El portal educativo del estado argentino*
- <http://www.me.gov.ar> *Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología Argentina*
- <http://www.reduc.cl> *Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación.*
- <http://www.uis.unesco.org> *Instituto de Estadística de la UNESCO*
- <http://www.anibalibarra.com.ar>. *Sitio Oficial del Exjefe de Gobierno Anibal Ibarra*
- <http://www.legislatura.gov.ar/> *Legislación de la República Argentina.*
- <http://www.buenosaires.gov.ar/> *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.*

**Sao Paulo: cerrando las brechas para que el derecho a la educación sea sustantivo y eje de la igualdad**

Camilo Ernesto Castillo Sánchez  
Cesar Rodríguez Garavito

## **Introducción**

En el año de 1985 Brasil salía de una dictadura y celebraba sus primeras elecciones relativamente libres. El país había estado diecinueve años bajo un régimen militar que reprimía duramente las manifestaciones políticas que no se identificaban con el Estado. Así,

por ejemplo, el sindicalismo que no estaba apoyado por el Estado era visto como un enemigo potencial, y hostilizado constantemente por los organismos de seguridad del gobierno. También, durante estos años, el régimen había asumido una enorme deuda con los organismos multilaterales con el fin de sostener el modelo desarrollista en el que basaba su hegemonía, sin embargo, su modelo económico sucumbió a la crisis de la deuda de finales de los años setenta y principios de los ochenta, este era el principio del fin del periodo militar. Esta debacle trajo consigo el despertar de múltiples sectores sociales que comenzaron a pedir de forma insistente un cambio en la organización de la administración, la consecuencia de esto fue la transición a la democracia.

Con este cambio en sus instituciones políticas la dirigencia brasileña comenzó a dar los primeros pasos hacia la liberalización total de la economía, este proceso tuvo su inicio formal con la posesión en 1990 de Fernando Collor de Mello quien desde la presidencia fomentó medidas que permitieron la libre competencia, la apertura de la economía a los mercados internacionales y comenzó la privatización de las empresas públicas. Sin embargo, el presidente Collor debido a múltiples escándalos de corrupción renunció al cargo y asumió el vicepresidente Itamar Franco. El presidente Franco nombró ministro de economía a Fernando Henrique Cardoso, el cual impulsó un plan para la estabilización de la economía brasileña y logró de forma gradual una baja en la hiperinflación junto con una apreciación de la moneda. Gracias a esto se convirtió en un personaje reconocido por el electorado quien en las elecciones de 1994 lo escogió para ocupar la presidencia de la Nación. Este cargo lo ocupó durante dos periodos consecutivos cuya consecuencia fue la entrada de lleno del neoliberalismo en el Brasil.

Durante los ocho años de presidencia del presidente Cardoso ocurrieron una serie de privatizaciones con el objetivo de lograr un superávit fiscal que le quitara la duda a los inversores sobre la capacidad del gobierno Brasileño de cubrir la deuda. Además de la venta de ciertos activos públicos al sector privado, el Brasil inició una serie de ajustes en su gasto social para obtener una diferencia positiva en su ejercicio fiscal, para lograr dar garantía a los inversionistas y recibir crédito del Fondo Monetario Internacional. A pesar de seguir estas recomendaciones en julio del 2002 salió una gran cantidad de capitales del Brasil, lo cual llevó al gigante suramericano a acudir nuevamente al FMI quien dijo que en efecto prestaría el dinero a cambio de que todos los candidatos a la presidencia respetaran el pacto que se iba celebrar entre las dos partes, de lo contrario el Fondo se negaba a hacer el desembolso requerido.

Semejante amenaza condenaba a Brasil a tener prácticamente la misma crisis financiera que había tenido Argentina unos meses antes. Esto llevó a que todos los candidatos se comprometieran a continuar con el pacto firmado entre el gobierno y el FMI. De aquí nace la carta al pueblo brasileño en donde el PT le explica a sus electores y miembros por qué debe seguir las políticas del organismo multilateral, y la razón por la cual la ortodoxia en materia fiscal es necesaria para mantener la viabilidad económica de la Nación. Las elecciones presidenciales celebradas ese año consagraron a un obrero metalúrgico como presidente del país más grande de Sudamérica.



Así llegó el PT a dominar la escena política brasileña y a intentar cumplir con sus promesas sociales, al mismo tiempo que debía continuar con los dictados de la banca internacional en materia de gasto para cubrir la deuda. A pesar de la ortodoxia económica del presidente Lula Da Silva, el plan de privatizaciones se ha detenido y tanto la seguridad social como la salud no se han visto restringidas a pesar de que varios sectores piden reformas menos proteccionistas de los trabajadores.

Pero el ascenso del PT no se limita únicamente a conservar prerrogativas que el pueblo brasileño ha ganado a través de diversas luchas, en estos cuatro años el gobierno ha impulsado por los menos cinco programas que dejan ver sin lugar a equívocos el carácter social de la presidencia de Lula estos son<sup>225</sup>:

- 1) Reforma Agraria: Brasil tiene una distribución de tierras muy desigual, el 56.7% del área total agrícola la tienen tan solo un 2.8% de propietarios. Por este motivo nace en 1984 el Movimiento de los sin Tierra un movimiento social dinámico y uno de los aliados claves del PT. Durante las dos administraciones del presidente Cardoso se otorgaron tierras a 584.000 familias, en el mandato de Lula hubo dificultades debido al acuerdo del anterior presidente con el FMI, a pesar de ello, se instalaron unas 115.000 familias y para el 2006 la proyección era asentar unas 400.000 familias además de las que ya se había logrado asentar.
- 2) Reforma Urbana: En Brasil las ciudades están divididas en espacios de segregación que reproducen las grandes desigualdades, los servicios públicos se suministran de forma disímil entre las diferentes clases sociales. Además de esto, la gran mayoría de las ciudades del Brasil tienen una deficiente recaudación de impuestos e ingresos, lo que las hace totalmente dependientes del gobierno del estado o del federal quitándoles autonomía a la hora de priorizar el gasto público. Por estos motivos se tomó la decisión de crear un *ministerio de las ciudades* con el fin de dar respuesta a estos problemas y darle mayor autonomía a estos entes territoriales.
- 3) Reforma Educativa: En Brasil convive la universidad privada y la universidad pública, sin embargo, a diferencia de otros países de América Latina, las clases más pudientes inscriben a sus hijos en las Universidades Públicas, debido a que ellas tienen un mejor nivel académico que las privadas, que son las que utilizan las personas más humildes para su instrucción. Para contrarrestar esta problemática el PT ha introducido un sistema de cuotas en las universidades públicas, donde se reservan cupos permanentes para las personas menos favorecidas, se busca que estas medidas tengan un carácter permanente y nacional a través de una ley del parlamento federal.
- 4) Política Internacional: Brasil ha sido uno de los países que ha hecho una oposición inteligente<sup>226</sup> a los mandatos de la OMC en lo relacionado con temas agrícolas,

---

<sup>225</sup> Todos los datos sobre los planes sociales del gobierno del Partido de los Trabajadores están tomados de: AVRITZER Leonardo. El ascenso del Partido de los Trabajadores en Brasil: *La democracia y la distribución participativas como alternativa al neoliberalismo*. En: RODRÍGUEZ César, BARRET Patrick y CHAVEZ Daniel (Comp). La nueva izquierda en América Latina. Bogotá: Norma 2005.

<sup>226</sup> Brasil sin utilizar la retórica antiestadounidense propia de Chávez, se ha opuesto a iniciativas como el ALCA y ha frenado los intentos de los Estados Unidos por obtener todo el mercado de la región obligándolo a firmar Tratados de Libre Comercio de forma individual con cada uno de los países del continente. Para

abogando por un comercio justo entre los distintos miembros de la máxima organización del comercio. También ha liderado dentro del subcontinente un proyecto de ALCA diferente al que planeó inicialmente los Estados Unidos.

- 5) Democracia Participativa: Intentando llevar al plano nacional los éxitos del presupuesto participativo que el PT había implementado en los gobiernos locales en donde gobernaba, el presidente Da Silva se asoció con la sociedad civil representada en diversas ONG y crearon el plan presupuestal para los cuatro años de gobierno que se denomina *Plan Pluri Anual* (PPA). Esta estrategia tiene como objetivo principal democratizar algo tan técnico como la creación del presupuesto y el ordenamiento de la inversión que debe hacer el ejecutivo en los distintos sectores de la sociedad brasileña.

En esta forma quedan presentadas esquemáticamente las principales realizaciones del gobierno del Partido de los Trabajadores en sus cuatro años de gobierno. Muchas de estas estrategias surgieron de las experiencias en las administraciones locales que el partido asumió durante su época de crecimiento, en especial en el manejo de ciudades como Belo Horizonte y Sao Paulo donde se buscó la máxima participación y democratización del ejercicio del poder. Sin embargo hoy en día el PT perdió la alcaldía de Sao Paulo a manos del partido socialdemócrata brasileño, a pesar de ello, muchos de los programas implementados por los diferentes gobiernos del Partido de los Trabajadores continúan bajo el nuevo partido en el poder, pues ellos fueron apropiados por la ciudadanía.

## 1. Breve descripción del sistema educativo en Brasil

Con la llegada de la democracia también llegó la descentralización administrativa, pues el Brasil se convirtió en una república federal que dio gran autonomía a cada uno de los Estados para conformar las políticas educativas. Sin embargo, existen mínimos legales que son el marco general de las directrices de los diferentes estados en materia educativa. Así la constitución federal de 1988 y la reforma constitucional número 14 de 1996 da los principios generales para la prestación del servicio educativo tanto público como privado. Al mismo tiempo, la prescripción constitucional muestra las obligaciones del Estado en materia educativa las cuales van desde la gratuidad de la enseñanza fundamental hasta la creación de la carrera docente por parte del Estado.

Para ver esto en detalle se mostrarán los principales contenidos del ordenamiento constitucional brasileño. El art.205 de la C.P brasileña trata directamente el tema de la educación y dice lo siguiente: “La educación, derecho de todos y deber del Estado y la familia, será promovida y animada con la colaboración de la sociedad, fomentando el pleno desarrollo de la persona, el ejercicio de la ciudadanía y su cualificación para el trabajo”<sup>227</sup>.

---

Brasil el ALCA debe tener reglas de equidad comercial, un ejemplo de equidad es la solicitud hecha por varios países de la región de desmontar los subsidios agrícolas de los que gozan los productores agropecuarios de ese país.

<sup>227</sup> Tomado de <http://portaleducacao.prefeitura.sp.gov.br/> consultado el 12 de abril de 2006. (Traducción libre)

El próximo artículo concretiza más, y da las pautas generales para llevar a cabo lo ordenado por la norma precedente, así el texto constitucional brasileño compromete al Estado con la gratuidad de la educación básica en los establecimientos oficiales; igualdad de condiciones en el acceso y la permanencia en la escuela; libertad de pensamiento, enseñanza e investigación; pluralidad de concepciones pedagógicas y la coexistencia de instituciones públicas y privadas de enseñanza; concurso docente y salarios dignos para las personas dedicadas a la educación junto con un régimen legal unificado de contratación y pagos para todos los docentes lo cual incluiría los profesores de las instituciones privadas.

Estos lineamientos generales están delineados de forma más precisa en la ley federal de educación. El art.5 reconoce que la educación es un derecho subjetivo exigible a las autoridades administrativas, la norma es tan contundente que incluso elabora una lista de los legitimados activamente para solicitar judicialmente el cumplimiento del derecho a la educación, lo interesante de la norma es que esa legitimación se la concede a cualquier ciudadano, luego implícitamente la ley federal reconoce que la educación es un servicio que no puede dejar de ser prestado por el Estado sin importar las circunstancias en las cuales esté sumida la nación Brasileña. Sin embargo, esta ley de educación sigue la onda de las demás reformas de la educación en América latina, esto es, busca liberar al Estado central de estas atribuciones con el fin de asignárselas a los entes territoriales como los estados y los municipios quienes tienen la responsabilidad de conseguir los recursos necesarios para satisfacer la demanda de cupos educativos, gastos de profesores, útiles escolares y aquellos implementos necesarios para el desarrollo del aprendizaje.

En su art.21 la ley federal dice cuáles son los niveles de educación que divide en educación básica y educación superior. De la segunda no nos ocuparemos pues sobrepasa el alcance de este estudio. La educación básica a su vez se divide en tres partes<sup>228</sup>, a saber, educación infantil, enseñanza fundamental y media. La educación infantil es la primera etapa del proceso de la educación media, esta educación es ofrecida para los niños y niñas desde los tres años de edad en guarderías, luego comienza el preescolar que es para niños y niñas desde los cuatro años hasta los seis. Después comienza la enseñanza fundamental que dura ocho años, es obligatoria y gratuita en los establecimientos públicos, y es imperativo por mandato constitucional y legal que el Estado se la proporcione a todos los menores habitantes de la república. La última etapa es la enseñanza media que tiene una duración de tres años cuya meta es la preparación del joven para la vida laboral o para la vida universitaria, sin embargo, la enseñanza media no es obligatoria en Brasil y la única responsabilidad de Estado es tratar de alcanzar la cobertura total en el menor tiempo posible, en otras palabras, la reforma constitucional consagra la progresividad de la educación media pero no su obligatoriedad.

Como se ha descrito en los párrafos anteriores, tanto la constitución como la ley federal le dan a los diferentes entes territoriales competencias explícitas en materia educativa. En la ciudad de Sao Paulo esto está consagrado directamente en la ley orgánica del municipio que

---

<sup>228</sup> Toda la información sobre los grados educativos brasileños se tomó del informe Mercosur 2004 que se puede consultar en: [www.mineduc.gov.br](http://www.mineduc.gov.br) que se consultó el 20 de marzo de 2006.

es el desarrollo de las directrices anteriormente citadas. La norma municipal en la parte de los principios se limita a repetir lo que ha dicho la constitución y la ley federal, por tanto no se hará referencia a esa parte. De otro lado, la norma tampoco regula lo relativo a los cursos que deben adelantar los estudiantes para conseguir el título de educación media, pues eso ya está señalado en la ley federal y es inmodificable por los organismos territoriales.

¿Qué hace entonces la ley para que sea mencionada en esta introducción? La ley del municipio de Sao Paulo, determina la edad desde la cual el municipio debe recibir a los niños y niñas dentro del sistema educativo, dice cuales son los recursos que destinará para educación y desde qué edades el Gobierno de la ciudad asume los costos de la matrícula para los niños y niñas que están en la edad justa para iniciar los estudios y para aquellos otros que se encuentran en extraedad. También se especifican allí otro tipo de mecanismos para lograr una alfabetización plena, como la obligación impuesta a la alcaldía de la ciudad para que sostenga y garantice a los adultos el ingreso a escuelas nocturnas. Además existen disposiciones sobre personas con discapacidad, en donde se le hace imperativo a la administración local crear las condiciones adecuadas para lograr un efectivo proceso de aprendizaje, otras disposiciones tratan sobre la no discriminación de personas con VIH y a los homosexuales. Por último, la norma garantiza que la dirección de todas las entidades educativas oficiales se hará de forma democrática, esto es, participativamente en la forma en que quedó esbozado en la primera parte de esta introducción y como será desarrollado en el cuerpo de este trabajo.

Como se ve a través de este recorrido por los grados escolares brasileños y la legislación que regula la actividad educativa en este país, es claro que la competencia de la distritos federales para formular políticas educativas es amplio, por esta razón la ley orgánica del municipio de Sao Paulo le da unas garantías a su población que ni la constitución ni la ley federal se atreven a garantizar a todo el pueblo brasileño, ver en detalle el grado de cumplimiento de estas garantías mas otras que están contempladas en los instrumentos internacionales de carácter vinculante es el objeto de este escrito.

## **2. Disponibilidad**

Sao Paulo es la ciudad mas populosa del Brasil y también una de las mas inequitativas del país, a su alrededor se concentra una población que viene a buscar un mejor modo de vida atraídos por el esplendor que emana esta urbe, centro de negocios del país entero, o por lo menos, en la que se mueve mas dinero por encima de otras ciudades tales como Río de Janeiro. Esta situación ha llevado a que las distintas administraciones municipales se preocupen por atender la infraestructura y la dotación escolar, especialmente de la población mas necesitada, esto es, aquella que vive en las zonas mas alejadas de la ciudad y no tiene acceso a establecimientos educativos mas céntricos.

Por este motivo el gobierno de la ciudad se dedicó a construir 189 nuevos colegios de la red pública para la atención de los niños y las niñas que tenían una situación difícil de acceso a las demás escuelas estatales, al mismo tiempo, y enmarcada dentro de la estrategia de

ciudades educadoras<sup>229</sup>, la administración ha construido alrededor de 21 diferentes CEU (Centros de Educación Unificado) en los barrios mas pobres de la ciudad cuyo fin es el fortalecimiento de la escuela pública tanto en cobertura como en calidad. Sin embargo, es complicado saber cual es el impacto cualitativo de estos nuevos centros educativos construidos por la administración municipal debido a que no existen cifras anteriores respecto de la cantidad de establecimientos públicos en la ciudad, ni tampoco hay un dato sobre el número de escuelas privadas ni la magnitud de los niños y niñas que atienden en sus instalaciones.

Estos nuevos centros educativos, tanto los CEU como los establecimientos de educación pública, se construyeron en los sectores mas populosos de Sao Paulo con la idea principal de abastecer la demanda educativa que allí resultaba. Ya que al lograr una movilización rápida de los niños y las niñas hacia los centros de enseñanza, se conseguía avanzar en la igualdad de los habitantes de la ciudad junto con una mejoría en el rendimiento académico pues ellos y ellas no arribaban a la escuela agotados. Esta política se enmarca dentro de los planes de gobierno del PT, la cual considera que la igualdad no es simplemente una distribución aritmética de los ingresos de una sociedad, sino también está compuesta de otro tipo de elementos como el bienestar de los estudiantes y las estudiantes dentro del aula de clase.

A ciencia cierta es difícil conocer el impacto real de esta decisión del gobierno de la ciudad, pues los datos encontrados no arrojan ningún tipo de muestra sobre lo acertado de esta estrategia gubernamental. A pesar de ello, es posible pensar que la experiencia ha sido exitosa debido a que a pesar del cambio de titular en el manejo del poder (hoy no es el PT el que gobierna) no se ha modificado absolutamente nada de esto, es mas, la construcción de los CEU se ha fortalecido durante la alcaldía de José Serra que pertenece a un partido opositor del PT.

### *2.1. Situación de los docentes*

#### **Cuadro 1: Igualdad en la contratación de los profesores en Brasil**

**En Sao Paulo no hay libertad de contratación de los docentes, es decir, el mercado laboral de los profesores no se regula por la ley de la oferta y la demanda que en su dinámica condena a unos maestros a tener bajos salarios y a otros a tener altas remuneraciones. Para evitar estos problemas, existe una legislación laboral uniforme para todos los docentes que debe ser seguida tanto por el sector público como por el privado. Con esto se evita que los docentes no se desmotiven en sus labores educativas, al mismo tiempo que se evita la explotación laboral por parte de instituciones privadas de los profesores con los bajos salarios y la sobrecarga horaria. Otro aspecto a destacar es que solo pueden ser profesores aquellos que efectivamente realizaron**

<sup>229</sup> La ciudad educadora es la asociación de diferentes ciudades del continente que consideran que el proceso educativo no se agota exclusivamente en el aula de clase, sino que la ciudad con todas sus expresiones artísticas, culturales y sociales también educa a sus habitantes para ejercer la ciudadanía dentro del espacio urbano.

estudios de licenciatura, los otros profesionales están impedidos para ejercer la docencia lo cual constituye un incentivo más para estudiar carreras pedagógicas.

A pesar de lo beneficioso que es esta política, y de los claros tintes igualitarios que posee vale la pena preguntarse si ella en sí misma no genera también cierto desaliento en los profesores. Lo anterior se afirma porque puede existir el caso de maestros que tengan múltiples habilidades que otros docentes no poseen y consideren que por ese saber acumulado deba ganar mas dinero, pero debido a la normatividad existente no puede pagársele mas, lo cual llevaría a que este profesor abandone la enseñanza con lo cual podría llegar a perderse personas especialmente para la transmisión del conocimiento.

En el Brasil existe una forma unificada para la contratación de docentes, en otras palabras, no existe la dualidad de contratación como la existente en Colombia donde un profesor del sector oficial llega a devengar mucho menos que un docente del sector privado de los colegios de élite, y muchos docentes del sector privado de estratos humildes pueden llegar a ganar mucho menos que uno del sector público. Allí todos los maestros reciben el mismo salario y las mismas prestaciones sin importar si están adscritos al sector público o privado, en lo que concuerdan tanto el sistema brasileño como el colombiano es que esta designación se hace a través de un concurso público de méritos con la idea de que los maestros que ocupen las plazas de enseñanza sean los mas calificados para ejercer esta función. Sin embargo, y he aquí otra diferencia, en Brasil las personas que pueden participar en la convocatoria de méritos son solo aquellos que tengan un título en educación, y no como en el caso colombiano, en donde pueden participar todos aquellos que poseen un título profesional, el nombramiento de estas personas dependerá exclusivamente de los resultados que obtengan en el concurso y en la entrevista.

Para mejorar la calidad de la educación el gobierno de la ciudad decidió abrir un concurso público para proveer 24.000 plazas<sup>230</sup> que estaban vacantes o nuevas que fueron creadas merced de la política de aumentar la cobertura educativa. Como se dijo anteriormente, con esta contratación lo que se busca es dar viabilidad a la política de calidad educativa de la ciudad, pues el fin de esto es reducir las brechas entre los ricos y los pobres a través de la educación. Sin embargo, es necesario hacer una aclaración respecto del nombramiento de estos nuevos profesores pues no todos ellos van a engrosar las filas de los establecimientos educativos oficiales de enseñanza media, ya que algunos de ellos también harán parte de los CEU<sup>231</sup> lo que los obliga a ser unos profesores mas dinámicos, en otras palabras, allí el profesor no se dedica exclusivamente a dictar su cátedra sino que también apoya otro tipo de actividades que se desarrollan dentro del centro como las lúdicas o artísticas que se desarrollan con los niños y las niñas.

<sup>230</sup> Esta información fue tomada de la página [www.sampa.gov.br](http://www.sampa.gov.br) visitada el 7 de enero de 2006.

<sup>231</sup> En el apartado pertinente se explicará de forma mas detallada lo que son los CEU, lo que si debe quedar claro es que tanto los CEU como las entidades de educación oficial gradúan estudiantes de secundaria.

Como conclusión de este apartado de la contratación de docentes, se ve que existe de parte de la prefectura de la ciudad un especial interés en la contratación de maestros con el fin de lograr una adecuada relación de alumnos y docentes. Para probar esto es necesario tener en cuenta que a nivel de la educación básica y media el total de estudiantes atendidos en 2005 por los municipios asciende a unos 48.135.826<sup>232</sup> niños y niñas para todas las ciudades con gobierno federal del Brasil, y que ellas son las que atienden el porcentaje mas alto de niños y niñas, es muy significativo que una sola ciudad, Sao Paulo en este caso, contrate un alto número de profesionales de la educación para atender la demanda de cupos educativos es muy diciente de las intenciones de la administración, sin embargo, como se ha dicho anteriormente es necesario evaluar mas fondo el efecto en la vida concreta de esta estrategia gubernamental, y qué tan cierto es que el número de plazas ocupadas por los nuevos profesores redundan en una mejor educación de los niños y niñas.

## *2.2. Dotación*

Los niños y niñas dentro de los centros educativos necesitan tener unos implementos mínimos para lograr un aprendizaje exitoso, esto es, materiales didácticos que faciliten el aprendizaje tales como: computadores que acerquen a los menores y adolescentes a la educación digital, libros de texto que apoyen las lecciones magistrales del profesor, mapas de colores para ubicar las diferentes regiones geográficas, etc. Además de estos objetos, también se incluyen los cuadernos y lapiceros utilizados por los estudiantes y las estudiantes para tomar apuntes. Lo anterior no basta para indicar que las clases deben darse en lugares donde haya una provisión adecuada de todos los servicios públicos, con el fin de salvaguardar la salud de los niños y las niñas.

### **Cuadro 2: Software libre para liberar recursos para la educación**

**La alcaldía de la ciudad ha considerado que no es suficiente con que los niños y las niñas vayan a la escuela y aprendan el pensún diseñado para la educación primaria, básica y media. Además de esto, que es muy importante, es necesario aprender el uso y manejo de computadores para lograr “la inclusión digital”. Esta consiste en que todos los niños y las niñas que estudien en el sector público puedan tener un uso adecuado de la informática, y así disminuir las diferencias con los que pueden tener esta tecnología en sus hogares. Sin embargo, el acceso de los programas para la administración es costoso debido a las expensas que deben pagarse por derechos de autor, para ahorrar costos y lograr que todas las escuelas del sector público tengan acceso a estas nuevas tecnologías la municipalidad de Sao Paulo utiliza software libre, lo que le permite que todos los equipos tengan los programas necesarios para que los estudiantes aprendan las habilidades básicas del manejo de estos equipos. De esta forma la administración libera importantes recursos para seguir adelante en el reto de la “inclusión digital”.**

<sup>232</sup> Esta información está tomada de la página [www.inep.gov.br/impressa/noticias/censo/escolar/news05\\_10.htm](http://www.inep.gov.br/impressa/noticias/censo/escolar/news05_10.htm) consultada el 28 de abril de 2006.

La alcaldía de la ciudad ha buscado solucionar este problema que incide directamente en el desempeño de los estudiantes y las estudiantes, por este motivo se le dan a los niñas y niños uniformes, maletas y lo que llaman un kit escolar donde se encuentra material para aquellos que están matriculados en preescolar y educación media. Otro de los énfasis que ha puesto la administración es en la instalación y adecuación de equipos informáticos para conseguir lo que ellos llaman “la inclusión digital”. Con este término se quiere indicar la discriminación padecida por muchas personas debido a que no saben utilizar las nuevas tecnologías para sus diferentes actividades, y no se está hablando de trabajos que requieran una alta dosis de conocimiento técnico en el tema, sino también de trabajos cuyo nivel de tecnificación no requiere un nivel muy alto.

La táctica para ir logrando la “inclusión digital” incluyó la compra de unos 15.000 computadores con sus accesorios en todos los establecimientos públicos, junto con la instalación de unos laboratorios informáticos en donde los niños y niñas aprenden las habilidades básicas para el uso adecuado de las nuevas tecnologías de la información. El sistema operativo de estos computadores no es Microsoft Windows sino el Software Libre<sup>233</sup>, esta referencia sería irrelevante, a no ser porque gracias a ello el gobierno municipal ahorra miles de dólares en licencias que son reinvertidos en el propio sistema educativo de la ciudad en el área de informática. Esta iniciativa incluye la capacitación de docentes y estudiantes para que los primeros multipliquen con sus estudiantes las experiencias cibernéticas, y los segundos, al salir del sistema educativo, tengan las habilidades suficientes en el dominio de este tipo de tecnologías.

Dejando de lado las tecnologías de la información, es necesario acotar también que se han adquirido nuevos libros de texto para las bibliotecas de los centros educativos oficiales. Estos libros escolares tienen un enfoque pedagógico diferente, porque no se dedican únicamente a materias académicas sino también tienen unos contenidos raciales que no tenían antes este tipo de textos. De esta forma, la política de dotación de los centros educativos permite pensar en una educación que desde la estrategia del equipamiento busca de forma insistente la equidad de raza, pues esos textos eran inexistentes en las bibliotecas de los oficiales. También se ha hecho algo semejante con las cuestiones de género, esto es, se han escrito varios libros sobre el género femenino que antaño no eran objeto de trato diferenciado pues se creía que los niños y niñas no tenían mayores diferencias en sus aprendizajes y desarrollos, luego temas de estas características eran inocuos para sus autores.

Estas han sido las tres estrategias de dotación de las escuelas seguido por la ciudad de Sao Paulo, podemos ver de fondo que muchas de estas medidas están enfocadas sobre todo a intentar un cierto nivel de igualdad entre los niños y niñas que acuden al sistema educativo, y es el eje fundamental de las diferentes políticas públicas diseñadas. Esto se afirma con base en la lectura detallada de las diferentes fuentes, en donde los temas de cobertura educativa, por ejemplo, aparecen continuamente pero ligados siempre a la inclusión. En

---

<sup>233</sup> La información del apartado esta tomada de:

[http://www.paulofreire.org/Moacir\\_Gadotti/Artigos/Portugues/FME\\_e\\_FSM/FME\\_Cidadania\\_2004.pdf](http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos/Portugues/FME_e_FSM/FME_Cidadania_2004.pdf)  
consultado el 24 de abril de 2006.



términos mas pedestres, la iniciativa de dotar los establecimientos públicos con mejores profesores, computadores y libros de texto no es simplemente para llenar unas cifras que den cumplimiento a los requerimientos de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, o para cumplir unas cifras dadas en medio del fragor de una campaña política. En el caso de la ciudad de Sao Paulo esas cifras necesariamente deben tener una incidencia en la vida concreta de los beneficiarios del sistema, y esta es, que la brecha entre un estudiante egresado de la educación privada de élite tenga menos ventajas sobre otro graduado del sistema público.

### 3. Acceso

Como fue anotado en la parte introductoria de este escrito la constitución brasileña y la ley federal de educación ordenan tanto al Gobierno Central, como a los estados y los municipios autónomos que deben garantizar el acceso a la enseñanza básica gratuita en todos los establecimientos oficiales, y la educación media será de carácter progresivo lo que indica que no es una obligación que se le pueda exigir de forma inmediata al Estado. Teniendo como base estas dos premisas legales, al mirar las tasas de cobertura en educación de la ciudad es interesante notar que estos mandatos han tenido un cumplimiento relativamente alto aunque no del todo satisfactorio, a pesar de que esto sucedió en gobiernos municipales preocupados por la inclusión de sus ciudadanos.

Para ilustrar este aserto es necesario echar un vistazo a las tasas de cobertura neta y bruta que presentaba la ciudad para el año 2003. La tasa bruta de cobertura para primaria equivalía al 130.8% y la tasa neta al 93.7%<sup>234</sup>, antes de hacer un análisis de estos datos es necesario anotar que estos índices no incluyen la educación preescolar pues estos datos no estaban disponibles para el tiempo en que se realizó la búsqueda de información. Lo que muestran estos datos para la educación primaria, es que la ciudad se esmera por cumplir la orden constitucional de la universalidad de la primaria para sus habitantes, pues ambas tasas muestran el alto grado de cobertura de la ciudad, sobre todo la neta, que se encuentra en un nivel cercano al 95%, lo cual dice que el 93.7% de los niños y niñas están matriculados en el curso que corresponde a su edad, lo cual dentro de los estándares internacionales es satisfactorio, en la medida en que para la UNESCO<sup>235</sup> hay un buen grado de cumplimiento de estos cuando la tasa neta está en el 90%.

De otro lado la tasa bruta muestra que los esfuerzos, aunque importantes, no han sido suficientes para reducir los índices de analfabetismo que en Brasil, comparado con otros países de la región, es alto, el exceso del 100% no es un indicador certero que muestre una reacción vigorosa para absorber la población con extraedad y de esa forma alcanzar la plena universalización de la primaria. Esto se afirma con base en lo siguiente: si la tasa de cobertura bruta incluye a los estudiantes que están matriculados con edad y extraedad, esto quiere decir que tan solo el 40% de la población en extraedad es atendida dentro del sistema

---

<sup>234</sup> Estas cifras están tomadas del censo educativo de 2004 que puede revisarse en: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) que fue consultado el 13 de marzo de 2006.

<sup>235</sup> Compendio mundial de estadísticas educativas que puede mirarse en: [www.unesco.org](http://www.unesco.org) que fue consultado el 12 de octubre de 2005.

educativo, y el otro 60% restante queda por fuera pregunta de los establecimientos educativos, lo anterior desgraciadamente es una muestra mas de que en Brasil la inequidad es un problema muy serio y a pesar de la inclinación social de los anteriores gobiernos de la ciudad incluido el actual, a menos que la palabra socialdemócrata sea solo retórica, no han podido revertir con la energía necesaria este fenómeno tan doloroso de las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, la tasa de cobertura bruta, según uno de los últimos reportes del INEP (el instituto de investigación sobre la educación), va en aumento lo que deja entrever que a pesar de esta carencia existen políticas focalizadas de la administración para intentar reducir al mínimo el problema de la extraedad.

En relación con la tasa de cobertura neta y bruta para la educación secundaria para el año 2003 la primera correspondía al 71% y la segunda 26.2%, y aquí las cosas no son tan halagüeñas para la administración pues estas cifras muestran que los intentos para que la población tenga completo el ciclo secundario y medio de formación, en consonancia con lo que ordena la constitución y la ley federal no son suficientes, pues las cifras indican que en la secundaria no está ni la mitad de los estudiantes que deberían entrar a ella. En algún sentido esto muestra el fracaso de los esfuerzos hechos en lo que a primaria se refiere. Si ha de entenderse que un estudiante que se matricula en una escuela busca, una vez terminado el ciclo primario, seguir al secundario y es un despropósito si al terminar el ciclo primario no se continúa al secundario pues esto significa que el proceso quedó trunco, y la persona va a estar en situación desventajosa en materia laboral frente a otra que pudo hacer todo el ciclo completo.

Si el interés del Estado es que sus ciudadanos tengan la formación primaria completa con la idea de lograr romper la cadena de la desigualdad, existe una falla en lo que se refiere a secundaria y señala mas bien una discontinuidad respecto de las políticas educativas previas, donde las tasas de cobertura en primaria alcanzan un índice mayor al 90%.

El 71% de cobertura bruta tampoco es satisfactorio en razón a que la población de extraedad no está siendo atendida de forma completa. En otras palabras, solo el 45% de la población en extraedad está dentro del sistema educativo, el resto está por fuera de él y en las fuentes consultadas no hay rasgo de la administración que permita saber si se está haciendo algo efectivo para integrarlos a la comunidad educativa.

Con el fin de garantizar el acceso económico de los menos favorecidos a la escuela, la administración municipal ha implementado el programa **bolsa-escuela** cuya finalidad esencial es dar a los padres de los niños y niñas un dinero de la administración, a cambio de no enviar a los menores a trabajar. En el instante en que los niños y niñas dejen de asistir a la escuela inmediatamente se suspende el auxilio monetario a los padres. Un analista describe la iniciativa de la siguiente forma: “un programa de ingreso mínimo garantizado que fue diseñado para alentar que los niños de familias pobres asistan a la escuela, a través de una suma mensual entregada a las madres de familia cuyos hijos asistan con regularidad a las clases. El programa se ha extendido a muchas ciudades, incluida Sao Paulo, donde hoy en día cuenta con mas de cien mil beneficiarios”<sup>236</sup>

---

<sup>236</sup> AVRITZER Leonardo. Op Cit. p. 79.

Además de esta estrategia, el gobierno de la ciudad ha implementado otros dos programas para que los niños pobres se mantengan en la escuela estos son: **renta mínima y bolsa de trabajo**. El primero de ellos consiste en que el gobierno municipal otorga subsidios a las familias con bajos niveles de ingreso, con el fin de fomentar la permanencia de los niños y las niñas dentro del sistema educativo, el fin de esto es que ellos puedan dedicarse completamente al estudio sin tener que preocuparse por cuestiones económicas ni de supervivencia, este programa está diseñado especialmente para los menores que estén cursando educación primaria y básica. El segundo está pensado para los adolescentes, especialmente los que están en educación media, o sea, en los últimos años de la formación básica. Por tal motivo, la ayuda no consiste en entregarle dinero a los padres, sino en proporcionarle directamente el auxilio pecuniario a los jóvenes para que no abandonen los estudios por irse a trabajar debido a las carencias existentes en sus núcleos familiares. El gobierno municipal paga alrededor de U\$D 60.74 que corresponde a medio salario mínimo, el fin es desestimular el trabajo de los adolescentes y permitir que terminen de forma satisfactoria el ciclo de educación media.

Respecto de la inversión que hace el Estado y las familias en materia educativa no es posible hacerse una idea de ello, debido a que dentro de los múltiples fuentes consultadas ninguna traía ese dato, inclusive la página web de la prefectura de Sao Paulo no lo tiene, tampoco tiene un rubro global como para poder hacerse una imagen de lo que se invierte en educación. Lo anterior se afirma porque los programas anteriormente descritos demandan una cantidad ingente de recursos fiscales, pues fueron diseñados para cobijar al mayor número de beneficiarios posibles, y por tanto, tienen su vocación es de permanencia.

### **Cuadro 3: "Vai e Volta"**

**El nombre de este programa que en castellano traduce "ida y vuelta" es uno de los mas interesantes en cuanto acceso geográfico se refiere, en la medida en que los automotores y los conductores son empleados de la administración municipal y su labor es recoger a los niños y las niñas en la puerta de su casa o en paraderos, y llevarlos hasta la escuela sin cobrar ningún tipo de contraprestación. A diferencia de los programas implementados por la alcaldía de Medellín en donde lo que existe es una rebaja en el precio de los pasajes del transporte, y qué, a pesar de ser importante reduce costos pero no colabora de lleno a la gratuidad, esta política del gobierno de Sao Paulo si es un paso efectivo hacia la gratuidad de la educación pues reduce los costos educativos de las familias de los estudiantes, quienes ya no tienen que pensar en el diario para movilizar a sus hijos hasta el centro educativo.**

Como se mencionó la ciudad de Sao Paulo es la ciudad mas populosa del Brasil, en ella las distancias son dispendiosas y los niños y niñas de los barrios pobres tienen que hacer grandes recorridos para poder llegar a sus centros educativos. Para solucionar este problema, la administración ha implementado dos estrategias con el fin de solucionarlo en aras de lograr un mejor desempeño del rendimiento de los estudiantes. El primero de ellos es la construcción de centros educativos en los barrios en donde viven los niños y niñas

beneficiarios del sistema, de esta forma se evita el recorrido de grandes distancias que dejan exhaustos a los niños y niñas. Pero además de evitar largos desplazamientos dentro del perímetro urbano, esto permite que tanto los niños y niñas se integran a la comunidad a la cual pertenecen, y al mismo tiempo se logra que el espacio de la escuela no sea un lugar mas dentro de la configuración geográfica del barrio sino también un lugar importante dentro de su estructura, pues el sitio donde se educan los hijos e hijas de los pobladores debe ser cuidado y respetado. En últimas, también se busca educar a los ciudadanos sobre los diferentes espacios y concienciar a la comunidad en la conservación de aquellos lugares que son para el beneficio común. La segunda política para lograr el pleno acceso geográfico de los niños y niñas a los centros educativos es el programa llamado “vai e volta” que se traduciría como “ida y vuelta”. La finalidad de él, es transportar a los niños y niñas que viven lejos de los centros educativos o aquellos cuyos padres no tienen la facilidad para llevarlos hasta allí, esto se hace con buses que pertenecen a la alcaldía de la ciudad y sus conductores son empleados de la prefectura.

Como se dijo antes la tasa de analfabetismo en el Brasil es alta, desgraciadamente la ciudad de Sao Paulo no es la excepción a esta regla, y en su interior el analfabetismo es uno de los problemas que aun aqueja al sistema educativo de la ciudad. Para el año 2003 la tasa de analfabetismo alcanzaba el 17.97% una cifra escandalosa, si tiene en cuenta que ella hace referencia a personas que no han tenido ningún tipo de instrucción, esto es, ellos nunca entraron al sistema educativo y por ello tienen un nivel de instrucción nulo, lo cual disminuye casi a cero sus posibilidades de obtener un empleo con una remuneración aceptable. Con el fin de solucionar este problema, la alcaldía de la ciudad ha retomado el programa de alfabetización de adultos elaborado por Paulo Freire cuando fue secretario de educación durante los años 1988-1991 y que se denomina Movimiento de Alfabetizacao de Adultos-Mova- (Movimiento por la alfabetización de los adultos). El programa busca crear unas condiciones óptimas de aprendizaje para aquellos que no pudieron ingresar a la escuela en la edad propicia para hacerlo, e intenta imbuirlos de forma flexible en los contenidos académicos que para muchos de ellos son irrelevantes en la medida que no son útiles en las actividades que realizan para ganarse la vida diariamente. Lo novedoso del programa es que crea unos cursos llamados suplencia I y II donde se busca que los beneficiarios puedan tener la misma calidad de contenidos educativos aunque la duración del ciclo académico es menor. Además de los elementos propios de la formación académica tradicional, se busca introducirlos a la educación ciudadana, cuya finalidad es que los educandos estén listos para ejercer y cumplir sus derechos como ciudadanos, además de estar en capacidad para saber cuando se le están vulnerando lo que ya tiene y exigir unos nuevos de acuerdo a las realidades de los tiempos.

#### **4. Aceptabilidad**

En Brasil el equivalente del examen del ICFES se llama ENEM, este se presenta al finalizar el último año de la educación media y es un requisito indispensable para entrar a la universidad, la gran mayoría de los estudiantes del país lo presentan con la idea de obtener un puntaje alto e ingresar a la facultad. Sin embargo, los resultados no son publicados por el ministerio de educación sino que le son entregados a cada estudiante, para que él haga su propio análisis de los resultados y decida si vuelve a presentarlos o no. Como esta

información no está disponible al público, es prácticamente imposible hacer un comparativo del rendimiento educativo según los niveles de ingreso.

Durante los últimos años la política de formación de los docentes ha estado encaminada hacia dos frentes: uno en la capacitación de los profesores para utilizar la tecnología digital, y segundo, se ha hecho un fuerte énfasis en lo que llaman “educación para la ciudadanía” Estos dos son los ejes en torno a los cuales gira la formación para los profesores, pues la administración considera que en estos dos puntos puede verse claramente una desventaja de los grupos marginados respecto de los más ricos, en la medida en que un mayor conocimiento de las tecnologías digitales le permite desenvolverse mucho más fácil en el mercado laboral que otro cuyo entrenamiento en esos temas sea deficiente. Además de esto, el desconocimiento de los derechos de cada persona da lugar a un grado de discriminación y maltrato que se busca evitar a toda costa, debido a los altos costos sociales que conlleva y ser contrarios al principio universal de la dignidad de la persona humana.

El primero de ellos está enmarcado en lo que se ha denominado “la inclusión digital”. Este programa tiene como fin permitir que un número elevado de educadores se familiaricen con las nuevas tecnologías de la educación no solo para uso personal, sino también para un uso didáctico dentro del aula. Al mismo tiempo que se capacitaba a los docentes, la administración municipal adquirió una cantidad considerable de equipos para lograr que ese saber no se quedara en la teoría, y se convirtiera de esa forma en algo práctico utilizado por los maestros en sus actividades pedagógicas cotidianas. Sin embargo, la capacitación no se dio solo a los profesores sino también a los estudiantes, con la idea de que ellos servirían de multiplicadores del mismo curso entre sus mismos compañeros y otros de grados inferiores. De esta forma la estrategia tomaba un cariz doble pues de un lado se preparaba a los educadores en el uso de las nuevas tecnologías, y por el otro se le daba a los alumnos y alumnas los conocimientos necesarios para que ellos los dieran a conocer a sus compañeros y compañeras, de esta manera toda la escuela quedaba integrada al nuevo conocimiento de la informática sin esperar la transmisión de parte de los educadores de unos conocimientos que son relativamente nuevos para ellos, y hasta ahora los están asimilando.

El segundo de los temas en que la administración ha puesto el acento es el de “la educación para la ciudadanía” El profesor Moacir Gadotti dice que la educación para la ciudadanía consiste en: “que por una parte, hay una concepción consumista de la ciudadanía (derecho de la defensa del consumidor), y, por otra una concepción plena, que se manifiesta en la movilización de la sociedad para la conquista de nuevos derechos y en la participación directa de la población en la gestión de la vida pública”<sup>237</sup> Así pues, un importante componente de la política pública de la urbe es el de buscar no solo la excelencia académica, sino también la de buscar una efectiva participación de los personas en los asuntos que les competen dentro de sus comunidades. Un ejemplo de lo anterior es la elección democrática del director de la escuela, pues en la ciudad de Sao Paulo los rectores no son vitalicios como en Colombia, que una vez se llega a rector se sigue con ese cargo

---

<sup>237</sup> GADOTTI Moacir. La Escuela en la ciudad que educa. En: [www.vivalaciudadania.org/aa/img\\_upload/bd687bbb33f8e0618b12077c2c83647d/laescuelaciudadqueeduca.pdf](http://www.vivalaciudadania.org/aa/img_upload/bd687bbb33f8e0618b12077c2c83647d/laescuelaciudadqueeduca.pdf) consultado el 5 de mayo de 2006.

hasta la jubilación, a pesar de la discrecionalidad de las autoridades administrativas para cambiarlo del sitio en donde ejerce sus funciones. Por el contrario, en la ciudad en comento el rector tiene un periodo que debe ser refrendado por toda la comunidad educativa y su elección es democrática, es decir, todos los involucrados en el proceso de aprendizaje votan por quien consideren más adecuado para ocupar el cargo, esta ha sido una de las formas en que las personas se involucran en los asuntos públicos desde el nivel local.

La política para disminuir la brecha entre la educación de excelencia del sector privado y la educación proporcionada por el sector estatal son los CEU (Centro de Educación Unificado), y su correlato para los pueblos indígenas es el CECI (Centro de Educación y Cultura Indígena). La estructura tanto del uno como del otro es muy similar, con la diferencia que al CECI se le da autonomía en los contenidos educativos con el fin de preservar el legado indígena de acuerdo con las propias necesidades que esas comunidades hayan detectado. Por esta razón se expondrá solo la forma en que los CEU desempeñan su labor educativa, pues la espina dorsal de ambos proyectos es básicamente la misma.

Los CEU están divididos en: un Centro de Educación Infantil (Kinder), otra Escuela de Enseñanza Infantil (Primaria), otra Escuela de Enseñanza Básica (Secundaria), y otra Escuela de jóvenes y adultos dedicada exclusivamente a combatir el analfabetismo, y que no queda por fuera del CEU, sino que está integrado dentro del mismo. En estos centros se atienden alrededor de unos 4780 usuarios en cada uno de ellos y en toda la ciudad se han construido unos 21 Centros con la misma capacidad en los barrios más humildes de la urbe. Además de atender a los directamente beneficiados, el proyecto CEU también trabaja con las familias de todos aquellos que reciben sus servicios lo que los convierte en establecimientos educativos integrales, que además de tener las clásicas aulas y zonas verdes brinda enseñanza sobre oficios en talleres excelentemente dotados. De esta forma, la aceptabilidad en la educación no solo influye sobre los sujetos en los que ejerce su acción directa, sino también sobre sus familias logrando integrar todos los posibles actores del sistema educativo. Como se dijo anteriormente los CEU no solo están pensados para acceder a conocimientos académicos, sino también para el ejercicio de la ciudadanía en los términos en que fue definida en la parte precedente. Así, para ejercer la democracia los rectores de los CEU, al igual que los de los otros establecimientos públicos de enseñanza, tienen un periodo de tiempo en donde ejercen el poder y una vez vencido ese término se someten a elecciones para ver si son removidos de sus cargos, o por el contrario, son confirmados en los mismos gracias a su buena gestión.

## **5. Permanencia**

Desafortunadamente después de hacer una pesquisa exhaustiva sobre los diferentes datos de la ciudad de Sao Paulo, no se encontraron cifras que permitieran hacerse una idea de la magnitud del problema o del grado en que la administración lo ha solucionado o enfrentado. En este orden de ideas, es casi imposible evaluar si sus políticas han sido exitosas o por el contrario necesitan un ajuste estructural que permitan cumplir cabalmente las obligaciones impuestas al Estado en materia del derecho a la educación. Por tanto, en este apartado se intentará hacer una lectura con los pocos datos existentes, con el fin de

vislumbrar así sea de forma difusa las formas en que la municipalidad de Sao Paulo enfrenta el problema de la permanencia de los niños y niñas en la escuela.

En Sao Paulo la tasa de deserción escolar para primaria se calculaba en el año 2002 en alrededor de 2.42% y la de secundaria para el mismo año era de 7.89%<sup>238</sup>. Como puede verse, los números de la deserción a pesar de que no alcanzan los dos dígitos todavía son altos, y no podría decirse que el gobierno de Sao Paulo cumpla totalmente con las obligaciones que imponen los pactos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, esto no da pie para decir que los diferentes alcaldes de la ciudad se despreocuparon con el problema, y no intentaron aplicar soluciones para mitigar en alto grado semejante cuestión. Durante el periodo 2000-2004 la administración municipal se dedicó a crear estrategias con el fin de reducir la deserción y permitir a los educandos terminar sus estudios sin aprietos económicos.

Estos programas son tres: bolsa-escuela, bolsa trabajo y renta mínima, la descripción de estos estrategias fue abordada en el apartado pertinente al acceso a la educación en la medida en que ellos tienen una doble función, a saber, de un lado buscan hacer atractiva para los padres la entrada de los niños y niñas a la escuela y al mismo tiempo su teleología es que aquellos muchachos y muchachas que ya están dentro del sistema, no abandonen sus estudios por la necesidad de irse a trabajar a causa de la escasez de recursos de sus familias que no pueden sostenerlos dentro del sistema educativo. Sin embargo, como se dijo antes, es necesario diferenciar a las personas que reciben el subsidio estatal, en el caso de bolsa-escuela y renta mínima los padres son quienes tienen la obligación de administrar de forma correcta esos dineros con el fin que el niño o la niña nunca deje de asistir a los establecimientos educativos, en caso contrario el auxilio es retirado y de esa forma se sanciona a aquellos que no están comprometidos con la educación de sus hijos, y el gobierno, toma de esa forma las riendas de esa situación con el objeto de lograr que el niño o la niña termine de forma satisfactoria sus estudios básicos. Por el contrario, el programa de bolsa trabajo está diseñado para los jóvenes y las jóvenes que ya ha culminado sus estudios básicos y están en la educación media ad portas de ingresar a la educación superior o a trabajos mas cualificados. Los recursos son recibidos directamente por los beneficiarios y no por sus familias, así pues, son ellos quienes deben colocar el esfuerzo necesario para poder terminar los estudios, ya que el Estado en la medida de sus posibilidades facilita la permanencia a través de este subsidio.

## **6. Síntesis de las lecciones aprendidas para mejorar las políticas educativas en Bogotá**

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

Componente	Lecciones aprendidas
------------	----------------------

<sup>238</sup> Estos datos están tomados de [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) consultada el 4 de mayo de 2006.

del derecho	
Disponibilidad	<p>Es interesante que dentro de la normatividad federal y la normatividad de la ciudad la educación sea considerada un derecho subjetivo, con mecanismos legales que le permiten a cualquier ciudadano exigirlo ante las autoridades administrativas, gracias a esto se han construido muchos instalaciones educativas para estudiantes paulistas.</p> <p>Los docentes en Sao Paulo no están sometidos a la ley de la oferta y la demanda, sino que hay un estatuto unitario de contratación que permite uniformidad en los pagos y en los incentivos evitando los malos pagos de los profesores en el sector privado.</p> <p>Dentro de las estrategias de igualdad que se propusieron los distintos gobiernos de Sao Paulo está la iniciativa que ellos llaman “<i>inclusión digital</i>”, ella consiste en que la administración municipal provee computadores para que tanto los profesores y las profesoras, como los niños y las niñas aprendan de estas nuevas tecnologías tengan las habilidades suficientes para lograr obtener una colocación laboral de buena calidad. Para ahorrar los costos de licencia de los softwares, se utiliza software libre lo que permite aumentar la red de computadores de las escuelas públicas.</p> <p>Otro punto interesante de la experiencia de Sao Paulo es lo que tiene que ver con el acceso a las escuelas, el plan “<i>vai e volta</i>” que acerca a los niños y a las niñas a los centros educativos en buses de la administración totalmente gratuitos lo que alivia económicamente a los padres.</p>
Accesibilidad	<p>En Sao Paulo la educación primaria y secundaria es gratuita en las escuelas estatales, y en el tercer ciclo se tiende a la gratuidad. A pesar de esto, muchos niños y niñas desertaban de la escuela porque debían ayudar a sus padres en el sostenimiento de la casa y en la crianza de sus hermanos. Por este motivo, el gobierno ideó los programas <i>bolsa-escola</i> y <i>renta mínima</i> con el fin de que los niños y las niñas no abandonen el sistema educativo, la alcaldía de la ciudad le da a los padres de los niños y de las niñas un subsidio mientras ellos y ellas permanecen escolarizados, si por algún motivo el niño o la niña se sale del sistema educativo, inmediatamente la administración le retira a los padres el beneficio del subsidio.</p>
Aceptabilidad	<p>Para la administración de Sao Paulo uno de los problemas mas acuciantes de la educación es la desigualdad de la calidad recibida en los colegios oficiales y en los privados, por tal motivo, uno de los propósitos en los que mas se ha esmerado la administración es precisamente en la reducción de esa brecha, lo que conlleva a tomar medidas como la creación de los CEU que son centros educativos oficiales de gran calidad, que además de la educación tradicional plantean otro tipo enseñanza que es utilizada tanto</p>



por los educandos como por su padres o familiares.

Otro aspecto a tener en cuenta es el concerniente a las políticas educativas en derechos humanos, en la medida en que poco a poco han ido buscando que grupos como las mujeres, los afrodescendientes y los indígenas sean reivindicados en los libros de textos de las escuelas, con el fin de ir acabando a través de la educación el problema de la discriminación.

## Bibliografía

- Avritzer Leonardo. El ascenso del Partido de los Trabajadores en Brasil: *La democracia y la distribución participativas como alternativa al neoliberalismo*. En: RODRÍGUEZ César, BARRET Patrick y CHAVEZ Daniel (Comp). *La nueva izquierda en América Latina*. Norma. Bogotá, Colombia. 2005.
- Comisión de Derechos Humanos. Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49.
- Comisión de Derechos Humanos. Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Sexto informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski. Documento E/CN.4/2004/45.
- Constitución Federal de la República del Brasil
- Gadotti, Moacir. *La Escuela en la ciudad que educa*. En: [www.vivalaciudadania.org/aa/img\\_upload/bd687bbb33f8e0618b12077c2c83647d/laescuelaciudadqueduca.pdf](http://www.vivalaciudadania.org/aa/img_upload/bd687bbb33f8e0618b12077c2c83647d/laescuelaciudadqueduca.pdf).
- Ley Federal de Educación de la República del Brasil
- Ley municipal de educación de la ciudad de Sao Paulo
- Prefectura de Sao Paulo. *Datos educativos de la ciudad de Sao Paulo año 2004*. En: [www.sampa.gov.br](http://www.sampa.gov.br)
- Tomasevski, Katarina. *El asalto a la educación*. Intermón Oxfam. Colección libros de encuentro. Zed Books. Barcelona, España. 2004.
- VVAA. Censo Educativo del Brasil. En: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)
- VVAA. Informe de la educación en MERCOSUR año 2004. En [www.mineduc.gov.cl](http://www.mineduc.gov.cl)

## **Chile: entre el mercantilismo educativo y el derecho a la educación**

Luis Eduardo Pérez Murcia

Este estudio se concentra en analizar en qué medida las políticas educativas adoptadas recientemente en Chile, en especial durante el último quinquenio, son plenamente coherentes con los contenidos básicos del derecho a la educación protegidos en la Constitución Política chilena y las normas internacionales de derechos humanos. A partir de dicho análisis se presentan los aspectos más problemáticos del diseño de las políticas educativas vigentes para garantizar el derecho a la educación básica y media; al tiempo que se señalan sus más importantes alcances y logros. En los casos en que la información disponible lo permita, se harán especiales referencias a las políticas educativas de la ciudad de Santiago de Chile.

El estudio se encuentra organizado en seis acápite: el primero presenta algunos antecedentes de las políticas educativas chilenas vigentes y una descripción general de su funcionamiento; los acápite dos al cinco se concentran en analizar las políticas educativas para cada componente del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad; y finalmente, la sección final presenta un cuadro en el que se sintetizan las principales lecciones aprendidas del sistema educativo chileno para mejorar las políticas educativas en Bogotá.

### **1. Antecedentes y contexto**

La evolución reciente de las políticas educativas chilenas se enmarca en dos contextos sociales y políticos muy distintos: la dictadura militar que tuvo lugar en el período 1973 - 1989 y el retorno de la democracia en 1990.

En primer lugar, en el contexto de la dictadura militar se puede señalar que las políticas educativas en Chile se vieron fuertemente influenciadas por las reformas de mercado impulsadas por los organismos internacionales. Con todo y que existen importantes discrepancias entre los expertos en políticas educativas en torno a si el sistema educativo chileno es o no un sistema que sigue el modelo de vouchers (una modalidad de subsidios a la demanda) al pie de la letra o si por el contrario se trata de un sistema que por sus características especiales se aleja de este modelo, autores como Contreras, et al (2004) sostienen que *“el caso chileno constituye la experiencia internacional más importante de*

*un sistema educacional basado en la competencia e incentivos*<sup>239</sup>. Concretamente, mientras la tendencia general de las políticas educativas en América Latina y el Caribe coinciden en el diseño de mecanismos de provisión pública centrados en la oferta de escuelas y cupos escolares, el modelo educativo chileno se fundamentó en la incorporación de mecanismos de competencia e incentivos a través de subsidios a la demanda. La idea es simple: *“por cada alumno que se matricula en un colegio público o privado subvencionado, el establecimiento educacional recibe un subsidio directo por parte del gobierno. Si un alumno decide cambiarse a otro colegio, entonces será el nuevo establecimiento quien percibirá dicho subsidio”*<sup>240</sup>. Chile es el país de América Latina y el Caribe en donde el concepto de mercado educativo está más claramente conceptualizado y extendido en las políticas educativas.

Conforme señala el estudio de Contreras, et al, la experiencia chilena de competencia e incentivos se origina en los inicios de los 80. *“En esa época las antiguas escuelas públicas, dependientes del Ministerio de Educación, son transferidas a los gobiernos locales dando origen al sector municipalizado de educación. Al mismo tiempo, se autorizó a escuelas privadas a operar bajo financiamiento público con la condición que no cobrarán pagos de matrícula a los estudiantes. Este sector de escuelas pasó a denominarse educación privada subvencionada. Los administradores de las escuelas reciben de parte del Estado una subvención o pago por estudiante. Este instrumento conforma la base de la asignación competitiva de recursos en el sector, puesto que se guía por la elección de la escuela que realizan los padres y por la competencia de los oferentes para atraer y retener alumnos. El monto de la subvención varía según factores relacionados con el costo de provisión del servicio –tipo y nivel de educación, localización geográfica del establecimiento–pero no depende las características socioeconómicas de los estudiantes. El sistema de la subvención se asemeja a un esquema de vouchers, aun cuando sea el Estado quien transfiere los recursos financieros a los establecimientos en función de la matrícula que asiste a clases. La subvención “sigue al alumno”, como requiere el sistema de vouchers, aunque los padres de familia pueden carecer del rol de clientes asertivos que imagina el esquema de subsidios a la demanda”*<sup>241</sup>.

Con respecto a los vouchers, es importante aclarar, siguiendo a Peirano y Vargas (2005; 88) que el sistema de subsidio chileno, en la medida en que se asigna directamente a la escuela por estudiante matriculado, no adquiere, en estricto sentido, la forma de un voucher. Es decir, la forma de un vale que puede ser intercambiado por educación. El pago de la subvención sólo se hace efectivo una vez el establecimiento educativo acredite la asistencia regular a clase de los estudiantes. La misma será entregada previa presentación del certificado de matrícula y acta de rendimiento del año académico anterior.

---

<sup>239</sup> Contreras, Dante, Larrañaga, Osvaldo, Flores, Lorena, Lobato, Félix y Macías, Víctor. Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento. Santiago de Chile, Chile. 2004. p. 62.

<sup>240</sup> Ibid. p. 62.

<sup>241</sup> Ibid. p. 64.

Por esta vía, no solo se esperaba aumentar la cobertura sino mejorar la calidad de la educación. La idea es también sencilla: el sistema de vouchers “*opera mediante subsidios directos a los individuos. Los establecimientos competirán por entregar mejores servicios educacionales y los padres matricularán a sus hijos en aquellos colegios de mejor rendimiento o que provean servicios. Esta competencia por proveer mejores servicios tendría como consecuencia que los mejores colegios “sobrevivirían”, mientras que los colegios de pobre desempeño tenderían a desaparecer del mercado*”<sup>242</sup>.

En segundo término, con el retorno de la democracia, los distintos gobiernos dieron un giro importante a la política educativa. Bajo el diagnóstico de que los problemas de calidad y equidad de la educación no serían resueltos por los mecanismos de mercado, se impulsó el desarrollo de políticas complementarias para atender las necesidades educativas de los grupos poblacionales más vulnerables y de las escuelas de peores resultados académicos del país<sup>243</sup>.

Pese a que el objetivo de la política educativa en Chile ha sido siempre mejorar la calidad y la equidad de la educación pública, se pueden observar diferencias notables en el rol asumido por el Estado. De acuerdo con autores como Sauri (1998), Delannoy (2000) y Cox (2003), el sistema educativo chileno pasó de ser administrado por un Estado de marcado carácter subsidiario (el período de la dictadura militar), en el que la política educativa se concentró en la asignación de recursos mediante la aplicación de un modelo de competencia, la dirección de instituciones oficiales y el impulso a la descentralización; a un sistema administrado por un Estado más proactivo (gobiernos democráticos desde 1990) que además de asumir las funciones señaladas impulsó el mejoramiento de la calidad en todo el sistema y adoptó programas especiales para mejorar la equidad en el sistema educativo<sup>244</sup>.

Según Cox (2004; 18) hay cuatro rasgos importantes en el contexto político en el que la educación chilena se ha desarrollado desde el retorno de la democracia: 1) la existencia de un acuerdo general en el sistema político en cuanto se refiere a la valoración de la importancia estratégica de la educación para el crecimiento económico, la integración social y la democracia, así como también en cuánto al tipo de políticas requeridas para mejorar el sistema educativo. El acuerdo se fundamenta en la complementariedad entre el Estado y el mercado para mejorar la educación chilena; 2) la garantía de una fuerte base financiera soportada en el crecimiento económico del país y en la adopción de medidas impositivas para favorecer las reformas educativas; 3) el posicionamiento de la educación en los espacios de decisión política, la reforma educativa ha sido impulsada por la Presidencia de la República quien a la vez ha liderado los acuerdos con la oposición en el parlamento; y 4) las políticas educativas han gozado de continuidad. No obstante en el período 1990-2006 han gobernado cuatro presidentes, el compromiso, los recursos y la prioridad del tema ha permitido que el saldo sea acumulativo<sup>245</sup>.

---

<sup>242</sup> *Ibíd.* p. 62.

<sup>243</sup> Véase Cox y Lemaitre (1999) y Contreras et. al (2004; 66).

<sup>244</sup> Citado por Cox (2004; 18). Traducción libre del idioma inglés.

<sup>245</sup> Véase Arellano (2000); Cox (2003) y OCDE (2004). Citado por Cox (2004;18).

Evidencia del compromiso de la sociedad chilena con la educación se puede apreciar con la ampliación de los años de educación obligatoria y gratuita. Puntualmente, con la reforma constitucional llevada a cabo en Chile en 2003 se amplió la educación obligatoria y gratuita de 8 a 12 años. Con la reforma, el Gobierno chileno adquirió la responsabilidad de garantizar educación pública, obligatoria y gratuita hasta el nivel medio y hasta la edad de 21 años. Conforme con el desarrollo constitucional, se promulgó la Ley sobre enseñanza media obligatoria hasta los 21 años y se impulsó un Plan de Escolaridad Completa que comprende diferentes estrategias orientadas a garantizar el acceso a la educación, promover la permanencia en el sistema educativo y ampliar los años promedios de escolaridad del país. Sobre este último aspecto, sostiene el Ministerio de Educación de Chile, “*al inicio de los 90, la escolaridad promedio de los chilenos era de 8.7 años, mientras que el año 2000 se elevó a 9.2 años; sin embargo, la escolaridad promedio de los más pobres es de sólo 7.8 años. Se estima que cerca de 300 mil chilenos menores de 21 años no han terminado su enseñanza media, especialmente en los sectores más modestos*”<sup>246</sup>.

En síntesis, y de acuerdo con Contreras et al (2004), el sistema educativo chileno vigente puede caracterizarse como una combinación de elementos de mercado y de regulación estatal. Las escuelas privadas subvencionadas operan en un contexto semejante a un mercado, puesto que enfrentan en forma más abierta los incentivos de la competencia y poseen mayor flexibilidad para ajustar la dotación y remuneraciones de los profesores. En cambio, el sistema municipal opera en un contexto más protegido, producto del Estatuto Docente y una restricción presupuestaria más “blanda”. Ello aun cuando está expuesto a la información pública de sus resultados y a la eventual competencia por parte de sostenedores privados.

Antes de presentar el análisis de la coherencia de las políticas educativas con las obligaciones estatales, es oportuno describir brevemente el funcionamiento general del sistema educativo chileno.

En primer lugar, el sistema educativo está conformado por cuatro niveles educativos: educación preescolar, educación básica, educación media y educación técnica y superior. La educación preescolar atiende niños y niñas menores de 6 años, mediante una diversidad de instituciones y redes públicas y privadas. La educación básica comprende ocho grados de estudio (entre los 6 y los 13 años) que se ofrecen tanto en escuelas municipales como privadas<sup>247</sup>. Este nivel de educación se encuentra organizado en dos ciclos de cuatro años cada uno. Durante los dos ciclos, con excepción de idioma extranjero inglés, el cual se imparte desde el primer año del segundo ciclo (quinto de primaria), los niños y las niñas reciben formación en las áreas de lenguaje y comunicación, educación matemática, comprensión del medio natural, social y cultural, educación tecnológica, educación artística, educación física y orientación. La educación media (14 – 17 años) comprende

---

<sup>246</sup>Ministerio de Educación de Chile. *Hito sin precedentes en América Latina*. Consultado en <http://lpt.mineduc.cl/> el 27 de noviembre de 2005.

<sup>247</sup>Existen dos modalidades de educación privada: la que se brinda en escuelas subvencionadas por el Estado, es decir educación privada financiada por el Estado mediante una subvención por cada niño o niña matriculado (educación privada gratuita), y la educación privada financiada por las familias..

cuatro años y está organizada en dos modalidades: la científico-humanista, de tipo general, y la técnico-profesional, que combina estudios generales y formación para el trabajo. Este ciclo educativo se ofrece en liceos municipales y privados. Finalmente la educación técnica se imparte en Centros de Formación Técnica (postsecundarios de 2 años de duración) y la universitaria en Universidades públicas y privadas<sup>248</sup>.

En cuanto a la organización del sistema educativo es oportuno señalar que la educación chilena es administrada por un sistema mixto, con un rol conductor del Estado nacional, una operación descentralizada de la educación pública y una fuerte área de gestión privada. En estrecha relación con este aspecto cabe advertir que a pesar de que el 43% de los estudiantes asisten a escuelas privadas, el Estado financia al 93% mediante la modalidad de escuelas públicas municipales y escuelas privadas subvencionadas con recursos públicos. Un 7% de los estudiantes chilenos cursan sus estudios sin inversión del Estado en centros educativos privados financiados por padres de familia o por asociaciones y gremios privados sin ánimo de lucro<sup>249</sup>.

En cuanto a la subvención, ésta se hace efectiva mediante un “(...) *subsidio estatal a las escuelas básicas y medias gratuitas y semigratuitas que se entrega en forma de una suma de dinero por alumno que asiste y se calcula y se paga trimestralmente, tanto a las administraciones municipales como a las entidades privadas que poseen escuelas. El monto del subsidio y los mecanismos de su reajustabilidad, se fijan por ley. El monto del subsidio es uniforme para cada tipo o nivel de enseñanza y sólo tiene variaciones territoriales que benefician a las regiones alejadas del centro del país y en menor escala a las escuelas rurales*”<sup>250</sup>.

Adicionalmente, con relación a la financiación, es oportuno mencionar que las administraciones municipales, en forma voluntaria, asignan algunos fondos a los sistemas escolares locales que de ella dependen y que el Ministerio de Educación invierte directa o indirectamente en el funcionamiento de los centros escolares, a través del financiamiento de sus programas de asistencia a los estudiantes y de mejoramiento de calidad, que incluyen, inversiones en infraestructura (solo para las escuelas públicas), material didáctico, textos de estudio, perfeccionamiento de maestros y profesores y apoyo a la innovación educativa, entre otros<sup>251</sup>.

En cuanto a esquema de competencias, el Ministerio de Educación tiene, entre sus responsabilidades, la de “(...) *fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles y promover el progreso integral de todas las personas a través de un sistema educativo que asegure igualdad de oportunidades y aprendizaje de calidad para todos los niños, jóvenes y adultos durante su vida, con independencia de la edad y el sexo; otorgándoles una*

---

<sup>248</sup> [http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_portal=1&id\\_seccion=211&id\\_contenido=160](http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=211&id_contenido=160). Página visitada el 06 de abril de 2006.

<sup>249</sup> [http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_seccion=211&id\\_portal=1&id\\_contenido=1027](http://www.mineduc.cl/index.php?id_seccion=211&id_portal=1&id_contenido=1027). Página visitada el 06 de abril de 2006.

<sup>250</sup> *Ibid.*

<sup>251</sup> [http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_seccion=211&id\\_portal=1&id\\_contenido=1027](http://www.mineduc.cl/index.php?id_seccion=211&id_portal=1&id_contenido=1027). Página visitada el 06 de abril de 2006.

*educación humanista, democrática, de excelencia y abierta al mundo en todos los niveles de enseñanza, cautelando el buen uso de los recursos públicos y contribuyendo activamente a la garantía del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza". Para el cumplimiento de este mandato, compete al Ministerio "(...) determinar, fijar, diseñar e implementar las políticas y programas de protección que se estimen necesarias y apropiadas para cautelar las garantías constitucionales que consagran el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza y velar por la aplicación estricta de la normativa con tal objeto"*<sup>252</sup>.

En líneas generales se puede anotar que el Estado mantiene funciones relacionadas con el desarrollo de la normativa del sector educativo, la financiación y la vigilancia y evaluación de las instituciones educativas. Además, el Estado, en cabeza del Ministerio de Educación es responsable de desarrollar programas de mejoramiento de la gestión educativa y de brindar acompañamiento a las instituciones educativas en la implementación de los diferentes programas. *"El Estado nacional, además, contribuye a la educación descentralizada con apoyos técnicos e insumos materiales como distribución gratuita de textos de estudio y provisión de bibliotecas de aula a todos los alumnos de la educación básica, prestaciones o beneficios asistenciales a los estudiantes de bajos recursos, perfeccionamiento gratuito a los docentes, programas de mejoramiento de la calidad educativa y asesorías técnicas. A ellos tienen acceso por igual los centros municipales y particulares subvencionados"*<sup>253</sup>.

Finalmente, cabe advertir que las competencias de administración directa de centros de educación básica y media están descentralizadas en las municipalidades o entidades privadas. Aunque el Ministerio de Educación aprueba los planes y programas de estudio con vigencia nacional y obligatoria, desde 1990, con la nueva Ley Orgánica Constitucional de Educación, se reconoció la competencia de los centros educativos para elaborar y aplicar su propio currículum ("descentralización curricular")<sup>254</sup>.

## **2. Disponibilidad de educación**

La disponibilidad de la educación en Chile se analiza a partir de dos dimensiones: la disponibilidad de cupos educativos y la disponibilidad de docentes.

### *2.1. Generación de cupos educativos*

A partir de los años ochenta la política de creación de cupos educativos en Chile se ha fundamentado, principalmente, en aumentar la participación de las escuelas privadas. Dicha política, aunque es común a lo observado en países como Colombia, Ecuador y Perú se

---

<sup>252</sup> [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=17](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=17). Página visitada el 06 de abril de 2006.

<sup>253</sup> [http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_portal=1&id\\_seccion=211&id\\_contenido=160](http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=211&id_contenido=160). Página visitada el 06 de abril de 2006. Es importante mencionar además, que desde 1991 el Estado nacional financia los mejoramientos salariales de los docentes.

<sup>254</sup> [http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_portal=1&id\\_seccion=211&id\\_contenido=160](http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=211&id_contenido=160). Página visitada el 06 de abril de 2006.

diferencia en el hecho de que mientras en estos tres países el aumento de los cupos en el sector privado se realizó con los recursos aportados por los padres de familia, en Chile la mayor parte de los nuevos cupos en las escuelas privadas se crearon con subvenciones del Estado en lo que se conoce como la política de vouchers en escuelas subvencionadas con recursos estatales.

Evidencia de la importancia de esta modalidad de subsidios a la demanda en Chile la constituye el hecho de que en el período 1981 – 1987 mientras el sector público experimentó una reducción de 418.000 cupos para los niveles preescolar, básico, medio y especial, el sector privado subvencionado incrementó los cupos en 538.000. Para entonces, la participación relativa del sector privado subvencionado se incrementó de 15.1% a 32.7% del total de la población escolar<sup>255</sup>.

Con todo y que el modelo de vouchers contiene formulas innovadoras para proteger el derecho al cupo escolar de los niños y las niñas que no lo encuentran en el sistema público, además de que constituye un mecanismo eficiente para el manejo de los recursos y sigue una planeación impecable en términos de racionalidad económica, puede derivar en dificultades para el acceso al derecho a la educación de las poblaciones que habitan en las zonas rurales y urbano marginales de las ciudades<sup>256</sup>. Dicho en otros términos, resulta altamente probable que los oferentes de educación, una vez evaluada la relación costo – beneficio económico, no encuentren rentable administrar establecimientos educativos en las zonas apartadas.

Además de los posibles efectos discriminatorios en contra de las poblaciones de zonas apartadas, este sistema de subsidios puede derivar en efectos discriminatorios en contra de estudiantes pertenecientes a los sectores sociales más deprimidos social y económicamente; lo cual su vez tiende a agudizar los problemas de estratificación social de los mismos en función de su procedencia socioeconómica. Elacqua, Pacheco & Salazar (2006; 241) evidenciaron que las escuelas subvencionadas, en comparación con las escuelas públicas, atienden una menor proporción de estudiantes vulnerables. El estudio evidencia además, que las escuelas subvencionadas concentran a los niños y las niñas vulnerables en un reducido número de establecimientos por lo que la probabilidad de que estudiantes vulnerables y no vulnerables compartan una misma escuela es menor a la que se presenta en escuelas públicas<sup>257</sup>.

---

<sup>255</sup> Contreras, Dante, Larrañaga, Osvaldo, Flores, Lorena, Lobato, Félix y Macías, Víctor. Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento. Santiago de Chile, Chile. 2004. p. 66.

<sup>256</sup> El modelo de competencia no opera en zonas rurales apartadas. Dado que la población se encuentra más dispersa, las escuelas privadas tienen pocos incentivos para competir por los subsidios. Como bien sugieren Peirano y Vargas (2005; 87) es importante que el sistema de subsidios tenga esta variable en consideración para incentivar la oferta educativa en las zonas rurales.

<sup>257</sup> Cabe advertir, como bien mencionan los autores, que el sistema subvencionado no es homogéneo. Este aspecto se evidencia por ejemplo en el hecho de que las escuelas privadas con ánimo de lucro matriculan, en promedio, una mayor proporción de estudiantes vulnerables que escuelas privadas sin ánimo de lucro católicas y una menor proporción en comparación con escuelas privadas protestantes. Elacqua, Pacheco & Salazar (2006; 235)



En efecto, parece evidente que un mercado educativo las escuelas prefieren a los estudiantes que mayor probabilidad tienen de obtener altos logros que a los estudiantes que mayores dificultades enfrentan para permanecer en el sistema educativo y que presentan bajos resultados. Así como los padres de familia seleccionan la mejor alternativa de colegio, los colegios adoptan mecanismos para seleccionar a los “mejores” estudiantes. La problemática radica en que tal selección puede llevarse a cabo mediante prácticas de selección contrarias a la igualdad de oportunidades; incluso si la selección se realiza con base en pruebas de conocimientos los resultados pueden ser discriminatorios en la medida en que las pruebas objetivas tienden a desconocer el impacto que el entorno de aprendizaje y la formación previa tienen sobre la probabilidad de aprobar un examen de selección. El desconocimiento de los factores asociados al logro académico, además de la existencia de mecanismos de exclusión “invisibles” para favorecer el acceso de ciertos grupos sociales sobre otros, determinan en buena parte la falta de acceso de los grupos más vulnerables o el ingreso a centros educativos de menor calidad relativa.

Al respecto, como bien señalan Peirano y Vargas (2005; 81), el sistema de vouchers puede discriminar a niños y niñas con dificultades de aprendizaje, con problemas de comportamiento o que provienen de determinados sectores sociales. La idea es simple: las escuelas privadas administran pruebas de conocimientos para seleccionar a los estudiantes. Los resultados de dichas pruebas están estrechamente relacionados con las características socioeconómicas de las que provienen los estudiantes. En consecuencia, los niños y las niñas de los sectores más pobres se matriculan sistemáticamente en las escuelas públicas más pobres en las que no se aplican, regularmente, los exámenes de admisión.

A propósito, como argumentan estos mismos autores, el modelo de subsidios puede derivar en que las metas del *agente* (la oferta educativa privada) se distancien de las metas del *principal* (el gobierno en cabeza del Ministerio de Educación), es decir, que se generen incentivos perversos o problemas de agencia. Concretamente, el sistema de subsidios puede derivar en que los agentes tengan el incentivo en disminuir los costos (aumentar las ganancias) ofreciendo educación de menor calidad, seleccionar a los estudiantes con mayores probabilidades de éxito para disminuir los costos de nivelar los resultados de los estudiantes con v.g. dificultades de aprendizaje y, si el agente considera la posibilidad de captar financiación de los padres, seleccionar a los estudiantes cuyos padres tienen mayor capacidad de pago<sup>258</sup>.

A fin de corregir tales deficiencias es preciso que el modelo de vouchers se complemente con sistemas de incentivos adicionales para asegurar la cobertura de educación en las zonas más apartadas y deprimidas (v.g. vía una mayor subvención para las zonas de mayor atraso social) o adoptar esquemas mixtos en los que se fortalezca la oferta educativa pública

---

<sup>258</sup> La corrección de tales fallas implica entre otras acciones, corregir las asimetrías de información en los padres de familia. No obstante en Chile la información sobre educación circula en los diarios, es preciso indagar si todos los padres de familia acceden a la misma y si la utilizan para tomar la decisión en la elección de las escuelas. Véase Peirano y Vargas (2005; 84)

administrada directamente por el Ministerio de Educación o por los sectores municipalizados de educación<sup>259</sup>.

En conclusión, es preciso que los sistemas de competencia como el sistema vouchers considere a la hora de fijar las subvenciones, tarifas diferenciales para niños y niñas de los estratos más pobres, los cuales enfrentan mayores barreras de acceso a la educación y para niños y niñas con dificultades de aprendizaje. Cabe suponer que si para los niños y las niñas de padres de familia con baja capacidad de pago o con problemas de aprendizaje se establece un subsidio más alto las escuelas de alto nivel desarrollen estrategias pedagógicas para impartir enseñanza a estos estudiantes y así captar los recursos. De lo contrario, es muy probable que estos sectores de población sean sistemáticamente excluidos del sistema educativo. Como bien afirma la profesora Tomasevski, el libre comercio no contempla ninguna salvaguardia para los derechos de los pobres<sup>260</sup>.

En igual sentido, como bien afirma Contreras et al (2004; 69), *“los efectos relacionados con la selección de los alumnos se originan en el hecho que el servicio de la educación depende de las características de sus usuarios. Así, los establecimientos educacionales pueden exhibir mejores resultados si consiguen mejores alumnos. A su vez, la elección de los colegios por parte de las familias tendrá en cuenta los atributos del establecimiento y las características de sus alumnos. Esta relación de elección bilateral de alumnos y colegios origina agrupamientos de poblaciones y establecimientos (sorting<sup>261</sup>), con dos tipos de efectos sobre los resultados de la educación: (i) efectos relacionados con la composición de los estudiantes; (ii) externalidades asociadas a los efectos de los pares (peer effects)”*.

**Cuadro 1: el sistema de vouchers ¿protege o restringe el derecho a la educación?**

El sistema de vouchers es una de las formas tradicionales de mercantilización de la educación; su implementación, a la vez que puede contribuir a asegurar el derecho a la educación de los niños y las niñas beneficiadas con el sistema puede derivar en prácticas contrarias a los derechos humanos en general y al derecho a la educación en particular.

Sin desconocer que el espacio propicio para el pleno ejercicio del derecho a la educación es una escuela pública en la que sea una realidad el principio de la gratuidad y en el que todos los niños y las niñas, sin ningún tipo de discriminación, puedan realizar plenamente el derecho a la educación...es preciso reconocer que cuando las escuelas públicas no están en capacidad de asegurar cupos a todos los niños y las niñas, la contratación de cupos con recursos del Estado en escuelas privadas puede convertirse en una buena alternativa para

<sup>259</sup> Con excepción de los subsidios para la educación de las personas con discapacidad, el sistema de subsidios chileno no corrige los montos ni en función de las diferencias socioeconómicas entre los estudiantes ni en función de sus habilidades para aprender. Por ello, autores como Peirano y Vargas (2005; 81) sostienen que el sistema de subsidios del modelo educativo chileno contiene elementos que lo hacen regresivo.

<sup>260</sup> Comisión de Derechos Humanos. Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Sexto informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski. Documento E/CN.4/2004/45. Párrafo 10.

<sup>261</sup> Emigración de los mejores estudiantes hacia las escuelas privadas.

evitar la exclusión del sistema de niños y niñas con padres sin capacidad económica para comprar educación en escuelas privadas no subvencionadas por el Estado. Entre dos males, la “mercantilización” de la educación parecería un *mal menor* en la medida en que finalmente se protegería el interés superior de los niños y las niñas al garantizarles en el presente el cupo escolar.

Igualmente, podría pensarse que a la luz del derecho a la educación lo que preocupa a un niño o niña en edad de enseñanza primaria es poder acceder a una escuela en la que la gratuidad sea una realidad independientemente de que sea una escuela pública o privada subvencionada por el Estado. Cabe preguntarse *¿es preferible una escuela pública en la que las familias deben pagar derechos académicos, matrícula y pensión a una escuela privada subvencionada por el Estado en la que existen expresas prohibiciones de realizar cobros a los padres de familia?* Finalmente lo que determina la universalización de la educación primaria y la exclusión de los niños y las niñas de los sectores más pobres no es la dicotomía público – privado, sino la presencia o ausencia de una educación efectivamente gratuita.

Con todo y las ventajas que puede ofrecer el sistema para garantizar la inclusión de niños y niñas sin cupo en el esquema público, el sistema de vouchers puede conducir a subvalorar la importancia de lo público y a reforzar la idea de mercado educativo. Con ello *puede abonarse terreno para excluir de una vez por todas a la educación del ámbito de los derechos y sumergirla en el de las mercancías...*

En sentido similar, la lógica mercantil puede multiplicar los efectos segregacionistas de las políticas educativas en la medida en que las escuelas pueden elegir a los “mejores” estudiantes, *los más baratos de educar*, y excluir a los niños y las niñas con dificultades de aprendizaje, *los más costosos de educar*, los cuales ponen en *peligro* una porción de las ganancias de las empresas dedicadas a la venta de servicios educativos.

## 2.2. Disponibilidad de docentes

En cuanto se refiere a la política docente en Chile es importante mencionar en primer lugar, que por acuerdo entre gobierno y agremiaciones de docentes tuvo lugar en 1991 la expedición de un nuevo estatuto docente. Con esta normativa se buscó, además de mejorar las condiciones salariales y laborales de los docentes a niveles similares al modelo centralizado previo a las reformas autoritarias de Pinochet, fortalecer las relaciones entre los gremios de docentes y los administradores de las políticas educativas en el país.

Como cabría esperarse, dicho estatuto tuvo un importante impacto sobre el crecimiento del gasto público de la educación en Chile dado que buena parte de los recursos se destinaron a mejorar la remuneración de los profesores<sup>262</sup>. De acuerdo con las cifras reportadas por Contreras et al. *“Entre 1991 y 2001 el gasto público por alumno en nivel básico crece en un 114% en términos reales, mientras que en la educación media el aumento es 214%. El*

<sup>262</sup> El salario inicial docente anual con capacitación mínima para el nivel de primaria en Chile es de alrededor de 11.000 dólares. Después de 15 años de experiencia, el salario es cerca de un 17% mayor que al inicio, y al momento de finalizar la carrera docente, este llega a ser un 20% más. Ministerio de Educación de Chile. Una Mirada a la Educación: Resultados del Programa Mundial de Indicadores WEI 2004. Departamento de Estudios y Desarrollo División de Planificación y Presupuesto. Santiago de Chile, Chile. 2005. p. 5 y 6.

*aumento del gasto por estudiante en el conjunto del sistema financiado públicamente asciende a un 144% en el período citado*<sup>263</sup>.

En segundo término es oportuno aclarar que a pesar de los incentivos previstos para los docentes con el nuevo estatuto docente, el modelo de vouchers derivó en una flexibilización de sus condiciones de trabajo. Mientras en el modelo centrado en la oferta pública de educación la mayor parte de los docentes tenían la condición de empleados oficiales, con el sistema de subsidios a la demanda, el cual implica fortalecer más la oferta privada, así sea con recursos públicos, la mayor parte de los docentes adquirieron el estatus de trabajadores del sector privado, lo cual modificó las condiciones de contratación y despido.

Con todo, es preciso señalar que la relación docentes – gobierno es un factor de estabilidad del sistema educativo chileno. Después de la dictadura los gobiernos democráticos han dado especial reconocimiento a la labor docente y se han dispuesto políticas públicas importantes para promover tanto su formación y entrenamiento, dentro y fuera del país<sup>264</sup>, como la mejora de sus condiciones salariales. Como indicador cabe señalar que en un período de catorce años comprendido entre 1990 -2003, en nueve no se han presentado paros docentes<sup>265</sup>.

Finalmente, en cuanto se relaciona con los docentes, es importante mencionar que Chile ha invertido importantes recursos para mejorar las prácticas docentes. Puntualmente, las políticas se han concentrado en el desarrollo de actividades extracurriculares, acompañamiento por parte de los docentes al trabajo en grupo y seguimiento al trabajo individual, y en establecer estrategias para mejorar las relaciones entre profesores y estudiantes basadas fundamentalmente en el respeto y reconocimiento mutuo. Todas estas estrategias acompañadas de innovaciones curriculares, pedagógicas y en los mismos recursos empleados para impartir las clases. [Cox (2004; 8)]

### **3. Acceso a la educación**

La accesibilidad del sistema educativo chileno se analiza conforme con tres dimensiones: política de cobertura, gratuidad y educación de adultos.

#### *3.1. Cobertura del sistema educativo*

---

<sup>263</sup> *Ibíd.* p. 67.

<sup>264</sup> Como evidencia se puede señalar que en el período 1996-2000 el gobierno chileno adoptó un programa de becas de formación docente con una cobertura de 800 maestros por año. El programa comprendía tres meses de estudio en universidades extranjeras y tres meses de estudio en universidades chilenas. Adicionalmente, cabe señalar que en el período 1998-2002, 44.000 docentes por año fueron entrenados en el nuevo currículo. Finalmente, entre 1997-2002 se emprendió un programa de formación inicial para los estudiantes de docencia en 17 facultades de universidades chilenas a fin de renovar el plan de estudios de las facultades de docencia. Información sobre etos y otros programas puede consultarse en Cox (2004; 22).

<sup>265</sup> En este período los docentes han entrado en huelga 40 días distribuidos así: 1 día en 1991 y 1993; 4 días en 1994; 14 días en 1996 y 20 días en 1998. Véase Cox, Cristián (2003), *Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX*, en, C. Cox (Editor. *Políticas Educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago. Citado por Cox (2004; 21).

La política educativa chilena se fundamenta sobre el principio de que la matrícula de los niños y las niñas en un establecimiento escolar es un acto de confianza mutua y un vínculo generador de derechos y obligaciones jurídicas entre la escuela y la familia del estudiante en función de asegurar la debida formación y educación de los menores. Familia y escuela deben hacer todo lo posible por responder a ese compromiso mutuo para asegurar a los niños, las niñas y los jóvenes un ambiente positivo para su formación<sup>266</sup>.

En dicho contexto el país presenta una tasa de cobertura neta de 92% para el tramo de edad entre 5 y 14 años y una cobertura de 68% para el rango 15 -19 años, lo que evidencia que a pesar de que el país invierte el 7,5% del PIB en educación (aportes del gobierno y las familias), un 8% de los niños y las niñas entre 5 – 14 años y un 32% de las personas entre 15 – 19 años siguen sin disfrutar del derecho a la educación<sup>267</sup>.

Dicha cobertura se da bajo la coexistencia de cuatro modalidades de oferta educativa: escuelas municipales administradas por gobiernos municipales; escuelas privadas subvencionadas con fondos públicos según población atendida<sup>268</sup>; escuelas privadas financiadas con contribuciones de los padres de familia; y escuelas secundarias profesionales manejadas por corporaciones comerciales con fondos de gobierno<sup>269</sup>.

Tabla 1: tasa de crecimiento de la matrícula según tipo de oferta

Año	1990	2004	Tasa de crecimiento
Total matrícula	2.973.752	3.638.417	22,35
Escuelas municipalizadas	1.717.928	1.795.369	4,51
Escuelas particulares subvencionadas por el Estado	963.212	1.510.134	56,78
Escuelas particulares pagadas por las familias	235.342	281.140	19,46
Corporaciones educativas	57.270	51.774	- 9,60

Cálculos del autor con base en las estadísticas reportadas por Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación. 2004.

Como se aprecia en la Tabla 1 la matrícula en Chile creció 22.35% en el período 1990 – 2004. Los tipos de oferta educativa de mayor crecimiento fueron las escuelas particulares subvencionadas por el Estado con una tasa de 56.78% y las escuelas particulares pagadas por las familias con 19.46%. El único tipo de oferta que decreció fue el sistema de corporaciones educativas con 9.60%. En síntesis, se puede señalar que el 82.28% de la ampliación de cobertura del sistema educativo chileno entre 1990 – 2004 se explica por la ampliación de la oferta en escuelas particulares subvencionadas por el Estado; el 11.65%

<sup>266</sup> Véase [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=25](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25). Página visitada el 06 de Abril de 2006.

<sup>267</sup> Ministerio de Educación de Chile. *Una Mirada a la Educación: Resultados del Programa Mundial de Indicadores WEI 2004*. Departamento de Estudios y Desarrollo División de Planificación y Presupuesto. Santiago de Chile, Chile. 2005. p. 5 y 6.

<sup>268</sup> Como bien señalan Elacqua, Pacheco & Salazar (2006; 226) el sistema privado subvencionado es un sistema altamente heterogéneo en el que coexisten escuelas con fines de lucro y sin fines de lucro, estas últimas, especialmente administradas por iglesias con diferente orientación religiosa.

<sup>269</sup> Cox, Cristián. *Innovation and reform to improve the quality of primary education: Chile*. Santiago de Chile, Chile. 2004. p. 2. Traducción libre del idioma inglés.

mediante la ampliación de la oferta de las escuelas municipalizadas; y el 6.89% mediante la expansión de las escuelas particulares pagadas por las familias.

De acuerdo con un estudio reciente de Elacqua, Pacheco & Salazar (2006; 232) el sistema educativo público municipal concentra el 60% de los establecimientos educativos y cubre el 52% de la matrícula. En tanto, el sistema privado subvencionado por el Estado representa el 34% de los establecimientos y el 41% de la matrícula<sup>270</sup>. Finalmente, el sistema privado pagado con las contribuciones de los padres de familia contribuye con el 6% de los establecimientos y el 7% de la matrícula.

Con relación a este tópico cabe mencionar que contrario a lo que se podría esperar en un sistema educativo basado en el principio de la competencia en el mercado, la mayor parte de la ampliación de la oferta educativa chilena, el 93%, se sustenta mediante la ampliación de la matrícula con recursos del Estado y el restante 7% mediante la ampliación de la educación privada pagada por las familias.

En contraste con ciudades como Bogotá, se puede señalar que el sistema educativo chileno tiene una alta tasa de cobertura de la educación con recursos públicos: 93% vs. 55.7%. A pesar de la alta proporción de educación financiada por el Estado (gratuita en el nivel de primaria y para algunos sectores en secundaria), desde la óptica del derecho a la educación, preocupa que la participación de las escuelas privadas pagadas por padres de familia presente una tasa de crecimiento positiva (19.46%), pasando de 235.342 cupos en 1990 a 281.140 en 2004.

Por otra parte, al comparar la proporción de la matrícula según tipo de oferta entre Chile y la ciudad de Santiago de Chile se puede observar que si bien las tendencias son las mismas, la proporción de educación privada subvencionada y de escuelas privadas financiadas por los padres de familia es mayor en la ciudad. Mientras en Chile el 41% de los estudiantes están matriculados en escuelas privadas subvencionadas y el 7.72% en escuelas privadas pagadas por padres de familia, en la ciudad de Santiago de Chile los porcentajes ascienden a 52% y 11.65%, respectivamente.

Tabla 2: matrícula según tipo de oferta año 2004

Tipo de oferta	Chile		Santiago de Chile	
	Total estudiantes	% del total	Total estudiantes	% del total
Escuelas municipalizadas	1.795.369	49.34	486.802	34.70
Escuelas particulares subvencionadas por el Estado	1.510.134	41.50	729.662	52.02
Escuelas particulares pagadas por las familias	281.140	7.72	163.450	11.65
Corporaciones educativas	51.774	1.42	22.667	1.61
Total matrícula	3.638.417	100	1.402.581	100

<sup>270</sup> Este 41% de la matrícula se divide de la siguiente forma: 25% escuelas privadas con fines de lucro y 16% escuelas privadas sin fines de lucro. Véase Elacqua, Pacheco & Salazar (2006; 232)

Cálculos del autor con base en las estadísticas reportadas por Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación. 2004.

En cuanto a la distribución de la matrícula según niveles educativos es posible señalar que el 7.90% de los estudiantes están matriculados en párvulos, 2.54% en educación especial, 62.37% en educación básica y 27.18% en educación media<sup>271</sup>. Así mismo, se puede observar que el 89.77% de la matrícula chilena se concentra en áreas urbanas y el 10.23% en áreas rurales. En contraste, en Santiago de Chile el 95% de la matrícula es urbana y el 5% rural<sup>272</sup>.

Por otra parte, en lo que se refiere a la distribución de la matrícula según sexo las cifras permiten observar que 51% de los estudiantes matriculados son hombres y el 49% mujeres; relación que se mantiene en la ciudad de Santiago de Chile.

Conforme con los compromisos internacionales en materia de derecho a la educación, Chile ha adelantado importantes esfuerzos financieros para alcanzar la universalización de la educación primaria, alcanzando inversión promedio por estudiante de US 2.110 por año, cifra que contrasta con el promedio en Colombia el cual no alcanza los US 500 por año.

De acuerdo con Cox (2004; 2) las mejoras de la educación chilena en el nivel de primaria durante el período 1990-2002 pueden agruparse en, entre otros aspectos, el aumento del acceso, con especial énfasis en el acceso de los dos quintiles más pobres de la población, el aumento de la jornada escolar y la creciente disponibilidad de los recursos necesarios para el proceso de enseñanza – aprendizaje.

En cuanto se refiere al primer aspecto, mientras en 1990 el 91.3% de los niños y las niñas con edades entre 6-14 años estaban matriculados en la escuela primaria, en el año 2002 el porcentaje ascendió a 97%<sup>273</sup>. El quintil de ingreso de mayor progreso fue el más pobre que paso de una tasa de matrícula de 95% en 1987 a 98% en 2000. Al mismo tiempo cabe señalar que la tasa de repetición experimentó una caída durante la década de los noventa. La proporción de niños y niñas que terminaron la primaria a la edad esperada sin repetición de cursos tuvo una tendencia creciente. En igual sentido, las mejoras en el acceso en la primaria se pueden evidenciar en el hecho de que la tasa de estudiantes que no terminan la primaria ha seguido una tendencia decreciente durante la década de los noventa.

Las políticas para mejorar el acceso a la primaria han estado acompañadas de políticas de asistencia social para los más pobres. Entre las principales políticas de asistencia se pueden destacar la alimentación escolar, el seguro médico, la oferta de materiales de estudio. De acuerdo con Cox (2003; 6), en 2003, 867.589 estudiantes de primaria (39.8% de los

---

<sup>271</sup> Cálculos del autor con base en las estadísticas reportadas por Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación. 2004.

<sup>272</sup> *Ibid.*

<sup>273</sup> Es oportuno mencionar que en 1982 la tasa de matrícula primaria, según cifras reportadas por el Ministerio de Educación de Chile, fue de 95.2%, lo que evidencia que entre 1982-1990 la política educativa chilena tuvo un impacto regresivo sobre las tasas de matrícula. Ministerio de Educación de Chile. Compendio de Información Estadística, 1991, 2000, 2002. Citado por Cox (2004; 3).

matriculados en escuelas que operan con fondos públicos) recibieron almuerzo escolar. La misma agencia del Estado a cargo de la alimentación escolar, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas- JUNAEB, atendió el 100% de la demanda de gafas y audífonos para los niños y niñas con discapacidad auditiva (100.415 niños y niñas en 2003).

En cuanto se refiere a la ampliación de la jornada escolar, se adoptaron decisiones normativas orientadas a su extensión. Puntualmente, se paso de 880 horas promedio por año en los años 80' a 940 horas en 1994 y clases en jornada completa desde 1996, lo que representa un promedio de 1.200 horas de clase al año. En 2003, el 70% de los estudiantes matriculados en primaria tomaron clases todo el día<sup>274</sup>.

La política de ampliación de la jornada se acompañó de programas de entrega de textos escolares y de acceso a las nuevas tecnologías. La política en este sentido ha tenido un marcado carácter progresivo en el sentido que antes de 1990 sólo se entregaban textos de matemáticas y lenguaje para el 50% de los niños y niñas matriculados, expandiendo la cobertura al 85% de los estudiantes en 1991 y ampliando la oferta a cinco áreas del conocimiento (lenguaje, matemáticas, historia, ciencias e inglés). En 2001 se entregaron 11.4 millones de textos escolares para cubrir el 100% de los niños y niñas matriculados en primaria y secundaria, lo cual demandó una inversión de US14.8 millones. [Cox (2004; 7)]

En cuanto se refiere al acceso a las nuevas tecnologías, en especial a los computadores y al Internet, se puede señalar que a partir del año 2000 Chile ha presentado notables avances en la materia. Para este año el 88% de los estudiantes matriculados en primaria accedían a computadoras dotadas de Internet, en tanto la cifra para secundaria llegaba al 97%. Es notable el hecho de que Chile tienen mayores niveles de acceso a computadoras e Internet que países desarrollados como Francia, Italia y Japón, este último además, líder en el desarrollo de microprocesadores y software<sup>275</sup>.

### 3.2. Gratuidad

Cabe señalar que en Chile, la inversión total del Estado en educación ha presentando un aumento importante: mientras en 1990 representaba el 2.4% del PIB, en 2001 este porcentaje ascendió a 4.4%<sup>276</sup>. Al considerar la inversión del Estado y la de las familias en educación de manera conjunta, la relación como porcentaje del PIB aumenta a 7.5% para 2001<sup>277</sup>.

En estrecha relación, es importante mencionar que la inversión por estudiante ha experimentado un importante crecimiento en la última década. Con respecto a 1990 en

<sup>274</sup> Cox (2004; 7). Traducción libre del inglés.

<sup>275</sup> Ministerio de Educación de Chile. Programa Enlaces. Estudio Internacional SITES M1 (IEA) .El caso de Chile, Santiago. Estudio citado por Cox (2004; 8).

<sup>276</sup> Cox (2004;19).

<sup>277</sup> Ministerio de Educación de Chile. *Una Mirada a la Educación: Resultados del Programa Mundial de Indicadores WEI 2004*. Departamento de Estudios y Desarrollo División de Planificación y Presupuesto. Santiago de Chile, Chile. 2005. p. 5.



2001 la inversión en primaria creció 151.4% y en secundaria un valor cercano a 200%<sup>278</sup>. La inversión promedio por estudiante según nivel escolar para 2001 arroja los siguientes valores: US 1.766 para preescolar, US 2.110 para primaria, US 2.085 para secundaria, y US 6.901 para educación superior<sup>279</sup>.

El Estado financia la educación a través de subsidios por cada estudiante matriculado. Como bien señala Peirano y Vargas (2005; 70) es un mecanismo similar al de subsidios a la demanda, solo que los recursos son transferidos directamente a las instituciones educativas. El monto de los subsidios se estima promediando la asistencia a clases durante los tres últimos meses del calendario escolar anual. El valor del subsidio por estudiante es determinado por el Ministerio de Educación con base en las estimaciones del costo promedio de la educación para cada nivel educativo.

Tabla 3: financiación por tipo de escuela

Fuente	Subsidios según tipo de escuela	
	Públicas (municipales)	Privada
Subsidios del Estado	Subsidio por estudiante según nivel educativo	Subsidio por estudiante según nivel educativo
Financiación compartida ( Estado – familias)	Solo en secundaria con el acuerdo de los padres o representantes de los niños y las niñas	Puede operar en todos los niveles de la educación
Contribuciones municipales	Para cubrir déficit o contribuciones voluntarias	No
Inversión pública regular	Inversión en reparación o construcción de infraestructura	No
Recursos de infraestructura (extensión de la jornada escolar)	Compite por fondos	Compite por fondos
Proyectos focalizados por el Ministerio de Educación de Chile	Puede estar en el grupo focalizado	Puede estar en el grupo focalizado
Donaciones privadas con beneficios en reducción de impuestos	Todas las escuelas pueden recibirlos	Sólo escuelas administradas por instituciones sin ánimo de lucro puede recibir estos fondos

Fuente: Peirano, Claudia & Vargas, Jaime. Private schools with public financing in Chile. Traducción libre del idioma ingles. P. 74. En Private Education and public policy in Latin America. PREAL. 2005. Washington. D.C. pp. 67-93.

Durante el año 1993, con la expedición de la Ley 19247, tiene lugar la modalidad de financiamiento compartido que permite a las escuelas privadas subvencionadas complementar la subvención fiscal con el cobro a las familias con niños y niñas en niveles de educación secundaria y media. Aunque el esquema establece unos topes máximos es preciso señalar que esta reforma es contraria a la obligación del Estado de asegurar *progresivamente* educación gratuita. Además, la reforma impacta negativamente sobre los

<sup>278</sup> Cox (2004;19).

<sup>279</sup> Ministerio de Educación de Chile. *Una Mirada a la Educación: Resultados del Programa Mundial de Indicadores WEI 2004*. Departamento de Estudios y Desarrollo División de Planificación y Presupuesto. Santiago de Chile, Chile. 2005. p. 5.

grupos de menores ingresos en la medida que no disponen de los recursos para cubrir la subvención a cargo de la familia<sup>280</sup>.

La introducción de la estrategia de financiamiento compartido tuvo un importante efecto sobre la oferta educativa y sobre la tasa de matrícula. *“Así, entre 1990 y 1994 el número de establecimientos privados subvencionados se mantiene prácticamente fijo, para aumentar en un 23% en el período 1995 a 2001. Correspondientemente, la matrícula del sector aumenta en este último período en un 31%, después de haber permanecido prácticamente estable los años precedentes”*<sup>281</sup>.

Cabe señalar que hasta antes de la expedición de la Ley 19247 de 1993, el subsidio era la única fuente de financiación de las escuelas financiadas con recursos del Estado (pública y privada). Con la expedición de la Ley se generaron dos mecanismos adicionales: la financiación compartida entre Estado – padres de familia (solo para secundaria cuando todos los padres de familia estén de acuerdo) y la financiación resultante de donaciones comerciales para propósitos educativos, las cuales se encuentran libres de impuestos. La cuota que pueden cobrar las escuelas a las familias se determina en una norma según el nivel educativo.

Con todo y que la autorización de cobros a las familias tiene de fondo una preocupación por la equidad en la asignación del presupuesto público, es decir, la preocupación por concentrar los escasos recursos del Estado en los sectores más pobres, lo que llevaría a garantizar la gratuidad de la educación solo para los más pobres, es claro que desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos podría considerarse que la Ley 19247 de 1993 tiene efectos regresivos sobre la realización del derecho a la educación. Puntualmente, y conforme establece el PIDESC, la educación debe ser progresivamente gratuita para los diferentes niveles. Se considera regresiva cualquier acción en la que un Estado, una vez esté avanzando hacia una política de gratuidad de carácter universal, emita una norma en la que admite el cobro de derechos académicos para los estudiantes cuyas familias tienen capacidad de pago. Conforme con las normas internacionales de derechos humanos puede señalarse que una vez los Estados han alcanzado un nivel de progreso, independientemente de que éste se encuentre por encima de los niveles mínimos protegidos, le está prohibido adoptar medidas que restrinjan el nivel de protección del derecho alcanzado.

Para ilustrar el monto de dinero aportado por los padres de familia (recuérdese que solo está permitido para educación secundaria) se puede señalar que en 1998 el promedio de pago mensual de los padres de familia fue de US12. Se aprecian diferencias significativas en el sector privado subvencionado y el sector público. Mientras en los primeros el 72% de los padres de los niños y niñas matriculadas aportaban cuotas mensuales, en el sector público solo el 4.6% lo hacía. En promedio, las contribuciones de los padres en las escuelas

---

<sup>280</sup> De acuerdo con Contreras et al (2004), el cobro promedio ascendía a \$ 8.900, cifra que representa un 53% de la subvención estatal en el caso de enseñanza básica. p. 67.

<sup>281</sup> *Ibid.* p. 67.

privadas subvencionadas alcanzaban el 35% del valor subsidiado por el Estado, en tanto en las escuelas municipales este valor era del 8%<sup>282</sup>.

Con respecto a la gratuidad el Ministerio de Educación de Chile ha señalado que “*dado que es un deber preferente del Estado velar por la educación gratuita en el nivel primario, la normativa y su fiscalización deben ser claras en el sentido de prohibir y sancionar todos aquellos cobros que no se ajusten a la legalidad. Para estos efectos, deben perfeccionarse los mecanismos e instancias que ayuden a prevenir las situaciones de cobros indebidos, asegurar la información a las familias, y mejorar los sistemas y vías de reclamación y su pronta satisfacción. (...) en ningún caso, el no pago de los aportes voluntarios puede ser causal de negación del ingreso o condicionalidad de la renovación de la matrícula de un alumno o alumna*”<sup>283</sup>.

En estrecha relación con la temática de la gratuidad es oportuno señalar que con la Ley 19532 de 1997 se estableció un sistema de becas (exenciones de pago) para las familias de menores recursos económicos. Este sistema se financia con recursos del Estado y con las contribuciones del sistema compartido (las contribuciones de otros padres de familia) y funciona como un fondo de becas administrado por cada escuela.

Finalmente, es oportuno señalar que el 93% de los recursos públicos de la educación provienen de presupuesto asignado y ejecutado por el Ministerio de Educación. El 7% restante proviene de recursos de las municipalidades a través de contribuciones voluntarias o fondos para cubrir los déficit operacionales e inversión encauzadas a través del Ministerio del Interior.

De acuerdo con las cifras presentadas por Peirano y Vargas (2005; 74), entre el 70% y 80% del valor de los subsidios asignados por el Estado son invertidos por las escuelas (tanto las privadas subvencionadas como las municipales) para pago de sueldos, lo cual deja un margen estrecho para que las escuelas inviertan en infraestructura, muebles y equipo y desarrollar programas pedagógicos. La estrechez del margen de recursos es relativa si se considera que el Ministerio de Educación de Chile asigna importantes recursos para programas de mejoramiento de infraestructura, dotación de mobiliario y tecnología, dotación de libros y desarrollo de estrategias pedagógicas.

### 3.3. Educación de adultos

La tasa de alfabetismo de personas de 15 años y más en Chile es de 95.7%, tasa superior al promedio de países de América Latina y solo superada por Uruguay, Cuba y Costa Rica<sup>284</sup>.

A 2004, la matrícula de adultos en Chile alcanzaba las 150.059 personas de las cuales el 87% estaba en educación regular<sup>285</sup>, el 6% en el programa de Educación Fundamental de

---

<sup>282</sup> Estadísticas tomadas de Peirano y Vargas (2005; 71)

<sup>283</sup> [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=25](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25) página visitada el 06 de abril de 2006.

<sup>284</sup> Tomado del compendio de estadísticas del Banco Mundial en <http://devdata.worldbank.org/edstats/cd1.asp> consultado el 27 de noviembre de 2005.

Adultos- EFA, que corresponde a un programa de estudios de enseñanza básica, con una duración máxima de 300 horas y que entrega, además, una capacitación técnica; y el 7% en el programa de Educación Técnica Elemental de Adultos –E TEA, correspondiente a programas de estudio en educación básica o media con una duración mínima de 600 horas según prescribe el Decreto 348 de 8/8/1988. Del total de estudiantes matriculados en el sistema regular, el 19% se encuentra en educación básica y el 81% en educación media.

En Santiago de Chile la matrícula de adultos para 2004 alcanzó los 47.477 estudiantes que equivalen al 31% de los adultos matriculados en el país. Del total de adultos matriculados el 90% se encuentra en el sistema regular, el 1% en el programa EFA y el 9% en el programa E TEA.

Finalmente, y con relación a la temática de la educación de adultos, es oportuno señalar que el Programa Mundial de Indicadores de la Educación, conocido como programa WEI por sus siglas en inglés<sup>286</sup>, analiza el porcentaje de población adulta según rangos de edad que accede a por lo menos educación secundaria alta (equivalente a la educación media en Colombia). No obstante un alto porcentaje de la población chilena enfrenta barreras para acceder a este nivel de educación, el país ha experimentado importantes progresos: mientras en el rango de edad 45-54 años solo 4 de cada 10 adultos tienen por lo menos educación secundaria alta, en el rango 25-34 años la relación asciende a 6 de cada 100<sup>287</sup>.

#### **4. Aceptabilidad de la educación**

Las políticas relacionadas con la aceptabilidad de la educación son analizadas a partir de tres dimensiones: las políticas de calidad, las políticas de equidad y las políticas orientadas a la promoción y respeto de los derechos humanos en el ámbito educativo.

##### *4.1. Políticas para mejorar la calidad de la educación*

En cuanto a la dimensión relativa a la evaluación de la calidad de los aprendizajes, el informe oficial presentado por el Ministerio de Educación de Chile a la OCDE en 2004 permite llegar a cuatro conclusiones: 1) durante la primera mitad de los años noventa se observó una ligera tendencia a mejorar los resultados de los estudiantes en las pruebas SIMCE; 2) la distribución social de los aprendizajes continúa estando concentrada en los grupos sociales de mayor ingreso, se considera que la distribución del conocimiento es concentrada comparable a los niveles observados en 1990; 3) los programas específicos

---

<sup>285</sup> Los decretos 190/75, 12/77 y 52/89 contemplan un plan de estudios de Educación Media Humanístico-Científica y Técnico-Profesional para adultos, en 2 años lectivos. Véase Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación. 2004. p. 73.

<sup>286</sup> World Education Indicators Programme – WEI. El Programa WEI, es un proyecto desarrollado conjuntamente por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico-OCDE y UNESCO, a través del Instituto de Estadísticas de la UNESCO- IEU para países que no hacen parte de la OCDE.

<sup>287</sup> Ministerio de Educación de Chile. *Una Mirada a la Educación: Resultados del Programa Mundial de Indicadores WEI 2004*. Departamento de Estudios y Desarrollo División de Planificación y Presupuesto. Santiago de Chile, Chile. 2005. p. 12.

dirigidos a los sectores rurales y en general a los más pobres, han tenido un impacto positivo en mejorar las condiciones de aprendizaje de los más pobres; aunque las diferencias entre v.g. estudiantes de zonas rurales y el promedio nacional siguen siendo importantes, la tendencia es a su reducción; y 4) las diferencias entre los resultados obtenidos por los estudiantes matriculados en el sistema municipal y el sistema privado – subvencionado por el Estado son mínimas y tienden a desaparecer cuando se comparan grupos económicamente homogéneos<sup>288</sup>.

Conforme con el reconocimiento de dichas problemáticas el sistema educativo chileno dispone de múltiples estrategias orientadas a mejorar la calidad de la educación, entendiendo por ésta, fundamentalmente, la mejora en los resultados de pruebas de conocimientos y competencias. La mayoría de las estrategias previstas se enmarcan en el modelo de vouchers, del que se espera, que dado que motiva la competencia entre escuelas por los recursos del Estado, contribuya a mejorar los resultados de los estudiantes.

Con respecto a esta materia, y a pesar de que el gobierno chileno proyecta una relación positiva entre competencia y calidad como resultado del modelo de vouchers, es preciso señalar que no existe evidencia empírica contundente acerca de dicha relación. Por el contrario, existen estudios empíricos en los que se concluye que la relación entre calidad y subsidios a la demanda es inversa. Por ejemplo, el estudio de McEwan y Carnoy (1998) permite concluir que, en el período 1988-1996, los colegios públicos localizados en comunas con mayor presencia de escuelas privadas obtienen puntajes más bajos en las pruebas del Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación – SIMCE. El estudio de Hsieh y Urquiola (2002) para el período 1982-1988 permite concluir a la vez que “(...) los resultados del SIMCE en los colegios públicos, en relación a los resultados de la respectiva comuna, disminuyen a medida que aumenta la presencia de escuelas privadas subvencionadas”. Los citados estudios señalan además, que la relación negativa entre competencia y calidad se explica en parte porque el sistema de competencia ha provocado el traslado de los niños y las niñas con mejores características de aprendizaje a los colegios privados<sup>289</sup>.

A propósito de estos resultados, autores como Aedo y Sapelli (2001) critican las conclusiones e implicancias de política de los trabajos comentados. “*Los argumentos son de dos tipos. Primero, postulan que las conclusiones de estos trabajos se derivarían de estimaciones econométricas sujetas a fallas metodológicas: especificaciones sin fundamentos; falta de control por endogeneidad de la variable competencia, comparación de pruebas SIMCE que no son comparables en el tiempo, etc. Segundo, postulan que no se puede juzgar las bondades de un sistema de competencia si los “precios” que guían las decisiones de asignación de recursos son incorrectos. En particular, argumentan que la selección es un resultado que se produce en la medida que la subvención no reconozca que es más caro educar a niños provenientes de hogares pobres o niños con problemas de*

---

<sup>288</sup> Ministerio de Educación de Chile. Informe oficial presentado por el Ministerio de Educación a la OCDE. Santiago de Chile, Chile. 2004. Citado Cox (2004; 11-17). Las conclusiones presentadas surgen de una traducción libre del inglés de lo presentado por Cox en las pp. 11-17.

<sup>289</sup> Citado por Contreras et al. (2004), p. 75.

*aprendizaje*”. De acuerdo con estos autores la solución a las fallas de calidad asociadas al sistema de vouchers radicaría en fijar precios correctos antes que en eliminar el sistema de competencia.

En resumen, es posible afirmar que a pesar de que existen argumentos a favor y en contra del modelo de vouchers, la política de calidad tiene de fundamento la competencia entre escuelas como estrategia para elevar el nivel de competencia de los niños y las niñas. Dicha estrategia ha estado acompañada de programas que brindan incentivos monetarios a los docentes. De fondo se encuentra el reconocimiento de que puede existir una relación positiva entre el pago a los profesores y el rendimiento de los estudiantes. En la práctica de la política, el Estado chileno entrega incentivos monetarios a los profesores de los colegios en los que los estudiantes obtienen los mejores resultados en las pruebas SIMCE. El programa se monitorea cada dos años y acorde con los resultados de los estudiantes se continúan entregando los incentivos o se reasignan a los colegios de mayor puntaje<sup>290</sup>. Estas iniciativas se desarrollan en el marco de las estrategias previstas en el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño-SNED de Establecimientos Municipales y Subvencionados adoptado en Chile en 1996.

Paralelamente, es importante señalar que la política de calidad en Chile se encuentra fuertemente asociada a la reforma curricular que tuvo lugar en los años noventa. De acuerdo con Gysling (2003) dicha reforma se fundamenta en tres necesidades básicas: 1) la necesidad de hacer la experiencia escolar armoniosa con los cambios profundos y seculares en la sociedad; 2) la necesidad de mejorar la calidad de la experiencia educativa y cumplir con las expectativas generadas en la mayoría; y 3) la necesidad de modernizar la valoración de la experiencia escolar, fortaleciendo su orientación democrática después de 17 años de autoritarismo. Con la reforma curricular se proyectaba la necesidad de formar a personas más flexibles, preparadas para una ciudadanía activa y capaz de adaptarse a los avances del conocimiento y la tecnología. El nuevo plan de estudios tenía que responder tanto a mejorar la competitividad como a mejorar la ciudadanía; es decir, responder tanto a las nuevas demandas de conocimiento y las habilidades exigidas por el mundo del trabajo y el empleo, como a la necesidad de avanzar en la construcción de una sociedad cohesionada<sup>291</sup>.

El máximo desarrollo de la reforma curricular tuvo lugar con la política de ampliación de la jornada escolar consistente en ampliar tanto el número de horas diarias de clase (se pasó a jornada completa) como en ampliar las semanas lectivas. Como es natural, dicha política demandó importantes recursos en la medida en que un solo grupo de estudiantes aprovechaba la infraestructura escolar y en que se requería mayor tiempo de trabajo de los docentes. Con esta política el Gobierno chileno proyectó impactar sobre la calidad de la enseñanza en la medida en que la reforma curricular demanda mayor tiempo para la exploración de los temas y su análisis detallado; y la puesta en marcha de mecanismos de evaluación que implican mayor nivel de comprensión, análisis y abstracción. “*Las múltiples*

---

<sup>290</sup> Sobre el impacto de este programa sobre la calidad de la educación se sugiere consultar Contreras, Dante, Flores, Lorena, Lobato, Félix: Monetary incentives for teachers and school performance. Evidence for Chile. Santiago de Chile, Chile. 2003

<sup>291</sup> Citado por Cox (2004; 23). Traducción libre del idioma inglés.

*iniciativas de la Reforma requieren de mayor tiempo en la escuela o liceo. Demandan tiempos de trabajo mayores que los permitidos por la estrecha estructura temporal actual. Con la jornada extendida se implementan nuevas prácticas pedagógicas y se mejoran las relaciones humanas al interior de la comunidad escolar”<sup>292</sup>.*

En el mismo sentido es importante mencionar que los resultados en materia de calidad son medidos a través de indicadores como porcentaje de estudiantes que terminan un nivel educativo sin repetir ningún curso y el promedio de años para completar un nivel educativo. En primaria y según tipo de escuela el porcentaje de estudiantes que se gradúan de primaria sin repetir ningún curso es 41.23 en el sistema municipal, 47.96 en el sistema privado subvencionado y 68.94 en el sistema privado sin subvención. Los años promedio para cursar primaria son 9.93, 9.59 y 8.83, respectivamente<sup>293</sup>.

Complementariamente, cabe señalar que a fin de mejorar la calidad de la educación chilena, el Gobierno, en cabeza del Ministerio de Educación ha dispuesto una serie de programas orientados a mejorar los aprendizajes y a nivelar los resultados que obtienen los diferentes tipos de escuelas. Este último aspecto con arreglo a la obligación del Estado de reducir las brechas entre la calidad de los aprendizajes que alcanzan los estudiantes pertenecientes a diferentes grupos socioeconómicos. Entre los programas vigentes se destacan el Programa MECE básica, Programa 900 escuelas, Programa rural, la Campaña de Lectura y Escritura, programa de educación ambiental y Programa de Educación Intercultural Bilingüe, entre otros.

*Programa MECE básica:* el programa está orientado a mejorar las condiciones de aprendizaje, los procesos de enseñanza y los resultados obtenidos en la educación básica tanto de escuelas municipales como escuelas privadas subsidiadas con recursos del Estado, con especial énfasis en zonas rurales. El programa fue implementado entre 1992 y 1997 con apoyo financiero y técnico del Banco Mundial y desde entonces fue institucionalizado y financiado por el Ministerio de Educación de Chile. Dentro de las acciones del programa se destacan la entrega de textos, la dotación de bibliotecas de aula, la dotación de salas de cómputo, el desarrollo de un sistema de incentivos para que las escuelas generen mecanismos de mejoramiento e innovaciones. Finalmente, el programa incluye un sistema de incentivos para los docentes de las escuelas que promuevan mejoras en los procesos de enseñanza. [Cox (2004; 25)]

*Programa 900 escuelas:* este programa se inició en 1990 para implementar acciones afirmativas con las escuelas de peores resultados. El programa tiene por objeto mejorar las condiciones de aprendizaje y los resultados de las escuelas que se encuentran entre el 10% de las que obtienen los peores resultados en el desarrollo de pruebas de competencias. El programa ofrece apoyo a docentes y estudiantes de los cuatro primeros años de educación primaria a los que ofrece materiales para la enseñanza y aprendizaje de las matemáticas y

---

<sup>292</sup> Véase Programa Jornada Escolar Completa en [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=21](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=21) visitada el 06 de abril de 2006.

<sup>293</sup> Cálculos del autor con base en las estadísticas del Ministerio de Educación de Chile presentadas por Peirano y Vargas (2005; 76).

lenguaje. Además contempla una estrategia de acompañamiento a los estudiantes con mayores dificultades de aprendizaje a través de monitores comunitarios capacitados por el programa. Las escuelas participan del programa por tres años, pasado este tiempo se evalúa si se presentaron mejoras tomando como indicador las pruebas SIMCE. Una vez las escuelas institucionalizan las mejoras salen del programa especial e ingresan al programa universal de escuelas y docentes del Ministerio de Educación de Chile<sup>294</sup>.

*Programa rural:* el programa provee apoyo para las escuelas rurales dirigidas tanto a docentes como a estudiantes. El programa proporciona libros de texto, bibliotecas y materiales de instrucción. Además, organiza micro-centros de docentes que desempeñan su labor en zonas rurales. En los micro-centros los docentes se reúnen una vez al mes para en los que reciben apoyo profesional y capacitación sobre materiales para la enseñanza aportados por el programa. El programa se concentra especialmente en escuelas multigrado, las cuales representan el 78% de las escuelas rurales en Chile. Cox [Cox (2004; 26)]

*Campaña Lectura, escritura y matemática:* este programa busca mejorar los aprendizajes de base en lenguaje y matemática de niños y niñas desde el segundo nivel de transición hasta cuarto año básico<sup>295</sup>. El programa responde a la necesidad de corregir las deficiencias en materia de lectura, escritura, dominio de los números y manejo de las operaciones aritméticas al terminar el primer ciclo básico de enseñanza, los cuales inciden sobre la repitencia y sobre la deserción escolar. El programa desarrolla tanto estrategias didáctica y pedagógicas dirigidas a los docentes para que mejoren su trabajo en el aula como acciones dirigidas a los padres de familia a quienes se les entregan cartillas para que acompañen el desempeño de los niños y las niñas.

*Educación ambiental:* este programa busca crear actitudes responsables por parte de los niños y las niñas con todo aquello que los rodea. El programa imparte formación teórica y práctica orientada al reconocimiento por parte de los niños y las niñas de la diversidad natural y el desarrollo de prácticas de respeto y protección<sup>296</sup>.

Con todo y la existencia de estos programas es importante plantear que dentro de las demandas estudiantiles se señala que existe una fuerte relación entre calidad y pobreza. Son las escuelas más pobres las que presentan peores resultados en los desarrollo de pruebas de competencias. *“Si bien es cierto que en los últimos años el gasto público en educación se ha incrementado significativamente, no existen mecanismos eficientes para asegurar que los recursos lleguen a los establecimientos educacionales. En muchos casos, los dineros que perciben las municipalidades por concepto de subvención educacional no llegan al destino preestablecido, pues pasan por muchas manos. Muchas de las municipalidades no tienen la capacidad para gestionar eficientemente el servicio educacional, pues tienen serios problemas económicos y/o sus municipios son muy pequeños. Esto genera una*

---

<sup>294</sup> Las cifras de cobertura en términos de escuelas, estudiantes y profesores puede consultarse en Cox (2004; 25).

<sup>295</sup> [http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_portal=1&id\\_seccion=991&id\\_contenido=937](http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=991&id_contenido=937) página visitada el 6 de abril de 2006.

<sup>296</sup> [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=23](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=23) página visitada el 6 de abril de 2006.



*inmensa desigualdad, pues las comunas con más recursos ofrecen una educación de mayor calidad, mientras que las comunas más pobres mantienen serias deficiencias*<sup>297</sup>.

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

Al tiempo con los impactos esperados en materia de calidad producto de la ampliación de la jornada escolar, el Gobierno chileno proyectó mejorar los resultados en materia de equidad en la distribución de los aprendizajes. En particular, se espera que la ampliación de la jornada contribuya a mejorar los resultados académicos de los niños y las niñas más pobres a la vez que se espera que los proteja de la deserción escolar e incluso del trabajo infantil.

Mientras los niños y las niñas permanecen en la escuela reciben orientación para el desarrollo de las actividades regulares y también para el desarrollo de tareas y demás actividades extra clase. Son justamente los hogares más pobres los que no disponen de personas que asuman el cuidado de los niños y las niñas una vez terminan la media jornada escolar<sup>298</sup>. Al respecto, el Ministerio de Educación de Chile sostiene lo siguiente: *“la medida de extender la jornada escolar diaria es comparable sólo con los grandes esfuerzos que el país ha realizado por extender el derecho a la educación a la totalidad de su población. Todos los estudios demuestran que el mayor tiempo en la escuela o liceo está asociado a una mejor calidad de los aprendizajes en los niños y jóvenes. Esto es particularmente efectivo en los sectores de mayor vulnerabilidad social, donde la escuela es un espacio que protege al niño de riesgos como la vagancia, la deserción escolar, las drogas, la mendicidad y el trabajo infantil*<sup>299</sup>.

Con relación al tópico de la equidad, Peirano y Vargas (2005; 75) analizan si el sistema de subsidios chileno impacta sobre la distribución equitativa de educación de calidad. A partir de los resultados de las pruebas SIMCE para el período 1988-1994 para los estudiantes de cuarto y octavo grado en las áreas de lenguaje y matemáticas comparando el tipo de escuela, los autores concluyen que las escuelas privadas sin subvención tienen mejores resultados que las escuelas privadas subvencionadas y que las escuelas municipales. Los autores advierten que esta conclusión ha demandado la realización de estudios especializados en Chile en la medida en que los resultados de las pruebas se ven seriamente influenciados por las características socioeconómicas de los estudiantes que asisten a los tres tipos de escuelas.

Pese a lo polémico del tema es preciso advertir que aunque la conclusión general es cierta y que las características sociodemográficas son determinantes en los resultados de las pruebas, es posible apreciar que con el tiempo, las diferencias entre los resultados en el

---

<sup>297</sup> Propuesta de trabajo de estudiantes secundarios de la región metropolitana de Santiago de Chile. Santiago de Chile. 30 de noviembre de 2005. p. 26.

<sup>298</sup> Véase por Cox (2004; 23) y Ministerio de Educación de Chile. Una Mirada a la Educación: Resultados del Programa Mundial de Indicadores WEI 2004. Departamento de Estudios y Desarrollo División de Planificación y Presupuesto. Santiago de Chile, Chile. p. 31.

<sup>299</sup> Véase Programa Jornada Escolar Completa en [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=21](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=21) visitada el 06 de abril de 2006.

sector privado no subvencionado y el sector subvencionado (privado y público) se han acortado. Para ilustrar, mientras en 1988 para lenguaje en cuarto grado en escuelas municipales los niños y niñas contestaban correctamente el 50.20% de las preguntas de forma correcta, porcentaje igual a 58% en el sector privado subvencionado y 79% en el sector privado sin subvención, en 1994 los porcentajes ascendieron a 63.44, 69.93 y 83.69, respectivamente. Mientras la diferencia entre privado sin subvención y municipal en 1988 era de 28.8 puntos porcentuales, en 1996 la diferencia se redujo a 20.25 puntos. La misma tendencia se puede apreciar en matemáticas.

En conclusión, y a pesar de que la brecha en los puntajes evidencia diferencias notables en la calidad de la educación que reciben los niños y las niñas según tipo de establecimiento educativo, puede existir una relación positiva entre la financiación de la educación por parte del Estado y el cierre de la brecha. Es claro que la relación no es más recursos de subsidios más calidad, sino que está mediada por el tipo de programas de mejora de la calidad implementados por el gobierno chileno. En el mismo sentido, es preciso señalar que mientras la tasa de respuestas correctas en el sector oficial creció a razón del 26% en el período 1988-1994, en el sector privado sin subvención solo creció 5.93%. De mantenerse constante esta tendencia y las políticas de inversión cabría esperar cerca de 17 años para igualar los resultados en los dos tipos de establecimientos<sup>300</sup>.

En resumen se puede señalar que el sistema educativo chileno dispone de programas efectivos orientados a mejorar la calidad de los aprendizajes de los niños y las niñas en general y una política orientada a favorecer las condiciones de aprendizaje de las escuelas que exhiben los peores resultados. Como ejemplo de esta experiencia se puede señalar que la Ciudad de Santiago de Chile viene implementando desde 2002 un Plan de Asistencia Técnica en escuelas críticas en las que se aportan metodologías para la planificación de las clases, el desarrollo de rutinas de aprendizaje, el apoyo en el aula a los estudiantes de bajo nivel de logro, se brindan ayudas didácticas y pedagógicas y se ofrecen apoyos para la especialización y mejoramiento de las capacidades docentes. La iniciativa contempla el ejercicio de una evaluación docentes de las escuelas seleccionadas a fin de focalizar en las que exhiban los resultados más críticos en términos de los resultados de las pruebas SIMCE, tasas de repitencia y niveles de deserción<sup>301</sup>.

#### *4.3. Políticas para promover el respeto y la promoción de los DDHH en la escuela*

A fin de asegurar a todos los niños y las niñas una práctica educativa respetuosa de los derechos humanos, la formación de valores fundamentados en el reconocimiento de la diversidad, la convivencia pacífica, la autonomía y la solidaridad, el Gobierno chileno puso en marcha una política nacional de convivencia escolar.

---

<sup>300</sup> Cálculos del autor con base en las estadísticas del Ministerio de Educación de Chile presentadas por Peirano y Vargas (2005; 75).

<sup>301</sup> Herrera Zepelín, Alma. Plan de asistencia técnica a escuelas críticas de la región metropolitana. 2002 – 2005: una nueva mirada a la asesoría en las escuelas de más alta vulnerabilidad. Santiago de Chile, Chile. 2006.p. 4-7.

Dicha política tiene entre sus objetivos transversales armonizar y potenciar el derecho a la educación con la libertad de enseñanza. Puntualmente, y bajo el entendido que para construir una sociedad más justa, democrática y tolerante, es necesario alcanzar una convivencia armónica entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, el Gobierno chileno dispuso medidas orientadas a garantizar la complementariedad entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza.

*“El derecho a la educación tiene como propósito asegurar que todas las personas y en especial los niños, niñas y jóvenes, independientemente de sus características socioculturales, económicas o personales, tengan acceso a los conocimientos, capacidades y valores necesarios para su desarrollo personal y su bienestar social. Desde esta perspectiva el derecho a la educación es la piedra angular del compromiso social con la igualdad de oportunidades entre las personas. La libertad de enseñanza encarna el principio de la diversidad. Ella no sería posible si cada comunidad escolar no pudiera, dentro de los marcos legales, definir y elaborar su propio proyecto educativo. Tampoco sería posible si los padres no pudieran elegir entre distintas opciones. Al mismo tiempo, la libertad y la diversidad obligan a la comunidad educativa a reconocer y valorar aquellas diferencias que se expresan al interior de cada establecimiento; a conducir las y no a castigarlas, a darles espacio y educarlas en la tolerancia y en el respeto”<sup>302</sup>.*

En estrecha relación con estos planteamientos y considerando que el objetivo no reside en formular una política uniforme de convivencia escolar, el sistema educativo chileno diseñó un modelo de convivencia que se fundamenta en el respeto y promoción de los derechos consagrados en la Constitución Política, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de los Derechos del Niño y las normas locales que regulan la política educativa.

La política se sustenta sobre siete principios: 1) todos los actores de la comunidad educativa son sujetos de derecho; 2) los niños, las niñas y los jóvenes son sujetos de derecho; 3) la educación como pleno desarrollo de la persona; 4) convivencia democrática y construcción de ciudadanía en la institución escolar; 5) convivencia escolar: un ámbito de consistencia ética; 6) respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia; 7) igualdad de oportunidades para niños y niñas, mujeres y hombres; y 8) desarrollo de normas de convivencia<sup>303</sup>.

Cabe aclarar que el diseño de la política prevé mecanismos de participación y distribución de competencias para todas las agencias responsables del sistema educativo al igual que para los padres de familia y los estudiantes.

A pesar de la existencia de políticas para promover el respeto a la diversidad, los estudiantes chilenos se han mostrado preocupados por la reproducción de formas de discriminación en contra de mujeres gestantes y lactantes y personas con diversa

---

<sup>302</sup> [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=25](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25). Página visitada el 06 de abril de 2006.

<sup>303</sup> Ministerio de Educación de Chile. Resumen ejecutivo política de convivencia escolar. Santiago de Chile, Chile. Sin fecha.

orientación sexual en las escuelas. De acuerdo con la postura de los estudiantes esto se explica en parte porque la escuela reproduce formas de enseñanza de la sexualidad que se limitan al plano biológico invisibilizando temáticas importantes para el desarrollo de los estudiantes como el uso adecuado de los preservativos, la prevención de enfermedades de transmisión sexual, el apoyo a madres gestante y lactantes y la eliminación de prácticas machistas y feministas<sup>304</sup>.

#### Cuadro 2: promoviendo prácticas inclusivas desde la universidad

Mejorar las prácticas educativas en términos de respeto, protección y promoción de los derechos humanos implica cambios profundos en los sistemas educativos. En muchos aspectos la no discriminación de personas con diversa orientación sexual, mujeres gestantes y lactantes o la eliminación del castigo corporal de las escuelas implica cambios culturales y derrotar prejuicios que no todos los maestros y maestras están dispuestos a implementar.

Por ello, además de promover procesos de formación para los docentes en ejercicio, es preciso que los Estados dispongan de políticas que aseguren que quienes se preparan para ejercer la labor docente en el futuro entiendan la escuela como un espacio de libertad en el que se promueve el libre desarrollo de la personalidad y el pleno respeto de los derechos humanos.

Los futuros docentes deben aprender desde sus primeros semestres de formación profesional que los niños y las niñas son sujetos con derechos y que su misión es contribuir a su realización. En este sentido, la experiencia chilena de vincular temáticas de derechos humanos y reconocimiento de la diversidad desde los procesos de formación universitaria generan muchas posibilidades para avanzar en la construcción de una escuela en la que los docentes respeten y protejan y promuevan acciones a favor de los derechos humanos.

Como bien señala Cox (2004; 28) es dable concluir que un país puede mejorar su oferta educativa en una década: duplicar o triplicar su inversión, reformar el currículo y formar a los docentes para tal fin, mejorar la infraestructura, dotar a las escuelas de los materiales y la tecnología necesaria para la enseñanza y asistir a los grupos sociales más vulnerables para proteger su permanencia en la escuela y garantizar buenos resultados. Lo que es mucho más complejo, en un periodo similar, es cambiar el perfil de los docentes. El gran reto de las políticas educativas es generar transformaciones de las prácticas docentes que como se ha demostrado en diferentes estudios son determinantes en los resultados que obtienen los niños y las niñas, no solo en cuanto se refiere a los resultados de pruebas, sino también a su permanencia misma dentro del sistema educativo.

## 5. Permanencia en el sistema educativo

El componente de adaptabilidad e la educación se analiza a partir de dos dimensiones: las políticas para combatir la deserción escolar y las políticas para adaptar la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje de los diferentes sujetos y grupos poblacionales.

<sup>304</sup> Propuesta de trabajo de estudiantes secundarios de la región metropolitana de Santiago de Chile. Santiago de Chile. 30 de noviembre de 2005. p. 19.

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

En primer lugar, es importante mencionar que conforme con las normas internacionales de derechos humanos que protegen la permanencia de los niños y las niñas en la escuela, el Gobierno chileno ha puesto de presente en la política pública que la responsabilidad por la permanencia de los niños y las niñas en la escuela recae sobre el conjunto de la sociedad en cabeza de las autoridades educativas, las escuelas y los profesionales asociados y las familias.

En rigor, la política educativa chilena ha puesto en evidencia que fenómenos como la expulsión o la deserción escolar representan un fracaso del sistema escolar y no de los niños y las niñas<sup>305</sup>. En lo que respecta a la expulsión, el Ministerio de educación ha expresado que ésta, al igual que la no renovación de la matrícula, representa medidas extremas que deben ser evitadas y deseablemente erradicadas de las escuelas y liceos. *“Ellas dan cuenta del fracaso del establecimiento en su objetivo de desarrollar ciertas aptitudes y valores en el estudiante. Además constituyen hechos delicados que acarrear consecuencias significativas para el alumno o alumna y su familia”*<sup>306</sup>.

A este propósito, y con el objetivo de preservar el derecho de los niños y las niñas a permanecer en el sistema educativo, el país ha dispuesto estrategias de soporte técnico dirigidas a las escuelas para que los profesionales vinculados promuevan acciones conducentes a dar apoyo adicional al proceso de desarrollo académico, emocional, conductual y al sistema de valores de los estudiantes en todo el proceso educativo. *“Es deber prioritario de las autoridades educativas a nivel nacional, regional y comunal redoblar esfuerzos para asegurar los apoyos necesarios a los estudiantes que están experimentando mayores problemas, y a los docentes que deben ayudarlos. La carencia de estos elementos incide fuertemente en que la expulsión se convierta además en posterior deserción escolar y en el consecuente fracaso del sistema y riesgo de la persona y la sociedad”*<sup>307</sup>.

Además, prescribe la política orientada a proteger la permanencia de los niños y las niñas: *“Si pese a todo, lamentablemente el alumno o alumna es marginado de la comunidad escolar, las obligaciones de la escuela no se agotan ahí. Teniendo en vista el interés superior del estudiante y el compromiso asumido con su formación, las escuelas y liceos deben orientar y apoyar a los padres respecto de alternativas educativas que contribuyan al positivo desarrollo y evolución del estudiante que ha tenido problemas y colaborar en su reubicación. Los padres tienen el derecho a elegir el establecimiento educacional de sus hijos y es tarea de los educadores y las autoridades informarlos adecuadamente sobre las opciones educativas que tienen. Debemos buscar todos los mecanismos que hagan más*

<sup>305</sup> La tasa de repitencia en Chile es de 2% en primaria y de 2.7 en secundaria. La tasa de deserción es 0.5% en primaria y 8% en secundaria. Cifras para 2003 tomadas de UNESCO. Compendio general de estadísticas 2005. En [http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/3/LCG2183P/Capitulo\\_III\\_2004.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/3/LCG2183P/Capitulo_III_2004.pdf). Página visitada el 27 de noviembre de 2005.

<sup>306</sup> [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=25](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25). Página visitada el 06 de abril de 2006.

<sup>307</sup> *Ibíd.*

*eficaz esta tarea, pues se encuentra comprometido el derecho de un niño, niña o joven a la educación”*<sup>308</sup>.

Además de los programas anti –expulsión de estudiantes, el Gobierno chileno dispone de una serie de programas para evitar la deserción escolar. Entre los principales programas con esta orientación es oportuno mencionar el Programa subvención diferenciada pro –retención y el Programa Liceo para Todos.

El primero, el Programa subvención diferenciada pro – retención, tiene por objetivo aumentar los índices de retención escolar a través de la asignación de una subvención que se entrega a los establecimientos educativos que atiendan a los estudiantes más pobres que cursan entre séptimo básico y cuarto medio a fin de que inviertan en medidas que eviten su deserción escolar, en especial, de adolescentes embarazadas, niños, niñas y jóvenes que trabajan. La subvención es “(...) *diferenciada porque entrega más recursos a los establecimientos educacionales que atienden a estudiantes más pobres y es pro-retención porque su objetivo es que los alumnos y alumnas en riesgo de desertar permanezcan en el sistema escolar y completen sus 12 años de escolaridad*”<sup>309</sup>.

El pago de la subvención sólo se hace efectivo una vez el establecimiento educativo acredite la asistencia regular a clase de los estudiantes. La misma será entregada previa presentación del certificado de matrícula y acta de rendimiento del año académico anterior.

En cuanto al Programa Liceo para Todos, el mismo busca reducir las tasas de deserción escolar con especial énfasis en el nivel de educación media. El programa se concentra en los establecimientos educativos de las comunidades que presentan mayores tasas de deserción escolar, en donde se desarrollan entre otros, programas de formación continua a docentes y directivos, asignación de becas para las poblaciones más pobres, mejoramiento de los internados, desarrollo de capacidades de la comunidad educativa para que actúe de forma preventiva para evitar la deserción.

Reconociendo que la deserción escolar es un fenómeno que obedece a múltiples causas, el Programa liceo para todos trabaja en dos ámbitos: el pedagógico y el psicosocial. El primero, apoya a los liceos para construir prácticas educativas pertinentes, que respondan a la diversidad estudiantil y que aseguren procesos educativos de calidad. Entre los principales programas desarrollados en este ámbito se encuentran la nivelación repositiva en lenguaje y matemáticas, el aprendizaje en servicio el cual consiste en aplicar los conocimientos teóricos para resolver problemas reales que afectan a la comunidad y un sistema de tutorías entre pares, en el que los estudiantes de mayor logro en un área apoya el proceso de aprendizaje de los que tienen bajo logro en esa área.

El segundo ámbito, el psicosocial, está orientado a fortalecer el desarrollo de un entorno educativo que promueva las relaciones interpersonales respetuosas de las diferencias y que genere entornos de aprendizaje que respondan a la realidad en que viven los estudiantes. Entre sus principales programas se encuentra la atención psicosocial con apoyo de las

---

<sup>308</sup> Ibid.

<sup>309</sup> Ibid.

universidades, en la que se desarrollan tres líneas de acción: comprensión del sujeto juvenil, convivencia escolar, gestión educativa para abordar la dimensión psicosocial. Además, se dispone de becas para los estudiantes en mayor riesgo de desertar del sistema educativo y mejoramiento físico de los internados a fin de que dispongan de un ambiente acogedor para los estudiantes<sup>310</sup>.

La definición de las acciones a ser emprendidas en cada liceo dependen del diagnóstico que realizan los mismos para identificar, con la participación de la comunidad educativa, los principales factores asociados a la deserción escolar. Una vez éstos detectados, los fondos que asigna el Ministerio de Educación se priorizan en las acciones que mayor impacto esperado tengan para asegurar la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en la escuela.

Finalmente, cabe señalar que el Plan de Escolaridad Completa que tiene lugar en Chile contempla un programa de transporte escolar para los estudiantes de zonas rurales que busca facilitar tanto su acceso como disminuir el riesgo de su deserción y un programa de re-escolarización para niños y niñas que han abandonado la escuela.

Con relación a la temática del transporte escolar es pertinente señalar que este es un punto que ocupa un lugar importante en las demandas de los estudiantes de educación media de la región metropolitana. De acuerdo con sus denuncias es preciso que el Ministerio de Educación de Chile adopte medidas para asegurar la reposición del pase escolar en caso de pérdida, que se amplíe su uso en los periodos de práctica, que se prohíba y vigile el cobro de tarifas ilegales en algunas zonas de la región metropolitana de Santiago de Chile que no respetan los derechos adquiridos con el pase y que se asegure la cobertura de los estudiantes de educación media. “(...) en el momento en que la Educación Básica fue obligatoria, los estudiantes básicos obtuvieron el beneficio del transporte gratuito. No existe ninguna razón para que ello no ocurra en el ámbito secundario”<sup>311</sup>.

### Cuadro 3: la reforma del día escolar completo ¿a quienes favorece?

La escuela debe ser un espacio que proteja y promueva los derechos de los niños y las niñas. Sin embargo, los niños y las niñas más pobres rara vez llegan a la escuela y quienes lo logran enfrentan muchos peligros para su permanencia. Son justamente los niños y las niñas más pobres quienes están más expuestos a las diversas formas de explotación infantil, los que menos tiempo disponen en sus hogares para las actividades académicas y los que en muchas ocasiones menos acompañamiento reciben de parte de sus padres. No hay que olvidar que una vez termina la jornada escolar son las familias más pobres las que no tienen a quien asignar el cuidado de los niños y las niñas. Como consecuencia, los niños y las niñas más pobres enfrentan un riesgo mayor de abandonar el sistema educativo.

La jornada escolar completa en Chile implicó una importante inversión de recursos para la construcción de nuevas aulas, el mejoramiento de los ambientes escolares, el desarrollo de

<sup>310</sup> Ministerio de Educación de Chile. *Programa liceo para todos*. Consultado en <http://lpt.mineduc.cl/> el 27 de noviembre de 2005.

<sup>311</sup> Propuesta de trabajo de estudiantes secundarios de la región metropolitana de Santiago de Chile. Santiago de Chile. 30 de noviembre de 2005. p. 26.

actividades pedagógicas para motivar la presencia de los niños y las niñas, contratar nuevos docentes y ajustar las horas laborales de los docentes contratados, entre otros aspectos.

Los defensores de la jornada escolar completa señalan que con ella, los niños y las niñas de los sectores más pobres reciben acompañamiento para reforzar sus aprendizajes en áreas críticas como matemáticas y lenguaje, además de que disponen de un sistema de tutorías para que jóvenes de niveles educativos superiores acompañen de forma solidaria el desarrollo de actividades académicas para los niños y las niñas con dificultades de aprendizaje. Todo ello, señala el Gobierno chileno contribuye a mejorar el acceso, la calidad de los aprendizajes y la permanencia de todos los niños y niñas, y en especial de los más pobres.

En contraste, los críticos de la reforma señalan que busca favorecer los intereses mercantiles de las empresas educativas que reciben más recursos por mantener a los niños y las niñas todo el día en el aula. Las movilizaciones estudiantiles en Chile ocurridas durante el segundo trimestre del 2006 ponen en evidencia el inconformismo de los estudiantes por la forma como se ha implementado la *Jornada del Día Escolar Completo*. De acuerdo con el mensaje de estudiantes y académicos de la Universidad de Chile frente a las movilizaciones de estudiantes secundarios éstos señalan que la reforma, más que orientarse a la necesidad de una formación integral y ciudadana de los jóvenes chilenos, busca satisfacer los intereses de algunos actores del mercado y a cumplir los compromisos asumidos con los tratados de libre comercio.

Además, y conforme con los planteamientos de los estudiantes esgrimidos en el documento *Propuestas de trabajo de estudiantes secundarios de la región metropolitana*, la jornada escolar completa debe resolver, entre otras problemáticas, las relacionadas con la sobrecarga horaria de áreas como matemáticas, lenguaje e historia, la falta de adecuación de la infraestructura, la insuficiencia de raciones alimenticias y la ausencia de espacios reales de participación para que los estudiantes definan áreas de interés en las cuales invertir la extensión de la jornada.

## 5.2. *adaptar la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas*

El marco general de la política educativa chilena dispone mecanismos orientados a proteger la permanencia de los niños y las niñas con mayor riesgo de deserción del sistema educativo. Por lo mismo, el Gobierno chileno ha dispuesto de medidas orientadas a garantizar la educación que mejor se adapte a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas. Sobre el particular, el Ministerio de Educación ha señalado la necesidad de “(...) *establecer instancias que permitan atender las especiales necesidades de los alumnos y alumnas sin que ello signifique la exclusión de su entorno escolar. Estamos conscientes de que no todos los estudiantes tienen iguales facilidades para el aprendizaje. Es importante reconocer esas diferencias al interior de los sistemas de enseñanza y evaluación. Es un deber de todos evitar que las características o aptitudes del alumno o alumna se constituyan en un factor de discriminación o exclusión. Por el contrario, el desafío educativo consiste justamente en dar iguales oportunidades de aprendizaje a alumnos y alumnas con desiguales capacidades o condiciones*”<sup>312</sup>.

<sup>312</sup> [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=25](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25). Página visitada el 06 de abril de 2006.



Para alcanzar dichos fines la política se ha concentrado, además de proteger la permanencia de los sectores de menores ingresos como se mencionó en el numeral anterior, en adaptar la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje de las personas con discapacidad y las poblaciones indígenas.

En el ámbito de las personas con discapacidad es importante mencionar que Chile es uno de los pocos países de América Latina en los que, con la participación de diferentes sectores de la sociedad, en particular asociaciones de personas con discapacidad, expertos en educación de este grupo poblacional, profesores y asociaciones de padres de familia, se ha puesto en marcha una política de educación especial que tiene entre sus fundamentos principales el reconocimiento de la diversidad, la valoración de las capacidades de las personas con discapacidad y el principio de adaptabilidad de la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje<sup>313</sup>. Puntualmente, la política parte de reconocer que “(...) *el sistema educativo debe proveer los recursos humanos, técnicos y materiales necesarios para la equiparación de las oportunidades de los alumnos con necesidades educativas especiales, así como las orientaciones técnicas con el objeto de lograr aprendizajes de calidad*”<sup>314</sup>.

Con fundamento en estos principios y conforme con las normas de protección de las personas con discapacidad, el Estado chileno dispone de distintas modalidades de educación para las personas con discapacidad: las escuelas especiales, que atienden estudiante con discapacidad sensorial, intelectual, motora, de la relación y comunicación y trastornos específicos del lenguaje; establecimientos de educación regular con proyectos de integración escolar y con grupos diferenciales, para aquellos estudiante que presentan discapacidad y dificultades de aprendizaje; y finalmente, escuelas y aulas hospitalarias para niños y niñas que se encuentran en centros médicos<sup>315</sup>.

En la perspectiva de avanzar hacia la plena realización del derecho a la educación de las personas con discapacidad el Estado chileno ha dispuesto estrategias para ampliar el acceso a la educación, mejorar el currículo y la gestión escolar, mejorar la integración escolar y la atención de la diversidad, fortalecer las escuelas especiales, promover la participación de la familia, la escuela y la comunidad en los procesos educativos, mejorar la formación inicial y en servicio de los docentes y profesionales de la educación especial y regular, aumentar el financiamiento de la educación especial, reforzar los equipos técnicos del Ministerio de Educación y difundir la importancia de la diversidad y el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad<sup>316</sup>.

---

<sup>313</sup> El Decreto Supremo de Educación N° 490/90 es la primera norma chilena en la que se consagra el deber del Estado de integrar a los niños y niñas con discapacidad a las aulas regulares. Posteriormente, en 1994 se promulgó la Ley No.19.284 sobre la plena integración social de las personas con discapacidad. En esta norma se ordenó al Ministerio de Educación reglamentar y asegurar la integración a la enseñanza regular de la población escolar con discapacidad.

<sup>314</sup> Ministerio de Educación de Chile. Política Nacional de educación Especial. Nuestro compromiso con la diversidad. Santiago de Chile, Chile. 2005. p.10.

<sup>315</sup> Ibid., p.18.

<sup>316</sup> Ibid., p.48-63.

En términos de resultados es posible señalar que de acuerdo con las cifras presentadas por el Ministerio de Educación en 2005, 198.994 estudiantes con discapacidad fueron atendidos por el sistema educativo, cifra que representa el 5.46% del total de la matrícula del país. Del total de estudiantes matriculados el 56% cursó los estudios en escuelas especiales y el 44% en escuelas integradoras<sup>317</sup>. En estrecha relación con el tamaño de la población con discapacidad atendida por el sistema escolar, es importante señalar que la tasa de matrícula de las personas con discapacidad en el rango de edad 5 – 26 años alcanza el 66%<sup>318</sup>.

Sobre el particular, y como se mencionó en el acápite correspondiente a disponibilidad de educación, el Gobierno chileno dispone de una subvención especial para las personas con discapacidad que busca proteger el acceso de este grupo poblacional a las escuelas públicas y subvencionadas con recursos del Estado. La idea consiste en asignar un monto monetario mayor al que se asigna para personas con discapacidad de manera que las diversas escuelas tengan el incentivo de impulsar estrategias educativas que respondan a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas con discapacidad y que garanticen calidad en los procesos de enseñanza - aprendizaje.

Con todo y que el sistema educativo chileno ha presentado importantes avances en materia de atención a personas con discapacidad, es pertinente señalar que entre sus retos más importantes se encuentra promover un currículo para las escuelas especiales que sea equivalente en materia de logros y competencias a la que obtienen las personas con discapacidad en las escuelas regulares. Esto permitirá a las autoridades educativas validar y certificar los estudios y promover el acceso a la educación superior. Lo anterior, sin desmedro de configurar un sistema educativo que valore las diferencias y diseñe estrategias particulares para potenciar las diversas capacidades de las personas con diferentes tipos de discapacidades.

Por otra parte, es imperativo que el gobierno chileno continúe invirtiendo en la formación de los docentes a fin de que respondan a las necesidades de aprendizaje de las personas con discapacidad y establecer claros mecanismos para vigilar el tamaño de los grupos bajo el entendido que la educación de las personas con discapacidad requiere un compromiso especial por parte de los docentes y un tiempo adicional por parte de la comunidad educativa. Complementariamente, es preciso que se continúen impulsando estrategias orientadas al reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad y a la promoción de prácticas no discriminatorias en todos los ámbitos, en especial, dado su importante rol de en la construcción de una sociedad más democrática y justa, en la escuela.

Finalmente, cabe considerar la posibilidad de que a fin de promover el acceso de las personas con diversos tipos de discapacidad, el Gobierno chileno adopte un esquema de subvención diferencial conforme con el tipo de discapacidad. Lo anterior en la medida en que los requerimientos para impartir enseñanza varía con el tipo de discapacidad.

---

<sup>317</sup> Cálculos del autor con base en las estadísticas presentadas en *Ibid.*, p.18.

<sup>318</sup> Cálculos del autor con base en las estadísticas presentadas en *Ibid.*, p.19.

Por último, en lo que respecta a la educación de grupos indígenas el gobierno chileno diseñó un programa de Educación Intercultural Bilingüe. Este programa fue instaurado en el Ministerio de Educación en 1996 y se institucionalizó como un programa focalizado a partir del año 2000. Una vez surtida la fase de institucionalización se sistematizaron las lecciones aprendidas y se implementaron estrategias orientadas a la protección del derecho a la educación de los pueblos indígenas aymará, atacameño y mapuche<sup>319</sup>.

Dichas estrategias están concentradas en promover la creación de orientaciones didácticas inherentes a la realidad cultural y lingüística de los estudiantes indígenas, a fin de mejorar la cobertura de la educación étnica, elevar la calidad de los aprendizajes y promover el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural del país.

## 6. Síntesis de las lecciones aprendidas para mejorar las políticas educativas en Bogotá

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

Componente del derecho	Lecciones aprendidas
Disponibilidad	<p>Conforme prescriben las normas internacionales de derechos humanos el Estado es el primer obligado en materia de inversión en educación. Por lo mismo el Estado no solo está obligado a invertir en las escuelas públicas sino en facilitar la disponibilidad de educación para los sectores excluidos del sistema público que no disponen de recursos para acceder a la escuela privada.</p> <p>Con arreglo a dichas normas la experiencia chilena de subvencionar escuelas privadas, con todo y los peligros evidenciados en este estudio, puede contribuir a asegurar a los niños y niñas excluidos del sistema educativo un mecanismo real y oportuno para proteger su derecho al cupo escolar.</p> <p>Cabe aclarar que es imperativo que estas estrategias se implementen sin desmedro de una política de fortalecimiento de la educación pública gratuita. Reconociendo que el derecho a la educación no tiene reparación posible en la medida en que los años que pasan los niños y las niñas fuera de la escuela afectan su proyecto de vida presente y futuro, el esquema de subvención es una alternativa a estudiar para remediar el problema de cupos en el corto plazo.</p>

<sup>319</sup> [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=28](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=28). Página visitada el 06 de abril de 2006.

<p>Accesibilidad</p>	<p>Con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos Chile ha desarrollado una normativa y una política educativa acorde a la misma para asegurar a todos los niños y las niñas educación primaria gratuita.</p> <p>Además de la prohibición establecida en la legislación chilena para que ni las escuelas públicas ni las privadas subvencionadas cobren tarifas a los padres de familia, el Estado chileno a diseñado e implementado esquemas de subsidios dirigidos a los sectores más pobres con el fin de asegurar su accesibilidad económica, geográfica y física. Entre los principales subsidios se encuentran la alimentación escolar, la entrega de libros y útiles escolares para estudiantes y para padres a fin de que refuercen los aprendizajes con los niños y las niñas, y los recursos destinados para transporte escolar.</p>
<p>Aceptabilidad</p>	<p>El Ministerio de Educación ha impulsado iniciativas orientadas a fortalecer la enseñanza y los procesos de aprendizaje de las áreas de matemáticas y lenguaje que son justamente en las que los estudiantes enfrentan más dificultades.</p> <p>Los niños y las niñas de los sectores más pobres reciben acompañamiento para reforzar sus aprendizajes en estas áreas y reciben apoyo por parte de tutores que acompañan el desarrollo de sus deberes académicos. Este programa dedica especial atención a los niños y las niñas con dificultades de aprendizaje.</p> <p>Por otra parte es importante señalar las iniciativas orientadas a fortalecer la enseñanza del idioma inglés, lo que incluye becas de preparación de docentes en países de habla inglesa y pasantías en universidades locales. Mediante esta estrategia se están mejorando las metodologías de enseñanza del idioma en todos los niveles educativos.</p>
<p>Adaptabilidad</p>	<p>El gobierno chileno diseñó e impulsó un plan de acción para la integración educativa en la que se establecen estrategias concretas orientadas a la adaptación de la escuela a las necesidades de los niños y las niñas con discapacidad.</p> <p>El plan de acción establece una acción conjunta entre la escuela y el sector de bienestar social a fin de que los niños y las niñas con discapacidad reciban los cuidados médicos, la nutrición y la educación que se adapte a sus necesidades y que potencie sus capacidades.</p> <p>Las escuelas son dotadas de profesionales con experiencia en la formación de personas con discapacidad y de los materiales y adaptaciones físicas requeridas para el acceso, la permanencia y la garantía de aprendizajes de calidad para los niños y las niñas con discapacidad.</p>

Finalmente, cabe señalar la importancia de los programas para promover la permanencia de los niños y las niñas en las escuelas, que incluye, entre otras estrategias la asignación de subvenciones pro – retención. Cabe destacar la prioridad que han asignado los programas a los niños y las niñas que cursan los años en que las tasas de deserción son mayores, en especial, los primeros años de cada nivel educativo y los cursos de cambio de nivel.

## Bibliografía

- Centro de Estudios Sociales y Educación & Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. *La descentralización, las políticas sociales*. Santiago de Chile y la Paz Bolivia. 1999.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 13 relativa al derecho a la educación* (art. 13). 21º período de sesiones, 1999. Documento. E/ C.12/1999/10.
- Comisión de Derechos Humanos. *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Sexto informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación*, Katarina Tomasevski. Documento E/CN.4/2004/45.
- Contreras, Dante, Flores, Lorena, Lobato, Félix. *Monetary incentives for teachers and school performance. Evidence for Chile*. Santiago de Chile, Chile. 2003
- Contreras, Dante, Larrañaga, Osvaldo, Flores, Lorena, Lobato, Félix y Macías, Víctor. *Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento*. Santiago de Chile, Chile. 2004.
- Cox, Cristián, *Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX*. Santiago de Chile, Chile. 2003.
- Cox, Cristián (Editor). *Políticas Educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Editorial Universitaria, Santiago. 2004.
- Cox, Cristián. *Innovation and reform to improve the quality of primary education: Chile*. Santiago de Chile, Chile. 2004.
- De la Maza, Gonzalo. *Sociedad Civil, Iniciativas Locales y Desafíos para las Políticas Públicas*. Año 5, No. 54. Santiago de Chile, Chile. 2005.
- Elacqua, Gregory, Pacheco, Paula & Salazar, Felipe. *Segmentación escolar en Chile: consecuencia inesperada de un sistema de vouchers*. En Muñoz, Vernor (Editor). *El Oro por la cuentas. Miradas a la mercantilización de la educación*. Imprenta LIL, S.A. San José, Costa Rica. 2006.
- Herrera Zeppelin, Alma. *Plan de asistencia técnica a escuelas críticas de la región metropolitana. 2002 – 2005: una nueva mirada a la asesoría en las escuelas de más alta vulnerabilidad*. Santiago de Chile, Chile. 2006.
- Peirano, Claudia & Vargas, Jaime. *Private schools with public financing in Chile*. En Wolf, Laurence, Navarro, Juan Carlos & Gonzalez, Pablo (Editores). *Private Education and public policy in Latin America*. PREAL. Washington. D.C. 2005.

- Ministerio de Educación de Chile. *Compendio de Información Estadística, 1991, 2000, 2002*. Santiago de Chile, Chile. 2003.
- Ministerio de Educación de Chile. *Una Mirada a la Educación: Resultados del Programa Mundial de Indicadores WEI 2004*. Departamento de Estudios y Desarrollo División de Planificación y Presupuesto. Santiago de Chile, Chile. 2005.
- Ministerio de Educación de Chile. *Política Nacional de educación Especial. Nuestro compromiso con la diversidad*. Santiago de Chile, Chile. 2005.
- Ministerio de Educación de Chile. *Programa Enlaces. Estudio Internacional SITES MI (IEA)*. El caso de Chile, Santiago. Sin fecha.
- Ministerio de Educación de Chile. *Resumen ejecutivo política de convivencia escolar*. Santiago de Chile, Chile. Sin fecha.
- Propuesta de trabajo de estudiantes secundarios de la región metropolitana de Santiago de Chile. Santiago de Chile. 30 de noviembre de 2005.
- Tomasevski, Katarina. *El asalto a la educación*. Intermón Oxfam. Colección libros de encuentro. Zed Books. Barcelona, España. 2004.

#### Sitios de Internet visitados

<http://pt.mineduc.cl/>

[http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=17](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=17).

[http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=21](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=21)

[http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=25](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25).

[http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=28](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=28)

[http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_portal=1&id\\_seccion=211&id\\_contenido=160](http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=211&id_contenido=160).

[http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_portal=1&id\\_seccion=991&id\\_contenido=937](http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=991&id_contenido=937)

[http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_seccion=211&id\\_portal=1&id\\_contenido=1027](http://www.mineduc.cl/index.php?id_seccion=211&id_portal=1&id_contenido=1027)

[http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/3/LCG2183P/Capitulo\\_III\\_2004.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/3/LCG2183P/Capitulo_III_2004.pdf).

Este apartado presenta una síntesis de las lecciones que una ciudad como Bogotá en particular y otras ciudades de América Latina en general, pueden derivar de las experiencias nacionales e internacionales estudiadas en esta investigación a fin de diseñar e implementar políticas educativas que tengan como referente fundamental el respeto, la protección y la realización progresiva del derecho a la educación de todos y todas, sin discriminación alguna.

Conforme con en el desarrollo metodológico de toda la investigación, las lecciones se clasificaran a partir de los cuatro componentes fundamentales del derecho a la educación presentados por la profesora Katarina Tomasevski: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

### 1. Disponibilidad

La ciudad de Medellín ha hecho una importante inversión en cobertura educativa con el afán de alcanzar una meta del 100% en cobertura para la educación primaria y 80% para la educación secundaria. Sin embargo, dentro de las investigaciones realizadas por la propia administración llegaron a la conclusión que para muchos niños y niñas de los sectores marginados de la ciudad estudiar no es algo prioritario. Por esta razón, crearon el programa “La escuela busca el niño-a” que consiste en una búsqueda activa de los niños y las niñas en los barrios populares de Medellín con el fin de matricularlos en el sistema oficial. Esta búsqueda activa de estudiantes es muy importante, pues de esta forma se busca evitar que los menores y las menores conozcan desde muy temprano la vida delincencial y opten por ella dejando de lado la educación. Este modelo podría ser interesante para barrios bogotanos que tengan problemas de pandillas o niveles extremos de pobreza, donde los padres muchas veces por desconocimiento no matriculan a sus hijos(as) en los establecimientos educativos oficiales.

Cartagena tiene unos niveles de seguridad mucho mas altos que los de Medellín, y por ende, sus problemas son otros, como por ejemplo buscar una mayor equidad social. Ya que a pesar de ser una ciudad opulenta sus indicadores sociales dejan mucho que desear. Con la intención de tener políticas educativas de impacto frente a la población mas vulnerable, la ciudad se ha dedicado a la construcción y cogestión de escuelas y colegios en asocio con las juntas de acción comunal de los barrios mas pobres de la ciudad, de esta forma la comunidad se ha visto directamente involucrada en los temas concernientes a la educación de sus hijos(as), y ya no como simples receptores de las políticas del gobierno municipal, sin contar esto con el grado de pertenencia que este tipo de instituciones generan al ser construidas por la propia comunidad.

Buenos Aires fue una ciudad que tuvo un desarrollo pujante hasta que en el mes de diciembre de 2001 se desató una crisis económica y social que dejó al país postrado

plasmando sus consecuencias hasta el presente. Sin embargo, a pesar de la crisis los niveles de cobertura no bajaron, y el gobierno de la ciudad de Buenos Aires continuó sin cobrar derechos académicos a los estudiantes y sin disminuir los años de educación obligatoria. Además de esto, tiene un plan de inversión anual para el mejoramiento de la infraestructura de los colegios lo cual permite que la planta física de las entidades educativas oficiales no se conviertan en obsoletas y haya después que hacer un traumático plan de intervención como ocurrió hace poco en Bogotá debido a lo antiguo de la construcción.

En Buenos Aires la lucha es por mantener unos niveles de vida iguales a los que conocieron en sus épocas mas prosperas, en Sao Paulo la idea es llegar a tener algún día una forma de vida que pueda llamarse digna. De allí entonces que sus esfuerzos se enfoquen a buscar la igualdad entre los habitantes de la ciudad. Por ello, crearon los Centros de Educación Unificada (CEU) con la idea de llevar la escuela a los sectores marginados de la ciudad, y ofrecer no sola la formación que podría llamarse “clásica”, sino también artes y oficios que pueden ser útiles a la hora de buscar un empleo. Además de lo típicamente académico, estos Centros promueven una cultura democrática pues las autoridades de la escuela son escogidas por la comunidad, a la vez que todos beneficiarios del Centro colaboran en la elaboración del presupuesto del mismo.

En contraste con las experiencias presentadas, en las que el aumento de la matrícula se da fundamentalmente por la vía de la construcción de escuelas públicas, la ampliación del tamaño de los grupos y el libre crecimiento de la educación privada pagada por los padres de familia, Chile ha diseñado e implementado un sistema de vouchers que permite a los estudiantes “elegir” entre escuelas públicas y privadas subvencionadas con recursos del Estado. En el modelo chileno el Estado asigna los recursos a las escuelas municipales y a las escuelas privadas en función del número de niños y niñas que efectivamente se matriculen y asistan de forma permanente. En la actualidad, el 93% de los estudiantes matriculados en educación básica y media en Chile asisten a escuelas subvencionadas con recursos del Estado; cifra muy superior a la de ciudades como Bogotá en donde solo un 55.7% de los estudiantes matriculados en estos niveles son financiados con recursos del Estado.

Con todo y lo exitosa que ha sido esta política para incrementar la tasas de matrícula y de permanencia en el sistema educativo chileno, cabe advertir que la dinámica creada por el sistema de vouchers deteriora la idea de una educación estrictamente pública, refuerza la idea de mercado educativo y, como se analiza en el capítulo correspondiente, puede derivar en formas de discriminación y de “categorización” de los estudiantes en función de su nivel socioeconómico. Cabe recordar que los Estados están obligados a proteger y conservar el derecho a la educación como un bien y servicio público y limitar el tratamiento de la educación como una industria. Junto a esta obligación tampoco se debe olvidar el hecho de que el mismo Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales prevé la posibilidad de que los Estados inviertan fondos públicos en escuelas privadas a fin de proteger el derecho a la educación de los niños y las niñas. Por ello, más que satanizar este tipo de alternativas de política, lo que corresponde desde la perspectiva de los derechos humanos es analizar sus potencialidades y peligros a la luz de la obligación del Estado de proteger el interés superior de los niños y las niñas.



## 2. Accesibilidad

No basta con que los niños y las niñas puedan entrar al sistema educativo, es preciso además que los Estados dispongan de toda clase de medidas a fin de favorecer el acceso de los grupos poblacionales más vulnerables y de brindar a los niños y las niñas un ambiente escolar en el que puedan desarrollar al máximo sus capacidades y potencialidades. Conforme con estos principios es posible evidenciar que en el diseño e implementación de políticas educativas es cada vez más frecuente que se disponga de sistemas de alimentación, transporte escolar y becas y subsidios para las poblaciones de menores recursos.

En Medellín por ejemplo se busca contrarrestar los problemas asociados a la inseguridad alimentaria de los niños y las niñas mediante la implementación de restaurantes escolares. En la actualidad se tiene una cobertura del 96% en las escuelas públicas. Además de esta iniciativa existen programas de desayuno preparado y almuerzo, junto con uno denominado “Pan para la paz” que es el paquete de comida para el fin de semana y las vacaciones.

Cartagena ha puesto su énfasis en la inclusión de las personas en situación de desplazamiento, por eso, con financiación internacional, intenta alfabetizar a las madres cabeza de familia que se encuentran desplazadas, para que gracias a los conocimientos adquiridos puedan tener oportunidades de empleo y mejorar de esa forma las condiciones de su familia.

La gratuidad, como se ha reiterado en múltiples ocasiones, no consiste simplemente en la exención del pago de los derechos académicos ella se hace extensiva a otros ámbitos que si bien están por fuera del aula de clase, tienen una incidencia directa en el desarrollo del aprendizaje de los niños y las niñas. Esto llevó a la profesora Tomasevski a afirmar que: *“si se impone a los niños la obligación de asistir a una escuela cuyo costo los padres no pueden sufragar, la enseñanza obligatoria no será más que una ilusión”*. Para que este aserto no sea real, la ciudad de Buenos Aires implementó un plan para que los niños y las niñas cuyos establecimientos educativos están alejados de sus residencia no pagaran el total del pasaje del transporte público, sino la mitad en el caso del tren y los microbuses (busetas), o gratuito para el caso del metro.

Sao Paulo va mucho mas allá que Buenos Aires. En efecto, si bien es un logro reducir los costos del transporte de los niños y las niñas la gratuidad está lejana, pues para muchos padres el gasto en transporte todavía puede resultar oneroso. En Sao Paulo la apuesta es la gratuidad en el transporte hacia la escuela con un programa llamado *“vai e volta”*, que consiste en buses pertenecientes a la ciudad que trasladan a los niños y a las niñas a sus centros educativos y los regresan a sus hogares, dándole un respiro al presupuesto de la familia en los gastos de traslado, al mismo tipo protege a los niños y las niñas ya que son múltiples los peligros de tomar el transporte público. Esta medida es, sin lugar a dudas, un buen paso para ir avanzando en la igualdad de los ciudadanos. Chile va en la misma vía pero por un camino diferente, en razón a que las políticas educativas son financiadas con

recursos del Estado, aunque no es este su principal animador de ellas sino los agentes privados, dedicándose el Estado exclusivamente a legislar y vigilar las actuaciones que ellos realizan. Por tal motivo, el Estado no permite ni a las escuelas públicas ni a las privadas subvencionadas cobrar ningún estipendio durante los años de educación obligatoria, pues para eso se subvenciona la institución con recursos públicos. Adicionalmente las poblaciones mas pobres cuentan con un subsidio de alimentación, transporte y de útiles escolares, lo que les permite tener un acceso pleno a las instituciones educativas.

Cabe destacar que la implementación de una legislación que prohíba el cobro de tarifas en los años de educación obligatoria es un deber del Estado previsto en todas las normas del derecho internacional de los derechos humanos en los que se consagra la gratuidad del derecho a la educación. Por ello es preciso que las ciudades en las que aún persisten cobros en la educación pública, como es el caso de Bogotá, con todo y que se ha progresado en la implementación de políticas de gratuidad para los sectores más pobres, adopten medidas que permitan corregir tal incumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos que, como es evidente, limita el pleno ejercicio del derecho a la educación de todos los niños y las niñas.

### 3. Aceptabilidad

Medellín se ha preocupado en estos últimos años por mejorar los contenidos y las técnicas de la educación, pues se ha descubierto que una mala educación es uno de los factores que ayuda a ampliar la desigualdad entre los diferentes pobladores de la ciudad. Para contrarrestar esa situación, la alcaldía de la ciudad ha implementado los siguientes programas: Buen Comienzo, La Escuela busca al niño, Escuelas de calidad para la equidad y la convivencia, El programa Mejores colegios, Mi Escuela me gusta, Medellín también educa, Maestros al tablero, Clic: aprendo mejor y Laboratorio de Calidad de la educación. Todos estos planes tienen como fin incentivar tanto a los docentes como los estudiantes, para mejorar su desempeño académico y realizar la importancia de los maestros y de los alumnos en el proceso de aprendizaje. Valorar el impacto de estas iniciativas es difícil, debido a que algunos son recientes y todavía es temprano para saber su eficacia a la hora de la evaluación, lo que si puede mencionarse es que a pesar de lo hecho hasta ahora, los resultados ICFES no reflejan esos esfuerzos y la educación pública sigue rezagada frente a las instituciones privadas de calidad. En Cartagena este debate está ausente, aunque el plan de desarrollo de la ciudad habla de mejorar la calidad de la educación, no hay un plan concreto para hacerlo, parece más bien una afirmación bien intencionada que una meta a mediano plazo. En verdad se hecha de menos en la ciudad un debate sobre una cuestión tan álgida en el sistema educativo, pues como han planteado diversos estudios la educación de calidad puede ser un factor que colabore a que haya mas igualdad o desigualdad.

La ciudad de Buenos Aires inició desde el año 2001 un proceso de renovación pedagógica con los profesores de la capital federal, con la idea que ellos afinen la adquisición de competencias básicas para transmitir las a los estudiantes. Otro aspecto importante de esta estrategia va encaminado hacia la formación de los profesores jóvenes, pues se busca que

ellos durante su formación universitaria tengan contacto con la realidad educativa argentina, y con los cursos que posteriormente dictarán cuando terminen su carrera universitaria. Cabe advertir que a diferencia de países como Colombia, en donde la práctica dura un semestre académico y después el futuro licenciado no vuelve a saber nada de la Escuela, sino hasta que entra a trabajar en una institución educativa, este contacto tiene un importante nivel de continuidad.

Para Sao Paulo, como se ha dicho en este estudio, la principal preocupación es la igualdad por eso sus políticas de aceptabilidad tienden a reducir el abismo entre la educación privada de calidad y la educación pública. Uno de los elementos que genera desigualdad es la imposibilidad de muchos miembros de la comunidad educativa de acceder a un computador o a las nuevas tecnologías de la educación. Sea por la razón que sea, las cuales pueden ir desde las generacionales hasta las económicas, es necesario que todos las personas de la comunidad educativa conozcan el uso y el manejo de los computadores. Esta carencia llevó a la administración de la ciudad a trazar un derrotero llamado "*inclusión digital*" que consiste en que los niños y las niñas, junto con los profesores y las profesoras aprenden el manejo de computadores para no quedarse por fuera de las nuevas tecnologías.

Como se dijo antes, el derecho a la educación no se restringe exclusivamente a la construcción de infraestructura educativa, también incluye la calidad de los contenidos que reciben las personas que se forman allí. Chile ha mezclado esos dos componentes de una forma muy interesante a través de la creación de la "*jornada completa*". La "*jornada completa*" ha obligado la construcción de un ambiente escolar mucho más saludable para los niños y las niñas al igual que para los profesores, al mismo tiempo ayuda a mejorar los contenidos recibidos en clase, pues los niños y las niñas reciben un refuerzo académico para una mejor comprensión de los temas explicados durante el tiempo escolar regular. De esta forma, se mejoraron las instalaciones educativas a la vez que se mejoró la comprensión de los contenidos educativos.

Complementariamente, es oportuno señalar que Chile tiene un importante liderazgo en América Latina en cuanto se refiere al diseño de políticas de convivencia escolar que respeten, protejan y promuevan los derechos humanos de los niños y las niñas. A pesar de que los indicadores de educación de Chile son como todos los de la región (repitencia y resultados de pruebas de competencias y saberes), en las políticas educativas chilenas está presente el hecho de que no se puede entender una educación de calidad que no respete, proteja y promueva los derechos fundamentales de los niños y las niñas.

#### 4. Adaptabilidad

Medellín ha creado un programa que busca que los niños y las niñas con TDHA (Trastorno de déficit de atención e hiperactividad) no abandonen la escuela, y puedan continuar sus estudios sin mayores traumatismos, pues generalmente estos niños y niñas suelen ser vistos por sus profesores y compañeros como problemáticos siendo objeto de burlas e incomprendiones. Hasta el momento se han beneficiado alrededor de unos 5073 niños y niñas. Cartagena no se ha enfocado en una población en particular sino que sus esfuerzos se

han dirigido a los niños y las niñas de los sectores más marginados de la ciudad, su intervención se ha hecho a través del plan “*Todos a estudiar*” que consiste en invitar a los padres de familia con todos los medios propagandísticos posibles a matricular a sus hijos(as) en las instituciones oficiales, en verdad es difícil saber del impacto de este programa pues recién lo está implementando la alcaldía de la ciudad.

Buenos Aires a pesar de tener buenas tasas de cobertura, también tiene un problema de deserción de gran magnitud, debido a que muchos adolescentes tuvieron que retirarse de la escuela para dedicarse a trabajar y ayudar en la manutención de sus familias. Para responder a este problema la administración creó la experiencia de la “*escuela de reingreso*” a la medida de los niños o las niñas que no volvieron al sistema escolar, esta reinscripción se hace con docentes especializados para tratar el problema. Además los horarios, materias y metodología son flexibles lo que se ajusta a la realidad socioeconómica de los niños y las niñas y les permite obtener las equivalencias de las materias que vieron en sus antiguas escuelas. También se les deja avanzar a su propio ritmo aprobando cada una de las materias cuando se sientan preparados para ello y sus avances no se hacen por cursos.

En Sao Paulo la presión económica de las familias busca ser resuelta por el Estado. A diferencia de Buenos Aires donde se busca flexibilizar el sistema educativo para que los estudiantes asistan a él sin dejar de trabajar, en la ciudad brasilera se busca es que los niños y las niñas no trabajen para dedicarse exclusivamente a los estudios, y aliviar las necesidades de su familia con el subsidio que da el Estado a los padres para que permitan al niño o a la niña ir a la Escuela. Este programa se llama “*bolsa-escola*” y ha tenido gran repercusión en América Latina donde muchos países buscan imitarlo para que sus niños y niñas no deserten del sistema educativo.

Por su parte, Chile ha optado por otra modalidad para que sus niños y niñas no deserten del sistema educativo, que es el sistema de subvención diferenciada pro – retención, cuyo objetivo es aumentar la retención de los estudiantes vía la asignación de una subvención que se entrega a los establecimientos educativos que atiendan a los estudiantes más pobres que cursan entre séptimo básico y cuarto medio a fin de que inviertan en medidas que eviten su deserción escolar, en especial, de adolescentes embarazadas, niños, niñas y jóvenes que trabajan. De esta forma se incentiva directamente a las instituciones educativas para que ellas tomen medidas con el fin de que los niños y las niñas no se salgan de la escuela, pues muchas veces cuando la escuela es oficial se deja a otras instancias el tratamiento del problema, sin que la institución educativa directamente tome cartas en el asunto.

Finalmente, es preciso señalar el importante progreso del sistema educativo chileno en materia de adaptación del sistema educativo a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas con discapacidad. El Gobierno chileno no solo ha adoptado medidas para favorecer la integración educativa de este grupo poblacional sino que conforme con las disposiciones internacionales, ha asignado importantes inversiones para disponer de escuelas especiales en los casos en los que la integración no se constituya en la mejor alternativa para llevar a cabo el proceso enseñanza – aprendizaje de los niños y las niñas con discapacidad. Chile es hoy líder en el diseño de políticas de integración de personas

con discapacidad en la región. El rigor del trabajo y la participación masiva de distintos actores sociales comprometidos con los derechos de las personas con discapacidad ha permitido que el país disponga de estrategias de inclusión social fundamentadas en el reconocimiento de la diversidad y en la valoración de este grupo poblacional como sujetos con capacidad de aportar al desarrollo de la nación.