

Universidad Pedagógica Nacional de Colombia.

Especialización en Pedagogía.

Jacqueline Santos Herrera

Alexander Ramírez Gómez

Educación: ¿servicio o derecho? Análisis de la noción de derecho en la política educativa de Bogotá D.C. en los dos últimos períodos de gobierno (2004 – 2012)

Trabajo presentado como requisito para optar el título de especialista en pedagogía.

Dirigido por: Profesor Carlos Valenzuela.

Bogotá, Colombia. Diciembre 04 de 2013

1. Información General	
Tipo de documento	Trabajo de Grado de especialización
Acceso al documento	Universidad Pedagógica Nacional. Biblioteca Central
Título del documento	Educación: ¿servicio o derecho? Análisis de la noción de derecho en la política educativa de Bogotá D.C. en los dos últimos períodos de gobierno (2004 – 2012)
Autor(es)	Ramírez Gómez, Alexander; Santos Herrera, Jacqueline
Director	Valenzuela, Carlos
Publicación	Bogotá. 2013. 53 p
Unidad Patrocinante	
Palabras Claves	Derecho a la educación; educación pública; política educativa; materialización del derecho a la educación; gratuidad educativa.

2. Descripción
<p>El propósito general de este trabajo de grado es analizar la noción de derecho plasmada en los planes sectoriales de educación para Bogotá, en los períodos 2004-2008 y 2008-2012, con el fin de determinar si desde la perspectiva contenida en los mismos se concibió la educación como la materialización de un derecho fundamental, o simplemente se continúa cumpliendo con la visión de servicio. Al analizar estos planes desde los 4 componentes del derecho a la educación (asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad) consideramos que estos dos planes marcaron diferencias con la política pública educativa que venía dándose en la ciudad y la que está vigente a nivel nacional. Así se marca un derrotero en la construcción de una política educativa cuyo propósito sea el de entender la educación como un derecho. Se avanzó en cuanto al fortalecimiento de la educación pública, mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia a través de la construcción de infraestructura, subsidios educativos, suministro de refrigerios y comida caliente, inclusión de poblaciones vulnerables y ejercicios de participación ciudadana.</p>

3. Fuentes

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2007). Informe de Gestión Sector Educación 2004-2007. Documento PDF
- Defensoría del Pueblo (2003). “*El derecho a la educación, en la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*”
- HEVIA RIVAS, R. “El derecho a la educación y la educación en derechos humanos en el contexto internacional”. Publicado en *Revista Latinoamericana de Educación inclusiva*
- MARTINEZ BOOM A. “*La educación en América Latina: de políticas expansivas a estrategias competitivas*”. Revista Colombiana de Educación. Número 44. UPN – primer semestre de 2003.
- PINILLA, P. (2006). “*El Derecho a la Educación: La educación en la perspectiva de los derechos humanos*” Procuraduría General de la Nación.
- Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016, compendio General. www.plandecenal.gov.co. Pág 71.
- Secretaria de Educación del Distrito Bogotá (1998). *Plan de Sectorial de Educación 1998 – 2003*. Enmarcado en el Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos".
- Secretaria de Educación del Distrito Bogotá (2001). *Plan Sectorial de Educación 2001 -2003*. Enmarcado dentro del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado”
- Secretaria de Educación del Distrito Bogotá (2004). Plan Sectorial de Educación 2004 -2008: Bogotá: una Gran Escuela Para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor. Enmarcado dentro del *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008, Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*.
- Secretaria de Educación del Distrito Bogotá (2008). “*Plan de Sectorial de Educación 2008-2012*. Enmarcado en el Plan de Desarrollo " “Bogotá positiva: para vivir mejor”

4. Contenidos

Los propósitos son:

- Examinar el contexto nacional e internacional desde el cual se desarrolla el concepto de educación como derecho fundamental para el caso de Bogotá durante el período considerado.
- Exponer la relación entre las líneas y/o principios de política y los programas y proyectos diseñados para lograr la materialización del derecho a la educación en los planes de desarrollo en el período propuesto para Bogotá.

- Analizar los planes sectoriales de educación en términos de tres elementos importantes en la construcción de la categoría de derecho fundamental en los planes sectoriales esto es: la idea de derecho implícita en estos planes, la participación y el alcance de los mismos.

El trabajo está estructurado en tres capítulos; en el primero se presentan de manera general las políticas educativas implementadas en la última década en el contexto nacional y distrital y el concepto de derecho implícitas en la legislación internacional. En el segundo apartado se exponen los planes sectoriales de educación, resaltando las líneas de política en las cuales se diseña el concepto de derecho. En el tercero se analizan la idea de derecho contenida en los planes sectoriales de educación de Bogotá durante los años 2004-2008 y 2008-2012, igualmente se analiza la importancia de los procesos de participación tanto en la construcción del plan como una de las políticas contenidas en ellos. Además se realiza el análisis de algunos resultados de las ejecutorias de dichos planes y se aventuran algunas conclusiones y críticas sobre los alcances de las propuestas plasmadas en los planes sectoriales antes mencionados.

5. Metodología

Para el desarrollo de este trabajo se parte del quehacer diario como funcionarios de la Secretaria de Educación del Distrito, con la participación en la ejecución de las políticas educativas, desde lo local, en materia de cobertura en las últimas cuatro administraciones de la ciudad de Bogotá, teniendo la oportunidad de comparar, desde la práctica, los diferentes enfoques que cada gobierno plantea como solución a los problemas educativos de la ciudad.

Posteriormente se realiza un análisis de los planes sectoriales de educación elaborados para la ciudad de Bogotá en los periodos 2004-2008 y 2008-2012, a la luz del concepto de derecho contenido en la normatividad vigente a nivel internacional y nacional.

6. Conclusiones

El análisis de estos dos planes sectoriales de educación a la luz de la normatividad vigente nacional e internacional, de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales, necesariamente conlleva a vislumbrar la diferencia discursiva de su contenido, con un corte social y de connotación en la ciudad que es posible aún no se ha percibido claramente y menos se avala en su totalidad.

Los diferentes sectores reclaman acciones de un gobierno más fuerte,

comparando lo que por años atrás siempre se ha tenido, la costumbre en lo que se ha vivido, y no de un gobierno paternalista, rechazan los subsidios condicionados, la comida caliente, la construcción de nuevos colegios tampoco fue bien vista argumentando el costo social que tendría el mantenimiento. Lo anterior considerando que lo público no existe y si existe no es nuestra responsabilidad, lo privado es mejor y amerita el respeto.

Las acciones de estos dos gobiernos no necesariamente se pueden enmarcar dentro de la garantía total del derecho a la educación, apenas son un acercamiento discursivo con realidades aisladas que se tenían (gratuidad). Pero si se encuentra bastante coherencia entre la intencionalidad de garantizar el derecho a la educación en las cuatro dimensiones así:

- *Derecho a la disponibilidad u obligación de asequibilidad:* fortalecimiento de la oferta pública mediante la construcción de nuevos colegios.
- *Derecho de acceso al sistema u obligación de accesibilidad:* implementación de la gratuidad y creación del registro único de matrícula, eliminando todas las barreras a la entrada.
- *Derecho de permanencia u obligación de adaptabilidad:* se fortalecieron las estrategias de transporte, alimentación, subsidios condicionados entre otros para garantizar la permanencia de los niños y niñas en el sistema escolar.
- *Derecho a la calidad u obligación de aceptabilidad:* La inicio la transformación pedagógica de las condiciones de la enseñanza, no para ciertos colegios de malos resultados, sino para el 100% de los colegios oficiales. Incluyó la reorganización curricular por ciclos y los programas de expediciones pedagógicas y tiempo extraescolar.

Queda para la discusión la cuestión de si vale la pena en pleno siglo XXI, cuando tenemos un mundo de consumidores globalizados, hablar de derecho fundamental en los términos en los que lo hacia la izquierda de mitad del siglo XX. Otro aspecto es evaluar el impacto que en términos de construcción de ciudadanía pudo haber dejado estos dos planes de desarrollo, esto debido a que el propósito ultimo de garantizar el derecho a la educación es la formación de ciudadanos no competentes sino con empoderados para ejercer todos los otros derechos fundamentales.

Elaborado por:	Ramírez Gómez, Alexander; Santos Herrera Jacqueline
Revisado por:	Valenzuela, Carlos

Fecha de elaboración del Resumen:	01	12	2013
--	----	----	------

Contenido

<i>Educación: ¿servicio o derecho? análisis de la noción de derecho en la política educativa de Bogotá D.C. en los dos últimos períodos de gobierno (2004 – 2012)</i>	8
<i>Introducción</i>	8
<i>Objetivo general</i>	9
<i>Objetivos específicos</i>	9
<i>Metodología</i>	10
<i>I. Contexto económico y político de las políticas educativas nacional y distrital.</i>	10
A. Contexto internacional: del Estado de bienestar al Estado neoliberal.	11
B. La educación en Colombia según la Constitución y la Ley General de Educación.	14
C. Planes decenales de educación, períodos 1996-2005 y 2006-2016	17
a. Plan decenal de educación 1996-2005: La educación un compromiso de todos	17
b. Plan decenal de educación 2006-2016: pacto social por la educación.	20
D. La política pública educativa en Bogotá Distrito Capital	22
a. Período 1998 – 2001: plan de desarrollo “Por la Bogotá que queremos”	23
b. Período 2001 – 2003: plan de desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”	24
c. Período 2004 – 2008: plan sectorial “Bogotá una gran escuela”	26
d. Período 2008 – 2012: plan sectorial “Educación de calidad para una Bogotá positiva”	28
E. El concepto de derecho a la educación en la legislación internacional.	30
<i>II. Líneas y/o principios de política en los planes sectoriales de educación para Bogotá en los períodos 2004-2008 y 2008 - 2012.</i>	32
A. Líneas de política en el plan sectorial de educación “Bogotá: una gran escuela”	32
a. Líneas de política	36
B. Principio del plan sectorial de educación “Educación de calidad para una Bogotá positiva”	39
a. Principios de la política educativa	40
C. El derecho a la educación en los planes sectoriales 2004-2012	43
<i>III. Análisis de los planes sectoriales de educación en el período 2004-2012</i>	51
A. Puntos de quiebre de la política educativa distrital para el período 2004-2012.	51
B. Algunas consideraciones críticas sobre los planes sectoriales de educación 2004-2012.	55

Conclusiones	57
Bibliografía	58

Educación: ¿servicio o derecho? análisis de la noción de derecho en la política educativa de Bogotá D.C. en los dos últimos períodos de gobierno (2004 – 2012)

Introducción

El trabajo que hoy presentamos a consideración para optar el título de especialistas, más que una investigación es una reflexión sobre la educación vista desde nuestra posición de funcionarios administrativos de la Secretaría de Educación del Distrito¹, ya que desde nuestro rol hemos coadyuvado a implementar las políticas educativas propuestas en los diferentes planes sectoriales de educación emitidos por los gobiernos distritales desde el año 2000 hasta 2012. Han sido muchas las razones que nos han llevado a pensar si en nuestro país y en Bogotá, la educación se ha visto como un servicio o un derecho social que debe ser garantizado por el Estado. Pensar la educación a partir de estas dos perspectivas, durante este periodo, implica contextualizar los intereses nacionales y distritales a la luz de la normatividad en materia de educación y en los intereses que estas advierten para su desarrollo. Adicionalmente nos parece importante porque la ciudad de Bogotá ha llevado la delantera en la implementación de las políticas educativas en las últimas décadas.

Reflexionar en torno a la educación como derecho o servicio implicó realizar un análisis sobre el origen de las políticas educativas y la autonomía que tienen los gobiernos nacional y local al estructurarlas, lo que necesariamente nos acerca a entender que estas se rigen por unos mandatos internacionales, los que no evidencian una intencionalidad o motivación de garantizar un derecho sino de prestar un servicio.

Sin embargo, en la estructura de los dos planes sectoriales de educación 2004-2008 y 2008-2012 encontramos una intencionalidad por lo menos en el discurso de ver la educación como un derecho que se convierte en obligación por parte del Distrito, buscando mejorar las condiciones sociales de la ciudad. Fue necesario retomar la visión internacional de derecho, teniendo en cuenta que los países se rigen en torno a estas intencionalidades, pues como lo decimos anteriormente no es fácil desprenderse de ellas, máxime cuando se han firmado tratados de responsabilidad y de obligatorio cumplimiento.

En el trabajo hacemos un análisis documental de las líneas de política o principios en los cuales se refleja la intencionalidad, al menos en el discurso, de los planes

¹ No sobra decir que lo aquí expuesto de ninguna forma es la voz oficial de la Secretaría de Educación del Distrito, por lo tanto no la compromete.

sectoriales de educación durante el periodo 2004-2008 y 2008-2012. Por lo tanto no se plantea en este documento un compendio de estadísticas para demostrar que el presupuesto subió o bajo o si se invirtió más o menos, algunos datos son utilizados de manera muy marginal. Las cifras se pueden encontrar en los informes de gestión de la entidad y de la Secretaría Distrital de Hacienda. Como se mencionó antes nos interesa aclarar si en la política educativa de la ciudad de Bogotá en las últimas administraciones se ha pretendido garantizar la educación como derecho o como servicio.

El trabajo está estructurado en tres capítulos; en el primero se presentan de manera general las políticas educativas implementadas en la última década en el contexto nacional y distrital y el concepto de derecho implícitas en la legislación internacional. En el segundo apartado se exponen los planes sectoriales de educación, resaltando las líneas de política en las cuales se diseña el concepto de derecho. En el tercero se analizan la idea de derecho contenida en los planes sectoriales de educación de Bogotá durante los años 2004-2008 y 2008-2012, igualmente se analiza la importancia de los procesos de participación tanto en la construcción del plan como una de las políticas contenidas en ellos. Además se realiza el análisis de algunos resultados de las ejecutorias de dichos planes y se aventuran algunas conclusiones y críticas sobre los alcances de las propuestas plasmadas en los planes sectoriales antes mencionados.

Objetivo general

Analizar la noción de derecho plasmada en los planes sectoriales de educación para Bogotá, en los periodos 2004-2008 y 2008-2012, con el fin de determinar si desde la perspectiva contenida en los mismos se concibió la educación como la materialización de un derecho fundamental, o simplemente se continúa cumpliendo con la visión de servicio.

Objetivos específicos

- Examinar el contexto nacional e internacional desde el cual se desarrolla el concepto de educación como derecho fundamental para el caso de Bogotá durante el período considerado.
- Exponer la relación entre las líneas y/o principios de política y los programas y proyectos diseñados para lograr la materialización del derecho a la educación en los planes de desarrollo en el período propuesto para Bogotá.

- Analizar los planes sectoriales de educación en términos de tres elementos importantes en la construcción de la categoría de derecho fundamental en los planes sectoriales esto es: la idea de derecho implícita en estos planes, la participación y el alcance de los planes.

Metodología

Para el desarrollo de este trabajo se parte del quehacer diario como funcionarios de la Secretaria de Educación del Distrito, con la participación en la ejecución de las políticas educativas desde lo local en materia de cobertura en las últimas cuatro administraciones de la ciudad de Bogotá, teniendo la oportunidad de comparar, desde la práctica, los diferentes enfoques que cada gobierno plantea como solución a los problemas educativos de la ciudad.

Posteriormente se realiza un análisis de los planes sectoriales de educación elaborados para la ciudad de Bogotá en los periodos 2004-2008 y 2008-2012, a la luz del concepto de derecho contenido en la normatividad vigente a nivel internacional y nacional.

De tal manera que se hace un análisis documental centrado en documentos oficiales como son: la Constitución Política de Colombia, La ley 115 de 1995 o ley General de Educación, los planes sectoriales de educación para la Ciudad de Bogotá durante las últimas 4 administraciones e informes de ejecución de la Secretaria de Planeación del Distrito. En este sentido los documentos en los que se basa este trabajo son los que plantean y desarrollan la política educativa afectando así el sector social².

Se hace especial seguimiento al significado del término derecho en los dos planes sectoriales, bajo la perspectiva de la forma como éste es interpretado y sus implicaciones, abordándolo desde la perspectiva de la declaratoria de los derechos humanos.

I. Contexto económico y político de las políticas educativas nacional y distrital.

Este capítulo está compuesto por cinco apartados que corresponden a los siguientes aspectos: primero, contextualización de las políticas públicas en el

² Es importante acotar que no se encuentra material que analicen críticamente los planes sectoriales. Para la clasificación documental se trabajó con el capítulo 4: La investigación Documental: técnicas de lectura y documentación.

ámbito de unas líneas ideológicas que vienen explícitas, a veces, en las recomendaciones de organismos multilaterales de crédito y algunos organismos asesores, las cuales han permeado las políticas públicas a través del establecimiento de una normatividad nacional e, incluso, con alcance constitucional, a la cual lógicamente deben regirse los planes de desarrollo y los planes sectoriales de gobierno a nivel nacional y local. En segundo lugar se expone el contexto normativo nacional compuesto por la constitución política de Colombia, las leyes 115 y 715 y el plan decenal de educación 2006 -2016 y junto a la tercera parte en donde se muestra de manera general los contenidos de los planes decenales nacionales de educación configuran lo que se puede entender como política pública educativa a nivel nacional.

En cuarta instancia se expone la política pública educativa de la ciudad de Bogotá Distrito Capital, planteando como en los últimos 8 años ésta ha dado un giro, pasando de políticas eficientistas en términos de mercado a conceptos que se pueden denominar “sociales”, de reconocimiento del ser humano, a través de políticas que han cambiado el concepto de educación como servicio al concepto de educación como derecho fundamental, por lo cual su materialización se convierte en una obligación del Estado.

En el quinto apartado se describe brevemente la noción de derecho que desde la Organización de las Naciones Unidas a partir de 1948 se ha impulsado con la denominada Carta de Derechos.

A. Contexto internacional: del Estado de bienestar al Estado neoliberal.

Como consecuencia de la crisis económica de 1929- en la cual se puso en duda la estabilidad del liberalismo económico - la segunda guerra mundial y el fortalecimiento del socialismo como alternativa al capitalismo, emerge la figura del Estado de bienestar como respuesta política, social y económica que los gobiernos del bloque occidental dieron a sus naciones para compensar el sacrificio que significó para ellas las dos guerras mundiales. Este modelo redefine las funciones del Estado, sus relaciones con la sociedad y el modo de producción:

"El Estado de bienestar se podría definir como el encargado de llevar a cabo una serie de medidas que permitan a los ciudadanos de una nación el acceso a un mínimo de servicios que hagan posible su supervivencia, dentro del modelo de economía de mercado. Es decir, representa un determinado comportamiento del sector público de las economías occidentales que buscan cubrir buena parte de las necesidades sociales,

*colaborando de forma apreciable en el crecimiento económico, en aras de mantener la economía de mercado*³

El Estado de bienestar significó para la población de los países de Europa occidental y Estados Unidos mantener en medio de la democracia la garantía, por parte del mismo, del acceso a servicios sociales tales como educación, salud y vivienda para aquel segmento de la población cuyos ingresos eran insuficientes para costear los mismos; además dinamizó el sistema de producción en masa, lo que generó nuevos empleos de manera masiva. El sistema de producción en masa garantizaba la disminución de los costos de producción, la generación masiva de empleo y con la mejora de las condiciones laborales también los ingresos, fortaleciendo los mercados internos. Gran parte de la producción era de bienes de uso doméstico: autos y electrodomésticos que los hogares podían adquirir dada la mejora en los ingresos; generándose así una sensación de bienestar en medio de los tres ingredientes básicos: democracia, bienestar social y capitalismo.

Para América Latina la propuesta de Estado de Bienestar venía con varios ingredientes especiales. En primer lugar el continente latinoamericano era un terreno abonado para la propagación del comunismo, junto al triunfo de la revolución en Cuba surgían con fuerza los movimientos armados de izquierda en varios países de centro y sur América. Era importante en ese sentido un sistema que evitara la expansión del comunismo, crear las condiciones para ampliar los mercados de los bienes intermedios (insumos) producidos en Estados Unidos y Europa y garantizar las fuentes de las materias primas para la industria de los mismos.

En el caso colombiano se siguió el paradigma de identificar progreso con crecimiento económico, de tal manera que con el nuevo modelo de producción denominado “sustitución de importaciones” o desarrollo hacia adentro, se buscó el mismo a través del crecimiento de la producción industrial y la creación y fortalecimiento de los mercados internos; ello implicó gravar las importaciones de materias primas y bienes finales, fomentar la importación de insumos para la naciente industria, incentivar el crédito. El Estado incursionó directamente en la producción de bienes y servicios; también se expandió el gasto público para aumentar la oferta de bienes y servicios y además expandir la oferta de servicios sociales en educación y salud con el fin de ampliar la cobertura. De esta manera se tenía un sistema de producción capitalista, con cierto nivel de protección social garantizado por el Estado, pero en cuanto al sistema político la democracia no fue condición relevante.

³ Barroso María y Castro Nelly. Estado de Bienestar y crisis económica. Pág. 8. <http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/32.pdf>

Los sistemas educativos son pensados como parte de las políticas de desarrollo y planificación de los Estados, esto bajo la teoría del capital humano según la cual se debería formar la población para atender la demanda de mano de obra de la naciente industria, en palabras de Martínez Boom *“tales modelos dan origen a un proceso de escolarización masiva de la población, ligado y en correspondencia con un proyecto de sociedad que priorizó el factor económico sobre el cultural”*⁴. Para Colombia significó la apuesta por la universalización de la educación primaria, para lo cual fue necesario ampliar la infraestructura física y aumentar la planta docente y por lo tanto incrementar el monto de recursos asignados a la educación, en un modelo que preveía una relación directa entre gasto en educación y desarrollo económico.

En la década de 1970 surgieron los síntomas de enfermedad de la economía mundial, estos son la inflación y el desempleo al tiempo acompañados con déficits fiscales. En este momento los países desarrollados emergió la nueva receta para estabilizar la economía esto es reducir el déficit fiscal y bajar la inflación. La pócima mágica se concretó en la reducción del gasto público. En la práctica significó la disminución de la injerencia del Estado en la economía mediante la privatización de empresas estatales, desregulación de mercados tales como el laboral, cambiario, comunicaciones entre otros. Todo bajo la concepción de que el sector estatal es ineficiente y el sector privado es eficiente, de tal manera que el mercado es el mejor asignador de recursos. A estas medidas se les ha denominado neoliberales, por el hecho de creer en las bondades del mercado. Por lo tanto el papel del Estado se reduce a incentivar la creación de mercados y limitar injerencia directa a los sectores no rentables.

En la década de 1980 América Latina afrontó la crisis de la deuda externa manifestada en la aparición conjunta de hiperinflación y decrecimiento del Producto Interno Bruto, lo que los economistas suelen llamar estanflación. La recesión fue tan pronunciada que a este período se le conoce como la década perdida de América Latina, debido a que varios países del área suramericana no solo no crecieron sino que sus niveles de ingreso per cápita disminuyeron hasta nivelarse con los registrados 10 años atrás. Esta crisis llevó a la mayoría de países del continente a renegociar la deuda externa lo que les implicó someterse a las condiciones de las entidades multilaterales de crédito, las cuales exigieron la implementación de los ajustes que se pensaban necesarios para hacer viables estas economías, en otras palabras realizar las reformas neoliberales.

Se emprendieron los procesos de modernización de los Estados que en la práctica se manifestaron en privatización, desregulación de mercados y apertura económica. Entre los mercados a desregular estaban los relacionados con el

⁴ Martínez Boom, Alberto (2003). La educación en América Latina: de Políticas Expansivas a estrategias competitivas. Revista colombiana de Educación, Bogotá – Colombia. Pág. 14

sistema de seguridad social esto es: educación, salud y pensiones. Para ello era necesario modificar la legislación eliminando los monopolios estatales, posibilitando el ingreso del sector privado a los mismos. El proceso de modernización del Estado en Colombia empezó bajo la Presidencia de Virgilio Barco y se consolidó con la nueva constitución de 1991 y fue finalmente materializado con la apertura económica del gobierno de Cesar Gaviria. Gobierno en el cual se adoptaron todas las medidas que necesarias para lograr la modernización del país y así lograr la inserción del mismo a la economía mundial.

Una vez promulgada la Constitución Nacional de 1991 se creó el marco institucional para la implementación de las reformas requeridas con miras a profundizar el proyecto modernizador, versión neoliberal. Para configurar el escenario se realizaron reformas en los principales sectores económicos y sociales, entre ellas: se reformó la ley general de educación, se estableció la ley de seguridad social o ley 100 (salud y pensiones), se modificó el régimen cambiario y se reformó el régimen laboral. Estas reformas se focalizaron en facilitar la privatización de la mayoría de empresas estatales, buscando entregarle al sector privado las actividades más rentables, mientras se dejan a cargo del gobierno los servicios propios de un estado policial: seguridad, justicia, soberanía etc. Además, el Estado se ocuparía de subsanar las fallas del mercado, esto es, hacer presencia en los sectores no rentables, en los cuales el sector privado no tiene incentivos para intervenir.

B. La educación en Colombia según la Constitución y la Ley General de Educación.

En este apartado se hace una relación del ámbito normativo que regula la educación en Colombia, haciendo énfasis en los aspectos generales de la Constitución Política de Colombia y la Ley General de Educación- Ley 115, fundamentalmente en la definición de la educación como derecho fundamental y servicio social.

Aunque las reformas del Estado se iniciaron durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), estas recibieron su impulso definitivo al promulgarse la nueva Constitución Política en 1991. En la Carta Magna queda configurado el modelo de país que desea en general la población y en este caso en ella se sentaron las bases legales, políticas y económicas para culminar con las reformas modernizantes neoliberales, entre ellas las del sector educativo.

En la Constitución queda establecido que la educación es un derecho. En primer lugar cuando se refiere a los derechos fundamentales de los niños, artículo 44, el cual dice: *“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y*

*nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión*⁵. Si bien es cierto en el artículo 44, de la Constitución Política de Colombia, se establece la Educación como derecho fundamental, este se enmarca en los derechos del niño, mientras que en el artículo 67 se hace énfasis directamente sobre la educación como derecho fundamental: *“es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formara al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”*.

En este último artículo se puede evidenciar que la educación tiene una doble connotación, por un lado se plasma como un derecho de la persona y por otro como un servicio público. La definición de derecho o servicio tiene connotaciones de tipo político y económico tal y como lo señala el profesor Fabio Jurado al analizar el caso de la educación superior: *“Los servicios pueden ser diferidos, pospuestos y hasta negados, mientras que un derecho es exigible y justiciable por las consecuencias que se derivan de su violación e irrespeto.”*⁶ mientras como derecho cumple una función social a través de la cual se pretende que todas las personas accedan al conocimiento y la cultura y además, siguiendo al profesor Jurado *“los derechos han sido consensuados en organismos internacionales, como UNESCO, y legitimados en la constitución política de cada país. Los derechos no dependen entonces del libre albedrío de cada gobierno, por eso se los identifica como fundamentales y universales. Toda persona puede exigir su cumplimiento; cuando estos se cumplen hay mayor garantía y co-responsabilidad en el contrato social”*⁷

Como servicio se mercantiliza la educación, al permitir que sea ofrecido por el sector privado, entidades de tipo comunitario, solidario, cooperativo, sin ánimo de lucro y de manera residual por el Estado. El papel de de este último se limita a ejercer la vigilancia y supervisión y en los casos necesarios la financiación, priorizando la prestación del servicio por parte del sector privado.

⁵ Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 44.

⁶ JURADO, F. “Los significados implícitos en la reforma a la Ley 30”. <http://fabiojuradovalencia.blogspot.com/> tomado de (UNESCO-OREALC: “Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos”, 2007)”

⁷ Ibid.

Con la expedición de la ley 115 de 1994 queda definido que la educación es un servicio más que un derecho: *“La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público”*. En este artículo se refleja el sesgo ideológico de esta concepción de derecho, la intencionalidad del Estado de convertir los derechos en servicio. De esta manera se responde a planteamientos de tipo mercantilistas en donde los criterios economicistas están por encima de la cualquier consideración. Así al hacer realidad el ejercicio del derecho a la educación, a través de la ley, se reduce a la prestación de un servicio con función social; en donde ésta implica responder a los intereses generales de la nación.

En esta línea la Procuraduría General de la Nación, organismo competente para velar por el cumplimiento de los derechos humanos, enmarca el concepto de materialización o cumplimiento del derecho a la educación en cuatro componentes, así: *“El ejercicio integral de este derecho se desarrolla en cuatro dimensiones complementarias, referidas 1) al ejercicio del derecho en cuanto derecho fundamental “cuando el titular del derecho a la educación es un menor de edad y cuando la amenaza o violación del derecho implica la vulneración de otro derecho fundamental (principio de conexidad)-, 2) al respeto de los derechos humanos en la educación, 3) a la educación (formación) en derechos humanos y 4) a la práctica de los derechos humanos desde la educación”*⁸.

De tal manera que la materialización del derecho a la educación de los niños entre 5 y 15 años se reduce a: garantizarles el acceso al sistema educativo, no violentarles sus derechos en la escuela, educarlos en derechos humanos y en las prácticas de los mismos. De igual manera la defensoría del pueblo en su informe de 2003, puntualiza el hecho de que en la constitución de 1991 la educación es un derecho pero no elevado a la categoría de fundamental⁹, a la que puede ser elevado únicamente para los niños y cuando a estos se les vulneran derechos conexos.

⁸ Pinilla, Pedro (2006). “El Derecho a la Educación: La educación en la perspectiva de los derechos humanos” Procuraduría General de la Nación, pág. 45.

⁹ “En la teoría constitucional colombiana, un derecho se define como fundamental si cuenta con mecanismos reforzados de protección, es decir, si ante una vulneración por la acción u omisión del estado o los particulares es procedente la acción de tutela. Esta definición admite no sólo la posibilidad de reconocer como derechos fundamentales aquello positivamente sancionados como tales por la constitución, sino también los derechos que la jurisprudencia de la corte constitucional pueda considerar como fundamentales, a partir de la interpretación armónica de la carta”. Defensoría del Pueblo (2003). “El derecho a la Educación, en la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales”.

C. Planes decenales de educación, períodos 1996-2005 y 2006-2016

La ley 115 – artículo 72, establece que es obligación del Ministerio de educación Nacional y los entes territoriales elaborar el Plan Decenal de Educación, el cual debe contener las políticas nacionales sobre la planeación en la prestación del servicio educativo, debe ser guía, orientar los lineamientos en materia educativa a los gobiernos de turno, sin que sea obligatorio pero sí especifica que deben girar en torno a lo que estos planes contengan. El artículo 72 expresa textualmente: "*Plan Nacional de Desarrollo Educativo. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada diez (10) años el Plan Nacional de Desarrollo Educativo que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo. Este Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo*", (Ley 115).

El carácter indicativo del plan decenal implica que él mismo deberá señalar los grandes derroteros de la política educativa nacional y territorial durante la vigencia, dentro de las cuales los gobiernos territoriales pueden definir las prioridades y objetivos de la política educativa. A la fecha solo se han elaborado dos planes decenales, a saber: el primero, plan decenal 1996-2005, llamado La Educación un Compromiso de Todos. El segundo plan decenal 2006-2016 es llamado Pacto Social por la Educación. A continuación se exponen de manera muy general los contenidos generales de los dos planes sectoriales de educación.

*a. Plan decenal de educación 1996-2005: La educación un compromiso de todos*¹⁰

El documento del primer plan fue construido bajo los preceptos participativos, colectivos y como respuesta de una movilización nacional por la educación, dando cumplimiento a lo consignado en la Constitución Nacional de 1991. Es importante tener en cuenta que: este es el primer plan nacional decenal de educación que se elabora, que el país está en pleno proceso de cambio impulsados por los proyectos modernizadores del neoliberalismo que fueron que recibieron el apoyo jurídico de la nueva constitución, la cual se convirtió en la panacea sobre la cual estaban puestas las esperanzas de paz, democracia, participación, desarrollo del pueblo colombiano, es decir se tenía un nuevo proyecto de nación.

¹⁰ El primer Plan Decenal de Educación se elaboró durante el gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano cuyo plan nacional de desarrollo se denominó "El Salto Social". La naturaleza de este gobierno fue de corte aperturista moderado, en el sentido que comulgaba con las ideas en el sentido que perseguía la adopción de las medidas neoliberales pero de manera paulatina. El presidente pertenece al ala del centro del partido liberal.

El plan está compuesto por 5 grandes capítulos que tratan las siguientes temáticas:

- *Capítulo I.* El Proyecto de Nación y la educación en el que se parte de reconocer que la educación es por un lado el derecho fundamental más importante después del derecho a la vida y por otro se configuran los propósitos más importantes que debe tener la educación, reconociendo que no se puede tener un proyecto de nación que no sea socializado a través del sistema educativo. Los desafíos de la sociedad colombiana para la época son: consolidar el sistema político democrático; fortalecer la sociedad civil y promover la convivencia ciudadana; construcción de un modelo de desarrollo sostenible, sólido en lo económico, productivo en lo económico y social y equilibrado en lo ambiental, búsqueda de la equidad y la justicia social; reconocer la diversidad étnica, cultural y regional; lograr la integración internacional y regional y por último lograr apropiación del conocimiento y los avances de la ciencia y la tecnología¹¹. La escuela se convierte en el vehículo a través del cual estos discursos podrán ser masificados para alcanzar los propósitos del proyecto de nación configurado en la nueva constitución.
- *Capítulo II.* Propósitos generales: en el cual se plantea como referente para el plan enfatizar lo que persigue la Constitución Política Nacional en términos de reconocer que "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que cumple una función social. Con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura"¹². La educación se convierte así en uno de los principales instrumentos con que cuenta un pueblo para realizar su proyecto de nación, de esta manera la educación es el medio para la socialización del proyecto político implícito en la nueva constitución como se había indicado arriba. Dentro de los propósitos se encuentran: convertir la educación en un propósito nacional y un asunto de todos; lograr que la educación se reconozca como el eje del desarrollo humano, social, político, económico y cultural de la nación; desarrollar el conocimiento, la ciencia, la técnica y la tecnología; integrar orgánicamente en un solo sistema la institucionalidad del sector educativo y las actividades educativas de otros entes estatales y de la sociedad civil y garantizar la vigencia del derecho a la educación. En este último se hace énfasis sobre la naturaleza de derecho fundamental que fue establecido para la educación en el artículo 67 de la constitución política de Colombia. Sin embargo no desarrolla el concepto más allá de lo contenido en la carta política y la ley general de educación.

¹¹ http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-121191_archivo.pdf. Pág 5

¹² *Ibíd.* Pág 7.

- *Capítulo III. Objetivos y metas del plan:* las metas y propuestas están diseñadas en el mismo orden que se relacionaron los llamados desafíos de la sociedad colombiana, de esta manera está claro que el objetivo del sistema educativo colombiano es imponer el ideario de Nación explícito en la Constitución Política. Se destaca en este listado de metas “*promover e impulsar la ciudad educadora para la educación extra escolar: para tal efecto, los municipios en coordinación con las instituciones escolares y la comunidad establecerán en el término de un año programas para utilizar los parques, museos, escenarios deportivos, teatros y salas de cine, la calle, los sitios de trabajo, en función del desarrollo de los fines de la educación*”¹³. Lo cual solo se cumplió en la ciudad de Bogotá con los programas de Escuela- Ciudad – Escuela con sus estrategias de tiempo extraescolar (clubes de astronomía, artes, escuelas deportivas etc.) y expediciones pedagógicas (de la escuela a la ciudad y de la ciudad a la escuela. Adicionalmente las metas para mejorar la calidad son entre otras la integración institucional con el objetivo de que todas las instituciones educativas ofrezcan el ciclo completo de educación hasta la media, adicional la implementación de un grado de preescolar en todas las instituciones educativas convirtiéndose así el preescolar en el ciclo inicial de todos los colegios.
- *Capítulo IV. Estrategias y programas de acción para integrar las diferentes formas, niveles, modalidades y sectores de la educación mediante la coordinación interinstitucional en todos los niveles territoriales del Estado; elevar la calidad de la educación a través de la cualificación de docentes, desarrollo curricular y pedagógico, mejoramiento de ambientes escolares y dotación de las instituciones educativas, ampliación de la jornada educativa, premios a la excelencia entre otros; expandir y diversificar la cobertura educativa; promocionar la equidad en el sistema educativo buscando la equidad de género, programas de atención a poblaciones especiales (por condiciones étnicas, discapacidad, rural y marginalidad urbana); fortalecer la institución educativa a través de la integración, asesoría para construcción de los PEI, modernización y autonomía de la misma, democratizar la vida escolar; mejorar la gestión educativa; promocionar la cultura; ampliar el horizonte educativo; dignificar y profesionalizar a los educadores mediante su profesionalización, formación de redes de docentes y respeto a las garantías laborales.*
- *Capítulo V. Financiación;* se compromete la administración de los tres gobiernos subsiguientes a la elaboración del plan a incrementar el gasto en educación como porcentaje del PIB, pasando de representar el 4.8% en

¹³ *Ibíd.*, pág. 9.

1998 a ser el 6.5% para el 2005. El mismo llamado se hace al sector privado para que pase del 1.3% en 1998 a 2.0% en el año 2005.

Este es el primer plan decenal de educación que se elabora en Colombia, es un documento lleno de buenos enunciados pero en el fondo no hace un diagnóstico de la situación real de la problemática de la mayoría de la población colombiana y por lo tanto del problema real de las relaciones escuela-entorno, estudiante-docente, docente-rector entre otras. Responde a los requerimientos de la democracia liberal y del neoliberalismo económico en tanto prioriza la implantación del discurso de la participación formal y de la autonomía institucional. La democracia formal fue establecida en la constitución política de Colombia a través de los llamados mecanismos de participación que permite a los ciudadanos participar en la validación de decisiones ya tomadas. Además el discurso de la autonomía institucional se había venido elaborando a través del proceso de descentralización que en la mayoría de los casos esta reducido a la desconcentración de funciones.

b. Plan decenal de educación 2006-2016: pacto social por la educación¹⁴.

El segundo plan se construye el documento llamado Pacto Social por la Educación, elaborado mediante la ampliación de la base de participación a través de lo que se llamó en su momento el modelo general de comunicación pública, conocido después como el movimiento de construcción colectiva del Plan Nacional Decenal de Educación. En este esquema la administración de la ciudad de Bogotá realizó mesas de trabajo a nivel local y distrital, cuyo resultado fue un documento con sugerencias de la ciudad, sin embargo en el plan no se tiene en cuenta las recomendaciones dadas en el mismo.

Este plan decenal está compuesto por cuatro grandes capítulos correspondiente cada uno a un gran tema dentro del cual se definen macro objetivos y macro-metas dentro de estos cada entidad territorial tiene la libertad de elegir aquellas que le son pertinentes y proponer sus metas y objetivos de acuerdo a sus proyectos regionales, lo anterior atendiendo el carácter indicativo que deben tener estos planes. De manera general los siguientes son los capítulos de este plan decenal:

- *Capítulo 1: desafíos de la educación en Colombia.* Es este se plantea 4 aspectos como son: fines de la educación en el siglo XXI (globalización y

¹⁴ El segundo Plan Decenal de Educación se elaboró durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez cuyo plan nacional de desarrollo se denominó "Hacia un estado comunitario". En este gobierno se profundizó todas las medidas neoliberales y aperturistas que se venían implementando a partir de las década de los 90. El presidente aunque es de extracción liberal, no fue el candidato del mismo, sino que es elegido por los sectores más conservadores de todos los partidos.

autonomía); educación en y para la paz la convivencia y la ciudadanía en el cual se plantea de la formación de ciudadanos, competente y participativo y docentes fuertes en lo pedagógico y en los disciplinar, también se plantea fortalecer la cultura de la investigación y garantizar el acceso a la tecnología como herramienta de aprendizaje, la evaluación es un proceso para identificar fortalezas y debilidades y debe servir para hacer comparaciones internacionales, mientras los currículos deben ser pertinentes y orientados a la construcción de la identidad nacional, la democracia y el acceso al conocimiento; en la educación en y para la paz la convivencia y la ciudadanía se resaltan entre los macro objetivos implementar el enfoque de derechos, principios de equidad, inclusión y diversidad, valoración y tratamiento integral de los conflictos y respeto por la biodiversidad, trabajo desde los PEI para consolidar la cultura de la paz de la convivencia y la ciudadanía; renovación pedagógica y uso de las Tics en la educación mediante la dotación e infraestructura, evaluar y revisar el sistema de evaluación para ponerlo a tono con los estándares internacionales, fortalecimiento de procesos lectores y escritores, fortalecimiento de proceso pedagógicos a través de las TIC, formación de docentes en el uso de las TIC ; ciencia y tecnología integradas a la educación a través del fomento, desarrollo y fortalecimiento de la cultura de la ciencia, la tecnología y la investigación¹⁵.

- *Capítulo 2: Garantía para el cumplimiento pleno del derecho a la educación en Colombia.* Con aspectos tales como: más y mejor inversión en educación que tiene que ver con la gestión para asegurar los recursos que permitan garantizar el acceso y la permanencia de los estudiantes en todos los niveles del sistema educativo y que también garantice el cumplimiento de las políticas de inclusión; que permitan realizar la formación a los docentes, mejorar la infraestructura y dotar las instituciones con los recursos tecnológicos necesarios para tal fin. Desarrollo infantil y educación inicial en donde se postula la necesidad de garantizar la educación para niños y niñas menores de 6 años para lo cual no sólo se requiere disponer los recursos para el acceso, sino la formación de los docentes requeridos para este fin; equidad, acceso, permanencia y calidad se desarrolla la idea de garantizar el acceso universal a la educación inicial, básica y media, 50% a la educación superior y 20% a la pos gradual, en cuanto a pertinencia se habla de adecuación a las necesidades, características y exigencias del entorno, respetando las diferencias de etnias y garantizando la inclusión en general; liderazgo, gestión, transparencia y rendición de cuentas en el sistema educativo.

¹⁵ Plan Decenal de Educación 2006-2016: "Pacto Social por la Educación" Pág. 20 a 31. También en www.plandecenal.edu.co

- *Capítulo 3:* Agentes educativos: desarrollo profesional y mejoramiento de la calidad de vida de los docentes, fortalecer la identidad cultural de los docentes y directivos docentes entre otros¹⁶.
- *Capítulo 4:* Mecanismos de seguimiento, evaluación y participación del plan decenal de educación. Con cinco aspectos: plataforma virtual del plan decenal, comisión nacional de seguimiento, instancia nacional y territorial permanente de coordinación del plan; red nacional del seguimiento; observatorio del Plan decenal y por ultimo otros foros a nivel nacional, departamental y municipal¹⁷.

El plan decenal nacional de educación para el período 2006-2016 por su carácter indicativo es muy general. A pesar de tener los aportes de la Ciudad de Bogotá en el cual se hacen recomendaciones relacionados con los elementos que debe tener en cuenta el país si pretende garantizar el derecho a la educación, estos no son tenidos en cuenta, por ejemplo el tema de la permanencia no es tenido en cuenta y el concepto de pertinencia no es desarrollado de manera satisfactoria.

Los dos planes sectoriales no tienen en cuenta las diferencias regionales, ni las condiciones económicas y políticas de los entes territoriales y menos las condiciones de la persona, del sujeto estudiante. Parte del supuesto que todos los habitantes del país están en las mismas condiciones y requieren lo mismo. Tampoco se tiene en cuenta la institución educativa, su capacidad para gestionar procesos pedagógicos, ni tampoco el saber del docente es valorado en este contexto. Aunque se habla de autonomía todos los colegios deben responder a un modelo pedagógico único, aquel que garantice la formación de ciudadanos competentes, que dominen las TICs y que estén a tono con las exigencias de la cultura globalizada a través de los medios masivos de comunicación.

D. La política pública educativa en Bogotá Distrito Capital

La constitución política de Colombia en su primer artículo establece que Colombia es una república unitaria. Esto implica que la decisión política es única, por lo tanto la política pública educativa del Distrito Capital está condicionada a lo establecido en la Constitución Política de Colombia, la ley general de educación y toda la reglamentación nacional vigente. De igual manera como ya se refirió estas políticas responden a unas dinámicas internacionales que a través de los órganos de cooperación multilateral y los acuerdos de los organismos internacionales a los cuales se suscribe el país, marcando el derrotero de lo que debe ser la legislación interna y las políticas emprendidas para responder a las necesidades del régimen político y el sistema de acumulación dominante.

¹⁶ *Ibíd.* Pág. 46-51.

¹⁷ *Ibíd.* Pág. 53-57

A pesar de estos condicionamientos para Bogotá, durante el período 2004-2012, se vislumbra un matiz más social en su política pública educativa lo cual puede pensarse hace alguna diferencia entre la política educativa nacional y la política educativa planteada por los gobiernos locales anteriores para el Distrito Capital¹⁸. A continuación se relacionan las líneas generales de los planes sectoriales de desarrollo correspondiente a los pasados cuatro gobiernos, con los cuales se puede tener un acercamiento a algunas diferencias de los últimos dos gobiernos frente a lo que se venía planteando y ejecutando como paradigma en la política educativa del distrito y frente a la política educativa nacional. Para ello se retomaron las principales líneas de política contenidas en los planes de desarrollo de la ciudad y específicamente en el plan sectorial de educación de los gobiernos correspondientes a los años 1998-2001, 2001-2003, 2004-2008 y 2008-2012. A partir de ellos se puede comprender el posible rompimiento en la concepción de la política pública educativa del distrito.

a. Período 1998 – 2001: plan de desarrollo “Por la Bogotá que queremos”

Para el período 1998 -2001, en el plan sectorial de educación, enmarcado en el Plan de Desarrollo de la Ciudad llamado “por la Bogotá que queremos”, se enuncian como problemas fundamentales para la educación de Bogotá los siguientes: tasas bajas de cobertura del sector educativo en niños en el rango de 5 a 15 años especialmente de la población de menores perteneciente a los niveles 1 y 2 del SISBEN; altas tasas de deserción escolar y repitencia escolar, inequidad en la distribución de los recursos y baja calidad reflejada en las evaluaciones estatales.

Para mitigar estos problemas se plantea “*ampliar las posibilidades de ingreso y permanencia en el sistema educativo para niños y jóvenes de estratos 1 y 2 del SISBEN*”, esta es una medida de focalización del gasto público, que delimita la acción del Estado sobre un segmento de la población, dejando a la mayoría de la población expuesta a los designios del mercado, esto es los padres de familia de familia que pertenezcan a los niveles 1 y 2 del SISBEN deben acudir al sector privado, para comprar el servicio con las características y calidades que sus ingresos alcancen. En el plan se la creación de 100.000 nuevos cupos mediante la construcción de 51 colegios nuevos y la estrategia de subsidios a la demanda. Los nuevos colegios serán entregados para la administración al sector privado bajo la figura de colegios en concesión. El objetivo es garantizar el acceso a la población

¹⁸ Es importante resaltar que la alcaldía de Bogotá en estos dos periodos fue ganada en las elecciones locales por el partido político Polo Democrático Alternativo, partido de izquierda. El Alcalde Mayor de la Ciudad proviene del principal sindicato de los trabajadores, Central Unitaria de Trabajadores – CUT. El secretario de educación proviene del sindicato de los docentes. En la segunda administración el Alcalde Samuel Moreno, procedente del ala izquierda del partido liberal, pero para la época perteneciente al Polo Democrático Alternativo.

vulnerable esto es Niveles 1 y 2 del SISBEN, población víctima del conflicto armado y población en condición de discapacidad¹⁹.

De esta manera la acción del Gobierno Distrital se encamina a fortalecer al sector privado. Por un lado se construyen modernas plantas físicas las cuales se entregan junto a los recursos de funcionamiento para que sea el sector privado quien administre los aspectos logísticos y pedagógicos; por otro se garantiza el mercado a los colegios privados a través de los subsidios a la demanda. Así el distrito garantiza el acceso al sistema educativo solamente a la población claramente definida: niños entre 5 y 15 años de los niveles 1 y 2 del SISBEN²⁰.

Para mejorar la calidad de la educación se proyecta focalizar el apoyo sobre las instituciones escolares de más bajo rendimiento académico, medido a través de las pruebas del ICFES. Focalizando las acciones sobre los colegios de peor desempeño se pretendía aumentar las tasas de retención encaminando las acciones a la población identificada en la categoría de riesgo de abandono escolar. De esta manera el problema de la deserción escolar se asociaba únicamente a la calidad de la educación de la institución escolar.

b. Período 2001 – 2003: plan de desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”

En el plan sectorial de educación 2001-2003, enmarcado en el plan de desarrollo de la ciudad “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, se pretende, desde el sector educativo, contribuir al mejoramiento de la productividad y felicidad de los ciudadanos. Para ello, se pretendía garantizar el acceso universal a 12 años de educación básica y media de la población y ampliar las posibilidades de acceso a la educación inicial y a la superior, focalizando las acciones en los más pobres. Para prevenir la deserción escolar y garantizar la continuidad de los procesos la Secretaría de Educación del Distrito - SED lideró el proceso de reordenamiento institucional, con el cual todas las nuevas instituciones garantizarían la prestación del servicio en los tres niveles educativos (preescolar, básica y media) en la misma institución o en convenio con otras. El factor calidad en educación se planteó mediante el monitoreo constante de la medición realizada en las pruebas de evaluación de competencias básicas²¹.

¹⁹ Secretaría de Educación del Distrito Bogotá (1998). *Plan de Sectorial de Educación 1998 – 2003*. Enmarcado en el Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos"

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Secretaría de Educación del Distrito Bogotá (2001). *Plan Sectorial de Educación 2001 -2003*. Enmarcado dentro del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado”

Las estrategias planteadas fueron: generar 5.000 cupos para educación inicial a través de los jardines de bienestar social del antiguo Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (DABS); para la educación básica se pretendió crear 82.000 nuevos cupos mejorando la capacidad instalada del sistema mediante la disminución de las tasas de repitencia. Para lograr este propósito la SED estableció como meta asesorar a los 100 colegios con las tasas más altas de reprobación. Otra estrategia fue racionalizar la planta de personal docente y administrativo ajustando los parámetros de estudiantes por grupo, docente por grupo, directivos y administrativos según la cantidad de estudiantes²².

Adicionalmente, se planteó ampliar la cobertura mediante la construcción de 17 nuevos colegios para ser entregados en concesión y continuar con el programa de subsidios a la demanda para niños y niñas de estratos 1 y 2; además, brindar atención especializada para la población en extra-edad y ampliar la cobertura para menores con Necesidades Educativas Especiales y el fortalecimiento de la educación para adultos.

Lo anteriormente expuesto, permite visualizar que durante el período 1998-2003 las líneas de política y los programas que las hacen realidad, focalizan la atención sobre la población más pobre o vulnerable, es decir, el Estado representado por el gobierno distrital, asume la responsabilidad de garantizar la educación solo a la población menos favorecida. De igual manera, la política de calidad se centra en atender a los colegios con los resultados más malos en las pruebas utilizadas para medirla. La educación es un servicio que así sea financiado por el Estado puede ser prestado por cualquier entidad pública, privada, solidaria etc., limitando la acción mientras el gobierno se encarga de la vigilancia y control.

Como conclusión, pasada una década a partir de la proclamación de la nueva constitución no se encuentra plasmado en los planes sectoriales de educación el concepto de educación como derecho fundamental de la persona sino que se enfatiza en el carácter de servicio, el cual puede ser prestado por cualquier agente que garantice la reducción de costos. Las estrategias para incrementar la oferta fueron: colegios en concesión - administrados por el sector privado, subsidios a la demanda y por último oferta pública mediante la racionalización de los recursos humanos y físicos. Por otro lado el problema de la calidad se centró en la reducción de las tasas de repitencia como una estrategia para aumentar cobertura y, por este medio, bajar costos. Es importante destacar que el Distrito Capital fue pionero en la implementación de estrategias que fueron después replicadas a nivel nacional como son: la integración institucional, racionalización de recursos a través de la adopción de los parámetros de estudiante por grupo y docentes por grupo y los colegios en concesión.

²² Ibíd.

c. *Período 2004 – 2008: plan sectorial “Bogotá una gran escuela”*

A partir de 2004 en la política pública educativa del Distrito Capital se presentan cambios de concepción en los planes sectoriales de educación al visualizar en sus objetivos y principios a la educación como un derecho fundamental y no solamente como la prestación de un servicio. El primer cambio es que para el período 2004-2008 se presenta un documento completo de plan sectorial que contiene un diagnóstico completo, unas líneas de política, programas, proyectos y estrategias. El diagnóstico del sector educativo no se limita a la relación de estadísticas sobre cobertura, desescolarización, tasa de deserción, tasas de repetencia, bajos resultados en las pruebas etc., sino que va mas allá, analiza las causas y las consecuencias de las mismas. Encontrándose con esta lectura que los problemas del sistema no están solamente en la escuela sino que la mayoría de ellos son externos a las mismas, sin desconocer la responsabilidad de la escuela.

Hasta el año 2003, como se plantea en los párrafos anteriores, en los diagnósticos y las líneas de política pública educativa se centraban en tres aspectos de la educación, a saber: cobertura, calidad y eficiencia, elementos que fueron redefinidos a partir de 2004, en los planes sectoriales objeto de este documento, poniéndolos en concordancia con lo que se entendería como la garantía de un derecho fundamental y, por lo tanto, convirtiéndolo en una obligación por parte del Estado, concibiendo este derecho compuesto por cuatro componentes, a saber:

- *Derecho a la disponibilidad u obligación de asequibilidad:* que se convierte para el Estado en la obligación de garantizar la planta física, los docentes y demás recursos logísticos y pedagógicos para que niños, niñas y jóvenes tengan un cupo cuando lo requieran
- *Derecho de acceso al sistema u obligación de accesibilidad:* Implica garantizar las condiciones, eliminar las barreras, para facilitar el acceso. En este caso se incluye la gratuidad, suministro de uniformes y útiles escolares.
- *Derecho de permanencia u obligación de adaptabilidad:* Se refiere a garantizar las condiciones que permitan la permanencia de niños, niñas en el sistema educativo, esto es transporte, alimentación, subsidios entre otros.
- *Derecho a la calidad u obligación de aceptabilidad:* Se refiere a garantizar la pertinencia y calidad de los procesos y contenidos de la enseñanza y el aprendizaje.

El reconocimiento pleno del derecho a la educación le atribuye al Estado la obligación de garantizar a todas y todos los elementos que componen el hecho

esencial del derecho: Disponibilidad, Acceso, la permanencia en el sistema educativo y la calidad.

En el plan sectorial 2004-2008 se plantearon las siguientes 6 líneas de política: materialización del derecho a la educación; fortalecimiento de la educación pública; mejoramiento de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje; fortalecimiento de las instituciones educativas, participación de la comunidad educativa académica y organizaciones sociales en la formulación y gestión de las políticas y la realización de una gestión educativa humana, sostenible y eficaz.

Para responder a esta necesidad se diseñó un plan organizado en 8 programas así:

1. *Programa transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza* en el cual se incluyeron los siguientes proyectos Renovación pedagógica de los PEI y profundización de la democracia escolar, cualificación y mejoramiento profesional de los maestros y maestras, aulas especializadas y rotación de grupos; desarrollo y aprovechamiento pedagógico de la RedP, inclusión social y protección a la niñez y la juventud en la escuela, evaluación de los resultados y los procesos educativos, ampliación y fomento del uso de la Red Distrital de Bibliotecas, ciencia y tecnología en la escuela
2. *Programa escuela - ciudad – escuela con los proyectos* la escuela va a la ciudad, la ciudad va a la escuela, acompañamiento de los y las estudiantes en el tiempo extraescolar,
3. *Programa educación para jóvenes y adultos* con los proyectos articulación de la educación media con la educación superior y el mundo del trabajo, oportunidades para el acceso y permanencia en la educación superior, oportunidades educativas para jóvenes desescolarizados y adultos que se encuentran por fuera del sistema educativo sin haber concluido ningún tipo de formación
4. *Programa acceso y permanencia para todas y todos* con los proyectos ampliación de la oferta educativa oficial y mejoramiento de su gestión; Educación básica primaria gratuita, mejoramiento y ampliación del transporte escolar, subsidios condicionados a la asistencia escolar para niños y niñas trabajadoras, solidaridad social con la niñez y la juventud.
5. *Programa Bogotá sin hambre* con los proyectos suministro de refrigerios a escolares, apertura de comedores escolares, alimentación para la vida sana.
6. *Programa construcción, ampliación, mejoramiento y reforzamiento estructural de los establecimientos educativos con los proyectos:*

construcción y dotación de nuevos colegios, mejoramiento integral de infraestructura y prevención de riesgos en las instituciones educativas distritales, equipamiento y Dotación Escolar.

7. *Programa gestión educativa humana, eficaz y sostenible con los proyectos:* evaluación de impacto de la política educativa, desarrollo y cultura organizacional, desarrollo y racionalización de la gestión del nivel central y local de la Secretaría de Educación Distrital.
8. *Programa articulación educativa de Bogotá con la Región Central* a través de los programas intercambios educativos y pedagógicos con la región, fortalecimiento de una segunda lengua (Bilingüismo), educación rural.

Con estos programas la administración de la SED pretendió materializar el derecho a la educación.

d. Período 2008 – 2012: plan sectorial “Educación de calidad para una Bogotá positiva”

Para el período de Gobierno 2008- 2012, el plan sectorial “Educación de calidad para una Bogotá positiva”, se continúa con la filosofía de garantizar el derecho a la educación constituyendo “*un pacto por la garantía plena del derecho fundamental a la educación en Bogotá*”²³, para ello se diseñan 13 principios de política educativa entre ellos: el colegio, escenario principal de la política educativa; la educación, es un derecho fundamental; la gratuidad, elemento básico de justicia social; la educación obligatoria como responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia; la calidad, componente esencial del derecho a la educación y prioridad del plan sectorial de educación; la equidad, medio para evitar la segmentación social; además la diversidad, la inclusión , la pertinencia, autonomía etc.

Los proyectos con los cuales se pretendió alcanzar el objetivo principal, “*garantizar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de Bogotá las condiciones adecuadas para disfrutar del derecho a una educación de calidad*” fueron:

1. Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor con los siguientes proyectos: transformaciones pedagógicas para la calidad de la educación; formación en derechos humanos, democracia, participación, convivencia, interculturalidad y género; Inclusión e integración educativa de poblaciones en condición de vulnerabilidad; desarrollo cultural y vulnerabilidad de los docentes y directivos docentes; fortalecimiento de la Redp y de la red distrital de bibliotecas, articulación con las bibliotecas escolares; incentivos para los colegios y docentes.

²³ Plan Sectorial de Educación 2004-2008, Bogotá: una gran escuela. Pág 9.

2. Acceso y permanencia para todos y todas a través de los proyectos: jóvenes con mayores oportunidades en educación superior; gratuidad total hasta el grado once; todos y todas en el colegio; apoyo a estudiantes para ir al colegio; salud al colegio; alimentación escolar.
3. Mejoramiento de la infraestructura y dotación de colegios, con los proyectos: construcción y conservación de la infraestructura del sector; dotación de los colegios y dependencias de la SED.
4. Gestión pública efectiva y transparente, con los proyectos: administración del personal docente y administrativo, administración de las finanzas y recursos físicos de la SED, contratación; gestión local de educación – CADEL, operación de los colegios, hacia la calidad de la gestión; comunicación y prensa; relaciones interinstitucionales; inspección y vigilancia de la educación y rendición de cuentas.
5. Participación de la SED en otros programas y proyectos en la ciudad de derechos
6. Participación de la SED en los programas y proyectos de los otros objetivos estructurantes de la Bogotá Positiva, con los proyectos: derecho a la ciudad, ciudad global; participación y descentralización Pública efectiva y transparente.
7. Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor, acceso y permanencia para todos y todas, mejoramiento de la infraestructura y dotación de colegios, gestión pública efectiva y transparente, entre otros.

Para el período de análisis, 2004-2012, la apuesta es la materialización del derecho a la educación, garantizando unas condiciones de vida que permitan acceder y mantenerse en el sector educativo oficial a la población en edad escolar de la ciudad, de tal forma que la función del Estado no se limita a la financiación y vigilancia sino que tiene que ver con la atención integral de la persona que además de posibilitar el acceso a un cupo, garantice las condiciones materiales para el disfrute efectivamente de ese derecho.

Para cumplir este propósito en la política educativa de estos planes fortalece la oferta pública de cupos con el fin de permitir el acceso a todos y todas los niños, niñas y jóvenes al sistema educativo público sin discriminación por nivel de sisben, priorizando la atención a la población vulnerable sin excluir ningún segmento de la población.

Este punto de vista del gobierno de Bogotá reconoce la educación como derecho, permite plantear políticas públicas en educación tendientes a mejorar las condiciones de vida desde la escuela, esto es, reconocer que el individuo es un

sujeto de derecho más que un cliente o usuario de un servicio, permite atender sus necesidades de manera integral, visualizar al individuo como ciudadano, que existe antes, durante y después de la escuela. Por ello, es responsabilidad del Estado brindar las condiciones que permitan el acceso al sistema, que garanticen la permanencia y brinden herramientas para ejercitar sus funciones como ciudadano sujeto de derechos en condiciones dignas. Desde esta óptica se vislumbra que el niño es un individuo que debe ser percibido integralmente.

E. El concepto de derecho a la educación en la legislación internacional.

Para estudiar el concepto de derecho señalado en los planes sectoriales de educación, objeto de este trabajo, se parte del concepto de derecho a la educación contenido en la doctrina internacional de los derechos humanos, manifestada a través de las declaraciones de las Naciones Unidas (UN) y sus agencias. Desde una perspectiva histórica es importante partir de la declaración Universal de los Derechos Humanos²⁴. La declaración ha servido a los gobiernos, miembros de las UN, como guía para definir sus políticas internas tendientes a garantizar los derechos humanos a sus ciudadanos.

Como consecuencia de los acontecimientos ocurridos después de la II Guerra Mundial, los países vencedores se reúnen y con el propósito de evitar futuros conflictos deciden conformar las UN basada en la ética de los derechos humanos y en ese sentido se emite la declaración de los derechos humanos la cual proclama *“como la aspiración más elevada de los seres humanos el advenimiento de un mundo en que las personas, liberadas del temor y de la miseria, disfrutaran de la libertad”*²⁵.

La unión de esta declaración y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y sus Protocolos comprenden lo que se ha denominado la Carta Internacional de Derechos Humanos. Mientras que la Declaración constituye, generalmente, un documento orientativo, los Pactos son tratados internacionales que obligan a los Estados firmantes a cumplirlos.

En numerosas convenciones, declaraciones y resoluciones internacionales sobre derechos humanos se han reiterado los principios básicos de los mismos enunciados por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos, como su universalidad, interdependencia e indivisibilidad, la igualdad y la no discriminación, y el hecho de que los derechos humanos vienen acompañados de

²⁴ La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París; en ésta se recogen en sus 30 artículos los Derechos Humanos considerados básicos, a partir de la carta de San Francisco de 1945.

²⁵ Hevia Rivas, R. “El derecho a la educación y la educación en derechos humanos en el contexto internacional”. Publicado en *Revista Latinoamericana de Educación inclusiva*. Pág. 26

obligaciones por parte de los responsables y los titulares de éstos. En la actualidad, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas han ratificado al menos uno de los nueve tratados internacionales básicos de derechos humanos, y el 80% de los ellos ha ratificado al menos cuatro de los tratados, lo que constituye una expresión concreta de la universalidad de la DUDH y del conjunto de los derechos humanos internacionales.

A partir de la declaratoria de derechos humanos, del contexto político y social de la postguerra, se evidencian claramente dos posturas o maneras de concebir los derechos humanos y particularmente el derecho a la educación. Por un lado la postura del bloque capitalista, de la democracia liberal, en cuya lectura se privilegia la garantía de la libertad individual como condición necesaria y suficiente para dar cumplimiento con los derechos humanos. De otro lado está la del bloque socialista cuya visión privilegia la garantía de las condiciones de igualdad. En este sentido los derechos se clasifican en derechos de primera generación entre los que están los civiles o políticos y derechos de segunda generación que corresponden a los sociales, económicos y culturales. Para el bloque capitalista occidental los derechos de primera generación se posesionan como obligatorios y los de segunda generación estarán sujetos a la voluntad política del gobierno de turno y la disponibilidad de recursos económicos de los estados.

En el espíritu de la declaración de los derechos humanos se encuentra la necesidad de garantizar la libertad de las personas de manera integral, esto encierra el propósito de proteger a las personas de todo tipo de desigualdad, temor y miseria. Para ello los gobiernos deben ocuparse de garantizar la libertad y la igualdad de las personas como medio para dignificar a los ciudadanos. Para acreditar la libertad es suficiente con los derechos civiles y para garantizar la igualdad se debe trabajar por los derechos económicos y sociales “y para asegurar el goce de todos los derechos humanos se estableció el derecho a la educación, epitome de todos los derechos”²⁶, de tal manera que la educación es el único medio que permite ejercer apropiadamente todos los derechos y por ende tener una mejor calidad de vida en términos de dignidad.

En la DUDH en la cual la educación sintetiza los derechos humanos, se plantean tres dimensiones del derecho a la educación:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

²⁶ Op. cit. pág. 26.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.²⁷

Los anteriores tres puntos, correspondientes a las dimensiones del derecho a la educación, permiten evaluar si los estados han cumplido con el compromiso de garantizar el derecho a la educación en tanto estos se cumplan. Desde esta perspectiva se evalúa cómo a través de los planes sectoriales quedó plasmada la intencionalidad de garantizar el derecho a la educación. Si bien es cierto la DUDH es acogida por la mayoría de países, entre ellos Colombia, desde mediados del siglo XX, es hasta 1991, con la nueva Constitución Política, que el país asume el compromiso de darle categoría de derecho, en el rango constitucional, a la educación. Aunque queda definido que Colombia es un Estado social de derecho, se mantiene la división de los derechos de primera y segunda generación, quedando la educación en este segundo grupo. Por lo tanto, parece que la voluntad del constituyente no fue la garantía de los derechos sociales como una obligación universal, sino que le bastó con el suministro de algunos servicios privilegiando la cobertura y las otras dimensiones dependen de las restricciones presupuestarias y políticas.

II. Líneas y/o principios de política en los planes sectoriales de educación para Bogotá en los períodos 2004-2008 y 2008 - 2012.

En este capítulo se exponen los contenidos generales de los planes sectoriales de educación para Bogotá en los periodos 2004-2008 y 2008-2012, centrándose en los aspectos las líneas de política y/o principios planteados a fin de garantizar el derecho a la educación. Luego se muestra de manera general como a través de los programas y proyectos se busca garantizar el derecho a la educación en los períodos considerados.

A. Líneas de política en el plan sectorial de educación “Bogotá: una gran escuela”

El Plan Sectorial de Educación 2004-2008: “Bogotá: una gran escuela, para que niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor” se enmarca en una política pública educativa de ciudad pensada y diseñada en el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. En estos

²⁷ Hevia, Op. cit. 27.

planes, el sectorial de educación y el de desarrollo de la ciudad, se percibe que plantean crear las condiciones para hacer realidad lo consagrado en el artículo 1 de la constitución política, en cuanto a que Colombia es un Estado Social de derecho²⁸. Para ello, en el plan sectorial se proyecta como propósito crear las condiciones que permitan materializar el derecho a la educación y por este medio el individuo pueda ejercitar todos sus otros derechos.

En la constitución política de 1991 el derecho a la educación se instaure en el capítulo dos, el cual corresponde a los derechos sociales, económicos y culturales, siendo considerado un derecho de segunda generación, por lo tanto su reclamación es mediata y su garantía, por parte del Estado, está condicionada a las posibilidades económicas del país. El gobierno de la ciudad de Bogotá, en el período 2004-2008, al menos en el planteamiento del plan sectorial, hace una apuesta distinta en el sector educativo²⁹, esto es considerar que la educación es un derecho fundamental ya que solo a través de la educación las personas tendrán oportunidad de ejercer los otros derechos entre ellos los fundamentales y específicamente aquellos relacionados con la participación y así mismo la vía a través de la cual se provee al individuo de las condiciones para que pueda ejercer la ciudadanía.

Entre los principios que retoma el plan sectorial del plan de desarrollo de la ciudad están: solidaridad, autonomía, diversidad, equidad, participación y probidad. A través de ellos se generarían los insumos para garantizar el acceso a toda la población, se garantizarían la autodeterminación de las entidades y personas del sector educativo, coadyuva para que la escuela reconozca, respete la diferencia, garantice el acceso y permanencia de todos y todas las personas reconociendo que cada una de ellas tiene condiciones sociales, económicas y culturales distintas. La participación se convierte en principio, derecho y mecanismo a través del cual se reconoce que niños, niñas y docentes son los principales sujetos de la educación y por ende son quienes deben tener injerencia en la toma de las decisiones que los afecte directamente.

²⁸ Es interesante que en el caso de Bogotá quienes lideran los gobiernos 2004-2012 fueron partícipes en la construcción de la constitución de 1991. De esta manera es interesante ver como en el discurso de los planes sectoriales queda explícito el discurso de la garantía de todos los derechos como medio para tener un estado social de derecho. Veinte años después se le da a la educación la percepción de derecho.

²⁹ Al realizar una revisión del documento del plan sectorial se encuentra que aparece en 63 oportunidades la palabra derecho o derechos, de las cuales al menos en 38 de ellas tiene la acepción de derecho fundamental según el cual se deben realizar las acciones para garantizarlo en sus 4 dimensiones, mientras en 10 oportunidades aparece la palabra derecho con el sentido de formación en los derechos humanos y en otras aparece designando los derechos de participación de control, la necesidad de respetar derechos como los de cátedra, los derechos laborales entre otros.

El plan sectorial Bogotá una gran escuela se convirtió en el primer plan de esta naturaleza que fue producto de una construcción colectiva en la cual los estamentos del sector educativo tuvieron la oportunidad de participar en su configuración. Con este propósito se convocó a participar en jornadas sabatinas por localidades con el fin no solo de elaborar diagnósticos locales sino de recibir retroalimentación sobre la solución a las problemáticas presentadas. Quizás por esto el propósito de esta construcción colectiva es más ambicioso que los planes anteriores, ya que se consultó la problemática de la escuela en su entorno y no se limitó a los diagnósticos y soluciones planteadas desde las oficinas de planeación de la entidad. Esto permitió entender que garantizar el derecho a la educación involucra muchos más aspectos que considerar únicamente el problema de la cobertura³⁰.

Se entiende que al garantizar las condiciones materiales que permitan al estudiante el goce efectivo del derecho a la educación porque ella es el medio que permite a los sujetos ejercer sus derechos como ciudadano, participar efectivamente en la construcción de ciudadanía, disminuir la brecha social, reducir la pobreza y así buscar una sociedad más equitativa.

“desarrollar una política educativa que responda a los retos de una Bogotá moderna, humana e incluyente, que garantice el derecho pleno a la educación, que construya y fortalezca múltiples redes de tejido social solidario, que ayude a la consolidación de una democracia basada en el reconocimiento del pluralismo y la diversidad, que fortalezca la productividad y competitividad de la ciudad y sus habitantes, que genere dinámicas sociales incluyentes y que contribuya a la reducción de la pobreza y al logro de una mayor equidad social”³¹

Dado que el plan de desarrollo de la ciudad “se fundamenta en la construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos fundamentales”³², el plan sectorial de educación busca garantizar el derecho a la educación como medio fundamental para que los habitantes de la ciudad logren ejercer el derecho a la ciudadanía.

El sector educativo no es ajeno a la dinámica de la participación direccionada desde la Alcaldía Mayor de Bogotá ya que la administración distrital en este período inició, según Fabio Velásquez y Esperanza González, “el cuarto ejercicio

³⁰ Durante esta administración se inició “el diseño y montaje del sistema de Participación en Educación que permita acercara a los ciudadanos y ciudadanas al desarrollo y control de la política educativa de Bogotá, lo cual implicó la realización de encuentros, reuniones y la construcción colectiva entre las comunidades de los niveles institucional, local y distrital”. Informe de Gestión Bogotá Sin Indiferencia.

³¹ Plan Sectorial de Educación 2004-2008, Bogotá: una gran escuela. Ibíd. Pág. 33.

³² Ibíd. Pág 13.

de planeación participativa en Bogotá, el cual, corresponde a la administración de Luis Eduardo Garzón que, desde un principio, orientó su gestión hacia programas sociales, “pero ese objetivo sólo sería alcanzable en el contexto de una gestión democrática, es decir, abierta a la voz ciudadana y a la intervención de distintos sectores de la población en las decisiones públicas”.³³; de esta manera, aquella administración planteó, por primera vez, una propuesta sólida y de largo aliento en materia participativa; no es coincidencia que durante su campaña electoral se haya promocionado la “participación con decisión”³⁴.

De otro lado el plan sectorial plantea, entre sus objetivos, “mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo solidario y corresponsable de todos los habitantes de la ciudad en especial de los niños, niñas y jóvenes”³⁵, además “participar de la construcción de una ciudad que facilita el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, involucrando a la región y la ciudadanía toda en la tarea educativa y acercando la escuela a la vida”³⁶. Desde este punto de vista la educación es un derecho más que un servicio ya que se ocupa de las personas como ciudadanos más que como educandos, es decir no son simplemente clientes del servicio educativo sino que el Estado debe velar por su garantía sin mediar consideraciones del tipo costo beneficio, en otras palabras no se puede supeditar el cumplimiento de sus responsabilidades a las restricciones presupuestarias elaboradas por la tecnocracia mercantilista.

En el diagnóstico que presenta el plan se plantea la tesis que la calidad de la educación no depende únicamente de la institución educativa sino que existen factores sociales, económicos, culturales y políticos que subyacen en los contextos de los niños y que inciden sobre ella. La pobreza se convierte en una realidad que influye negativamente sobre la calidad de la educación y está a su vez influye restándole oportunidades a las personas, no sólo para acceder a mejores condiciones socioeconómicas sino para ejercer su ciudadanía en condiciones dignas; formándose un círculo vicioso y para romperlo en el plan sectorial se propone: *“combatir la pobreza desde la educación creando condiciones para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo y crear condiciones favorables para una mejor formación intelectual, moral y física; contribuir a la formación de una ciudadanía deliberante y participativa, educación de calidad para que los niños y niñas aprendan más y mejor, convertir la riqueza de la ciudad en espacios de formación y aprendizaje, desarrollar estrategias para*

³³ VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. “Encuentros con el Futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004”. Página 58. Ed. Gente Nueva. Bogotá, 2006. Para sustentar este punto, el autor cita a pié de página, la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo 089 de 2004, sobre el Plan de Desarrollo Distrital de la época.

³⁴ William Moreno López, *planeación y presupuestos participativos en Bogotá*. Mimeo.

³⁵ *Ibíd.* Pág 13.

³⁶ *Ibíd.* Pág. 14.

convertir el tiempo de los estudiantes en fuentes de formación y aprendizaje y recreación, disminuir todas las formas de discriminación social.”³⁷

Para lograr estos propósitos se trazaron 6 líneas de política desarrolladas a partir de 8 programas y 24 proyectos. Este esquema apuntó hacia un cambio de estructura del Plan Sectorial de Educación de la ciudad señalando la importancia que la administración distrital le daba al sector educativo y permitió definir la filosofía bajo la cual se administraría el sector en los 4 años de gobierno. De igual manera las líneas de política parece están montadas sobre la filosofía de la garantía de los derechos humanos y concretamente se perfilan para reconocer las tres dimensiones del derecho a la Educación, esto es: La gratuidad y obligatoriedad, el contenido o tipo de educación a la que se tiene derecho y el derecho preferente de los padres de escoger el tipo de educación para sus hijos³⁸.

a. Líneas de política

Para garantizar el derecho a la educación en Bogotá en el plan sectorial se diseñaron las siguientes líneas de política:

- La materialización del derecho a la educación

En este sentido *“la política Educativa se fundamenta en los principios que definen la educación como un derecho fundamental, inalienable, esencial e inherente a la dignidad humana; un derecho indispensable para la formación integral del individuo, el acceso al conocimiento, la preservación y desarrollo de la cultura, la convivencia ciudadana y la integración social”³⁹*. Esta línea tiene una relación directa con lo contemplado en la Declaración de los derechos humanos, sin embargo es ambiciosa y se convierte en un planteamiento que señala un camino a seguir pero que seguramente no es alcanzable en el corto plazo sino que dependerá de la voluntad política de varios gobiernos futuros.

- El fortalecimiento de la educación pública.

La constitución y la ley reconocen que toda la educación es pública y cumple una función social, significando que *“la educación satisface una necesidad general y que esta debe estar al alcance de quienes la requieren, que es una actividad inherente a la finalidad social del Estado, sujeta a regulación, inspección y vigilancia, y que este debe garantizar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio”⁴⁰*. En este aspecto se propone hacer una apuesta política hacia la educación de carácter público dado que allí el Estado puede garantizar las

³⁷ Ibíd. Pág 33.

³⁸ Hevia, Op. cit. 29

³⁹ Ibíd. Pág. 35.

⁴⁰ Ibíd. Pág. 37.

condiciones de inclusión que caracteriza el plan de desarrollo de la ciudad, adoptar los mecanismos que aseguren la participación de la comunidad educativa en la definición del tipo de educación que se desea y sobre todo proteger el sistema educativo guía o motiva el accionar del sector privado, en la cual el individuo es un cliente y la acción pedagógica está sometida a indicadores de gestión sin importar la función transformadora de los individuos propia de la acción pedagógica.

- Mejoramiento de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje.

Mejorar las condiciones pedagógicas, humanas y técnicas es el propósito del plan para asegurar la calidad de la educación, la consigna es garantizar más y mejor educación. Para lograrlo se propuso la transformación de las prácticas pedagógicas, avanzar en la pertinencia de los contenidos curriculares y de esta manera acercar la escuela a la realidad, esto es: *"la transformación pedagógica la recuperación y el fortalecimiento del saber pedagógico, la consolidación de la identidad pedagógica de las escuelas, el desarrollo de la capacidad de innovación y experimentación, el diseño y puesta en marcha de programas de estudios pertinentes, una gestión democrática y transparente, el reconocimiento y participación de los diversos actores que conforman la comunidad educativa y la identificación de las interacciones con la vida de la ciudad"*⁴¹. Para ello se da importancia al saber pedagógico, propio de los docentes, para que desde allí se generen las innovaciones pedagógicas que posibiliten mejorar las condiciones de enseñanza aprendizaje para que los contenidos sean más pertinentes a los contextos del estudiante. De igual manera se plantea sacar la acción pedagógica de los límites del aula y vincular la ciudad como escenario de formación y trabajar en la utilización del tiempo libre a través de actividades de tiempo extra escolar.

El mejoramiento de las condiciones de la enseñanza debe garantizar las condiciones para formar ciudadanos que conozcan sus derechos y participen en la toma de decisiones, de tal manera que no se limite al conocimiento de los mismos y a los mecanismos de participación sino que los ejerza:

"Hoy en día la ciudadanía es mucho más que el ejercicio formal de la participación. La escuela debe contribuir a la formación de ciudadanos y ciudadanas que reconociendo el derecho a su individualidad, desarrollen prácticas colectivas de solidaridad orientadas al bien común. Esto implica formar sujetos que puedan hacer uso consciente de su poder para incidir sobre los rumbos de la ciudad, que habiten la ciudad y participen de ella con sentido, que ejerzan plenamente su derecho a la información, que

⁴¹ Ibíd. Pág 38.

*participen activamente en las deliberaciones e incidan en las decisiones y que asuman su derecho al control y evaluación del gobierno de la ciudad*⁴²

El sistema educativo es el principal medio que tiene la sociedad y el Estado para socializar discursos y en este caso es propósito de la administración formar ciudadanos cuya participación no se limite a la participación formal que nos brinda el sistema democrático con los llamados mecanismos de participación incluidos en la Constitución Política, sino que al formar al estudiante se le den las herramientas que le permitan incidir en la toma de decisiones de manera sustantiva y no solo formal, la participación no se debe limitar a la validación de las decisiones de otros.

- El fortalecimiento de la institución escolar.

Se pretende potenciar el colegio como el centro en donde se materializa el derecho a la educación dado que es el centro de saber y conocimiento, para ello es necesario *“consolidar su autonomía, la democratización del gobierno y las prácticas escolares, la modernización de la gestión académica y administrativa, y el mejoramiento de las condiciones materiales para su realización”*⁴³. Fortalecer la institución educativa como centro del acto pedagógico es importante para la materialización del derecho a la educación. El colegio debe tener más autonomía para trabajar y mejorar sus procesos pedagógicos, administrativos, financieros y logísticos, para ello es importante suministrarle las condiciones de infraestructura, recursos financieros y de personal docente y administrativo.

- El reconocimiento y participación de los miembros de la comunidad educativa, la academia y las organizaciones sociales en la formulación y gestión de las políticas públicas de educación.

Se pretende que la institución escolar se fortalezca brindando las condiciones para que los espacios de participación sean ocupados por docentes, estudiantes y padres de familia para trabajar de manera articulada alrededor de lo que significa no solo entender los derechos sino reclamarlos y ejercerlos. Para ello el plan de desarrollo plantea que *“se trabajará por la democratización de las prácticas pedagógicas y del gobierno escolar, por la ampliación de los derechos de la infancia y la juventud, y por su seguridad e integridad personal dentro y fuera de la escuela”*⁴⁴

Para que el plan sectorial impacte en la cotidianidad de la escuela es necesario trabajar de la mano con los docentes, haciéndolos partícipes de la construcción y ejecución de la política, reconociendo la importancia del docente no solo como

⁴² Ibíd. Pág 38

⁴³ Ibíd. Pág 39.

⁴⁴ Ibíd. Pág 40.

transmisor de conocimiento sino como constructor del mismo y a partir de este se convierta en transformador del contexto, en este caso el de la comunidad educativa. Para lograr esto, en el plan se diseña “*una estrategia de reconciliación entre docentes, directivos, comunidad y administración, que supere los desencuentros y enfrentamientos causados por los recientes procesos de racionalización e integración de la institución escolar*”; de esta manera se presenta un rompimiento importante con las políticas nacionales, adoptadas en los anteriores planes de educación de la ciudad, establecidas en la ley 115 y reforzada en la 715.

- La realización de una gestión educativa humana, sostenible y eficaz.

La nueva visión del sector educativo requería una nueva estructura organizacional, ya que la estructura de la entidad estaba diseñada con el esquema de la lógica con la que se venía trabajando: equidad (cobertura), eficiencia (gestión) y eficacia (resultados, calidad). Una nueva manera de entender el sistema educativo requiere una nueva estructura organizacional que responda a los desafíos que implica garantizar el derecho fundamental a la educación y ser coherente con las intenciones de mejorar las condiciones materiales y pedagógicas de la enseñanza, “*La estructura orgánica de la Secretaría en los niveles central y local ajustada con base en las propuestas y exigencias del Plan Sectorial de Educación contribuirá a aumentar la eficiencia de los equipos de trabajo, en una nueva estructura más horizontal y con mayor interacción*”⁴⁵. Esta nueva estructura planteada debería ser menos administrativa – vertical y mas horizontal y pedagógica, esto respondiendo a los programas de participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones.

B. Principio del plan sectorial de educación “Educación de calidad para una Bogotá positiva”

Es este apartado se expone las líneas generales del plan sectorial de educación 2008-2012, educación de calidad para una Bogotá Positiva. Con el cambio de gobierno producido en 2008, a partir del reconocimiento de los avances que la administración había hecho en la creación de las condiciones para la materialización del derecho a la educación. Con el nuevo plan sectorial de educación, período 2008-2012, se da continuidad a la política pública educativa enfatizando en crear las condiciones que permitan mejorar la calidad. De esta manera el plan se propone propiciar “*unas condiciones que permitan disfrutar del derecho a una educación de calidad, que le sirva a los niños niñas adolescentes y*

⁴⁵ Ibíd. Pág 41.

jóvenes, mejorar su calidad de vida y que a su vez contribuya a la construcción de una ciudad más justa, democrática⁴⁶”.

Por lo logrado se postulan una serie de principios de política educativa buscando propiciar el mejoramiento de la calidad de la educación. Los objetivos específicos son:

- *Generar las condiciones para que los niños, niñas y jóvenes accedan y permanezcan en el sistema educativo; impulsar la transformación pedagógica en los colegios, con el fin de garantizar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes el derecho a una educación que responda con calidad a sus intereses individuales y colectivos; garantizar el derecho a la educación de manera universal a toda la población; impulsar la formación científica, tecnológica, uso adecuado de las tecnologías, desarrollo de innovación, mejorar la comunicación para el aprendizaje y el trabajo en grupo; promover la enseñanza y práctica de los derechos, deberes y valores humanos, la formación ética y moral y el ejercicio como parte de la cultura escolar y formación de la práctica social⁴⁷.*

De lo anterior se lee que en la política pública educativa del Distrito se mantiene la filosofía de concebir la educación como un derecho, ahora enfatizando sobre la calidad, entendiéndola no solo como la mejoría en las pruebas estándar sino que involucra todos los aspectos que influyen sobre la adaptabilidad – permanencia - y la aceptabilidad aquellos relacionados con la pertinencia de los saberes transmitidos. Ello implicará tener en cuenta el contexto de los estudiantes y sus necesidades de aprendizaje, las particularidades de cada uno de ellos, tales como el tipo de población; de tal manera que se debe partir del principio de inclusión de toda la población vulnerable entendiendo que la enseñanza debe contemplar el enfoque diferencial.

a. Principios de la política educativa

En este plan sectorial se elaboran unos principios (correspondientes a las líneas de política del plan anterior) bajo los cuales se propondrán los programas y proyectos para la ejecución del plan. Estos principios son:

- El colegio, escenario principal de la política educativa: en el plan se propone desarrollar sus objetivos desde las instituciones educativas, por ser este el lugar centro, no único, del desarrollo de los procesos de enseñanza aprendizaje; para ellos es importante contar con el apoyo y la participación activa de la comunidad educativa.

⁴⁶ Plan Sectorial de Educación 2008-2012: *Educación de calidad para una Bogotá positiva*. Pág. 65.

⁴⁷ *Ibíd.* Pág. 66.

- La educación, un derecho fundamental: La misión de la SED es garantizar el derecho a la educación promoviendo la oferta educativa que facilite el acceso y la permanencia de los niños en el sistema. Garantizar este derecho no se limita a la trasmisión de conocimientos sino que debe considerar la formación de ciudadanos empoderados de sus derechos, para ello es importante entender que *“el derecho a la educación, en la perspectiva de los derechos humanos comprende el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos humanos, la formación en ellos y su práctica social desde el colegio”*⁴⁸.
- La gratuidad, elemento básico de justicia social: La gratuidad que se había implementado en la Administración del período 2004 – 2008 para los estudiantes de preescolar y primaria y la población vulnerable ahora se plantea que debe progresivamente cubrir toda la población estudiantil. De esta manera la gratuidad se convierte en un instrumento de redistribución del ingreso, disminuyendo las desigualdades sociales, la deserción escolar y la inasistencia al colegio por falta de recursos, en resumen se elimina una barrera al acceso.
- La educación obligatoria, responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia: De acuerdo con el mandato constitucional es responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia, garantizar el derecho a la educación, pero es importante entender que todo derecho genera un deber y ello implica que las niñas, niños, adolescentes y jóvenes tienen la obligación de recibir la educación.
- La calidad, componente esencial de derecho a la educación y prioridad del plan: garantizar el derecho a la educación por si no es suficiente, la garantía comprende la calidad. Es necesario asegurar el acceso, la permanencia y la disponibilidad para que la población en edad escolar reciba una formación en que propenda por el desarrollo humano, social, económico y cultural.
- La equidad, medio para evitar la segmentación social: La equidad en la oferta educativa, universalización de la educación, se trata de poner al servicio de la ciudadanía los recursos dispuestos para educación. Equidad no entendida como que todo el mundo tenga la oportunidad, sino que se reconozca las particularidades de la persona y se trabaje a partir del enfoque diferencial en todas las dimensiones que implica garantizar el derecho a la educación.

⁴⁸ Ibíd. Pág. 66.

- La diversidad, fundamento del reconocimiento del otro: Se reconoce la importancia de la aceptación de todos y todas en la sociedad, sin discriminación de tipo, étnico, cultural, sexual, religioso.
- La inclusión e integración educativa de poblaciones: La escuela debe ser incluyente, por ser un espacio formativo en el cual deben coincidir todos los grupos humanos, con el fin de conocerse, respetarse, interactuar y aceptar la diferencia, lo que permitirá a los estudiantes desarrollar herramientas para vivir en sociedad.
- La pertinencia y la relevancia, determinantes del valor de la educación en su relación con la sociedad y con la formación del sujeto: Importancia de la relación formación con la práctica social, ya que la educación debe responder a la necesidad de la sociedad. Formar individuos competentes para la vida, la cultura, el arte, la investigación, la ciencia, la acción social para vincularse con el mundo productivo.
- La autonomía y participación con responsabilidad para construir democracia en y desde el colegio: Los colegios deben ser autónomos en su gestión, administrativa, pedagógica y administrativa, con el fin de generar tejido social, fortaleciendo la participación de la ciudadanía, con gobiernos escolares mas organizados, autónomos y fortalecidos.

El reconocimiento de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes como sujetos de la política educativa: Se hace explícito que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes son los sujetos más importantes del proceso educativo y por ello son centrales en el planteamiento de la política educativa y por lo tanto hacia ellos donde debe ir dirigidos los esfuerzos de la administración.

- La valoración de la actividad docente, estímulo a la participación y al compromiso profesional y ético de los educadores: El fortalecimiento del cuerpo docente y administrativo en temas pedagógicos, de participación y en la construcción de los PEI es importante para que se comprometan con procesos pedagógicos y administrativos que estén en vía de la educación con calidad.
- La territorialización, estrategia de planeación reconocimiento de las dinámicas locales: Establecer compromisos corresponsales en la ejecución de este plan sectorial entre organizaciones sociales, organizaciones

educativas y administraciones locales, todo organizado alrededor del territorio ya sea la localidad o la UPZ⁴⁹.

C. El derecho a la educación en los planes sectoriales 2004-2012

Este análisis se realiza a partir de los cuatro elementos considerados en la DDHH, disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y la adaptabilidad, los cuales son expuestos y analizados claramente en el texto de Hevia, citado anteriormente, se tiene que la obligatoriedad y la gratuidad son requisitos para hablar de exigibilidad, de hecho estas son dimensiones del derecho a la educación y permiten garantizar dos componentes del mismo *“la disponibilidad y la accesibilidad. En efecto, para hacer exigible el derecho a la educación tiene el Estado que garantizar que haya disponibilidad de escuelas, cupos escolares y docentes calificados en todas las localidades del país, incluso en las más apartadas. Y también tiene que asegurar el acceso universal a la escuela, ya sea desde el punto de vista económico (garantizando gratuidad), geográfico (que desde cualquier lugar se acceda a ella) y social (preocupándose en particular de que asistan a la escuela los grupos más discriminados)”*⁵⁰.

La obligatoriedad implica la garantía del acceso a la educación, esto es la seguridad de que todos puedan ingresar a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. En cuanto a la gratuidad implica la financiación de los costos directos, indirectos y de oportunidad en los cuales se debe incurrir para ejercer el derecho a la educación. Los costos directos son aquellos que se tienen que pagar para acceder al sistema, esto es en el caso de Colombia matrícula y pensión en el sector privado y costos académicos y complementarios en el sector oficial. Los costos indirectos son los necesarios para asistir a clase como textos, útiles, transporte y alimentación. Los costos de oportunidad⁵¹ se refieren a los ingresos que deja de percibir el núcleo familiar por el hecho de mandar a estudiar al niño en lugar de ponerlo a trabajar.

En cuanto a los otros dos componentes: *“la aceptabilidad y la adaptabilidad. Desde la perspectiva de la educación como derecho humano, para que esta sea*

⁴⁹ La ciudad de Bogotá se encuentra dividida en 20 localidades y 90 Unidades de Planeación Zonal (UPZ), las cuales “son áreas urbanas más pequeñas que las localidades y más grandes que el barrio. La función de las UPZ es servir de unidades territoriales o sectores para planificar el desarrollo urbano en el nivel zonal. Son un instrumento de planificación para poder desarrollar una norma urbanística en el nivel de detalle que requiere Bogotá, debido a las grandes diferencias que existen entre unos sectores y otros. Son la escala intermedia de planificación entre los barrios y las localidades” <http://portales.sdp.gov.co/section-2051.jsp>

⁵⁰ Citado por Hevia, Op. cit. 30, tomado de Naciones Unidas (1999). Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 13, el Derecho a la Educación (artículo 13 del pacto) y Observación General No 18 relativa a la no discriminación.

⁵¹ El costo de oportunidad es lo que deja de recibir un recurso en su mejor uso alternativo.

aceptable tiene que ser de buena calidad para todos. El Derecho a la Educación no se agota con la mera asistencia a clases. El Derecho a la Educación es el derecho que tienen los niños y jóvenes a aprender. Si los niños asisten a la escuela y, por cualquier motivo, no aprenden, no están ejerciendo su derecho a educarse. Tampoco se trata de que aprendan cualquier cosa, sino contenidos relevantes para su desarrollo personal y para la sociedad donde se van a desenvolver; esto es, aprendizajes de calidad que tengan sentido para ellos, para su comunidad y que les ayuden para ejercer a cabalidad los otros derechos humanos”⁵²

Esto genera la necesidad cambiar el enfoque de enseñar o transmitir contenidos y pasar a identificar las necesidades de los niños, niñas y jóvenes menor en relación con su entorno. A partir de allí se identifican las necesidades de aprendizaje, es decir aquellos contenidos que sean pertinentes al estudiante para solucionar los problemas que el contexto le plantea a través de las herramientas propiciadas por el saber producto del trabajo colectivo en la interrelación de los miembros de la comunidad educativa.

En las tablas siguientes se relacionan los programas y proyectos planteados en los dos planes de desarrollo para alcanzar los objetivos propuestos siguiendo las líneas de acción (principios) descritas anteriormente y se plantea la relación con cada uno de los componentes que implica garantizar el derecho a la educación.

Tabla 1: Principales resultados en cada uno de los programas del plan 2004-2008 y aporte a cada uno de los componentes del derecho a la educación⁵³.

Programas	Líneas/Proyectos	Asequibilidad	Accesibilidad	Aceptabilidad	Adaptabilidad
Transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza	<ul style="list-style-type: none"> * Renovación pedagógica de los PEI y profundización de la democracia escolar * Cualificación y mejoramiento profesional de los maestros y maestros. * Aulas especializadas y rotación de grupos * Desarrollo y aprovechamiento pedagógico de la Red * Inclusión social y protección de la niñez y la juventud en la escuela * Evaluación de los resultados y los procesos educativos. * Ampliación y fomento del uso de la Red Distrital 		Consolidar el Sistema de Participación en Educación con 74 mesas de ciudadanos y ciudadanas que se reunieron a reflexionar sobre la política educativa, participaron más de 15.000 personas.	<p>Nombramiento de 6423 nuevo docentes durante el periodo.</p> <p>Se implementa la cátedra de derechos humanos, formando 30253 estudiantes en derechos humanos, liderazgo estudiantil, participación y cultura política.</p> <p>Se inició la renovación pedagógica de los PEI acompañados por equipos de calidad por localidad.</p>	<p>*83 colegios atendiendo proyectos de etno-educación, equidad de género, prevención del trabajo infantil, educación sexual y prevención de drogas y alcohol, para una cobertura de 65771 niños atendidos.</p> <p>71 Colegios atendiendo 8700 niños con necesidades educativas especiales, con la participación de 370 docentes formados en modelos pedagógicos especializados.</p>
				329723 nuevos libros	

⁵² Citado por Hevia, Op. cit. 30, tomado de Naciones Unidas (1999). Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 13, el Derecho a la Educación (artículo 13 del pacto) y Observación General No 18 relativa a la no discriminación.

⁵³ Datos obtenidos del informe de gestión de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2007). *Informe de Gestión Sector Educación 2004-2007*. Documento PDF

	<p>de Bibliotecas.</p> <p>* Ciencia y tecnología en la escuela.</p>			<p>para las bibliotecas de 148 colegios.</p> <p>Conformación de 80 grupos de lectura.</p> <p>1225850 libros entregados por el programa libro al viento</p> <p>706 edificios escolares conectados a internet. 27 cuentas de correo electrónico para los docentes.</p>	
Programa Escuela Ciudad Escuela	<p>* La escuela va a la ciudad, la ciudad va a la escuela</p> <p>* Acompañamiento de los y las estudiantes en el tiempo extraescolar.</p>			<p>842087 que aprovecharon la ciudad como escenarios de aprendizaje mediante 5252 expediciones pedagógicas.</p> <p>76843 estudiantes beneficiados con actividades de tiempo extraescolar.</p>	
Educación para jóvenes y adultos	<p>*Articulación de la educación media con la educación superior y el mundo del trabajo</p> <p>* Oportunidades para el acceso y permanencia en la educación superior.</p> <p>* Oportunidades educativas para jóvenes desescolarizados y adultos.</p>	<p>36000 jóvenes beneficiados con programas de formación laboral con universidades, el SENA y colegios articulándola educación media con la superior</p>			
Acceso y Permanencia para todas y todos	<p>* Ampliación de la oferta educativa oficial y mejoramiento de la gestión.</p> <p>*Educación básica primaria gratuita.</p> <p>*Mejoramiento y ampliación del transporte escolar</p> <p>*Subsidios condicionados a la asistencia escolar para niños y niñas trabajadoras.</p> <p>*Solidaridad social con la niñez y la juventud</p>	<p>Se crearon 138846 nuevos cupos en colegios oficiales a partir de construcción de 16 nuevos colegios, 14 nuevos colegios en reposición arriendos y rotación; 15051 en colegios en concesión y</p> <p>29095 en colegios en convenio.</p> <p>Se pasó de 860 mil niños y niñas en el sistema educativo a 1000000 matriculados.</p>	<p>Gratuidad total de preescolar a sexto y a grupos vulnerables.</p> <p>38132 niños transportados mediante 1164 rutas escolares.</p> <p>7140 estudiantes recibiendo subsidio de transporte.</p> <p>59191 niños recibiendo subsidio condicionado a la asistencia escolar.</p> <p>150 000 morrales y 26507 uniformes entregados por el sector cooperativo a población vulnerable.</p> <p>Matricula en línea única. Promoción automática.</p>	<p>Se mantienen unas tasas de deserción intraanual bajas (alrededor del 3,2%) y unas tasas de deserción interanual de alrededor del 8%.</p>	
Bogotá sin hambre	<p>*Suministro de refrigerios a escolares</p> <p>*Apertura de comedores escolares.</p> <p>*Educación para la vida.</p>			<p>391.688 niños beneficiados con refrigerio en colegios oficiales y 38168 en colegios en concesión y 74506 niños con comida caliente en 32 comedores escolares cubrieron los costos indirectos de la educación. Para un total de 504162 beneficiarios de alimentación escolar para una cobertura del</p>	

			50% de la matrícula.		
Construcción, ampliación y reforzamiento estructural de los establecimientos educativos	<p>*Construcción y dotación de nuevos colegios.</p> <p>*Mejoramiento integral de infraestructura y prevención de riesgos en las instituciones educativas</p> <p>*Equipamiento y dotación escolar</p>	<p>Se construyeron 38 nuevos colegios. 548248 niños beneficiados con nuevo equipamiento y dotación escolar.</p> <p>Dotación: suministro de 491742 pupitres de aula, movilidad en laboratorio en 8880, biblioteca 7.840, sillas auditorios 19146, en salas de informática 6880 y para aulas de tecnología y aulas de artes para 2880 cada una.</p>			
Gestión educativa humana, eficaz y sostenible	<p>*Evaluación de impacto de la política educativa.</p> <p>*Desarrollo y cultura organizacional</p> <p>*Desarrollo y racionalización de la gestión del nivel central y local de la Secretaría de Educación Distrital</p>		<p>Inicio de la construcción de presupuestos participativos en 72 colegios distritales.</p>		

Fuente: Informe de Gestión Sector Educación 2004-2007. Documento PDF

Analizados los programas a la luz de los 4 componentes del derecho a la educación podemos hablar de algunas metas significativas, las que tienen más relación con los 4 componentes del derecho a la educación, así:

Construcción o mejoramiento de plantas físicas y ampliación oferta de pública: antes del año 2003 no se consideraba la posibilidad de invertir en la construcción de nuevos colegios oficiales, ni en el mejoramiento de las mismas. Las construcciones realizadas entre el año 1999 y 2002 se entregaron en concesión al sector privado al igual que la administración de las planta de personal docente y administrativo. Durante el período del plan sectorial Bogotá una gran escuela, una de las prioridades fue precisamente entregar a la ciudad nuevos colegios públicos ampliando la oferta educativa pública, esto a través del mejoramiento de la infraestructura, no solo con la construcción de nuevas plantas sino con el reforzamiento de las existentes, se amplió la disponibilidad de cupos en los colegios públicos de la ciudad, esta fue una forma concreta de ser coherente con el discurso de la garantía de la asequibilidad.

Durante el Gobierno del período 2004-2008, se entiende que la educación es un derecho fundamental de la persona, cambiando el discurso sobre las condiciones de accesibilidad eliminando la discriminación por estratos, etnia etc., entendiendo que se deben priorizar ciertas poblaciones vulnerables que históricamente han sido discriminadas del sistema educativo al pretender ponerlas en condiciones de una igualdad aparente puesto que no tiene en cuenta sus condiciones. Los colegios comenzaron a fortalecer sus proyectos de etno educación a flexibilizar los

currículos con el fin de incluir a la población con necesidades educativas especiales. La administración también nombró los docentes requeridos para este proceso.

Gratuidad: Bogotá inicia el proceso, siendo pionera en el País, en acatar el mandato constitucional sobre la gratuidad de la educación. La gratuidad comienza de manera gradual beneficiando primero a los estudiantes de básica primaria y poblaciones vulnerables y luego comienza a incrementarse hacia los grados de secundaria⁵⁴.

De los proyectos que generó más polémica fue el de subsidios condicionados a la asistencia escolar. Inicialmente se entendió como el pago por ir a estudiar pero el planteamiento es eliminar los costos de oportunidad a las familias más vulnerables, que por condiciones de pobreza requieren que todos sus miembros generen ingresos, incluyendo a los menores de edad, de tal manera que para ellos se vuelve costoso que asistan a la escuela. Esta es una forma de aumentar el acceso y disminuir la deserción. Sin embargo, las tasas de deserción no han tenido cambios significativos con la implementación de este tipo de programas, tal vez debido a que en el margen estas tasas no dependen de factores determinísticos sino que más bien son el resultado de la movilidad poblacional.

El plan sectorial de desarrollo Bogotá una gran escuela se convierte en el primer plan que no es diseñado por la tecnocracia exógena al sector educativo, muy al contrario es pensado por miembros del gremio docente. De hecho tanto el Secretario de Educación como sus principales colaboradores tienen origen del sector docente y particularmente relacionados con el sector sindical, al igual que el Alcalde Mayor de la ciudad.

En la ciudad la administración distrital encabezó el proceso de participación en la construcción de la propuesta que la ciudad le presentó al País en el proceso de configuración del Plan Decenal de Educación. Se adelantó un trabajo colectivo con entidades del Sector Educativo, organizaciones sindicales y sociales, frente a la construcción de las propuestas de Bogotá para la nación relacionadas con el Plan Decenal de Educación. Fueron más de 200 mesas de participación y más de 10 encuentros distritales.

En cuanto a la aceptabilidad se inicio con el proceso de transformación de las condiciones pedagógicas de la escuela y los docentes. En primer lugar se ampliaron los límites del aula, fortaleciendo la estrategia de expediciones

⁵⁴ Es importante resaltar que en el departamento de la Guajira, la ciudad de Pasto, y los municipios de Girón y Pensilvania implementaron en sus planes de desarrollo la gratuidad en la educación, algunos incluso desde 2004. Sin embargo estas iniciativas no correspondieron a una propuesta general de garantizar el derecho a la educación en sus 4 componentes.

pedagógicas las cuales permitieron comenzar a pensar la ciudad como un gran ambiente de aprendizaje. Además se fomentaron las actividades de tiempo extraescolar mediante las cuales los estudiantes utilizar su tiempo libre en actividades deportivas, científicas, artísticas etc.

Tabla2: Principales resultados en cada uno de los programas del plan 2008-2012 y aporte a cada uno de los componentes del derecho a la educación.

Programas	Principios/Proyectos	Asequibilidad	Accesibilidad	Aceptabilidad	Adaptabilidad
Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor	<p>*Transformaciones pedagógicas para la calidad de educación.</p> <p>*Formación en derechos humanos, democracia, participación, convivencia, interculturalidad y género</p> <p>*Inclusión e integración educativa de poblaciones en situación de vulnerabilidad</p> <p>*Desarrollo profesional y cultural de los docentes y directivos docentes.</p> <p>* Fortalecimiento de redp- red de bibliotecas.</p> <p>*Incentivos para los colegios y docentes</p>		<p>45112 estudiantes de poblaciones vulnerables y con NEE atendidos en el sistema educativo.</p>	<p>121 colegios articulados con la educación superior o con fortalecimiento en la educación media.</p> <p>Incremento del porcentaje de jornadas de colegios oficiales ubicados en categorías</p> <p>Muy Superior, Superior y Alto (9), al pasar del 18.18% en 2008 al 33.27% en 2009 y al 39.59% en el 2010.</p> <p>Inicio del proceso de reorganización curricular por ciclos en 335 colegios.</p> <p>Acompañamiento en los 358 colegios oficiales del Distrito para incorporar la lectura, la escritura y la oralidad.</p> <p>Lineamiento Pedagógico y Curricular para la Educación Inicial en el Distrito en 88 colegios que atienden niños y niñas desde los 4 años de edad.</p> <p>177.930 estudiantes que participaron en clubes de astronomía, escuelas deportivas, artes y manualidades; el aprovechamiento de la ciudad como escenario de aprendizaje a través de expediciones pedagógicas; implementar proyectos ambientales escolares en 293 colegios.</p> <p>46434 docentes con programas de formación en sus modalidades.</p> <p>8 colegios bilingües.</p> <p>Todos los colegios intensificando la enseñanza del inglés, la ciencia y las matemáticas.</p>	<p>Aumento de las tasas de cobertura para los niveles de educación secundaria y media, que entre los años 2007 y 2010 pasaron de 87% a 94,7% para educación secundaria, y de 54,2% a 55,6% para educación media respectivamente</p>
Acceso y permanencia para todos y todas	<p>*Jóvenes con mayores oportunidades en Educación Superior.</p> <p>*Gratuidad total hasta el grado once</p> <p>*Todos y todas al colegio.</p> <p>*Apoyo a estudiantes para ir al colegio</p> <p>*Salud al colegio.</p> <p>*Alimentación escolar</p>	<p>1025737 estudiantes matriculados en el sistema público educativo.</p>	<p>A partir del año 2010 se garantiza la gratuidad total en el sistema educativo Público de Bogotá para ese año 1.025.737 estudiantes.</p> <p>22.336 estudiantes financiados para ingresar a la educación superior.</p> <p>Aproximadamente 45 estudiantes pertenecientes a población víctima del conflicto (en condición de desplazamiento)</p>		<p>Suministro diario de alimentación a 690.969 estudiantes (557.384 refrigerios y 133.585), logrando una tasa de cobertura de 76.90% de niños y niñas atendidos con alimentación escolar con relación a la matrícula total.</p> <p>39.873 niños y niñas transportados diariamente desde su lugar de residencia hasta el plantel educativo.</p> <p>16.779 adolescentes recibieron subsidio de transporte condicionado a la asistencia escolar.</p> <p>43.576 personas con subsidio condicionado a la asistencia escolar</p>

					150.000 estudiantes se beneficiaron con morrales escolares.
Mejoramiento de la infraestructura y dotación de colegios.	*Construcción y conservación de la infraestructura del sector *Dotación de los colegios y de las dependencias.	41000 nuevos cupos generados mediante la construcción de 4 colegios nuevos, terminación de 14 colegios y 120 colegios intervenidos mediante reforzamiento o mejora de su planta física. Entrega de la Biblioteca Julio Mario Santo Domingo.			
Gestión pública efectiva y transparente	*Administración de las finanzas y recursos físicos de la SED * Contratación. *Gestión Local de la educación – CADEL *Operación de los colegios *Hacia la calidad de la gestión *Relaciones interinstitucionales. *Inspección y vigilancia de la educación. *Servicio al ciudadano. *Rendición de cuentas.		232.595 estudiantes, docentes y padres de familia participaron en 2010 en la priorización de recursos a través de los presupuestos participativos.		

Fuente: Informe de Gestión Sector Educación 2008-2011. Documento PDF

Transformación pedagógica: para el periodo 2008-2012, la administración distrital realizó una apuesta por el mejoramiento de la calidad de la educación mediante la adopción de varios proyectos algunos de los cuales ya venían de la administración 2004-2008 y otros que empezaron a consolidarse como nuevos. Para ello, se empezó identificando como prioridad la transformación de las condiciones de la enseñanza y el aprendizaje, a partir de lo cual se inició el trabajo de la Reorganización Curricular por Ciclos en todos los colegios oficiales de la ciudad al tiempo con la incorporación de la lectura la escritura y la oralidad.

Además se fortaleció la estrategia de utilizar la ciudad como escenario de aprendizaje a través de las expediciones pedagógicas de la escuela a la ciudad y de la ciudad a la escuela y continuó incentivando las estrategias de tiempo extraescolar como son las escuelas de formación deportiva, formación artística de cultura festiva y los clubes de astronomía.

Es importante destacar también el trabajo realizado en la estrategia de intensificación en inglés, matemáticas y ciencias y la consolidación de los

proyectos ambientales mediante el trabajo en fortalecimiento de los PRAES en todos los colegios que han dejado a la ciudad la consolidación de grupos y redes de jóvenes con conciencia y responsabilidad ambiental.

Consolidación de la política de fortalecer la oferta pública: en esta administración a parte de los problemas de corrupción en la construcción de algunos colegios se continuo con la política de fortalecimiento de la oferta pública educativa y para ello se construyó el lineamiento pedagógico para la atención de los niños de 4 años y con ello se empezó la atención a esta población en muchos colegios de la ciudad.

Inclusión a poblaciones: entre los aspectos más importantes a destacar es que en el sector público educativo se evoluciona para mejorar las condiciones de la enseñanza de las poblaciones con necesidades educativas especiales. De tal manera que se va haciendo el tránsito de las aulas especializadas, práctica que implicaba la segregación de niño y niñas en condición de discapacidad, pasando a la integración de poblaciones modelo en el cual algunas instituciones se especializaban en la atención de cierta discapacidad integrando los niños con necesidades educativas especiales con los estudiantes regulares o que no las tenían. En atención a la legislación nacional e internacional en la materia se implementa en el distrito el concepto, hacia el año 2010, de inclusión lo que implica que todos los colegios deben empezar a crear las condiciones físicas, administrativas y sobre todo pedagógicas para atender a la población en condición de discapacidad sin ningún tipo de segregación.

Universalidad de la gratuidad: aunque en el plan sectorial 2008-2012 se había planteado continuar con la adopción gradual de la gratuidad hasta alcanzar el 100% de la población en el año 2011, la Resolución 2580 del 27 de octubre de 2009 establece la aplicación de la gratuidad total de los estudiantes de colegios oficiales del distrito sin importar nivel, jornada, estrato ni ninguna otra clasificación, convirtiéndose Bogotá en la primera ciudad del País en obtener este logro. De igual manera este hecho prácticamente impulso a que esta medida se adoptara a nivel nacional a partir del año 2012, lo anterior mediante la expedición del decreto ministerial número 4807 del 20 de diciembre de 2011.

Consolidación de la participación: con la resolución 280 del 16 de febrero de 2010 se institucionaliza el ejercicio de presupuestos participativos. Esto impulsó en gran medida para materializar un ejercicio de democracia real en donde se pudo evidenciar que las decisiones en el campo de la planeación y asignación de recursos pueden pasar de la retorica y pueden salirse del ámbito de la dura tecnocracia, generalmente alejada de la realidad, para así convertirse en un instrumento en el cual las comunidades, en este caso la educativa a nivel local, zonal e institucional determine cuales son las necesidades y decida en que se gastan los recursos.

III. Análisis de los planes sectoriales de educación en el período 2004-2012

En este capítulo se abordaran dos apartados así: en el primero se plantean los puntos en los que se vislumbra cómo la política pública distrital se aparta de la política nacional vigente en términos discursivos y en el segundo se hacen algunas reflexiones críticas sobre los planes sectoriales en consideración.

A. Puntos de quiebre de la política educativa distrital para el período 2004-2012.

Es importante resaltar que con los dos planes sectoriales de educación considerados alrededor de este documento se encuentran algunos tópicos, aparte de la gratuidad que después es acogida por el gobierno nacional al igual que programa de transporte y alimentación escolar, en los cuales se puede afirmar que la política educativa distrital se separa de la política educativa nacional.

El primer punto que distancia al gobierno distrital al nacional es su procedencia política y social. En Bogotá D.C, para el período de 2004-2012, se consolida un gobierno distrital cuya procedencia política y social difiere de la línea política que tiene el gobierno nacional. Esta es la primera oportunidad que tiene la izquierda democrática de gobernar la ciudad más importante del país, convirtiéndose este en su principal triunfo electoral de la historia política del país. Esto compromete a la administración a desligarse de la lógica de la política nacional que había surgido desde las administraciones distritales anteriores, más aún cuando el Alcalde Mayor es elegido con el apoyo del sindicato de los educadores, precisamente que agrupa a los principales damnificados de las políticas educativas de las anteriores administraciones, en las cuales se había implementado de manera precoz las medidas racionalizadoras que poco a poco se implementaron a nivel nacional.

Ahora bien, el margen de maniobra que tiene la administración distrital para emancipar la política educativa distrital de la nacional es reducido. El ordenamiento jurídico y el modelo de descentralización (desconcentración) dejan muy poco a la imaginación o autonomía territorial. Basta recordar que la constitución postula que Colombia es una republica unitaria, es decir la decisión política es única y por lo tanto todos los ciudadanos y todos los gobiernos locales de los entes territoriales deben acatar la ley, que es única. Colombia posee un esquema de planeación en donde todos los planes locales se deben someter a la constitución la ley, plan decenal, plan de gobierno nacional, plan departamental, plan de ciudad y plan de localidad. Pese a esto el gobierno distrital realizó esfuerzos interesantes con el fin de materializar el derecho a la educación a consta de alejarse en algunos puntos del gobierno nacional.

El segundo punto a señalar como divergente de la política distrital respecto a la nacional es la concepción sobre la educación como derecho fundamental de las personas. En la legislación nacional se mantiene la tesis según la cual la

educación aunque es un derecho de la persona es un servicio que puede ser ofrecido por el Estado o por los particulares indistintamente, que tiene repercusiones sociales, por lo cual debe contar con la vigilancia y control por parte de las entidades públicas. Como servicio puede ofrecerse como cualquier mercancía, que es diferenciable y por lo tanto se convierten en excluyente y rival⁵⁵. En este sentido, se puede ampliar la oferta educativa de diferente calidad siendo posible el acceso a la mejor solamente a quienes tienen poder de compra. De igual manera tener servicios de educación diferenciados genera rivalidad ya que todos no podrán acceder al servicio deseado sino que algunos tendrán que conformarse con lo que quede. Es así como se ha reproducido el imaginario colectivo de que existe una educación de calidad para los ricos y educación pública para los pobres.

Esto se ve reforzado en el contenido del plan Decenal de Educación Colombia 2006 – 2016 en el cual se mantiene la tesis según la cual el problema a solucionar básicamente es el de cobertura, es decir la disponibilidad de un cupo, el cual se debe ofrecer a todas las poblaciones en igualdad de condiciones sin tener en cuenta sus características o posible vulnerabilidad de la persona. Se mantiene la idea de que igualdad es darle un cupo a todos, más allá de que es lo que realmente requiere la persona para ejercer el derecho a la educación. De tal manera que la solución del problema educativo se reduce a la disponibilidad de recursos, por ello se postula la corresponsabilidad entre el Estado y la empresa privada, se busca re direccionar los recursos de la parafiscalidad, incentivar al sector privado para invertir en educación superior y canalizar recursos de crédito para financiar la educación superior⁵⁶.

Como ya se había mencionado arriba estos dos planes distritales de educación son concebidos y estructurados con la participación del gremio docente, la escuela pensándose a sí misma pero inmersa en la sociedad que le reclama acciones más sociales, pensarse en sí y para sí. En los planes se presenta un cambio de concepción y de discurso, se puede decir que constituyen el primer acercamiento en vía de garantizar el derecho a la educación para los niños, niñas y jóvenes como lo contempla y reza la Constitución Nacional, pero sobre todo como se ha exigido desde la carta de derechos suscrita por Colombia. Convirtiéndose este ejercicio en un ejemplo de coherencia si se tiene en cuenta que algunos de los que estuvieron al frente de la administración de la Secretaría de Educación en

⁵⁵ Un bien privado es excluible y rival. Un bien excluible cuando es posible impedir que lo utilice otra persona. Un bien es rival cuando su uso por parte de una persona reduce su uso por parte de otra. Mankiw, N.G. (1998). *Principios de Economía*. McGrawHill. Pág 211.

⁵⁶ Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016, compendio General. www.plandecenal.gov.co. Pág 71.

estos dos períodos, participaron en la construcción y consolidación de la Constitución Nacional de 1991.

Lo anterior implica que ese andamiaje teórico de otrora, discurso manejado desde la declaración de derechos humanos de 1948 y deseoso de hacer realidad por parte de la izquierda, sea tenido en cuenta en la construcción de la política pública que para los próximos años tendría la educación en Bogotá. Reclamos como la garantía de una educación pública, gratuita y de calidad para todos, la autonomía institucional y la participación en la toma de decisiones son el reto que afrontan, los antes críticos, ahora hacedores de la política pública educativa del distrito. Por ello uno de los principales cambios fue iniciar a pensarse el problema de la participación real de los actores de la comunidad educativa y este es uno de los factores más importantes de los planes sectoriales 2004-2012.

La participación como aspecto dinamizador en la construcción de estos dos planes sectoriales y el ejercicio que de ello se desprendió y por otro lado el resultado de la acción desarrollada es un ejemplo claro de participación. Este es el tercer aspecto en el cual se puede acentuar las diferencias entre las políticas nacionales y distritales. Es importante y necesario partir del hecho que la participación ciudadana en Colombia ha sido un proceso abanderado por el Estado, es decir su origen es más oficial que resultado de un reclamo social. Si bien es cierto en los últimos años la ciudadanía ha participado en la definición de los planes y proyectos de los Gobiernos en distintos niveles del Estado esta participación se ha reducido a la validación de propuestas, estrategias, proyectos y procesos propuestos desde la tecnocracia especializada. Por lo tanto la participación ha sido el mecanismo ideal de validación de los planes oficiales y no responde a una acción de construcción colectiva organizada real, mediante la cual las comunidades determinen sus necesidades, prioricen soluciones y decidan sobre los recursos.

La participación ciudadana se ha consolidado a través de la normatividad que emite el Estado para regularla, más que por la generación de diferentes grupos sociales que se sienten excluidos y reclaman reconocimiento que como respuesta de organización social, dispuesta a reclamar sus derechos a un Estado que no los garantiza. Como lo expresa el profesor Carlos Valenzuela en su documento inédito política y participación:

“De esta manera, podría colegirse quizás precipitadamente que la participación ciudadana en Colombia ha estado en gran medida bajo la tutela del Estado y circunscrita a niveles consultivos e informativos esencialmente, lo cual atomiza la complejidad de los procesos de participación cuyo despliegue implica “conocimientos, experiencia, autonomía, conciencia de intereses, capacidad de liderazgo, capacidad de gestión, etc.” (González, 1995:19)”

Para el caso de los planes Sectoriales (2004-2012), se hace necesario rescatar la dinámica participativa que se generó alrededor de la construcción de estos documentos y no solo como participación aislada y de momento sino como un ejercicio continuo que hace el gobierno distrital en cada sector. Para esto el Gobierno de la Ciudad se apoya en la normatividad vigente, rescata y renueva espacios de participación ciudadana ejemplo de ello es en lo local, convocando desde alcaldías locales, Juntas Administradoras Locales, organismos como concejos locales de política social; se convoca a la comunidad a través de las alcaldías locales a participar en la construcción de los planes de desarrollo.

Por su parte el sector educativo no es ajeno a esta dinámica y entiende con ello que la comunidad educativa debe estar presente no solo a su interior sino convocando a su alrededor a la comunidad, siendo la escuela llamada a convocar a su alrededor a la comunidad para participar en la construcción de la política pública y pensarse la educación como derecho.

Producto de ello el gremio docente se organiza en jornadas de trabajo en las cuales participan, directivos de la SED, rectores, coordinadores, profesores, administrativos etc. Todo con el propósito de lograr la consolidación del plan sectorial, cuyo primer ejercicio brindó el resultado de “Bogotá una gran escuela”, en el marco de la educación como derecho, más que como servicio. Por ello es tan importante retomar el análisis porque el hecho de entender que con la participación del sector educativo se lograron plasmar las propuestas, demandas y necesidades en el documento que es guía y mandato para la administración distrital, de por sí ya es importante.

Como ejemplo en la escuela de participación para beneficio de ella se encuentra el ejercicio de los presupuestos participativos, desarrollado durante el período de los planes sectoriales que nos ocupan. El plan sectorial de educación 2004-2008, promueve el programa de presupuestos con participación en los Colegios; con este trabajo los colegios tenían como objetivo que los presupuestos fueran: participativos, instrumentos de planeación anual, que permitieran priorizar sus necesidades, que la distribución de los recursos fuera más equitativa, responsabilidad en el manejo y control de los recursos pero con la intervención de la comunidad educativa. En este sentido, se evidencia que el factor participativo fue muy importante en la visión de educación como derecho fundamental, porque de esta forma se visualiza la comunidad como participe en su reclamo por la distribución de los recursos que le corresponden. Vista así, la participación no solo es parte activa en la construcción de los planes sectoriales, sino que con la estrategia de presupuestos participativos se vuelven parte activa o estrategia del plan para materializar la participación democrática real al dársele el poder a los miembros de la comunidad educativa de participar y decidir sobre los recursos económicos a invertir en la institución educativa.

Otro punto importante en que se distancia la política distrital es en el empoderamiento de los Colegios como actores primarios en los cuales se deben materializar las acciones en vía de garantizar el derecho a la educación; la primera manifestación de esto fue la construcción de nuevas plantas físicas, situación que no era viable en los anteriores gobiernos, a través de lo cual las comunidades perciben que si hay interés del gobierno distrital en la educación manifestada inicialmente en la construcción de infraestructura, comenzando así con el primer componente del derecho a la educación como es el de asequibilidad.

Reconocimiento a los actores principales de la escuela, maestros-estudiantes, permitiendo visualizar las necesidades de cada uno como sujetos sociales. Si bien es cierto se retoma esto desde el discurso en los dos planes de desarrollo, se perciben cambios que para la ciudad no serán lo mismo; pretender devolver los procesos de avance en participación de la comunidad, factores asociados al acceso y la permanencia todas estas acciones que tienden a mejorar la calidad educativa y algunos de cuyos resultados solo se verán en el largo, que debe ser la comunidad educativa quien ejerza un control social y pueda determinar en que se avanzó. Esto puede servir de ejemplo para el país ya que se marcaron derroteros en la política pública y su percepción.

Este enfoque demanda que el presupuesto y las acciones del gobierno apunten a pensar en una serie de factores que permitan encausar el aprendizaje tales como:

Calidad de vida: brindar alimentación, comedores escolares, ampliar el número, cubrimiento de refrigerios, gratuidad, subsidios condicionados a la asistencia escolar, subsidios al transporte, expediciones y programas pedagógicos, programas de salud, ampliación de la escuela a la ciudad, construcción y mejoramiento de planteles educativos (en Bogotá no se pensaba en los últimos años en la construcción de nuevos colegios, era imposible, ni mejorar los actuales), y que abarcara en todas las localidades, dotación de materiales.

Otro factor importante es el empoderamiento de los docentes, ampliar los recursos destinados a su formación, ampliación de la planta, pensarlos como individuos constructores de sociedad y no como simples transmisores de conocimiento. La participación de la ciudadanía, involucra a padres de familia en la escuela y en los espacios locales.

B. Algunas consideraciones críticas sobre los planes sectoriales de educación 2004-2012.

Los gobiernos están inmersos en un estilo de aplicación de las políticas, por lo tanto parece ser que la única forma de comprobar si se cumplió con el objetivo es verificando el cumplimiento de las metas numéricas. Sin embargo mas allá de los resultados financieros y de cobertura el compromiso más importante es tener una lectura diferente del problema de la educación en la Ciudad y a partir de esta

lectura hacer un planteamiento diferente. No se puede desconocer que los dos planes sectoriales de educación han aportado en generar una visión diferente de la educación en la ciudad. Bogotá no será la misma, en los próximos años, se ha marcado un cambio, que seguramente la ciudadanía reclamará y entre ellos está el preocuparse por los niños, niñas y jóvenes como individuos que requieren una formación integral y, además, que la escuela está obligada a contribuir con la transformación social desde su entorno.

Si bien es cierto los planes sectoriales se concibieron para garantizar el derecho a la educación y su materialización, reconociendo los aspectos sociales internos y externos a la escuela pensando en la necesidad de la persona pero también de la comunidad en general, por ello se involucró a la sociedad en general para colaborar en la solución, una que fuese integral. Así se llamó a la comunidad vecina a participar en la vida institucional, se convocó al sector privado a colaborar a través de la solidaridad (morrales, útiles, uniformes etc.), se otorgaron subsidios para retirar a niños y niñas del mundo laboral - informal, se sacaron a los jóvenes de las calles fortaleciendo los programas de extra edad, educación para adultos y las actividades de tiempo extraescolar, se involucro a la ciudad al convertirla en escenarios de aprendizaje entre otras.

Pero tal vez la ciudad no estaba preparada para este cambio y es posible que aún no lo este, por eso aunque la política este bien estructurada en un marco de reconocimiento de un derecho fundamental, parece ser que para las personas (incluyendo docentes, estudiantes y padres de familia) no pasan de ser acciones asistencialistas de entregar por ejemplo subsidios, refrigerios, rutas etc., de tal manera que no se ve como una oportunidad para ejercer el derecho a la educación, de tener una educación de calidad, en condiciones dignas, ser formados para afrontar un futuro a un largo plazo y no dedicarse a reclamar acciones pasajeras. Por ello puede decirse que se fracasó en el intento de concebir y actuar en vía de que la educación sea más un derecho que un servicio.

Es posible que la ciudadanía no entienda la intencionalidad de la política pública de estos dos planes porque la lógica mercantilista de recibir servicios domina y esto hace que se reclame mas como clientes que han comprado un derecho que como el ejercicio de un derecho del cual es poseedor. En este sentido pudo haber faltado pedagogía ante la ciudadanía para sensibilizar sobre la importancia de la educación como derecho fundamental en cuanto es el medio por el cual se puede formar al ciudadano para ejercer los otros derechos. De igual manera faltó pedagogía en la concepción de lo público, ya que la ciudadanía parte de la premisa que lo público es ineficiente, malo, no tiene dueño y por lo tanto se puede destruir y lo privado es eficiente, bueno y se debe respetar. Eso genera reacciones bastante diferentes en estudiantes y padres de familia por ejemplo frente a la reprobación, los llamados de atención etc. En lo público nadie puede reclamar mientras en lo privado se tiene que responder.

Si bien la intencionalidad de los planes sectoriales es garantizar el derecho fundamental a la educación, lo que implica que su garantía no puede estar sujeta a consideraciones presupuestales, con las cifras que se registran en las matrices de arriba se puede leer que en algunos programas las coberturas están lejos de ser las ideales, precisamente porque los recursos no son suficientes. Adicionalmente programas como la transformación pedagógica a través de la reorganización curricular por ciclos se trabaja con los colegios públicos, pero aun una parte importante de la cobertura sigue siendo atendida por colegios privados, lo que se llama educación contratada y antes subsidios a la demanda y otro tanto en colegios en concesión. A estos estudiantes cuya educación es financiada con recursos públicos no les llegan los proyectos implementados para mejorar la calidad y otros beneficios que si disfrutaban los estudiantes de los colegios públicos, administrados por el distrito. Creando así en la educación oficial o financiada con recursos públicos.

Además de las restricciones presupuestarias, a pesar de que la ciudad cuenta con los recursos para financiar gran parte de la inversión de la canasta educativa, la política educativa en Bogotá sigue siendo subordinada por las restricciones legales. Así mientras en Bogotá se trabaja con ciclos a nivel nacional solo se reconocen los grados, creando un inconveniente para las instituciones y estudiantes cuando existen cambios de región. Mientras en Bogotá se trabaja en la transformación pedagógica, los colegios deben responder por los lineamientos curriculares del ministerio ya que siguen siendo medidos por las pruebas censales a nivel nacional.

Conclusiones

El análisis de estos dos planes sectoriales de educación a la luz de la normatividad vigente nacional e internacional, de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales, necesariamente conlleva a vislumbrar la diferencia discursiva de su contenido, con un corte social y de connotación en la ciudad que es posible que aún no se ha percibido claramente y menos se avala en su totalidad.

Algunos sectores de la comunidad educativa reclaman acciones de un gobierno más fuerte, para estos es preferible un gobierno que solo dicte las medidas a uno que invite a pensarse la educación desde el colegio. Se privilegia que solo garantice el acceso a las acciones que se denominan de un gobierno paternalista, rechazan los subsidios condicionados, la comida caliente, la construcción de nuevos colegios no fue bien vista argumentando el costo social que tendría el mantenimiento. Lo anterior considerando que lo público no existe y si existe no es nuestra responsabilidad, porque es gratuito, lo privado es mejor y amerita el respeto.

Las acciones de estos dos gobiernos no necesariamente se pueden enmarcar dentro de la garantía total del derecho a la educación, apenas son un acercamiento discursivo con realidades aisladas que se tenían (gratuidad). Pero si se encuentra bastante coherencia entre la intencionalidad de garantizar el derecho a la educación en las cuatro dimensiones así:

- *Derecho a la disponibilidad u obligación de asequibilidad*: fortalecimiento de la oferta pública mediante la construcción de nuevos colegios.
- *Derecho de acceso al sistema u obligación de accesibilidad*: implementación de la gratuidad y creación del registro único de matrícula, eliminando todas las barreras a la entrada.
- *Derecho de permanencia u obligación de adaptabilidad*: se fortalecieron las estrategias de transporte, alimentación, subsidios condicionados entre otros para garantizar la permanencia de los niños y niñas en el sistema escolar.
- *Derecho a la calidad u obligación de aceptabilidad*: La inicio la transformación pedagógica de las condiciones de la enseñanza, no para ciertos colegios de malos resultados, sino para el 100% de los colegios oficiales. Incluyó la reorganización curricular por ciclos y los programas de expediciones pedagógicas y tiempo extraescolar.

Queda para la discusión la cuestión de si vale la pena en pleno siglo XXI, cuando tenemos un mundo de consumidores globalizados, hablar de derecho fundamental en los términos en los que lo hacía la izquierda de mitad del siglo XX. Otro aspecto es evaluar el impacto que en términos de construcción de ciudadanía pudo haber dejado estos dos planes de desarrollo, esto debido a que el propósito último de garantizar el derecho a la educación es la formación de ciudadanos no competentes sino con empoderados para ejercer todos los otros derechos fundamentales.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá (2007). Informe de Gestión Sector Educación 2004-2007. Documento PDF

Alcaldía Mayor de Bogotá (2007). Informe de Gestión Sector Educación 2008-2011. Documento PDF

BARROSO, M. y CASTRO N. Estado de Bienestar y crisis económica. <http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/32.pdf>

Constitución Política de Colombia (1991)

Defensoría del Pueblo (2003). “*El derecho a la educación, en la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*”

HEVIA RIVAS, R. “El derecho a la educación y la educación en derechos humanos en el contexto internacional”. Publicado en *Revista Latinoamericana de Educación inclusiva*

JURADO, F. “Los significados implícitos en la reforma a la Ley 30”. <http://fabiojuradovalencia.blogspot.com/>

Ley General de Educación, ley 115 de 1994.

MANKIW, N.G. (1998). *Principios de Economía*. Madrid: McGrawHill.

MARTINEZ BOOM A. “*La educación en América Latina: de políticas expansivas a estrategias competitivas*”. Revista Colombiana de Educación. Número 44. UPN – primer semestre de 2003.

PINILLA, P. (2006). “*El Derecho a la Educación: La educación en la perspectiva de los derechos humanos*” Procuraduría General de la Nación.

Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016, compendio General. www.plandecenal.gov.co. Pág 71.

PULIDO, O. y HEREDIA María (2010). “La gratuidad de la educación en Bogotá”. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas. Pág. 11

Secretaria de Educación del Distrito Bogotá (1998). *Plan de Sectorial de Educación 1998 – 2003*. Enmarcado en el Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos".

Secretaria de Educación del Distrito Bogotá (2001). *Plan Sectorial de Educación 2001 -2003*. Enmarcado dentro del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado”

Secretaria de Educación del Distrito Bogotá (2004). Plan Sectorial de Educación 2004 -2008: Bogotá: una Gran Escuela Para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor. Enmarcado dentro del *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008, Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*.

Secretaria de Educación del Distrito Bogotá (2008). “*Plan de Sectorial de Educación 2008-2012*. Enmarcado en el Plan de Desarrollo " Bogotá positiva: para vivir mejor”

VELÁSQUEZ, F. y GONZÁLEZ, E (2006) "Encuentros con el Futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004". Ed. Gente Nueva. Bogotá, 2006