

EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS SOBRE COBERTURA Y MATRÍCULA EN LA AUTONOMÍA DE LAS ESCUELAS (BOGOTÁ, COLOMBIA 1994-2004)

Área “Cultura y política educativa”

Responsables: LUZ MARINA ÁLVAREZ SUÁREZ, Rectora, Magíster

ROSAURA MESTIZO DE MONTAÑA, Rectora, Magíster

CARLOS MIÑANA, Profesor Universidad Nacional de Colombia.

En los últimos diez años se han venido implementando una serie de reformas educativas de gran impacto en la vida institucional de las escuelas en Colombia y en Bogotá. En primer lugar, la Ley 115 de 1994 (y decretos reglamentarios), que acogía en buena parte el espíritu democrático, participativo y social de la nueva Constitución de 1991. Por el contrario, la Ley 715 y decretos reglamentarios aparecidos recientemente, desde el año 2001 hasta hoy, cambian significativamente el marco legal educativo colombiano, intensificando los procesos de desconcentración administrativa, evaluación, control centralizado, ajuste fiscal y ampliando el mercado educativo. Para algunos autores (Jairo Estrada, Abel Rodríguez, por ejemplo) la Ley 715 podría entenderse como una contrarreforma a la Ley 115.

El caso de Bogotá es paradigmático por la sistematicidad y continuidad con que se que han aplicado las reformas en las tres últimas administraciones (Mockus – Peñalosa – Mockus) y porque se ha convertido en el ejemplo a seguir para el resto del país.

Esta ponencia se pregunta por el impacto de las políticas para ampliar la cobertura y los mecanismos de matrícula en escuelas y colegios de Bogotá. Es el resultado parcial de una investigación más amplia orientada a analizar el impacto de las políticas educativas de los diez últimos años en la autonomía y en la vida escolar de los colegios estatales de la ciudad de Bogotá.

El equipo de investigación estuvo conformado por profesores, egresados y estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia, al igual que por directivos docentes (supervisora, rectoras, coordinadora académica...) en activo y pensionados.¹ El Programa RED es un colectivo de profesores, profesionales y estudiantes universitarios, docentes y directivos docentes que se constituyó como tal en 1992 y es actualmente grupo de investigación en educación reconocido por COLCIENCIAS.

La metodología se basó en un proceso de reflexión, auto-observación, recuperación de la memoria, lectura, registro y escritura, y análisis por parte de un colectivo reducido de directivos, docentes, académicos y estudiantes universitarios. Este proceso se amplió en algunas ocasiones a eventos con participación más numerosa de directivos y docentes. Igualmente se realizaron tres estudios de caso en tres instituciones educativas del sector estatal de Bogotá, una encuesta a rectores, coordinadores, profesores y estudiantes sobre su percepción de las reformas y una revisión documental.

La década 1994–2004 tiene un especial significado en las políticas educativas en Colombia, en tanto que su inicio representó la concreción de las aspiraciones democrática, plurilateral, participativa de la sociedad en las decisiones, con la expedición de la nueva Constitución Política (1991), de la cual se destaca un espíritu más socio-jurídico que político-jurídico, en tanto que su misión es el desarrollo de un ESTADO SOCIAL DE DERECHO y no un mero ESTADO DE DERECHO.

Sin embargo, a la par con este hecho trascendental para la sociedad colombiana, es evidente e innegable el impacto de la política neoliberal, que empeora las condiciones laborales de trabajadores y funcionarios y privatiza los servicios públicos; de otro lado la insinuación forzada a la competencia desleal entre las mismas instituciones educativas como resultado de la aplicabilidad de los estándares y evaluaciones sancionatorias de desempeño para los docentes, mecanismos que antes de mejorar la calidad de la educación, creó duelos y antagonismos profesionales.

¹ Carlos Miñana Blasco (Profesor de la UN, Director), Luz María Villegas (Magíster en educación, Asistencia general), Margarita Jaramillo (Ingeniera industrial, Asistencia administrativa), David Díez (Estudiante de antropología, Secretaría académica). Investigadoras e investigadores: Fabiola Téllez (Supervisora, Magíster), Blanca Cecilia Suescún, Flor Marina Triana, Rosalba Beltrán Gualtero (Exrectoras, Magíster), Rosaura Mestizo (Rectora, Magíster), Paulina Gómez de Linares (Coordinadora, Magíster), Luz Marina Álvarez (Rectora y coordinadora de CADEL), Carolina Arango y Luisa Fernanda Hernández (Antropólogas), Elizabeth Bernal (Psicóloga), Carlos Alberto Reverón (Economista, Tesista de maestría en Sociología de la educación), Diana Ortiz, Wilson Crisanto Núñez, Juan Sebastián Ávila (Estudiantes de sociología). También participaron en algunos momentos coordinadores de CADEL, directivos, docentes, administrativos y estudiantes de diferentes colegios, a quienes agradecemos su colaboración.

Esta ambivalencia de valores e intereses entre una y otra han viciado el espíritu inicial de la Constitución Política Nacional sobre la misma construcción *“democrática, plurilateral, participativa de la sociedad en las decisiones que atañen a los servicios públicos y en este caso al sistema educativo”*.

Ley General de Educación (1994), responsable del desarrollo de la Constitución de 1991, contó con la participación amplia de los maestros y maestras. Así la educación a través de dicha ley, definió las siguientes intenciones: 1) La educación es un derecho fundamental. Para los menores de 15 años es educación básica, garantizada y obligatoria, y 2) los derechos de los niños prevalecen sobre los demás.

¿Cómo ha desarrollado la ciudad de Bogotá estas intenciones constitucionales?

El cumplimiento de la Constitución en cuanto a garantizar el derecho a la educación de todos los menores de 15 años se concreta en el aumento de la cobertura del sistema educativo. La cobertura tiene que ver con la capacidad de oferta del sector educativo frente a la demanda.

Desde finales de los 80 en Bogotá –y ante la incapacidad del sistema estatal para cubrir la demanda- se recurrió a la asignación de estudiantes en los colegios privados mediante las modalidades de cheques, bonos, pases y convenios con el propósito de atender la cobertura, lo que provocó serias contradicciones de orden político e ideológico entre los sindicatos de maestros con las administraciones distritales. No obstante, desde el punto de vista de la atención inmediata de los niños, esta modalidad logró aumentar la cobertura en forma instantánea, sin esperar a realizar grandes inversiones en construcción de colegios y nombramiento de nuevos docentes. Por otra parte muchos niños, gracias a estos mecanismos, estudiaban cerca de sus hogares. Los dineros o fondos públicos fueron al sector privado, para ampliar la cobertura de la educación oficial. También existió la modalidad de las comisiones: los docentes oficiales eran ubicados en colegios particulares para atender una jornada “adicional”, beneficiándola con recursos tales como materiales, muebles y equipos. Si bien parecería que los niños matriculados del sector oficial estudiaban en un colegio privado de cierto prestigio, en la práctica, no existía mayor integración con los otros niños que pagaban la matrícula: eran en realidad dos colegios diferentes.

Desde 1992 se creó el Programa PACES, un sistema de becas o cheques escolares para suplir de manera parcial el déficit de cupos en la secundaria oficial, financiando a los estudiantes de estratos bajos que cursan la secundaria en colegios privados. En 1997 este programa atendía 15.000 subsidios de 6° a 11° en 392 colegios privados. El Proyecto de Subsidio a la Demanda orientado a los estratos uno y dos, inició en 1996 en 35 colegios privados con 5.394 alumnos y un costo de \$ 1.762 millones. En 1997 ingresaron 29 nuevos colegios y 7.568 estudiantes más, con un costo de \$ 3.090 millones. Hay que señalar que, a pesar de estos dos proyectos de financiación de la demanda, aparentemente la intención de la administración a mediano plazo era lograr una cobertura total en

el sector oficial y para ello se hicieron apropiaciones presupuestales para nombrar nuevos docentes y estudios georeferenciales y la construcción de nuevos colegios.

El Plan *Formar ciudad* de la primera administración del alcalde Antanas Mockus (1995-1997) estableció algunos criterios para no afectar la calidad por la búsqueda de la ampliación de la cobertura, que luego no serían tenidos en cuenta por las siguientes administraciones. En primer lugar, se señala, una profunda relación con otras variables educativas; en segundo, la ampliación no puede hacerse a costa del hacinamiento de los estudiantes (“saturar los espacios de trabajo”) o de la autonomía pedagógica institucional: *“Tampoco puede pretender ampliar la oferta en una institución especializada en educación personalizada o que tenga algún modelo pedagógico que lo impida. En general no se debe ampliar la oferta educativa, si se disminuye la calidad de la educación que se presta (...) Todo proyecto de ampliación de la oferta educativa debe ser coherente con el Proyecto Educativo Institucional”*. Más aún, todo nuevo proyecto de construcción, debe tener aparejado un proyecto educativo para ella, elaborado previamente y presentado a la Secretaría.

Veamos ahora el comportamiento de la matrícula en estos últimos años:

Matrícula en Bogotá de la educación Básica y Media según sector y estrategia de oferta

| Tipo | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| IED Públicas | 553.178 | 570.575 | 615.583 | 642.477 | 668.999 | 709.397 | 722.963 |
| Concesión | 0 | 0 | 0 | 7.007 | 19.374 | 21.430 | 23.117 |
| Subsidios | 38.533 | 58.663 | 65.906 | 69.814 | 84.857 | 86.665 | 114.787 |
| <i>Total Financiación</i> | | | | | | | |
| <i>Oficial</i> | 553.178 | 629.238 | 681.489 | 719.298 | 773.230 | 817.492 | 860.867 |
| <i>Total No oficial</i> | 773.995 | 735.804 | 714.266 | 720.054 | 702.617 | 695.836 | 683.351 |
| Total | 1.365.706 | 1.365.042 | 1.395.755 | 1.439.352 | 1.475.847 | 1.513.328 | 1.544.218 |

Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en el Sistema de Matrícula y ENH-DANE.

Tomado de SED y SHD (2003); y SED(2003)

El aumento en la cobertura se ha debido a tres razones: la creación de una veintena de colegios en concesión, en manos de la empresa privada;² el aumento del número de niños en los colegios oficiales, pero sin incrementar la inversión ni la planta de personal, algo que eufemísticamente se denomina en los informes

² La administración distrital Peñalosa – Vélez, con el fin de ampliar la cobertura y estimular la competencia entre instituciones educativas del sector privado y público, implementó en forma sistemática todos los mecanismos que se habían experimentado en los gobiernos neoliberales de Chile, Gran Bretaña y EEUU en los años 80: cheques escolares o vouchers, bonos, pases y apoyo a instituciones privadas que reciban niños de estratos bajos (colegios en convenio, similares a las *charter schools* en EEUU), y construcción de colegios estatales para ser administrados por empresas privadas (colegios en concesión). La idea de los colegios en concesión se presentó como una “innovación” de la administración –ver, por ejemplo la página WEB del movimiento político del alcalde Peñalosa www.porelpaisquequeremos.com/fundacion-, aunque en realidad fue una idea del empresario norteamericano Christopher Whittle obsesionado en mostrar que la educación privada era más eficiente que la pública, proyecto actualmente insolvente (Proyecto Edison).

oficiales “eficiencia interna”; y el incremento de los subsidios a la demanda en colegios privados (se han triplicado entre 1997 y 2003).

La matrícula ha venido aumentando y actualmente se cuenta con 860.867 escolares en el sistema educativo oficial. Es decir, que si comparamos las cifras de matrícula de 1995 con las de hoy el sector propiamente oficial ha aumentado en 333.000 estudiantes gracias a procesos de “eficiencia interna” y en 138.000 estudiantes gracias a los contratos con la empresa privada en las modalidades de subsidios y de concesión.

En una de las instituciones que visitamos en este proyecto encontramos una gran preocupación particularmente de los padres/madres de familia por el tema de la asignación de cupos desde que se hace desde el nivel central, pues sienten amenazado su arraigo local y lo que consideran un derecho: que los niños familiares de los estudiantes y la población aledaña a la institución no pueda ingresar a ésta. El privilegio que tiene ahora la población “vulnerable” para la matrícula, lleva a que la población de la institución cambie de características y gran parte del trabajo realizado en torno a la identidad institucional se pierda y, con ello, la autonomía. Actualmente se priorizan los estudiantes de estratos 1 y 2 según el SISBEN³ para la matrícula oficial y la población “vulnerable”. Esto ha producido fenómenos como el que estamos señalando en este colegio. Debido a que los asentamientos van mejorando sus condiciones con el tiempo, los sectores de la ciudad se reclasifican en cuanto a su estrato; en este caso la mayoría de la población en el barrio donde se encuentra ubicado el colegio está en estrato 3 y estrato 4. Por lo tanto, muchos niños que viven en el barrio, pero cuyas familias no son de estratos 1 o 2, no pueden estudiar en el colegio y deben buscar en otras localidades o en colegios privados, lo cual en realidad eleva los costos educativos de la población y de la misma SED, pues debe contratar buses para traer niños de estratos 1 y 2 de otras partes de la ciudad.

Otra consecuencia que acarrea esta especie de “sisbenización” de los colegios oficiales, es la baja en el rendimiento académico de los colegios, pues al concentrar niños de los más bajos recursos, con un más bajo capital cultural y con menos medios para el aprendizaje (libros, computador), se les priva de la posibilidad de interactuar con niños de otros estratos sociales que podrían estimularlos académicamente. Igualmente se les priva a los estudiantes de estratos medios de interactuar con estudiantes de otros grupos sociales, con sus formas de entender la vida y con sus problemáticas. La educación oficial prestada por los colegios estatales, de esta forma, se va convirtiendo poco a poco, con este tipo de políticas focalizadas o concentradas en los estratos 1 y 2, no en una educación pública para todos o para la mayoría, sino una educación de pobres y para los más pobres.

³ “Mediante el Decreto No.583 del 30 de Agosto de 1999 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se reglamentó la administración, organización y funcionamiento del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales –SISBEN- en el Distrito Capital. El SISBEN es un mecanismo que permite identificar a través de una encuesta a aquellas personas que necesitan más apoyo en las áreas que tiene que ver con su bienestar. Este apoyo se ve reflejado a través de subsidios en educación, bienestar social, salud y vivienda, entre otros” (www.sedbogota.edu.co).

La ampliación de la cobertura a costa de la calidad ha producido fenómenos como el que encontramos en dos de las sedes de otro colegio que, después de gestionar recursos con empresas privadas y con padres de familia para adecuar algunos salones en función de los Proyectos Educativos Institucionales, la inversión realizada se perdió, pues dichos salones fueron –por orden de la Secretaría- finalmente reconvertidos como aulas normales para aumentar la cobertura.

La centralización de los cupos generó algunos problemas como los siguientes: a) estudiantes que no cumplen con los requerimientos legales-académicos, b) estudiantes con logros o evaluaciones pendientes de aprobación, c) estudiantes que no han definido su promoción, c) estudiantes que son ingresados a un grado inferior o superior, d) grupos familiares de estudiantes disueltos y ubicados en diferentes instituciones y barrios; e) padres de familia desconcertados y desubicados sometidos a largas e interminables filas donde las orientaciones negativas frente a las solicitudes de cupos eran perentorias por parte de los funcionarios de los Centros Administrativos Locales: “el sistema lo borró”, “no está en el sistema”, “la orden es esa”; f) estudiantes que no llegan a las instituciones asignadas, g) estudiantes desertores del sistema; h) incoherencia entre el número de estudiantes ingresados en las bases de datos del sistema central de información, con el número de estudiantes realmente asistiendo a las clases.

La mayoría de los rectores y coordinadores encuestados coinciden en que el sistema centralizado de asignación de cupos es muy negativo o negativo (60% y 58%). Los docentes, por el contrario, sólo el 30% comparten esta idea, y casi el 40% lo ve como algo positivo.

Algo que se observó en las instituciones visitadas relacionado tanto con el proceso de fusión como con la centralización de la asignación de cupos tiene que ver con la restricción de la capacidad de elección del colegio por parte de los padres. En algún momento de la administración de la Secretaria Cecilia María Vélez se argumentó la política de convenios y concesiones con colegios privados, y la política masiva de buses escolares en el sentido de que se favorecía la capacidad de elección de los padres de su colegio y que dicha elección era algo positivo y que además estimulaba la competencia entre colegios. En el sector público se habían producido algunos mecanismos en este sentido. Por ejemplo en una sede de los colegios visitados la comunidad educativa era vista como una “familia”, es decir, al parecer existía un proceso de elección de manera tal que los diferentes estamentos de la comunidad educativa estaban de acuerdo y apoyaban el tipo de enseñanza, además de aportar económicamente para el sostenimiento de la institución; se pensaba que los padres de familia tenían la opción de elegir la institución que estuviera más acorde a sus condiciones y concepciones. En las otras sedes de la misma institución, aunque no era percibido un ambiente tan “familiar”, sí se consideraba que los estudiantes que ingresaban lo hacían porque se tenía el consentimiento y voluntad tanto de los padres como de la institución, existía un acuerdo mutuo y cierta reciprocidad en la elección. Con el proceso de fusión y con la asignación de estudiantes por parte de la Secretaría, este sentido de “comunidad” se ve aminorado.

Otro impacto importante de la pérdida de autonomía de las instituciones respecto a la matrícula se refiere al debilitamiento del arraigo de la institución con su entorno. La llegada de estudiantes de otros lugares lejanos en forma mayoritaria hace que la comunidad de vecinos vean al colegio como un lugar ajeno e incluso peligroso para la convivencia; el esfuerzo de algunos docentes por vincular la escuela con su entorno inmediato a través de campañas ambientales o sociales, también pierde sentido. El compromiso de los padres y la asistencia a las reuniones también se debilita. Anteriormente este problema no era tan significativo –salvo en algunas localidades en el centro que desde hace años “importan” estudiantes de otras por la baja población en edad escolar- pues el 70% de los cupos se asignaban institucionalmente y el 30% se reportaban a los Comités local y distrital de Cubrimiento Escolar.

Otro cambio en la política que tuvo gran impacto en la cobertura –y en la calidad- fue el establecimiento de un “parámetro” en la ratio maestro – número de estudiantes y, más que el establecimiento del parámetro, su reducción justo en el momento de fusionar las instituciones. Se pasó en primaria de una ratio de 1.3 a 1.1 docentes por curso y de 1.7 a 1.36 en secundaria y media no técnica. Estas medidas generaron traumatismos de las instituciones por el incumplimiento de los parámetros relativos al número de estudiantes por curso, instigamiento a los docentes, directivos docentes y personal administrativo, ante la eventualidad de ser reubicados por el no cumplimiento del parámetro de estudiantes frente al parámetro de docentes por curso. De las 15 estrategias implementadas en las reformas sobre las que se consultaron en las encuestas a directivos y docentes, el cambio en el parámetro es la que recibe una valoración más negativa por parte de los coordinadores (más del 50% como muy negativa, y casi el 90% como negativa o muy negativa), docentes (83%) y rectores (casi el 80%).

En consecuencia, la estabilidad institucional se puso en peligro y así sus miembros tomaron medidas de emergencia y en algunos casos incluso anárquicas y desleales, como acudir a diferentes mecanismos para cooptar a los estudiantes de otras instituciones del sector oficial. Por ejemplo, en un colegio de la ciudad, los profesores de la mañana quitaron las listas de estudiantes para matricularse publicadas de la jornada de la tarde y procedieron a llamar a los estudiantes ofreciéndoles la jornada de la mañana con el fin de completar los parámetros.

En los procesos de integración o fusión institucional en el año 2002, por la Ley 715, se presentaron situaciones similares. Un caso bastante frecuente fue que la sede central de la institución centralizó el proceso de matrículas, tomaron los niños de las otras sedes, completaron los parámetros de la sección de primaria de esa sede, dejando a las otras sedes sin estudiantes; en consecuencia “sobraron docentes” en estas últimas que debieron ser trasladados. También se utilizaron estrategias publicitarias para atraer a los niños y jóvenes, ejerciendo a la vez presiones a través de los padres de familia, y ante la misma SED para lograr los mínimos de parámetros y estabilidad organizativa de la institución. A ello se suma el hecho de que a veces los estudiantes antiguos no se matriculaban dentro de los cronogramas establecidos en las resoluciones distritales, en algunos casos por

razones de orden económico de las familias, en otros por indiferencia de sus padres o acudientes, es decir, a lo que llamó previamente la administración central “crear cultura de la oportunidad en la matrícula”.

Si bien el art. 144 de la Ley General de Educación faculta a los Consejos Directivos de las instituciones educativas para asignar cupos, no es menos cierto que los lineamientos trazados desde las normas nacionales, con la exigencia de garantizar la “calidad, la equidad y la eficiencia en la prestación del servicio público educativo”, limitan dichas facultades. El acto administrativo de carácter distrital (Consid. 5 y 9 de la Resol. N° 6324 del 09 de Sep. de 1998) interpreta a las normas de superior jerarquía y termina clausurando la autonomía institucional.

Finalmente, las nuevas Instituciones Educativas Distritales (IED), fusionadas, se han convertido en macro instituciones inmanejables –en buena parte con más de 2500 estudiantes- y, por la presión del aumento de cobertura, en lugares de hacinamiento, como por ejemplo el colegio Aquileo Parra, con una planta física para no más de 1800 estudiantes, que actualmente cobija a 3000.

Finalmente es importante precisar que en esta década la ampliación de la cobertura no ha representado un aumento del presupuesto asignado para la educación.

Igualmente, el sistema de financiación centrado en la demanda de una manera mecánica, ha provocado perversiones, en el afán de los rectores por conseguir estudiantes, pues cada estudiante lleva un “cheque”, y en el afán de los profesores por conservar su puesto. Como hemos analizado en otro trabajo⁴ la financiación a la demanda deja el mercado en manos del marketing, y hacia allá se orientarán los procesos en el futuro en la medida que se fortalezcan los mecanismos de competencia interinstitucional.

La ampliación de cobertura no debe realizarse a costa del desmejoramiento de la “calidad”, del ahogamiento de los proyectos educativos, del hacinamiento de los estudiantes en las aulas o de la ampliación del mercado de servicios educativos. Igualmente los procesos de focalización de los cupos en los niños de más pobres de estratos 1 y 2 (SISBEN), si bien pareciera una discriminación positiva para favorecer a los más pobres, en la práctica se constituye en la mayor amenaza y discriminación social, al quedar estigmatizada la educación pública como una “educación de pobres y para pobres” y no como una educación para todos.

Carlos Miñana camina@cable.net.co

Dic. 6

Colectivo 3

⁴ MIÑANA BLASCO, Carlos y José Gregorio RODRÍGUEZ. 2003. “Poder neoliberal y mercado en educación”, en *TRANS*, 3:8-38.