

**EDUCACIÓN Y POBREZA: UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL Y POLÍTICO
AL CASO COLOMBIANO (2000-2010)**

NAYSSA ALEJANDRA MARÍN DÍAZ

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
BUCARAMANGA
2013**

**EDUCACIÓN Y POBREZA: UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL Y POLÍTICO
AL CASO COLOMBIANO (2000-2010)**

NAYSSA ALEJANDRA MARÍN DÍAZ

Trabajo de grado presentado para optar al título de economista.

**Director:
Freddy Jesús Ruiz Herrera
Magister en Ciencias económicas**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
BUCARAMANGA**

2013

“[...] los economistas deberían ocuparse más de la pobreza y menos de la riqueza. Hay que insistir en que las cuestiones del desarrollo (incluyendo los problemas medioambientales asociados al desarrollo) son las cuestiones centrales de nuestro tiempo. La persistencia de la pobreza y el aumento de la desigualdad deberían ser objeto de los esfuerzos principales de los economistas, que sin embargo se dedican, en su mayoría, a temas de menor calado y, en algunos casos, intrascendentes.”

Carlos Berzosa.

DEDICATORIA

A Dios.

A mi abuela, que no alcanzó a ver la finalización
de este proceso, por sus enseñanzas,
amor y ejemplo.

A mi madre y mis hermanas, por su compañía,
cariño y complicidad en cada una de las
experiencias de mi vida.

“Eso los guiaba hacia el progreso creciente de Timbalí. Una ansiedad oculta a veces, a veces manifiesta, pero siempre existente, por cambiar de vida, por mejorar, por tener con que comprar un traje nuevo, una silla, una mesa. Lo que, en síntesis, constituye la felicidad, conforme la conciben muchos. Esa felicidad material, esa satisfacción de los sentidos: agua para el sediento, pan para el hambriento, ropa para el desnudo, cama blanda para el fatigado, consuelo para el afligido...Todos corriendo tras la felicidad. Y ésta siempre esquiva, inasible, **porque detrás de cada sueño realizado hay otro por realizar**”.

Fernando Soto Aparicio

AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a Dios por las maravillosas experiencias que me ha permitido vivir, por los aprendizajes de cada día, las grandes personas que ha puesto en mi camino y los hermosos paisajes que me ha permitido ver, especialmente en estos últimos cinco años.

Agradezco a mi madre, amiga y ejemplo a seguir Rosalba Díaz, por su incondicional apoyo, sus enseñanzas, paciencia y amor. Mi más profunda admiración, amor y respeto para ella. A mi abuela, mi buena estrella, por las historias, lecciones y bendiciones que me dejó. A mi hermana Engy por alegrarme la vida, por sacarme una sonrisa aún en los momentos más desesperantes que tuve en la elaboración de este texto. A mi hermana Sandra por enseñarme a leer a los 3 años, de no haber tenido amor a la lectura a tan temprana edad, quizás nunca hubiera aspirado a un cometido como este.

Agradezco de forma muy especial al profesor Freddy Ruiz, director de mi Tesis de Grado, maestro, mentor y amigo, por la confianza, las palabras de aliento, las enseñanzas y los oportunos consejos que me ha brindado. También, por la confianza en mí misma que me permitió desarrollar. Adicional a lo anterior, le agradezco el acompañamiento desinteresado que ha tenido en los procesos académicos paralelos que se dieron en los últimos 3 años. Así como, el compromiso, la dedicación y entrega que tuvo con este documento, ¡Gracias por enseñarme a creer!

Agradezco a los docentes de la Escuela de economía y administración de la Universidad Industrial de Santander que con sus enseñanzas contribuyeron de forma directa e indirecta a la elaboración de este Trabajo de Grado, especialmente al profesor Héctor Fernando López por motivarme a “pensar” y cuestionar el medio que me rodea. Al profesor Luis Alejandro Palacio por su interés en este texto, su apoyo moral y sus opiniones, las cuales me permitieron ver muchos aspectos de esta idea desde otras perspectivas. A los profesores Héctor Méndez y José

Alberto Pinto, evaluadores de este Trabajo, por sus valiosos aportes e ideas cuando esto era sólo un prospecto.

Agradezco a mis amigos y compañeros de universidad, por los debates generados en clase, las tertulias extracurriculares y los frappés compartidos en medio de diálogos que fueron creando en mí ideas como esta. Le doy gracias especiales a Ingrid Juliana Correa por su incondicional amistad y compañía en todos estos años de estudio.

Agradezco a Jhoan Aguilera, abogado y amigo, por sus valiosos aportes conceptuales, correcciones de estilo y palabras de aliento en esta trayectoria.

Agradezco a Pascal Marín su compañía y apoyo en el inicio de este camino. Gracias le doy por permitirme ver paisajes desconocidos que contribuyeron a que mi visión de la pobreza se fortaleciera. También, por permitirme descubrir ese espíritu arriesgado y aventurero con el que ahora afronto la vida.

Finalmente, agradezco a todas y cada una de las personas con las que conversé del tema. Algunas líneas consignadas acá son producto de esas conversaciones. Quiero hacer especial mención a Héctor Zavala Báez por lo anterior y por su apoyo e interés en este cometido.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	20
1. “CONQUISTAR LA POBREZA POR MEDIO DE LAS ‘CAPACIDADES’ PROPIAS”	23
1.1. CAPACIDADES, LIBERTADES Y POBREZA.....	25
1.1.1. ¿Qué es el enfoque de las capacidades?.....	25
1.1.2. ¿Libertad de qué?.....	27
1.1.3. Capacidades y funcionamientos.....	30
1.2. SEN Y LA DISCUSIÓN DE POBREZA.....	34
1.3. LA EDUCACIÓN COMO CAPACIDAD.....	36
1.3.1. Educación y pobreza. Un debate desde el enfoque de las capacidades....	36
1.4. RELACIÓN EDUCACIÓN-POBREZA-TRABAJO.....	38
1.5. PALABRAS FINALES DEL CAPÍTULO.....	38
2. “POBREZA Y EDUCACIÓN ¿CÓMO ESTÁ EL PAÍS? (2000-2010)”	41
2.1. CARACTERIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA.....	44
2.1.1. Cobertura, asistencia y calidad.....	44
2.1.1.1. Cobertura y calidad	44
2.1.1.2. Asistencia.....	49
2.1.2. Gasto en educación.....	50
2.2. POBREZA EN EL PAÍS.....	54
2.2.1. Análisis unidimensional. Pobreza monetaria.....	54
2.2.1.1. Brechas.....	54
2.2.2. Pobreza multidimensional en Colombia.....	56
2.2.2.1. Índice de pobreza multidimensional para Colombia (IPM).....	56
2.2.2.2. Modelo ajustado BRM.....	57

2.3. Y LUEGO DE EDUCARSE, ¿QUÉ? MERCADOS LABORALES, POBREZA Y EDUCACIÓN EN COLOMBIA.....	59
2.3.1. Mercado laboral colombiano.....	59
2.3.2. Algunas disparidades educativas y laborales.....	63
2.3.3. Relación educación y pobreza.....	64
2.4. PALABRAS FINALES DEL CAPÍTULO.....	66
3. “UNA EDUCACIÓN PARA POBRES”	68
3.1 MODELOS EDUCATIVOS.....	72
3.1.1 Planes Decenales de Educación.....	72
3.1.1.1 Plan Nacional Decenal de Educación 1996-2005.....	72
3.1.1.1 Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016 “Pacto social por la educación”	74
3.1.2 Planes De Desarrollo Nacional. Perspectiva: Educación.....	75
3.1.2.1 “Plan de integración social” Julio Cesar Turbay 1978-1982.....	75
3.1.2.2 “Cambio con equidad” Belisario Betancur 1982-1986.....	77
3.1.2.3 “Plan de economía social” Virgilio Barco 1986-1990 69.....	79
3.1.2.4. “La revolución pacífica” César Gaviria 1990-1994.....	80
3.1.2.5. “El salto social” Ernesto Samper 1994-1998.....	82
3.1.2.6. “Cambio para construir la paz” Andrés Pastrana 1998-2002.....	83
3.1.2.7. “Hacia un Estado comunitario” Álvaro Uribe 2002-2006.....	85
3.1.2.8. “Estado comunitario: desarrollo para todos” Álvaro Uribe 2006-2010.....	86
3.1.2.9. “Prosperidad para todos” Juan Manuel Santos 2010-2014.....	89
3.1.3. Indicadores de logros e Instituciones De Formación Para El Trabajo Y El Desarrollo Humano.....	92
3.1.4. Evolución de la educación en Colombia	93
3.2. El “para qué” de la educación.....	95

3.3. Elementos de un modelo ideal educativo.....	101
3.3.1. Recomendaciones de política pública.....	104
3.3.1.1. Gobierno.....	104
3.3.1.2. Sociedad.....	105
3.3.1.3. Instituciones educativas	107
3.3.1.3.1. Públicas.....	107
3.3.1.3.2. Privadas.....	107
3.4. PALABRAS FINALES DEL CAPÍTULO.....	108
4. CONCLUSIONES.....	110
5. BIBLIOGRAFÍA.....	114
ANEXOS.....	120

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Modelo de formación por competencias.....	88
---	----

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Porcentaje de hogares con privaciones severas a nivel departamental en Colombia, 2003 y 2011 respectivamente.....	59
---	----

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Número de estudiantes por cada docente, 2011.....	48
Tabla 2. Ocupados, desocupados e inactivos por último título alcanzado.....	63
Tabla 3. Porcentaje de personas, por último nivel educativo de acuerdo al total de entrevistados de cada departamento en el 2010.....	65
Tabla 4. Horario semanal de materias a lo largo de la educación básica en el sistema Danés (1° a 9°).....	103

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Tasa de cobertura neta nacional.....	45
Gráfico 2. Estudiantes matriculados por nivel de escolaridad 1950-2001 en Colombia.....	46
Gráfico 3. Niños y niñas que no asisten a la escuela primaria en Colombia.....	49
Gráfico 4. Gasto público en educación como porcentaje del PIB nacional.....	51
Gráfico 5. Gasto público en educación por niveles como porcentaje del PIB nacional.....	52
Gráfico 6. Monto bruto destinado a la educación en Colombia.....	53
Gráfico 7. Consumo total del gobierno colombiano.....	53
Gráfico 8. Brechas de pobreza en Colombia.....	55
Gráfico 9. Porcentaje de hogares que presentan privación por variable, año 2010. Colombia.....	57
Gráfico 10 Distribución de los tipos de pobreza por año y dimensión. 2003-2011 en Colombia.....	58
Gráfico 11. Principales variables del mercado laboral colombiano.....	61
Gráfico 12. Condiciones de empleo inadecuado.....	62

LISTA DE ANEXOS

Anexo A. Lista de <i>capacidades</i> propuesta por Martha Nussbaum.....	120
Anexo B. Lista de <i>capacidades</i> propuesta por Crocker.....	123
Anexo C. Lista de <i>capacidades</i> propuesta por Cejudo.....	124
Anexo D. Último nivel educativo alcanzado. Número de personas mayores a 5 años.....	125
Anexo E. Último nivel educativo alcanzado. Proporción de cada nivel en el total de personas mayores a 5 años.....	127
Anexo F Descripción de las variables del IPM Colombia.....	129
Anexo G. Dimensiones y estructura analítica del modelo ajustado BRM.....	133

RESUMEN

TÍTULO: EDUCACIÓN Y POBREZA: UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL Y POLÍTICO AL CASO COLOMBIANO (2000-2010) *

AUTOR: NAYSSA ALEJANDRA MARÍN DÍAZ^{1**}

PALABRAS CLAVES: Pobreza, educación, trabajo, *capacidades*, libertad, pobreza multidimensional, política pública.

CONTENIDO: Este Trabajo de Grado tiene como propósito principal analizar la relación entre la pobreza y la educación en Colombia en la última década (2000-2010), desde una perspectiva conceptual y política. En ese sentido, el documento está estructurado en cuatro partes. En la primera, se realiza una discusión conceptual acerca de la relación entre estas dos variables (educación y pobreza) a partir del enfoque de las *capacidades* propuesto por Amartya Sen. En la segunda sección, se evidencia la relación pobreza, educación y trabajo en la última década (2000 - 2010), haciendo uso de las estadísticas disponibles y algunos indicadores multidimensionales ajustados para Colombia (IMP - BRM). En la tercera parte, se aborda la problemática desde la política educativa, para ello se describen las iniciativas que han prevalecido en los últimos nueve Gobiernos (1978 - 2014), los dos Planes Decenales que existen hasta el momento, los actuales cambios al sistema educativo colombiano y se plantean algunas recomendaciones de política desde la perspectiva de los tres principales agentes interesados (Gobierno, instituciones educativas y sociedad en general), también, se muestran algunos elementos que podrían contribuir a la conformación de un modelo educativo ideal -tomados del sistema educativo danés-. En el cuarto apartado se presentan las reflexiones finales sobre estas dos variables: educación y pobreza, y se sostiene que la primera, puede ser usada como herramienta para aminorar privaciones.

* Trabajo de Grado.

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Freddy Jesús Ruiz Herrera

SUMMARY

TITLE: EDUCATION AND POVERTY: A CONCEPTUAL AND POLITICAL APPROACH TO THE CASE OF COLOMBIA (2000-2010)*

AUTHOR: NAYSSA ALEJANDRA MARÍN DÍAZ **

KEY WORDS: Poverty, education, labor, *capabilities*, freedom, multidimensional poverty, public policy.

FRAME WORK: This work has as main purpose to analyze the relationship between poverty and education in Colombia in the last decade (2000-2010), from a conceptual and political. In this sense, the document is divided into four parts. In the first, a conceptual discussion is made about the relationship between these two variables (education and poverty) from the capabilities approach proposed by Amartya Sen. In the second section, the relationship is evident poverty, education and employment in the last decade (2000 - 2010), making use of available statistics and indicators set for Colombia multidimensional (IMP - BRM). In the third part, the problem is approached from educational policy, for it describes the initiatives that have prevailed over the past nine governments (1978 - 2014), the two-year plans that exist so far, the current changes to the education system Colombian and raises some policy recommendations from the perspective of the three key stakeholders (government, educational institutions and society in general), too, are some elements that could contribute to the creation of an educational model ideally taken in the education system Danish. In the fourth section presents the final thoughts on these two variables: education and poverty, and argues that the former can be used as a tool to alleviate hardship.

* Degree Project.

** Faculty of Human Science. Department of Economics and Management. Director: Freddy Jesús Ruiz Herrera.

INTRODUCCIÓN

*“Pero el frente en su avance deja ruinas detrás suyo,
y las defensas erigidas apresuradamente se desploman ante él.
Vemos cómo con una nueva liberación vino una nueva servidumbre,
y medimos la lucha a que debe hacer frente nuestra época”.*
R.M. Mac Iver².

Los modos de producción y de estructuración social (esclavismo, feudalismo) que dieron lugar al capitalismo³, estaban acompañados siempre de marcadas diferenciaciones en las clases sociales que lo conformaban, mientras las clases “bajas” de cada pirámide social se han caracterizado por vivir en situaciones precarias e indignas, los de la cúspide han tenido una mejor calidad de vida. La existencia de clases y los pocos esfuerzos por hacer más equitativa la distribución de la riqueza, han hecho que las condiciones de los seres humanos que forman parte de la base de esta pirámide persistan con el paso del tiempo. Estas personas llevan consigo el título de pobres.

Sin embargo, la pobreza es más que no tener ingresos suficientes. La pobreza, significa a su vez, no tener sueños, metas, una vida digna, un acceso a la salud y a educación de calidad; representa ver vulnerados los Derechos básicos que como seres humanos deberían gozar. Ser pobre, es perder poder sobre las decisiones de vida, sobre las elecciones, es entregar a manos de la sociedad y el mercado la libertad de elegir.

Pese a lo anterior, en ocasiones se le da mayor importancia a crecimientos económicos sostenibles, inflaciones controladas y tasas de interés acordes a lo que necesita la economía, y se asume que con el alcance de estas, las variables sociales tendrán comportamientos positivos. Pero la riqueza no se distribuye

² Mac Iver es quien hace el prefacio del libro “La gran transformación” de Karl Polanyi de la editorial: Juan Pablos editor.

³ Se omite la comunidad primitiva, que fue la primera forma de producción que tuvo el hombre, porque en ésta no existían excedentes económicos ni clases sociales, ya que su objetivo era la producción en pro de la satisfacción de las necesidades. Y tampoco se menciona el socialismo, dadas sus características.

equitativamente porque existen fallos en el mercado que no permiten que esto suceda, dicho de otra forma, el mejoramiento económico de un país no es la única acción que debe desarrollar el estado en pro de la sociedad. Tal y como lo menciona Karl Polanyi en su lectura de la revolución industrial *“El liberalismo económico leyó mal la historia de la Revolución Industrial porque insistió en juzgar acontecimientos sociales desde el punto de vista económico”*⁴.

Dado que el crecimiento sostenible de un país no garantiza *per-sé* que las condiciones de vida de sus habitantes sean “óptimas”, es necesario llevar a cabo acciones que permitan que los avances económicos trasciendan a la sociedad. En ese sentido, apoyar la educación de un país, es tan sólo una de las múltiples acciones que podría y debería emprender el Estado para el combate de la pobreza.

Formar, en términos educativos, un país, significa empoderar a sus habitantes para que sean agentes de su propia vida -de su propio desarrollo-, representa, romper los esquemas mentales que hacen que los individuos acepten y se resignen a su condición y constituye también, tener las herramientas necesarias para no permitir privaciones en su vida.

Se observa en el mundo actual, un afán por mercantilizar la educación; un interés por cualificar mano de obra que contribuya al crecimiento económico y no, una motivación por formar seres humanos *capaces* de elegir lo que quieren, de transformar su entorno y aportar al desarrollo.

Este Trabajo de Grado tiene como principal propósito analizar la relación entre la pobreza y la educación en Colombia. Para ello se pretende: (i) Evidenciar la relación existente, desde el enfoque de las capacidades, entre la pobreza y la educación (ii) caracterizar la pobreza y la educación en el caso colombiano (iii) establecer relaciones de causalidad entre el fenómeno de la pobreza y variables

⁴ POLANYI, Karl. La gran transformación. Editorial: Claridad. Buenos Aires, 1947: Pág. 59

sociales como la educación, en aras de exhortar algunas implicaciones de política pública.

Para alcanzar los objetivos propuestos, este documento se ha dividido en cuatro secciones. Las tres primeras partes del Trabajo son artículos-capítulos con discusiones internas, que unidos entre sí, contribuyen al debate global que se pretende dar en este documento. La cuarta sección, la conforman las reflexiones y conclusiones finales.

En el primer capítulo, se presenta la sustentación teórica que se utiliza para analizar la educación y la pobreza en Colombia en este estudio: el enfoque de las capacidades de Amartya Sen. Se discute desde una visión teórica la pertinencia y utilidad que tiene la educación en el combate de la pobreza y la necesidad de tener presente el mercado laboral.

En el segundo capítulo, se realiza una caracterización estadística de la pobreza, la educación y el trabajo en los últimos años (2000-2010) en Colombia. Particularmente, en la descripción de la pobreza, se muestran las mediciones uni y multidimensionales. En estas últimas, se presentan las metodologías IPM - adoptada por el DNP- y BRM -una nueva adaptación propuesta-.

En el tercer capítulo, se discute el deber-ser de la educación, se revisan los Planes Decenales de Educación y los Planes de Desarrollo Nacional desde 1978 hasta la actualidad. Luego se realizan recomendaciones de política a los principales interesados en el sistema educativo: gobierno, instituciones educativas, y sociedad en general.

En la última sección del documento, se presentan las reflexiones finales y las conclusiones de todo el trabajo.

1. CONQUISTAR LA POBREZA POR MEDIO DE LAS “CAPACIDADES” PROPIAS

RESUMEN: Este capítulo realiza un acercamiento teórico al fenómeno de la pobreza y a la educación desde una perspectiva heterodoxa, como lo es la del enfoque de las *capacidades*. Se profundiza en los principales conceptos de ésta corriente de pensamiento: libertad, funcionamientos y desde luego, *capacidades*. Se discute la educación como herramienta para combatir la pobreza y, se hace hincapié en que esto debe ir de la mano de un fuerte acompañamiento al mercado laboral. Se concluye que si la pobreza es la privación de *capacidades* básicas, la educación es un instrumento que expande las libertades del individuo, es decir, que mejora su situación por medio de la no privación de algunas *capacidades*.

PALABRAS CLAVES: Pobreza, educación, capacidades, libertad, trabajo.

CLASIFICACIÓN JEL: B59, I31, J17

ABSTRACT: This chapter provides a theoretical approach to the phenomenon of poverty and education heterodox perspective, as is the capability approach. It delves into the main concepts of this school of thought: freedom, performances and of course, *capabilities*. Education is discussed as a tool to fight poverty and emphasizes that must go hand in hand with a strong support to the labor market. We conclude that if poverty is the deprivation of basic *capabilities*, education is an instrument that expands the freedoms of the individual, ie improving their situation through the non-use of some *capabilities*.

KEYWORDS: Poverty, education, capabilities, freedom, work.

JEL CLASSIFICATION: B59, I31, J17

CONQUISTAR LA POBREZA POR MEDIO DE LAS “CAPACIDADES” PROPIAS

*Así pues, su voz me cuchicheaba esto:
«Sólo es igual a otro el que lo demuestra,
y sólo es digno de la libertad el que sabe conquistarla».*
Charles Baudelaire

En el 2010 el ingreso per cápita real de los hogares colombianos fue de \$446.502 pesos, el Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV) ascendía a \$515.000 pesos (sin contar el auxilio de transporte); la tasa de incidencia de la pobreza fue del 37.2%, la de la extrema pobreza del 12.3%, el coeficiente de GINI de 0.56⁵⁶, la tasa de cobertura de educación primaria fue del 89,66%, la de la secundaria del 70,81% y la de la media del 41,65%⁷. Con cifras tan desalentadoras, en donde los principales indicadores socio económicos demuestran que en Colombia el nivel de desigualdad es alto, los ingresos bajos y el acceso a la educación limitado, vale la pena adentrar en la problemática para lograr, al menos teóricamente, proponer una alternativa.

Encarar la pobreza implica analizarla, no solo desde la óptica tradicional (en función del ingreso), sino desde nuevos puntos de vista. En la situación colombiana, por ejemplo, el fenómeno de la pobreza se puede estudiar a la luz del enfoque de las capacidades de Amartya Sen, perspectiva que brinda herramientas no convencionales.

Así mismo, se hace necesario analizar desde este enfoque teórico la correlación entre pobreza y educación, para brindar, de esta forma, nuevos elementos a la discusión sobre posibles vías de solución o aminoramiento a la pobreza. En otras

⁵ Departamento Nacional De Estadística (DANE). *Incidencia de la pobreza por ingresos y coeficiente de Gini 2002-2010 (nueva metodología)*

⁶ Todas las cifras describen la situación en el 2010 a nivel nacional.

⁷ Ministerio de Educación Nacional (MEN). *Tasa de cobertura neta 2002-20011.*

palabras, lo que se pretende en esta sección es presentar el enfoque de Amartya Sen, mostrar la forma como se concibe el fenómeno de la pobreza y analizar conceptualmente, la influencia que puede tener la educación en esta problemática.

En consecuencia, el presente capítulo se divide en dos secciones principales. En la primera, se desarrolla la discusión teórica desde el enfoque de las *capacidades* en el fenómeno de la pobreza, haciendo énfasis en conceptos como las libertades, las *capacidades* y los funcionamientos. En la segunda sección, se trabaja la segunda variable que interesa a éste documento: la educación; profundizándose tanto en lo que implica en sí misma, como en las incidencias que puede tener en la pobreza y el trabajo. Subsiguientemente, se discute la necesidad de conformar un mercado laboral sólido que facilite la influencia positiva de la educación en la pobreza.

1.1. CAPACIDADES, LIBERTADES Y POBREZA

El nivel de pobreza de un individuo, determina el grado de privación de *capacidades* al que debe enfrentarse. De igual forma, sus *capacidades*, estarán influenciadas por la libertad de la que goce para elegir lo que quiere en su vida; lo cual, se supone, valora. Así que, ¿Qué es el enfoque de las *capacidades*? ¿Qué libertad específicamente es la que demanda ésta corriente ideológica? ¿Qué son las *capacidades*? ¿Qué *capacidades*? Y ¿Cómo se relaciona todo lo anterior con la pobreza?

1.1.1. ¿Qué es el enfoque de las *capacidades*?

El enfoque de las *capacidades* es un planteamiento teórico propuesto por Amartya Sen, premio Nobel de economía en 1998 por sus aportes a la economía del bienestar, las teorías del desarrollo, del crecimiento económico y la filosofía

política⁸. Y aunque Sen es el ponente de estas ideas, se deben reconocer los aportes y avances que han realizado pensadores como Martha Nussbaum al incluir cuestiones éticas y filosóficas a la discusión y a Jhon Rawls (considerado uno de los pensadores más influyentes en la teoría de la justicia social y de quien A. Sen toma de forma crítica algunas ideas)⁹.

Esta corriente de pensamiento surge como una alternativa a las tradicionales formas de concepción del bienestar. A diferencia de los pensamientos ortodoxos, el centro del debate no son los medios por los cuales se alcanzan ciertos fines, sino los fines en sí mismos. Es decir, en este enfoque, más que interpretar fenómenos sociales como la pobreza a la luz del crecimiento económico obtenido en un año, lo que se pretende, es examinar qué factores llevaron a los individuos a ese auge, porque, según Sen: “No es lo mismo observar los medios de vida que observar las vidas que la gente se las arregla para vivir”¹⁰.

Algunos estudios e informes de los equipos gubernamentales que se elaboran para mostrar los progresos de un periodo, se conforman de estadísticas que demuestran avances económicos en la producción, la tasa de interés, el control de la inflación, la masa monetaria, entre otros indicadores. Sin embargo, pocas veces se le da importancia a la desigualdad e injusticia social que antecede todas estas cifras. Es por ello que se hace necesario un cambio de paradigma mental a la hora de analizar los avances económicos de un país.

Dice A. Sen:

⁸ EDO, María. *Amartya Sen y el desarrollo como libertad. La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo*. 2002. Pág. 12. Trabajo de Grado (Licenciatura en estudios internacionales). Universidad Torcuato Di Tella. Departamento de Ciencia Política y Gobierno.

⁹ Un ejemplo de esto es el de los bienes primarios propuesto por Rawls. Amartya Sen considera que contemplar la justicia social desde esta idea significa, de nuevo, darle una mayor ponderación a los mecanismos que a las metas mismas. En consecuencia propone las capacidades y los funcionamientos como punto de referencia.

¹⁰ Sen, Amartya. *La idea de la justicia*. Editorial: Taurus pensamiento. Bogotá, 2009. Pág. 257.

Aun cuando los socorridos criterios económicos del progreso, reflejados en una masa de estadísticas disponibles, han tendido a enfocarse específicamente en el mejoramiento de objetos inanimados de conveniencia (por ejemplo, en el Producto Nacional Bruto [PNB] y en el Producto Interno Bruto [PIB], que han sido objeto de miles de informes de progreso económico), esa concentración podría estar justificada en última instancia –en la medida en que ello fuera posible- tan sólo a través de lo que esos objetos hacen a las vidas humanas sobre las cuales tienen influencia directa o indirecta¹¹

La idea de proponer una nueva visión teórica de la justicia social por parte de Sen, se justifica en el querer “*evaluar y valorar el bienestar y los alcances de la libertad, así como el diseño de políticas públicas que favorezcan el desarrollo del individuo, los grupos y la sociedad*”¹², entendiéndose la libertad como una *capacidad*: la de elegir.

Antes de comenzar la discusión de los principales conceptos de esta teoría, es importante mencionar que este enfoque no pretende ilustrar un camino único sobre cómo deben analizarse y solucionarse los problemas, ni una forma única de formular políticas. La teoría de las *capacidades* intenta contemplar aspectos variados de los individuos y no sólo uno de éstos¹³.

1.1.2 ¿Libertad de qué?

“En el enfoque de las *capacidades* la libertad de la que puede gozar el individuo, determinará el modo como transcurra su vida”¹⁴, pues ésta le permitirá, de forma

¹¹ *Ibíd.* Pág. 255

¹² Urquijo, Martín. *La libertad como capacidad, El enfoque de las capacidades de Amartya Sen y sus implicaciones en la ética social y política*. Editorial: programa editorial Universidad del Valle. Cali, 2008. Pág. 22

¹³ *Ibíd.* 262-263

¹⁴ MARÍN D., Nayssa Alejandra. *La educación como una alternativa para la superación de la pobreza*. En: SEMANA ECONÓMICA “POLÍTICA ECONÓMICA GLOBAL Y EQUIDAD: MIRADAS ALTERNATIVAS”, SEGUNDAS JORNADAS DE PRESENTACIÓN DE PONENCIAS (8: 2012: Bogotá). Memorias VIII semana económica, segundas jornadas de presentación de ponencias. Bogotá: Universidad Central (En proceso de publicación).

más fácil llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar¹⁵. Llevar la vida que elije y que quiere, le permite ampliar su libertad total y sus oportunidades para obtener resultados valiosos.¹⁶ Sin embargo, existen diversas formas de concebir la libertad. Existen libertades: Positivas y negativas, reales y formales, de agencia y de bienestar y de bienestar y de logro.

La visión de libertad positiva y negativa se extrae del pensamiento de Emanuel Kant, Rousseau, Hegel y Marx. Pero, en el enfoque de las *capacidades* se diferencia la libertad positiva de la negativa de la siguiente manera: la positiva se puede resumir como “*libertad para*” y la negativa como “*libertad de*”. Este enfoque contempla ambas libertades, no obstante, asume la negativa con la condición de que la sociedad se organice de tal manera que se le respete la libertad a cada persona y la positiva, entendida no sólo como el permitirle a la persona ser agente de su vida, sino también como el dejarla ser.

De igual manera, se habla de libertades formales y reales. Las formales, se supone, existen tácitamente en la sociedad, aunque en la praxis no están presentes. Por su parte, las reales, están relacionadas con las libertades efectivas de las que los individuos pueden gozar; las cuales trascienden lo establecido por ejemplo de una Ley o de la Constitución de un país, a la vida diaria de los habitantes de una Nación.

Las libertades de agencia y de bienestar (o de proceso) significan respectivamente: permitir que el individuo se convierta en agente de su vida y “gobernar los procesos por los que *los individuos* alcanzan sus metas”¹⁷. Y las de bienestar y logro, se diferencian en que en la primera, el ser humano goza de libertad para alcanzar su bienestar y en la segunda, el individuo tiene la libertad

¹⁵ Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Editorial: Planeta. Bogotá, 2000. Pág. 30

¹⁶ *Ibíd.* Pág. 35

¹⁷ Sen, Amartya. *La idea de la justicia*. Óp. Cit. Pág. 267

para alcanzar las metas que tiene razones para valorar, las cuales no giran en torno únicamente a su bienestar¹⁸.

Este enfoque se diferencia de otros (el utilitarista, el de bienes primarios, etc.), por enfatizar en el individuo; principalmente en su libertad individual. Lo anterior se fundamenta en que con el goce real de las libertades individuales, se puede hacer que los mecanismos sociales sean mejores. A. Sen afirma que existe una relación mutua entre el goce de las libertades individuales y los mecanismos sociales (justicia, propiedad, etc.) la cual permite la expansión de las libertades. Pues de acuerdo a las concepciones de estos mecanismos, será el uso dado a la libertad y como se dijo con anterioridad, el goce efectivo de estas libertades, lo que hará que los mecanismos sociales sean más eficientes¹⁹.

Pero la libertad no sólo tiene múltiples concepciones y relatividades, sino que, de hecho en este marco teórico desarrolla dos papeles fundamentales: uno instrumental y otro constitutivo, en otras palabras, es tomada como un medio y un fin al mismo tiempo. La libertad puede ser considerada como instrumento del desarrollo, como contribuyente del progreso económico, ya que se considera que la no violación de ciertas libertades fundamentales contribuirá positivamente en el desarrollo. Y la libertad como fin, se basa en esperar que el desarrollo económico de un lugar traiga consigo la ampliación de las libertades fundamentales de los individuos.

Las libertades fundamentales de las que se hablaba con anterioridad, en el ámbito instrumental son:

Libertades políticas, servicios económicos, oportunidades sociales, garantías de transparencia y seguridad protectoras. Las cuales son no sólo libertades básicas, sino también derechos y oportunidades que

¹⁸ Cortina, Adela. Óp. cit. Págs. 30 y 22

¹⁹ Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Óp. cit. Pág. 49

contribuyen a mejorar la capacidad general de una persona y que sirven como base orientativa para las políticas públicas que quieran contribuir al fomento de las capacidades humanas²⁰.

Algunas críticas al marco teórico de Amartya Sen, se relacionan con la concepción de la libertad, pues pretender luchar porque todos los individuos de una sociedad sean libres de hacer lo que tienen razones para valorar, puede resultar contraproducente para la misma, dado el mal uso que se le puede dar, ya que, tener la libertad de elegir puede no siempre significar tomar decisiones que alteren el equilibrio social positivamente, sino por el contrario puede resultar afectándose el mismo negativamente. Es por esto, que A. Sen habla de la responsabilidad como papel fundamental de la libertad y de la libertad como factor importante en la responsabilidad.

La responsabilidad exige libertad [...] Pero el hecho de tener libertad y capacidad para hacer una cosa impone a la persona la obligación de considerar si la hace o no, y eso implica una responsabilidad individual. En este sentido, la libertad es tanto necesaria como suficiente para asumir esa responsabilidad²¹

La libertad en los individuos es fundamental porque, por un lado, una mayor libertad puede ser traducida en mayores oportunidades para alcanzar lo que se quiere; y por el otro, cuanto más grande sea esta, mejor será la forma como se elija lo que se quiere en la vida²². Pero la libertad está en función de las *capacidades* de cada persona. A continuación se discute este concepto.

1.1.3. Capacidades y funcionamientos

El enfoque de las *capacidades* debe su nombre a la importancia que le da a este término en la evaluación de la igualdad y el bienestar social. Las *capacidades*

²⁰ Cortina, Adela. Óp. cit. Pág. 27

²¹ Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Op cit. Pág. 340

²² Sen, Amartya. La idea de la justicia. Op cit. Pág. 258

son, según Sen, *“la representación de las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos que puede lograr”*²³. Amplificando dicha definición, se puede agregar, que la *capacidad* *“es un conjunto de vectores de funcionamientos, que reflejan la libertad del individuo para llevar un tipo de vida u otro”*²⁴ A saber, que la *capacidad* es esa libertad efectiva de la que gozan los individuos a través de las diferentes combinaciones que ofrece el entorno.

Se asume que cuando se utiliza el enfoque de las *capacidades*, interesan los fines que alcanzan las personas con los medios que poseen; en otras palabras, lo que cuenta es *“su habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida”*²⁵. Sin embargo, no se puede hablar de *capacidades* sin mencionar los funcionamientos.

Los funcionamientos son esos aspectos que conforman la realización de un individuo, los cuales forman parte de la vida misma, éstos, *“representan partes del estado de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser al vivir”*²⁶, de hecho,

*“pueden abarcar desde cosas tan elementales como estar suficientemente alimentado, tener buena salud, evitar posibles enfermedades y mortalidad prematura, y demás, hasta realizaciones más complejas como el ser feliz, el tener dignidad, el participar en la vida de la comunidad, etc.”*²⁷

La relación que existe entre *capacidades* y funcionamientos, radica en que el primer elemento refleja las diferentes opciones que se tienen en el entorno, mientras que los segundos representan el alcance efectivo de esas *capacidades*.

²³ NUSSBAUM, Martha. SEN, Amartya. *La calidad de vida*. Editorial: Fondo de Cultura Económica. México, 1996. Pág. 54

²⁴ SEN, Amartya. *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza editorial. Madrid, 1992. Pág. 54

²⁵ SEN, Amartya. *La calidad de vida*. Óp. Cit. Pág. 55

²⁶ SEN, Amartya. *Nuevo examen de la desigualdad*. Óp. Cit. Pág. 53

²⁷ *Ibíd.*

La importancia que tienen las *capacidades* y especialmente, los funcionamientos en la evaluación del bienestar de una sociedad, se debe a que, por un lado, se le da mayor preponderancia a lo que los individuos realmente son, que a sus remuneraciones o los bienes que poseen, etc. es decir, se realiza el análisis desde otra perspectiva; y por otro lado, porque las decisiones y elecciones que realiza una persona también forman parte de la vida y por ende, deben ser consideradas en la evaluación del bienestar²⁸ pues no es lo mismo elegir ayunar cuando se tienen otras opciones, que tener que hacerlo porque no hay más alternativas²⁹. En una evaluación tradicional del bienestar, ésta decisión voluntaria no sería considerada. Por eso la pobreza en Colombia debe ser analizada bajo las alternativas reales que ofrece el entorno a los individuos y la forma como estas limitan las elecciones y no meramente desde lo que obtienen como ingreso.

Lo descrito con anterioridad, forma parte de la visión fáctica del concepto de *capacidades*, sin embargo existe otra perspectiva: la prescriptiva. En ésta, se habla de las *capacidades* que “debería’ tener toda persona para poder realizarse humanamente en igualdad de condiciones que los demás”³⁰, específicamente, se habla de una especie de lista de *capacidades* básicas que el Estado debería ayudar a garantizar. Una de estas listas y quizás, la más utilizada por los estudios actuales, fue propuesta por Martha Nussbaum con el nombre de “*capacidades* como titulaciones fundamentales”

La lista abierta y dispuesta a modificaciones y adaptaciones, propuesta por Nussbaum se presenta en el anexo A³¹. La mayoría de las *capacidades* mencionadas en esta lista, están relacionadas con algún derecho humano. Un buen ejemplo es la “vida” como *capacidad*

²⁸ *Ibíd.* Pág. 56

²⁹ *Ibíd.* Pág. 65

³⁰ NUSSBAUM, Martha. CAPACIDADES COMO TITULACIONES FUNDAMENTALES. SEN Y LA JUSTICIA SOCIAL. Editorial Universidad del externado de Colombia. Bogotá, 2005. Pág. 10

³¹ *Ibíd.* Págs. 31-33

“Estar capacitado para vivir hasta el final una vida humana de duración normal; no morir prematuramente, o antes de que la vida se haya disminuido a tal punto que no sea digna de ser vivida” está fundamentada en el artículo tres de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “*Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona*”³²; de igual forma el “*estar capacitado para tener propiedad (tanto mueble como inmueble)*”, se basa en el Artículo 17 de la Declaración “*Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente*”³³

Otros autores, como Crocker, han ideado listas generales de lo que podrían ser de forma agrupada las *capacidades* principales que debería impulsar el desarrollo. Este autor menciona 4 grupos grandes: corporales, mentales, sociales y de la singularidad (Anexo B). Otros como Cejudo, han mencionado capacidades un poco más específicas³⁴ como estar sano, poder ver, tener ropa, vacaciones, etc. (Véase la lista completa en el anexo C). El enfoque de las *capacidades* ha ido evolucionando en lo que se concibe como *capacidad*.

Afirma Nussbaum, aunque Sen no discute el hecho de que algunos hayan elaborado listas de *capacidades*, sí se encuentra en desacuerdo con elaborar él mismo una, pues considera que esa flexibilidad del enfoque es la que lo hace especial. Con el paso del tiempo algunas *capacidades* que ni él mismo había contemplado, en la actualidad son de vital importancia; una de éstas lo es la comunicación. De todos modos, Sen dice además, que encuentra adecuado que cada investigador elabore su propia lista de acuerdo a sus objetivos de estudio³⁵.

³² NACIONES UNIDAS, *DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS*. Extraído de:

<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

³³ *Ibid.*

³⁴ CEJUDO, Rafael. *DESARROLLO HUMANO Y CAPACIDADES. APLICACIONES A LA TEORÍA DE LAS CAPACIDADES DE AMARTYA SEN A LA EDUCACIÓN*. En: Revista española de pedagogía. N° 234, mayo-Agosto, 2006. Pág. 369

³⁵ SEN, Amartya. *DIALOGUE CAPABILITIES, LISTS, AND PUBLIC REASON: CONTINUING THE CONVERSATION*. En: *Feminist economics*, Noviembre, 2004, vol. 10 N° 3.

Algunas de las capacidades básicas (con las cuales estaba particularmente preocupado en 1979 en mi conferencia Tanner) figuran sin duda en la lista de capacidades relevantes en cada sociedad. Pero la lista exacta para ser usada tendrá que tomar nota de la finalidad del ejercicio. Es bien vista la reducción de la cobertura de las capacidades para un propósito específico³⁶.

El estudio de las *capacidades* como punto focal y de evaluación de la pobreza, debe tener en cuenta un sinnúmero de variables de la vida misma de los individuos que se quieren analizar. Sin embargo, está en la habilidad del investigador el elegir lo que pretende evaluar. Esta es una de las ventajas de utilizar como marco de referencia el enfoque de A. Sen para el análisis de la pobreza.

1.2. Sen y la discusión de pobreza

La pobreza es para A. Sen “*la privación de capacidades básicas y no meramente la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica*”³⁷. Fácilmente se puede creer que éste enfoque olvida por completo el papel de los ingresos y se centra en las libertades y demás conceptos, no obstante, para esta luz de pensamiento, no se discrimina el papel que pueden desarrollar los ingresos en la vida del individuo.

En el enfoque de Sen, aunque se asume que el alcance de algunas *capacidades* se puede lograr por medio de ingresos suficientes para ello, se asume que la pobreza no es solamente la ausencia de recursos, sino que tiene mayor preponderancia la privación de *capacidades* que tenga el individuo.

Las ventajas de analizar el fenómeno de la pobreza desde esta perspectiva y en contravía de las habituales percepciones, radica en que: primero, da mayor importancia a las privaciones en sí mismas que a la renta, considerándose el

³⁶ *Ibíd.* Pág. 79

³⁷ Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Óp. cit... Pág. 114

carácter intrínseco de las primeras y la instrumentalidad de las segundas; segundo, existen elementos adicionales a los ingresos que pueden influir en la privación de *capacidades*; y tercero, la posible relación existente entre las *capacidades* y la renta puede ser diferente de una comunidad a otra³⁸.

Evidentemente, existen dos visiones de la pobreza: la de pobreza de ingresos y la de *capacidades*. Como se dijo con anterioridad, no es que se crea que la de ingresos no sea importante, simplemente, el análisis se centra más en los fines que en los medios, entendiendo como medios, entre otras cosas, los ingresos, pues se cree que existe una relación recíproca de causalidad entre estos aspectos. Es decir, bajos ingresos pueden contribuir a que ciertas privaciones se den y altas privaciones pueden hacer que ciertos aspectos productivos no se logren y por ende, que los ingresos no sean los mejores. Ejemplo de lo anterior es la capacidad de “estar adecuadamente sano”, una persona sana será, muy seguramente, más productiva y una persona con ingresos respetables será más propensa a llevar una vida sana, dada la alimentación de la que puede gozar, mayor acceso al deporte, etc.

La pobreza, bajo las percepciones conceptuales descritas, adquiere un carácter aún más importante, el de la desigualdad de *capacidades*, de libertades, dicho de otra forma: privación de derechos básicos. El fenómeno de la pobreza, más que privar a los individuos de cantidades monetarias necesarias o suficientes para subsistir, lo que hace es marginarlos de la justicia social, privarlos de sus derechos mínimos como seres humanos, alejarlos de una vida digna y perpetuarlos en sus condiciones de pobreza.

De ahí que sea importante encontrar una manera de hacer que la marginación, privación, alejamiento y perpetuación que caracteriza a las personas en condición de pobreza se rompa. Existen ciertos ciclos de la pobreza que vale la pena suprimir. Una trampa de esas es la de la educación. Un bajo nivel educativo hace

³⁸ *Ibíd.*

que todas las características descritas ya se mantengan. Demostrar teóricamente que romper ese ciclo puede significar cambios en la condición vulnerable de muchas personas, es el propósito de la siguiente sección: la educación como *capacidad*.

1.3. La educación como capacidad

Hasta el momento, se ha realizado una breve descripción de lo que es el enfoque de las *capacidades*, haciéndose hincapié en sus principales conceptos. Posteriormente se ha mencionado la forma como la pobreza puede ser interpretada de esta perspectiva. A continuación se argumentará el papel que puede desempeñar la educación en el avance de la pobreza de *capacidades* en un país.

1.3.1. Educación y pobreza. Un debate desde el enfoque de las *capacidades*

La mayoría de las *capacidades* que se pueden proponer a partir de la lectura de Amartya Sen (mencionadas por ejemplo, por Cejudo en la lista referenciada con anterioridad), se relacionan directamente con la educación. Ejemplo de esto lo son: tener una educación, saber leer y escribir, realizar operaciones aritméticas básicas, estar escolarizados, usar los conocimientos y destrezas escolares, comunicarse, argumentar, tomar parte en los adelantos científicos y humanísticos, crear cosas, estar bien informado y encontrar un buen empleo.

De igual manera, muchas de las *capacidades* propuestas por Nussbaum pueden ser alcanzadas gracias a la educación, ejemplo: una persona educada tendrá mayores herramientas para afrontar y hacer perdurable su vida, para defender su integridad, sabrá mejor afrontar los problemas de salud que se le presenten en ella, tendrá mayores argumentos para discernir el bien del mal (razón práctica), estará mejor capacitado para convivir con los demás, tendrá mejores bases para defender su autoestima y no permitir la humillación, además, conocerá y entenderá mejor el entorno que lo rodea (la naturaleza, sus especies, etc.) y el

atravesar por un proceso educativo (informal o formal) podrá permitirle acceder a espacios de recreación y de otros en los que la imaginación y el pensamiento sean importantes.

Si se considera la pobreza como lo que se ha sostenido hasta el momento, es decir como la privación de las *capacidades* básicas, es claro que la educación puede ser una herramienta útil para evitar ciertas privaciones y por ende, aminorar el fenómeno de la pobreza en muchos lugares. No obstante, cuando se habla de educación, no se hace referencia únicamente a la formal, ya que de hecho, la informal puede tener los mismos impactos en la vida de un individuo. A modo de ejemplificación, obsérvese el hecho de que pertenecer a una escuela de fútbol, puede permitir que el ser humano adquiera habilidades para trabajar en grupo, las cuales le pueden ser útiles a la hora de vivir en sociedad. O por ejemplo, un grupo de teatro, puede hacer que sus miembros desarrollen su imaginación y puedan tener espacios de recreación, impidiendo que estas *capacidades* les sean privadas.

Sin embargo, ¿Qué es lo que específicamente debe tener la educación para que sea una herramienta eficaz en la lucha de la pobreza? Para comenzar, se debe tener un sistema educativo que parta de las diferencias de cada individuo para una vez éstas sean comprendidas y entendidas, intentar igualarlas; no un proceso contrario, en el que, al ser, en teoría, todos iguales, se imparte la misma educación sin importar las procedencias, limitaciones o entornos que rodeen al estudiante, agudizando de esta forma la desigualdad y, la privación de *capacidades* básicas. Se requiere un sistema educativo, en el que no existan diferencias marcadas entre la calidad educativa privada y pública, diferencias que agravan la desigualdad y la pobreza de un país. Una educación laica, en la que la que no se impongan religiones, idiomas o artes de forma forzosa coartándose la libertad de elección, sino que sean los propios individuos los que seleccionen lo que quieran y tengan razones para valorar, como diría A. Sen.

1.4. Relación educación-pobreza-trabajo

A pesar de que la educación puede ser una fuerte herramienta para combatir la pobreza, no se puede dejar a un lado el papel que los ingresos tienen en la lucha de la pobreza. Este factor aunque no es el centro de atención, ni la prioridad en un análisis desde el enfoque de las *capacidades*, sí es importante a la hora de tener en cuenta la instrumentalidad que puede tener en la no privación de éstas.

Una persona educada si bien podrá tener ciertas *capacidades* garantizadas, como el saber leer o escribir (y las que se describieron con anterioridad), necesitará de dinero para alcanzar otras o las mismas pero desde otros funcionamientos. En ese sentido, el mercado de trabajo es vital para que la no privación sea más profunda. Para muestra: una persona con educación, aunque podrá afrontar con mayores conocimientos una enfermedad, si no tiene trabajo, difícilmente tendrá un servicio médico que le permita acceder a un sistema de salud de calidad³⁹.

Así que, pensar en la educación como una alternativa para la erradicación de la pobreza, es reflexionar a su vez, en que ésta propuesta debe ir de la mano de políticas o ideas que permitan la inserción de estas personas al mercado. No en términos de aumentar la productividad de este o de hacer de la persona un bien más, sino en aras de lograr que el sujeto reciba un salario que le permita no tener ciertas privaciones y por ende una vida digna.

1.5 Palabras finales del capítulo

En este capítulo se pretendió realizar un acercamiento teórico a la pobreza y a la educación desde el enfoque de las *capacidades* propuesto por Amartya Sen, profundizando en sus principales conceptos: la *capacidad*, los funcionamientos y las libertades. Unir la discusión económica con el discurso de la libertad sostenido por la filosofía política de estos pensadores, se convierte en una expansión de las herramientas de las que puede disponer el investigador, dado

³⁹ Por supuesto, no se desconoce la labor que han tenido algunos Estados

que se le da libertad para armar su propio esquema analítico de *capacidades*, las cuales deben estarán mediadas por los objetivos de cada trabajo. De esta forma, el enfoque de las *capacidades* permite abordar las mismas problemáticas desde análisis diferentes.

En ese sentido, se debe mencionar que el enfoque de las *capacidades* representa una buena alternativa para analizar el fenómeno de la pobreza porque permite observar esta problemática desde perspectivas diferentes a las habituales (las de la renta y la utilidad), además, facilita la indagación y el cuestionamiento de la realidad social de millones de personas, no desde lo que tienen, sino de lo que pueden y quieren ser.

La educación, por su parte (y basada en el discurso de las *capacidades*), se convierte en una herramienta sólida para luchar contra la pobreza en tanto que en sí misma tiene grandes asociaciones con algunas *capacidades* y al mismo tiempo, funciona como instrumento para alcanzar otras. Evitándose de esta forma algunas privaciones y en consecuencia la pobreza.

Del mismo modo, es importante mencionar que el mercado de trabajo puede influir de manera determinante en la relación que puede tener la educación con la pobreza y que por esto, es necesario velar por su consolidación y por el mejoramiento de las condiciones que ofrece. No se debe olvidar que las acciones a desarrollar, según los argumentos de A. Sen, no pueden girar en torno, únicamente al mejoramiento del ingreso de los individuos, sino incluso al camino que deben recorrer para llegar a él. Y que educación y trabajo digno, son variables que deben ir de la mano en las políticas estatales para poder luchar en contra de la pobreza.

Es valioso recordar que luchar con la pobreza, lo que trae consigo, desde el enfoque de las *capacidades*, es el alcance de la libertad responsable para que el individuo decida lo que quiere en la vida, lo cual, se espera, está conformado por

una serie de funcionamientos que permitirán que su condición de pobreza-privación mejore. Así que, ¿Qué tan libres son los colombianos? ¿Qué tantos pobres hay? ¿Verdaderamente, hay personas no-pobres en el país? ¿Qué tan injusta es la sociedad colombiana? ¿Qué tan fácil es decidir lo que se quiere y valora en la vida?

2. POBREZA Y EDUCACIÓN ¿CÓMO ESTÁ EL PAÍS? (2000-2010)

RESUMEN: En el presente artículo se realiza una caracterización de la situación colombiana en términos de la educación, la pobreza y los mercados laborales. Para analizar la primera temática, se hace un análisis descriptivo de algunas variables relacionadas con la calidad, el acceso a la educación, el gasto público, entre otras. En cuanto a la pobreza, se realiza inicialmente, una breve revisión de los resultados de las mediciones tradicionales de este fenómeno como lo son las líneas de pobreza y luego, se hace un análisis estadístico multidimensional de la situación en Colombia, teniendo como base el enfoque de las *capacidades* y las privaciones que supone este. En lo referente al mercado laboral, haciendo uso nuevamente de la estadística descriptiva, se muestran algunas cifras que permiten entender los principales rasgos y características del mercado de trabajo colombiano y la forma como la educación es recibida en éste.

PALABRAS CLAVES: Capacidades, educación, mercado laboral, alfabetización, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), línea de pobreza, multidimensionalidad de la pobreza.

CLASIFICACIÓN JEL: H52, I21, I22, I31, I32, J24

ABSTRACT: In this article we present a characterization of the situation in Colombia in terms of education, poverty and labor markets. To analyze the first issue, it is a descriptive analysis of variables related to quality, access to education, including public spending. As for poverty, is initially, a brief review of the results of traditional measures of this phenomenon such as poverty lines, then, is multidimensional statistical analysis of the situation in Colombia, based on the approach capabilities and hardship involved in this. Regarding the labor market, again using descriptive statistics are a few statistics to understand the main

features and characteristics of the Colombian labor market and how education is received in this.

PALABRAS CLAVES: Capabilities, education, labor market, literacy, Unsatisfied Basic Needs (UBN), poverty line, poverty multidimensionality.

JEL CLASSIFICATION: H52, I21, I22, I31, I32, J24

POBREZA Y EDUCACIÓN ¿CÓMO ESTÁ EL PAÍS? (2000-2010)

*“La educación no cambia el mundo,
cambia a las personas que van a cambiar el mundo.”*

Paulo Freire.

*“-¿Veinte pesos? ¡Pero eso no es justo!
-Claro que no. Nada de lo que se hace en esta Compañía es justo.
Los pobres estamos siempre en el peor nivel de vida.
Cuando no somos inútiles, somos ignorantes.
Por eso, los más instruidos nos explotan, nos sacan el jugo.”*
Fernando Soto Aparicio- La rebelión de las ratas

Hablar sobre una temática, sin importar cual sea, implica tener conocimientos previos sobre el fenómeno que se esté tratando, es por esto, que antes de querer hablar de las relaciones que existen entre la educación y la pobreza, y realizar algunas recomendaciones en términos de política pública, es importante llevar a cabo una revisión preliminar del estado actual de esta relación, estadísticamente y a nivel nacional. En ese sentido, lo que se pretende en este artículo es realizar un acercamiento a la problemática, para inmiscuir la discusión en lo relacionado con el sector público.

Las dos grandes temáticas que se han abordado hasta el momento son la educación y la pobreza en Colombia. En el capítulo anterior, se realizó el abordaje teórico de las mismas, usando como marco de referencia conceptual el enfoque de las *capacidades* propuesto por Amartya Sen. En este apartado, se pasa de la realidad teórica a la realidad coyuntural del país.

En consecuencia, este artículo está estructurado en tres partes. En la primera, se realiza una caracterización de la educación en Colombia haciendo uso de la estadística descriptiva proporcionadas por fuentes de información secundarias como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Banco Mundial, Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación Nacional con

el objetivo de mostrar presentar el estado del arte de la educación en el país educativamente.

En la segunda sección, se aborda la problemática centro de este trabajo en su conjunto: la pobreza. Sin embargo, el acercamiento se realiza bajo las herramientas analíticas que brinda el enfoque de las *capacidades*, es decir, la aceptación de la pobreza como un fenómeno de variadas dimensiones. Así mismo, se hace uso de datos estadísticos para la generación de un indicador multidimensional. Igualmente, se muestra el índice que adoptó Colombia en ese sentido (IPM). Adicional a lo anterior, en este apartado se lleva a cabo un estudio de este fenómeno desde las mediciones tradicionales (unidimensionales) en aras de exhortar las diferencias que pueden existir al utilizar estas dos perspectivas.

En el tercer apartado, se aborda una pregunta elemental: “y luego de educarse, ¿Qué?” pues aunque se crea que la educación puede ser una valiosa herramienta en la lucha de la pobreza, no se puede desconocer la sinergia que existe entre ella, la educación y el trabajo. En consecuencia, en esta sección se amplía el horizonte de la caracterización inicial (pobreza y educación), incluyéndose el mercado laboral de Colombia.

Y se presentan algunas conclusiones obtenidas de todas las estadísticas que se observaron para la elaboración de esta sección. Para después, en el siguiente capítulo, comenzar a aterrizar la discusión en un sentido pragmático: las políticas públicas educativas colombianas.

2.1. CARACTERIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA.

2.1.1. Cobertura, asistencia y calidad

2.1.1.1. Cobertura y calidad

En Colombia se cuenta con los siguientes niveles educativos formales: Educación inicial, preescolar, básica, media y superior. En la educación inicial se asume la formación para la primera infancia. El preescolar o transición lo conforma al menos un año obligatorio. En la básica, los años de estudio desde 1° hasta 9°, categorizándose la educación básica en: básica primaria (5 grados) y básica secundaria (4 grados). En la media o vocacional los grados 10° y 11°⁴⁰. Y en la educación superior, se tienen las modalidades de: técnica, tecnología y profesional (programas universitarios de pregrado), se conciben como posgrados la especialización, la maestría y el doctorado. Adicionalmente, se tiene la “educación para el trabajo y el desarrollo humano” la cual se puede realizar una vez se finaliza la media básica; ésta no está aún clasificada dentro de los ítems de la educación superior”⁴¹.

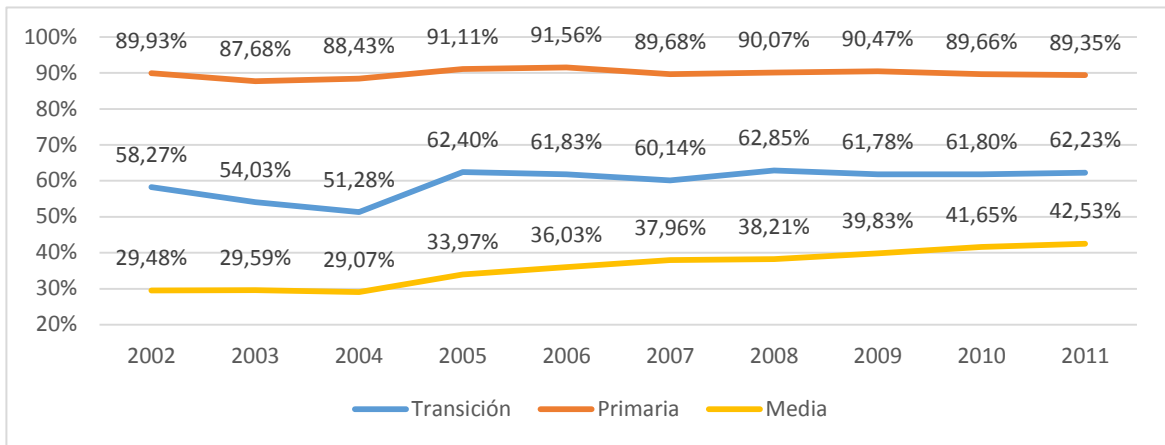
De acuerdo a datos del Sistema Nacional de Indicadores (SIE), adjunto al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la tasa de cobertura educativa neta en transición y principalmente la de la básica primaria, ha mantenido los mismos intervalos. Por su parte en la educación media, la cobertura se ha ampliado notablemente en los últimos años (gráfico 1).

Gráfico 1

Tasa de cobertura neta nacional

⁴⁰ Ley 115 de Febrero de 1994

⁴¹ Sitio web del Ministerio de Educación Nacional. Visítese <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-234968.html>

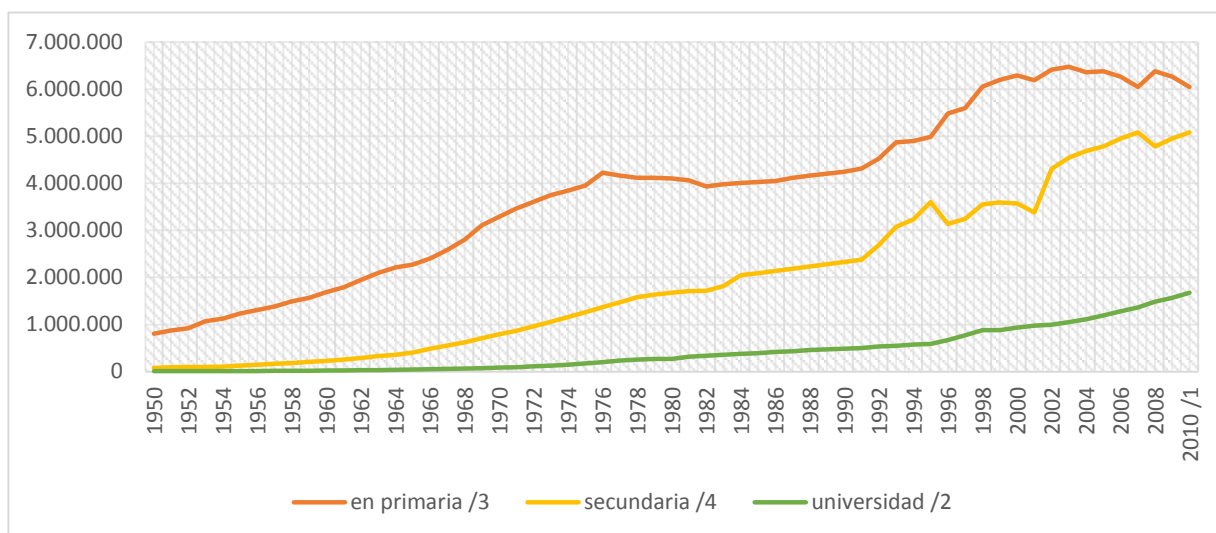


Fuente: SIE Ministerio de Educación Nacional. Gráfico, elaboración propia.

Con respecto a la “ampliación” de la cobertura (gráfico 2), interpretándose ésta como el aumento de personas que han accedido al sistema educativo en los variados niveles de educación, se puede afirmar que en términos generales, aumentó de forma considerable desde 1950 hasta el 2010, no obstante este comportamiento fue menor en la educación superior. Lo cual expresa que las políticas estatales por aumentar la cobertura en el país, han incidido significativamente sólo en la educación media, es decir, se necesitan políticas más fuertes para aumentar este indicador en la transición y la primaria.

Gráfico 2

Estudiantes matriculados por nivel de escolaridad 1950-2010 en Colombia.



Fuente: Datos, Departamento Nacional de Planeación (DNP). Gráfico, elaboración propia.

Aunque hablar de cobertura es referirse, casi siempre, a una ampliación de “cupos” en el sistema educativo y a un acercamiento del sistema a múltiples lugares del país que antes no contaban con educación, no se puede olvidar el papel que desempeña el número de docentes que se tengan en cada año, pues pretender tener una ampliación educativa, aumentando sólo el número de estudiantes por aula y no, incrementando la cantidad de maestros al mismo tiempo puede ser una error, desde la perspectiva de la calidad.

En ese sentido, es importante destacar que en el sector oficial el número de estudiantes que tiene cada profesor es superior al número que se presenta en el sector privado, lo cual influye en la calidad de la educación y acentúa el sesgo existente en las calidades de los dos sectores. Además, se debe tener en cuenta que en muchas escuelas colombianas el número se eleva, de hecho a 40 y hasta 50 estudiantes por aula. De la Tabla 1 se puede inferir, que la relación número de estudiantes por docente es mayor en los primeros años educativos (preescolar) del individuo, es decir, en los años en los que se supone se establecen las bases de los conocimientos que regirán los futuros años escolares.

Teniendo en cuenta la discusión del enfoque de las *capacidades* en el caso del hacinamiento que se da en las aulas del país, se puede interpretar esta situación como una violación de las libertades de los individuos, pues al no poder el docente dedicarse como se esperaría a cada estudiante, las elecciones de cada alumno académica y personalmente (elección del proyecto de vida) no estarán fuertemente influenciadas por las orientaciones de quien pudiese ser líder en su vida: su docente.

Dadas las precarias herramientas de decisión con la que cuentan los individuos en sus primeros años de vida, son sus padres o en el caso de la educación, sus docentes los encargados de encaminar su existencia, en otras palabras, son los responsables de las elecciones y por ende, los representantes de la libertad de los infantes. Es por esto, que el papel del docente es fundamental en los primeros años de vida.

Tabla 1

Número de estudiantes por cada docente, 2011

RELACIÓN ESTUDIANTES/DOCENTES 2011						
	Preescolar		Primaria		Secundaria y media	
	Oficial	No Oficial	Oficial	No Oficial	Oficial	NO Oficial
Docentes	22.598	31.525	141.285	48.152	154.292	62.007
Estudiantes	607.058	402.345	3.752.970	679.387	3.493.677	655.413
Estudiantes por docente	27	13	27	14	23	11

Fuente: Datos docentes y estudiantes, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Cálculos propios

Si se pretende hablar de cobertura, es claro que para poder convertir la educación en una herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza, no se puede hablar de esta sin tener en cuenta la calidad de la misma y la efectiva asistencia de los estudiantes a los centros escolares. Dado lo anterior, en Colombia se necesita una mayor conciencia sobre las acciones que se deben realizar para mejorar la educación, principalmente con respecto a la cobertura.

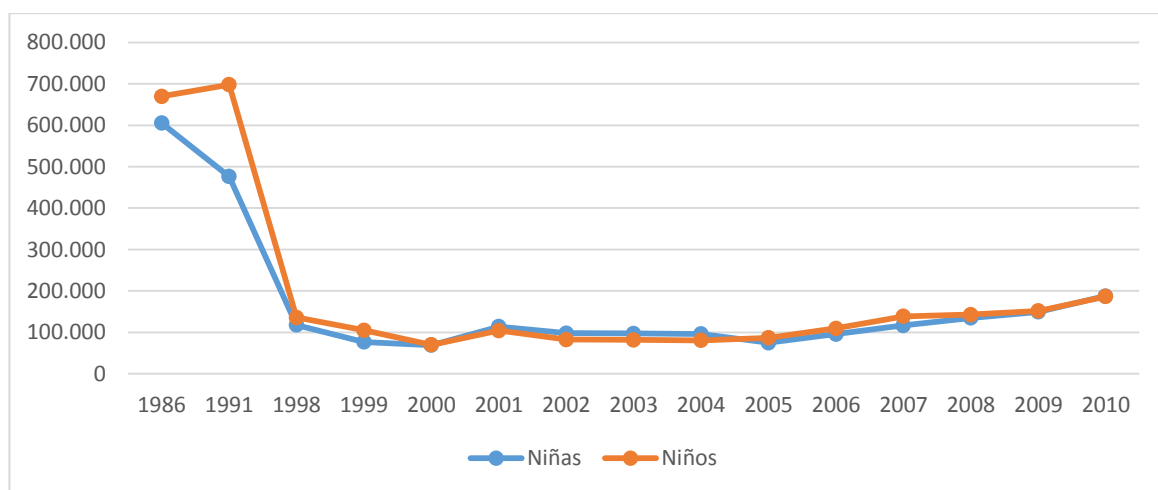
2.1.1.2. Asistencia

En lo referente a la asistencia a los Centros Educativos, el Banco Mundial proporciona dos series que llaman la atención por el análisis de diferencial de género que se le puede realizar. En el gráfico 3 se muestra el comportamiento que ha tenido la no asistencia de niños y niñas a la escuela primaria.

En términos generales, la asistencia ha aumentado desde 1998, de hecho, se puede comentar que las diferencias que existían entre los niños y las niñas han disminuido significativamente a partir del mismo año, a tal punto que los años 2009 y 2010 parecieran tener el mismo comportamiento, pues la diferencia es mínima, ya que por ejemplo, en el año 2010 187.588 niñas no asistían a la escuela y 186.580 niños tampoco lo hacían.

Gráfico 3

Niños y niñas que NO asisten a la escuela primaria en Colombia



Fuente: Datos, Banco Mundial. Gráfico propio⁴²

Si bien el número de niños y niñas que no asisten a la escuela ha disminuido tendencialmente, inmiscuir en procesos educativos a los infantes debe ser una lucha constante, pues en el gráfico 3, se observa también un leve aumento a partir del año 2005. La acción del Estado debe ser persistente y no debe dar pie a que más niños se queden por fuera del sistema educativo formal. Se requieren prontas acciones para no permitir que la cifra continúe aumentando.

2.1.2. Gasto en educación

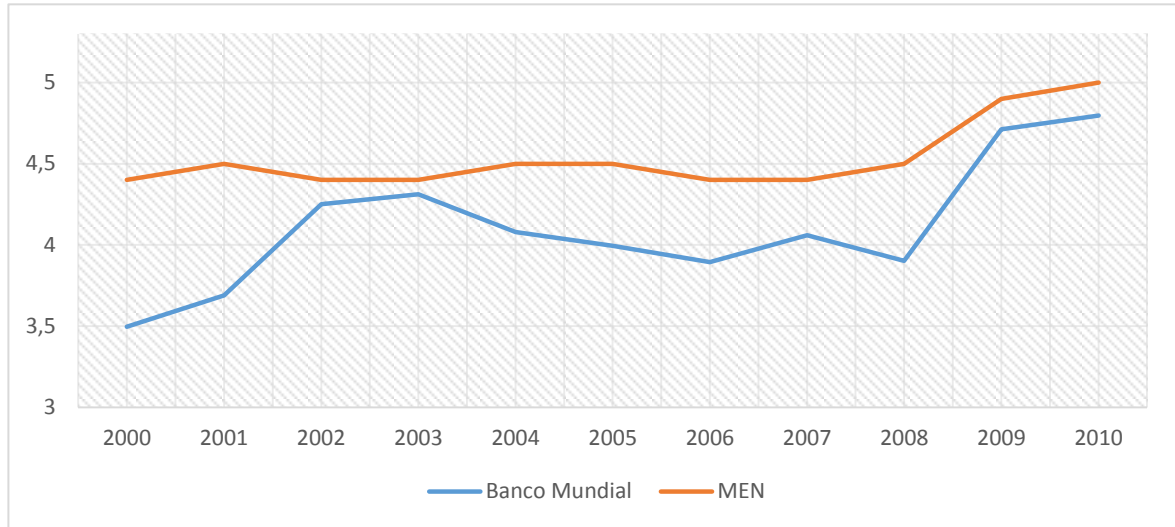
Hasta el momento, se ha realizado un abordaje de la educación como derecho, pero no se puede olvidar, que ésta, además de ser una *capacidad* básica, representa una “inversión” para el Estado. Es por esto que se debe analizar lo que el gasto público en educación representa en el Producto Interno Bruto nacional.

Existe una serie llamada “Gasto público en educación como porcentaje del PIB” en las cifras que proporciona el Banco Mundial y otra llamada de la misma manera, pero suministrada por el Ministerio de Educación Nacional colombiano, contrariamente, los datos que proporcionan no son los mismos. En el gráfico 4 se hace evidente el rezago que existe. En lo referente al gasto público en este sector, (teniendo como base la medición del MEN) se puede afirmar que éste se ha mantenido, en los últimos 12 años, en los mismos niveles. Sin embargo, si se tienen en cuenta los datos de medición del Banco Mundial, es posible afirmar que el gasto público ha aumentado ligeramente. Lo anterior, traduce una incoherencia en la medición de ambos organismos que puede incidir indirectamente en las políticas del país, pues éstas dependerán y variarán de acuerdo al organismo en el que se basen.

⁴² No se tienen datos para los años 2003 y 2004. Las cifras que se muestran para dichos años corresponden a proyecciones elaboradas.

Gráfico 4

Gasto público en educación como porcentaje del PIB nacional.



Fuente: Datos, Ministerio de Educación Nacional (MEN) y Banco Mundial (BM). Gráfico, elaboración propia.

Dejando a un lado las diferencias que existen en ambas mediciones y adentrando la discusión un poco más en lo que significa dicho gasto en educación, en el gráfico 5 se muestra la inversión estatal en el sistema educativo por niveles y como porcentaje del PIB. Es claro que el mayor porcentaje de inversión de la producción nacional que se destina a la educación se lo lleva el nivel terciario, mientras que el primario y secundario presentan bajos y similares niveles. Lo cual representa una mayor preocupación por el nivel de educación en el que se fortalece el capital humano del país y una indiferencia por los niveles bajos del sistema, en los cuales son vitales para los individuos, pues en estos, como se dijo ya con anterioridad, se establecen las bases de la vida.

Existe una relación inversa entre el número de estudiantes matriculados por nivel⁴³ y el dinero que desde el Estado se destina a cada fase formativa. Llama la

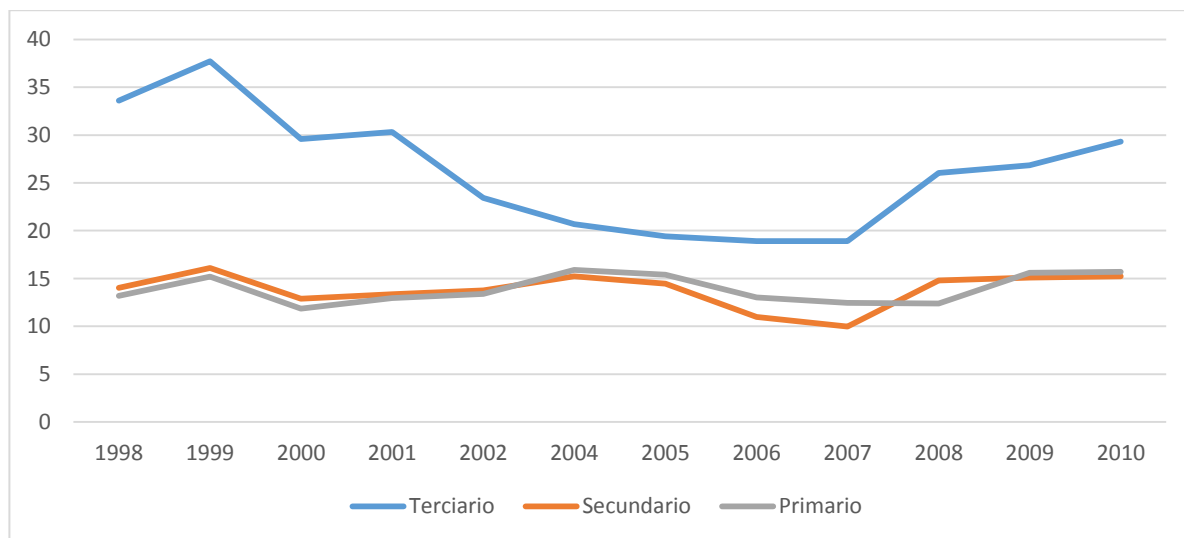
⁴³ Que se mostró en el gráfico 2

atención que se gasta menos en primaria, cuando es allí en dónde hay un mayor número de estudiantes y que en la educación terciaria, se invierta más aunque ésta sea la que menos matriculados tenga⁴⁴.

El gasto que se haga en educación es importante porque permitirá que la educación funcione de mejor manera. Dará paso a inversiones en infraestructura, mantenimiento de los centros educativos, salarios para los docentes, etc. variables que permitirán que la educación sea de mejor calidad.

Gráfico 5

Gasto público en educación por niveles como porcentaje del PIB nacional.



Fuente: Datos, Banco Mundial (BM). Gráfico, elaboración propia⁴⁵.

Si se mira el gráfico 6 y se compara con el gráfico 7 las variaciones en el dinero que se ha destinado a la educación no han correspondido a los cambios en el gasto total. Se esperaría que ante un aumento del gasto público total, se destinen

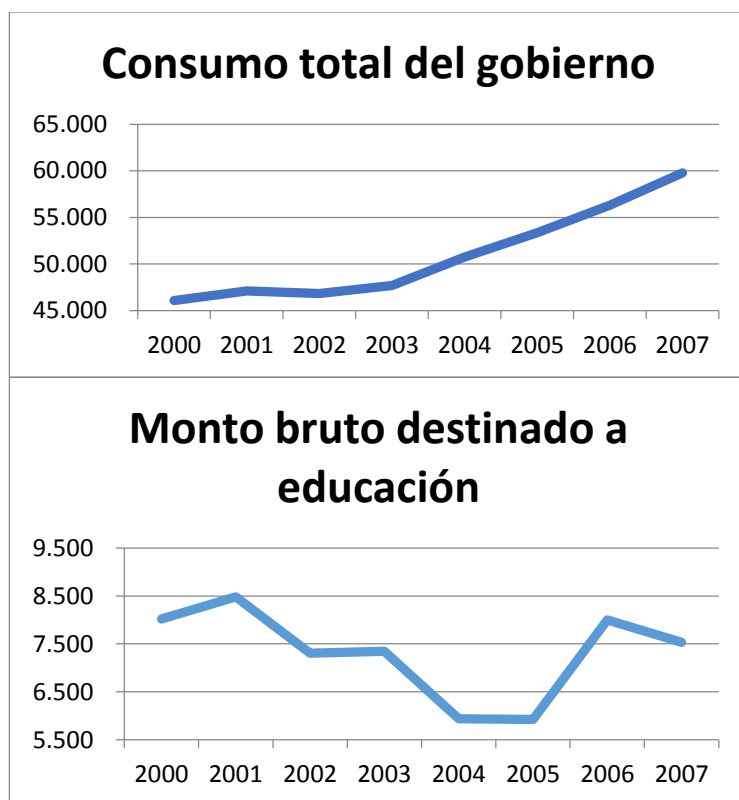
⁴⁴ Se tiene presente que el sector terciario demanda costos más altos que los otros niveles, pero lo anterior debería representar diferencias tan significativas.

⁴⁵ En el caso de la educación terciaria no se tienen cifras para el año 2007. De igual forma para la secundaria no se tienen para el 2002. Las cifras que se muestran para dichos años corresponden a proyecciones elaboradas.

mayores recursos a sectores importantes como la educación, pero por ejemplo, en el año 2004, aunque el gasto público total aumentó, el monto bruto de la educación descendió.

Gráficos 6 y 7⁴⁶

Monto bruto destinado a la educación en Colombia y consumo total del gobierno colombiano⁴⁷.



Fuente: Datos, Banco Mundial (BM). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Gráficos y cálculos propios⁴⁸

⁴⁶ Los datos están en miles de millones de pesos.

⁴⁷ Para la elaboración de esta cifra, se utilizó la serie "Gasto de consumo final del gobierno general" en moneda nacional a precios constantes del 2005 proporcionada por la CEPAL y se trabajó, con la serie "Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total" Del Banco Mundial.

⁴⁸ No se registran datos para el año 2003 en el caso del porcentaje del Gasto público que se destinó a educación, el cual fue utilizado a su vez, para calcular el monto bruto que se muestra en el gráfico 7. El dato que se usó para ese año, corresponde a proyecciones elaboradas.

2.2. POBREZA EN EL PAÍS

2.2.1. ANÁLISIS UNIDIMENSIONAL. POBREZA MONETARIA

El concepto de pobreza ha evolucionado con el paso del tiempo. En los primeros estudios que se realizaron, se entendió como un fenómeno de una sola dimensión. De hecho, estos estudios, se hicieron bajo la perspectiva de los ingresos.

Luego se concibieron esos ingresos no sólo por lo que representaban en sí mismos, sino también, por lo que el individuo podía hacer con ellos. Es en este punto que surge el enfoque de las *capacidades* y con él se da el paso de la unidimensionalidad a la multidimensionalidad. Con éste nuevo enfoque se veía la pobreza como un fenómeno que podía representar privaciones en variados aspectos. Ya no sólo se trataba de asegurar que el ser humano tuviese los recursos suficientes para subsistir, sino que, de igual manera, se debían analizar dimensiones como la educación, la salud, el acceso a la justicia, la comunicación y todas las *capacidades* de las listas que ya se mencionaron en el capítulo anterior (Anexos 1, 2 y 3).

Dado lo anterior, en esta sección se hará una revisión del principal indicador unidimensional que se utiliza en el país (la brecha de pobreza), para luego dar paso al análisis multidimensional del fenómeno.

2.2.1.1. Brechas

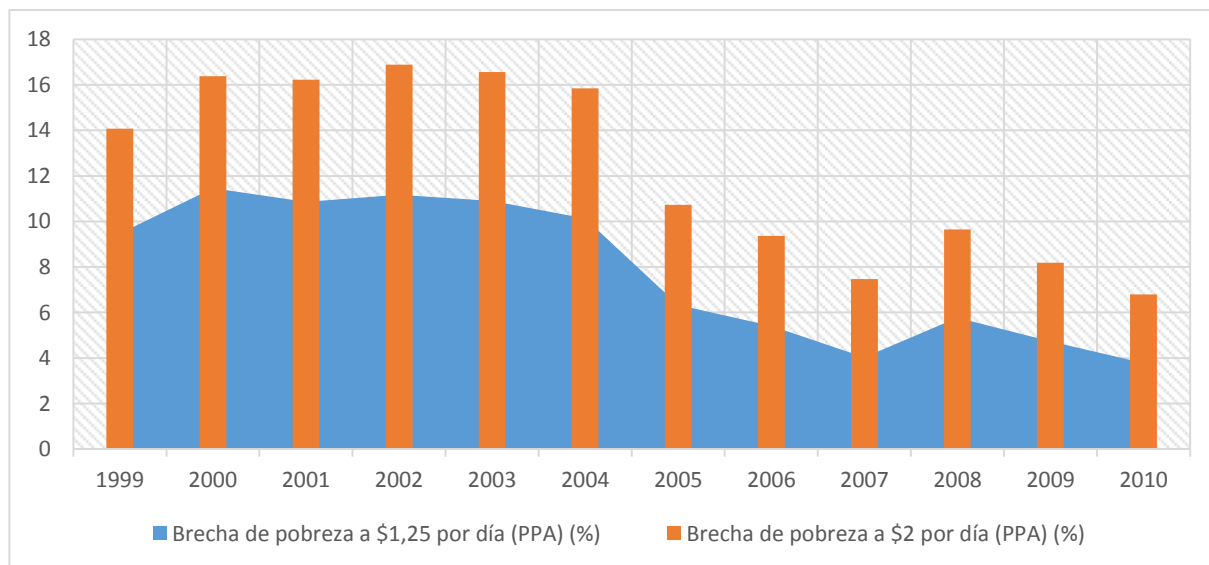
Las principales mediciones que han llevado a cabo en los últimos años los grandes organismos nacionales e internacionales, han girado en torno al establecimiento de brechas. De hecho, muchos de los programas que han sido propuestos por los Gobiernos, las organizaciones como Naciones Unidas y demás, se basan en el cumplimiento de metas que se originan en niveles de pobreza, los cuales a su vez se fundamentan en brechas.

Existen dos tipos de brechas que se han establecido a nivel internacional en aras de poder comparar la situación de muchos países. Una de estas es la de extrema pobreza, la cuál de acuerdo al Banco Mundial, se da cuando se subsiste con menos de 1,25 dólares diarios y la de pobreza “no extrema” dada para quienes viven con 2 dólares al día.

En el gráfico 8 se muestra el comportamiento de estas dos variables en el caso colombiano. De acuerdo a esta medición, las condiciones de pobreza tanto extremas como no en el país han ido mejorando desde el año 2005. No obstante, esto no puede ser traducido como una mejora de la calidad de vida de los colombianos, pues si se hace un análisis así se le estaría dando más importancia a lo que representan los ingresos en sí mismos, que a los seres que hay detrás de ellos.

Gráfico 8

Brechas de pobreza en Colombia



Fuente: Datos, Banco Mundial (BM). Gráfico, elaboración propia

2.2.2. POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN COLOMBIA

Por un lado se presentará el Índice de Pobreza Multidimensional que elaboró el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para el país, basándose en el indicador propuesto por Alkire y Foster. Y por el otro, se analizará el modelo BRM, el cual está basado en el mismo indicador, pero ajustado en la ponderación de sus variables para Colombia. Lo anterior, con el propósito de presentar dos mediciones no excluyentes la una de la otra, sino complementarias para el análisis.

2.2.2.1. ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL PARA COLOMBIA (IPM)

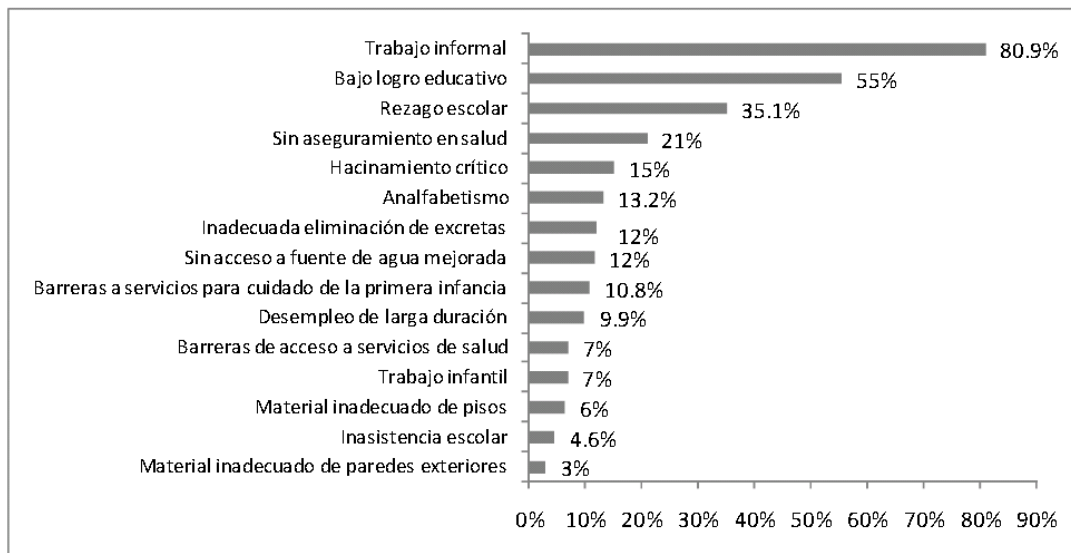
El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) fue desarrollado por Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) en el 2007. Desde entonces, trabajos académicos, gobiernos y organizaciones interesadas en la medición de la pobreza lo han utilizado. Colombia no ha sido la excepción a lo anterior. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) fue el encargado de aplicar y ajustar éste indicador al país.

Para Colombia, el IPM está conformado por cinco dimensiones: educación, niñez y juventud, trabajo, salud y vivienda y servicios públicos. Cada dimensión, está conformada por algunas variables, en total el IPM-Colombia maneja 15 variables. Tanto cada dimensión como cada variable dentro de la dimensión tienen el mismo peso ponderativo (anexo D). Los datos fueron extraídos de la Encuesta de Calidad de Vida, por lo tanto el análisis se hace a través de los hogares y no de los individuos.

Los resultados que se obtuvieron para el año 2010 se pueden apreciar en el gráfico 9. Como se observa el bajo logro educativo y el rezago escolar, forman parte de las dos principales privaciones que existen en el país. Lo cual demuestra que el ciclo pobreza-educación del que se hablaba en el anterior capítulo está

presente en Colombia, pues los hogares pobres, son pobres principalmente por sus precarias condiciones laborales y secundariamente por sus características educativas.

Gráfico 9 Porcentaje de hogares que presentan privación por variable, año 2010. Colombia.



Fuente: Cálculos DNP, DDS, SPSCV con base en ECV del DANE.⁴⁹

2.2.2.2. MODELO AJUSTADO BRM⁵⁰

El modelo BRM se desarrolla, de igual forma, a partir de la metodología IPM del Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). No obstante, se diferencia de la adaptación que elaboró el Departamento Nacional de Planeación colombiano en que se establecen puntos de corte para cada dimensión diferentes,

⁴⁹ DNP. ANGULO, Roberto. DÍAZ, Yadira. PARDO, Renata. *Índice de pobreza multidimensional para Colombia (IMP- Colombia) 1997-2010*. Archivos de economía. Bogotá, noviembre de 2011. Pág. 26

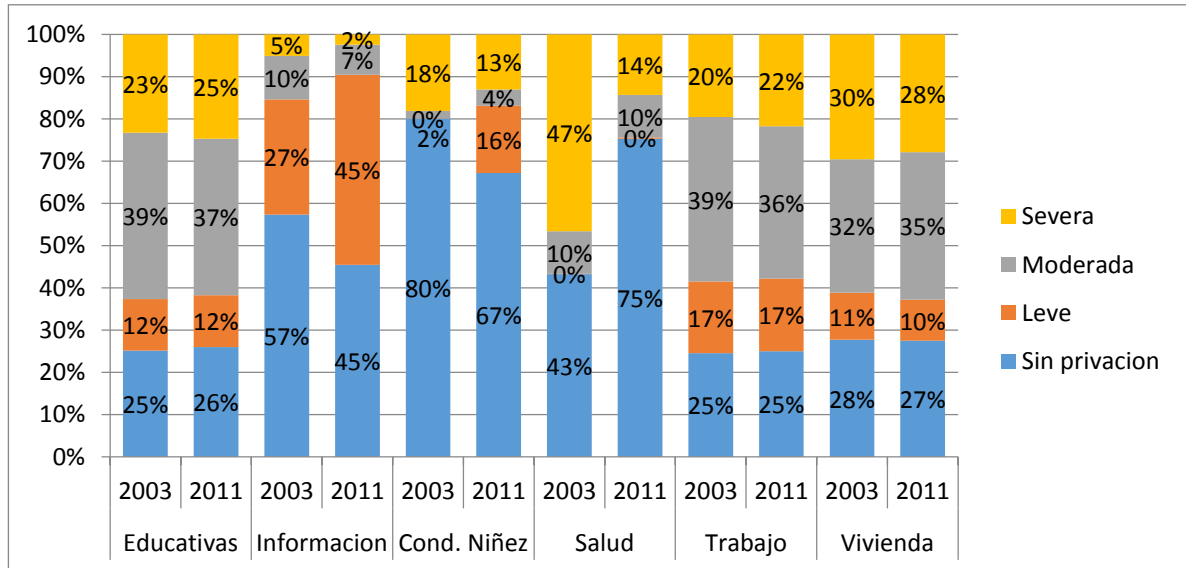
⁵⁰ Ruiz Herrera, Freddy Jesús. Botello Peñaloza, Héctor Alberto. Marín Díaz, Nayssa Alejandra. *“Convergencia espacial de la pobreza multidimensional local en una muestra de países de América Latina”*. En: Seminario internacional “multidimensionalidad de la pobreza, alcances para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe, (2012: Santiago de Chile). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)- Comparative Research Programme on Poverty (CROP). Libro de ponencias.

se observa la pobreza no sólo desde múltiples dimensiones, sino incluso desde variadas afectaciones.

En el modelo ajustado BRM se tiene una dimensión adicional a la del IPM del DNP llamada “información”, la cual se refiere a los derechos de propiedad y a la interconexión del hogar. Igualmente, se trabajan 3 variables más, dos en “información” y otra en la dimensión de “acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda”. Los puntos de corte y la especificación de las variables se pueden observar en el anexo G.

Los resultados que se obtuvieron para Colombia, se muestran en el gráfico 10. Como se observa, la dimensión que menos privaciones tiene es la relacionada con las condiciones de la niñez. Con respecto a la pobreza leve, la dimensión “información” es la que mayores privaciones presenta. Con pobreza moderada, las dimensiones más privadas son las relacionadas con la educación y el trabajo. Y en cuanto a la severa, en el 2011, tenían porcentajes de privación cercanos la educación, el trabajo y la vivienda.

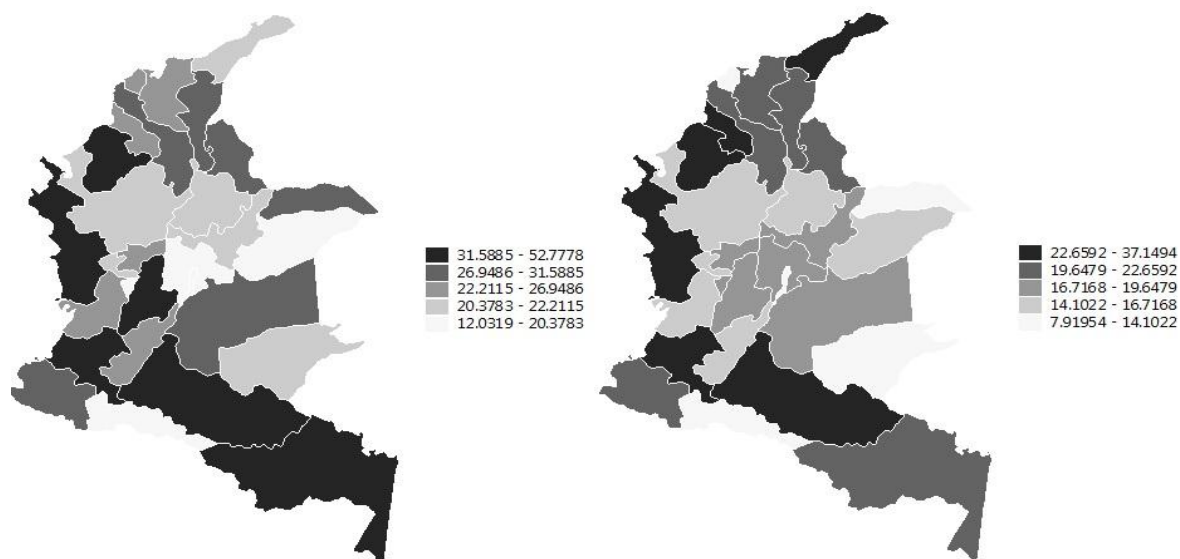
Gráfico 10. Distribución de los tipos de pobreza por año y dimensión. 2003-2011 en Colombia.



Fuente: Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2011. DANE⁵¹.

Al desagregar la información para conocer el nivel de afectación de la pobreza severa en el país a nivel departamental (Mapa 1), se encontró que los departamentos más afectados en el 2003 fueron Córdoba, Chocó, Tolima, Cauca, Caquetá y Amazonas y en el 2011 Guajira, Sucre, Córdoba, Chocó, Cauca y Caquetá. Dicho de otra forma, los departamentos que aún no mejoran su condición son Córdoba, Chocó, Cauca y Caquetá.

Mapa 1 Porcentaje de hogares con privaciones severas a nivel departamental en Colombia, 2003 y 2011 respectivamente.



Fuente: Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2011. DANE⁵².

2.3. Y LUEGO DE EDUCARSE, ¿QUÉ? MERCADOS LABORALES, POBREZA Y EDUCACIÓN EN COLOMBIA.

2.3.1. Mercado laboral colombiano

⁵¹ Cálculos. Ibíd.

⁵² Cálculos. Óp. Cit.

Como se ha dicho ya con anterioridad, existe una fuerte relación entre educación, pobreza y trabajo, es por eso que es importante incluir en esta caracterización la situación del mercado laboral.

En términos generales (gráfico 11) se puede decir que el porcentaje de Población en Edad de Trabajar (PET) aumentó del 2001 al 2007. La Población Económicamente Activa (PEA) aunque tuvo un ligero aumento, tendencialmente no tuvo mayores cambios. La población ocupada aumentó pero no de manera drástica, de igual forma, el número de desocupados disminuyó ligeramente año tras año. Sin embargo, algunas variables adicionales permiten inferir que el mercado laboral no está en las mejores condiciones. En otras palabras, que el aumento de ocupados y la disminución de los desocupados no son tan dicentes del estado actual.

Por ejemplo, en esos mismos años el número de subempleados aumentó. El DANE establece dos clases de subempleo:

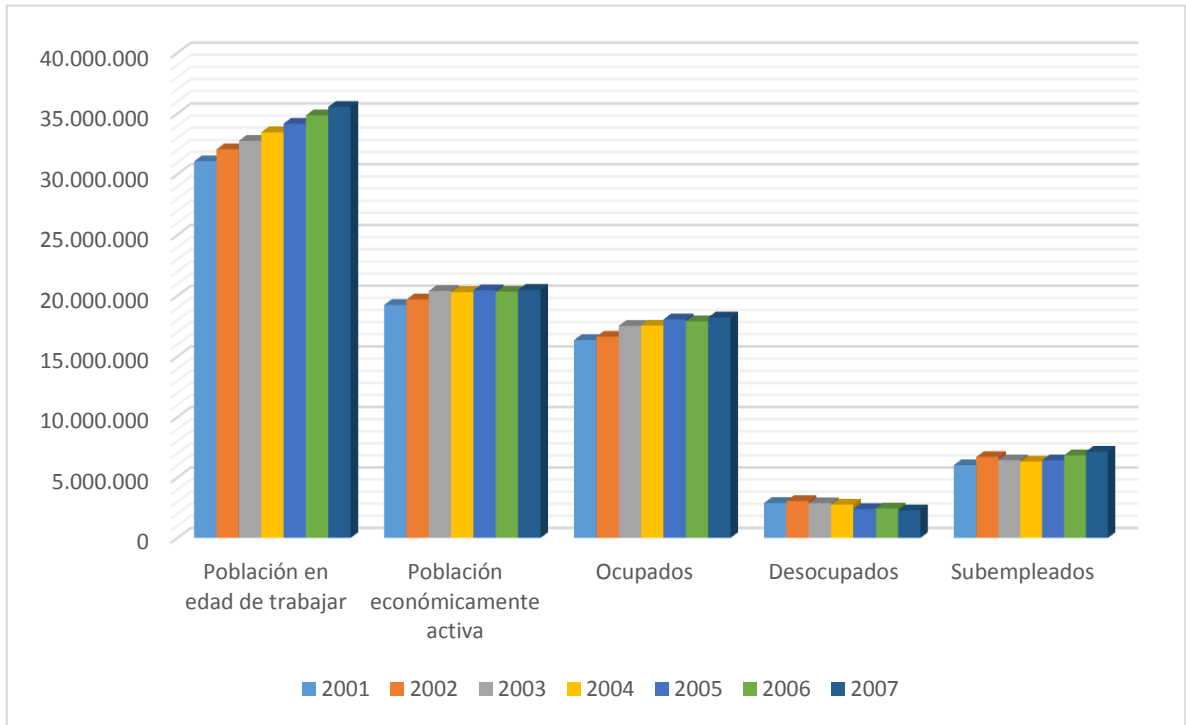
“1. Subempleo por insuficiencia de horas: Ocupados que desean trabajar más horas ya sea en su empleo principal o secundario y tienen una jornada inferior a 48 horas semanales. 2. Condiciones de empleo inadecuado: Por competencias y por ingresos”⁵³.

El primer ítem al que se refiere el DANE se ilustra en el gráfico 11.

⁵³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). GRAN ENCUESTA INTEGRADA DE HOGARES (GEIH) DIMPE. Noviembre de 2010. Véase en la red: http://www.dane.gov.co/files/noticias/presentacion_lacea_medellin.pdf

Gráfico 11

Principales variables del mercado laboral colombiano

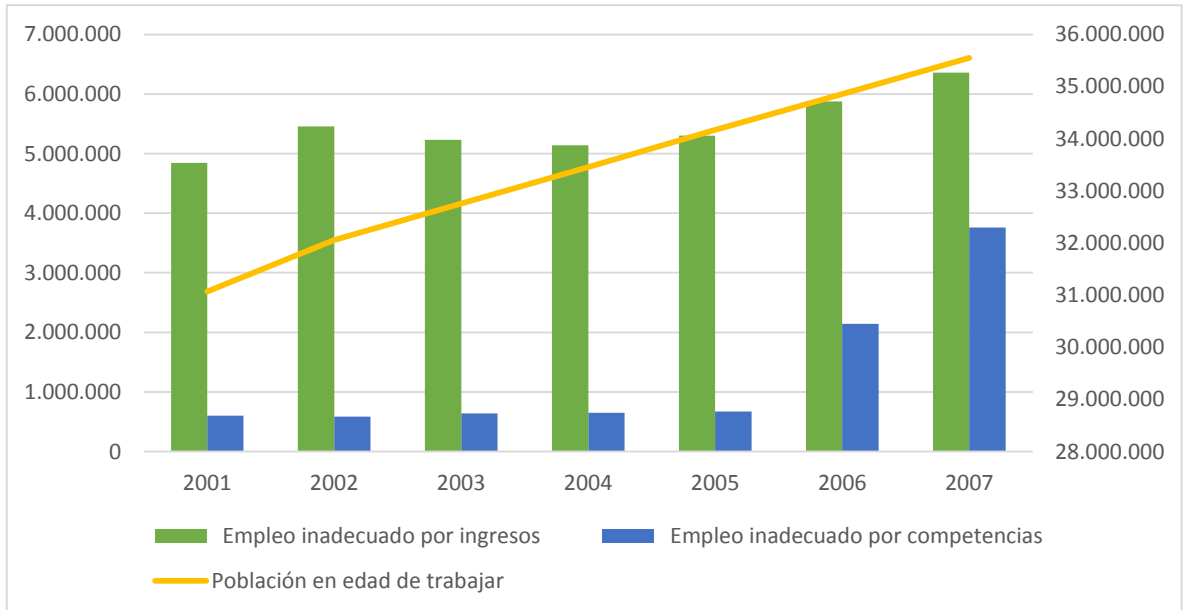


Fuente: Datos, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Gráfico, elaboración propia

Aunque la población en edad de trabajar ha aumentado y en efecto, como se mencionó anteriormente, el número de empleados también, el empleo inadecuado tanto por ingresos como por competencias ha crecido. Estas dos variables se refieren respectivamente a que, por ejemplo, en el 2007 más de 35 millones de colombianos creían que los ingresos que recibían no estaban acorde con el trabajo que debían desempeñar; a su vez, en el mismo año más de 32 millones consideraban que el trabajo que tenían no correspondía a sus competencias y formación.

Gráfico 12

Condiciones de empleo inadecuado (Subempleo) en Colombia



Fuente: Datos, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Gráfico, elaboración propia

El mercado laboral colombiano necesita consolidarse de una mejor manera. Éste debería proporcionar a sus trabajadores mejores condiciones. Es necesario llevar a cabo acciones en pro de ello. Y si se piensa en la educación como una herramienta para superar la pobreza y a su vez, se tiene en cuenta la importancia del mercado laboral en todo esto, es vital consolidar dicho mercado y plantear estrategias que unifiquen estas tres variables (educación, trabajo y pobreza) en pro de la dignificación humana.

2.3.2. Algunas disparidades educativas y laborales.

De acuerdo al DANE, entre más niveles de estudio, más ocupadas (en términos laborales) están las personas. De igual forma, entre más se avanza en el sistema educativo, menos inactivos y desocupados hay (Tabla 2) y aunque al parecer estos indicadores son positivos, llama la atención por ejemplo, que el porcentaje de desocupados bachilleres y técnicos o tecnólogos sea el mismo, pues existen costos diferentes en cada uno de éstos niveles; costos no sólo monetarios, sino también de oportunidad y de tiempo que desincentivan a los individuos a avanzar en su formación académica.

De la misma manera, es importante analizar que casi el 20% de los universitarios se encuentran desocupados o inactivos, el 22% de técnicos o tecnólogos, el 36% de los bachilleres y más de la mitad de las personas sin ningún tipo de educación se encuentran en esas dos categorías.

Tabla 2

Ocupados, desocupados e inactivos por último título alcanzado

	Ninguno	Bachiller	Técnico o Tecnólogo	Universitario	Posgrado
Ocupados	49%	64%	77%	81%	88%
Desocupados	5%	11%	11%	8%	4%
Inactivos	46%	25%	12%	11%	9%

Fuente: Datos, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Lo anterior sin mencionar la precarización salarial que se vive, por ejemplo en los universitarios. Pues de acuerdo al Observatorio Laboral para la Educación (OLE)

del Ministerio de Educación Nacional, los salarios están en función de: la región del país, la institución de la que se sea egresado, el programa y el sexo.

De esa forma, a modo de ilustración supóngase dos personas que estudiaron economía. Una en la Universidad Industrial de Santander (pública), ubicada en Bucaramanga y es mujer; y la otra, en la Universidad de los Andes en Bogotá, hombre. De acuerdo al OLE la primera persona ganaría \$1'777.186 pesos colombianos, mientras que la segunda, \$3'524.891. Como se observa existe discriminación en el mercado por el sexo y el tipo de educación (oficial o privada) que se haya recibido.

Ahora bien, supóngase que ambas son mujeres, que salieron de universidades públicas, la Universidad Nacional y la Universidad Industrial de Santander. Siendo así, la egresada de la Universidad Nacional ganaría 2'685.293. Es decir siguen teniendo salarios diferentes aunque tengan la misma validación académica para el mercado: son economistas.

El problema con este tipo de fenómenos sucedan radica en que se desincentiva el mercado a ofrecer salarios altos para determinadas profesiones en algunas regiones del país, se impulsa la movilidad del factor trabajo y por ende la acumulación de personas preparadas en ciertas zonas. Es sabido que, el país es pobre en toda su extensión, no sólo en Bogotá por ejemplo, se necesitan agentes que promuevan políticas en pro de la lucha de la pobreza o no sólo allí hay personas esperando a culminar sus estudios para superar su situación de pobreza.

2.3.3. RELACIÓN EDUCACIÓN-POBREZA

La pobreza, como se ha sostenido en este documento, significa la privación de *capacidades* básicas. Una de las principales privaciones que caracteriza a los

colombianos, es la relacionada con las condiciones educativas del hogar. La ausencia de educación trae consigo, a su vez, mayores privaciones⁵⁴.

De acuerdo al modelo BRM, los departamentos que persistieron con pobreza severa fueron Córdoba, Cauca, Caquetá y Chocó. Mostrar la posible relación que puede existir en estas dos variables es uno de los propósitos de esta sección. En ese sentido, en el anexo D se muestra el nivel educativo de la población en el año 2010, desagregada por departamentos y en la tabla 3 se muestra la situación de los 4 departamentos “persistentes”.

Tabla 3 Porcentaje de personas, por último nivel educativo de acuerdo al total de entrevistados de cada departamento en el 2010^{55 56}

	Ninguno	Preescolar	Básica primaria (1o - 5o)	Básica secundaria (6o - 9o)	Media (10o - 13o)	Superior o universitaria
Caquetá	12,80%	2,22%	44,82%	21,18%	12,95%	5,99%
Cauca	10,27%	2,27%	42,86%	19,59%	14,69%	10,28%
Córdoba	13,23%	3,47%	34,49%	21,12%	19,45%	8,21%
Choco	16,75%	3,77%	42,29%	19,11%	12,10%	5,91%
Guajira	16,77%	6,12%	35,81%	17,55%	14,13%	9,60%

Fuente: Encuesta Calidad Vida, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2010. Cálculos propios.

⁵⁴ Como se discutió ya antes menor educación significa menos herramientas para no permitir privaciones en otras *capacidades*.

⁵⁵ Los porcentajes restantes corresponden a “no sabe/no informa”

⁵⁶ Se incluyó la Guajira en la tabla por poseer cifras en reiterados niveles las peores cifras.

Los valores resaltados, representan las dos peores cifras de cada nivel en comparación con los demás departamentos⁵⁷, en otras palabras los departamentos más pobres, también son lo que tienen la formación educativa más baja. Con lo anterior, se valida la hipótesis de que la pobreza trae consigo poco acceso o poco interés por insertarse en el sector educativo y de esa forma se perpetua esta trampa de la pobreza.

2.4. PALABRAS FINALES DEL CAPÍTULO

En este capítulo se propuso hacer una caracterización del estado actual del país en educación y pobreza, evaluando esta última desde dos perspectivas: la unidimensional y la multidimensional en los años que van desde el 2000 hasta el 2010, prioritariamente.

Con respecto a la educación se puede concluir que la cobertura en todos los niveles educativos ha mantenido una tendencia a la alza en los últimos 30 años. El número de estudiantes por profesor es alto en todos los niveles de formación lo cual perjudica la calidad de la misma. La brecha existente entre niños y niñas que accedían al servicio educativo se ha minimizado, aunque en los últimos años la no asistencia de infantes ha tenido un leve aumento. Es necesario que las autoridades mantengan constantes y persistentes sus acciones.

El gasto público en educación como porcentaje del PIB nacional, de acuerdo a las estadísticas del MEN, se ha mantenido constante, a saber, no se presentan variaciones significativas, sin embargo, dentro de la distribución de dicho gasto público, el gasto en educación primaria y secundaria ha sido prácticamente el mismo. También, llama la atención que el gasto en educación no ha tenido el mismo comportamiento que el gasto público total. Es decir que aun cuando el gasto total aumenta, el dinero que se destina a educación no.

⁵⁷ Véase el anexo E para ver la lista de departamentos completa.

En cuanto a la pobreza, de acuerdo a las mediciones unidimensionales, el fenómeno ha disminuido su presencia en el país. No obstante, en las multidimensionales se muestra que las dimensiones en las que más hogares tienen privaciones son las relacionadas con las condiciones laborales y educativas. También se evidencia persistencia del 2003 al 2011 de pobreza multidimensional en algunos departamentos (Córdoba, Cauca, Caquetá y Chocó), del mismo modo se observa que en estas regiones del país la educación no de sus habitantes representa las peores cifras del país. Lo cual corresponde a lo que se ha sostenido en este Trabajo de Grado: Menos educación, significa mayor pobreza.

Con respecto al mercado laboral, aunque la Población en Edad de Trabajar (PET), la Población Económicamente Activa (PEA) y el número de ocupados haya aumentado, variables como el aumento del empleo inadecuado (por competencias e ingresos) permiten dar una luz de que el mercado laboral no está en sus mejores condiciones. Es necesario unificar educación y trabajo para el efectivo combate de la pobreza en Colombia, se deben ofrecer mejores condiciones laborales, contrataciones acordes a la formación de los individuos y horas de trabajo ajustadas a la remuneración que reciben.

3. UNA EDUCACIÓN PARA POBRES

RESUMEN: En este artículo se realiza una discusión política de la educación como herramienta para la superación de la pobreza en Colombia. Inicialmente, se hace un recorrido en materia educativa por los Planes Decenales y los Planes Nacionales de Desarrollo que se han propuesto desde los años 80 hasta la actualidad, trayéndose a colación la política de logros e indicadores. Después, se hace una reflexión acerca del “para qué” de la educación, es decir para qué debería educarse a los colombianos, principalmente a los pobres. Posteriormente, se presentan algunos elementos que podrían ser tomados en cuenta a la hora de establecer un modelo educativo ideal para el país y se exponen recomendaciones de política pública para los actores inmersos en la educación: Gobierno, sociedad, e instituciones públicas y privadas. Finalmente, se dan las conclusiones del capítulo.

PALABRAS CLAVES: capacidades, privaciones, Plan Decenal, Plan Nacional de Desarrollo, logros e indicadores, deber-ser, pobreza, educación.

CLASIFICACIÓN JEL: H53, I21, I28, I38, J38

ABSTRACT: This chapter provides a discussion of education policy as a tool for overcoming poverty in Colombia. Initially, it is a journey through the ten-year plans and government plans that have been proposed in education from the 80s to the present day, and brought it up policy accomplishments and indicators. Then I reflect on the "why" of education, ie what should educate Colombians, mainly the poor. Subsequently, there are some elements that might be taken into account when establishing an educational model suitable for the country and presents policy recommendations for stakeholders involved in education: government,

society, and public and private institutions. Finally, we give the final conclusions of the chapter.

KEYWORDS: capabilities, privations Decennial Plan, Government Plan, achievements and indicators, must-be, poverty, education.

JEL CLASSIFICATION: H53, I21, I28, I38, J38

UNA EDUCACIÓN PARA POBRES

“Si las políticas económicas diseñadas por economistas, afectan –como, de hecho, lo hacen– a la totalidad de una sociedad, los economistas ya no pueden pretender que su única preocupación son los problemas económicos. Tal pretensión sería poco ética, puesto que implicaría asumir la responsabilidad por la acción, pero no por las consecuencias de la acción.”

Manfred Max-Neef

INTRODUCCIÓN

En Colombia de acuerdo a las mediciones tradicionales de pobreza realizadas por la CEPAL, en el 2010, existían 20.576.464 de colombianos en situación de pobreza. Cifra alarmante, que invita a la revisión, replanteamiento y adecuación de las políticas que se están elaborando en el país.

Las mediciones multidimensionales de la pobreza, indican que en Colombia las dimensiones en las que la privación moderada ha aumentado del 2003 al 2011, son las de educación y trabajo⁵⁸. Es decir, que la pobreza vista desde múltiples caras, ha presentado un deterioro en algunas de sus facetas. Es por esto, que la educación y la pobreza, merecen un abordaje político, pues en últimas, son las políticas las que terminan afectando a los miembros de una sociedad y no las estadísticas.

El marco teórico que se ha utilizado en este trabajo ha sido el enfoque de las *capacidades*. Recordando lo que se dijo en el primer capítulo, la pobreza bajo este enfoque significa “*la privación de capacidades básicas y no meramente la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica*”⁵⁹, entendiéndose como *capacidades* básicas las diferentes cosas que él individuo puede ser o hacer

⁵⁸ Ruiz Herrera, Freddy Jesús. Botello Peñaloza, Héctor Alberto. Marín Díaz, Nayssa Alejandra. Óp. cit. Pág. 345

⁵⁹ Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Editorial: Planeta. Bogotá, 2000. Pág. 114

gracias a su ingreso, por ejemplo educarse, tener acceso a la salud, a un trabajo digno, etc.

Una de las dimensiones, como se mencionó con anterioridad, es la de la educación, pues la falta de una formación educativa en el individuo no sólo significa una privación en sí misma como *capacidad* y dimensión, sino que a su vez, representa una privación correlativa en otras dimensiones, ejemplo en la laboral, ya que una persona educada tiene mayores posibilidades de tener un trabajo digno.

Pero lo anterior no siempre es así. Las condiciones laborales en el país son precarias y la educación ha sufrido una mercantilización que ha hecho que en vez de convertirse en una herramienta útil en el combate de la pobreza y la desigualdad, lo que ha hecho es formar individuos que sostengan el crecimiento económico. Coyunturalmente, la educación está interesada en cualificar individuos y no en formar personas empoderadas de sí mismas, como diría Sen.

En consecuencia, en la primera sección de este texto, se realiza un abordaje de los Planes Decenales y Planes de Gobierno que se han implementado en la historia colombiana desde 1980 hasta la actualidad, además se mencionan algunas “ideas” del sistema educativo que han contribuido a esa mercantilización del individuo educado, como lo son los logros e indicadores y las Instituciones de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (IFTDH).

En la segunda parte de este capítulo, se discute el “para qué” de la educación, es decir su “deber-ser”. Indagándose sobre si la educación del país está realmente acorde con lo que éste necesita y si no es así, ¿Qué elementos debería tener para ser ideal? En este apartado se toman algunas perspectivas pertinentes del caso finlandés.

En el tercer apartado, se realizan algunas recomendaciones de política para el gobierno, la sociedad en general, las instituciones educativas tanto públicas como

privadas. Finalmente se presentan las conclusiones económicas, políticas y sociales de todo el capítulo.

3.1 MODELOS EDUCATIVOS

3.1.1 PLANES DECENALES DE EDUCACIÓN

Los Planes Nacionales Decenales de Educación (PNDE), son

“El conjunto de propuestas, acciones y metas que expresan la voluntad educativa del país de cara a los siguientes 10 años. Su objetivo primordial es que se convierta en un pacto social por el derecho a la educación que, con el concurso de la institucionalidad y la ciudadanía en general, permita identificar y tomar las decisiones pertinentes para avanzar en las transformaciones que la educación necesita”⁶⁰.

Es decir, los Planes Decenales de Educación son la carta de navegación de los demás Planes de Desarrollo territoriales en temas educativos. Los PNDE fueron reglamentados por el artículo 72 la Ley general de Educación de 1994.

La idea del Plan no es sólo convertirse en un documento guía para las demás políticas que se formulen en el decenio, sino también pretende tener consigo ideas que prevalezcan con el paso de los Gobiernos y que no, se vean modificadas por los cambios de dirigentes.

3.1.1.1 Plan Nacional Decenal de Educación 1996-2005

El Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) en el periodo 1996-2005, fue el primer intento por construir esta carta de navegación. En el documento propuesto por el Gobierno se establecen los propósitos generales, las metas y objetivos del plan, las estrategias y programas de acción, así como la forma de financiación, la

⁶⁰ Tomado de www.plandecenal.edu.co

evaluación, seguimiento y difusión del mismo. Ese documento fue de vital importancia para la época dada la coyuntura que se vivía, pues en los 90, Colombia dijo “sí” a la era neoliberal. Así que este PNDE sirvió como base a muchas de las reformas que se debieron hacer.

En el documento, se muestra interés por convertir la educación en la base principal del desarrollo económico, político y social del país. En ese sentido, la educación fue concebida como

“un proceso continuo que permite al educando apropiarse críticamente de los saberes, competencias, actitudes y destrezas necesarios para comprender la realidad, penetrarla, valorar su universo simbólico y darle sentido a los eventos y circunstancias de su cotidianidad. No se limita al aula escolar ni a lo propuesto por un currículo. Desborda los límites de la escuela y copa todos los espacios y ambientes de la sociedad”⁶¹.

De acuerdo a este PNDE, para aquella época las principales preocupaciones en materia educativa eran: la baja alfabetización; altas tasas de repitencia y deserción; bajas tasas de escolarización; poca modernización; grandes desigualdades en la calidad educativa que recibían los pobres y los de la clase media y alta; disparidades en la calidad de la educación en el sector rural y el urbano; y marcadas diferencias en oportunidades educativas dado el género y la etnia.

En el Plan de 1996 al 2005, se creía que la educación era importante porque “determina en alto grado las oportunidades de acceder a los derechos básicos propios de una sociedad democrática y moderna: el empleo, la seguridad social, la participación política, el acceso a servicios culturales, a la ciencia y a la tecnología y el nivel de ingreso económico, están muy ligados con las oportunidades que

⁶¹ Plan Nacional Decenal de Educación 1996-2005, pág. 6.

cada quien haya tenido de lograr mayores niveles de educación”⁶² Características que están acorde a lo que se ha discutido en este documento con anterioridad.

De igual manera, se observan iniciativas por medir la calidad de la educación a través de exámenes estatales para cada etapa del proceso educativo. De igual forma, se propone una mayor profesionalización de los educadores.

Una vez llegó el 2005 un nuevo Plan se elaboró, el cual iría desde el 2006 hasta el 2016. Dicho documento fue titulado “Pacto social por la educación”.

3.1.1.1 Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016 “Pacto social por la educación”

En el Plan Nacional Decenal de Educación para el 2006-2016, se presentan los desafíos de la educación en Colombia (en materia de fines y calidad), garantías para la no violación de este derecho en el país, exhortación del rol de los principales agentes educativos y al igual que el Plan anterior, los mecanismos de seguimiento, evaluación y participación del Plan.

Para esta carta de navegación, el concepto de educación había cambiado un poco. En consecuencia, la educación fue definida como “un proceso de formación integral, pertinente y articulado con los contextos local, regional, nacional e internacional que desde la cultura, los saberes, la investigación, la ciencia, la tecnología y la producción, contribuye al justo desarrollo humano, sostenible y solidario, con el fin de mejorar la calidad de vida de los colombianos, y alcanzar la paz, la reconciliación y la superación de la pobreza y la exclusión”⁶³.

⁶² *Ibíd.*

⁶³ Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016, pág. 13.

En el anterior Plan se contemplaba la educación no sólo como la que se imparte en el aula escolar, sino más aun la que se tenía por fuera de ella. Además, se le veía como el proceso dotador de herramientas para interpretar la realidad y ser agentes de cambio en ella, en el nuevo Plan se habla de un proceso en pro del mejoramiento de la calidad de vida y el alcance de la paz. Sin embargo, en este se está más interesado en articular la educación en todos los niveles, incluyendo la educación para el trabajo (de la cual se hablará posteriormente) con las demandas políticas, económicas y culturales de la sociedad⁶⁴

En el Plan Decenal actual, se agregó también la convivencia y la ciudadanía como factores que se debían tener en cuenta en el proceso educativo de los colombianos. Adicional a lo anterior, se menciona la necesidad de interrelacionar los proyectos de vida con los proyectos educativos y se habla de potenciar el buen uso del tiempo libre en actividades recreativas.

Aunque los Planes Decenales representan una guía a los Gobiernos, lo que termina afectando realmente el rumbo de la educación en el país son los Planes Nacionales de Desarrollo que cada gobernante ejecute. Dado lo anterior, en el siguiente apartado se hará un revisión de las propuestas de los últimos nueve gobiernos.

3.1.2 PLANES DE DESARROLLO NACIONAL. PERSPECTIVA: EDUCACIÓN

3.1.2.1 “Plan de integración social” Julio Cesar Turbay 1978-1982

El Plan de Desarrollo Nacional del ex-presidente Julio Cesar Turbay fue llamado “Plan de integración nacional”. Dicho Plan tenía como propósito general la integración de la descentralización regional y la integración física de todas las

⁶⁴ *Ibíd.* Pág. 19

regiones del país con el resto del mundo. Fue con este mandatario que Colombia tuvo parte de la infraestructura actual.

En términos educativos, para la época, el país tenía los siguientes problemas: por un lado, altas tasas de analfabetismo y por el otro, una baja tasa de retención. También, se afirma en este Plan Nacional, que al país le faltaba una adecuación del sistema educativo a la realidad del país, tanto en los docentes como en el currículo de la población apta para trabajar.

Las principales metas que se interpuso el Gobierno de Turbay, fueron: Para la educación preescolar, sería el ICBF el encargado de llevar a cabo el servicio, bajo los contenidos que el Ministerio aprobara; para la educación primaria, se quería evitar la retención, principalmente en las áreas rurales del país; en cuanto a la secundaria y media se quería impulsar la distribución de planteles por todo el país, de acuerdo a las características productivas de cada región; en cuanto a la educación superior, se proponía racionalizar la entrada a las universidades e impulsar la investigación; y en la educación de adultos, se quería estimular la educación no formal y la informal, la primera por medio de la capacitación laboral y la segunda, por medio de la difusión de los valores culturales.

En cuanto al financiamiento de la educación, se mencionaba que la educación superior debía financiar en la mayor medida posible, por medio de sus matrículas, sus costos de funcionamiento. Y para los individuos, se habló del fomento de créditos educativos por medio de la creación del Fondo de Bienestar. En la administración de la educación, se propuso la creación de los “Servicios Seccionales de Educación” por medio de los cuales se organizarían los establecimientos y programas en cada región del país.

En lo referente a programas puntuales, se propuso⁶⁵:

⁶⁵ “Plan de integración social” Plan Nacional de Desarrollo Presidente Julio Cesar Turbay (1978-1982). Pág. 112

- Educación en el área rural y en centros poblacionales menores. Programa dirigido por el Ministerio de Educación Nacional.
- Educación para el trabajo en los niveles de secundaria, media vocacional e intermedia profesional y tecnológica. Ejecutado por el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el SENA.
- Desarrollo cultural. Promovido por COLCULTURA
- Desarrollo científico y tecnológico. Realizado principalmente por la investigación en la universidad y con la coordinación de COLCIENCIAS.

De acuerdo a este plan de Gobierno, la educación necesitaba ser adecuada de tal forma, que permitiera la integración del país con el resto del mundo. Es notorio que desde éstos años se comenzaba ya a preparar el país para la neo liberalización que vendría en los años posteriores.

3.1.2.2 “Cambio con equidad” Belisario Betancur 1982-1986

El PND de Belisario Betancur, presidente de Colombia de 1982 a 1986, fue llamado “cambio con equidad”. Este plan, tenía como propósito principal impulsar cambios en el país que ostentaran el bienestar económico y social, pero estos cambios serían discutidos y acordados con amplia participación de la comunidad.

En la década de los ochenta del siglo XX, el país se encontraba de la siguiente manera en educación: La educación preescolar tenía una cobertura baja, pues apenas se comenzaba a implementar en el país; no se cumplía la norma de “enseñanza primaria obligatoria” que promulgaba la Constitución; seguían las disparidades educativas entre campo y ciudad; existía deserción en la ciudad, como consecuencia de los bajos ingresos de las familias y en el campo, porque las escuelas no ofrecían los 5 grados de la básica primaria completos; el 38% de los maestros de primaria no tenían formación para desempeñarse como educador; el 98% de los niños tenían menos de un libro a su disposición; el 30% de los bachilleres de la época, tenían negado el acceso a la educación superior por falta

de cupos; la tasa de escolaridad era de 8,3%; la educación superior que se brindaba en el país, era considerada con limitaciones; la cooperación entre universidades era poca; las tasas de analfabetismo no habían disminuido; la población con limitaciones físicas o mentales escasamente encontraba lugares de formación especial.

El ex-presidente Belisario Betancur proponía⁶⁶:

- Garantizar la equidad en el acceso y la permanencia en las opciones educativas, hasta que se alcanzaran niveles que permitieran el desarrollo integral del individuo.
- Mejorar la calidad de la educación por medio del aumento de la formación de los docentes y la dotación escolar.
- Propiciar la afirmación de la identidad cultural nacional y la aceptación de valores democráticos.
- Fortalecer en todos los niveles educativos, la formación en el método científico y estimular la capacidad investigativa y creativa.
- Adecuar los escenarios populares para la recreación y la expresión artística.

Adicionalmente, este Programa de gobierno, estaba interesado en implementar una política educativa que consolidara el “Sistema Nacional de Educación” por medio del cual se unirían todas las unidades involucradas en la educación. Igualmente, se quería mejorar las condiciones educativas en el área rural y las de la formación en el área urbana; con respecto a la primera, se proponía la creación de un programa de “Fomento de la Educación Básica” para las áreas rurales y los centros menores de población, que estaría acompañado de sub proyectos provenientes del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y con respecto a la segunda, se quiso ampliar la formación en educación superior, proponiendo la

⁶⁶ “Cambio con equidad” Plan Nacional de Desarrollo Presidente Belisario Betancur (1982-1986). Política social, Pág. 14

educación abierta y a distancia, la cual, aunque si bien ya existía en el país, no había sido ni fortalecida, ni impulsada, ni organizada por el Estado para la época.

3.1.2.3 “Plan de economía social” Virgilio Barco 1986-1990

“Plan de economía social” fue el nombre que se le dio al Programa de gobierno del ex presidente Virgilio Barco, quien pretendía con esta carta de navegación avanzar en el crecimiento sostenido de la economía y al mismo tiempo, velar por el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con bajos ingresos.

La educación en Colombia, a bordes de los años 90, presentaba las siguientes características: El analfabetismo seguía siendo alto, con fuertes concentraciones en algunas regiones del país; en el sector rural se seguían presentando altas tasas de deserción y de adecuación en contenidos y metodologías; la educación primaria, tenía baja calidad docente, poca integración con la sociedad e infraestructura inadecuada; de igual forma sucedía con la educación secundaria, los docentes estaban poco capacitados y no habían articulaciones con las instituciones de formación profesional; se comenzaba a hacer notorio, el problema de dividir la educación básica en dos ciclos, pues el tener que cambiar de institución, informes y demás costos una vez se terminaba la básica primaria, influía en que el proceso educativo no finiquitara; también, se menciona en este PND, que los problemas financieros del sector educativo colombiano, se debían a la inadecuada administración que se les estaba dando.

En concordancia con los problemas mencionados con anterioridad, se propusieron los siguientes programas⁶⁷:

- Universalización de la educación básica primaria: Para poder extender la escolaridad primaria al sector rural de mejor manera, se propuso la

⁶⁷ “Plan de economía social” Plan Nacional de Desarrollo Presidente Virgilio Barco (1986-1990). Programas sectoriales para el desarrollo social, Pág. 40

incorporación de la totalidad de las escuelas rurales a la metodología de “Escuela Nueva”.

- Educación básica continuada: por medio de esta, se pretendía formar personas de los sectores pobres en salud, nutrición, vivienda, bienes básicos, etc. Los procesos eran presenciales o a distancia y contaban con la participación de estudiantes de los últimos niveles de secundaria, de ciencias de la educación y/o maestros del país.
- Etnoeducación: programa que incluía contenido curriculares acordes, textos bilingües y demás
- Educación especial: llamado “programa de Educación Permanente e Integral al Excepcional”, aquí se hacía diferenciación y adecuación de los procesos educativos por edad y tipos de “excepcionalidad”
- “Sistema Universitario Estatal”, se impulsa una política para conformar el SUE, el cual se encargaría de la planeación, ejecución, seguimiento y control de los programas de las universidades oficiales.
- Preservación del patrimonio cultural
- Democratización del acceso a la cultura
- Formación artística infantil

3.1.2.4. “La revolución pacífica” César Gaviria 1990-1994

“La revolución pacífica” fue el nombre que se le dio al Plan Nacional de Desarrollo del ex presidente César Gaviria. Este Plan, es quizás, de los más importantes que ha tenido el país en las últimas décadas, pues fue construido en los albores del cambio Constitucional y la apertura económica. Es a partir de 1990 que Colombia cambia su modelo proteccionista, por uno de carácter neoliberal.

En concordancia con el cambio de modelo económico, el concepto de educación cambió y esto, se ve reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo, en donde la educación es interpretada de la siguiente manera: “La educación juega un papel primordial: mayor nivel educativo de la población trabajadora o acumulación de

capital humano representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico; mayor educación para las mujeres representa familias de menor tamaño y niños más saludables y mejor nutridos; y en general, más educación, representa mayor movilidad social.”⁶⁸

Sin embargo, el país seguía presentando precarizaciones en el sistema educativo: ya que si bien en los años anteriores a los 90 el principal problema que se tenía en términos educativos era el acceso de los niños a la escuela, en los 90, el problema era garantizar la retención; existía excesiva repitencia; en la escuela primaria, había aún poca pertinencia de los currículos, poca capacitación de los docentes, pocos materiales y textos; en la escuela secundaria, la oferta de cupos seguía siendo insuficiente y en el área rural, era prácticamente nula, se tenía poca cobertura y desigual calidad en las diferentes regiones; en cuanto a la educación superior, los principales problemas eran la poca calidad académica y la inequidad en la distribución de los subsidios del Estado; en lo referente a la etnoeducación, pese a los esfuerzos que habían tenido los gobiernos anteriores y aunque se habían tenido ciertos avances y mejoramientos, todavía habían problemas como la baja cobertura, el poco material didáctico, etc.; también manifiesta el ex presidente Gaviria en su Plan Nacional de Desarrollo que no existían “líneas claras de coordinación y diferenciación de las responsabilidades departamentales y municipales, ni al interior de cada nivel”; además, se tenían problemas en la infraestructura física, por falta de mantenimiento permanente.⁶⁹

Para afrontar lo anterior, este Gobierno propuso:

- Ampliar la cobertura de educación secundaria en las zonas urbanas y aumentar la oferta en las zonas rurales, igualmente, la integración de los establecimientos de primaria y secundaria del sector oficial.
- Descentralización de la administración de la educación pública

⁶⁸ “La revolución pacífica” Plan Nacional de Desarrollo Presidente César Gaviria (1990-1994). La estrategias del Plan, Pág. 4

⁶⁹ *Ibíd.* Pág. 18

- Establecimiento del “grado cero” en las escuelas públicas
- Mejoramiento de la calidad de la educación básica: renovación curricular, adaptación y mejoramiento de métodos pedagógicos y medios educativos; reforma de los modelos de formación de docentes; pruebas para evaluar la calidad en primaria y secundaria; implementación de nuevas tecnologías en educación.
- Reorientación del Programa de Universalización de la Educación Básica Primaria.
- Reestructuración de la educación técnica media

3.1.2.5. “El salto social” Ernesto Samper 1994-1998

El PND colombiano para los años 1994-1998 fue “el salto social”, el cual pretendía: “consolidar la profunda transformación que experimenta el país y garantizar que su resultado final sea una sociedad más pacífica y equitativa, cimentada sobre un proceso de desarrollo económico dinámico y sostenible”⁷⁰

Para este gobierno, la educación es tomada nuevamente como un aspecto fundamental para la sociedad, “la educación debe contribuir al propósito nacional de formar un nuevo ciudadano, participativo y tolerante, capaz de integrar los códigos de la modernidad. El concepto de educación debe extenderse más allá de las aulas, a oportunidades diversas para el desarrollo integral de las personas y la construcción de una ética civil que permita superar todas las inequidades, discriminaciones y autoritarismos en las relaciones sociales. Debe promover valores y actitudes que reconozcan la importancia del enfoque de género en la transmisión y producción del conocimiento, mediante prácticas curriculares y pedagógicas que eliminen los estereotipos de género, y vincularse

⁷⁰ “El salto social” Plan Nacional de Desarrollo Presidente Ernesto Samper (1994-1998). Fundamentos del Plan

intrínsecamente con el concepto de cultura, pues la educación es esencial en la conservación y la renovación cultural”.⁷¹

Samper proponía al igual que sus antecesores la “universalización de la educación básica” y el mejoramiento de la educación. Como propuestas puntuales tenía: ampliar el promedio de escolaridad de 5.5 a 6.9 años; ampliar la jornada real escolar de 3.5 horas diarias; mejorar las condiciones laborales de los docentes; dotar de textos escolares a todos los estudiantes oficiales; poner en funcionamiento 2.100 bibliotecas; otorgar subsidios a más de 500.000 estudiantes pobres; por medio de la red de Solidaridad Social, apoyar a madres cabeza de hogar con el pago de los costos educativos; cada establecimiento educativo debía elaborar su Proyecto Educativo Institucional (PEI), el cual sería el modelo de planeación y evaluación; creación del Fondo Educativo de Compensación, el cuál le brindaría nuevos recursos a los departamentos en aras de distribuir mejor las asignaciones regionales; normativizar la acreditación de los programas de educación superior, labor que se desarrollaría con el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU); constituir el Sistema Universitario Estatal con el cual se fortalecería la cooperación entre universidades en el país; consolidar líneas de crédito especiales para la dotaciones de instituciones de educación superior, por medio del FINDETER y el Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP); fortalecer el Servicio de Bienestar Universitario.

3.1.2.6. “Cambio para construir la paz” Andrés Pastrana 1998-2002

El Plan Nacional de Gobierno de Andrés Pastrana giraba en torno a la paz y aunque si bien tocaba temas variados de la sociedad, era la resolución del conflicto el punto focal. En ese sentido, se registra en el Plan “un sistema educativo que alimente la conquista de la paz por medio del incremento del acervo

⁷¹ “El salto social” Plan Nacional de Desarrollo Presidente Ernesto Samper (1994-1998). El tiempo de la gente, Pág. 5

de conocimientos para el desarrollo y la difusión de valores, prácticas de libertad y democracia”⁷²

Los principales problemas que identificó Pastrana fueron: en lo referente al preescolar, baja cobertura, desarticulación entre el preescolar y los programas del ICBF para la infancia, la creencia de que cualquier persona podía ser docente de éste nivel educativo, falta de infraestructura, concentración de la oferta en los sectores urbanos; en cuanto a la educación básica, aún no se alcanzaba la universalidad que tanto habían pregonado los anteriores gobiernos, los objetivos curriculares no eran alcanzados y éstos, distaban de los estándares internacionales, el tiempo efectivo de estudio seguía siendo bajo, al igual la poca dotación de bibliotecas; en cuanto a la educación universitaria, la “autonomía” que se les había dado se había convertido en la proliferación de instituciones y programas.

Dado lo anterior, se proponían las siguientes políticas:

- Movilización social por la educación: volver del Plan un conceso general.
- Equidad:
 - Sistema de financiación de la educación como instrumento de equidad: Cambio de esquema de financiación a los insumos por uno orientado a los resultados
 - Igualdad de oportunidades para el acceso y permanencia en la educación: Ampliación de la cobertura, aumentando la relación número de estudiantes por docente
- Consolidación de la descentralización: Diversificar las responsabilidades a los diferentes entes
- Eficiencia: aumentar la relación de alumnos por docente a 30.
- Mejoramiento y exigibilidad social de la calidad educativa

⁷² “Cambio para construir la paz” Plan Nacional de Desarrollo Presidente Andrés Pastrana (1998-2002). Pág. 198

3.1.2.7. “Hacia un Estado comunitario” Álvaro Uribe 2002-2006

Álvaro Uribe tomó el poder luego de que las negociaciones entre el gobierno de Pastrana y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) fracasaran. Es por esto, que su Plan Nacional de Desarrollo “hacia un Estado comunitario” gira en torno a la seguridad democrática, una perspectiva diferente que pretendía aminorar el conflicto armado que vivía (vive) el país.

La educación bajo la óptica de este gobierno, fue concebida como “un factor esencial del desarrollo humano, social y económico y un instrumento fundamental para la construcción de equidad social”⁷³. Sin embargo, muchos de los problemas que desde décadas atrás habían azotado el sistema educativo colombiano, continuaban haciéndolo. Ejemplo de esto lo son: el no logro de la universalización de la educación básica; 1’8 millones de niños y jóvenes por fuera del sistema escolar, en su mayoría de zonas rurales, en este mismo sector (rural) casi el 50% de los estudiantes una vez finalizaban la básica primaria, no continuaban con la secundaria; como argumentos a la inasistencia escolar se tenían principalmente el alto costo de la educación y la falta de interés; la brecha entre educación privada y pública, en términos de la calidad seguía aumentando.

Como respuesta a esto, se propusieron los siguientes programas que contribuirían a lo que Uribe llamó la “revolución educativa”:

- Ampliación de la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior: creación de 1,5 millones de cupos educativos; proyectos para atender la población desplazada en trabajo conjunto con la Red de Solidaridad; los Ministerios sociales y otros organismos de cooperación internacional; inclusión de grupos indígenas y afrocolombianos; creación de 60.000 cupos para la

⁷³ “Hacia un estado comunitario” Plan Nacional de Desarrollo Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). Pág. 198

población rural; ampliación de restaurantes escolares; otorgamiento de créditos a estudiantes de bajos recursos y buen desempeño académico.

- Mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica, media y superior: Definición de estándares de calidad en la educación superior; reglamentación de los estándares mínimos para el registro calificado; evaluación de resultados de las competencias básicas en lenguaje, matemáticas, comprensión de lectura, sensibilidad y convivencia ciudad a los estudiantes de 5 y 9º; creación del Observatorio Laboral; promoción de proyectos que utilizaran las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC'S) y que estimularan el desarrollo de competencias básicas; reforzamiento al Sistema Nacional de Acreditación por medio de la acreditación voluntaria de programas; aplicación obligatoria del ECAES a todas las carreras; trabajo conjunto entre universidades; fortalecimiento y creación de grupos y centros de investigación.
- Mejoramiento de la eficiencia del sector educativo: modernización de la administración y la gestión del sector en los niveles nacional, departamental y municipal; modernización del ICETEX ampliando su cobertura de crédito y becas; especialización del ICFES en la aplicación de pruebas y las de fomento para COLCIENCIAS y el MEN

3.1.2.8. “Estado comunitario: desarrollo para todos” Álvaro Uribe 2006-2010

Para el segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez, la educación “reflejada en la adquisición de conocimientos, competencias y habilidades productivas, es uno de los factores que determinan el grado de competencia que está en capacidad de afrontar un país, dado el auge del comercio internacional”, es decir, la educación ya no era ese proceso dotador de herramientas no necesariamente laborales sino que estaba encaminada enfáticamente a formar la fuerza de trabajo que

necesitaba el país. De hecho, en este Plan de Gobierno, a diferencia de los anteriores, no aparece la educación como un ítem especial del Plan, sino que aparece bajo el título “Educación y formación para el trabajo” y en reiteradas ocasiones, se menciona la influencia de las teorías del “capital” humano, como las propuestas por Schultz y Becker.

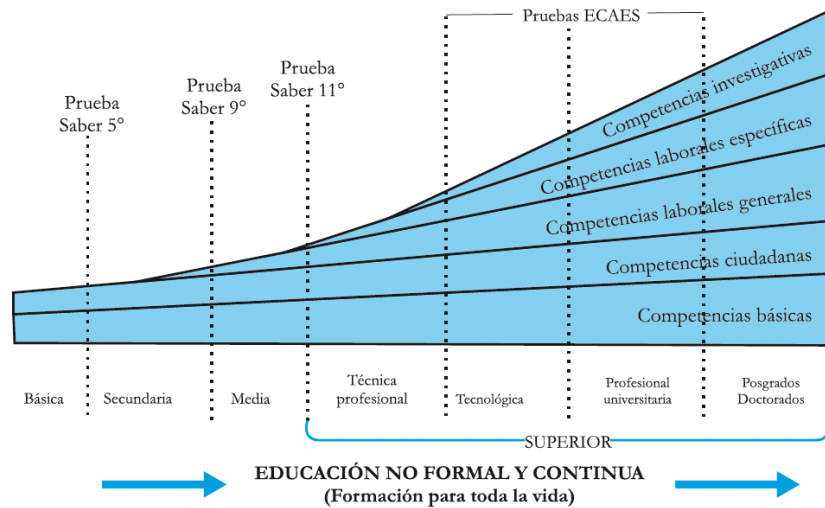
En este segundo mandato, la educación estaba caracterizada de la siguiente manera: para el 2003, sólo el 3,8% de la población mayor de 12 años asistía a un nivel de formación técnico o tecnológico, 7,8% a uno universitario y 1,5% a posgrado. También, se tenían problemas con la organización administrativa del sistema educativo pues: “la educación básica y media técnica estaba dirigida por el MEN. La educación no formal, [...] por las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales; la formación profesional por el SENA y el Ministerio de Protección Social (MPS); la educación técnica profesional y tecnológica por el MEN; y la capacitación de origen empresarial por el SENA y el MPS”⁷⁴

Como metas, este gobierno tuvo:

- La articulación de todos los niveles de formación
- Desarrollar la formación de competencias ciudadanas en todos los niveles educativos, la cual estaría acompañada por un esquema de evaluación de calidad, el cual mediría las competencias que haya acumulado el individuo por nivel educativo de la siguiente manera:

⁷⁴ “Estado comunitario: desarrollo para todos” Plan Nacional de Desarrollo Presidente Álvaro Uribe Vélez (2006-2010). Pág. 300

Figura 1 Modelo de formación por competencias



Fuente: MEN-DNP, citado por “Estado comunitario: desarrollo para todos” Plan Nacional de Desarrollo Presidente Álvaro Uribe Vélez (2006-2010). Pág. 301

- Articulación de la educación para el trabajo y el desarrollo humano con el resto del sistema.
- Implementación de herramientas y estrategias innovadoras para la formación en TIC.
- Dominio de idioma extranjero. Se esperaba nivel B1 para el 30% de los estudiantes de grado 11.
- Capacitación docente para el mejoramiento de la calidad de la educación
- Mejoramiento y uso eficiente de la infraestructura social
- Seguimiento al mercado laboral.
- Formalización de un sistema para el ejercicio profesional en el cual se estipularan los requisitos mínimos necesarios para que los profesionales fueran agregados al mercado laboral
- Fortalecimiento del vínculo universidad-empresa

- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT)

3.1.2.9. “Prosperidad para todos” Juan Manuel Santos 2010-2014

Posterior a Álvaro Uribe, quien tomó el poder fue Juan Manuel Santos, actual presidente de Colombia. En su Plan de Gobierno, la educación seguía siendo entendida como calificación del capital humano, así se hace evidente en la siguiente frase “La educación entendida como formación de capital humano permite sostener la capacidad competitiva y resulta fundamental para reducir la pobreza, las desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida de la población, brindándole capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y la obtención de mejores empleos”.⁷⁵

Para el 2010 ya se tenían coberturas brutas superiores al 100% en primaria y secundaria. En el 2009 los años promedio aprobados en la población mayor a 15 años eran de 8 años, sin embargo seguían existiendo disparidades entre el sector rural y el urbano. La matrícula desde transición hasta la media aumentó, de igual forma sucedió con la de pregrado. Se seguían requiriendo mejoramientos en las aulas, principalmente para reubicar aquellas instituciones en zonas de riesgo y con infraestructura en mal estado. La tasa de deserción intra-anual disminuyó. El 27% de los matriculados en el sector oficial de transición a 11° no estudiaban gratuitamente. De acuerdo a los resultados de la pruebas saber del año 2009 parte de los estudiantes tenía “desempeño insuficiente”.

Para contrarrestar lo anterior, el gobierno de Santos propuso:

1. Disminuir las brechas existentes en los resultados de calidad educativa en todos los niveles
 - a. Fortalecimiento académico de las instituciones y los estudiantes que presentan menores índices de desempeño

⁷⁵ “Prosperidad para todos” Plan Nacional de Desarrollo Presidente Juan Manuel Santos (2010-2014). Pág. 270

- b. Generar estímulos e incentivos a las instituciones educativas que presenten avances en sus logros educativos y a los estudiantes con mejor desempeño
 - c. Uso del tiempo escolar para el mejoramiento de la calidad
 - d. Consolidación de un sistema de aseguramiento de la calidad de primera infancia
 - e. Fortalecer la institucionalidad del sistema de aseguramiento de la calidad
 - f. Fomentar los procesos de autoevaluación, mejoramiento continuo, acreditación y certificación de calidad en las instituciones educativas
 - g. Consolidación del sistema integral de aseguramiento y acreditación de la calidad
 - h. Estrategias de movilización y participación para las familias, las comunidades educativas y otros actores
2. Generar las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales en todos los ciclos de formación
- a. Diseñar e implementar planes de cobertura con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas
 - b. Ampliación y fortalecimiento de la oferta de esquemas de prestación del servicio educativo para poblaciones diversas y vulnerables
 - c. Fomento de la oferta de formación técnica profesional y tecnológica
 - d. Ampliación y fortalecimiento de la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior
 - e. Fortalecimiento de la financiación de la educación
 - f. Proveer más y mejores espacios para atender a la población estudiantil en todos los niveles
 - g. Fortalecer la planeación de las estrategias de permanencia con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas
 - h. Implementar estrategias de permanencia pertinentes teniendo en cuenta características poblacionales y territoriales

3. Educar con pertinencia para la innovación y productividad
 - a. Promover la articulación de la educación media con la superior y la educación para el trabajo
 - b. Diseñar estrategias para fomentar el emprendimiento en los establecimientos educativos
 - c. Fomentar proyectos de investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento que transformen los procesos educativos
 - d. Fortalecimiento de la capacidad investigativa y de innovación de las instituciones de educación superior
 - e. Seguimiento a la pertinencia de los egresados del sector a través del Observatorio Laboral para la Educación
 - f. Fomento a los procesos de internacionalización de la educación Superior
4. Fortalecer el modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo
5. Fortalecimiento a las secretarías de educación para la prevención y gestión del riesgo

El enfoque de las políticas educativas en el país ha ido evolucionando con el paso del tiempo desde los años ochenta del siglo pasado hasta la actualidad. En dicha época, la educación requería ser adecuada a lo que el mundo estaba pidiendo, se necesitaba igualmente, minimizar las altas tasas de analfabetismo y los sesgos entre campo-ciudad. Con los albores de la apertura económica y el cambio Constitucional que se dio en los años noventa, la educación comenzaba a tomar otras perspectivas, como ya se había logrado su adecuación, lo que se quería ahora era buscar su autofinanciamiento y aunque las brechas ciudad-campo y el analfabetismo aún existe en Colombia, ya no se da en las mismas medidas⁷⁶.

⁷⁶ En los gráficos 1 y 2 –del capítulo anterior- se evidencia la mejoría de indicadores como la cobertura en algunos niveles de formación y el número de estudiantes matriculados.

3.1.3. INDICADORES DE LOGROS E INSTITUCIONES DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO.

El artículo 148 de la Ley General de educación de 1994, fue el primero en normativizar los indicadores de logros en la educación formal. De acuerdo a esta Ley, el Ministerio de Educación Nacional era el encargado de establecer los indicadores a nivel nacional. Sin embargo, la Ley 715 de 2001 deroga esta función del MEN y deja en plena libertad de cada institución educativa el establecimiento de los mismos. Los indicadores de logro sirven para dar “indicios, señales, rasgos o conjuntos de rasgo, datos de información perceptibles que al ser confrontados con lo esperado e interpretados de acuerdo con una fundamentación teórica, puede considerarse como evidencias significativas de la evolución, estado y nivel que en un momento determinado presenta el desarrollo humano”⁷⁷

En otras palabras, los indicadores de logros representan el cumplimiento de una serie de estándares bajo los cuales debe funcionar el proceso educativo. Ya no interesa si la institución está interesada en explotar otro tipo de *capacidades* en el individuo, sino que importa el cumplir las “metas”. Metas interpuestas desde luego por el mercado; metas movidas por el interés de cualificar “capital humano” y no de formar seres.

La estandarización de la educación, no es más que la mercantilización de la misma, ponerla a la orden de lo que el mercado decida. Y aunque si bien, el estar al “nivel” que el mercado necesita puede significar mejores condiciones de vida del individuo en términos monetarios -dadas las posibles facilidades que se le pueden presentar a la hora de encontrar un trabajo para el cuál ha sido tecnificado-, interesa saber que se priva al individuo de adquirir habilidades que le pueden servir en su lucha propia por la no privación de muchas otras de sus *capacidades*.

⁷⁷ Resolución 2343 de 1996 (Junio 5). Pág. 4. Publicado en http://www.educativamultimedia.edu.co/MLEC_3-net/Resoluciones/R_2343_96.htm pero recuperado de <http://www.archive.org/> en agosto de 2008

En la misma medida, preocupa la implementación y permisividad que se le ha dado a los Institutos de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (IFTDH), pues éstos no se encuentran contemplados como educación formal, ni informal. Se supone que remplazan lo que se conocía como “educación no formal” y que gracias a la Ley 1064 de 2006 se convirtieron en esto: IFTDH. La preocupación radica en que no se tiene claro qué papel desenvuelven en el sistema educativo nacional, no existe acreditación para sus programas ni instituciones, ni grandes esfuerzos por parte del Gobierno nacional por llevar a cabo una fuerte inspección y vigilancia.

Los IFTDH pueden ofrecer desde cursos de manicure, hasta técnicas laborales en salud. Si se trata de programas de formación laboral sólo se deben ofrecer 600 horas y si es de formación académica de 160. Es decir, que la educación en Colombia ha sido tan influenciada por el mercado, que se permite que personas con precarios conocimientos en ciertas áreas se inserten al mercado. ¿Qué son cómo personas? ¿Qué tan *capacitadas* están? Eso no interesa, importa es desarrollar el “capital” humano que necesita Colombia para tener un crecimiento económico sostenible, sin importar lo que suceda con los seres humanos que están detrás de este capital.

3.1.4. EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

En el apartado anterior, se realizó un recorrido histórico por los Planes Decenales de Educación y los Planes de Desarrollo gubernamentales de los últimos treinta años. Pero, ¿cómo ha evolucionado en sí el concepto en el país?

Lo que se observa es que por un lado los Planes Nacionales Decenales de Educación muestran elementos óptimos de lo que debiera ser el proceso educativo, mencionan aspectos como la ciudadanía, la formación para la paz y para la calidad de vida, entre otros y por el otro lado, se encuentran los Planes

Nacionales de Desarrollo que cada gobierno propone, los cuales aunque deben encajar con lo estipulado en los PNDE, utilizan elementos que varían de un gobierno a otro, los cuales hacen que el sentido de la educación cambie.

En la década de los ochenta del siglo XX, se quería que la educación fuera más equitativa entre la ciudad y el campo, que un mayor número de personas accedieran al derecho, permanecieran y culminaran su proceso educativo, esto con el propósito de hacer que parte de la población superara la analfabetización.

Con el paso del tiempo y la llegada de la era neoliberal, el propósito ya no era hacer que los colombianos tuvieran las herramientas mínimas necesarias para entender su entorno, sino que se quería que las personas fueran educadas en pro del mercado. Se comenzó a dar la tecnificación de la educación. Ya la educación no sería la que diera al mercado individuos formados en lo que ellos quisieran o pudieran, sino que tendría como responsabilidad responder a las nuevas demandas mercantilistas.

Casi a finales de los años noventa del siglo pasado se comenzó a pensar en el proceso de paz con la Fuerza Armada Revolucionaria de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP) así que se quiso incluir en la educación colombiana, la formación para la ciudadanía y la paz.

Sin embargo, con el fracaso de las negociaciones con los grupos al margen de la ley y la acogida que tuvo el neoliberalismo en el país se siguió mercantilizandando la educación. Se generó el sistema de logros e indicadores –llamado luego “por competencias”, una nueva modalidad educativa llamada “formación para el trabajo y el desarrollo humano” y se realizaron variados cambios en la distribución del dinero a las Instituciones educativas.

En conclusión, la educación se convirtió en un péndulo. Uno en el que importa cumplir unas metas preestablecidas y no el camino que se debe seguir para llegar a ellas; uno en el que los estudiantes quieren esforzarse el mínimo posible,

creándose la cultura del facilismo y la mediocridad; y uno en el que lo que menos importa es el cuestionamiento del entorno, la pregunto por el otro.

3.2. EL “PARA QUÉ” DE LA EDUCACIÓN

La educación es un derecho fundamental de los seres humanos. Sin embargo en Colombia y de hecho, en gran parte del mundo, más que garantizar este derecho fundamental a los habitantes de cada país, lo que ha preocupado, es el tecnificar, como lo diría Marx, su “ejército industrial de reserva” priorizando por el crecimiento económico y olvidando, el mejoramiento de las condiciones personales, laborales y hasta vitales.

“La fuerza de trabajo disponible se desarrolla por las mismas causas que la fuerza expansiva del capital. La magnitud proporcional del ejército industrial de reserva, pues, se acrecienta a la par de las potencias de la riqueza. Pero cuanto mayor sea este ejército de reserva en proporción al ejército obrero activo, tanto mayor será la masa de la pluspoblación consolidada o las capas obreras cuya miseria está en razón inversa a la tortura de su trabajo. Cuanto mayores sean, finalmente, las capas de la clase obrera formadas por menesterosos enfermizos y el ejército industrial de reserva, tanto mayor será el pauperismo oficial”⁷⁸

Aunque no se desconoce que al permitir esa tecnificación, el ser humano puede acceder con mayor facilidad al mercado laboral y este a su vez le puede permitir “mejores” condiciones de vida, si se debe hacer un llamado de atención al olvido de lo que significa la educación en sí y a la útil herramienta que puede resultar en la no privación de otros derechos fundamentales, no en términos monetarios, sino en los de la libertad.

En ese sentido, es importante traer a colación, nuevamente, la lista de *capacidades* propuesta por Nussbaum. Esta vez analizando cada una de las

⁷⁸ Marx, Karl. *El capital Libro 1: El proceso de producción del capital*. Tomo 1, Vol. 3. Editorial: Siglo veintiuno editores. México D.F. Pág. 803

capacidades propuesta por ella, desde la óptica de lo valiosa y útil que pudiese resultar la educación en la lucha contra la pobreza.

1. Vida. *“Estar capacitado para vivir hasta el final una vida humana de duración normal; no morir prematuramente, o antes de que la vida se haya disminuido a tal punto que no sea digna de ser vivida”*. Una persona educada tendrá mejores condiciones de vida, mejor acceso a servicios de salud, mayores conocimientos en la prevención de enfermedades y por ende, menos probabilidades de morir prematuramente. El pasar por un buen proceso educativo le permitirá conocer lo valiosa que es su existencia y la valorará más que una persona que crece en situaciones precarias, por ejemplo en las que el día a día es robar o asesinar.
2. Salud corporal. *“Estar capacitado para tener una buena salud, incluyendo la salud reproductiva; estar alimentado adecuadamente; contar con un resguardo adecuado”*. La educación que reciba una persona debería brindarle herramientas necesarias para conocer los mínimos básicos necesarios para gozar de buena salud, las bases necesarias para elegir las combinaciones de alimentos que consume y el entendimiento del sistema de salud con el que cuenta; por su parte, una persona con mejores ingresos gracias a la educación que recibió y a las condiciones laborales de las que goce le permitirán acceder a mejores programas de salud.
3. Integridad corporal. *“Estar capacitado para moverse de lugar a lugar; estar seguro frente a agresiones violentas, incluyendo las agresiones sexuales y la violencia doméstica; tener oportunidades para la satisfacción sexual, así como opciones en asuntos reproductivos”*. La educación debe enseñarles a las personas el conocimiento y respeto por el cuerpo propio, el saber que se es libre de elegir la vida sexual que se desea y enseñarse a su vez, la responsabilidad que esto implica. También, se les debe enseñar desde los

más pequeños hasta los miembros adultos de la familia que la integridad corporal no debe ser irrespetada por nadie, que las agresiones de cualquier tipo no son normales y que no dejan de ser graves legal y “libertariamente” porque sucedan dentro de un hogar o con personas de confianza.

4. Sentidos, imaginación y pensamiento. *“Estar capacitado para usar los sentidos, imaginar, pensar y razonar –y hacer estas cosas de una forma “verdaderamente humana”, de manera informada y cultivada por una educación adecuada, incluyendo, aunque limitadamente la alfabetización y el entrenamiento matemático y científico básico. Estar capacitado para usar la imaginación y el pensamiento en conexión con la experimentación y la producción de trabajos y eventos de escogencia propia, tanto religiosos, literarios, musicales, etcétera. Estar capacitado para usar la mente de formas protegidas por garantías de libertad de expresión, en lo referente a la libertad de palabra política y artística. Estar capacitado para tener experiencias placenteras, y para evitar sufrimiento contraproducente”*. Como bien lo dice Nussbaum es fundamental una educación adecuada; es importante la alfabetización, el conocimiento de las matemáticas y las ciencias básicas. La educación debería entrenar al individuo en el pensar y razonar; en cuestionar el mundo en el que vive; en imaginar que un mundo mejor es posible que la situación precaria en la que se vive puede ser superada, formar personas pensando: que sí es posible estar mejor preparado, que sí se pueden evitar muchas privaciones, que sí se puede expresar lo que se piensa, lo que se es, que sí se puede ser feliz, que se puede tener libertad de elección eso que se quiere ser y que se tienen razones para valorar, ejemplo: el ser o no miembro de una religión.
5. Emociones. *“Estar capacitado para tener vínculos con cosas y personas fuera de nosotros mismos; amar a aquellos que nos aman y se preocupan por nosotros, sufrir ante su ausencia; en general, amar, sufrir, experimentar*

nostalgia, gratitud y rabia justificada. No ver obstaculizado el desarrollo emocional propio por el temor y la ansiedad. (Apoyar esta capacidad significa apoyar formas de asociación humana que pueden ser cruciales en su desarrollo)” Una educación que vaya más allá de la tecnificación de sus miembros, deberá velar por la estabilidad emocional de los mismos. Muchos de los problemas de la sociedad actual se dan por no saber convivir con el otro, por no tener control sobre sus propias emociones, por no conocer la tolerancia y el respeto a los demás. Una persona educada, conocerá sus límites, entenderá que el sufrir y experimentar sensaciones negativas de igual manera, forman parte del ser. Muchos homicidios, podrían evitarse si la educación se lo propusiera, por ejemplo. Los departamentos colombianos con mayor porcentaje de hogares con privaciones severas para el 2011 eran Chocó, la Guajira, Córdoba, Cauca, Sucre y Caquetá, por su parte, los departamentos con mayores tasas de homicidio fueron Cauca (41,62%), Caquetá (40,87%)⁷⁹, La Guajira (31,76%) y Chocó (31,29%)⁸⁰

6. Razón práctica. *Estar capacitado para formarse una concepción de lo bueno, y para involucrarse en una reflexión crítica sobre la planeación de la propia vida. (Esto supone la protección de la libertad de conciencia y de cultos).* Saber discernir lo bueno de lo malo y poder establecer un proyecto de vida de forma consiente debería ser uno de los objetivos de la educación y a su vez, debería promulgar por un seguimiento consciente al mismo. El establecer metas que provengan del individuo y no del mercado debería ser uno de los objetivos de la educación colombiana.

7. Afiliación.

⁷⁹ Es posible que la tasa de homicidios alta en Cauca y Caquetá esté influenciada a su vez por el conflicto armado que se vive. Pero no se puede desconocer que la violencia y en especial, el conflicto, son también producto de las inconformidades que se generan en los individuos con las fallas del mercado con las que deben vivir.

⁸⁰ ACERO, María del Pilar. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. DESCRIPCIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL HOMICIDIO. COLOMBIA, 2010.

- a. *Estar capacitado para vivir con y ante otros, para reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, para involucrarse en formas de interacción social; estar capacitado para imaginar la situación de otro. (Proteger las instituciones que constituyen y protegen tales formas de afiliación, así como proteger la libertad de asociación y de expresión política.* Preguntarse por el entorno significa también, estar dispuesto a ponerse en el lugar del otro, preocuparse por lo que le sucede a los demás miembros de la sociedad. Si la educación se preocupase por esto e intentara inculcar pensamientos parecidos a los educandos, quizás mejores ideas surgirían para combatir enfermedades, problemáticas sociales, políticas en pro del mejoramiento, soluciones a los conflictos, etc.
- b. *“Contar con las bases sociales para la autoestima y contra la humillación; estar capacitado para ser tratado como un ser humano digno cuyo valor sea igual al de otros. Esto supone prohibiciones contra la discriminación basada en la raza, sexo u orientación sexual, etnia, casta, religión, u origen nacional.”* El auto-conocimiento, el auto-valor y la comprensión de las diferencias que existen en el mundo externo, son cosas que desde muy infantes, las personas deberían tener en su psiquis. Comprender las diferentes orientaciones sexuales, religiones, etnias, nacionalidades, costumbres, culturas y demás que existen en el mundo deberían ser bases claras de la educación; respetar lo anterior y velar porque sea respetado lo que se es, es fundamental en la heterogénea sociedad actual.
8. Otras especies. *Estar capacitado para vivir teniendo consideración hacia los animales, plantas y el mundo de la naturaleza.* Cuidar el medio ambiente, respetar el espacio natural en el que se vive, reciclar, tener conciencia del

deterioro de la capa de ozono y todo esos factores que pondrán en riesgo el futuro de la humanidad, comienzan en la educación de la primera infancia y se fortalecen con el paso de los años educativos. La educación debería inmiscuir a sus estudiantes en proyecciones futuras en ese sentido.

9. *Recreación. Estar capacitado para reír, jugar, y disfrutar actividades recreativas.* Un aspecto que en ocasiones olvidan las políticas públicas educativas del país es la recreación. Siempre se asocia la educación con el establecimiento formal de parámetros y lineamientos académicos, pero se obvia que en muchas partes del país, el pertenecer a grupos de teatro o de futbol puede significar un cambio en el paradigma mental de las personas. Ejemplo de esto lo son los grupos de teatro en las comunas de Medellín, que intentan cambiar la mentalidad que se mantiene en muchos de estos lugares producto del narcotráfico.

10. Control sobre el entorno propio.

a. *Político. Estar capacitado para participar activamente en las decisiones políticas que gobiernan la propia vida; tener derecho a la participación política, así como salvaguardas para la libertad de expresión y asociación.* Uno de los problemas del mundo político es la corrupción. Sin embargo, esa corrupción inicia desde el momento en el que no se vota por ideas, sino por cosas a cambio, es decir desde el mercado de votos. Así que educar a los ciudadanos en la importancia de este mecanismo de participación ciudadana es importante en la búsqueda de mejores gobernantes, gobernantes que velen por las privaciones que viven sus habitantes, que luchen en pro de los intereses colectivos de forma constante. Además, estar educado le permitirá conocer sus derechos y deberes políticos, esto contribuye a que sus libertades políticas no sean violadas.

b. Material. *Estar capacitado para tener propiedad (tanto mueble como inmueble), y derechos de propiedad sobre bases de igualdad con los otros; tener derecho a buscar empleo sobre bases de igualdad con los otros; tener libertades ante detenciones y allanamientos ilegales. En el trabajo, estar capacitado para trabajar como ser humano, en ejercicio de la razón práctica, y dentro de relaciones significativas de reconocimiento mutuo con los otros trabajadores.* Saber cuáles son los derechos que se tienen en el ámbito laboral, velar por un trabajo digno, hacer respetar sus derechos de propiedad sin irrumpir los de los demás, son aspectos que la educación debería sembrar en cada individuo. Adicional a esto, educarse permitirá, por medio del trabajo y los ingresos que esto implica, que las propiedades que se tengan sean iguales a las de los demás miembros de la población, no que se tengan “propiedades” en lugares riesgosos o precarios por la falta de recursos y que los trabajos a los que se acceda, tengan mejores condiciones, por ejemplo: seguridad social, riesgos profesionales, primas, pensiones, etc.

Si la pobreza es entendida como la privación de las *capacidades* básicas y si por *capacidades* básicas se toma la lista de Nussbaum, con la argumentación anterior, se esboza que con educación se puede salvaguardar al individuo de algunas privaciones y aunque si bien, la lista de *capacidades* puede ser infinita, es seguro que muchas de éstas se pueden o asegurar o mejorar con educación. En consecuencia, lo que se necesita es educación para los pobres, educación para la pobreza, educación para la no privación de *capacidades*.

3.3. ELEMENTOS DE UN MODELO IDEAL EDUCATIVO

Un modelo de educación ideal debería tener elementos como: Gratuidad para garantizar el mayor acceso posible; igualdad de calidad, infraestructura y garantías en la educación rural y de ciudad; formación en educación sexual y reproductiva;

formación en nutrición; programas para el conocimiento de los derechos básicos; espacios para la recreación, el deporte, la música y el arte; enseñanza de idiomas extranjeros; la no imposición de religiones en los institutos educativos; acompañamiento en la creación y ejecución del proyecto de vida; enseñanza del funcionamiento de la democracia y de su papel en ella; bases ciudadanas; orientación a la formación de personas y no a la calificación de “capital” humano, etc.

En el mundo actual, se ha exaltado la labor de Finlandia en educación. Algunos aspectos de su modelo educativo, podrían ser resaltados y utilizados adaptativamente en Colombia. En ese sentido, es importante mencionar las siguientes características⁸¹:

- Igualdad de oportunidades sin discriminación de sexo, situación económica, residencia, cultura o lengua. No hay escuelas femeninas ni masculinas.
- Educación básica gratuita, la cual incluye también comedor escolar, materiales, cuidado de la salud, transporte, educación especial
- Alta calificación en el 100% de los profesores. Valoración de la labor del docente.
- Atención y educación a los estudiantes con necesidades específicas.
- No existen pruebas nacionales a los estudiantes de los primeros niveles, en la básica, no se evalúa numéricamente, sólo se resaltan las fortalezas y debilidades de cada estudiante de forma retórica
- Alta valoración de la educación en la sociedad
- Sistema educativo flexible, la administración educativa sólo dictamina normas generales y apoya su desarrollo.
- Cooperación entre todos los niveles administrativos

⁸¹ Gripember, Martin. Lizarte, Emilio. *El sistema educativo de Finlandia y su éxito en la prueba PISA*. Journal for educators, teachers and trainers, Vol. 3. 2012, Págs. 20-21

Pero uno de los factores en los que más énfasis se debe hacer en el caso finlandés es el “cambio en las metas y objetivos de los currículos mismos, en los que se nota cada vez más la preocupación de que pueden hacer los estudiantes con lo aprendido en el colegio y no solamente sigan aprendido contenidos curriculares”⁸², es decir, que en Finlandia cuenta más lo que los estudiantes logran ser y hacer como personas gracias a lo aprendido, que el cumplimiento de unos estándares. Caso contrario a lo observado en Colombia.

Otro aspecto que llama la atención, es la forma como se distribuyen las horas de clase por área de conocimiento (tabla 4), el área a la que más tiempo se le dedica es la de “Arte y habilidad: música, artes visuales, artesanía, gimnasia, economía doméstica”, seguida de “Finés/sueco”. Es claro, que aunque si bien las matemáticas y los temas de las ciencias naturales son importantes y tienen fuertes preponderancias en las horas que se le asignan, se está más interesado en formar seres humanos.

Tabla 4 Horario semanal de materias a lo largo de la educación básica en el sistema Danés (1° a 9°)

Materia / Área	Horario medio semanal para toda la educación básica
Finés/sueco	42
Idioma A	16
Idioma B	6
Matemática	32
Medio Ambiente y Ciencia	31
Estudios locales, biología y geografía	7
Física y Química	7
Educación para la Salud	3
Religión / Ética	11
Historia y Sociedad	10
Orientación y asesoramiento	3
Arte y habilidad: Música, artes visuales, artesanía, gimnasia, economía doméstica	56
Disciplinas opcionales como disciplinas de arte o habilidad o idioma opcional (6)	13

⁸² Ibid. Pág. 20

Fuente: Gripenber, Martin. Lizarte, Emilio. El sistema educativo de Finlandia y si éxito en la prueba PISA. Journal for educators, teachers and trainers, Vol. 3. 2012, Pág.- 18

3.3.1. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA⁸³

En este apartado lo que se pretende hacer son algunas recomendaciones a la política pública de educación. Para esto, se han querido realizar las observaciones desde cuatro perspectivas diferentes: la del gobierno (¿Qué debería hacer?), la sociedad (¿Qué necesita?) y las instituciones educativas (¿Cómo podrían mejorar?).

3.3.1.1. GOBIERNO

Como se ha sostenido a lo largo de este trabajo, se requiere un cambio de enfoque en la educación de los colombianos, en aras de volver ésta, una útil herramienta en el combate de la pobreza en el país. La política pública es la forma de accionar del gobierno, es por esto que este ente debería:

- Aumentar el Gasto Público que se destina a la educación y a su vez aumentar la proporción que se le da a la educación rural, en aras de minimizar poco a poco la brecha existente entre estos dos sectores de la sociedad. Lo anterior quizás, por medio de leves disminuciones en los niveles de Gasto en otros sectores, ejemplo: el gasto en guerra.
- Comprender que una política pública en pro de la educación, no es la que se basa únicamente en la ampliación de cupos, sino que es la que también tiene en cuenta la calidad, la proporción de estudiantes por profesor y demás. Con un

⁸³ Se sabe que la política pública se refiere a la acción gubernamental. No obstante los demás agentes inmersos en el proceso educativo, se ven influenciados por esta. Es por esto que en esta sección se habla de política pública para los otros agentes, es decir, la forma como podrían contribuir o influir en el curso de las mismas.

aumento en el Gasto, se podría contratar un mayor número de profesores, para de esta forma reducir el hacinamiento. También es importante velar por que los nuevos docentes tengan mínimos conocimientos pedagógicos, sin importar su profesión.

- Se debe mejorar la infraestructura de muchas instituciones educativas colombianas. Un aumento en el gasto permitirá que esto se logre.

- El aprendizaje de lenguas extranjeras es vital para el avance del país y el aumento de las libertades de los individuos. Lo anterior, por medio de la contratación de al menos un especialista en idiomas por institución y la adecuación de laboratorios de idiomas en las mismas.

- Educación en: sexualidad, democracia, nutrición, participación política, arte, música, recreación y demás, deben ser incluidas con mayor profundidad en los planes educativos nacionales. Esto se puede lograr por medio de la integración de la educación formal con otros agentes de la sociedad como grupos de teatro, clubs deportivos, profamilia, etc.

- Mejorar la inspección y vigilancia de ciertos espacios del sistema educativo, como lo es la “Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano”. Para esto se necesita un mayor apoyo por parte del Ministerio a las Secretarías de Educación regionales, en cuanto a la contratación de personal que se encargue específicamente de ello.

- Comprender que educación es formar personas en pro de su propio empoderamiento, no formar miembros del ejército industrial de reserva.

- Formular políticas públicas que aseguren mejores condiciones laborales en el país, las cuales deberían acompañar las ideas que se implementen en el sector educativo, en otras palabras, se necesita una mayor integración por parte de estos dos sectores.

-Exigir la formación de calidad en los docentes, pues de esta manera se asegura que conocimientos de primera sean transmitidos a las futuras generaciones. Esto se puede lograr por medio del establecimiento de requisitos mínimos para poder formar parte del sistema educativo: experiencia, conocimientos, formación académica, pertinencia de su hoja de vida con lo que enseñará, etc.

3.3.1.2. SOCIEDAD

Con respecto a la sociedad, la pregunta es ¿Qué necesita? ¿A qué deberían responder las políticas educativas? La sociedad necesita agentes de cambio, personas capaces de cuestionar su entorno, generar iniciativas en pro del mejoramiento de las condiciones que lo rodean y convertir dichas ideas en cambios reales. En ese sentido las políticas públicas educativas, deben velar también porque los individuos no sólo tengan la libertad de indagar el mundo que los rodea, sino que también posean la formación y los medios necesarios para realizar acciones.

Es importante convertir en ciudadanos a los miembros de esta sociedad, en otras palabras, en personas consientes de la diferencia del otro, fortalecidas en la tolerancia y el respeto por las diferencias, y capacitados en ser seres sociales empoderados de sí mismos.

Con una política educativa que garantice mejores condiciones educativas y laborales a sus habitantes, se podrá aminorar el flagelo de la pobreza y de esta forma, se tendrán seres libres. Entendiéndose esta libertad como el poder elegir lo que ellos quieran. Dicha mezcla de funcionamientos elegida, permitirá el alcance de *capacidades* que de no tener formación académica, difícilmente se podrían lograr.

3.3.1.3. INSTITUCIONES EDUCATIVAS

Por supuesto no se pueden olvidar las instituciones educativas en este análisis de política, ya que son las que se encuentran inmersas directamente en el proceso. Sin embargo, el interrogante para ellas es ¿Qué aspectos de las instituciones deberían tener en cuenta estas políticas públicas? Para intentar dar respuesta a estos dos interrogantes se analizaron por separado las instituciones públicas y privadas.

3.3.1.3.1. PÚBLICAS

Uno de los principales problemas que tienen las instituciones educativas públicas del país está relacionado con las malas condiciones en infraestructura, muchas escuelas se encuentran ubicadas en zona de riesgo, por ejemplo. También, es necesaria la adecuación educativa, es decir, dotar los centros escolares de bibliotecas, computadores, sillas y demás. En la parte rural, se necesita encontrar la manera de acercar más niños a la escuela más cercana.

También es necesario trabajar en la calidad educativa, el hacinamiento de las aulas que no permite que el docente se dedique como debería a cada estudiante. Y la Integración a los procesos formativos públicos en mayor medida del arte, la música, la recreación y los idiomas extranjeros.

Todo lo anterior se puede lograr a través, nuevamente, de un aumento en el Gasto gubernamental que se traduzca en mejoramientos en las condiciones físicas (dotaciones, aulas, estado de las instalaciones, etc.) y humanas de la educación. Adicional a esto, lo que se propone, se puede alcanzar también, por medio de una mayor conexión entre el sector educativo con otros agentes de la sociedad

3.3.1.3.2. PRIVADAS

Aunque las instituciones privadas no son afectadas en la misma medida que las de carácter público por las políticas públicas que dictamine el gobierno, estas sí

deben asumir los cambios curriculares o de perspectivas que se propongan y deben cumplir con los requerimientos y estándares que disponga el Estado. No obstante las recomendaciones de política que se pueden realizar bajo el marco conceptual que se ha discutido acá no están en pro de realizar mejoras en el sector privado, sino que giran en torno a intentar homogeneizar la educación.

Uno de los problemas que ha tenido Colombia desde hace varios años y que, de hecho, se hizo evidente en el recorrido por los 9 últimos Planes de Gobierno, es la existencia de brechas; entre el sector rural y el urbano y entre el público y el privado. En consecuencia, sería idóneo aminorar dichas diferencias, pues de hacerse eso, las oportunidades laborales en el mercado no estarían destinadas para unos pocos.

3.4. PALABRAS FINALES DEL CAPÍTULO

De la revisión hecha a los planes de gobierno, se puede concluir que aunque si bien el sistema educativo ha solucionado y/o mejorado muchas de las características que presentaba en los años ochenta, existen algunos problemas que aún prevalecen. Como caso ejemplificador las brechas entre educación rural y de ciudad, y la pública y privada. Es pertinente, mencionar algunos cambios en los objetivos que ha tenido la educación en el país, por ejemplo el cambio de concepción de la educación que se dio una vez comenzó la liberalización de los mercados en el país, poniéndose en función de éstos y la introspección de discusiones relacionadas con la convivencia ciudadana cuando se llevó a cabo el primer proceso de paz en el Gobierno Pastrana.

Con respecto a los Planes Decenales de Educación si bien son documentos elaborados en base de lo que “debería-ser” la educación, lo que se observa es la acomodación de algunas de estas ideas a los Planes Decenales a los Planes de gobierno y no lo contrario, que es lo que se esperaría. Es decir, que la educación

mantiene el perfil del gobernante y la concepción que este tenga, pero a su vez intenta hacerse ver como la que proponen los Planes Decenales.

En lo referente al “para qué” de la educación, sin lugar a dudas lo que se necesita es una educación más completa y amplia, menos mercantil y más humana, que contemple otros aspectos; una educación que permita alcanzar ciertas libertades y por ende minimizar las privaciones de capacidades básicas, o lo que es lo mismo, aminorar la pobreza.

En cuanto al modelo educativo ideal es claro que se necesita incluir en las políticas educativas del país una serie de elementos que podrían convertirlo en uno mejor. Muchos de los aspectos del modelo finlandés podrían ser tenidos en cuenta, ejemplo: mayor preponderancia a la formación musical y artística.

En términos de las políticas públicas, lo que se necesita es un trabajo conjunto en los actores inmersos en la educación: la sociedad, el Estado y las instituciones educativas. Pero para que estos actores puedan unirse, para que las ideas de los Planes Decenales se mantengan, para que los Planes de Gobierno alcancen sus metas, para que las condiciones del sistema educativo mejoren, para poder apropiarse de algunos elementos del modelo finlandés y para que la educación sea verdaderamente una herramienta para aminorar la pobreza colombiana, lo que se necesita, indudablemente, es un aumento en el Gasto Público para este sector.

4. CONCLUSIONES

Pero nos rehusamos a creer que el Banco de la justicia haya quebrado. Rehusamos creer que no haya suficientes fondos en las grandes bóvedas de la oportunidad de este país.

Por eso hemos venido a cobrar este cheque; el cheque que nos colmará de las riquezas de la libertad y de la seguridad de justicia

Martin Luther King.

El *primer* objetivo que se planteó en este Trabajo de Grado fue evidenciar la relación existente desde el enfoque de las capacidades entre la pobreza y la educación. Con el cumplimiento de esta meta trazada, se concluye que este enfoque es un idóneo marco teórico para estudiar el fenómeno de la pobreza porque brinda herramientas diferentes a las tradicionales para desarrollar el análisis.

Indagar la pobreza a la luz de los pensamientos de Amartya Sen y los demás miembros de esta corriente de pensamiento, implica cambiar la concepción de “riqueza-pobreza” por una de “Libertad-privación de derechos básicos”. Involucra cuestionar el mundo de una manera distinta a la habitual, olvidar un poco lo que representa el dinero como medio de cambio y concentrar la atención en lo que los individuos pueden realmente ser y hacer con él.

Aceptar la pobreza como la privación de *capacidades* básicas permite, conceptualmente, que la educación pueda ser concebida como un proceso enriquecedor de las libertades del individuo. Ampliar dichas libertades implica poder elegir lo que se quiere y se tiene razones para valorar, es decir, mayor libertad permitirá que menos “dimensiones” o *capacidades*, sean privadas. Pues la educación, no sólo es una *capacidad* en sí misma, sino que por medio de ella se pueden alcanzar *capacidades* de las listas que se mencionaron ya.

No obstante se necesita una fuerte coherencia entre el mercado laboral, la educación y la pobreza. Aunque bajo esta conceptualización el dinero no es la prioridad, si se tiene conciencia de que algunas *capacidades* se alcanzan más fácilmente cuando se posee el mismo. Dado lo anterior, es importante fortalecer una estrecha relación entre educación y mercado laboral. Para ello, es necesaria una mejora en términos de las oportunidades que ofrece, los requerimientos, las remuneraciones, etc.

El *segundo* objetivo que se dictaminó fue caracterizar la pobreza y la educación en el caso colombiano. Con respecto a la educación, algunos indicadores llaman la atención sobre la calidad de esta en el país. Un ejemplo de esto, lo es la relación número de profesores/número de estudiantes, se observa hacinamiento en las aulas, lo cual influye, indudablemente en la calidad del proceso educativo. Por otro lado, el número de niños y niñas que no acceden al servicio educativo ha comenzado a incrementarse en los últimos años. Es importante hacer un llamado de atención al Gobierno para que este aspecto no sea olvidado. Con respecto al gasto público que se destina a la educación -y en este ítem se quiere hacer hincapié- éste no es suficiente para las acciones que debería desarrollar el Estado. Además, las distribuciones que se están haciendo del mismo, lo que han hecho es concentrar la inversión estatal en unos niveles de formación, desprotegiéndose otros. También, es necesario que el Estado no sólo destine más recursos a la educación en términos brutos, sino también que en términos proporcionales tenga el mismo comportamiento del gasto total.

En cuanto a la pobreza, es pertinente mencionar que según las mediciones tradicionales unidimensionales, el flagelo ha disminuido en el país. No obstante, cuando el análisis se convierte en multidimensional, lo que se observa es que algunas dimensiones por el contrario han empeorado, tal es el caso de la educación y el trabajo en la pobreza moderada y severa. A su vez, cuando se aterriza el análisis por departamentos, algunas de estas regiones siguen siendo los lugares con mayores privaciones del país tanto en el 2003 como en el 2011. Es

decir, las acciones del Estado aún no han incidido positivamente en la no privación de *capacidades* en estos lugares. Como si lo anterior no fuera poco, las personas de estos departamentos (Caquetá, Chocó, Cauca y Córdoba) representan los niveles más bajos educativos del país. Lo cual demuestra, ya no sólo conceptualmente, sino que ahora estadísticamente también, que la pobreza y la educación tienen una fuerte relación causal y que con el mejoramiento de la segunda, se puede obtener el aminoramiento de la primera.

De igual manera, para el cumplimiento de ese segundo objetivo, se analizaron estadísticamente las condiciones laborales en el país, dado el papel fundamental que desarrolla en la relación pobreza-educación. Al respecto, vale la pena mencionar el aumento del empleo inadecuado (por competencias e ingresos), es decir, el empleo en el que los trabajadores no sienten que el trabajo que tienen esté acorde ni con su formación, ni con la remuneración que reciben. Se encontró también, que en el país, se discrimina a los trabajadores, no sólo por su formación, sino también por su sexo, la región del país en la que vivan y el tipo de educación que hayan recibido (oficial o privada). Todo lo anterior, representa desincentivos en el mercado a la educación, lo cual hace que se perpetúe el estado mental de pobreza al no ver en la formación una alternativa para mejorar las condiciones de vida.

El *tercer* objetivo fue “establecer las relaciones de causalidad entre el fenómeno de la pobreza y variables sociales como la educación”. Al respecto, es valioso decir que claramente existe una correlación entre la pobreza y la educación. En el país se evidencia que los pobres, son pobres porque sus condiciones laborales y educativas son precarias. De este modo, está en manos del gobierno tomar medidas para mejorar la calidad de la educación el país, pero no medidas como las que se han pretendido por ejemplo con la Ley 30, o con la reforma que se pretendió impulsar en el 2012, las cuales sólo continuaban agudizando la mercantilización de la educación en el país, sino que se deben promulgar iniciativas en conjunto con los demás miembros de la sociedad para lograr una

educación “empoderadora” de seres. En concordancia, se debe promover la no-mercantilización de la educación y la promoción de la educación en pro de la expansión de las libertades. Pero nada de esto se puede lograr si el Estado no comienza a destinar mayores recursos a esta valiosa herramienta.

En términos generales lo que se pretendía con este Trabajo era analizar la relación entre la educación y la pobreza en Colombia. En ese sentido, vale la pena preguntarse ¿Educación para qué? La respuesta es educación para todo. Educación para ser mejores ciudadanos, para entender el otro, para ser tolerantes, para tener propiedades seguras, para elegir mejor los dirigentes políticos, para hacer valer la democracia, los derechos, las libertades, para tener un trabajo digno, un proyecto de vida encaminado positivamente, para tener conciencia ambiental, para ponerse en el lugar del otro, para contribuir a que el mundo sea un lugar mejor y sobretodo, educación para luchar con la pobreza, esa pobreza que afecta a miles de colombianos en el país, los cuales están atrapados en ella, anhelando ser libres. En conclusión, educación para la libertad es lo que necesita Colombia.

5. BIBLIOGRAFÍA

ACERO, María del Pilar. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. DESCRIPCIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL HOMICIDIO. COLOMBIA, 2010.

BANCO MUNDIAL (BM). *GASTO POR ALUMNO, NIVEL PRIMARIO (% DEL PIB PER-CÁPITA)*

_____. *GASTO POR ALUMNO, NIVEL SECUNDARIO (% DEL PIB PER-CÁPITA)*

_____. *GASTO POR ALUMNO, NIVEL Terciario (% DEL PIB PER-CÁPITA)*

_____. *GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO.*

_____. *GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB.*

_____. *NIÑAS QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA*

_____. *NIÑOS QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA*

_____. *WORLD DEVELOPMENT REPORT 1990.* 1991.

Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica.* Editorial: Miguel Ángel Porrúa. México: 1998

BAUDELAIRE, Charles *¡AZOTEMOS A LOS POBRES!* En: Poemas en prosa. Álvaro Rodríguez Torres (Traductor). Editorial el Áncora editores. Bogotá, 1994. Pág. 140.

BERZOSA, Carlos. *ECONOMÍA DEL SUBDESARROLLO Y SUBDESARROLLO DE LA ECONOMÍA.* En: Principios. N° 4, Págs. 5-22

BURDIN, Gabriel; LEITES, Martín; SALAS, Gonzalo; VIGORITO, Andrea. *AGENCIA, POBREZA Y BIENESTAR. UNA PROPUESTA PARA SU OPERACIONALIZACIÓN.* En: Pobreza y libertad, erradicar la pobreza desde el

enfoque de las capacidades de Amartya Sen, capítulo 3. Editorial Tecnos (grupo Anaya S.A.). Madrid, 2009. Págs. 163-192.

CEJUDO, Rafael. *DESARROLLO HUMANO Y CAPACIDADES. APLICACIONES A LA TEORÍA DE LAS CAPACIDADES DE AMARTYA SEN A LA EDUCACIÓN*. En: Revista española de pedagogía. N° 234, mayo-Agosto, 2006. Págs. 365-380

CONILL, Jesús. *POR UNA ECONOMÍA HERMENÉUTICA DE LA POBREZA*. En: Pobreza y libertad, erradicar la pobreza desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, capítulo 3. Editorial Tecnos (grupo Anaya S.A.). Madrid, 2009. Págs. 151-162

CORTINA, Adela. *LA POBREZA COMO FALTA DE LIBERTAD*. En: Pobreza y libertad, erradicar la pobreza desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, capítulo 1. Editorial Tecnos (grupo Anaya S.A.). Madrid, 2009. Págs. 15-30

DENEULIN, Séverine. *VALORES, ELECCIONES Y LOS LÍMITES DEL LIBERALISMO EN EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES*. En: Pobreza y libertad, erradicar la pobreza desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, capítulo 2. Editorial Tecnos (grupo Anaya S.A.). Madrid, 2009. Págs. 77-93

DANE, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *ALUMNOS MATRICULADOS POR CARACTER*.

_____. *DOCENTES POR NIVEL EDUCATIVO 2010*.

_____. *ENCUESTA DE CALIDAD DE VIDA*

_____. *ESTUDIANTES MATRICULADOS POR NIVEL DE ESCOLARIDAD 1950-2001*.

_____. *GRAN ENCUESTA INTEGRADA DE HOGARES*

_____. *GRAN ENCUESTA INTEGRADA DE HOGARES (GEIH) DIMPE*.

Noviembre de 2010. Véase en la red:

http://www.dane.gov.co/files/noticias/presentacion_lacea_medellin.pdf

_____. *INCIDENCIA DE LA POBREZA POR INGRESOS Y COEFICIENTE DE GINI 2002-2010 (NUEVA METODOLOGÍA)*

_____. *TASA DE COBERTURA BRUTA 2005-2009*

_____. *POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA QUE ASISTE O NO A ALGÚN NIVEL EDUCATIVO, TOTAL NACIONAL 2010-2011*

DNP. ANGULO, Roberto. DÍAZ, Yadira. PARDO, Renata. Índice de pobreza multidimensional para Colombia (IMP- Colombia) 1997-2010. Archivos de economía. Bogotá, noviembre de 2011. Pág. 26

_____. Documento CONPES social. *Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia*. Bogotá, mayo de 2012. Págs. 17-18

EDO, María. *Amartya Sen y el desarrollo como libertad. La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo*. 2002. Pág. 12. Trabajo de Grado (Licenciatura en estudios internacionales). Universidad Torcuato Di Tella. Departamento de Ciencia Política y Gobierno.

FORMICHELLA, María M. *ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE EQUIDAD EDUCATIVA A LA LUZ DEL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES DE AMARTYA SEN*. En: revista educación. Vol. 35, N°1 (2011); Págs. 1-36

GRADUADOS COLOMBIA. Observatorio Laboral para la Educación (OLE)
<http://www.graduadoscolombia.edu.co/>

Gripenber, Martin. Lizarte, Emilio. *El sistema educativo de Finlandia y su éxito en la prueba PISA*. Journal for educators, teachers and trainers, Vol. 3. 2012, Págs. 14-24

HEIDDEGGER, Martin. *LA POBREZA*. Irene Agoff (Trad.). Editorial Amorrortu Editores (colección nómadas). Buenos Aires, 2008. Pág. 13

Ley 115 de febrero de 1994

MARÍN D., Nayssa Alejandra. *La educación como una alternativa para la superación de la pobreza*. En: SEMANA ECONÓMICA "POLÍTICA ECONÓMICA GLOBAL Y EQUIDAD: MIRADAS ALTERNATIVAS", SEGUNDAS JORNADAS DE

PRESENTACIÓN DE PONENCIAS (8: 2012: Bogotá). Memorias VIII semana económica, segundas jornadas de presentación de ponencias. Bogotá: Universidad Central (En proceso de publicación).

Marx, Karl. *El capital Libro 1: El proceso de producción del capital*. Tomo 1, Vol. 3. Editorial: Siglo veintiuno editores. México D.F. Págs. 771-808

Ministerio de Educación Nacional. Guía N° 29 *Verificación de los requisitos básicos de funcionamiento de programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano*.

_____. Resolución 2343 de 1996 (Junio 5). Pág. 4. Publicado en http://www.educativamultimedia.edu.co/MLEC_3-net/Resoluciones/R_2343_96.htm pero recuperado de <http://www.archive.org/> en agosto de 2008

_____-SISTEMA NACIONAL DE INDICADORES. *GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB*

_____-SISTEMA NACIONAL DE INDICADORES. *TASA DE COBERTURA NETA 2002-2011*

NACIONES UNIDAS, DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS. Extraído de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

_____. Portal de la labor del sistema de naciones unidas sobre los objetivos del desarrollo del milenio. En la web: www.un.org/spanish/millenniumgoals

_____. *OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO*. Nueva York, 2010.

NUSSBAUM, Martha. *CAPACIDADES COMO TITULACIONES FUNDAMENTALES. SEN Y LA JUSTICIA SOCIAL*. Editorial Universidad del externado de Colombia. Bogotá, 2005.

_____. SEN, Amartya. *LA CALIDAD DE VIDA*. Editorial Fondo de cultura económica. México, 1996.

Parsons, Wayne. *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Editorial: FLACSO-México. Págs. 35-116

Plan Nacional Decenal de Educación 1996-2005. www.plandecenal.edu.co

_____ 2006-2016. www.plandecenal.edu.co

Plan Nacional de Desarrollo (1978-1982) Presidente Julio Cesar Turbay. "Plan de integración social". DNP

_____ (1982-1986) Presidente Belisario Betancur. "Cambio con equidad". DNP

_____ (1986-1990) Presidente Virgilio Barco. "Plan de economía social". DNP

_____ (1990-1994) Presidente César Gaviria. "La revolución pacífica". DNP

_____ (1994-1998) Presidente Ernesto Samper. "El salto social". DNP

_____ (1998-2002) Presidente Andrés Pastrana. "Cambio para construir la paz". DNP

_____ (2002-2006) Presidente Álvaro Uribe Vélez. "Hacia un estado comunitario". DNP

_____ (2006-2010) Presidente Álvaro Uribe Vélez. "Estado comunitario: desarrollo para todos". DNP

_____ (2010-2014) Presidente Juan Manuel Santos. "Prosperidad para todos". DNP

POLANYI, Karl. *La gran transformación*. Editorial: Claridad. Buenos Aires, 1947: Pág. 59

Resolución 2343 de 1996 (Junio 5). Publicado en http://www.educativamultimedia.edu.co/MLEC_3-net/Resoluciones/R_2343_96.htm recuperado de <http://www.archive.org/> en agosto de 2008

Ruiz Herrera, Freddy Jesús. Botello Peñaloza, Héctor Alberto. Marín Díaz, Nayssa Alejandra. "Convergencia espacial de la pobreza multidimensional local en una muestra de países de América Latina". En: Seminario internacional "multidimensionalidad de la pobreza, alcances para su definición y evaluación en

américa Latina y el Caribe, (2012: Santiago de Chile). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)-Comparative Research Programme on Poverty (CROP). Libro de ponencias.

SEN, Amartya. *DESARROLLO Y LIBERTAD*. Editorial Planeta Colombiana. Bogotá, 2000.

_____. DIALOGUE CAPABILITIES, LISTS, AND PUBLIC REASON: CONTINUING THE CONVERSATION. En: Feminist economics. Vol. 10 N° 3 (Noviembre. 2004); págs. 77-80

_____. *LA IDEA DE LA JUSTICIA*. Editorial Taurus pensamiento. Bogotá, 2009.

_____. *NUEVO EXAMEN DE LA DESIGUALDAD*. Editorial Alianza editorial. Madrid, 1992

_____. THE IMPORTANCE OF BASIC EDUCATION. En: The guardian, Londres, 28, octubre, 2003. En la web: <http://www.guardian.co.uk/education/2003/oct/28/schools.uk4>

SMITH, Adam. *INVESTIGACIÓN SOBRE LA NATURALEZA Y CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Editorial Fondo de cultura económica. México D.F., 1958.

Soto, Fernando. *La revolución de las ratas*. Editorial Plaza y Janés. Bogotá, 1981

URQUIJO, Martín. *LA LIBERTAD COMO CAPACIDAD, El enfoque de las capacidades de Amartya Sen y sus implicaciones en la ética social y política*. Editorial: programa editorial Universidad del Valle. Cali, 2008.

ANEXOS

ANEXO A Lista de *capacidades* propuesta por Martha Nussbaum

1. Vida. Estar capacitado para vivir hasta el final una vida humana de duración normal; no morir prematuramente, o antes de que la vida se haya disminuido a tal punto que no sea digna de ser vivida.
2. Salud corporal. Estar capacitado para tener una buena salud, incluyendo la salud reproductiva; estar alimentado adecuadamente; contar con un resguardo adecuado.
3. Integridad corporal. Estar capacitado para moverse de lugar a lugar; estar seguro frente a agresiones violentas, incluyendo las agresiones sexuales y la violencia doméstica; tener oportunidades para la satisfacción sexual, así como opciones en asuntos reproductivos.
4. Sentidos, imaginación y pensamiento. Estar capacitado para usar los sentidos, imaginar, pensar y razonar –y hacer estas cosas de una forma “verdaderamente humana”, de manera informada y cultivada por una educación adecuada, incluyendo, aunque limitadamente la alfabetización y el entrenamiento matemático y científico básico. Estar capacitado para usar la imaginación y el pensamiento en conexión con la experimentación y la producción de trabajos y eventos de escogencia propia, tanto religiosos, literarios, musicales, etcétera. Estar capacitado para usar la mente de formas protegidas por garantías de libertad de expresión, en lo referente a la libertad de palabra política y artística. Estar capacitado para tener experiencias placenteras, y para evitar sufrimiento contraproducente.
5. Emociones. Estar capacitado para tener vínculos con cosas y personas fuera de nosotros mismos; amar a aquellos que nos aman y se preocupan por nosotros, sufrir ante su ausencia; en general, amar, sufrir, experimentar nostalgia,

gratitud y rabia justificada. No ver obstaculizado el desarrollo emocional propio por el temor y la ansiedad. (Apoyar esta capacidad significa apoyar formas de asociación humana que pueden ser cruciales en su desarrollo)

6. Razón práctica. Estar capacitado para formarse una concepción de lo bueno, y para involucrarse en una reflexión crítica sobre la planeación de la propia vida. (Esto supone la protección de la libertad de conciencia y de cultos).

7. Afiliación.

a. Estar capacitado para vivir con y ante otros, para reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, para involucrarse en formas de interacción social; estar capacitado para imaginar la situación de otro. (Proteger las instituciones que constituyen y protegen tales formas de afiliación, así como proteger la libertad de asociación y de expresión política.

b. Contar con las bases sociales para la autoestima y contra la humillación; estar capacitado para ser tratado como un ser humano digno cuyo valor sea igual al de otros. Esto supone prohibiciones contra la discriminación basada en la raza, sexo u orientación sexual, etnia, casta, religión, u origen nacional.

8. Otras especies. Estar capacitado para vivir teniendo consideración hacia los animales, plantas y el mundo de la naturaleza.

9. Recreación. Estar capacitado para reír, jugar, y disfrutar actividades recreativas.

10. Control sobre el entorno propio.

a. Político. Estar capacitado para participar activamente en las decisiones políticas que gobiernan la propia vida; tener derecho a la

participación política, así como salvaguardas para la libertad de expresión y asociación.

b. Material. Estar capacitado para tener propiedad (tanto mueble como inmueble), y derechos de propiedad sobre bases de igualdad con los otros; tener derecho a buscar empleo sobre bases de igualdad con los otros; tener libertades ante detenciones y allanamientos ilegales. En el trabajo, estar capacitado para trabajar como ser humano, en ejercicio de la razón práctica, y dentro de relaciones significativas de reconocimiento mutuo con los otros trabajadores.

Anexo B Lista de capacidades propuesta por Crocker

1. Corporales: estar adecuadamente sano, alimentado, vestido, protegido, tener movilidad adecuada y estar libre de sufrimiento físico y agresiones corporales.
2. Mentales: capacidades cognitivas para percibir, imaginar, razonar y decidir de forma autónoma; capacidad de disfrutar del placer de la salud física, el arte, la naturaleza y la bondad moral.
3. Sociales: relaciones personales de familia, amistad, participación en la vida social y relaciones ecológicas de la comunidad, autoestima.
4. De la singularidad: capacidad de elegir la propia vida, en materia de amistad, sexualidad, matrimonio, paternidad, empleo y, en general, capacidad de elegir una forma de vida buena.

Anexo C Lista de capacidades propuesta por Cejudo

- Estar sana
- Vivir largo tiempo
- Ver
- Satisfacer sus necesidades nutritivas
- Tener una vivienda
- Tener ropa
- Ser respetada por los demás
- Participar en la vida social de la comunidad
- Tener vacaciones
- Estar junto a sus seres queridos
- Elegir con conocimiento de causa
- Estar equilibrada
- Sentirse feliz
- Estar satisfecha
- Tener una educación
- Leer y escribir
- Realizar operaciones aritméticas básicas
- Estar escolarizada
- Usar los conocimientos y destrezas escolares
- Comunicarse
- Argumentar
- Tomar parte en los adelantos científicos y humanísticos
- Crear cosas
- Estar bien informada
- Encontrar un buen empleo

Anexo D último nivel educativo alcanzado. Número de personas mayores a 5 años⁸⁴.

—	Ninguno	Preescolar	Básica primaria (1o - 5o)	Básica secundaria (6o - 9o)	Media (10o - 13o)	Superior o universitaria	No sabe, no informa	total
Antioquia	395.379	167.880	1.856.938	1.129.903	1.004.976	927.318	387	5.482.780
Atlántico	120.483	111.784	638.286	467.012	543.810	388.343	892	2.270.610
Bogotá D.c.	238.815	251.335	1.707.416	1.408.641	1.472.510	1.909.760	3.129	6.991.606
Bolívar	176.292	87.006	634.336	394.168	327.316	248.007	517	1.867.642
Boyacá	95.025	43.451	513.277	228.784	201.934	156.972	5	1.239.448
Caldas	73.732	25.261	383.622	220.787	184.972	112.739	0	1.001.112
Caquetá	69.071	11.991	241.851	114.312	69.897	32.363	47	539.533
Cauca	130.991	28.961	546.447	249.816	187.319	131.048	162	1.274.744
Cesar	129.275	39.912	359.229	208.150	143.366	95.936	223	976.091
Córdoba	180.624	47.378	470.724	288.232	265.519	112.022	0	1.364.499
Cundinamarca	136.770	70.547	785.672	443.437	333.335	236.911	899	2.007.571
Choco	106.152	23.906	268.001	121.115	76.719	37.488	218	633.600
Huila	84.376	22.149	386.893	196.678	143.948	104.941	17	939.001

⁸⁴ DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2010.

La Guajira	126.882	46.332	270.891	132.769	106.888	72.633	0	756.394
Magdalena	121.408	51.383	360.155	223.571	215.086	85.421	54	1.057.077
Meta	81.463	22.466	326.619	179.584	150.759	66.724	90	827.706
Nariño	137.182	43.537	754.465	253.891	226.598	137.407	233	1.553.312
Norte De Santander	168.799	39.122	595.650	271.763	204.102	152.109	1.223	1.432.767
Quindío	56.186	13.749	248.687	147.205	115.950	85.899	62	667.738
Risaralda	86.240	17.911	392.125	218.390	194.017	112.811	0	1.021.495
Santander	147.230	55.005	731.651	383.808	344.769	343.814	27	2.006.304
Sucre	116.166	33.984	281.377	160.046	124.204	71.446	49	787.273
Tolima	114.564	39.488	490.507	259.573	185.501	149.956	0	1.239.589
Valle Del Cauca	252.094	115.435	1.266.721	889.383	901.724	517.779	4.174	3.947.310

Anexo E último nivel educativo alcanzado. Proporción de cada nivel en el total de personas mayores a 5 años⁸⁵.

—	Ninguno	Preescolar	Básica primaria (1o - 5o)	Básica secundaria (6o - 9o)	Media (10o - 13o)	Superior o universitaria	No sabe, no informa	total
Antioquia	7,211%	3,062%	33,869%	20,608%	18,330%	16,913%	0,007%	5.482.780
Atlántico	5,306%	4,923%	28,111%	20,568%	23,950%	17,103%	0,039%	2.270.610
Bogotá D.c.	3,416%	3,595%	24,421%	20,148%	21,061%	27,315%	0,045%	6.991.606
Bolívar	9,439%	4,659%	33,965%	21,105%	17,526%	13,279%	0,028%	1.867.642
Boyacá	7,667%	3,506%	41,412%	18,459%	16,292%	12,665%	0,000%	1.239.448
Caldas	7,365%	2,523%	38,320%	22,054%	18,477%	11,261%	0,000%	1.001.112
Caquetá	12,802%	2,223%	44,826%	21,187%	12,955%	5,998%	0,009%	539.533
Cauca	10,276%	2,272%	42,867%	19,597%	14,695%	10,280%	0,013%	1.274.744
Cesar	13,244%	4,089%	36,803%	21,325%	14,688%	9,829%	0,023%	976.091
Córdoba	13,237%	3,472%	34,498%	21,124%	19,459%	8,210%	0,000%	1.364.499
Cundinamarca	6,813%	3,514%	39,135%	22,088%	16,604%	11,801%	0,045%	2.007.571
Choco	16,754%	3,773%	42,298%	19,115%	12,108%	5,917%	0,034%	633.600
Huila	8,986%	2,359%	41,203%	20,945%	15,330%	11,176%	0,002%	939.001

⁸⁵ DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2010. Cálculos propios.

La Guajira	16,775%	6,125%	35,813%	17,553%	14,131%	9,602%	0,000%	756.394
Magdalena	11,485%	4,861%	34,071%	21,150%	20,347%	8,081%	0,005%	1.057.077
Meta	9,842%	2,714%	39,461%	21,697%	18,214%	8,061%	0,011%	827.706
Nariño	8,832%	2,803%	48,571%	16,345%	14,588%	8,846%	0,015%	1.553.312
Norte De Santander	11,781%	2,730%	41,573%	18,968%	14,245%	10,616%	0,085%	1.432.767
Quindío	8,414%	2,059%	37,243%	22,045%	17,365%	12,864%	0,009%	667.738
Risaralda	8,443%	1,753%	38,387%	21,379%	18,993%	11,044%	0,000%	1.021.495
Santander	7,338%	2,742%	36,468%	19,130%	17,184%	17,137%	0,001%	2.006.304
Sucre	14,755%	4,317%	35,741%	20,329%	15,776%	9,075%	0,006%	787.273
Tolima	9,242%	3,186%	39,570%	20,940%	14,965%	12,097%	0,000%	1.239.589
Valle Del Cauca	6,386%	2,924%	32,091%	22,531%	22,844%	13,117%	0,106%	3.947.310

Anexo F Descripción de las variables del IPM Colombia⁸⁶

Dimensión	Variable	Descripción	Puntos de corte
Condiciones educativas del hogar (0,2)	Bajo logro educativo (0,1)	Se mide a través de la escolaridad promedio de las personas de 15 años y más en el hogar. Se considera que un hogar está privado cuando el promedio del logro educativo de las personas de 15 años y más que lo componen es menor a 9 años escolares	9 años
	Analfabetismo (0,1)	Este indicador se define como el porcentaje de personas de 15 años y más en un hogar que saben leer y escribir. Se consideran como privados aquellos hogares donde menos del 100% de las personas de 15 años y más saben leer y escribir, es decir, en donde al menos una persona de 15 años o más no sabe leer y escribir	100%
Condiciones de la niñez y la juventud (0.2)	Inasistencia escolar (0.05)	Proporción de niños en edad escolar (de 6 a 16 años) en un hogar que asisten a un establecimiento educativo. De acuerdo con este indicador se considera que un hogar está privado si menos del 100% de los niños entre 6 y 16 años asiste al colegio	100%
	Rezago escolar (0.05)	Porcentaje de niños entre 7 y 17 años que no tiene rezago escolar ³⁵ . Se considera que un hogar tiene privación en la variable si alguno de los niños entre 7 y 17 años tiene rezago escolar	100%

⁸⁶ DNP. Documento CONPES social. *Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia*. Bogotá, mayo de 2012. Págs. 17-18

	Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (0.05)	Porcentaje de niños de 0 a 5 años en el hogar que tiene acceso a los servicios para el cuidado infantil (salud, nutrición, cuidado y educación inicial) de manera simultánea. Se considera que un hogar enfrenta privación en esta variable si al menos uno de los niños entre 0 y 5 años del hogar no tiene acceso simultáneo a los servicios para el cuidado integral de la primera infancia	100%
	Trabajo infantil (0.05)	Están en condición de trabajo infantil niños de 12 a 17 años que son ocupados. Un hogar enfrenta privación en esta variable si al menos un niño en el rango de edad es ocupado	100%
Trabajo (0.2)	Desempleo de larga duración (0.1)	Este indicador mide el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) del hogar que está desempleado por más de 12 meses. Un hogar en donde haya por lo menos una persona económicamente activa en desempleo de larga duración se encuentra en privación por esta variable	100%
	Empleo informal (0.1)	Proporción de la Población Económicamente Activa del hogar que está ocupada con afiliación a pensiones (la afiliación a pensiones se toma como proxy de la formalidad). Se considera en privación un hogar en donde menos del 100% de la PEA tiene trabajo formal	100%
Salud (0.2)	Sin aseguramiento en salud (0.1)	Porcentaje de personas en el hogar que se encuentran afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Un hogar se encuentra en privación si alguno de sus miembros no está asegurado en salud	100%

	Barreras de acceso a servicios de salud dada una necesidad (0.1)	Proporción de personas del hogar que, dada una necesidad, accedieron a servicio institucional de salud. Se consideran como privados los hogares en los que alguna persona con necesidad sentida no acudió a médico general, especialista, odontólogo, terapeuta o institución de salud para tratar el problema	100%
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (0.2)	Acceso a fuente de agua mejorada (0.04)	En el área urbana un hogar se considera en situación de privación, si este no cuenta con conexión a servicio público de acueducto en la vivienda. En el área rural, se consideran privados aquellos hogares que, teniendo o no servicio público de acueducto, obtienen el agua para preparar los alimentos de pozo sin bomba, agua lluvia, río, manantial, pila pública, carro tanque, aguatero u otra fuente	1
	Eliminación de excretas (0.04)	Se consideran privados los hogares del área urbana que no poseen conexión a servicio público de alcantarillado. En el área rural están privados los hogares que tienen inodoro sin conexión, letrina o bajamar, o simplemente no cuentan servicio sanitario	1
	Pisos (0.04)	Se consideran como privados los hogares que tienen pisos en tierra	1
	Paredes exteriores (0.04)	La privación en la zona urbana se evidencia cuando el material de las paredes exteriores del hogar es madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o no tiene paredes. En la zona rural el hogar esta privado siempre que el material de las paredes exteriores sea guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o cuando no tenga paredes	1

	Hacinamiento crítico (0.04)	Se considera que existe hacinamiento en el hogar cuando el número de personas por cuarto para dormir, excluyendo cocina, baño y garaje, es mayor o igual a 3 personas en el área urbana y de más de 3 personas por cuarto en la zona rural	Urbano: 3 o más personas por cuarto Rural: Más de 3 personas por cuarto.
--	-----------------------------	--	---

Anexo G Dimensiones y estructura analítica del modelo ajustado BRM

Dimensión	Variable		Nivel de privación			
	Privación	Indicador	Sin privación	Leve	Moderada	Severa
Condiciones educativas del hogar (0.16)	Bajo logro educativo (0.083)	Escolaridad promedio de las personas de 15 años y más del hogar	9 años	6 a 8 años	3 a 5 años	2 o menos
	Analfabetismo (0.083)	Porcentaje de personas del hogar de 15 años y más que saben leer y escribir	100%	75 a 99%	50 a 74.9%	0 a 50%
Condiciones de la niñez y la juventud (0.16)	Inasistencia escolar (0.0416)	Proporción de niños entre 6 y 16 años en el hogar que asisten al colegio	100%	80 a 99%	60 a 80%	0 a 60%
	Rezago escolar (0.0416)	Proporción de niños y jóvenes (7-17 años) dentro del hogar sin rezago escolar (según la	100%	75 a 99%	50 a 74.9%	0 a 50%

		norma nacional)				
	Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (0.0416)	Proporción de niños de cero a cinco años en el hogar con acceso simultaneo a salud y educación inicial	100%	80 a 99%	60 a 80%	0 a 60%
	Trabajo infantil (0.0416)	Proporción de niños entre 12 y 17 años en el hogar que se encuentra por fuera del mercado laboral	100%	90 a 99%	70 a 90%	0 a 70%
Trabajo (0.16)	Tasa de dependencia económica (0.083)	Número de personas por miembro ocupado en el hogar	2	3	4	5 en adelante
	Formación del jefe de hogar (0.083)	Número de años de educación del receptor del ingreso en el hogar	11 años	9 años	5 años	Cero años

Salud (0.16)	Sin aseguramiento en salud (0.083)	Proporción de miembros del hogar, mayores de cinco años, asegurados a Seguridad Social en Salud	100%	90 a 99%	70 a 90%	0 a 70%
	Barreras de acceso a servicio de salud (0.083)	Proporción de personas del hogar que acceden a servicio institucional de salud ante una necesidad sentida en los últimos 12 meses	100%	75 a 99%	50 a 74.9%	0 a 50%
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de vivienda (0.16)	Sin acceso a fuente de agua mejorada (0.027)	Urbano	Acueducto por tubería	Otra fuente por tubería	Demás que no sean las incluidas	Aguas lluvias, río o quebradas
		Rural	Acueducto por tubería	Pozo y otra fuente de tubería	Aguatero carro tanque u otra fuente	Aguas lluvias, río o quebradas
	Eliminación de basuras (0.027)	Total	Por recolección	El resto	La tiran a un río o la entierran	La quema o eliminación de otra forma
	Servicios	Urbano	Inodoro	Inodoro	Otros	No tener

sanitarios (0.027)		conectado alcantarillado y uso exclusivo	conectado alcantarillado y uso compartido		
	Rural	Inodoro conectado alcantarillado, a pozo séptico y uso exclusivo	Inodoro conectado alcantarillado, a pozo séptico y uso compartido	Otros	No tener
Pisos inadecuados (0.027)	Total	Otros	Madera burda o tablón vegetal	Gravilla o cemento	Tierra o arena
Paredes exteriores inadecuadas (0.027)	Urbano	Ladrillo o bloque, material prefabricado	Madera pulida y otros	Madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos	Sin paredes
	Rural	Otros	Madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal	zinc, tela, cartón, deshechos	Sin paredes
Hacinamiento crítico (0.027)	Urbano. Número de personas por cuarto para dormir, excluyendo	Menos de 3	3 a 4	4 a 5	Más de 5

		cocina, baño y garaje e incluyendo sala y comedor				
	Rural		3 a 4	4 a 5	5 a 6	Más de 6
Información (0.16)	Derechos de propiedad sobre la vivienda (0.083)	Posesión de título de propiedad de la vivienda	Propia o pagándola	Arriendo	Usufructo	Sin título y otro
	Comunicaciones (0.083)	Bienes o servicios que facilitan la interconexión del hogar	Electricidad o telefonía o radio o televisión o computador o internet	Electricidad, telefonía o radio o televisión	Electricidad o televisión	ninguno