

ANÁLISIS DEL PANORAMA INTERNACIONAL DE LA CALIDAD EDUCATIVA:
DESARROLLOS CONCEPTUALES, INDICADORES, E INCIDENCIA SOBRE LA
JUSTICIABILIDAD DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

Cristian Valencia Muñoz

Nataly Valencia Muñoz

Escuela de Derecho

Universidad EAFIT

Medellín

2020

ANÁLISIS DEL PANORAMA INTERNACIONAL DE LA CALIDAD EDUCATIVA:
DESARROLLOS CONCEPTUALES, INDICADORES, E INCIDENCIA SOBRE LA
JUSTICIABILIDAD DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

Autores

Cristian Valencia Muñoz

Nataly Valencia Muñoz

Proyecto de grado presentado para optar al título de abogados.

Asesores

Antonio Carlos Barboza Vergara

Esteban Hoyos Ceballos

Escuela de Derecho

Universidad EAFIT

Medellín

2020

Nota de aceptación

Presidente del jurado

Jurado

Jurado

Medellín, mayo de 2020

CONTENIDO

Resumen	5
Introducción	6
1. El derecho a la educación en el derecho internacional: análisis jurídico de las disposiciones sobre calidad educativa en los instrumentos internacionales	12
2. Principales enfoques de la educación en la agenda internacional	16
2.1 Enfoque centrado en una relación de eficiencia entre <i>aportaciones-procesos resultados</i>	16
2.2 Enfoque centrado en el alumno y en los derechos humanos	19
3 Incidencia de los enfoques de la calidad educativa en la agenda de la UNESCO, la OCDE, el BID y el GBM	23
3.1 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	23
3.1.1 Educación Para Todos (1990 - 2015)	23
3.1.2 Agenda 2030 Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015 – 2030)	31
3.2 Organización Internacional para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	39
3.3 Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	42
3.4 Grupo Banco Mundial (GBM)	44
4 Proveedores privados: incidencia sobre la comercialización y la baja calidad de la educación	49
4.1 Aproximación economicista a las políticas públicas en educación	56
4.2 Aproximación a las políticas públicas en educación basada en los derechos humanos	58
5 La protección judicial de la calidad de la educación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia	60
Conclusiones	68
Referencias consultadas	72

Resumen

A partir de la obligación estatal de garantizar educación originada en el marco jurídico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, este trabajo busca abordar la problemática de la baja calidad de la educación a partir de la identificación y recopilación de los indicadores y aproximaciones a la calidad educativa desarrollados por organismos internacionales con una agenda relevante en la materia para América Latina; lo anterior, con la finalidad de establecer la incidencia de dichas aproximaciones y criterios de calidad educativa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia dadas en las decisiones de tutela concernientes a este aspecto del derecho fundamental a la educación. Adicionalmente, durante el desarrollo del trabajo se harán observaciones, a partir de escritos académicos e informes del Relator Especial para el Derecho a la Educación, relativas a la incidencia que tienen los actores privados como proveedores de educación.

Introducción

El objetivo principal del presente trabajo consiste en identificar los estándares de calidad propuestos por distintas organizaciones internacionales multilaterales con una agenda relevante en educación; y, a partir de esta reconstrucción clasificar los enfoques según su relación con las obligaciones internacionales del Estado en educación y establecer la incidencia de dichos indicadores de calidad educativa en la justiciabilidad del derecho a la educación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia.

Existe todo un marco jurídico internacional, compuesto por una variedad de tratados internacionales, a partir de los cuales se establece que la educación es un derecho fundamental que tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad y el alcance de objetivos de índole colectiva, como el fortalecimiento del respeto por los Derechos Humanos en condiciones de igualdad para todas las personas. De dicho marco jurídico internacional se origina la obligación que tienen los Estados de garantizar la educación para todas las personas.

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) el contenido y alcance de la obligación estatal de garantizar educación se ha ampliado en la medida en que el discurso de los derechos humanos y su carácter universal se han visto fortalecidos a través de la adopción de tratados internacionales. De este modo, se ha buscado garantizar el acceso a la educación para las personas históricamente excluidas y discriminadas; tales como: las mujeres¹; personas con discapacidad²; personas en condición de inmigrantes³; refugiados⁴;

¹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).

² Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).

³ Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990).

⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas⁵; personas de distintos orígenes raciales o étnicos⁶ y pueblos indígenas⁷.

Adicionalmente, existen también una serie de instrumentos internacionales que desde el ámbito de la integración regional también reconocen la educación como un derecho fundamental respecto al cual el Estado es el principal responsable⁸.

Sin embargo, se identifican dos instrumentos internacionales desde los que se puede establecer claramente una serie de obligaciones, conductas y parámetros exigibles a los Estados con el fin de garantizar el derecho a la educación; tales son: el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) (1966) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (1989). De igual modo, son especialmente relevantes, sobre todo en lo relativo a la calidad de la educación, la Observación General número 13 del Comité del PIDESC y la Observación General número 1 del Comité de la CDN.

La educación es un asunto central desde el derecho internacional porque se reconoce su carácter de derecho fundamental a través del cual se puede promover la paz, el desarrollo social y económico de los países y el fortalecimiento de los derechos humanos desde una perspectiva individual y colectiva. Producto de la cooperación internacional para la promoción de la educación y el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados, distintos organismos internacionales establecen agendas en torno a la educación; bien sea, desde una

⁵ Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992).

⁶ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1966).

⁷ Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)

⁸ Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981); Carta Árabe sobre los Derechos Humanos (2004); ASEAN Declaración de los Derechos Humanos (2012); Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1952); Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; Carta de la Organización de los Estados Americanos (1967) y el Protocolo de San Salvador (1988).

perspectiva próxima a los Derechos Humanos o desde una aproximación más cercana a los principios promercado, cercanos a las tendencias neoliberales del Siglo XX.

Históricamente el enfoque en la educación ha estado en el acceso al sistema educativo, buscando que el mayor número de niños inicien la enseñanza primaria, la cual, según la Observación General 13 del Comité del PIDESC, debe ser gratuita y obligatoria. Sin embargo, recientemente la preocupación por la calidad de la educación se ha convertido en el tema central de la agenda internacional en educación⁹.

La UNESCO señala que, a pesar del aumento en la cobertura de los sistemas educativos, se estima que aproximadamente 250 millones de niños no saben ni leer ni escribir ni contar bien, independientemente de que hayan asistido o no la escuela. Además, que los sistemas educativos no responden satisfactoriamente a los cambios en la economía mundial y en los entornos sociopolíticos y naturales, por lo que los estudiantes no cuentan con las competencias necesarias para afrontar dichos cambios y necesidades¹⁰.

Por esta razón, a lo largo del texto se pretende describir brevemente el enfoque y la evolución que tuvo el concepto de calidad educativa en el desarrollo de la agenda de distintos organismos internacionales multilaterales.

La identificación y análisis de los criterios y aproximaciones al concepto calidad en educación tendrán como fuente diferentes informes, documentos para la discusión, documentos de reuniones y recomendaciones de organismos internacionales relevantes en el ámbito de la cooperación internacional para la promoción del acceso a la educación; ya sea

⁹ (Tawil et al., 2012, p. 2)

¹⁰ (UNESCO, 2014, p. 2)

desde un enfoque relacionado con los derechos humanos, o bien, por la relevancia de la educación como factor en la promoción del desarrollo económico. Concretamente, el desarrollo del trabajo se fundamentará en los adelantos conceptuales relativos a los indicadores de calidad en la educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Grupo Banco Mundial (GBM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

A partir de las diferencias conceptuales en las formas de abordar la calidad en educación presentes en las agendas de los organismos internacionales, se realizará una clasificación de ambas formas de aproximación a partir de las categorías propuestas por Jane Kotzmann (2018)¹¹. Adicionalmente, a partir de los informes de los Relatores Especiales del Derecho a la Educación y de distintas publicaciones académicas, se harán consideraciones relativas a la incidencia de la provisión de educación por actores privados sobre la calidad de la educación y el cumplimiento de las obligaciones estatales.

Además, con el trabajo se propende a realizar, a partir de publicaciones académicas en la materia, una breve exposición de las problemáticas sobre la calidad educativa originadas en una aproximación economicista a la educación y a la provisión mediante agentes privados.

Durante el desarrollo del texto se expondrá que dichos organismos internacionales multilaterales tienen puntos de convergencia en cuanto a la determinación de calidad de la educación en factores y variables como: infraestructura; formación, incentivos y regulación de la profesión docente; calidad de los materiales y procesos pedagógicos; implementación de las

¹¹ En el texto «The Human Rights-Based Approach to Higher Education: Why Human Rights Norms Should Guide Higher Education Law and Policy».

tecnologías de la información y las comunicaciones; participación de las familias y demás interesados; redefinición de la evaluación y de sus objetivos; correspondencia entre lo enseñado y las necesidades sociales y particulares de cada estudiante; pero todos abordados, en principio, desde perspectivas diferentes. En este punto se hace evidente la dicotomía entre una aproximación a la educación basada en los derechos humanos y otra basada en la lógica del mercado y sus principios¹².

Tanto en cobertura como en calidad de la educación, el sector privado juega un rol importante en el contexto latinoamericano, en tanto, puede ejercer dos posibles roles en el ámbito educativo: (i) como prestador de servicios educativos para personas que pueden pagar una contraprestación por ello y (ii) como proveedor de educación a población vulnerable y con financiación de origen estatal. Pese a que es evidente la relevancia de la participación del sector privado en la provisión de educación, aún existen dudas respecto a los efectos positivos y negativos de la provisión de educación bajo alguna de las múltiples modalidades de asociaciones público-privadas¹³. Por ende, la evaluación y análisis de la calidad en educación que se realice debe cobijar tanto el sector público como el privado.

Así mismo, partiendo de las recomendaciones desarrolladas en los distintos escritos académicos y en diferentes informes del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación se buscará establecer cuál es la incidencia que ha tenido la *aproximación al concepto de educación desde los derechos humanos* y los indicadores de calidad educativa propuestos desde el *enfoque centrado en el alumno* en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia; toda vez que estos cuentan con un fundamento normativo en diferentes tratados de

¹² (Kotzmann, 2018) Ob. Cit.

¹³ (Vergier et al., 2017; Vergier & Moschetti, 2016)

Derecho Internacional de los Derechos Humanos que permite a las personas buscar la justiciabilidad de sus derechos fundamentales.

Además, se buscará identificar en cuántas de estas sentencias de tutela el accionado es un proveedor privado de educación cuya actuación haya dado origen a la vulneración del derecho a la educación en su aspecto cualitativo.

1. El derecho a la educación en el derecho internacional: análisis jurídico de las disposiciones sobre calidad educativa en los instrumentos internacionales

La educación es un presupuesto básico de convivencia social en cualquier comunidad humana. Se da como parte fundamental del desarrollo del ser humano y su adaptabilidad al entorno. A medida que las diferentes sociedades se van desarrollando y las relaciones sociales se van tornando más complejas, surge la necesidad de transmitir el conocimiento a las nuevas generaciones para garantizar el desarrollo y la convivencia en sociedad.

El derecho a la educación es un derecho económico, social y cultural, y a través de este es posible materializar más derechos fundamentales, cómo la vida digna, el derecho a al trabajo, la participación política, la salud, etc. Los derechos económicos, sociales y culturales, consagrados en el PIDESC (1966), implican para los estados las obligaciones de: respetar, proteger y hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales¹⁴.

La Observación General Número 13 del Comité del PIDESC es una de las principales fuentes de obligaciones del Estado para la consecución de los objetivos de la educación y la plena aplicación del artículo 13 del PIDESC. La Observación General precisa, interpreta y desarrolla expresamente el contenido de las obligaciones estatales derivadas del pacto.

En primer lugar, según el PIDES, los Estados tienen tres tipos de obligaciones frente al derecho a la educación: (i) la obligación de proteger el acceso a la educación de las obstaculizaciones impuestas por terceros; (ii) la obligación de dar cumplimiento al contenido del derecho a la educación permitiendo a que los individuos puedan acceder a esta y (iii) la

¹⁴ (Red-DESC, s. f.)

obligación respetar el acceso a la educación debiendo el Estado abstenerse de imponer barreras o medidas que lo impidan¹⁵.

La Observación también establece que al Estado le serán exigibles las conductas de respetar, proteger y cumplir, en los niveles¹⁶ primario, secundario y superior de la educación, y los elementos de (i) disponibilidad, (ii) accesibilidad, (iii) aceptabilidad y (iv) adaptabilidad. De cada uno de estos elementos surgen una serie de conductas y parámetros exigibles a los Estados¹⁷:

- Disponibilidad: implica que el Estado debe garantizar la disponibilidad de instituciones y programas educativos suficientes para que la población pueda acceder a la educación, teniendo en cuenta también las condiciones necesarias para su correcto funcionamiento, como infraestructura o acceso a saneamiento¹⁸.
- Accesibilidad: implica para el Estado la eliminación de barreras jurídicas, materiales y económicas para garantizar la no discriminación en el acceso a la educación¹⁹.
- Aceptabilidad: obliga al Estado a garantizar la forma y el contenido de la educación sean aceptables en términos culturales y cualitativos de acuerdo con los objetivos de la educación trazados en el PIDESC²⁰.

¹⁵ Par. 47. Observación General número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁶ La Observación General número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (pars. 8, 11 y 15) impone al Estado la obligación de garantizar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todas las personas; respecto a la enseñanza secundaria y superior la obligación de garantizar su obligatoriedad y gratuidad será exigible progresivamente a los Estados según la disponibilidad de sus recursos.

¹⁷ Ibidem. Par. 6

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

- Adaptabilidad: la educación debe responder a las necesidades culturales y sociales cambiantes de los individuos y su respectiva comunidad en diversos contextos²¹.

Adicionalmente, la misma Observación General Número 13 es enfática a la hora de prescribir que los Estados deben garantizar que el sistema educativo en todos sus aspectos esté encaminado a la consecución de los fines previstos para la educación. El artículo 13 del PIDESC plantea como objetivos de la educación el libre desarrollo de la personalidad humana, la promoción de la dignidad y del fortalecimiento del respeto de los derechos humanos; elementos que serán reiterativos en los distintos instrumentos de derecho internacional referidos a la educación²².

En concordancia a lo anterior, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (1989) además de contener de manera expresa las obligaciones del Estado frente al acceso, gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria y el acceso equitativo e implantación progresiva de la gratuidad en los niveles secundario y superior también hace explícitos los objetivos de la educación²³ en un marco de derechos humanos lo cual fue desarrollado en la Observación General número 1 del Comité de los Derechos del Niño (2001).

De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño, mediante el reconocimiento de la educación como un derecho humano fundamental, se persiguen objetivos como la autodeterminación del individuo, el desarrollo de las competencias y capacidades individuales hasta el máximo de sus posibilidades, la posibilidad de ser un participante activo de la sociedad, el fomento de los Derechos Humanos, la movilidad y cohesión social, la reducción de la

²¹ Ibidem.

²² (Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1996. Art. 13)

²³ (Convención sobre los derechos del niño, 1990, art. 29)

desigualdad socioeconómica, el desarrollo económico y social de los Estados y la preservación del medio ambiente, entre otros²⁴.

En el proceso de consolidación del derecho a la educación y en el marco del cumplimiento de las obligaciones estatales derivadas de este, surgen una serie de organizaciones internacionales que, debido al objeto con el que fueron creadas, desarrollaron agendas relevantes en la evaluación y el planteamiento de recomendaciones para la consecución de las metas planteadas en educación; esto no solo a partir de un enfoque de derechos humanos, sino también dando paso a visiones centradas en los efectos y objetivos económicos presentes en la educación.

²⁴ Ibidem.

2. Principales enfoques de la educación en la agenda internacional

En el presente apartado se realizará una caracterización de dos enfoques generales o formas de aproximación a la noción de calidad educativa. En primer lugar, se realizará una descripción del enfoque centrado en la calidad educativa como una relación de eficiencia entre «aportaciones-proceso-resultados» y se expondrá como ha sido la forma de aproximación con mayor incidencia sobre la agenda internacional de los entes internacionales multilaterales que serán objeto del análisis del presente trabajo. Posteriormente, este enfoque de la calidad educativa será contrastado con las características de la aproximación economicista a la educación.

Adicionalmente, dentro de este mismo capítulo se realizará una caracterización del enfoque holístico de la calidad educativa, que comprende el enfoque centrado en el alumno para realizar el ejercicio de clasificarlo en la categoría propuesta como aproximación a la educación desde los derechos humanos.

Finalmente, a partir de los diferentes argumentos expuestos por los entes multilaterales internacionales en el enfoque a la calidad educativa como una relación de eficiencia entre aportaciones-proceso-resultados, se expondrán las preocupaciones relativas a la incidencia de proveedores privados en educación sobre la calidad educativa; preocupaciones y problemáticas presentes en la literatura y en una muestra de los informes de los relatores especiales sobre el derecho a la educación.

2.1 Enfoque centrado en una relación de eficiencia entre *aportaciones-procesos resultados*

Dentro del desarrollo de la Agenda en materia de educación, de cada uno de los organismos internacionales multilaterales objeto del análisis del presente trabajo, se encuentra que los modelos

que prevalecieron para ocuparse de la educación estaban fundamentados principalmente en el enfoque de *aproximaciones-procesos-resultados* y en el objetivo de garantizar la universalización de la enseñanza primaria²⁵. La calidad educativa ya hacía parte del discurso del momento²⁶, pero su relevancia se fue desarrollando paulatinamente una vez que la discusión se aparta un poco de los elementos cuantitativos, como se expondrá posteriormente.

Este enfoque está caracterizado principalmente por: (i) una connotación industrializada de la educación; (ii) nutrirse de indicadores cuantitativos y (iii) altamente dependiente de evaluaciones de conocimientos medibles y la capacidad estadística de los estados. El enfoque desde las «*aportaciones-proceso-resultados*» consiste en el planteamiento de un modelo enfocado en la medición de la calidad, eficacia y eficiencia de los resultados del sistema educativo a través de los resultados medibles producidos, partiendo del supuesto de que estos están determinados por el número de insumos o aportaciones que se realizan al proceso educativo. Así mismo, también busca medir de forma cuantitativa aspectos algunos contextuales del proceso educativo²⁷.

Los indicadores que conformarán las *aportaciones*, los *factores contextuales* y los *resultados* están determinados según el modelo en particular desarrollado y propuesto por cada organismo internacional multilateral. Sin embargo, como se señaló anteriormente, todos consisten en estándares nutridos a partir de información cuantitativa, principalmente²⁸.

Del análisis, se observa de manera preliminar que: las *aportaciones* al proceso educativo dentro de los modelos propuestos se medirán a partir de factores como las inversiones en

²⁵ Al respecto ver *artículo 3. par. 1 Declaración Mundial de Educación Para Todos, Jomtien (1990)*.

²⁶ *Ibidem.* art. 3. par. 3

²⁷ (Tawil et al., 2012)

²⁸ *Ibidem.* p. 9.

capital económico y humano, la disponibilidad de material de enseñanza y el contexto socioeconómico del alumno. El principal indicador para estos factores será el porcentaje del gasto público que se invierte en educación por nación y los resultados en encuestas que buscan medir el nivel socioeconómico, como se expondrá en el desarrollo del texto.

Los *resultados* tendrán como factores, principalmente, la medición de adquisición de competencias básicas en lectura, escritura y aritmética; así como el éxito económico de los alumnos; cuyos indicadores serán los resultados obtenidos en evaluaciones nacionales y transnacionales y las tasas de alfabetización y terminación de procesos en educación formal.

Por otro lado, los factores que hacen parte del *proceso educativo* son el tamaño de las clases, el tiempo de aprendizaje y el método de enseñanza. Los indicadores correspondientes al *proceso* están compuestos, generalmente, por el número de horas lectivas efectivas del plan de estudios, la disponibilidad de equipos y salas de cómputo en la institución educativa y la proporción alumnos por docente en el aula. Así mismo, dentro de los factores del proceso encontramos elementos como la integración de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el plan de estudios y características propias del marco jurídico y gobernanza del sistema educativo.

Sin embargo, pese a lo práctico y útil de este enfoque, se hicieron visibles las problemáticas originadas en concebir la educación de forma exclusivamente centrada en el enfoque *aportaciones-proceso-resultados*. Así lo proponen autores como Tawill, Akkari & Macedo (2012).

En primer lugar, se advierte una preocupación por el riesgo de mercantilización de la educación al partir únicamente de los resultados de evaluaciones transnacionales de los sistemas

educativos. Esto implica que podría tenderse al establecimiento de sistemas educativos «modelo» o ideales y pretender la implantación de las características de estos sistemas educativos en contextos sociales, culturales, políticos y con necesidades educativas sustancialmente diferentes²⁹.

También hay problemas asociados a la disponibilidad de la información; puesto que este modelo es altamente dependiente de la capacidad de los Estados para medir estas variables mediante sus departamentos de estadística. Además, de la variabilidad de las definiciones, indicadores y convenciones de las cuales va a partir la medición o la clasificación de información para posibles comparaciones internacionales³⁰.

Adicionalmente, se dejan por fuera muchos resultados y objetivos esperables del proceso educativo que no son medibles cuantitativamente como la pertinencia social y cultural de los contenidos del plan de estudio como la adquisición de otras competencias diferentes a las básicas en lectura, escritura y aritmética, tales como el pensamiento crítico, la resolución pacífica de conflictos y el respeto por los Derechos Humanos³¹.

2.2 Enfoque centrado en el alumno y en los derechos humanos

La primera caracterización de este enfoque, al igual que en el anterior, partirá de lo expuesto en el texto *Más Allá del Laberinto Conceptual* (2012) y fue propuesto por la división de Promoción de la Educación de Calidad de la UNESCO.

El contenido de este enfoque de la calidad educativa está caracterizado porque el alumno es el centro de la reflexión. Fue planeado a partir de una interpretación del contenido de la

²⁹ (Equipo de Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, 2014, p. 101; Tawil et al., 2012, p. 3)

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

Convención de los Derechos del Niño y propone las características deseadas de un proceso educativo en las siguientes dimensiones³²:

- Garantías de inclusión y equidad de los derechos de los niños³³.
- Enseñanza y aprendizaje eficaces mediante la proposición de planes de estudio con métodos de enseñanza y aprendizaje basados en el alumno³⁴,
- Entornos de aprendizaje seguros, sanos y productivos³⁵.
- Participación de distintos interesados en la gestión del sistema educativo y armonización de sus intereses. Familias, estudiantes, maestros, comunidad y escuela³⁶.

A partir de ese desarrollo la UNESCO al evaluar la noción multidimensional de la calidad de la educación va a considerar imprescindible aceptar múltiples enfoques y la necesaria combinación de metodologías complementarias que ayuden a capturar mejor la complejidad del fenómeno educativo. Incluso se afirma que si el enfoque de *aportaciones-proceso-resultados* y ha dominado el discurso internacional sobre la calidad de la educación, ello se debe ciertamente a que se presta a una metodología relativamente sencilla en el acercamiento a un fenómeno complejo³⁷.

Como se propone una visión integradora de lo que es calidad en educación son relevantes factores tales como: calidad de los materiales escolares; formación, incentivos y regulación de

³² (Tawil et al., 2012, pp. 6-7)

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem. p. 14.

la profesión docente; ambiente escolar³⁸; elementos y características que también son evaluados en el enfoque centrado en *aportaciones-procesos-resultados*, pero desde una lógica diferente ya que el *enfoque centrado en el alumno* busca aproximarse a la calidad de educativa de forma cualitativa respecto a la relación de alumno con los distintos factores que hacen parte y determinan como se da el proceso educativo.

Sin embargo, en el documento se reconoce que el ámbito de aplicación del *enfoque centrado en el alumno*, como fue planteado inicialmente, está muy limitado a población infantil en edad escolar. Aun así, es altamente relevante el desarrollo y división que propone la UNESCO entre las distintas formas de aproximación al concepto de calidad educativa ya que, como se observará, esto va a influir en la adopción del *Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Educación de Calidad*.

Adicionalmente, también se propende a tener en cuenta la interacción social multidimensional en educación. Esta implica una perspectiva más sociológica de la educación como un bien público. Parte de un proceso de redefinición permanente del consenso sobre lo que constituye educación de calidad, basado en criterios como la pertinencia, receptividad, sostenibilidad, eficiencia, eficacia y desde las múltiples perspectivas de diversos grupos interesados en un contexto específico. De este modo, se promueve la cohesión social y la participación de las personas en la sociedad³⁹.

Se habla de una aproximación multidimensional a la calidad educativa, debido a que según el planteamiento del documento es inocuo enfrentar las distintas conceptualizaciones o

³⁸ Ibidem. p. 6.

³⁹ Ibidem. p.p. 10-12.

enfoques de calidad educativa o hacer una aplicación excluyente de cualquiera. Por ende, se propone un enfoque holístico teniendo en cuenta las fortalezas de los enfoques expuestos:⁴⁰.

⁴⁰ Ibidem. p. 14.

3 Incidencia de los enfoques de la calidad educativa en la agenda de la UNESCO, la OCDE, el BID y el GBM

A continuación, en los apartados posteriores se identificarán las características principales de los indicadores que fueron planteados, por los distintos organismos internacionales objeto del presente trabajo, bajo la forma de aproximación a la educación basada en la relación de eficiencia entre *aportaciones-procesos-resultados*; a partir de esto se realizará una breve exposición acerca de las problemáticas asociadas a la provisión de educación por proveedores privados sobre la calidad de la educación; que cómo se señalará, generalmente se justifican en una aplicación excluyente del enfoque de la noción de calidad educativa centrado en la relación de eficiencia «*aportaciones-proceso-resultados*».

3.1 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

3.1.1 Educación Para Todos (1990 - 2015)

El objeto de la UNESCO es fortalecer la cooperación internacional para la promoción de la educación como un derecho humano de carácter universal indispensable para garantizar la paz, el desarrollo social y el fomento de los demás derechos humanos⁴¹.

Para el análisis de los indicadores de calidad desarrollados por la UNESCO se toma como punto de partida la Declaración de Jomtien (1990) y el posterior Marco de Acción de Dakar (2000) debido a que son las iniciativas mediante las cuales la UNESCO da paso⁴² en el

⁴¹ Artículo 1. Propósitos y funciones. Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

⁴² La Declaración de Jomtien es el documento mediante el cual se da inicio al programa en el año 1990 y mediante el Marco de Acción de Dakar del año 2000 se reafirma la vigencia del programa y sus metas y objetivos.

programa de cooperación para promoción de la Educación Para Todos a el concepto de calidad en educación⁴³.

En Educación Para Todos (EPT) se plantearon una serie de objetivos dentro de los que se encuentran: (i) garantizar la enseñanza primaria universal, gratuita y obligatoria; (ii) mejorar los índices de alfabetización en personas de todos los grupos etarios; (iii) garantizar la escolaridad y salud física de la primera infancia; (iv) reducir la desigualdad de participación en la educación entre hombres y mujeres y (v) mejorar la calidad de la educación⁴⁴. En relación con la calidad el objetivo consistía en «*mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales*⁴⁵» (texto original sin subrayado).

En materia de metas en educación, incluso durante el desarrollo de EPT, el principal objetivo estaba centrado en el incremento de los niveles de disponibilidad o cobertura del sistema educativo; específicamente en la meta de poder garantizar educación primaria universal, gratuita y obligatoria, como prerrequisito fundamental para reducir los niveles de analfabetismo; y así permitir que las personas puedan iniciar su trayectoria por el sistema educativo y poder garantizar, progresivamente, el derecho a la educación en los demás niveles⁴⁶.

⁴³ (Equipo de Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, 2015, p. 219)

⁴⁴ Los seis objetivos específicos del programa son expuestos puntualmente a lo largo de los informes anuales del programa EPT (2002-2015). La lista expuesta en trabajo consiste en una síntesis de estos.

⁴⁵ (Equipo de Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, 2015, pp. 91, 92)

⁴⁶ (Equipo de Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, 2015, pp. 91, 92)

El monitoreo de la consecución de estos objetivos es realizado a través de la UNESCO mediante una serie de indicadores, de naturaleza principalmente estadística, que son publicados en informes anuales que se realizaron desde el año 2002 hasta el año 2015.

A lo largo de estos informes, la UNESCO reconoce los avances obtenidos por los Estados en el incremento de la disponibilidad, o cobertura, de sus sistemas educativos⁴⁷. Sin embargo, problemáticas como los altos índices de niños que persisten desescolarizados; la tendencia a la deserción escolar; los altos índices de personas que pasan por la educación primaria pero no adquieren las competencias básicas en aritmética, lectura y escritura; la desigualdad entre y dentro de sistemas educativos; la falta de correspondencia entre lo aprendido en el sistema educativo y las necesidades dinámicas y cambiantes de la sociedad; hacen evidente la necesidad por ocuparse de la calidad educativa; ya que, la baja calidad educativa se torna en un obstáculo para mejorar índices de escolaridad y alfabetización⁴⁸.

Para efectos de la identificación de los indicadores de calidad de educación en el marco de Educación Para Todos se tomarán como muestra entre los informes anuales, los de los años 2002, 2005, 2014 y 2015 debido a que estos incluyen apartados específicos dedicados a la calidad educativa⁴⁹ y con información pertinente para el desarrollo del presente trabajo.

Estos informes tienen como común denominador, que la calidad educativa se aborda desde el enfoque de las *aportaciones-procesos-resultados* variando, de forma superflua, el contenido de los indicadores de cada elemento del proceso educativo⁵⁰.

⁴⁷ (Equipo de Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, 2014, pp. 62, 81, 2015, pp. 94, 95)

⁴⁸ (UNESCO, 2014)

⁴⁹ Sin embargo, es relevante aclarar que para el desarrollo del presente trabajo se recurrió a la lectura y análisis sistemático de todos los informes anuales de EPT; informes disponibles en: <https://es.unesco.org/gem-report/allreports>

⁵⁰ (Equipo de Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, 2002, pp. 81-88, 2004, pp. 39, 40)

En principio, para el informe de la EPT de 2002 las *aportaciones al proceso educativo* estarán compuestas por elementos de tres categorías diferentes: (i) aportaciones del centro escolar; (ii) características del alumnado; (iii) características del hogar del alumnado y de la comunidad⁵¹.

La UNESCO primordialmente reconoce la escasez de información que le permita medir los niveles de calidad en el mundo lo que supedita el informe sólo al nivel primario de educación; así mismo también reconoce que el estado de calidad educativa reportado es basado en indicadores que permiten realizar aproximaciones. Por ejemplo, bajo el modelo propuesto en 2002 los indicadores de las *aportaciones* eran principalmente: (i) los niveles de inversión del gasto público en educación de cada Estado, (ii) los niveles de inversión en recursos humanos y (iii) la proporción de alumnos por maestro en aulas⁵².

Adicionalmente, los indicadores que componen *el proceso educativo* están relacionados con los métodos de enseñanza y el plan de estudios; sin embargo estos eran determinados solo aproximadamente a través de la siguiente información: (i) las tasas de repitencia de grados de educación primaria, las tasas (ii) de deserción escolar y (iii) aspectos cuantitativos del programa académico; tales como el número de horas lectivas efectivas a las que están expuestos los estudiantes y la disponibilidad de material escolar. En este punto la UNESCO es enfática en la limitación de medir los *procesos* únicamente mediante información cuantitativa, con un enfoque estadístico, teniendo en cuenta el carácter predominantemente cualitativo del proceso educativo⁵³.

⁵¹ (Equipo de Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, 2002, pp. 80, 81)

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem. p. 83.

Mediante esta información realizan comparaciones en el tiempo y entre países para afirmar que, por ejemplo, los niños en educación primaria en países desarrollados reciben 400 horas lectivas efectivas más de clase respecto a los países en vía de desarrollo; o que, en los países en vía de desarrollo las tasas de repetición de grados son sustancialmente más altas que en los desarrollados⁵⁴.

Los indicadores que componen los *resultados* del proceso educativo van a estar agrupados en: (i) aprovechamiento escolar, adquisición de aptitudes genéricas y desarrollo personal; (ii) tasas de finalización formal del proceso educativo y (iii) las metas y objetivos planteados para que idealmente sean alcanzados mediante el proceso educativo. La obtención esta información depende completamente de evaluaciones tendientes a responder las siguientes preguntas⁵⁵:

- i. *¿qué aprenden realmente los alumnos? ¿qué conocimientos poseen? ¿qué competencias dominan?*⁵⁶
- ii. *¿logran los sistemas educativos buenos resultados en relación con los objetivos deseados del aprendizaje?*⁵⁷
- iii. *¿cuáles son las características de los entornos de aprendizaje de los alumnos que explican esos resultados?*⁵⁸

Respecto a este punto se advierte la dificultad de obtener información, puesto que, según el informe, la realización de evaluaciones de aprovechamiento escolar es algo costoso y complejo⁵⁹.

⁵⁴ Ibidem. p. 85.

⁵⁵ (Tawil et al., 2012, p. 3)

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem

⁵⁸ Ibidem

⁵⁹ Equipo de Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, 2002, Ob. Cit. p. 86

Adicionalmente, existen otros factores que son utilizados para obtener información del *contexto* en el que se da el proceso educativo; estos están centrados en el rol que juegan los distintos interesados (Estado, comunidades, padres y alumnos) respecto al sistema educativo: (i) gestión del sistema, (ii) fuentes de financiación y asignación de recursos, (iii) objetivos nacionales en educación entre otros⁶⁰.

Para el informe EPT del año 2005 la UNESCO comienza a ser más enfática en las muy diversas concepciones que hay alrededor de la calidad educativa; incluso expone diferentes desarrollos conceptuales en el área de la pedagogía⁶¹; pero a pesar de ello el modelo propuesto en el informe para comprender la noción de calidad educativa sigue centrado en el enfoque de *aportaciones-procesos-resultados*.

La diferencia en este nuevo modelo radica en una reorganización y planteamiento de nuevos indicadores de calidad en educación; pese a la inclusión de nuevos indicadores, el informe no especifica cómo se dará la recolección de la información no cuantitativa.

Las *aportaciones* estarán determinadas por las características de los educandos: aptitud, estado de salud, sexo, disposición para la escolarización, conocimientos previos y obstáculos socioeconómicos para el aprendizaje⁶².

Indicadores que en el modelo propuesto en el informe de 2002 hacían parte de las *aportaciones* y del *contexto* ahora serán indicadores del *proceso* como aportes facilitadores: (i) material de enseñanza y aprendizaje; (ii) capacitación docente y (iii) las modalidades administración de las escuelas. Es decir, bajo este nuevo modelo el proceso escolar estará

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ (Equipo de Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, 2004, pp. 34-38)

⁶² Ibidem. pp. 39-41

compuesto por el proceso de enseñanza y aprendizaje cómo tal y los señalados aportes facilitadores⁶³.

En cuanto a los *resultados*, se plantean esencialmente los mismos indicadores; con la diferencia de que se incluyen algunos planteados desde la dimensión del alumno: (i) desarrollo de competencias creativas y afectivas; (ii) respeto por la diversidad, la cohesión y el bienestar social y (iv) la influencia del alumno en el desarrollo de la sociedad⁶⁴. Sin embargo, como se resaltó anteriormente, no se especifica cuáles serán las fuentes de información de los indicadores cualitativos.

En los informes anuales posteriores de EPT, como el de 2014, esta forma de aproximación a la noción de calidad educativa sigue siendo la principal herramienta para determinar los indicadores respectivos. En tal sentido, los resultados y comparaciones entre países a partir de los datos cuantitativos de indicadores como niveles de inversión en educación, proporción de alumnos por docente, disponibilidad de materiales escolares y características de la infraestructura física a la que están expuestos los alumnos⁶⁵.

Adicionalmente, se recalca la importancia de realizar evaluaciones nacionales e internacionales ya que son las principales fuentes de información para que, según los resultados obtenidos, los estados determinen cómo orientar sus políticas en educación y lograr una mejora del aprendizaje⁶⁶.

En el último informe del programa EPT (2015) la UNESCO celebra los logros parciales en el incremento de la accesibilidad, en los índices de paridad de género y en las fuentes de

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ (Equipo de Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, 2014, pp. 92-97)

⁶⁶ Ibidem. pp. 99-102

información disponible para evaluar la calidad del sistema educativo (realización de evaluaciones nacionales e internacionales); pero también plantea una serie de recomendaciones para la agenda de los ODS, próxima a implementarse para ese momento, teniendo en cuenta aspectos más cualitativos de la educación y no tan exclusivamente centrado en la aproximación cuantitativa; razón por lo que cual podría considerarse con tendencia a los planteamientos del *enfoque centrado en el alumno*⁶⁷.

Dentro de los retos pendientes y los nuevos que plantea la EPT están: fomentar espacios de aprendizaje sanos, aumentar el número de docentes con acceso a formación de calidad y con condiciones laborales atractivas y sólidas, el incremento de las horas lectivas reales, y las competencias que se enseñan en la escuela, implementación de las TIC en la enseñanza, el incremento del gasto en educación, gestión eficaz de las escuelas, entre otros⁶⁸.

Finalmente, el informe de EPT del año 2015 se ocupa brevemente acerca de las repercusiones sobre la calidad de la educación de la participación de agentes privados. Se considera que la información acerca de los efectos es desigual. El informe reconoce el incremento de proveedores privados en educación en marcos de precaria regulación a nivel mundial. Adicionalmente, se sostiene que no hay evidencia acerca de que los proveedores privados realmente implementen métodos más innovadores de enseñanza que mejoren la calidad de los resultados en educación; por el contrario, se afirma que es probable que los mejores resultados de las escuelas privadas respecto a las públicas pueden estar asociado a las diferencias en el entorno de los alumnos.⁶⁹

⁶⁷ (Equipo de Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, 2015)

⁶⁸ Ibidem. Cap. 6.

⁶⁹ Ibidem. Cap. 6. p.p. 250 - 251

3.1.2 Agenda 2030 Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015 – 2030)

La Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen la propuesta del Sistema de las Naciones Unidas como un programa encaminado a fines como la erradicación de la pobreza, la protección del planeta y asegurar la prosperidad para todas las personas. Entre una variedad de metas, objetivos e indicadores el *Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Educación de Calidad Para Todos (ODS4)* está enfocado en alcanzar educación de calidad para todos y a lo largo de la vida⁷⁰. Bajo este marco de acción, al igual que en EPT, se realizan informes de frecuencia anual con el fin de medir la consecución de distintas metas.

El enfoque holístico de calidad educativa del que parte la agenda de los ODS se hace evidente en dos elementos esenciales: (i) la ampliación de los ámbitos cubiertos por los indicadores estadísticos tradicionalmente usados en el enfoque *aportaciones-procesos-resultados* y (ii) la identificación de estándares de calidad en educación presentes en instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos; que están más centrados en la relación del alumno con el proceso educativo bajo un marco de derechos humanos. Es decir, a la hora de abordar la calidad educativa no se está limitando a un único enfoque o a información estrictamente cuantitativa.

La permanencia de la *aproximación desde la relación de eficiencia entre aportaciones-procesos-resultados* se hace evidente en aspectos como la utilización de la información cuantitativa de naturaleza estadística⁷¹; ya que se reconoce su función práctica al permitir realizar aproximaciones de la relación costo-eficiencia del sistema educativo, del estado de la

⁷⁰ Véase al respecto: *Declaración de Icheón (2015)*

⁷¹ La identificación de los indicadores estadísticos de esta agenda es extraída de los documentos «Desglosar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 Educación 2030» y «Guía Abreviada de Indicadores de Educación para el ODS4» (2018).

calidad (al menos en el desarrollo del aprendizaje y adquisición de competencias básicas), factores socioeconómicos que influyen el proceso de aprendizaje y los niveles de inversión estatal en educación. Sin embargo, bajo esta propuesta los indicadores cuantitativos se ven ampliados buscando abarcar un mayor número de factores y fortaleciendo las distintas fuentes de información.

Partiendo de las categorías que se desarrollaron como propias del enfoque *aportaciones-proceso-resultados*, algunos de los indicadores introducidos en el ODS4⁷² que corresponden a cada categoría son:

- *Aportaciones*: (i) porcentaje de niños con bienestar físico y psicosocial; (ii) porcentaje de niños con un entorno estimulante del aprendizaje; (iii) gastos en educación por estudiante, por nivel educativo y su fuente de financiación.
- *Proceso*: (i) porcentaje de alumnos cuya lengua materna coincide con la lengua de instrucción; (ii) asignación de recursos educativos a los segmentos más desfavorecidos de la educación; (iii) grado de incorporación de los contenidos de la ciudadanía mundial y principios del desarrollo sostenible en los planes de estudios de los alumnos, en los contenidos de la formación docente y en las políticas públicas de educación
- *Resultados*: la adquisición de competencias básicas (que ya habían sido tenidos en cuenta por el enfoque anterior) va a ser medida con cierta periodicidad a lo largo del proceso educativo; así se realizarán pruebas de conocimiento, bien sea nacionales o internacionales, cada cierto número de grados o cada que el estudiante pase de nivel educativo. Esto, además, de los indicadores que fueron desarrollados previamente en el trabajo, cómo tasas

⁷² Los indicadores expuestos a continuación fueron identificados a partir de la lectura e interpretación de los documentos previamente señalados.

de finalización de la educación formal, tasas de repetición, tasas de alfabetización y tasas de participación de jóvenes y adultos en programas de educación profesionales y técnicos.

Adicionalmente, el ODS4 se traza metas en (i) infraestructura, (ii) financiamiento de la educación y (iii) condiciones de la profesión docente. Estas metas tienen sus respectivos indicadores, que en la forma de medirse constituyen un esfuerzo novedoso comparados con los informes anteriores. Por ejemplo, en materia de infraestructura se incluye el porcentaje de escuelas con acceso agua potable, saneamiento básico diferenciado por sexo, electricidad e internet; en cuanto a la formación docente, se incorpora el porcentaje de docentes calificados según la normativa de cada país, la proporción de alumnos por docentes, salario medio de los docentes y porcentaje de docentes que han recibido algún tipo de formación durante el empleo en los últimos doce años.

Lo expuesto hasta este momento, permite reiterar el carácter prevalente de la *aproximación* a la educación centrada en la relación de eficiencia entre *aportaciones-proceso-resultados* en la agenda internacional. Sin embargo, además de esta aproximación estadística, también hay una serie de documentos⁷³ que exponen indicadores de calidad educativa presentes en distintos instrumentos internacionales. El planteamiento de estos indicadores parte desde la dimensión de la relación del alumno con el proceso educativo y el marco de derechos humanos alrededor del derecho a la educación; razón por la cual, puede afirmarse que se da una tendencia a incorporar elementos propios del *enfoque centrado en el alumno* a la hora de hablar de calidad educativa en el desarrollo del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado.

⁷³ UNESCO «*Right To Education Handbook*» (2019) y UNESCO «*Repensar la educación ¿hacia un bien común global?*» (2015).

La primera aclaración que se realiza es que el contenido de lo que constituye calidad educativa no tiene una definición expresa en el marco jurídico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pero, según la propuesta de la UNESCO en *Right To Education Handbook* es posible identificar contenido normativo objetivo que permite inferir elementos del aspecto cualitativo del derecho a la educación y que son universalmente aplicables; toda vez que, dan a los Estados un amplio margen de actuación para cumplir con sus obligaciones⁷⁴.

Nuevamente, reaparece la necesidad de fomentar espacios de aprendizaje sanos, mejorar las condiciones sociales y laborales de docentes, incrementar el uso de las TIC, el mejoramiento en la adquisición de competencias básicas (lectura, escritura y aritmética) y la pertinencia de los contenidos del plan de estudios. Sin embargo, esta vez estos indicadores serán abordados desde una visión holística de la calidad educativa que incorpore y contraste las diferentes formas de aproximación expuestas y con el presupuesto fundamental de la educación como un bien público.

Es decir que, bajo esta propuesta, los tratados internacionales de Derechos Humanos son una guía mínima para los estándares de calidad que deben incorporar y cumplir los Estados. Sin embargo, como ya se señaló, se plantean desde una aproximación muy genérica que da a los Estados un amplio margen de acción. Dentro de los elementos objetivos que la UNESCO señala encuentran:

⁷⁴ (UNESCO, 2019, pp. 110-111)

I. Profesión docente y proceso de aprendizaje⁷⁵

Partiendo de la importancia de la profesión docente sobre el proceso educativo y su calidad, la UNESCO identifica el siguiente contenido normativo que impone al Estado una serie de obligaciones.

El literal A, del párrafo sexto de la Observación General número 13 del Comité del PIDESC prescribe que el componente de disponibilidad exige al Estado garantizar la disponibilidad de docentes debidamente calificados, con la formación adecuada, que cuenten con salarios competitivos y materiales de enseñanza disponibles⁷⁶.

En la misma medida, los párrafos octavo, décimo octavo y décimo noveno de la Observación General número 1 del Comité de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) se centran en que los métodos de enseñanza empleados por los docentes y los procesos de formación de los mismos docentes se centren en los fines asignados a la educación previstos en el artículo 29 de la CDN; tales finalidades son: el desarrollo de la personalidad, aptitudes y capacidades del alumno hasta el máximo de sus capacidades; el respeto por los derechos humanos, la diversidad cultural y el medio ambiente y la preparación para una vida personal y comunitaria responsable⁷⁷.

Según lo planteado en *Right To Education Handbook*, los Estados también deben regirse por los estándares y derechos establecidos en las distintas recomendaciones relativas a las condiciones del personal docente⁷⁸ en las cuales dice que los profesores deben contar con entrenamiento práctico y formación académica suficiente. Adicionalmente, deben ceñirse a lo

⁷⁵ Ibidem. Cap. 3.

⁷⁶ Ibidem. p.112.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Al respecto: UNESCO Recomendación de 1997 relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior y Recomendación OIT/UNESCO de 1966 relativa a la situación del personal docente

establecido en el artículo 7 del PIDESC y el Marco de Acción 2030 (*Declaración de Icheón*) respecto a las condiciones laborales de los docentes que se deben garantizar; como remuneraciones equitativas y justas, no discriminación, oportunidades de ser promovido, las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, entre otros. Haciendo especial énfasis en que un docente sin las condiciones propicias para enseñar, difícilmente podrá hacerlo con calidad⁷⁹.

II. Contenido de los planes de estudio

Al igual que en los métodos de enseñanza, los contenidos del plan de estudios deben estar encaminados a los fines de la educación del artículo 29 de la CDN, según los párrafos segundo y noveno de la Observación General número 1 del Comité de la CDN⁸⁰.

Es decir, el plan de estudios debe nutrirse del discurso de los derechos humanos para que no sea discriminatorio, por ejemplo. Los contenidos del plan de estudios deben permitir el aprendizaje y el desarrollo de competencias tanto en el aspecto cognitivo, como en lo respectivo a habilidades creativas y emocionales de los alumnos. Se debe propender por la inculcación de una cultura de responsabilidad como ciudadanos del mundo, la resolución pacífica de conflictos, el desarrollo del pensamiento crítico y de estilos de vida saludables. Su contenido debe comprender aspectos relevantes para las necesidades propias del contexto social, cultural, ambiental y económico del alumno. Además, en competencias para la vida diaria: resolución pacífica de conflictos, estilo de vida saludable, buenas relaciones sociales, pensamiento crítico, talentos creativos⁸¹.

⁷⁹ Ibidem. p. 113.

⁸⁰ Ibidem. p. 115.

⁸¹(Observación General N°1 (2001) Párrafo 1 del artículo 29: Propósito de la educación., 2001, párr. 2, 9; UNESCO, 2019, p. 115)

Esta misma exigencia aplica para los materiales y apoyos empleados en la enseñanza. A partir del artículo 10 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer la UNESCO afirma que, por ejemplo, los planes de estudio y los materiales de enseñanza deben eliminar las concepciones estereotipadas de los roles de género⁸².

Otro punto relevante, es que a partir del numeral 3 del artículo 13 del PIDESC y del párrafo 49 de la Observación General número 13 del Comité del PIDESC la UNESCO afirma que los Estados tienen la obligación de establecer en su normativa estándares mínimos que determinen el cumplimiento de los objetivos de la educación, tanto para proveedores públicos como no estatales o privados. Como se señaló en el capítulo anterior del presente trabajo, esta también es una recomendación recurrente en la literatura académica y en los informes de los relatores especiales sobre el derecho a la educación.

III. Ambiente de aprendizaje

Según la propuesta de este enfoque, el ambiente de aprendizaje estará compuesto por dos elementos: (i) la infraestructura y (ii) las dinámicas del entorno escolar.

En cuanto a las dinámicas del entorno escolar, a partir de la Observación General número 1 del Comité de la CDN (párrafos 10, 19, 22 y 24 y de los párrafos 34 y 37 de la Observación General número 13 del Comité del PIDESC) se hace especial énfasis en las obligaciones de no discriminación por cualquier razón durante el proceso educativo; la de garantizar espacios libres de violencia física, psicológica, sexual y de tratos negligentes⁸³.

⁸² (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1981, sec. 10; UNESCO, 2019, p. 116)

⁸³ (UNESCO, 2019, pp. 121-123)

En lo relativo a las condiciones de infraestructura la Observación General 13 del Comité del PIDESC, la Observación General 1 del Comité de la CDN y la Observación General 4 del Comité de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad también imponen estándares mínimos; tales como la obligación de garantizar servicios de sanidad básicos y diferenciados por sexo, disponibilidad de agua potable, y la accesibilidad de la infraestructura para personas con discapacidad⁸⁴.

IV. Enfoque Humanista de la Educación

A lo largo de los informes de los relatores especiales sobre el derecho a la educación y en las características e indicadores de calidad educativa desde la *aproximación centrada en el alumno* y *los Derechos Humanos* se ha hecho alusión a la importancia de asumir la educación con un enfoque humanista.

Desde la propuesta de la UNESCO una visión humanista de la educación consiste en garantizar que el sistema educativo no excluya, segregue ni margine a las personas; sino más bien que este propenda a incrementar la dignidad humana, el respeto a la vida y al medioambiente⁸⁵. Nuevamente, bajo esta visión humanista de la educación, se resalta papel de la profesión docente y de la educación no solo para la adquisición de aptitudes cognitivas sino también en la aprehensión de valores como el respeto por los derechos humanos⁸⁶.

Desde esta perspectiva la educación debe regirse por los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, igualdad y no discriminación, participación y sensibilidad cultural⁸⁷. Adicionalmente, al nutrirse del discurso de los derechos humanos, es claro en que

⁸⁴ Ibidem. pp. 124-127

⁸⁵ (UNESCO, 2015, pp. 37, 38)

⁸⁶ Ibidem. p. 39.

⁸⁷ Ibidem. p.p. 77 - 82

los Estados tienen una obligación de la educación; por ende, se empodera a quien recibe la educación como sujeto titular de un derecho, no un consumidor o una persona recibiendo caridad. Esta característica sumada al sustento normativo en el marco jurídico internacional, permiten que los sujetos puedan acudir a los aparatos jurisdiccionales ante la vulneración de sus derechos. Además, es una visión de la educación que busca ir más allá de una visión excluyente centrada en el incremento del capital humano y con una posición utilitarista del sistema educativo⁸⁸.

3.2 Organización Internacional para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

(OCDE)

El enfoque y los indicadores desarrollados desde los distintos textos de la OCDE⁸⁹ tienen por finalidad evaluar el rendimiento de los sistemas educativos nacionales mediante el conocimiento de (i) los resultados de aprendizaje según su relación con (ii) los recursos utilizados o invertidos y (iii) los procesos a un nivel individual e institucional⁹⁰.

Esto evidentemente cumple los elementos fundamentales de un enfoque basado en la relación de eficiencia entre *aportaciones-procesos-resultados*. Las principales fuentes de información de la OCDE serán las *Pruebas del Programa Para la Evaluación Internacional de Alumnos* (Pruebas PISA) promovidas y realizadas por esta misma organización. Adicionalmente, la OCDE ha desarrollado una serie programas en materia de desarrollo económico que se basan en mediciones estadísticas de distintos indicadores que le permiten

⁸⁸ Ibidem. p. 83 - 84

⁸⁹ El análisis del enfoque y los indicadores adoptados por la Organización Internacional para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se interpreta a partir de lo establecido las siguientes publicaciones: (i) *Panorama de la Educación* (2005, 2017 y 2018), (ii) *Panorama Estadístico de la OCDE (2015-2016)* y (iii) *La Cuestión del Profesorado (2004)*.

⁹⁰ (OCDE, 2018b, p. 14)

adquirir información de las condiciones socioeconómicas de diversos países y realizar comparaciones entre ellos⁹¹.

La presentación de los informes tiene una naturaleza claramente estadística por lo que nuevamente se encuentra que la aproximación a la noción de calidad educativa parte de información cuantitativa. Este es un elemento distintivo del contenido de todos los documentos de la OCDE analizados para el presente trabajo.

De este modo, los indicadores que clasifican dentro de la categoría de *aportaciones o insumos al proceso educativo* son: (i) porcentaje del gasto público invertido en educación; (ii) porcentajes de inversión pública y privada al sistema educativo; (iii) inversión en capital humano y corte salarial de los docentes; (iv) costos de la provisión de educación según el nivel de enseñanza y (v) acceso de los estudiantes a dispositivos TIC⁹².

Respecto a los indicadores del *proceso educativo* no hay una variación respecto a los casos anteriores. Vuelven y se encuentran mediciones de: (i) tiempo lectivo efectivo al que están expuestos los alumnos; (ii) proporción alumnos por docente y tamaño de las clases; (iii) retribuciones e incentivos a docentes y personal administrativo del sistema educativo (iv) inclusión de las TIC en el proceso escolar⁹³.

En lo referente a los *resultados*, en primer lugar, los indicadores serán los resultados de las Pruebas PISA en la adquisición de competencias básicas de escritura, lectura, aritmética, ciencias y uso de las TIC. A partir de estos resultados, se realizan comparaciones

⁹¹ Al respecto ver OCDE. (2016). Panorama estadístico de la OCDE 2015-2016. Universidad Anáhuac. <https://doi.org/10.1787/9789264258402-es>

⁹² (OCDE, 2004, 2005, 2016, 2018a, 2018b)

⁹³ Ibidem.

internacionales entre los países que forman parte de la organización internacional y se tienen en cuenta los datos de algunos estados externos a esta⁹⁴.

Adicionalmente, se tienen en cuenta otros indicadores tendientes a medir la incidencia de los resultados del proceso educativo sobre los alumnos en su participación en el desarrollo económico, tales como: (i) nivel educativo alcanzado por la población adulta; (ii) tasas de terminación de procesos de educación formal; tasas de participación en educación y formación continua (iii) tasas de empleabilidad en la población joven; (iv) movilidad internacional de los estudiantes; (v) éxito económico de los alumnos y retribución de la inversión en educación⁹⁵.

Respecto a la participación de agentes privados como proveedores en educación y su incidencia sobre los resultados del proceso educativo, la OCDE sostiene que los mejores resultados que obtienen las instituciones privadas en PISA, respecto a las públicas, están más determinados por el contexto socioeconómico de los alumnos que por la forma de administración o el carácter público o privado de la institución⁹⁶.

La particularidad de estos informes radica en que algunos indicadores tradicionalmente tenidos en cuenta por las demás organizaciones internacionales multilaterales como las condiciones de infraestructura y la formación docente inicial y continua no tienen tanta trascendencia a lo largo de los informes. Sin embargo, de igual modo se recopilan datos cuantitativos relativos a estos indicadores con el fin de realizar comparaciones internacionales; por ejemplo, en lo referente a los porcentajes disponibilidad de equipos de cómputo en el sistema educativo y de formación docente inicial por país⁹⁷.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ (OCDE, 2011)

⁹⁷ (OCDE, 2018b, p. 31)

3.3 Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

A partir de las distintas recomendaciones, fuentes de información e indicadores del concepto de calidad educativa propuestos por el BID es posible concluir que, al igual que en los demás casos, se trata en un enfoque de *aportaciones-proceso-resultados*; a pesar de que no se hace explícito, como en los informes de la UNESCO.

El BID utiliza como fuente de información para sus indicadores los resultados del Primer y Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (*PERCE* y *SERCE*, respectivamente), los cuales realizan una medición de los resultados y condiciones socioeconómicas y de ambiente escolar de los alumnos en distintos países; en esta medida se obtiene información relativa a las condiciones familiares, sociales, económicas de los alumnos; condiciones de infraestructura y clima escolar⁹⁸. Adicionalmente, al igual que en el caso de la OCDE, los resultados de las Pruebas PISA⁹⁹ son otra fuente especialmente relevante de resultados del proceso educativo midiendo la adquisición de competencias básicas en ciencias, aritmética, lectura y escritura y realizando comparaciones a partir de esta información.

En esta medida es evidente que el enfoque del BID sí tiene la característica de nutrirse de información netamente cuantitativa y un enfoque arraigado a la relación de eficiencia entre *aportaciones-procesos-resultados*; ya que, se pretende incrementar la calidad educativa a través de un incremento en los *insumos* o *aportaciones* de (i) infraestructura, (ii) formación e incentivos para la profesión docente y (iii) la implementación de las Tecnologías para la Educación (TED) en el plan de estudios.

⁹⁸ (Duarte, 2010)

⁹⁹ (Bos et al., 2012)

Es decir, nuevamente, se pretende mediante los resultados medibles del proceso educativo identificar ciertos factores que se asocian con una mejor calidad del aprendizaje (entendida, desde los indicadores del BID, como la adquisición de los aprendizajes evaluados por la Prueba PISA) con el fin de incrementar en su inversión y obtener mejores resultados.

Estas propuestas de invertir en infraestructura, formación docente y uso de las TED se dan como recomendaciones a los países de América Latina basándose en una comparación con sistemas educativos con mejores resultados de acuerdo con la información obtenida a partir del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)¹⁰⁰.

Cabe recalcar, que, aunque se trata de un enfoque economicista de la educación, en las observaciones del BID acerca de la incidencia de la provisión de educación por parte de agentes privados sobre la calidad de la educación no está determinada por el tipo de gestión del sistema educativo, sino por el contexto socioeconómico y cultural del alumno. Por esto no se observa una tendencia a recomendar la provisión mediante privados como una forma de mejorar la calidad de los resultados del proceso educativo¹⁰¹.

De hecho, se reconoce que la provisión de privados agrupa alumnos de capacidades socioeconómicas similares lo que podría explicar que las escuelas de gestión privada tengan mejores resultados en las Pruebas PISA. Es decir, de alguna manera el BID explica las desigualdades originadas en la privatización desde las diferencias socioeconómicas de los alumnos que pueden pagar por educación y los que asisten al sistema público¹⁰².

¹⁰⁰ (Alfonso et al., 2012; Duarte, 2010)

¹⁰¹ (Duarte, 2010)

¹⁰² Ibidem. p. 28.

3.4 Grupo Banco Mundial (GBM)

La estrategia en educación del Grupo Banco Mundial (GBM) ejerce un rol importante de recolección de información, inversiones y elaboración de recomendaciones de educación. Con un claro enfoque economicista de eficiencia entre *aportaciones-procesos-resultados*, al igual que en los casos expuestos anteriormente, serán los *resultados* del proceso educativo los que determinen cómo se deben enfocar las políticas públicas e inversiones.

En los distintos documentos¹⁰³ se hace énfasis en la necesidad de contar con información oportuna, confiable y comparable acerca de los *resultados* de distintos procesos educativos para contar con evidencias y de los costos del impacto de las políticas adoptadas por cada Estado en educación. En esta medida, el GBM se compromete a promover la realización de evaluaciones y encuestas, tanto de carácter nacional como internacional, mediante las cuales se puedan realizar comparaciones de las condiciones socioeconómicas y de ambiente e infraestructura escolar a las que están expuestos los alumnos; para determinar cuáles son los factores que influyen positivamente sobre los resultados en pruebas encaminadas a evaluar competencias básicas. Nuevamente las Pruebas PISA son la principal medición de los *resultados* del proceso educativo¹⁰⁴.

Dicha información propiciará la focalización de las inversiones en *aportaciones* de la siguiente manera según la propuesta: (i) «*Invertir temprano*». Puesto que afirman que el enfoque tradicional centrado en la educación primaria aborda problemáticas de forma tardía;

¹⁰³ El reconocimiento de los indicadores y de la forma de aproximación a la noción de calidad educativa del GBM partirá de una síntesis de lo propuesto en los siguientes documentos: (i) Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria en América Latina y el Caribe (1994), (ii) *Priorities and Strategies for Education*, a World Bank Review (1995), (iii) *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education* (2009) y (iv) World Bank Group Education Strategy (2011). Cabe aclarar que, a pesar de la brecha temporal que hay entre los documentos, durante el análisis se encontró que existen una serie de puntos de convergencia en cuanto a lo propuesto entre los mismos.

¹⁰⁴ (World Bank Group, 2011)

se prioriza la atención de la primera infancia. (ii) «*Invertir con inteligencia*». Según esta estrategia solo se debe invertir en los insumos o factores que han demostrado tener una contribución sobre el aprendizaje y los demás resultados del proceso educativo. (iii) «*Invertir para todos*». Lo que implica que la educación de calidad esté disponible para todos, y no solo para los grupos más favorecidos¹⁰⁵.

El asunto de la calidad de la educación es una problemática evidente para el GBM, que se expresa en la falta de pertinencia entre las competencias que se adquieren por el sistema educativo y las requeridas por el mercado laboral; lo que conlleva a niveles de desempleo altos entre los jóvenes y a una ralentización del desarrollo económico¹⁰⁶.

Incluso uno de los objetivos dentro de las estrategias promovidos por el GBM, está en no solo concentrar los esfuerzos en programas de educación primaria formal, sino que también deben ser tenidos en cuenta programas informales que forman para la vida laboral, para así no dejar por fuera del sistema educativo y del capital humano a quienes desertan o no pueden finalizar los programas formales¹⁰⁷.

Desde las publicaciones del GBM se reconoce la importancia de la educación debido a su trascendental rol en el crecimiento y el desarrollo económicos, la reducción de la pobreza; como objetivos que dependen de los conocimientos y las capacidades que adquieren las personas¹⁰⁸.

Nuevamente, dentro de las aportaciones que influyen positivamente en el proceso educativo se incluyen indicadores cómo: la calidad y disponibilidad de materiales de texto,

¹⁰⁵ Ibidem. p.4

¹⁰⁶ (World Bank Group, 2018)

¹⁰⁷ (World Bank Group, 2011, p. 19)

¹⁰⁸ (World Bank Group, 2018, p. 41)

número de docentes capacitados y motivados, tiempo lectivo real para los estudiantes e incremento de la financiación pública para la educación¹⁰⁹. Por ejemplo, en cuanto a los docentes, el GBM afirma que su desempeño es lo que en última instancia determina el aprendizaje en la sala de clases, pero que a su vez son el insumo más costoso del sistema; representando en muchos países el 95% del presupuesto educacional en la mayoría de los casos¹¹⁰.

Sin embargo, llama la atención que en las recomendaciones del GBM para garantizar la eficiencia de las *aportaciones* y la buena calidad de los *resultados del proceso educativo* existe una tendencia hacia la gestión y/o provisión de educación mediante agentes privados o «no estatales». De este modo, desde la perspectiva del banco el sector privado se asocia a una gestión más eficiente y con mejores resultados¹¹¹. Incluso, en lo relativo a los materiales escolares, algunas de las publicaciones recomendaban acudir a imprentas y proveedores privados; bajo el supuesto de que brindan mayor eficiencia de los recursos y garantías de calidad¹¹².

Adicionalmente, el GBM hace un especial énfasis en las asociaciones-público privadas en educación como un modelo que promueve la calidad y la transparencia del sistema educativo. Desde esta propuesta se afirma que la evidencia indica que los proveedores privados tienen incidencia positiva sobre la calidad en la educación con costos más bajos y métodos más innovadores¹¹³.

¹⁰⁹ (Demas & Arcia, 2015; Wolff et al., 1994, p. 73; World Bank Group, 2011, p. 46, 2018, Capítulo III)

¹¹⁰ (Wolff et al., 1994, p. 105)

¹¹¹ (Patrinos et al., 2009)

¹¹² (Wolff et al., 1994, p. 73)

¹¹³ (Patrinos et al., 2009, p. 33, 34)

Por ejemplo, en una de las publicaciones el GBM afirma que un sistema educativo regido por el principio de libre competencia, como el sistema de *vouchers* implementado en Chile, da a los padres un rol de singular poder en la supervisión del desempeño del sistema educativo y da incentivos a los diferentes proveedores para mejorar su calidad a fin de atraer más alumnos». Este sistema es propuesto como una solución a los problemas en la administración de las finanzas y en el déficit financiación de la educación pública, que, según el GBM, a menudo tiene costos administrativos altos y sistemas de supervisión y control más bien poco eficaces. Como ventajas del sistema de *vouchers* el documento propone que, al tratarse de financiamiento determinado por las preferencias de los consumidores, las escuelas que no tengan calidad suficiente para atraer alumnos correrán el riesgo de cerrar. Según la propuesta esto aumentaría la diversidad en las escuelas puesto que las escuelas van a reflejar las preferencias de comunidades y grupos sociales particulares¹¹⁴.

No obstante, el GBM hace la aclaración de que la información disponible acerca de los efectos de las APP en educación no es del todo concluyente; puesto que, bajo este concepto hay múltiples modalidades de asociación. Al mismo tiempo, aclara que el éxito de las APPS estará determinado por (i) los estándares y exigencias de funcionamiento; (ii) los procesos de selección transparente del asociado privado en los que se tenga en cuenta su capacidad administrativa y (iii) la capacidad del mismo Estado para la regulación¹¹⁵.

A continuación, se realizará una recopilación, exposición y análisis de los argumentos y documentos disponibles acerca de la incidencia de proveedores privados sobre la calidad en educación. Esto debido a que, como se observará, desde un enfoque de calidad en educación

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ (Patrinos et al., 2009, p. 65)

con un fundamento jurídico en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y *centrado en el alumno*, este asunto es de especial importancia en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados.

4 Proveedores privados: incidencia sobre la comercialización y la baja calidad de la educación

Algunos de los desarrollos recientes en la literatura referente a la calidad en educación y a los Derechos Humanos se ocupan en la conflictiva relación que existe en la participación de actores privados y sus efectos sobre la calidad en educación; a continuación se expondrán los principales argumentos presentes en los informes de dos relatores sobre el derecho especial a la educación¹¹⁶ y textos centrados en la caracterización del fenómeno de las Asociaciones Público-Privadas y la privatización de la educación¹¹⁷.

Adicionalmente, a partir de la distinción de formas de aproximación a las políticas en educación, entre *aproximación economicista a la educación* y *aproximación basada en los derechos humanos*, propuesta por Jane Kotzmann¹¹⁸ (2018) se clasificarán las recomendaciones de la agenda en calidad educativa del GBM; que cómo se observó, asumen que la educación distribuida con criterios de mercado inciden positivamente sobre la calidad educativa y promueven e incentivan la provisión de educación mediante actores privados.

El incremento de la participación de proveedores privados en educación obedece a diferentes justificaciones y trayectorias. Autores como Verger, Moschetti y Fontdevila (2017) identifican entre varias trayectorias de la privatización en el contexto latinoamericano: (i)

¹¹⁶ Kishore Singh (2010 - 2016) y Kombou Boly Barry (2016 - en el cargo).

¹¹⁷ Los textos de (i) Verger, Antoni, y Mauro Moschetti. «Public-Private Partnerships in Education: Exploring Different Models and Policy Options». Open Society Foundation, 2016. <https://ddd.uab.cat/record/174585>; (ii) Verger, Antoni, Mauro Moschetti, y Clara Fontdevila. «La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias», 18 de abril de 2017. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.16049.58724> y (iii) Verger, Antoni, Adrián Zancajo, y Clara Fontdevila. «La economía política de la privatización educativa: políticas, tendencias y trayectorias desde una perspectiva comparada». Revista Colombiana de Educación, n.º 70 (1 de enero de 2016): 47.78-47.78. <https://doi.org/10.17227/01203916.70rce47.78>.

¹¹⁸ En el texto *The Human Rights-Based Approach to Higher Education: Why Human Rights Norms Should Guide Higher Education Law and Policy*.

reformas estructurales del Estado, (ii) privatización de forma incremental, (iii) ingreso de agentes privados por vía del desastre, (iv) privatización fundamentada en asociaciones público-privadas de peso histórico, y la (v) privatización latente; entre otras¹¹⁹. La obra referenciada se centra en el ámbito de Latinoamérica debido que, según afirman los autores, es la región a nivel mundial con una de las mayores tasas de participación de actores privados en educación a nivel mundial¹²⁰.

Cada una de estas trayectorias está compuesta y determinada por un número de factores sociales, culturales y políticos que como resultado dan paso a la participación de privados como proveedores de educación. Sin embargo, dentro de la variedad de justificaciones que se dan a la participación de privados, para el presente trabajo se analizará la relacionada con la presunción del incremento en la innovación, eficiencia, eficacia y mejora de la calidad educativa asociada a los sistemas educativos regidos por principios cercanos a una lógica de mercado¹²¹; como la libre competencia y el rol subsidiario del Estado.

Respecto a las modalidades de provisión de educación por parte de agentes privados, los autores señalan que se dan generalmente mediante alianzas público-privadas (APPS) con una multiplicidad de modelos posibles¹²². Por esta razón, el análisis de este acápite se centrará en las APPS para la prestación de servicios de enseñanza; ejecutadas mediante contratos en los que el sector privado se compromete con el Estado a prestar educación en sus diferentes niveles. Esta acepción tiene diferentes modalidades: educación privada subsidiada, operación

¹¹⁹ (Verger et al., 2017)

¹²⁰ Ibidem. p. 17.

¹²¹ (Verger & Moschetti, 2016, p. 11)

¹²² Ibidem. p. 7.

privada de colegios públicos o el sistema de *vouchers* escolares¹²³. Pero como elemento común, todos implican la transferencia de recursos públicos de educación al sector privado.

Es importante recalcar que en el texto se hace la advertencia epistemológica de que todas las formas de APP o las medidas pro-privatización deben caracterizarse de forma particular, ya que van a diferir según su objetivo, financiamiento, escala territorial, promover mercado o justicia social¹²⁴.

Por esta razón los autores son escépticos frente a las estadísticas y efectos positivos de la provisión de educación por medio de APPS. En primer lugar, muchas de las estadísticas e información disponible generalizan todas las modalidades de APPS; se enfocan exclusivamente en grupos determinados de países y, la información respecto al incremento y mejora la eficacia, eficiencia, calidad e innovación no es concluyente¹²⁵.

Adicionalmente, en el texto se afirma que múltiples organizaciones internacionales como la OCDE, el GBM y agencias como USAID se tornaron mayormente interesadas por las APPS y la adoptaron como bandera y estrategia clave para aumentar la buena gobernanza en prestación de servicios educativos¹²⁶.

Particularmente, en el texto de Verger, A. y M. Moschetti. «Public-Private Partnerships in Education: Exploring Different Models and Policy Options», se plantea una crítica, que será expuesta a continuación, respecto a la categorización que hace el GBM de las APPS en uno de los textos empleados para la caracterización realizada en el presente trabajo «*The Role and Impact of Public–Private Partnerships in Education*» Patrinos et al. (2009). Principalmente, en

¹²³ Ibidem. p.p 3 - 4.

¹²⁴ Ibidem. p. 12.

¹²⁵ Ibidem. p.p 14-16.

¹²⁶ Ibidem. p. 5.

dicho texto el GBM plantea las APPS como un concepto continuo, cuya definición está centrada en el grado de integración que exista entre el sector público y privado; de este modo, se busca clasificar los sistemas educativos según el grado de participación de privados, el rol que asume el Estado como financiador, regulador y/o proveedor y los modelos de APPS adoptados. En términos generales, desde dicha propuesta conceptual se entiende que entre más activo sea el rol estatal como regulador y proveedor en educación habrá menos espacio para la participación de privados y la implementación de las APPS. Respecto a la financiación, desde el texto se reconoce que siempre estará a cargo del Estado; bajo esta conceptualización el sistema de vouchers es visto como la expresión más clara de un ambiente propicio para las APPS en cada Estado¹²⁷.

Básicamente, la propuesta del GBM consiste en que las familias a través de la elección de las escuelas para sus hijos escojan de forma racional, como agentes de mercado, buscando mejorar su bienestar. también funciona como herramienta de control de calidad y responsabilidad, ya que las escuelas tendrán incentivos para mejorar.

La crítica de A. Verger y M. Moschetti (2016) a la definición de APPS como un concepto continuo propuesta desde el GBM se centra en dos aspectos: (i) esta definición no permite distinguir claramente que es una APP en educación y que no lo sería y (ii) es una definición con un claro sesgo ideológico ya que opta por una lógica de mercado como la forma de solucionar problemáticas asociadas a la calidad y al funcionamiento del sistema educativo¹²⁸.

¹²⁷ (Patrinós et al., 2009, pp. 16-18)

¹²⁸ (Verger & Moschetti, 2016, p. 10)

En lo concerniente a los efectos de la participación de privados y una visión de la educación únicamente fundamentada en una perspectiva economicista, las preocupaciones de los informes de los Relatores Especiales Sobre el Derecho a la Educación y los planteamientos de los autores previamente expuestos tienen una serie de puntos coincidentes. Para esta parte del trabajo se partirá de los distintos informes realizados por el Relator Especial sobre Derecho a la Educación¹²⁹ relacionados con la provisión a través de privados y su incidencia sobre la calidad educativa.

Los distintos informes son enfáticos en que, como consecuencia de lo anterior, la educación se ha tornado en un ámbito atractivo para todo tipo de proveedores privados que obedecen a distintas lógicas¹³⁰; adicionalmente, también se hace hincapié en el rol del GBM como promotor de la participación de privados a nivel mundial¹³¹.

Adicionalmente, desde la perspectiva planteada en los informes de los relatores, se sostiene que si la educación es asumida como una empresa lucrativa o si se orienta el sistema educativo a medir la calidad como una relación costo-beneficio existirá una tendencia a abaratar los costos del proceso; por ejemplo, en desmejora de la infraestructura, los materiales escolares, las condiciones laborales y formación de los docentes. Relacionado con este caso, se hace especial énfasis en las problemáticas originadas en la proliferación de escuelas privadas de bajo costo en África¹³², por ejemplo.

¹²⁹ Boly Barry, K. (2019). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación: Implementación del derecho a la educación y del ODS4 en el contexto del crecimiento de actores privados en educación. (A/HRC/41/37); Singh, K. (2015a). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación: Protección del derecho a la educación contra la comercialización (A/HRC/29/30) y Singh, K. (2015b). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación: Asociaciones público-privadas y el derecho a la educación. (A/70/342)

¹³⁰ (Boly Barry, 2019, p. 4; Singh, 2015a, p. 3)

¹³¹ (Boly Barry, 2019, p. 9; Singh, 2015a, pp. 6-7, 2015b, p. 8)

¹³² (Boly Barry, 2019, p. 6; Singh, 2015a, p. 14, 2015b, p. 9)

Los informes son reiterativos que el Estado, pese a delegar la provisión de educación en privados, es el principal sujeto obligado a garantizar que la educación se ajuste al marco jurídico de Derecho Internacional de los Derechos Humanos¹³³. Razón por la cual se sugiere que los Estados desarrollen marcos normativos para regular las condiciones en las que los privados pueden proveer educación¹³⁴. De hecho, en uno de los informes en particular, el Relator hace un especial énfasis en la necesidad de que dichos marcos incluyan disposiciones prescriptivas (estándares mínimos de funcionamiento), disposiciones prohibitivas (prohibición de conductas contrarias al marco jurídico internacional) y disposiciones punitivas (sanciones en caso de no cumplir las prescripciones y proscripciones). Lo anterior, además del fortalecimiento de las funciones de inspección y vigilancia del Estado¹³⁵.

Sin un marco jurídico interno claro respecto al régimen de responsabilidades y estándares calidad educativa no es posible garantizar que los planes de estudio sean pertinentes social y culturalmente; así como tampoco que las condiciones sanitarias y de infraestructura sean las adecuadas, al igual que las condiciones del ejercicio profesión docente.

Otra de las problemáticas que es tratada reiterativamente en los informes analizados para esta sección es que la privatización también tiene efectos sobre la cobertura de la educación; toda vez que, (i) reduce el acceso equitativo a la misma ya que, la provisión a través de privados excluye a las personas más vulnerables de la sociedad al no poder pagar el acceso y (ii) disminuye las inversiones al sistema público de educación¹³⁶.

¹³³ (Boly Barry, 2019, p. 9; Singh, 2015a, p. 8, 2015b, pp. 17, 18)

¹³⁴ (Boly Barry, 2019, p. 9; Singh, 2015b, p. 21)

¹³⁵ (Singh, 2015a, p. 20, 2015b, pp. 21-23)

¹³⁶ (Boly Barry, 2019, p. 5; Singh, 2015a, pp. 7-10, 2015b, pp. 9-12)

Esta exclusión de quienes no pueden pagar por educación y empeoramiento de la calidad van en contra de las obligaciones estatales en virtud del marco jurídico internacional de derechos humanos¹³⁷. Principios como la igualdad, no discriminación, justicia social y la caracterización de la educación como un bien público se ven vulnerados.

Estas problemáticas han conllevado a la proposición de una serie de recomendaciones respecto al rol de los proveedores privados en educación; sobre todo, para la consecución de las metas propuestas en la Agenda de los ODS 2030¹³⁸. Dentro de las recomendaciones está (i) el desarrollo de un marco normativo con las características señaladas previamente y conforme al marco jurídico internacional y las obligaciones estatales en materia de educación; (ii) reivindicar un enfoque humanista de la educación y (iii) concebir la educación como un bien público. Además, se debe tener en cuenta que el Estado es el principal responsable de sus obligaciones en educación y que el rol del sector privado debería estar encaminado a complementar la provisión estatal, respetando el derecho de las familias a decidir bajo que preceptos educar a sus hijos y la libertad de agentes no estatales para abrir y operar establecimientos educativos¹³⁹.

Así mismo, otra de las recomendaciones presentes en dos de los informes radica en la necesidad de fortalecer la justiciabilidad y el litigio estratégico del derecho a la educación con la finalidad de proteger a las personas de vulneraciones relativas a cualquier aspecto del derecho a la educación, con especial énfasis en la actuación de proveedores privados¹⁴⁰.

¹³⁷ (Boly Barry, 2019, p. 11; Singh, 2015a, pp. 8-12, 2015b, p. 17)

¹³⁸ (Boly Barry, 2019, p. 5; Singh, 2015b, p. 25)

¹³⁹ Dicha libertad se encuentra consagrada en los párrafos 3 y 4 del artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁴⁰ (Singh, 2015a, p. 17, 2015b, p. 24)

El último informe de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación Kombou Boly Barry (2019) hace alusión a los Principios de Abiyán como parámetros rectores y orientadores de la conducta que deben desplegar los Estados en el marco del cumplimiento de sus obligaciones originadas en el derecho humano a la educación. Estos principios son especialmente relevantes debido a que se fundamentan en un análisis jurídico, doctrinal y técnico en educación; también teniendo en cuenta la interpretación que distintos mecanismos de protección de Derechos Humanos han hecho de las normas en la materia¹⁴¹.

Ahora, con el fin de dejar sentadas las características y efectos propias de las diferentes formas aproximación a la forma de orientar las políticas en educación, específicamente en cuanto al rol del Estado y de los proveedores privados, en el siguiente apartado se recurrirá a los planteamientos de Jane Kotzmann (2018) en el texto *The Human Rights-Based Approach to Higher Education: Why Human Rights Norms Should Guide Higher Education Law and Policy*.

Pese a que el texto de Kotzmann está enfocado en el ámbito de las políticas públicas y la legislación en educación superior, permite realizar una distinción conceptual más clara entre los elementos propios de cada aproximación a la calidad educativa.

4.1 Aproximación economicista a las políticas públicas en educación

Kotzmann (2018) caracteriza, en términos generales, la *aproximación economicista* a la educación por los siguientes elementos: (i) concibe a los alumnos como consumidores y a las instituciones educativas como oferentes en un (ii) sistema educativo regido por el principio libre competencia y mínima intervención estatal, (iii) cuyos resultados son medidos bajo una relación de costo-

¹⁴¹ (Boly Barry, 2019, p. 12)

beneficio y (iv) considerando que la finalidad de la educación es el incremento del capital humano para el desarrollo económico.

Este tipo de aproximación encuentra el valor de la educación superior en su rol instrumental para asistir a las personas para participar en la fuerza laboral y, en consecuencia, beneficiar la economía. En este orden de ideas, la educación es una inversión en capital humano de la cual desde la perspectiva del individuo la educación es atractiva porque maximiza el bienestar en la calidad de vida. Desde la perspectiva social o comunitaria, la educación es deseable porque incrementa el desarrollo económico y permite medir los beneficios a partir de los resultados obtenidos¹⁴². Los principios que rigen una aproximación desde el mercado a la educación son los de: libre competencia, participación de actores privados e intervención estatal mínima¹⁴³.

Respecto al principio de libre competencia la autora hace la aclaración de que bajo una lógica de mercado esto requiere que los consumidores tengan acceso a la información pertinente para tomar decisiones como agentes de mercado, pero la educación, como se esbozó previamente en el desarrollo del trabajo, generalmente es un fenómeno difícil de cuantificar y cualificar; razón por la cual, las personas podrían verse tentadas a obtener información de los distintos participantes del sistema educativo a partir de indicadores, como el prestigio de la institución educativa, tasas de graduación y empleabilidad de los alumnos¹⁴⁴; lo cual puede producir efectos indeseados como la mercantilización de la educación.

Adicionalmente y relacionado con el principio de libre competencia, existen otras consecuencias propias de este principio que según el texto deben ser tenidas en cuenta, tales

¹⁴² (Kotzmann, 2018, p. 65)

¹⁴³ Ibidem. p.p 65-67.

¹⁴⁴ Ibidem. p.66.

como: (i) la ausencia de barreras de entrada y de salida al libre mercado; (ii) el establecimiento de los precios de acceso según el comportamiento de las curvas de oferta y demanda y (iii) la búsqueda de utilidades y beneficios económicos por parte de los distintos agentes¹⁴⁵.

4.2 Aproximación a las políticas públicas en educación basada en los derechos humanos

La *aproximación desde los derechos humanos*, según Kotzmann (2018), se caracteriza, en términos generales, por: (i) tener un fundamento jurídico claro en los distintos tratados de Derecho Internacional de los Derechos Humanos; (ii) nutrirse conceptualmente del discurso de los Derechos Humanos y (iii) empoderar a las personas como sujetos de un derecho fundamental a través de su justiciabilidad, por ejemplo.

Así mismo, esta forma de aproximación a la educación implica: (i) el reconocimiento de la educación como un derecho humano, el cual es un proceso en el que en su prestación (ii) se debe garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y tiene por finalidad el fomento de los demás derechos humanos¹⁴⁶.

Sin embargo, esta aproximación no es ajena a una serie de problemas. Al respecto, Kotzmann (2018) expone varias problemáticas, entre las que se encuentran: (i) es una forma de aproximación con un enfoque muy limitado a lo legal; es decir, el derecho ha acaparado el discurso de los derechos humanos y su obtención sin tener en cuenta que muchas veces no es el área de conocimiento más apta para responder a ciertas problemáticas; (ii) la usual falta de correspondencia entre el discurso de los derechos humanos y su incorporación en las políticas públicas a ejecutar; (iii) el discurso de los derechos humanos tiene un contenido que muchas

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ (Kotzmann, 2018, p. 75)

veces es poco específico o vago por lo que no siempre su contenido se puede extraer explícitamente¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Ibidem. p.p 85 – 87.

5 La protección judicial de la calidad de la educación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia

Ahora se continuará con un breve análisis de la incidencia de estas formas de aproximación y criterios de calidad en educación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia al momento de establecer vulneraciones al derecho fundamental a la educación; se delimitará el estudio de la jurisprudencia de la corte a las sentencias proferidas en la resolución de acciones de tutela¹⁴⁸. Esto con el fin de establecer la apropiación del tribunal respecto a los estándares internacionales de calidad educativa y del contenido de las obligaciones internacionales del Estado.

Es pertinente realizar la aclaración de que el objetivo principal del trabajo no es realizar una reconstrucción exhaustiva del tratamiento que la jurisprudencia constitucional ha dado a la tutela del derecho a la educación, sino únicamente establecer qué componentes de la calidad educativa, coincidentes con los desarrollos de los distintos enfoques y aproximaciones expuestos hasta ahora, han sido decididas por la Corte. Para ello se partirá de una clasificación en ejes temáticos de las sentencias señalando los aspectos particulares que han sido tutelados.

El presente análisis partirá de una clasificación de las sentencias en cuatro ejes temáticos diferentes: (i) sentencias relativas a la profesión docente; (ii) sentencias relativas a las condiciones del proceso educativo para personas con discapacidad; (iii) sentencias relativas a las condiciones de infraestructura y (iv) sentencias relativas al ambiente escolar sano. La exposición del estado justiciabilidad de la aceptabilidad del derecho a la educación se realizará

¹⁴⁸ Para esto se partirá de la muestra de sentencias de tutela que fueron identificadas en la línea jurisprudencial desarrollada en el trabajo de grado Tratamiento jurisprudencial de la exigibilidad del componente de calidad en el derecho a la educación en Colombia por la Corte Constitucional en el período 1992 – 2017 presentado por Juan Pablo Gaviria Arango ante la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. Adicionalmente, se tendrán en cuenta sentencias que también impliquen la exigibilidad de calidad en educación que se extrajeron de la búsqueda realizada en la relatoría de la Corte Constitucional con el fin de ampliar la muestra sobre la que partirá el análisis.

mediante el planteamiento de las características centrales de los casos resueltos y el desarrollo de un caso en concreto que se considera ilustrador para los fines propuestos.

Como conclusión preliminar del análisis de la jurisprudencia se establece que la Corte Constitucional no brinda una definición específica o identificable de lo que constituye el aspecto cualitativo del derecho a la educación; sino que, en las sentencias determina que factores están yendo en detrimento de la calidad en educación a partir de criterios normativos presentes en la legislación nacional y en algunos instrumentos del marco jurídico internacional del derecho a la educación.

1. Profesión docente

Las sentencias relativas a la profesión docente están estrechamente relacionadas con su disponibilidad en zonas vulnerables. Usualmente los hechos tienen lugar en instituciones educativas que no cuentan con planta docente suficiente o para alguna asignatura en específico; cuestión manifiestamente contraria a las obligaciones del Estado en materia de educación.

En las sentencias estudiadas relativas a este eje temático¹⁴⁹, el tribunal concedió el amparo al derecho fundamental a la educación de los alumnos considerando que la no disponibilidad de docentes realmente va en detrimento de la calidad educativa, entre otros componentes. Sin embargo, el sustento normativo al que usualmente alude es propio del ordenamiento jurídico nacional, al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la Observación General número 13.

¹⁴⁹ Al respecto véase: Sentencia T 571/1999; Sentencia T 055/2004; Sentencia T 1027/2007; Sentencia T 743/2013 y Sentencia T 205/2019

Para la caracterización de este eje temático se analizará la Sentencia T-137 de 2015. En este caso el accionante fue el Personero Municipal de Santa Bárbara de Pinto, Magdalena; mediante la interposición de la acción se buscaba proteger el derecho fundamental a la educación de los niños y niñas de la Institución Educativa Técnico Departamental Gilma Royero Solano.

La institución educativa no contaba con la proporción de alumnos por docente que prescribe la normativa nacional (artículo 11 del Decreto 3020 de 2002) teniendo en cuenta que en muchas de las aulas habían 35 o incluso 40 alumnos por docente¹⁵⁰; adicionalmente, la institución no contaba con el personal docente necesario para satisfacer los cursos de áreas básicas.

Es claro para la Corte que se presenta una vulneración del derecho fundamental tutelado, específicamente en lo referente a la aceptabilidad o calidad de la educación

En efecto, no resulta suficiente que el estudiante se encuentre vinculado al sistema educativo mediante su pertenencia a un específico grado o curso y, sobre esta premisa, sostener que se encuentra asegurado su derecho a la educación, si en efecto el plantel educativo al que asiste carece de uno o varios docentes que dicten una o más asignaturas del correspondiente programa académico¹⁵¹

Respecto a este componente se observa que en la jurisprudencia constitucional colombiana relativa a la calidad de la educación aún no se encuentran litigios en los que se haya resuelto

¹⁵⁰ «[...] el número promedio de alumnos por docente en la entidad territorial sea como mínimo 32 en la zona urbana y 22 en la zona rural».

¹⁵¹ (Corte Constitucional de Colombia, T-137, 2015)

acerca de la formación de la profesión docente, sus condiciones laborales, ni la disponibilidad de materiales de enseñanza.

2. Proceso educativo para personas con discapacidad

La primera observación es que es el escenario en el que más se ha litigado el componente de calidad. Las sentencias estudiadas entorno a este eje han estado encaminadas a proteger el derecho a la educación inclusiva y de calidad de los alumnos con necesidades especiales de aprendizaje o algún tipo de discapacidad mediante la asignación de acompañamiento terapéutico en el aula; ya sea mediante un profesor sombra o un guía intérprete¹⁵².

Con el fin de exponer este eje temático se tomará como referencia la Sentencia T- 488 de 2016. En este caso es una madre de familia quien instaura la acción de tutela a favor de su hijo menor de edad considerando que se le estaban vulnerando derechos como la educación y la igualdad. Los hechos consisten en un menor de edad con Síndrome de Asperger diagnosticado y con manejo por parte de los profesionales de la institución educativa a la que asistía; una vez el alumno culmina el ciclo de enseñanza primaria la Secretaría de Educación de Bogotá D.C informa que la institución educativa a la que el alumno asistía no ofrece el ciclo secundario de educación por lo que se ofrecen otras opciones de instituciones; sin embargo, las opciones ofrecidas al alumno y su familia consistían en un aula diferencial donde recibiría clases apartado de los demás niños o una institución especializada en personas con discapacidad. La madre consideraba que esta situación iba en detrimento la calidad de educación que el menor venía recibiendo ya que la básica primaria la realizó por recomendación de la psiquiatra en una institución con modalidad inclusiva, a lo que la respuesta del menor fue positiva.

¹⁵² Al respecto véase: Sentencia T 495/2012; Sentencia T 850/2014; Sentencia T 318/2014; Sentencia T 523/2016; Sentencia T 602/2017; Sentencia T 480/2018; T 461/2018 y T 205/2019

La Corte frente a este caso trae como referencia lo previsto en la Declaración de Salamanca¹⁵³ identificando que las instituciones educativas deben tener como meta alcanzar una inclusión que permita acoger a niños y niñas sin que sus condiciones físicas, sociales, intelectuales, cognitivas y/o emocionales afecten negativamente su desarrollo pedagógico. Entendiendo que bajo un modelo de *escuelas integradoras o incluyentes* se da paso a una educación de calidad y disponible sin discriminación alguna.

Adicionalmente, la Corte se fundamenta en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ratificada mediante la Ley 1346 de 2009) para aseverar que «[...] *Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan; [...]*»¹⁵⁴.

El sustento normativo al que alude la Corte en la resolución de estos casos está fundamentado principalmente en el ordenamiento jurídico nacional, pero con una incidencia más significativa del marco jurídico internacional que en el eje anterior. Toda vez que se incluye la Resolución 48/96 de la Asamblea General de las Naciones Unidas acerca de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y la Observación General número 9 del Comité de la CDN acerca de los derechos de los niños con discapacidad; además de la Observación General número 13 del Comité del PIDESC.

¹⁵³ *Declaración de Salamanca. Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales. Aprobado por la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad. Salamanca, España, 7-10 de junio de 1994. La Declaración de Salamanca ha sido un valioso instrumento que ha servido como directriz en la comunidad mundial para promover y desarrollar la educación inclusiva. Sin embargo, la Declaración no es una norma jurídica de derecho internacional.* (subrayado fuera de texto original) (Corte Constitucional de Colombia, T-488 de 2016)

¹⁵⁴ (Corte Constitucional de Colombia, T-488 de 2016)

3. Condiciones de infraestructura

En los casos relativos a la infraestructura se identifican dos escenarios: (i) el mal estado de las instalaciones y (ii) la carencia de servicios de sanidad dentro de la institución educativa. Al igual que en los casos anteriores, el tribunal constitucional ha propendido por tutelar el derecho fundamental a la educación ordenando la reparación de la infraestructura y la reubicación temporal del plantel educativo, incluyendo los alumnos; o bien, la contratación de personal de servicios de aseo necesario¹⁵⁵.

Para caracterizar el eje expuesto, se hará énfasis en la Sentencia T-167 de 2019; en la cual un tercero (no vinculado a la institución educativa) de manera oficiosa decide tutelar la vulneración de los derechos fundamentales de los estudiantes de la Institución Educativa San Felipe Neri (Cartagena, Bolívar) debido a que las precarias condiciones de mantenimiento y adecuación que presenta la infraestructura física de la institución educativa. La infraestructura representaba un riesgo para los estudiantes toda vez que el inmueble presentaba fallas estructurales, no contaba con servicios sanitarios ni acceso a agua potable. Adicionalmente, la alimentación tampoco era provista de manera adecuada y el espacio del comedor no contaba con mobiliario. porque la institución se inunda.

En este caso el razonamiento de la Corte consideró que había una vulneración al derecho fundamental a la educación de los alumnos toda vez que se presentan tres situaciones problemáticas a identificar: *(i) carencia de infraestructura, (ii) condiciones de salubridad y (iii) falta de seguridad y dignidad de los menores.*

¹⁵⁵ Al respecto véase: Sentencia T 759/2015; Sentencia T 209/2017, Sentencia T 279/2018 y Sentencia T 006/2019

Al momento de establecer la vulneración al derecho a la educación el tribunal reitera lo expuesto en la sentencia T- 104 de 2012 sobre el derecho a la educación asumiéndolo desde una perspectiva más amplia, ratificando que *«dentro del concepto del derecho a la educación se incluye que la planta física de las instituciones educativas, tengan condiciones dignas para que los menores de edad desarrollen sus estudios y demás actividades de manera adecuada, idónea y de calidad, garantizándose el acceso a la educación»*¹⁵⁶.

Adicionalmente, en infraestructura también hay un caso relativo a la accesibilidad de la infraestructura para personas con discapacidad. En este caso se ordenó la adaptación de la infraestructura física con la finalidad de permitir a una alumna con silla de ruedas asistir a clases¹⁵⁷.

Al igual que en los ejes anteriores, los fundamentos normativos de los que parte la Corte están focalizados en la normativa nacional, el PIDESC y la Observación General 13.

4. Ambiente escolar sano

En cuanto al factor del ambiente escolar sano, el litigio se ha centrado en (i) transporte a la institución educativa¹⁵⁸ y (ii) el Programa de Alimentación Escolar¹⁵⁹. Se incluyen en este análisis puesto que bajo el razonamiento de la Corte y lo expuesto a lo largo del trabajo, tienen incidencia sobre el aprovechamiento del proceso escolar de los estudiantes. Usualmente estos casos han estado enfocados en instituciones educativas que atienden zonas vulnerables del país, por lo que las familias de los alumnos no disponen de los recursos para cubrir el transporte

¹⁵⁶ (Corte Constitucional de Colombia, T-167, 2019)

¹⁵⁷ (Corte Constitucional de Colombia, T-679, 2016)

¹⁵⁸ Al respecto véase: Sentencia T 545/2016; Sentencia T 537/2017 y Sentencia T 457/2018 de la Corte Constitucional de Colombia.

¹⁵⁹ Al respecto véase Sentencia T 641/2016 de la Corte Constitucional de Colombia.

escolar y la alimentación. En tales casos la Corte ha protegido el derecho a la educación ordenando la inclusión de los alumnos en los programas de transporte y alimentación y, según el caso, prohibiendo los cobros por estos conceptos incluso, si son voluntarios. Nuevamente, los fundamentos normativos empleados en la sentencia están focalizados en la normativa nacional, el PIDESC y la Observación General 13.

A partir de este breve análisis, es posible observar que los ejes en los que se ha centrado la actividad de la Corte Constitucional de Colombia en materia de calidad educativa parten de una visión cercana al *enfoque centrado en el alumno y los Derechos Humanos*, toda vez que se centra en la relación del alumno con el centro educativo. Sin embargo, todavía hay un amplio espectro de escenarios de vulneración en los cual el litigio de la calidad educación se podría dar y un variado marco normativo internacional en el que la Corte Constitucional podría realizar interpretaciones y establecer estándares del contenido de la obligación estatal en esta materia que aún no ha sido desarrollado.

Una observación adicional, respecto al breve análisis jurisprudencial realizado, es que, en el litigio de la calidad educativa en Colombia, aún no se han resuelto casos tendientes a establecer vulneraciones por la baja calidad de la educación a la que están expuestos los alumnos y originadas en la actuación de un proveedor privado. En la mayoría de estos casos los accionados son agentes estatales o instituciones educativas del sector público ubicadas en zonas vulnerables.

Conclusiones

A raíz de la exposición de las distintas agendas internacionales en materia de educación es evidente que la noción de calidad educativa es un concepto complejo que tradicionalmente ha sido abordada de forma subsidiaria a la obligación de garantizar acceso y desde una perspectiva economicista, que, pese a su utilidad práctica en la orientación de las políticas en educación, es dependiente de información netamente cuantitativa que no alcanza a explicar un fenómeno complejo.

Así mismo, partiendo del análisis de los distintos textos propuestos por las diferentes organizaciones internacionales y de las propuestas académicas en educación se identifican, por lo menos, dos formas de aproximación a la noción de calidad educativa, las notas características de los diversos modelos propuestos. Así mismo, se han identificado las problemáticas centrales originadas en la participación de agentes privados en el sistema educativo como uno de los factores con mayor incidencia sobre la calidad en educación.

La evolución de los enfoques y formas de aproximación a la calidad educativa se ha dado a partir del reconocimiento de la variedad de formas de aproximación y de la relevancia social y cultural que debe tener la educación al ser considerada un bien público. En este punto la UNESCO, o el Sistema de las Naciones Unidas en general, ha debido nutrirse de desarrollos jurídicos, sociológicos y pedagógicos en la materia que se encuentran en un proceso de desarrollo muy reciente; toda vez que la noción de calidad educativa vino a ser la preocupación principal hasta la finalización de *Educación Para Todos (1990 – 2015)* y el inicio de la *Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015 – 2030)*.

En tal medida, el marco jurídico internacional de los derechos humanos es la principal herramienta para la construcción del *enfoque de calidad educativa centrado en el alumno y en*

los derechos humanos. Ya que, a partir de distintos instrumentos de derecho internacional referentes a educación es posible extraer estándares objetivos de calidad educativo. Sin embargo, vale la pena recalcar que estos solo dan pautas genéricas de lo que debe comprender la educación de calidad, pero no dan una definición expresa del concepto o indicadores universales.

La contraposición entre ambas formas de aproximación a la calidad educativa, la economicista y la basada en los derechos humanos, abre la discusión de con que forma de aproximación se deben abordar las problemáticas asociadas a la provisión de educación en contextos de desregulación producto de abordar la educación únicamente como un bien de mercado.

La aproximación de los derechos humanos hace visibles una serie de tensiones que surgen a raíz de la provisión de educación por agentes privados o no estatales; ya que, en contextos de desregulación interfiere negativamente sobre la igualdad en el acceso y la calidad. En esta medida, son relevantes las recomendaciones de las personas que han ejercido el cargo de Relator Especial sobre el Derecho a la educación y distintos autores que en el ámbito académico han comenzado a estudiar este fenómeno. Adicionalmente, se hace evidente la necesidad de abordar con más frecuencia y rigor las muy diversas formas en las que los agentes privados actúan como proveedores educativos y cuáles son sus efectos reales.

Por ende, al tener un sustento normativo y un discurso establecido que permite la justiciabilidad del derecho a la educación, la *aproximación a los derechos humanos* es la alternativa más idónea para abordar el asunto de la provisión privada.

Al analizar la incidencia de los indicadores y aproximaciones a la calidad educativa en la Corte Constitucional de Colombia se hace evidente que este tribunal parte de una visión más cercana al *enfoque centrado en el alumno y los Derechos Humanos*. Sin embargo, el estado actual de la jurisprudencia constitucional en materia de calidad educativa se encuentra en una etapa temprana de desarrollo, por lo que hay discusiones que aún no se han dado, como las condiciones de la profesión docente, la pertinencia de los planes de estudio, la afinidad de los métodos de enseñanza y de los currículos con los objetivos de la educación del artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño.

Sin embargo, desde la *aproximación de los derechos humanos a la educación* y el *enfoque centrado en el alumno* sigue abierta la posibilidad de litigar, con un sustento normativo en el marco internacional de los derechos humanos, la calidad educativa en una amplia gama de escenarios.

Pese a la alta incidencia de proveedores privados de educación en América Latina, dentro de la jurisprudencia de la mayoría de los accionados son agentes estatales o instituciones educativas del sector público ubicadas en zonas vulnerables. El litigio por la baja calidad asociada a la provisión de privados y a una aproximación economicista de la educación también aún está pendiente por desarrollarse en Colombia.

Finalmente, como es evidente en el desarrollo del trabajo existen muchos aspectos que por su incidencia y complejidad no han sido desarrollados aún, pero son de especial trascendencia. De este modo, cuestiones como las siguientes serán las que delimiten y propongan una hoja de ruta en las investigaciones de calidad educativa: (i) ¿Cuáles son los reales efectos, tanto positivos como negativos, de las distintas formas de asociación público-privada, o en general la participación de cualquier agente privado, que tienen incidencia sobre la calidad educativa?;

(ii) ¿En qué grado se han incorporado los criterios de calidad educativa desprendidos del marco jurídico internacional en los ordenamientos jurídicos domésticos de los diferentes Estados?;

(iii) ¿Qué influencia deberían ejercer otras áreas del conocimiento (como la pedagogía, por ejemplo) sobre el desarrollo jurídico del derecho a la educación y el establecimiento de indicadores de calidad en la materia?;

(iv) ¿Cuál es la incidencia real de la *aproximación centrada en el alumno*, la noción humanista de la educación y los indicadores de calidad educativa del marco jurídico internacional sobre la justiciabilidad del componente de aceptabilidad de la educación en diferentes sistemas de protección en derechos humanos?;

(v) ¿Qué características de la gobernanza del sistema educativo (administración centralizada o descentralizada, formas de responsabilidad, etc.) realmente influyen sobre la calidad educativa?; entre muchas otras problemáticas por desarrollar y con una basta literatura interdisciplinar por explorar.

Referencias consultadas

- Alfonso, M., Bos, M. S., Duarte, J., Rondón, C., Schady, N., Verdisco, A., Ñopo, H., Moreno, M., Mizala, A., Gargiulo, C., Severin, E., Capota, C., Rosero Moncato, J., Pérez Alfaro, M., Sánchez Cobo, F., Bassi, M., Santiago, A., Chemello, G., Cabrol, M., ... Näslund-Hadley, E. (2012). Educación para la transformación (M. Székely & M. Cabrol, Eds.). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/educacion-para-la-transformacion>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (1976). <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, (1981). <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>
- Convención sobre los derechos del niño, 52 (1990). <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Boly Barry, K. (2019). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación: Implemteación del derecho a la educación y del ODS4 en el contexto del crecimiento de actores privados en educación. (A/HRC/41/37). Consejo de Derechos Humanos Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Bos, M. S., Rondón Moreno, C., & Schwartz, M. E. (2012). ¿Qué tan desiguales son los aprendizajes en América Latina y el Caribe? Cuatro medidas de desigualdad analizando PISA 2009. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15268/que-tan-desiguales-son-los-aprendizajes-en-america-latina-y-el-caribe-cuatro>
- Carnoy, M., & Castro, C. de M. (1997). ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15917/que-rumbo-debe-tomar-el-mejoramiento-de-la-educacion-en-america-latina>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Primera de Revisión. (27 de marzo 2015) Sentencia T-137. [M.P. María Victoria Calle Correa]
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Novena de Revisión. (9 de septiembre 2016) Sentencia T-488. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva]
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Sexta de Revisión. (5 de diciembre 2016) Sentencia T-679. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio]

Corte Constitucional de Colombia, Sala Sexta de Revisión. (10 de abril 2019) Sentencia T- 167.
[M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado]

Observación General N°1 (2001) Párrafo 1 del artículo 29: Propósito de la educación., 10 (2001).
<http://plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-1-propositos-educacion-2001.pdf>

Observación General N°13 (1999). El Derecho a la Educación (Artículo 13), (1999).
<https://www.right-to-education.org/es/resource/observaciones-generales-13-el-derecho-la-educacion-articulo-13>

Duarte, J. (2010). ¿Enseñan mejor las escuelas privadas en América Latina? Estudio comparativo usando los resultados del SERCE. Banco Interamericano de Desarrollo.
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/13211/ensenan-mejor-las-escuelas-privadas-en-america-latina-estudio-comparativo-usando>

El derecho a la educación. (s. f.). Red-DESC. Recuperado 29 de agosto de 2019, de
<https://www.escri-net.org/es/derechos/educacion>

Equipo de Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo. (2002). Education for All: Is the world on track. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000129053>

Equipo de Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo. (2004). Educación para todos: El imperativo de la calidad. UNESCO.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137333>

Equipo de Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo. (2015). La Educación para Todos, 2000-2015: Logros y desafíos; informador de seguimiento de la EPT en el mundo, 2015. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232435>

Gaviria Arango, J. P. (2017). Tratamiento jurisprudencial de la exigibilidad del componente de calidad en el derecho a la educación en Colombia por la Corte Constitucional en el período 1992-2017 [Universidad EAFIT].
https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12281/JuanPablo_GaviriaArango_2017.pdf?sequence=2

Instituto de Estadística de la UNESCO. (2017). Desglosar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Educación 2030, guía. UNESCO.
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246300_spa

Instituto de Estadística de la UNESCO. (2018). Guía abreviada de indicadores de educación para el ODS 4. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265396_spa

- Kotzmann, J. (2018). *The Human Rights-Based Approach to Higher Education: Why Human Rights Norms Should Guide Higher Education Law and Policy*. Oxford University Press.
- OCDE. (2004). *La cuestión del profesorado: Atraer, capacitar y conservar a profesores eficientes*. <https://www.oecd.org/education/school/34991371.pdf>
- OCDE. (2005). *Panorama de la educación 2005: Indicadores de la OCDE*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9788429405835-es>
- OCDE. (2011). *Pisa in Focus 7, Private schools: Who benefits?* <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48482894.pdf>
- OCDE. (2016). *Panorama estadístico de la OCDE 2015-2016*. Universidad Anáhuac. <https://doi.org/10.1787/9789264258402-es>
- OCDE. (2018a). *Panorama de la educación Indicadores de la OCDE 2018*. OCDE. <https://doi.org/10.1787/9788429405835-es>
- OCDE. (2018b). *Panorama de la educación 2017: Indicadores de la OCDE*. OCDE. <https://doi.org/10.1787/eag-2017-es>
- Patrinos, H., Barrera-Osorio, F., & Guaqueta, J. (2009). *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. [Http://Lst-Iiep.Iiep-Unesco.Org/Cgi-Bin/Wwwi32.Exe/\[In=epidoc1.in\]/?T2000=026591/\(100\)](Http://Lst-Iiep.Iiep-Unesco.Org/Cgi-Bin/Wwwi32.Exe/[In=epidoc1.in]/?T2000=026591/(100)). <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7866-3>
- Red-DESC. (s. f.). *Una introducción a los derechos económicos, sociales y culturales*. Red-DESC. Recuperado 29 de agosto de 2019, de <https://www.escri-net.org/es/derechos>
- Severin, E. (2011). *Tecnologías para la Educación: Un marco para la acción*. Banco Interamericano de Desarrollo. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Tecnologías-para-la-Educación-\(TEd\)---Un-Marco-para-la-Acción.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Tecnologías-para-la-Educación-(TEd)---Un-Marco-para-la-Acción.pdf)
- Singh, K. (2015a). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación: Protección del derecho a la educación contra la comercialización (A/HRC/29/30)*. Consejo de Derechos Humanos Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Singh, K. (2015b). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación: Asociaciones público-privadas y el derecho a la educación. (A/70/342)*. Asamblea General de las Naciones Unidas.

- Tawil, S., Akkari, A., & Macedo, B. (2012). Más allá del laberinto conceptual: La noción de la calidad en la educación. Investigación y prospectiva en educación: contribuciones temáticas. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000217519_spa
- The Abidjan Principles: Guiding Principles on the human rights obligations of States to provide public education and to regulate private involvement in education. (2018). https://static1.squarespace.com/static/5c2d081daf2096648cc801da/t/5d42eca8f1a4330001eca669/1564667049401/Designed_Online+version_THE-ABIDJAN-PRINCIPLES_june2019.pdf
- UNESCO. (2014). La crisis mundial del aprendizaje. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000223826_spa
- UNESCO. (2015). Repensar la educación: ¿hacia un bien común global? UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232555>
- UNESCO. (2019). Right to education handbook. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366556>
- Verger, A., & Moschetti, M. (2016). Public-private partnerships in education: Exploring different models and policy options. Open Society Foundation. <https://ddd.uab.cat/record/174585>
- Verger, A., Moschetti, M., & Fontdevila, C. (2017). La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.16049.58724>
- Verger, A., Zancajo, A., & Fontdevila, C. (2016). La economía política de la privatización educativa: Políticas, tendencias y trayectorias desde una perspectiva comparada. *Revista Colombiana de Educación*, 70, 47.78-47.78. <https://doi.org/10.17227/01203916.70rce47.78>
- Wolff, L., Schiefelbein, E., & Valenzuela, J. (1994). Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe: Hacia el siglo XXI (N.º WDP257; pp. 1-182). The World Bank. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/606661468016241604/Mejoramiento-de-la-calidad-de-la-educacion-primaria-en-America-Latina-y-el-Caribe-hacia-el-siglo-XXI>
- World Bank Group. (2011). Learning for all: Investing in people's knowledge and skills to promote development - World Bank Group education strategy 2020: executive summary (Nº64487; pp. 1-16). The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/685531468337836407/Learning-for-all-investing-in-peoples-knowledge-and-skills-to-promote-development-World-Bank-Group-education-strategy-2020-executive-summary>

World Bank Group. (2018). World Development Report: Learning to realize education's promise.
World Bank Group. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1096-1>